

# Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina

Carlo Ferraro (compilador)



Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Fotos de portada: Carlo Ferraro  
Diseño de portada: Output Media, Costa Rica

---

LC/W.337  
Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2010. Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

## Índice

Resumen .....	7
Prólogo	
<i>Elfid Torres</i> .....	9
Presentación	
<i>Mario Cimoli</i> .....	11
I. Políticas de articulación productiva. Enfoques y resultados en América Latina	
<i>Carlo Ferraro y Francisco Gatto</i> .....	13
Introducción .....	13
1. La política de articulación productiva en la estrategia de apoyo a pymes en América Latina .....	15
2. ¿Qué elementos conceptuales justifican desarrollar instrumentos e iniciativas de articulación productiva? .....	18
3. Resultados de los estudios nacionales .....	22
a) Argentina .....	22
b) Brasil .....	24
c) Chile .....	24
d) El Salvador .....	29
4. Reflexiones finales sobre las experiencias .....	31
II. Políticas de articulación productiva en Argentina. Análisis de los programas basados en clusters y cadenas productivas	
<i>Virginia Moorí Koenig</i> .....	39
Introducción .....	39
1. Contexto económico de los últimos años .....	40
1.1 La situación de las pymes .....	41
2. Las políticas basadas en programas de cluster o cadenas productivas .....	42
3. Los programas basados en clusters: características y resultados .....	43
3.1 Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC) .....	43
3.2 Sistemas Productivos Locales-Clusters .....	48
3.3 Programa de Competitividad del Norte Grande .....	53
3.4 Programa Distritos Productivos (Provincia de Buenos Aires) .....	58

3.5 Programa de Apoyo a la Modernización Productiva de la Provincia de Río Negro/Subprograma promoción de exportaciones e inversiones.....	61
3.6 Síntesis de las características operativas y resultados de los programas analizados.....	65
4. Principales logros, dificultades y reflexiones finales.....	67
III. Políticas de articulação productiva e suas vinculações com a política de desenvolvimento produtivo no Brasil <i>Francisco Teixeira</i> .....	73
Introdução.....	73
1. As políticas de articulação produtiva no país.....	76
1.1 A PDP e suas articulações.....	76
1.2 Procedimentos para formulação.....	79
1.3 Institucionalização e gestão.....	80
1.4 Antecedentes.....	83
1.5 Análise da pdp e a inserção das pmes em dos APLs.....	86
2. Os instrumentos de política.....	91
2.1 Ações sistêmicas.....	91
2.2 Programas estruturantes.....	93
2.3 Micro e Pequenas Empresas.....	96
3. Análise de resultados e avaliação.....	97
3.1 Macrometas.....	97
3.2 Medidas sistêmicas.....	98
3.3 Programas.....	100
4. Gestão e avanços institucionais.....	104
5. Principais resultados, problemas, lições e recomendações.....	105
IV. Análisis de las principales políticas de articulación productiva en Chile <i>Irma Gutiérrez</i> .....	117
1. Introducción.....	117
1.1 Síntesis de la situación económica del país y su impacto en el sector productivo y en las pymes.....	117
1.2 Estado del arte del tema para los hacedores de política.....	119
1.3 Relación entre políticas de articulación productiva con la política PYME y la política de desarrollo productivo.....	121
2. Las políticas de articulación productiva en el país.....	122
2.1 Orígenes.....	122
2.2 Las políticas públicas.....	122
2.3 Experiencias de empresas privadas, organismos y cooperación internacional.....	130
3. Los instrumentos de política.....	131
3.1 Descripción de los principales instrumentos.....	131
3.2 Cambios en los instrumentos.....	133
3.3 Población objetivo y recursos.....	134
3.4 Beneficiarios.....	135
3.5 Recursos asignados y gastados.....	139
3.6 Mecanismos de monitoreo y sistemas de información.....	141
3.7 Mecanismos de transparencia en uso de recursos y rendición de cuentas.....	141
3.8 Evaluaciones.....	142
4. Análisis de resultados y Evaluación.....	147
4.1 Resultados cuantitativos.....	147
4.2 Resultados cualitativos.....	147
5. Principales logros, problemas y recomendaciones de políticas.....	148
5.1 Logros.....	148
5.2 Problemas.....	149
5.3 Recomendaciones de política.....	150

V. Promoción de la articulación productiva en El Salvador	
<i>Carmen Castro Blandón</i> .....	153
Introducción .....	153
1. Síntesis de la situación económica del país y su impacto en el sector productivo y en las MIPYMES .....	155
1.1 La situación de las MIPYMES .....	158
1.2 Estado del arte del tema para los hacedores de política .....	158
1.3 Relación entre políticas de articulación productiva con la política MIPYME y la política de desarrollo productivo .....	158
2. Las políticas de articulación productiva en el país .....	159
2.1 Orígenes .....	159
2.2 Las políticas públicas .....	160
2.3 Experiencias en el ámbito del sector privado, organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional .....	167
3. Los instrumentos de política .....	168
3.1 Descripción de los principios instrumentos .....	168
3.2 Cambios operativos y modificaciones en la ejecución de los instrumentos .....	170
3.3 Población objetivo y recursos .....	170
3.4 Beneficiarios .....	171
3.5 Recursos asignados y gastados .....	174
3.6 Mecanismos de monitoreo y sistemas de información .....	175
3.7 Mecanismos de transparencia en el uso de recursos y rendición de cuentas .....	175
3.8 Estudios, percepciones relevantes y evaluaciones .....	176
4. Análisis de resultados y evaluación .....	178
4.1 Resultados cuantitativos .....	178
4.2 Resultados cualitativos .....	179
5. Principales logros, problemas, lecciones y recomendaciones de política .....	180
5.1 Logros .....	180
5.2 Algunos problemas identificados .....	181
5.3 Lecciones y recomendaciones de política .....	181



## Resumen

Los instrumentos y experiencias vinculados con el fomento de la articulación productiva han tenido una amplia difusión en América Latina a partir de la segunda mitad de la década de los noventa. Estas modalidades de intervención que promueven la cooperación empresarial y la colaboración entre instituciones de apoyo aportan elementos innovadores para el análisis de diferentes situaciones productivas en las que participan pequeñas y medianas empresas y para el diseño y la implementación de políticas que buscan mejorar el desempeño de este tipo de firmas.

El interés creciente de los gobiernos para fomentar este tipo de iniciativas junto con las acciones de organismos internacionales de crédito que las impulsan y financian, han dado lugar a un rico abanico de experiencias en la región. Esta publicación brinda evidencias y reflexiones sobre las políticas de articulación productiva en países de América Latina. El capítulo inicial aporta una reflexión general sobre clusters y políticas de articulación productiva, destacando su importancia para la construcción de un proceso sostenido de desarrollo institucional así como para la articulación entre diferentes agentes. Para que ese proceso sea sólido y sostenible en el tiempo es preciso desarrollar capacidades de diseño e implementación de proyectos y programas que deben ser específicos para cada realidad productiva.

El capítulo siguiente analiza en profundidad cinco programas de articulación productiva en Argentina; algunos de ellos son de alcance nacional mientras que otros son de ejecución provincial. El conjunto de las experiencias analizadas tiene resultados que son valorados como positivos aunque debe tenerse en cuenta la heterogeneidad de los casos analizados que responden a diferentes capacidades y trayectorias productivas.

El tercer trabajo analiza el caso de la política de articulación productiva en Brasil y su relación con la estrategia de desarrollo del país que se materializa en la política de desarrollo productivo lanzada en 2008. Brasil ofrece el conjunto de experiencias más importante en la región en el marco de la implementación de la política de aglomeraciones productivas locales (APL), que se formalizó en 2004 como parte de la política industrial.

El cuarto artículo analiza la configuración de la política pública de articulación productiva en Chile a lo largo de los últimos 20 años, sobre todo a partir de las actuaciones de la Corporación de Fomento (CORFO). Se analizan tres instrumentos que buscan la consolidación de relaciones horizontales entre empresas con más exclusividad en pymes como son los proyectos de fomento (PROFO), el desarrollo de redes de proveedores (PDP) además de los PTI que buscan apoyar las cadenas productivas presentes en los territorios.

Por último, el artículo sobre las políticas de articulación productiva en El Salvador, analiza los principales instrumentos implementados a partir del año 2000 en el marco de un proceso de aprendizaje en la ejecución y construcción de relaciones entre las empresas beneficiarias y las instituciones. Este proceso podría ser potenciado con una mayor correspondencia entre la estrategia global y las políticas de fomento y una mayor adecuación entre objetivos y recursos.



## Prólogo

*Elfid Torres*<sup>1</sup>

Desde su nacimiento en 1984, FUNDES ha sido una organización comprometida con el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina. Su trabajo se ha centrado en el fortalecimiento de capacidades empresariales y en la transformación productiva de sectores, regiones y del clima de negocios, actuando con los gobiernos, el sector privado y los organismos internacionales, para llevar a cabo su misión.

Como un proceso paralelo al trabajo de FUNDES, la promoción de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME) como estrategia de desarrollo (reducción de pobreza, generación de empleo y desarrollo del sector privado), también comenzó a cobrar fuerza en la región a principios de la década de los ochenta. A partir de ese momento, surgieron o se consolidaron iniciativas públicas, privadas y de organizaciones sin fines de lucro que han buscado el fortalecimiento de este segmento empresarial a través de la provisión de servicios financieros (microcréditos, garantías, crédito y capital) y servicios no financieros, también conocidos como servicios de desarrollo empresarial (capacitación, consultoría y asesoramiento en gestión, asistencia técnica para el acceso a mercados, información, desarrollo y transferencia de tecnología y promoción de vinculaciones entre empresas).

Desde entonces, los enfoques de intervención que buscan el fortalecimiento del tejido empresarial no han parado de evolucionar, teniendo en consideración los cambios asociados a la globalización y al desarrollo tecnológico, la búsqueda de mayores impactos, así como el logro de una mayor sostenibilidad. El ejemplo más claro que ilustra esta transformación es el cambio desde intervenciones focalizadas en empresas individuales (en temas de gestión genéricos), hacia intervenciones integrales y complejas que involucran decenas y cientos de empresas, ya sea de un solo sector o región, o bien, de actividades complementarias, pero que comparten un objetivo de desarrollo. La experiencia práctica nos permite afirmar que estos cambios viabilizan un mayor alcance con respecto al número de empresas beneficiarias y, especialmente, un mejor control y seguimiento sobre los impactos de las intervenciones (en términos de productividad, ingresos y otros indicadores), al mismo tiempo que actúan sobre la base de relaciones de confianza que las empresas necesitan sostener para acceder a nuevas condiciones de competitividad, generando capital social en los territorios.

---

<sup>1</sup> Gerente Internacional de Investigación y Desarrollo, FUNDES Internacional.

En más de dos décadas de trabajo en la región, FUNDES ha probado ambos paradigmas para abordar los problemas de la MIPYME. Diagnósticos parciales nos llevaron por largo tiempo a la búsqueda de herramientas que siendo individualmente bien concebidas no daban cuenta del problema en su conjunto. Resultados insuficientes y un entorno competitivo distinto, con crisis parciales y globales nos han obligado a mirar mucho más sistemáticamente la competitividad.

Son precisamente los enfoques de intervención basados en la articulación productiva, los que parecen abarcar de forma más sistémica las necesidades de desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas para la ampliación de sus mercados; es decir que esta modalidad de actuación contribuye al incremento sustantivo de la productividad de este tipo de empresas vía el desarrollo del capital humano, la innovación y la incorporación de tecnología, al aumento y la maduración de la base empresarial en la región y al desarrollo de entornos propicios a nivel territorial para promover la competitividad y la formación de capital social (Henríquez 2009)<sup>2</sup>.

En las últimas dos décadas varios gobiernos de la región han implementado programas de desarrollo productivo con base en la articulación productiva; también la cooperación internacional ha participado de este esfuerzo y está desarrollando varios proyectos articulados de naturaleza sectorial-territorial. La inauguración y mantenimiento de nuevos espacios de cooperación público privada, donde grandes empresas se han sumado, ha resultado vital para generar alianzas entre los actores.

Es por las razones expuestas, que en el 2009, decidimos documentar, de la mano de CEPAL, el origen y evolución del enfoque de articulación productiva en cuatro países de la región; estas experiencias que desde distintos puntos de partida (de economías con diferente nivel de desarrollo relativo, con políticas que han perdurado en el tiempo o que han sufrido variaciones, con mayores o menores recursos y con resultados a nivel de percepciones o documentados) nos enseñan cómo se construyen nuevas ventajas competitivas bajo esquemas de cooperación en que los actores maduran e imprimen un nuevo sello más protagónico al sector privado para el desarrollo de nuestras economías. Esta mirada no pretende ser sólo descriptiva, sino analítica, visualizando lecciones de los logros y problemas detectados.

El estudio muestra que a pesar de contar con experiencias numerosas en la región, no se ha logrado generalizar políticas de este tipo. Por ello, las pretensiones de este estudio son relevar el papel de la articulación productiva en la agenda de los gobiernos de la región, en general, y en particular, en las agendas de las agencias de fomento y promoción empresarial. Esto, a través de un mejor entendimiento del concepto, sus ejes motivadores y objetivos específicos.

Convencidos de que el enfoque de articulación productiva sigue siendo necesario para los retos que tiene la micro, pequeña y mediana empresa, esperamos poder contribuir a mantener, fortalecer y generalizar su implementación en la región.

---

<sup>2</sup> Henríquez, L., 2009. "La situación de la micro y pequeña empresa en Chile", SERCOTEC-OIT, Santiago de Chile.

## Presentación

*Mario Cimoli*<sup>3</sup>

Desde la década de los noventa, ha aumentado el número de experiencias e iniciativas para poner en marcha políticas de apoyo a las pymes basadas en la cooperación empresarial y la colaboración interinstitucional en América Latina. Estas modalidades de actuación, conocidas bajo el nombre genérico de políticas de articulación productiva, incluyen acciones e instrumentos que buscan, en general, impulsar el desarrollo de clusters y aglomerados productivos en torno a una cadena de valor sectorial o territorial con fuerte presencia de pequeñas y medianas empresas.

La identificación del creciente interés de los gobiernos y de otros agentes para impulsar experiencias de articulación productiva basadas en la asociatividad empresarial y el desarrollo de vínculos de cooperación entre instituciones de apoyo, ha llevado a CEPAL y FUNDES a aunar esfuerzos para analizar los programas y políticas que se están implementando en países de la región con el objetivo de mejorar el desempeño de las pymes y crear un contexto de negocios dinámico e innovador en el marco de una mayor eficiencia en las acciones gubernamentales de apoyo.

La gran mayoría de estas acciones reconoce antecedentes en las experiencias internacionales, tanto en países desarrollados —entre las que destaca la experiencia de los distritos industriales italianos— como otras impulsadas por instituciones internacionales, a las que se han sumado organismos internacionales de crédito que impulsan y financian este tipo de experiencias en América Latina.

En la región, existe un amplio y rico abanico de experiencias y casos innovadores; pero, su implementación no siempre responde al diseño de políticas estructuradas en estrategias gubernamentales. La existencia de numerosas y variadas iniciativas en diferentes países no se ha traducido en una mayor generalización y valorización de este tipo de políticas en la jerarquía de las estructuras de decisión de los gobiernos o en el desarrollo de instrumentos más consistentes en las estrategias de desarrollo productivo de los países de la región.

El presente libro aporta evidencias y reflexiones sobre cuatro experiencias nacionales y suministra información y análisis sobre los objetivos perseguidos, los resultados y logros obtenidos, así como las dificultades que se enfrentan, de forma tal de extraer lecciones para el diseño de políticas.

---

<sup>3</sup> Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Como se subraya en el capítulo inicial, este tipo de iniciativas no son simples de implementar y deben ser diseñadas con perspectivas de mediano y largo plazo; requieren no sólo de recursos económicos y humanos sino también de un proceso sostenido de construcción y desarrollo institucional, así como la articulación entre diferentes agentes. Para que este proceso sea sólido y sostenible es preciso desarrollar capacidades para imaginar, diseñar e implementar proyectos y programas específicos para cada realidad productiva, que se adapten a la demanda de los beneficiarios y a las características de sus territorios, respondiendo a la naturaleza y condiciones de la política económica de cada país.

Como se señala en “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”<sup>4</sup> el desarrollo institucional juega un papel clave para que estas políticas duren más que un periodo de gobierno, y tengan la continuidad necesaria para evitar las intermitencias y superar los movimientos pendulares de auge y estancamiento que han caracterizado, en el pasado, a las políticas industriales en la región. Esto plantea la necesidad de contar con una nueva institucionalidad, o mejorar la existente, para impulsar un salto cualitativo en las políticas de fomento a las pymes.

En estudios de alcance nacional recientemente compilados por la CEPAL<sup>5</sup>, se señala que una parte importante de las pymes requiere de un menú de instrumentos de apoyo más complejo y sofisticado que los incentivos financieros básicos o servicios no financieros de tipo horizontal. Hoy las agendas tecnológicas, productivas y de negocios, así como los obstáculos que enfrentan las pymes para acceder a mercados, mejorar su productividad y crecer, están centradas en el desarrollo de nuevas ventajas que les permitan operar en mercados bajo una creciente presión competitiva y fuertes presiones para la internacionalización.

Por las razones que se mencionan en el capítulo inicial de este libro y en los cuatro estudios nacionales, el desarrollo de estas nuevas ventajas, su reconstrucción y rediseño permanente requiere de un trabajo conjunto entre agentes económicos, instituciones públicas y privadas y gobiernos. Cada uno de ellos realiza aportes y cumple un papel específico, en materia de conocimiento, difusión de tecnología o diseño y aplicación de normativas. Una inteligente capacidad operativa de articular activos y competencias técnicas, humanas y financieras es la principal fuente de ventajas sólidas y de crecimiento sostenible de la productividad.

Desde una perspectiva de desarrollo, las políticas, programas e instrumentos de articulación productiva son una buena modalidad de intervención pública con múltiples impactos, ya que no sólo deben atender a los desafíos productivos y competitivos de los aglomerados de empresas, sino que deben además propiciar el fortalecimiento de los factores que vinculan el éxito empresarial con actuaciones más eficientes del sistema de apoyo. Las experiencias analizadas en este libro muestran claramente la importancia de la puesta en marcha de nuevos procesos de articulación entre instituciones públicas y privadas que definen, cada una con su estilo, velocidad y naturaleza, los nuevos modelos de actuación e interacción en la esfera productiva con impacto en el fortalecimiento institucional.

---

<sup>4</sup> CEPAL, 2010, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile.

<sup>5</sup> Ferraro, C. y G. Stumpo (compiladores), 2010, *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Libros de la CEPAL Número 107, Santiago de Chile

# I. Políticas de articulación productiva. Enfoques y resultados en América Latina

*Carlo Ferraro y Francisco Gatto*

## Introducción

Los diferentes gobiernos de los países de la región impulsaron, durante los últimos veinte años, iniciativas públicas que intentaron poner en marcha políticas de apoyo a las pymes basadas en la cooperación empresarial y la colaboración interinstitucional, con el objetivo de mejorar el desempeño productivo y competitivo de las empresas y crear un ambiente de negocios pujante, innovador y dinámico. Estas iniciativas reciben el nombre genérico de “políticas de articulación productiva”, aunque –como se verá en este capítulo y a lo largo de esta publicación– incluyen acciones e instrumentos muy diversos.

La literatura especializada recoge experiencias de países tan diversos como México y Jamaica; República Dominicana y Brasil; Chile, Argentina, Colombia, El Salvador, entre otros. El sitio web de Iberpyme<sup>6</sup> — dedicado al desarrollo y la expansión de las pymes en América Latina — ha presentado continuamente resúmenes de casos y experiencias de políticas y ha impulsado seminarios y talleres de discusión. En los últimos años, por otra parte, se han creado algunos espacios virtuales especializados en casos latinoamericanos, que convocan a diferentes participantes y operadores, a título individual o como representantes institucionales, provenientes del sector público y privado, con el objetivo de compartir experiencias y reflexionar sobre las lecciones y resultados obtenidos.<sup>7</sup>

La gran mayoría de las acciones gubernamentales emprendidas en América Latina reconocen antecedentes internacionales, tanto de países desarrollados –como Italia, por ejemplo– como de países de desarrollo intermedio. El debate en América Latina se enriqueció tanto de las discusiones

---

<sup>6</sup> Iberpyme es el Programa Iberoamericano de Cooperación Institucional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa; para más información, puede consultarse la página web <http://www.iberpymeonline.org>

<sup>7</sup> En ese marco, The Competitiveness Institute, América Latina, organizó el IV Congreso de Clusters, en Mendoza, en 2009; otro espacio virtual es el de la comunidad de proyectos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (véase [clip.comunidadfomin.org](http://clip.comunidadfomin.org)) que también ha organizado varios encuentros presenciales, como el de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de junio de 2010.

conceptuales y teóricas que impulsaron diversas instituciones internacionales (por ejemplo UNCTAD – Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - y ONUDI -Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) y más recientemente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como también de una gran cantidad de casos concretos que fueron sujeto de estudios específicos, muchos de los cuales componen el “Clusters Initiatives List de The Competitiveness Institute TCI Network, (The Global Practitioners Network for Competitiveness, clusters and Innovation)”<sup>8</sup>. En la última década se sumaron a esta corriente de políticas públicas, diversos organismos internacionales de crédito que operan en América Latina (como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN) del BID) que, sobre la base de la rica experiencia internacional, han impulsado y financiado este tipo de políticas, intentando no sólo atender problemas de competitividad, de desarrollo productivo y de desarrollo territorial que no eran cubiertos con otros instrumentos, sino que, además, han procurado crear nuevas experiencias (mediante proyectos pilotos) para reenfocar la agenda y las acciones de los estados nacionales hacia modalidades de intervención con impactos más amplios y sistémicos, tanto en el ámbito microeconómico, vinculado a las empresas, como en el ámbito mesoeconómico, vinculado a las instituciones.

La existencia de numerosas y variadas experiencias provenientes de diferentes países, sin embargo, no se tradujo, salvo excepciones, en una generalización de este tipo de políticas o en el desarrollo de instrumentos consistentes en América Latina. Al menos dos razones básicas pueden esgrimirse para dar cuenta de las dificultades para incorporar la “articulación productiva” dentro del set prioritario de instrumentos. Por un lado, las autoridades políticas pueden considerar que aún no están dadas las condiciones productivas y empresariales para introducir este tipo de políticas, que son más complejas, dentro del tejido productivo; por otro lado, todavía las experiencias realizadas en América Latina no arrojan resultados concluyentes sobre los beneficios obtenidos por este tipo de instrumentos.

Si bien, en este libro, se intenta aportar evidencias y reflexiones sobre las cuatro experiencias nacionales estudiadas y suministrar más información y análisis sobre los resultados y logros obtenidos, es sumamente probable que el nivel de entendimiento y de conocimiento de los empresarios sobre los potenciales beneficios de participar en iniciativas de articulación productiva sea aún muy limitado; la falta de resultados más contundentes, al menos en parte, puede estar vinculada con el escaso convencimiento de las empresas para concebir sus estrategias para ampliar sus capacidades competitivas propias mediante el desarrollo de ventajas externas como producto de articulaciones e interacciones más sofisticadas que las relacionadas con transacciones comerciales.

Este punto es central en la discusión y en la evaluación de los instrumentos y políticas de articulación productiva porque los resultados finales (vinculados con mejoras competitivas y aumento y mejoras en las oportunidades de negocio) dependen de la conducta de los agentes económicos, de la percepción que ellos tienen de su propia problemática, del rol que ellos le asignan al estado y a las organizaciones intermedias y de su visión del ambiente de negocios. Asimismo, es necesario aclarar que las diversas iniciativas que se pueden agrupar bajo el nombre genérico de articulación productiva, no son simples ni fáciles de implementar y que deben ser diseñadas con una perspectiva de mediano y largo plazo, que requieren no solo de recursos económicos y humanos, sino también de un proceso sostenido de construcción institucional y de articulación entre diferentes agentes. Para que este proceso de sea sólido, es preciso desarrollar capacidades para imaginar, diseñar e implementar proyectos y programas que sean específicos a cada realidad productiva, que se adapten a la demanda y a las características de los territorios y que respondan a la naturaleza de la política del país.

Este capítulo revisa las principales ideas y objetivos de las políticas de articulación productiva a la luz de las experiencias recientes de cuatro países de la región: Argentina, Brasil, Chile y El Salvador.

---

<sup>8</sup> Para más información, consultar la página [en línea] <http://www.tci-network.org/>

## 1. La política de articulación productiva en la estrategia de apoyo a pymes en América Latina

Después de dos décadas de avances y contramarchas en el diseño e implementación de políticas asociativas para pymes, las instituciones públicas responsables de las políticas de apoyo en América Latina<sup>9</sup> deberían estar en condiciones, una vez superados los efectos de la crisis financiera de 2008 y 2009 y las consecuencias de la desaceleración económica en Europa en 2010, para gestar un nuevo impulso dinamizador e innovador en políticas de fomento de articulación productiva; concibiéndolas y diseñándolas como una de las estrategias concretas para enfrentar los desafíos de competitividad, tanto a nivel micro como de subsistemas productivos<sup>10</sup>.

Como señalan diferentes estudios sobre pymes en América Latina (Ferraro y Stumpo, 2010; Tueros, Dini, Polo, Poma y Henríquez, 2009), un importante conjunto de empresas requiere un menú de instrumentos de apoyo más complejo y sofisticado que los convencionales incentivos básicos financieros. Tanto sus agendas tecnológicas, productivas y de negocios como los obstáculos que enfrentan para ampliar sus mercados, mejorar su productividad y crecer, están centrados en el desarrollo de nuevas ventajas que les permitan a las firmas operar en mercados de creciente internacionalización y presión competitiva sin necesidad de recurrir a apoyos espurios y transitorios, que por sus implicancias fiscales y discriminatorias son difíciles de sostener en el mediano plazo.

Por diversas razones, que se señalan posteriormente en este capítulo y en los cuatro estudios nacionales, el desarrollo de estas nuevas ventajas, su permanente reconstrucción y reconfiguración, en sentido dinámico, requiere de un trabajo conjunto entre diversos agentes económicos, instituciones (públicas y privadas) y gobiernos; cada uno de ellos realiza diferentes aportes, especialmente de conocimientos, tecnología y normativa. Justamente, la inteligente y operativa capacidad de articular activos y competencias técnicas, humanas y financieras, es la principal fuente de ventajas sólidas y del crecimiento sostenible de la productividad.

El propósito de incorporar acciones y políticas que faciliten esta articulación interempresarial e interinstitucional se fundamenta en el argumento anterior y se sostiene en dicho concepto. En otras palabras, las iniciativas de articulación productiva están conceptualmente orientadas a facilitar la construcción de ventajas competitivas que surgen principalmente de las inter-relaciones creadas y desarrolladas entre empresas e instituciones. En este sentido, la articulación productiva es uno de los instrumentos y herramientas que los gobiernos utilizan para crear condiciones y ambientes técnico-institucionales y económicos donde estas interrelaciones tengan lugar (puedan suceder, se potencien, etc.) de forma positiva y beneficiosa para las empresas y para el conjunto social. La estrategia de

---

<sup>9</sup> El universo de las pymes en América Latina es muy heterogéneo; incluye, por un lado, empresas muy pequeñas, prácticamente de subsistencia que abastecen a mercados muy restringidos de índole local, con fuertes limitaciones para su capitalización y crecimiento y, por otro lado, empresas pequeñas y medianas insertas en mercados complejos, en tramas productivas o cadenas globales, utilizando tecnologías altamente competitivas y con fuertes capacidades de expansión. Esta diversidad de agentes económicos, de situaciones de negocios, de mercados, tecnologías, recursos empresariales y desempeños productivos hacen que las estrategias y los sistemas de apoyo a las pymes focalicen con diferentes instrumentos e iniciativas el universo empresarial, orientando sus instrumentos de acuerdo a los objetivos gubernamentales. En todos los países, el sistema de apoyo está compuesto por un abanico y un menú amplio de acciones que atienden a diferentes objetivos o problemas. La articulación productiva es una herramienta para impulsar cierto tipo de conductas empresariales y comportamientos institucionales, especialmente cuando la generación de economías externas y ventajas competitivas puede ser producto de acciones de complementación y colaboración, entre empresas, entre instituciones y entre empresas e instituciones.

<sup>10</sup> En términos estrictos, se podría argumentar que la superación genuina de escollos competitivos está vinculada con mejoras de productividad derivadas de cambios técnicos y organizativos; es decir con el desarrollo de nuevas capacidades y ventajas reales (y dinámicas) en el ámbito de las empresas o de los subsistemas productivos. Sin embargo, existen otros factores de competencia en los mercados que se derivan de fuentes menos complejas, como son las ventajas estáticas vinculadas con recursos naturales, las ventajas vinculadas con el costo de factores (financiamiento a tasa negativa) o de corto plazo y coyunturales (incremento de precios internacionales de un producto por problemas productivos en otro país proveedor).

promover iniciativas de articulación productiva apunta, entonces, a estimular en las firmas el desarrollo de ventajas genuinas, de nuevas competencias, a través de diferentes tipos de interacciones con otros agentes productivos e instituciones.

Si bien es difícil identificar las razones precisas y las justificaciones técnicas y políticas por las cuales varios países de la región impulsaron programas asociativos y de articulación productiva dentro de sus estrategias de apoyo a las pymes en los últimos veinte años, resulta evidente –por lo que surge de los documentos oficiales– que, por lo menos, varias consideraciones externas fueron tomadas en cuenta, en la mayoría de los casos. Por una parte, la experiencia exitosa europea, especialmente la de algunas regiones de Italia con los distritos industriales, brindó un marco conceptual y de políticas que llamó fuertemente la atención de los gobiernos latinoamericanos de países con estructuras empresarias manufactureras más desarrolladas; en especial, parte de dicha experiencia fue expuesta y transmitida en el marco de los convenios de cooperación país-país que tuvieron lugar después de la crisis de los años ochenta. Tanto en el plano académico como en el ámbito de los formuladores de políticas se comenzó a reflexionar sobre las posibilidades de transferencia de las lecciones europeas (con mayores o menores adaptaciones y ajustes), sobre la importancia de fortalecer la oferta de diversos “servicios reales a la producción” que requerían las firmas para competir eficazmente – muchos de los cuales eran provistos por instituciones y asociaciones privadas o públicas locales o regionales– y sobre el aprovechamiento de las múltiples lecciones que surgían de la misma experiencia práctica de la política industrial.

Muy probablemente, la amplia divulgación de los trabajos de M. Porter (1990, 1998a y 1998b), referidos a la competitividad de las naciones, P. Krugman (1991) y Schmitz y Nadvi (1999), dieron un empuje especial a este conjunto de ideas y se constituyeron en referentes para políticos y funcionarios públicos en muchos países y regiones del mundo. La National Governors Association de Estados Unidos (NGA) señalaba, en su informe del 2002, que los clusters se han vuelto la política de desarrollo económico ‘sine que non’ a lo largo de Estados Unidos (“industry clusters have become the ‘sine que non’ of economic development policy across United States”) e invitaba, de alguna manera, a tomar estos casos como ejemplos de buena política pública, tanto por los beneficios directos e indirectos que generaban en el sistema productivo como por el impacto positivo que tenían en la asignación de recursos públicos al sector privado de la economía, por ejemplo, en materia de transparencia.

El interés por esta temática, tanto desde la perspectiva analítica como de la práctica política, trascendió los países industrializados y la literatura recogió experiencias y lecciones de las más variadas regiones del mundo, de grandes diversidades socio-culturales y provenientes de sectores y agrupamientos productivos muy dispares<sup>11</sup>.

Así, hacia mediados de los años noventa, la política pública de apoyo a pymes en América Latina se fue familiarizando con conceptos como trayectoria tecnológica, innovación, redes, clusters, distritos, economías externas, externalidades, ventajas dinámicas, articulación productiva, servicios a la producción, aprendizaje competitivo, sistemas nacionales de innovación, política tecnológica, etc. La política pública fue incluyendo, además de los tradicionales instrumentos de apoyo, otros ejes de acción en la búsqueda de mayores resultados para las empresas y subsistemas productivos de base sectorial-territorial. La estrategia de desarrollo productivo fue progresivamente incorporando nuevas temáticas (por ejemplo inserción externa y calidad) y espacios de legitimidad (el consenso sobre la importancia de las pymes no solo en términos estrictamente económicos sino en relación con el estilo de sociedad, la democracia, las oportunidades personales, el desarrollo de la clase media, etc).

---

<sup>11</sup> La trascendencia de esta temática no solo se manifiesta en una extensa bibliografía sino en la conformación de páginas web especializadas; por ejemplo [www.competitiveness.org](http://www.competitiveness.org) que pertenece al The Competitiveness Institute, institución organizadora del mayor evento mundial anual sobre clusters y que dispone de una base de experiencias internacionales. Asimismo, los organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas han puesto en marcha distintos programas, destacándose por su dimensión internacional, el programa de ONUDI “Development of Clusters and Networks”, email: [cluster@unido.org](mailto:cluster@unido.org). Por otro lado, para un relevamiento de algunos casos internacionales en países de desarrollo intermedio, véase Rabellotti, R. (1997), LEEDS (1996), ONUDI (1999a), ONUDI (2000a), CEPAL (2005).



Simultáneamente, la problemática de la competitividad de mediano plazo comenzó a ganar importancia en la agenda pública; con ella se reorientan las acciones públicas e instituciones y se inician una serie de experiencias de políticas de apoyo de naturaleza inédita hasta ese momento, que fueron consolidándose en los últimos años. Téngase presente que, en la mayoría de los países de la región, hace cuarenta o cincuenta años, las pequeñas y medianas empresas eran un universo de escaso interés para la política industrial, éstas no constituían la base productiva y estratégica de ninguna de las economías líderes latinoamericanas y que el paradigma de la política pública estaba aún dominado por la problemática de las corporaciones, las inversiones externas y las firmas transnacionales, y las empresas grandes (privadas o públicas) nacionales. Más aún, las pymes eran vistas como agentes económicos retrasados, con muchas posibilidades de extinción, con una bajísima productividad relativa, como subproductos de las heterogeneidades estructurales de la región y remanentes o rémoras de la falta de mercado y competencia. La discusión del desarrollo productivo pasaba por la sustitución de importaciones manufactureras, el debate entre sectores modernos y atrasados, inversión nacional o extranjera, desarrollo de rubros estratégicos (petróleo, petroquímica, cemento, siderurgia, etc.) dominado por empresas de gran porte y basados en esquemas de subsidios y aportes financieros estatales.

Sin embargo, un conjunto de cambios en el ámbito internacional modificaron las bases conceptuales e ideológicas de la política de desarrollo productivo y manufacturero de la post-crisis de los años setenta. La creciente internacionalización y el aumento del comercio mundial, las nuevas tecnologías aplicadas a la producción (especialmente la incorporación de la electrónica y la informática), los cambios en los precios relativos vinculados a la energía después de la crisis petrolera, las modificaciones en los procesos de organización de la producción y la reducción enorme de los costos de transacción, los cambios en los patrones de consumo (tanto por la incorporación de nuevos grupos poblacionales al mercado como por la diferenciación de productos), los cambios en los sistemas de aprovisionamiento de las grandes corporaciones y su creciente abastecimiento de insumos intermedios por fuera de los límites formales de las grandes empresas, entre otros, establecieron las bases para una re-elaboración conceptual y real de las fuentes de competitividad de las empresas, de los núcleos de beneficios y réditos y de las acciones (políticas) que deberían encarar los estados, tanto en el plano macro-normativo (regulación y apertura comercial) como en el plano de las iniciativas de apoyo y la focalización de los sujetos (tipos de empresas).

A su turno, el cambio de paradigma productivo y la emergencia de (muchas y variadas) nuevas áreas de negocios implicaron un aumento formidable de la complejidad para “imaginar, diseñar e instrumentar” la política de desarrollo productivo, la “arquitectura” de la plataforma institucional que la pusiera en marcha eficientemente y sus fuentes de financiamiento. Lo que décadas atrás aparecía como obvio comenzó a estar sujeto a discusiones y replanteos, algunos más vinculados a la reforma del Estado como tal, aunque otros guardaron estricta relación con la cuestión productiva y empresarial. Por ejemplo, qué incentivos utilizar; cuántos recursos públicos transferir con o sin contrapartida, con o sin recupero; cómo crear instrumentos de política pública que se orientaran por la demanda de los sujetos beneficiados respetando los intereses generales del país en materia productiva, tecnológica y de empleo; cómo diferenciar los mecanismos de apoyo en relación con los principales obstáculos y desafíos de diferentes tipos de firmas; cómo facilitar los efectos demostración y cómo ampliar los beneficiarios de externalidades; cómo difundir el conocimiento que se iba generando, etc.

La experiencia de política pública de apoyo a las pymes desarrollada en América Latina en los últimos 20 años es vastísima, ha sido concebida desde muy diversas perspectivas, ha contado con una enorme variedad de instrumentos y ha hecho foco en diferentes problemas y formas de superarlos; sin embargo la cuestión del financiamiento ha dominado la manera en la que los estados nacionales visualizaron su aporte. Por múltiples motivos, la historia de la política hacia las pymes no contiene un registro amplio de las evaluaciones y de los resultados obtenidos vis a vis los recursos invertidos. Ciertamente éste no es un problema solamente relacionado con la política de apoyo a las pymes sino

que, en general, tiene mayor relación con el seguimiento y evaluación del gasto público y el funcionamiento del estado y de los diversos gobiernos en América Latina<sup>12</sup>.

Dentro del amplio espectro de políticas e instrumentos de apoyo a las pymes, actualmente existen variadas y ricas experiencias de articulación productiva en diferentes países de la región. Algunos casos toman el encuadre conceptual de cluster, otros están fundados en redes de tipo horizontal o sectorial; algunos tienen un fuerte anclaje territorial, mientras que otros tienen ejes de naturaleza sectorial o tecnológica (Dini, Ferraro y Gasaly, 2007). En última instancia todos están inscriptos en la búsqueda del desarrollo de ventajas colectivas, en la generación de economías externas o de aglomeración o en la instrumentación de acciones grupales de mutuo beneficio.

Más allá de la discusión teórica y de las peculiaridades de cada una de las intervenciones e instrumentos, es evidente que los gobiernos han intentado superar, con estas iniciativas, la propuesta convencional de actuaciones de tipo individual (firma a firma), para encarar iniciativas de participación e impactos múltiples, tanto en el plano de las firmas como en la órbita institucional; es decir acciones focalizadas (o demandadas) desde un colectivo sectorial o de empresas, con o sin arraigo territorial y orientadas hacia el desarrollo de ventajas (o superación de obstáculos) que requieren la concertación y coordinación de esfuerzos en pos del desarrollo de nuevos conocimientos (o activos intangibles y tangibles) que refuercen (fortalezcan e incrementen) los factores de competitividad de las empresas. En muchas de esas iniciativas, la proximidad territorial ha sido un elemento central para generar aglomeraciones productivas con un conocimiento tácito compartido y con vínculos entre empresas. El encuadre territorial (gobierno local, estructura empresarial, instituciones, cultura, sentido de pertenencia, etc.) ha tenido importancia y estos aspectos han surgido como elementos significativos a la hora de analizar los resultados de las experiencias más exitosas.

Desde cierta perspectiva, éstas son políticas selectivas o de índole superior, ya que no pueden aplicarse, como se señaló al comienzo, en cualquier circunstancia; sus mayores impactos y beneficios tienen lugar cuando se cuenta con ciertas condiciones de base y requiere que las empresas realicen una serie de aportaciones y asuman compromisos y responsabilidades como también deben hacerlo los gobiernos e instituciones participantes. Dicho en otras palabras, los objetivos e instrumentos cobijados bajo la “estrategia de articulación” atienden a cierto tipo de problemáticas que, en muchos casos, está asociado a ciertos tipos de empresas, con cierta trayectoria en el mercado, para quienes algunos problemas competitivos solo pueden ser resueltos de manera conjunta y articulada.

## 2. ¿Qué elementos conceptuales justifican desarrollar instrumentos e iniciativas de articulación productiva?

Esta sección intenta brevemente aclarar qué implica conceptualmente la articulación productiva, qué se pretende significar con este término y cómo ha sido concebido en los diferentes casos analizados en este libro. La idea no es proponer un debate intelectual y académico sino examinar los diferentes significados que este concepto tiene (y ha tenido); esto, a su vez, se expresa en diferentes políticas, instrumentos y experiencias. El énfasis que se pone en esta sección para aclarar conceptos, objetivos implícitos y abordajes políticos tiene relación con limpiar cierta vaguedad de ideas y rescatar la particularidad de los diversos casos e instrumentos, no solo para evitar confusión en las comparaciones sino para extraer algunas lecciones útiles, que puedan ser compartidas.

Asimismo, interesa, en esta sección, poner de manifiesto por una parte, algunos condicionantes necesarios para que los estímulos provistos por los instrumentos alcancen los

---

<sup>12</sup> Algunos países cuentan con sistemas de evaluación lo cual les ha permitido aprender de los instrumentos utilizados y han logrado mayor coherencia temporal en la estrategia. En otros países esta estrategia se diluye, dando lugar a experiencias de tipo “*stop and go*” que neutralizan los efectos de las decisiones anteriores y sus resultados macroeconómicos o de desarrollo productivo, más allá de los beneficios positivos que hayan podido generar en las empresas de manera individual.

resultados buscados y por otra parte, mencionar algunas de las limitaciones o aspectos negativos que pueden, eventualmente, acontecer a raíz de una implementación sesgada.

En términos bien amplios, (Dini, 2010) define la “articulación productiva (AP) como un acuerdo de colaboración entre actores económicos, orientado a la generación de un beneficio competitivo” y agrega que, por lo tanto, se entiende como tal cada modalidad de interacción positiva y voluntaria (no impuesta, ni casual) entre actores de una determinada comunidad productiva.

Esta definición permite albergar muchas formas diferentes de “acuerdos de colaboración”, desde los más básicos, como redes horizontales de cooperación con participación simétrica de sus miembros hasta esquemas más complejos y próximos a “clusters” o aglomeraciones productivas o esquemas de cadenas de valor jerarquizadas. Por lo tanto, cuando se habla de articulación productiva se está haciendo referencia a una idea amplia, de características abiertas, que fundamentalmente tiene por propósito desarrollar un beneficio (una ventaja, fuente o factor) competitivo a partir de la interacción conjunta y compartida de varios agentes económicos.

Más aún, uno de los aspectos centrales constitutivos en el concepto de articulación productiva es que los “actores económicos independientes establecen, acuerdos de colaboración para desarrollar acciones que apuntan a resultados que no podrían lograrse si actuaran de forma aislada” (Dini, 2010) o que, por lo menos, la obtención de dichos resultados requeriría esfuerzos muy superiores (tanto financieros como de otros recursos internos) que no se justificarían para ninguna pequeña y mediana empresa individual<sup>13</sup>.

Un segundo elemento fundamental está vinculado con el carácter o la naturaleza de la interacción de los agentes: la organización interna de la articulación productiva debe poder compatibilizar los procesos de cooperación, colaboración y competencia entre agentes independientes; ya que los resultados obtenidos refuerzan las ventajas de las firmas, deberían incrementar las posibilidades de penetración en mercados, la capacidad competitiva, la productividad y las tasas de beneficios. Las cualidades de las formas de interacción de los agentes permiten generar procesos simultáneos de innovación, aprendizaje y desarrollo de ventajas competitivas, algunos en el ámbito microeconómico y otros a nivel colectivo. La mecánica de interacción (modalidad de funcionamiento, objetivos, estrategia, iniciativas, acciones, proyectos y actividades, y su gobernanza) facilita obtener resultados de eficiencia colectiva que se traducen en beneficios apropiables y economías externas de difusión más o menos amplia. (Schmitz, 1997)

Según Enright (1992), un “cluster” es una aglomeración de firmas de un mismo sector productivo o industrial o de actividades económicas vinculadas (cadena de valor sectorial), en un área geográfica delimitada (base territorial); está constituido por empresas de relativa especialización, reflejando una marcada división del trabajo –lo que deriva en ventajas de escala y productividad–, y de base tecnológica semejante y en permanente proceso de adopción de mejores técnicas. Se trata de empresas interrelacionadas, complementarias e interdependientes (horizontal y verticalmente) en el proceso productivo; esta interdependencia se materializa a través de canales comerciales, contratos comerciales o tecnológicos, relaciones de subcontratación y abastecimiento y de otro tipo de vínculos (compartir información comercial y tecnológica, participar en estrategias conjuntas de mejoras de calidad o penetración de nuevos mercados, etc.), que por la misma modalidad de interacción y complementación generan ventajas colectivas derivadas como *by-product* no intencional de las acciones de cooperación y competencia entre las empresas. Debe tenerse presente que el *cluster* no es un sistema de firmas cerrado; por el contrario, está expuesto a la entrada y salida de empresas, no está

<sup>13</sup> Durante mucho tiempo, se asumió que las pymes no podrían acometer esas acciones por razones exclusivas de tamaño, de monto de recursos. Si bien esto es cierto, aunque no en todos los casos, uno de los problemas principales por los cuales las empresas deciden sumarse a este esfuerzo compartido está vinculado con el riesgo (técnico y económico) que implica el desarrollo (y el mantenimiento) de ventajas competitivas de índole superior, no fácilmente accesibles para el grueso de los competidores, basadas en conocimientos específicos y con resultados apropiables concretos, aunque generando economías externas positivas que, eventualmente pueden redituar en el desarrollo y consolidación de nuevas y mayores ventajas.

dimensionado ni jerarquizado de manera formal y la exposición a la competencia interna y externa genera presiones que empujan la innovación y, también, la colaboración.

El resultado de buen funcionamiento de las articulaciones productivas (sea de los más simples a los más complejos) se manifiesta en un **dinámico nivel de eficiencia colectiva**, no alcanzable de forma aislada e individual por las empresas, excepto a un altísimo costo y considerables inversiones hundidas<sup>14</sup>. En palabras de Schmitz y Nadvi (1999), en la generación de la eficiencia colectiva (*collective efficiency*) convergen las ventajas derivadas de economías externas y de la acción conjunta (*competitive advantages derived from external economies and joint action*) de empresas e instituciones<sup>15</sup>.

Las iniciativas de articulación productiva y sus estrategias no son exclusivas de regiones con alto desarrollo tecnológico, con presencia de industrias como la del automóvil, fuerte presencia de tecnologías de información y comunicación o sofisticados productos electrónicos. En las regiones atrasadas, una estrategia basada en la articulación productiva puede acelerar el movimiento de un conjunto de elementos, que no podrían ponerse en marcha sobre la base de intentos aislados y no sistémicos; por ejemplo: a) la movilización y utilización de recursos locales disponibles y de baja productividad, tanto naturales como humanos y financieros; b) la disminución de las barreras a la entrada originadas en los niveles de riesgo ya que promueven procesos colectivos y articulados (complementarios) de inversión, acotados en magnitud, que resuelven de forma más eficiente la función de producción, (particularmente las relaciones entre diversificación y especialización, equipamiento y tiempos muertos, mano de obra, calificaciones requeridas y productividad); c) la baja de los requerimientos de capital de trabajo, ya que no solo se requieren menores niveles de stock de insumos y materiales sino que además se facilita la introducción de créditos y documentos comerciales y la actuación de operadores de comercialización (brokers) que detectan y buscan nuevas oportunidades y que operan como multiplicadores de las capacidades financieras grupales, entre otros.

Visto desde la perspectiva de la política pública, la literatura no solo reconoce un desplazamiento del eje de atención hacia estrategias colectivas de intervención<sup>16</sup>, sino que identifica una serie de ventajas que están radicadas en la eficiencia de la implementación de acciones basadas en recursos públicos cuando se atiende a las demandas de agrupamientos productivos. Por un lado, estos sistemas productivos (basados en la articulación productiva) proveen un mejor marco para diseñar y organizar la provisión de servicios y canalizar instrumentos de apoyo dado que se dirigen a necesidades colectivas y focalizan sobre requerimientos interdependientes. Por otro lado, la atención de las necesidades de una articulación productiva indirectamente implica operar transversalmente sobre las ventajas locales y territoriales, dado que, en el funcionamiento de éstas, ambas dimensiones (sector y territorio) actúan sistémica e interrelacionadamente. Un ejemplo típico en este sentido han sido los programas de recalificación laboral, que a la vez que atienden a los nuevos requerimientos de

---

<sup>14</sup> Expresado de otra forma: "Concentration or clustering gives business an advantage over more isolated competitors. It provides access to more suppliers and customized support services, to experienced and skilled labor pools and to the inevitable transfer of knowledge that occurs where people casually meet and talk about business. Clustering enables companies to focus on what they know and do best; they need not to do things they do not do well. Firms also benefit from synergy. Companies able to operate more or less as a system can use their resources more efficiently and collectively produce more than the sum of their individual outputs." National Governors Association, (2002)

<sup>15</sup> La siguiente propuesta de la Corporación de Desarrollo Económico de Cairns en Australia resume con precisión el argumento de la eficiencia colectiva: "Industry clustering is the collaborative effort of groups of communities and industries pooling their knowledge, expertise and motivation to increase their competitive advantage...(why?) Because the majority of SMEs often lack critical mass and cannot leverage the financial and marketing expertise required to compete in today's global economy...Without the capacity to do this, businesses find it harder to compete on an international stage and the ultimate price will be paid at the local level, where jobs growth will slow and communities will find it harder to expand their economies (subrayado de los autores). The ability to pull resources together quickly makes all the difference today... (Australian Tropical Foods, Tropical North Queensland, Australia, [www.australian-tropical-foods.com](http://www.australian-tropical-foods.com))

<sup>16</sup> Thus government agencies are gradually turning their attention from individual firms and places to collections of firms or 'clusters' (National Governors Association, 2002)

mano de obra significan una mejora del conjunto de los recursos humanos y de la interacción con las instituciones involucradas (universidades, agencias, etc.) en un aglomerado productivo

El apoyo a la formación y consolidación de aglomerados productivos puede significar diferentes acciones dependiendo del nivel de desarrollo alcanzado por el conjunto de empresas, del tejido institucional o del subsistema productivo sujeto a apoyo. Tal vez un punto de partida básico para aquellas áreas o conjuntos de muy bajo desarrollo productivo relativo consiste, justamente, en identificar necesidades comunes y puntos de partida desde los cuales generar una movilización de acciones, por ejemplo oportunidades comunes de mercado, ventajas competitivas existentes –si las hubiese– o las debilidades principales, ya sean éstas vinculadas con el proceso productivo o con las relaciones y vínculos entre los diferentes agentes del conglomerado.

Este último elemento es de singular importancia<sup>17</sup>. Como se ha tratado de indicar en esta sección, la fuerza competitiva de la articulación productiva reside en la interacción de las empresas e instituciones; de allí nace la capacidad de innovación, la puesta en marcha de imitaciones técnicas, la difusión de información sobre nuevos mercados, las tecnologías, la armonización de decisiones, la búsqueda de información de clientes, etc. En este sentido, la construcción de mecanismos institucionales es de vital trascendencia (intermediarios, brokers, diseminadores, promotores, gerentes, agencias etc.) ya que puedan ampliar, acelerar y consolidar los circuitos comerciales y productivos y la difusión de ideas, innovaciones e información entre los agentes.

Un aspecto interesante que vale la pena subrayar es que en los conglomerados que caracterizan a los mecanismos de articulación productiva existen tanto relaciones formales como de naturaleza informal; en algunos casos compartir un espacio territorial facilita la actualización de la formación de recursos humanos porque el sistema educativo y laboral genera opciones de recalcificación y oportunidades de aprendizaje. Esta es una ventaja competitiva colectiva basada en la eficiencia del juego de instituciones y empresas, que es apropiada por las pymes en el mercado de trabajo. En otros casos, el desarrollo y la apropiación de las ventajas requieren que la empresa asuma un rol más activo o que participe directamente en la construcción de nuevas capacidades.

En síntesis, bajo el concepto de articulación productiva se incluyen distintas modalidades operativas y se persiguen diferentes objetivos. En los casos nacionales analizados en esta publicación se pueden constatar diferentes instrumentos así como diversas formas operativas y de organización. Una buena parte de las experiencias que se documentan aparecen como interesantes. Sin embargo, las estrategias de articulación productiva necesitan cumplimentar, para tener un mayor éxito relativo, un conjunto de condiciones básicas.

Por un lado, los mecanismos de articulación productiva requieren insertarse en un escenario de negocios claro y predecible, es decir que debe existir un marco regulatorio, un conjunto de normas y un ambiente macroeconómico propicio. La articulación productiva no puede resolver las contradicciones que exceden el nivel de acción de los agentes participantes (por ejemplo, la distorsión de precios relativos), pero en cambio puede ser muy vulnerable ante decisiones de más alto nivel que escapan a sus mecanismos de gobernanza internos (por ejemplo, ante los cambios regulatorios).

Por otro lado, los mecanismos de articulación productiva son “soluciones” operativas a debilidades y carencias competitivas o de crecimiento que, muchas veces, tienen que buscar o generar respuesta por fuera de la propia articulación o aglomerado productivo. Dicho en otras palabras los mecanismos de articulación productiva no son herramientas de cerramiento, no son auto-centrados, autosuficientes y armónicos; son esquemas de cooperación, coordinación y articulación de esfuerzos y recursos que necesariamente deben desarrollar y recrear vínculos externos al aglomerado productivo, proveyéndose de información, tecnologías, mercados, recursos humanos, etc. Si bien una de sus metas

---

<sup>17</sup> “Regional identity, at least its economic identity, is more and more dependent on the interaction and information flows among individuals, firms and institutions, than on territorial details. These flows depend largely on levels of associative behaviours and on the existence and the strength of social infrastructure and/or the intermediary associations, which act as brokers or gateways.” Enright M. (1993)

es el desarrollo de capacidades endógenas y, con ello, el desarrollo de funciones colectivas como el aprendizaje conjunto, la potencialidad de éstas estará determinada por su confrontación competitiva exitosa con el exterior (es decir, fuera del aglomerado productivo) y en otros mercados.

Asimismo, los aglomerados productivos, por sus propias características, requieren de ciertas condiciones internas básicas mínimas, más allá que las mismas se pueden trabajar y acrecentar. Por una parte, existe en cualquier ámbito productivo una historia, una cultura y una serie de conflictos de índole político-institucional que deben ser tomados en consideración. No es necesario que no existan para que los aglomerados puedan tener éxito, sino que deben ser “canalizados” apropiadamente para que los “juegos” colectivos puedan tener resultados positivos y algunos activos intangibles puedan progresivamente ir recreándose, por ejemplo, la confianza, el “buen” gobierno, el respeto a las normas comunes o la reciprocidad de esfuerzos.

Las historias previas en el interior de los aglomerados productivos no son neutras y los mecanismos formales de gobernanza y representación pueden ser centrales en una estrategia de articulación productiva. Téngase presente que, exceptuando los casos más simples, en los demás puede haber situaciones de asimetrías entre los participantes que deben estar reguladas (formal o informalmente) para que el “común denominador” interno facilite las interacciones colectivas y genere las externalidades apropiadas. En este sentido, los propios aglomerados productivos deben buscar las formas políticas internas de gobernanza y de solución de conflictos, para lo cual se requieren consensos básicos entre los líderes de la articulación productiva (incluyendo al gobierno), compromisos de largo aliento y responsabilidad en las actuaciones individuales empresarias.

### 3. Resultados de los estudios nacionales

#### a) Argentina

En Argentina, el término “políticas de articulación productiva” está poco difundido entre los formuladores de política y no tiene entidad propia en el panorama de las políticas de fomento productivo. En general, tiende a asociarse a la coordinación y colaboración entre agentes públicos y privados como modalidad de trabajo para diferentes fines, tales como la formulación de políticas sectoriales, el desarrollo de sectores emergentes, la descentralización de los instrumentos de fomento y el desarrollo regional, el desarrollo de subcontratación y proveedores, entre otros.

En el campo del desarrollo regional, la articulación productiva se relaciona, principalmente, con los programas basados en *clusters* o cadenas productivas que comenzaron a desplegarse con la recuperación de la economía argentina luego del 2002 y estuvieron fuertemente vinculados con el diseño de proyectos de asistencia técnica y financiera de organismos multilaterales de crédito. Estos programas centraron su estrategia de intervención, para la consecución de sus objetivos, en el desarrollo de formas diversas de interacción y articulación productiva entre agentes privados y públicos vinculados a un aglomerado o cadena productiva. La idea central fue poner en marcha proyectos de apoyo a la competitividad del agregado productivo o desarrollar nuevas oportunidades de negocios en aglomeraciones productivas estancadas.

El estudio sobre Argentina identificó 10 programas con este enfoque, de los cuales 5 fueron analizados en profundidad; algunos de índole nacional (PITEC, PROSAP, Norte Grande) y otros de ejecución provincial (Río Negro, Mendoza, San Juan, etc.). Se trata de intervenciones con foco en las Mipymes que tienen marcadas diferencias en términos de objetivos, alcance y temática de las articulaciones, las condiciones de partida, el presupuesto asignado y la continuidad del apoyo. Estas diferencias dificultan establecer patrones comunes de comparación para inferir su eficacia, comparar los principales logros, en especial teniendo en cuenta que no se trató de intervenciones puntuales. Por el otro lado, estas diferencias revelan el distinto tipo de uso que puede tener la herramienta de la articulación productiva.

El conjunto de las experiencias analizadas tiene resultados valorados como positivos en el marco de la operatoria inherente de cada una de ellas. Estos avances se sustentan en la construcción o

fortalecimiento de una red interinstitucional, que en algunos casos tiende a ser extensa, con carácter más permanente, y en otros más focalizada en determinadas actividades asociativas, en ocasiones de tiempo acotado. Asimismo, se destaca que los programas enfrentaron diversos problemas operativos que condicionaron su implementación, uno de los cuales fue la propia historia del aglomerado productivo y cadena, que albergaba conflictos de larga data interinstitucional que fueron complejos de resolver o de “dejar al costado” para focalizar en acciones comunes independientes de los viejos conflictos previos<sup>18</sup>. Un adecuado entendimiento sobre ellos debería tomar en cuenta que los complejos o aglomerados abordados no son comunidades armónicas, sino heterogéneas, con capacidades productivas diferenciales, con complejidades propias y trayectorias socio productivas particulares. En este sentido, los problemas no afectan por igual a todos los agentes, ni la capacidad de respuesta y de asimilación del conocimiento es semejante entre todos los miembros, con lo cual los resultados pueden crear ventajas y beneficios competitivos pero también la aparición de nuevas asimetrías.

De modo estilizado, las dificultades detectadas se relacionan con: (i) los cambios de contexto político e institucional, cambios en las reglas de juego sectorial o local; (ii) el limitado acceso a algunos instrumentos de financiación de los programas y demoras de procedimiento propias de beneficiarios institucionales, es decir programas descompensados en apoyo financiero y en el tiempo de actuación; (iii) las restricciones de acceso al crédito de corto y mediano plazo, incluyendo el capital de trabajo, que demandan los esfuerzos innovativos y asociativos en general; (iv) la escasa disponibilidad de recursos humanos con formación adecuada para liderar procesos de construcción de consensos, coordinar cluster y grupos asociativos; (v) la limitada continuidad en el apoyo para la consolidación de dinámicas asociativas; (vi) la participación de diferentes organismos e instituciones con lógicas y culturas diversas, algunos con dependencias jurisdiccionales distintas; (vii) la elevada segmentación y heterogeneidad de agentes al interior de las cadenas, algunos con amplia extensión territorial, no exentas de conflictos interinstitucionales; y (viii) la fragilidad de algunas instituciones públicas y privadas, etc. Si bien algunos de estos problemas son atribuibles al diseño mismo de los programas, en otros casos, las limitaciones de capacidades humanas y empresariales constituyó una barrera importante para avanzar con mayor velocidad.

A modo de síntesis, a partir de lo expuesto se derivan algunas recomendaciones. Teniendo en cuenta que se trata de una política experimental relativamente nueva para Argentina, estas recomendaciones se relacionan esencialmente con la necesidad de generar espacios de reflexión sobre diversas temáticas: (i) la precisión conceptual del objeto de promoción; (ii) la sobrevaloración del instrumento en cuanto a los resultados esperados y los tiempos de maduración; (iii) los mecanismos más adecuados tendientes a la movilización de los recursos empresariales locales (metodología de trabajo) y coordinación entre programas que operan en una misma región/sector y a cargo de otras instituciones que operan con algo grado de independencia; (iv) las modalidades más efectivas para capitalizar aprendizajes institucionales y realizar ajustes; (v) la evaluación y monitoreo en el tiempo de las experiencias; (v) la consideración de temáticas adicionales para la evaluación de impacto (puntos de partida, senderos evolutivos de los agentes, etc.); (vi) la continuidad en el apoyo; y (v) el desarrollo de capacidades para implementar estos proyectos.

Finalmente, es de destacar que se ha puesto en evidencia para la implementación de estos programas que influyen diferentes plazos: el político institucional, el de ejecución y el empresarial. Estos plazos deberían ser considerados tanto en la etapa de diseño como en la de ajuste en la modalidad de intervención.

---

<sup>18</sup> La gestión de estos programas normalmente recurre a una agencia, consultor-gerente externo, que no está involucrado en conflictos históricos y pasados. Esta ha sido una buena decisión y ha dado buenos resultados, en la medida que el operador era independiente de los negocios de la cadena y podía operar de forma neutra y desinteresada.

## b) Brasil

La política de apoyo a APL (acuerdos o aglomeraciones productivas locales) en Brasil es el caso de mayor fortaleza en América Latina, en cuanto a niveles de cobertura geográfica y sectorial así como en recursos, en materia de una política nacional concebida y estructurada para fomentar la articulación productiva como parte de la política industrial y de desarrollo productivo de un país. Si bien los APL, como forma de organización de la producción, con base en una fuerte presencia de pymes, existen desde mucho antes, su instalación como política formal de la Federación, o estado nacional, se materializa en agosto de 2004 bajo la coordinación del Grupo de Trabajo Permanente de APL (GTP APL) vinculado al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC). El GTP APL comenzó reuniendo a 23 instituciones que participaban con diferentes instrumentos de fomento a pymes, mediante una secretaría técnica que estaba dotada de una estructura organizativa, con el objetivo de desarrollar y diseminar una metodología de apoyo integrado para APL que sirviera de base a la articulación y coordinación de las diferentes actividades y acciones de los ministerios y dependencias gubernamentales.

El concepto de APL fue desarrollado por investigadores del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Rio de Janeiro y está fundamentalmente vinculado con el marco conceptual de los distritos industriales y clusters, que han sido analizados en la literatura sobre organización de la producción en pymes y desarrollo local. Los APL son aglomeraciones territoriales de agentes económicos, políticos y sociales donde se llevan adelante un conjunto de actividades productivas específicas de forma articulada e independiente (Teixeira y Ferraro, 2009). Los APL se caracterizan por la aglomeración de empresas especializadas pertenecientes al mismo sector productivo y además, éstos pueden cobijar a los proveedores de materias primas, otros insumos y servicios así como a las instituciones públicas y privadas que apoyan el fomento productivo, con formación y capacitación de recursos humanos, financiamiento y asistencia técnica para actividades asociativas. Estas formas de articulación productiva, con fuerte presencia de pymes pueden adquirir diferentes formas y densidades en relación a los vínculos entre los agentes, y esto va a depender de las características históricas, culturales e institucionales que, entre otros factores, están presentes en cada territorio.

La lógica de la política de APL es articular los esfuerzos de los diferentes actores y agentes locales vinculados con la producción para identificar sus necesidades y dar respuesta a las mismas a través de los instrumentos de apoyo existentes o generando proyectos de dinamización que se inscriben en un plan de desarrollo estratégico que se prepara junto con el comité gestor del APL.

Mediante esta política se definieron los criterios de actuación conjunta del gobierno y los privados para el fortalecimiento y desarrollo de APL, se propusieron modelos de gestión y la construcción de un sistema de información para el seguimiento de las acciones y actividades en cada uno de los APL apoyados. También se trabajó sobre experiencias piloto para desarrollar metodologías que pudieran ser aplicadas en diferentes experiencias.

En una primera etapa, en el año 2004, se habían identificado cerca de 450 APL en diversas actividades económicas. El SEBRAE actuaba en más de la mitad de ellas y para desarrollar una metodología propia a partir de buenas prácticas internacionales, mediante el proyecto SEBRAE-PROMOS-BID, se trabajó en una experiencia piloto, en cuatro localidades y APL del país, junto con técnicos italianos para la construcción de competencias técnicas de gestión y programación que permitieron, posteriormente, la utilización y difusión de esta metodología<sup>19</sup>.

Posteriormente, mediante implementación de esta política, se identificó un total de 955 APL existentes en el país, incluyendo tanto a las experiencias consolidadas como a las más incipientes o con potencial; los sectores cubiertos por la rica geografía de los APL van desde aquellos de base agrícola y pecuaria, a los de base mineral, turismo o actividades industriales, ya sea éstas industrias tradicionales, intensivas en mano de obra o capital, además de sectores innovadores o intensivos en tecnología. Es decir

<sup>19</sup> Para más detalle, véase Caporali y Volker, 2004.



hay una amplia cobertura sectorial y diversidad de actividades con diferente nivel de maduración y desarrollo.

De esta forma se consiguió ampliar el número de instituciones gubernamentales participantes, a las cuales se incorporaron también algunos bancos. Se amplió la actuación del GTP APL y cada estado pudo incorporar una lista de 5 APL considerados prioritarios. Se han realizado conferencias anuales coordinadas por el MDIC con el objeto de generar aprendizaje y difusión de las mejores prácticas entre los diferentes APL del país.

En la primera etapa, las autoridades del SEBRAE Nacional reconocían a los APL como una herramienta útil para el desarrollo institucional en las diferentes regiones de Brasil; en el año 2005, por cada acuerdo de APL en el que participaba SEBRAE, lo hacían además, en promedio más de 7 instituciones. Además, por cada real que el SEBRAE ponía para el fomento de los APL, los otros socios institucionales colocaban 2,5 reales de contrapartida lo cual generaba recursos adicionales para el fomento productivo.

Ya en su primer mandato, con el lanzamiento de la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE), el presidente Lula daba señales de la intención de su gobierno de construir una política industrial más amplia. A pesar de haber conseguido algunos resultados, la PITCE tuvo alcance limitado debido a la prioridad otorgada a la política macroeconómica en ese momento.

En mayo de 2008, el gobierno lanza la Política de Desarrollo Productivo (PDP), con el objetivo central de dar sustentabilidad al ciclo de expansión de la economía brasileña iniciado en 2004, puede ser considerada como una continuidad de la acción del Presidente Lula en el área industrial.

La inserción de las pymes en la PDP es bastante significativa ya que el fortalecimiento de este tipo de empresas es visto como un desafío para la política y además, una de sus macrometas hace referencia a su dinamización mediante el aumento de sus exportaciones. Todo indica que hay un reconocimiento explícito e inédito desde el punto de vista de las políticas públicas, a la importancia de este tipo de empresas para la dinamización de la economía.

No obstante, según el documento de Teixeira en este libro, no fue posible identificar en la PDP una articulación explícita con la política de APL, que anteriormente era considerada como la principal iniciativa de apoyo a las pymes y una de las políticas más fuertes y consistentes de apoyo a la articulación productiva en América Latina. A pesar de constituirse como una política pública desde 2004 cuando los APL fueron incluidos en el Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007 y posteriormente en el de 2008-2011, en la PDP no se hace mención explícita a esa política o programa.

En realidad, el principal agente de la política de APL era el Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE), que es una institución considerada paraestatal en Brasil y que no es parte de la estructura de gobierno. Desde el principio de la década, SEBRAE venía enfatizando el apoyo a la dinamización de los APL como una forma de garantizar una mayor efectividad a sus acciones, teniendo en cuenta una atención direccionada a grupos de empresas en vez de atender a empresas individuales. Posteriormente, SEBRAE pasó a priorizar el desarrollo territorial integrado, intentando abarcar diversas estructuras productivas y sociales presentes en determinados espacios geográficos donde se insertan los APL. De esta forma, estas políticas públicas de apoyo a los APL parecen aisladas de las demás políticas públicas en vigor con la PDP aún cuando el tema sea abordado por otras instancias de gobierno, como el Ministerio de Integración o el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), sin que haya una articulación explícita con la PDP y otras políticas públicas.

Es decir que a pesar del énfasis que la PDP pone en el apoyo a las pymes, el diagnóstico y las propuestas para este tipo de empresas no hacen mención a las políticas anteriores enfocadas en APL, ni a la institucionalidad que había sido creada para tal fin.

De hecho, en la PDP, el papel de los APL como forma de organización productiva no queda bien claro. Por un lado, en la parte estratégica vinculada con la regionalización, una de sus objetivos es construir Planes de Desarrollo Productivo basados en APL, por Estado, estableciendo metas para

2008, 2009 y 2010, pero sin mencionar las iniciativas anteriores del Grupo de Trabajo Permanente GTP APL, coordinado por el MDIC.

Por otro lado, en los Programas Estructurantes para Sistemas Productivos, el apoyo a APL aparece, en 4 casos: textil y confecciones, cuero y calzados, muebles y agroindustria. Para estos sistemas productivos se recomienda la formación de consorcios de exportación, evidenciando una preocupación con promover alguna forma asociativa entre las pymes de esos sectores tradicionales. De la misma forma, en la parte estratégica para pymes, en la parte relacionada con las directivas para la construcción de medidas, se menciona la promoción de programas de extensión industrial exportadora (PEIEX) para APL y se la incluye en el Plano Plurianual 2008-2011. Sin embargo, el hecho de que se trata de una directiva para construcción de medidas indica que existe un camino a recorrer antes que este programa PEIEX pueda ser considerado una medida efectiva.

Uno de los problemas que son frecuentemente señalados en relación a la política de APL es su falta de claridad en relación a los objetivos que se persiguen que incluyen la reducción de desigualdades sociales y regionales, la innovación tecnológica, la modernización de la base productiva, el crecimiento del empleo y del ingreso, la reducción de la tasa de mortalidad de las micro y pequeñas empresas, el aumento de la escolaridad y la capacitación, una mayor competitividad y productividad y el aumento de las exportaciones. Por ejemplo, en relación a este último objetivo declarado, que implica un énfasis en la promoción de exportaciones, la selección de los APL a ser apoyados deja algunas dudas en relación a la coherencia del enfoque y la concreción del objetivo. Buena parte de los APL están localizados en las regiones Norte y Nordeste, que son las más pobres, en donde más de la mitad de los APL están vinculados con la agricultura y la ganadería, atendiendo a mercados locales. Estos datos parecieran indicar que la política de APL podría estar siendo utilizada más como una política compensatoria para regiones menos desarrolladas que como un efectivo instrumento de promoción de la competitividad y las exportaciones.

Por otro lado, existen dificultades para encontrar evaluaciones consistentes que midan el impacto de los APL, a pesar del poco tiempo transcurrido desde la implementación de estas políticas<sup>20</sup>. En algunos casos, pareciera que las políticas de APL han perdido crédito en los últimos dos años, inclusive dentro del propio SEBRAE, que era su principal agente ejecutor. Este ahora se ha volcado a apoyar el desarrollo territorial, mismo sin tener una noción clara como institución para dar continuidad a los esfuerzos anteriores en APL y poder actuar en varios frentes en el mismo territorio.

En síntesis, pareciera que con la implementación de la PDP, el papel de los APL no queda claro y que el peso de esta modalidad de actuación se ha debilitado en la estrategia de desarrollo productivo del país. Después de una primera fase de gran fortaleza de la política de APL en Brasil, pareciera que la PDP no consigue, en forma explícita y práctica, dar un nuevo impulso dinamizador. Es más, se produce un debilitamiento en la promoción de APL como parte de la estrategia de desarrollo productivo del país, tornándose más en acciones enfocadas a reducir desigualdades regionales y combatir problemas sociales en regiones menos desarrolladas o<sup>21</sup> carenciadas.

### c) Chile

La política pública de articulación productiva en Chile ha ido configurándose en el tiempo, desde el Programa de Apoyo a la PYME de 1992 hasta comienzos de 2010. En términos estrictos, nunca hubo una formalización de la “política de articulación productiva” sino que esta estrategia combinó diferentes objetivos interrelacionados: desarrollo productivo y económico, apoyo a empresas de menor tamaño, descentralización y estímulos para innovación y la competitividad.

<sup>20</sup> En 2010 el BNDES ha financiado a la RedeSist para llevar adelante una serie de actividades de evaluación de la actuación de la política de APL en diferentes estados de Brasil.

<sup>21</sup> En marzo de 2010 asumió un nuevo gobierno; las nuevas autoridades probablemente revisarán los instrumentos y políticas de apoyo a pymes implementadas por CORFO.

A lo largo de los últimos 20 años la estrategia impulsada por CORFO ha evolucionado, en varios sentidos y fue atendiendo diversos nuevos objetivos y temáticas; desde la consolidación de relaciones horizontales entre empresas con más exclusividad en pymes (PROFO), derivando hacia el apoyo a empresas de menor tamaño, el desarrollo de una red de proveedores (PDP), agregando, en los últimos años, una consideración especial para fortalecer la institucionalidad atingente al desarrollo de las cadenas productivas presentes en un territorio (PTI). Se trata, entonces, de un trabajo, a mediano y largo plazo, planificado desde el Estado, que se inicia desarrollando alianzas horizontales, que posteriormente incorpora temáticas de articulación vertical, luego añade el territorio y sus instituciones, descentralizando y creando una institucionalidad público-privada en los hechos, que se valida en la permanencia de la participación de los agentes económicos y en el uso de los instrumentos que éstos demandan y co-financian.

Desde la perspectiva pública, se logró establecer una ruta de aprendizaje, con pruebas y ajustes a los instrumentos que se ejecutan en un modelo de tres pisos, sustentada en la base en una red de operadores privados, extendidos en el territorio nacional, que ha permitido la operación final descentralizada por casi dos décadas. A su vez, los instrumentos han experimentado diferentes cambios relacionados con: sus objetivos (PROFO), la proporción del aporte empresarial (PDP) y los mecanismos de intermediación (PTI), sin sufrir discontinuidad de operación.

Los tres instrumentos principales que se analizan en el estudio país de este libro, constituyen la parte sustantiva de la articulación productiva en Chile; desde el año 2000 hasta el 2009, han llegado a aproximadamente 23.000 beneficiarios, más de la mitad son pymes y a ellas se han dirigido también más de la mitad de los recursos financieros. Asimismo, ha sido de gran importancia la participación de la microempresa, especialmente en cuanto al número de beneficiarios (43,75%) y algo menor en recursos (27,35%), situación que se explica principalmente por el instrumento PDP, que en su versión agrícola consiguió llegar a muchas microempresas. Los recursos globales (aporte público más privado) de estos instrumentos de articulación productiva, han crecido un 62% en los últimos 8 años, aumentando desde 35,52% a 41,20%, los aportes de la parte privada, que, por lo tanto, constituyen casi la mitad del total de recursos.

La cifra estimada de beneficiarios, frente a la enorme cantidad de empresas registradas para fines impositivos (el año 2000 eran 667.169 empresas MIPYME), puede verse como muy bajo (3%). Sin embargo, esta política no debería juzgarse por la cobertura total, ya que tal meta no estuvo nunca entre sus objetivos. El número de beneficiarios ha sido creciente<sup>22</sup>, un 32% entre los años 2000 y 2007, pero ha aumentado menos que los fondos nominales (48%), por tal razón el costo promedio por programa y el costo promedio por beneficiario han crecido también en pesos nominales.

Considerando los objetivos que se postularon para el desarrollo de los programas de articulación productiva (enfoque de fallas de mercado, costos de transacción y asimetrías de información, mejora de las relaciones entre grandes compradores y pequeños proveedores; calificación de recursos humanos; transferencia tecnológica, innovación en procesos productivos y productos e incorporación a redes) podría decirse que, para los beneficiarios de los programas de articulación productiva, sí se logró disminuir la asimetría de información (sobre financiamiento, sobre capacitación, sobre tecnología y mercados) y algunos costos de transacción, ya sea a través de redes o de acciones que impulsaron una baja colectiva de costos de producción. El objetivo de “contribuir a la corrección de fallas de mercado”, puede, también, considerarse medianamente logrado.

El objetivo de “mejoramiento de productividad” a través de las acciones de consultoría también parece haber tenido cierto éxito relativo. Los únicos estudios disponibles señalan que los PROFO efectivamente incidieron en un aumento de la productividad de sus participantes y que ella se sostiene en un horizonte de 5 años, aunque no hay registros posteriores sobre el comportamiento de la productividad.

---

<sup>22</sup> Ver el trabajo de Irma Gutiérrez, en este libro donde afirma que los PROFO, en el 2005, caen fuertemente por cambios de diseño en el instrumento.

Otro objetivo explícito de la política de articulación productiva vinculado con “el afianzamiento y especialización del mercado de consultoría” se ha logrado claramente. Hoy el rol de consultores es temático y muy especializado para cada instrumento y las condiciones de temas, propuestas a los empresarios por los agentes operadores intermediarios (AOI), aseguran independencia de los roles de intermediación y ejecución. Este es un logro interesante de rescatar, porque si bien fue explícito entre los objetivos generales, su consolidación deriva del efecto demostración de los proyectos, ya que la expansión de las consultorías técnicas va más allá de las iniciativas impulsadas por los instrumentos.

Por el contrario, el objetivo vinculado con “asociarse para obtener mayor escala para poder acceder a mercados globalizados”, ha tenido relativo poco éxito, toda vez que el número de los PROFO con objetivo de comercio exterior es muy reducido y tal distinción no existe para PDP. Esta situación, también merece un comentario particular: las empresas chilenas enfrentan problemas de competitividad que no necesariamente se derivan de su tamaño productivo, de sus escalas, como muy frecuente se asume; sino que esto dice relación con otros temas comunes de índole microeconómica (calidad, diseño, asistencia técnica post-venta, penetración de mercados exigentes, etc.) o con problemas de la organización de la cadena (logística, embalajes, transporte, comercializadores externos, etc).

El uso de fondos públicos fiscales, ha sido ratificado tanto por los resultados de los estudios de evaluación, como por la práctica de participación creciente del financiamiento del sector privado en los programas. La generación de cobertura nacional y bajo costo de administración es algo que se ha logrado, actualmente existen programas y AOI en todas las regiones y el costo de administración se ha mantenido constante.

Coordinar a las instituciones y actores públicos relacionados con recursos y programas ha sido más difícil de lograr. El PDP no necesariamente lo contempla, el PROFO si lo consideraba y en general, la lógica ha funcionado hacia el interior de las políticas de fomento e innovación en la misma CORFO. La coordinación de actores públicos, aún cuando se ha logrado en la práctica en los territorios, no está formalizada en los PFI. Los programas de articulación productiva analizados han positivamente generado relaciones de confianza entre el sector público y privado como socios por la competitividad, aunque se evidencia mayor dirección desde lo público y baja participación en el diseño de los privados. Dado el uso que han tenido los diferentes instrumentos, la inteligencia y el aprendizaje del sector público (CORFO) ha sido importante, ya que los ajustes introducidos han resultado beneficiosos.

Los logros más importantes, entonces, se relacionan con la instalación de la lógica de redes con fondos públicos; el uso de instrumentos que intervienen en el largo plazo; la continuidad en el tiempo de los instrumentos; una participación de empresas creciente en número y un co-financiamiento; costos de administración decrecientes; descentralización; resultados garantizados por evaluación anual de los Programas y la generación de consultores con lógica de articulación

Los principales problemas visualizados en la política de articulación productiva están relacionados con: i) los fondos no se reajustan cada año perdiendo progresivamente “capacidad de compra”; ii) no se ha logrado expandir o aumentar la participación de la industria manufacturera en los programas; iii) se ha detectado una baja participación de los agentes privados en el diseño y en la introducción de mejoras en los instrumentos, así como en los cambios operativos introducidos en las líneas tradicionales; y iv) en general, los instrumentos no se articulan de forma espontánea, y si bien en el trabajo sobre Chile se analiza la experiencia de CORFO, pareciera que fuera de esta institución también se repite esta dificultad.

En función del análisis del caso chileno y de la actuación del sector público en el apoyo a las pymes mediante políticas de articulación productiva, las principales recomendaciones que se pueden hacer están vinculadas con la continuidad de estas políticas ante el cambio de gobierno que podrían demorar el proceso gradual de aprendizaje que se ha dado no solo en el sector público sino también entre los privados. Los principales puntos que deberían ser considerados se enumeran a continuación.

Es necesario hacer más explícita la política de articulación productiva, dando una mayor divulgación a sus objetivos y propósitos como una forma de generar mayor visibilidad a las actuaciones.

Debido a la baja participación de las empresas manufactureras una mayor focalización en la asignación de recursos orientados a este sector puede jugar un efecto dinamizado junto con una debida orientación regional donde estos sectores son importantes.

Si bien ha habido avances, se requiere promover una mayor coordinación y complementación institucional así como de instrumentos entre distintas áreas teniendo en cuenta que esta articulación en la labor gubernamental no se produce en forma natural.

Los agentes operativos llevan años de actuación como intermediarios entre la oferta pública de instrumentos de apoyo a pymes y las demandas de las empresas; sin embargo el sector público debe redoblar los esfuerzos por regular las modalidades de intermediación de modo tal de promover una participación de los sectores privados en el diseño y en la operación de los instrumentos de forma tal de integrarlos gradualmente como agentes de la política de fomento productivo del país.

Más allá de la discusión política sobre los temas de descentralización en Chile, desde el punto de vista de los instrumentos y su cercanía con los beneficiarios, para una política de desarrollo productivo existen beneficios claros en la descentralización de los instrumentos y su operatoria ya que mejora la eficiencia de los mismos y baja la incidencia de la burocracia en la administración de instrumentos.

Existe una percepción clara sobre el impacto positivo de los instrumentos de articulación productiva sobre las empresas y la mejora del ambiente de negocios sin embargo es importante efectuar evaluaciones periódicas y un monitoreo de las principales acciones, para poder conocer los resultados y difundirlos y de ser necesario, avanzar en el ajuste de los instrumentos.

#### d) El Salvador

La política de articulación productiva se centró principalmente en tres instrumentos, que son los analizados en el estudio país. Desde el año 2000 a la fecha, aproximadamente se registran cerca de 2.000 beneficiarios-empresas<sup>23</sup>.

Cuantitativamente, frente a la enorme cantidad de empresas registradas en el último censo económico (174.406 empresas MIPYME en el 2005), el resultado es bajo (1,1%), aunque como sucede con el caso chileno, la política de articulación productiva no estaba dirigida hacia el universo completo de firmas, sino a aquellas que cumplieran con ciertas condiciones y que buscaran ciertas metas empresariales. Ninguno de los instrumentos estableció dentro de sus objetivos abordar una cobertura completa del parque empresarial, y adicionalmente ninguno de los tres instrumentos ha contado con recursos suficientes ni permanentes que le permitieran este alcance.

Uno de los problemas observados está vinculado con la correspondencia entre la estrategia global y las políticas de fomento, que muchas veces no están claramente alineadas en el país, por lo que los instrumentos han resultado parcialmente insuficientes para lograr objetivos relevantes. A lo sumo, han logrado incidir en el ámbito microeconómico o sectorial, pero sin llegar a tener mayor trascendencia en la competitividad de la MIPYME en su conjunto. Por otra parte, en el país no existen, aún las figuras legales ideales para fomentar la legalización de grupos asociativos o consorcios de exportación, esto ha limitado la consolidación de los grupos promovidos con los instrumentos.

La tendencia de atención a beneficiarios ha sido variable:

- a) en el caso de los Fondos de Asistencia Técnica para Proyectos de Asociatividad Competitiva (FAT/PAC), la asistencia ha sido creciente en años estudiados; sin embargo, en el 2007, ha sido menor que el primer año de implementación. Al analizar los recursos

<sup>23</sup> La cifra es muy aproximada ya que las entidades carecen de sistemas de información y monitoreo de sus instrumentos.

disponibles se observa que la inversión promedio por empresa ronda los 2.900 dólares y este valor pudo haber sido menor al final del periodo analizado debido a que los aportes internacionales han presentado una tendencia decreciente para los últimos años de gestión;

- b) el número de iniciativas apoyadas por el Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO) ha presentado, también, una tendencia de atención creciente, aunque no es posible establecer el número de empresas ya que el instrumento ha sido utilizado varias veces por los mismos beneficiarios. Al evaluar la inversión por empresa beneficiada se encuentra que ésta es mucho más alta que la inversión de los otros instrumentos analizados, ascendiendo a 25 mil dólares aproximadamente;
- c) por su parte el Programa de Consorcios de Exportación (PCE) ha atendido de forma constante las empresas, 2 consorcios por año aproximadamente y la inversión por empresa es semejante a la del FAT/PAC, 3mil dólares aproximadamente. Analizando los beneficiarios por actividad económica se desprende que el sector manufacturero ha sido el más beneficiado (43% FAT/PAC y 50% PCE).

Los tres instrumentos analizados han sido ejecutados por más de tres años. Esto ha permitido generar aprendizajes en su ejecución y también construir relaciones con las empresas beneficiarias y los cooperantes que han apoyado la implementación de los programas.

Por otra parte, se ha producido un claro fortalecimiento de la oferta de servicios técnicos especializados. La ejecución de los instrumentos ha permitido transferir y capacitar a consultores e instituciones en metodologías de AP, lo que significa actualmente disponer de nuevas capacidades para brindar un acompañamiento de calidad de las empresas en las diferentes iniciativas impulsadas por el sector público. A pesar de ello, estos programas de formación deben volverse continuos y permanentes, y además debe trabajarse en supervisar y asegurar que los servicios prestados sean de calidad. En algunos casos, se necesitan perfiles especializados de profesionales que aún no están disponibles en el mercado de trabajo nacional, este tipo de demandas debe ser identificado y superado con programas de fortalecimiento de la oferta.

Considerando los objetivos que fundamentan la política articulación productiva de El Salvador es posible argumentar que ha tenido resultados positivos en la capacidad competitiva de las Mipymes, pero no es posible medirlo puesto que ninguno de los instrumentos analizados ha desarrollado una evaluación de impacto que permite ver indicadores “duros” derivados de las intervenciones.

En relación con los objetivos particulares, como el corregir fallas de mercados existentes, los beneficiarios de los programas disminuyeron únicamente aquellas relacionadas con la disposición de servicios de desarrollo empresarial a través de los programas, pues el resto de las fallas<sup>24</sup> que están relacionadas con el entorno de negocios fueron poco o nunca abordadas por los instrumentos. Los instrumentos de articulación productiva han sido positivos en relación con el desarrollo del conocimiento y del capital humano de los beneficiarios, pues los empresarios participantes de las políticas se han visto involucrados constantemente, durante la duración de los instrumentos, en acciones formativas y reciben asistencia técnica especializada en el marco de cada uno de los programas.

El fortalecimiento de la productividad y competitividad de las empresas, especialmente en los casos de firmas exportadoras bajo estándares internacionales de competencia, fue parcialmente logrado, ya que los instrumentos en la mayoría de casos abordaban problemáticas de consolidación de los grupos, elaboración de un proyecto empresarial (generalmente de tipo comercial), y casi en

---

<sup>24</sup> Fallas indicadas en la política MIPYME: a) normativas: leyes, regulaciones, reglamentos, procedimientos y trámites; b) condiciones institucionales y operativas: servicios de calidad al cliente o usuario para facilitar y propiciar el desarrollo de inversiones, de la producción y de los flujos comerciales (importación y exportación); c) disposición de servicios públicos eficientes y competitivos sean públicos o privados: dotación y tratamiento de agua, energía eléctrica, telecomunicaciones, correo, etc.; e) infraestructura de apoyo a la producción: carreteras, calles, puertos, aeropuertos; f) seguridad en sus operaciones: jurídica y ciudadana.

ninguna de las fases se llegó a promover implantación de sistemas de gestión de la calidad o certificaciones. De las tres líneas, el único instrumento que tenía una meta clara de innovación y calidad era FONDEPRO, sin embargo en las estadísticas no logran observarse los resultados en esta área en particular.

En cuanto a la diversificación de la producción nacional y el incremento del valor agregado puede decirse que fue un objetivo logrado, aunque no hay mucha información cuantitativa que lo ratifique. Normalmente las intervenciones de AP buscaron mejorar los productos, establecer normas de calidad, diferenciarlos e incrementar su valor, etc.; meta que fue alcanzada a nivel de firmas individuales.

Dado que dos de los tres instrumentos estaban dirigidos a fomentar la exportación y la internacionalización de las empresas, debió haber habido un impacto en los volúmenes de comercio, que no se produjo en la cuantía como para existiese un impacto nacional. Muchas empresas, sin embargo, lograron desarrollar capacidades para hacerle frente a la apertura de mercados impulsada en el país, con lo cual implícitamente deben haber mejorado su posición competitiva defensiva y de esa manera asegurar los puestos de trabajo directos y los indirectos.

Los objetivos de integrar y desarrollar las regiones del país han tenido relativo éxito, principalmente porque se ha trabajado incentivando únicamente la cooperación empresarial de tipo horizontal sin tomar en cuenta cadenas productivas, ni las potencialidades de los diversos territorios. La motivación promovida en la mayoría de grupos de empresas no ha estado articulada con las potencialidades económicas de las regiones (por ejemplo recursos naturales), inhibiendo sinergias que podrían haber derivado en nuevas oportunidades de negocios y empleo.

Mejorar y ampliar la coordinación entre los actores del sector público y privado ha sido uno de los objetivos pendientes, y quizás puede ser calificado como uno de los más complicados. En general puede observarse que los intentos de coordinación han sido fallidos, que incluso las políticas han quedado en documentos sin llevarse a plena ejecución por la falta de coordinación entre las entidades que trabajan el tema de AP en el país.

Finalmente, la institucionalidad privada también ha sido fundamental para el desenvolvimiento de política de AP, pues la naturaleza y el grado de desarrollo del sector o actividad (en este caso, la MIPYME) condicionan la naturaleza y la modalidad de las operaciones posibles. Es claro que las futuras iniciativas de AP deben focalizar más claramente sus destinatarios y buscar fortalecer y fomentar los vínculos institucionales públicos y privados.

## 4. Reflexiones finales sobre las experiencias

Esta sección procura sintetizar —y establecer un paralelo cuando los casos lo ameritan— las experiencias de políticas de articulación productiva recientemente implementadas en Argentina, Chile, Brasil y El Salvador, que son analizadas en otras secciones de este libro. El propósito es identificar algunos rasgos comunes, distinguir los distintos grados de complejidad en los objetivos específicos y en los instrumentos y, finalmente, examinar si las experiencias permiten extraer algunas lecciones de alcance más general.

En primer lugar, si bien en los cuatro países — y en muchos otros de América Latina— hay políticas y experiencias de articulación productiva, éstas no surgen de manera similar, ni han sido concebidas estratégicamente de forma semejante. En el caso chileno, es evidente como la política de apoyo a las pymes, diseñada e implementada básicamente desde una institución, ha ido evolucionando a lo largo de los años e incorporando tanto las lecciones obtenidas como nuevos desafíos que llevaron a la puesta en marcha de diferentes instrumentos: inicialmente cooperación horizontal para luego avanzar a propuestas de colaboración empresarial de diversa índole<sup>25</sup>. El caso de El Salvador tiene

<sup>25</sup> “La política pública de articulación productiva en Chile ha ido configurándose en el tiempo, desde el Programa de Apoyo a la Pyme de 1992” (Gutiérrez, 2010).

algunos parecidos en sus inicios con Chile, aunque el liderazgo institucional le cupo al Ministerio de Economía (MINEC), que en 1997 estableció un fondo de cofinanciamiento (FONDEPRO) para iniciar una estrategia de asociatividad competitiva junto con la CONAMYPE, Comisión que actualmente está integrada al Ministerio de Economía aunque es de origen mixto<sup>26</sup>.

En oposición, en Argentina, donde no hay una única institución nacional líder en la política a pymes y donde además los gobiernos federales provinciales tienen atribuciones propias para gestar políticas e instrumentos, la introducción de la articulación productiva en la agenda de acción ha sido parcial dentro de la estrategia nacional de apoyo a pymes, dispersa institucionalmente —tanto por los organismos nacionales participantes como por los organismos de cooperación internacional— y de objetivos diversos (al igual que los recursos utilizados)<sup>27</sup>. En caso de Brasil la situación es intermedia porque si bien la política de APL estaba considerada en el Plano Plurianual 2004-2007, ésta no tuvo una fuerte impronta por parte del Gobierno Nacional, que se reservó un rol de articulador, a través del GTP APL coordinado por el MDIC pero sin funciones ejecutivas mientras que la política era gestionada por el SEBRAE. Por otro lado, los objetivos generales de la política de desarrollo productivo parecen orientarse más hacia problemáticas de tipo sectorial donde las herramientas de articulación productiva pueden no ser las más indicadas. En este sentido la política de APL en Brasil ha perdido claridad y no parece constituir un eje nítido de las actuales estrategias hacia pymes impulsadas mediante la Política de Desarrollo Productivo de 2008)<sup>28</sup>.

Un elemento distintivo, entonces, de estos casos analizados está vinculado con el origen de la iniciativa, tanto institucional como en relación con los objetivos centrales. En este sentido, se robustece la idea de que los instrumentos y políticas de articulación productiva son una herramienta, una modalidad de intervención, una metodología de trabajo que puede utilizarse en los casos donde se apunte a generar un tratamiento de conjunto y a obtener respuestas colectivas.

Si bien, las políticas de fomento o articulación productiva (AP) tienen objetivos generales parecidos, algunos detalles de los objetivos específicos permiten penetrar un poco más en las razones que justificaron la acción pública. En el caso de El Salvador, por ejemplo, fue en el marco de la primera política dirigida a pymes (año 2000) donde se establece que “el Fomento a la Asociatividad Competitiva (era una estrategia) para promover el desarrollo de sistemas y mecanismos de articulación entre empresas de diferente tamaño y de éstas con los mercados nacionales y externos”. Más aún, el grupo promotor de CONAMYPE consensuó una definición inicial: “es la unión de dos o más empresarios para solucionar problemas comunes, satisfacer diferentes necesidades y lograr beneficios colectivos.”

En el caso de Brasil, la PDP no asume en forma explícita el fomento al desarrollo de aglomerados productivos. A nivel nacional, los ejes estratégicos se concentran en los desafíos críticos de la estructura productiva para profundizar el posicionamiento global de Brasil<sup>29</sup> y asumen, como una de las respuestas necesarias, una mayor articulación productiva; la cual, en cierto sentido se ha ido consagrando como una ventaja interna sistémica del aparato productivo.

---

<sup>26</sup> “En El Salvador no existe una definición precisa de la política de Fomento de Articulación Productiva, pero sí una Política para la Competitividad Sostenible de las MIPYMES Salvadoreñas lanzada en su primer versión en el año 2000...” (Castro Blandón, 2010).

<sup>27</sup> “En Argentina, el término “políticas de articulación productiva” está poco difundido entre los hacedores de política y no tiene entidad propia en el panorama de las políticas de fomento productivo” (Moori Koenig, 2010).

<sup>28</sup> “Na verdade, o principal agente da política de APLs era o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que não é parte da estrutura de governo, mas uma organização que, no Brasil, é caracterizada como “para-estatal” evitando que a volta da vulnerabilidade externa possa vir a frear o crescimento... 3. Elevar a capacidade de inovação das empresas brasileiras... y 4. Fortalecer as MPEs pela via do acesso a mercados, tida como condico básica para induzir o crescimento do emprego e da inclusão social no país.”

<sup>29</sup> “O objetivo central declarado da PDP é “dar sustentabilidade ao ciclo de expansão da economia brasileira” que tinha se iniciado em 2004... Los principales cuatro desafíos fueron definidos de la siguiente manera: “1. Ampliar a capacidade de oferta para atender a uma demanda que estaba en expansão... 2. Preservar a robustez do Balance de Pagamentos (Teixeira, 2010).



En Argentina, los objetivos y motivaciones que impulsan una estrategia de articulación productiva varían de acuerdo con las instituciones de apoyo. Por ejemplo en el caso del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) del Ministerio de Innovación, Ciencia y Tecnología, el objetivo de los Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC) es facilitar el desarrollo y la coordinación de proyectos tecnológicos realizados o llevados a cabo por instituciones públicas, privadas y agentes económicos individuales, en el marco de una cadena vertical productiva. En cierto sentido, los PI-TEC tratan de articular diferentes tramos de una cadena de valor en lo relacionado con la innovación y el desarrollo e incorporación de tecnologías. Si bien, estos proyectos tienen casi siempre un ámbito geográfico y político-institucional determinado, su impronta es más de tipo sectorial o cadena de valor. En contraposición, los aglomerados productivos-clusters puestos en marcha por el Gobierno de la Provincia de Río Negro y financiados por el BID, no solo tienen un ámbito territorial muy específico sino que se fundamentan en la idea básica de poner en marcha una modalidad de interacción entre agentes e instituciones que pueda progresivamente (a través de proyectos específicos) definir horizontes y escenarios de negocios más amplios a partir de una base productiva pre-existente. En este caso, la herramienta y metodología elegida fue la “articulación productiva” ya que facilitaba la creación de un espacio público-privado acotado<sup>30</sup>, creaba un escenario de negocios privado con un horizonte temporal razonable, permitía canalizar obras públicas a partir de un programa de desarrollo productivo y facilitaba la política de fomento a la inversión productiva dentro de una visión estratégica público-privado. La decisión de utilizar una metodología de trabajo tipo “cluster” estuvo basada en la revisión de ciertas experiencias internacionales (España, Suecia) y en las posibilidades de obtener financiamiento internacional (BID) para este tipo de operaciones.

La evolución de la idea y del concepto, en términos de las políticas, es muy interesante en el caso chileno y ubica apropiadamente —como en el caso de Brasil— a los instrumentos de articulación productiva como una herramienta ya que “...las políticas de articulación, también se mezclan (básicamente por sus objetivos y operatoria) con la institucionalidad generada por la descentralización y la convicción de que Chile deberá innovar para crear riqueza y bienestar a partir del conocimiento. Por eso en los últimos años se han formalizado las visiones estratégicas públicas y privadas en “mesas regionales” formales de acuerdo, expresadas en las Agencias de Desarrollo Productivo. Se trataría entonces de un trabajo planificado desde el Estado, creando una institucionalidad público-privada” como eje de la promoción del desarrollo productivo. Más aún, siguiendo en este proceso de construcción de política e instituciones, en los últimos años, CORFO ha avanzado en el desarrollo de agencias regionales que tienen el propósito de ampliar las instancias de participación descentralizada y de generar iniciativas más apropiadas a cada una de las situaciones territoriales.

Una conclusión diría, entonces, que si bien en los países analizados hay experiencias de articulación productiva, éstas están insertas de manera variada dentro de la estrategia nacional de desarrollo productivo y han sido focalizadas para atender propósitos de política pública diferentes. En este sentido, y hasta este nivel del desarrollo del análisis, lo que tienen en común estas experiencias es la construcción de ámbitos o espacios públicos y privados, más o menos institucionalizados, de concertación y puesta en marcha de proyectos de beneficios colectivos y externalidades; en algunos casos muy concretos —como el PI-TEC de Maquinaria Agrícola en Argentina cuyo objetivo es desarrollar un centro de investigación de materiales— y en otros casos más abstractos o intangibles— “generar relaciones de confianza entre el sector público y privado como socios para mejorar la competitividad del sector, de la localidad y del país”. (Gutiérrez, 2010) o “fomentar la coordinación entre el sector público y privado, a través de la participación en el diseño de planes estratégicos...” (Castro Blandón, 2010).

Otro elemento común que se destaca en todos los casos analizados ha sido el rol del sector público como impulsor y oferente de las herramientas, además del financiamiento que el Estado, de

---

<sup>30</sup> Es muy interesante la comparación de estas dos experiencias argentinas en relación con la creación de un ámbito acotado, entre el sector público y el sector privado. En el caso de los PI-TEC este espacio es formal y exclusivo (se crea una Asociación ad-hoc mediante una escritura pública); mientras que la modalidad operativa de los clusters de Río Negro es informal (comisiones y líderes locales más gobierno provincial y asociaciones empresariales) y no está definida o limitada legalmente.

manera directa o vía acuerdos de cooperación técnica y financiera con organismos internacionales, dedicó a estas iniciativas. A diferencia de lo sucedido, especialmente en la experiencia europea —por ejemplo el caso italiano de distritos—, donde siempre se ha subrayado el rasgo de la espontaneidad de los agentes e instituciones en el surgimiento y la conformación de los aglomerados productivos; en América Latina, el sector público ha jugado un papel de liderazgo central, se ha hecho cargo de estimularlos y financiarlos, al menos parcialmente. Si bien es cierto que, en muchos casos, existían entramados productivos previos con algún grado de compromiso, interacción, cooperación y colaboración, —de lo contrario tampoco tendría sentido una acción pública para construir algo sin que estén presentes los condicionantes mínimos—, la decisión de impulsar políticas activas, en el sentido de fomentarlos y consolidarlos, recae principalmente en el sector público. Sin embargo, la operatoria de los instrumentos y programas de articulación productiva tiende a ser más guiada desde la demanda (tanto empresarial como territorial) que desde el propio sector público.

Dicho en otras palabras, en los cuatro casos analizados que involucran varias centenas de experiencias particulares, a los que se podrían sumar los de otros países de la región, el sector público establece el menú de los elementos operativo-instrumentales pero no avanza en la parte sustantiva<sup>31</sup>, excepto en la actual revisión llevada a cabo en Brasil, donde el Estado manifiesta un interés y propósito más explícito y concreto que va a la naturaleza y competitividad de las empresas, al modo de fuentes de competitividad, incluso al desarrollo de ventajas de tipo intra-sectorial, que pueden beneficiar a la producción brasilera en diferentes sectores.

En cierto sentido, con esta última excepción, los estados han puesto en marcha instrumentos pero se han mantenido neutrales respecto de los aspectos sustantivos de la competitividad, asumiendo que el sector privado y el juego de interrelaciones institucionales pueden arribar a una solución más óptima. La segunda premisa que se asume, es que un mecanismo de incentivos, básicamente financiero, es suficiente para movilizar a los agentes en pos de propósitos económico-productivos privados y colectivos en forma simultánea. Este rasgo de dinamismo empresarial constituye el condicionante crítico en estas experiencias, ya que revela la verdadera cuestión de la espontaneidad de los agentes, de los intereses empresariales y de las estrategias implícitas<sup>32</sup>.

Más aún, las mayores dificultades señaladas, implícitamente, en los estudios por países refieren al problema de la apatía o falta de dinamismo de los agentes económicos e instituciones para avanzar en acciones colectivas, en la búsqueda de formas de coordinación y complementariedad. En términos estrictos, la “espontaneidad” citada reiteradamente en la bibliografía refiere a un concepto más amplio y complejo que lo que la palabra significa vulgarmente. En cierto sentido, la facilidad para encarar acciones colectivas deviene de un aprendizaje exitoso, de una experiencia larga, continuada e informal de participar en acciones comunitarias diversas y de una cultura socio-productiva, que a la vez que refuerza ciertos rasgos tradicionales e instituciones básicas, es pro-empresarial, innovadora y creativa. Estas características definieron ambientes locales de relativa confianza —que se expresa en términos económicos y

---

<sup>31</sup> Varios de los programas analizados asumen que es la falta de estímulos adecuados los que detienen las fuerzas empresariales para mejorar de forma permanente su competitividad. Dado que muchas de estas ventajas requieren de servicios u acciones colectivas, por ejemplo disponer de los servicios técnicos de un laboratorio de control de materiales, el Estado decide subsanar esta falla de la oferta o del ambiente de negocios a través de APs que tienen la ventaja de ser una herramienta que justamente apunta a fortalecer o construir fuentes de ventajas competitivas colectivas. Así, el Estado provee de instrumentos que permiten superar el obstáculo, sea cual fuese. Muchas veces la participación de entidades públicas con estrategias tecnológicas propias o con objetivos sectoriales puede contribuir a definir, desde la perspectiva del sector público cuales pueden ser metas comunes público-privadas.

<sup>32</sup> La cantidad de iniciativas puestas en marcha es considerablemente inferior a las que hubieran sido de esperar dada la institucionalidad e ingeniería desplegada. Más aún, en varios casos son las unidades intermedias o vinculantes (ongs, fundaciones, proveedores de servicios) los que movilizan efectivamente a los agentes. Por otra parte, los tiempos que han demandado muchas de estas iniciativas de AP han sido mucho más largos que los previstos, y esta situación no obedece necesariamente a cuestiones administrativas burocráticas establecidas en el diseño operativo de los programas (por ejemplo la exigencia en los PITEC del FONTAR de formalizar los acuerdos entre los participantes de un AP a través de una escritura pública.) sino la disposición de los sectores privados para desarrollar conjuntamente acciones que además de brindar u ofrecer ciertos beneficios, presuponen compromisos y responsabilidades compartidas.

productivos—, de bajos costos interactivos y de transacción y una alta identidad territorial; todos estos elementos brindan un contexto apropiado para la gestación y difusión de externalidades y ventajas colectivas.

En muchos contextos territoriales latinoamericanos, estos elementos condicionantes previos no existen, o por lo menos no están presentes en la dimensión, historia y cultura de otros casos europeos. Sin embargo, la política de articulación productiva no ha incluido acciones de suficiente envergadura para establecer y desarrollar procesos que permitan superar estos escollos de origen o “genéticos”, tratando de avanzar, en forma rápida hacia el logro de resultados “concretos”<sup>33</sup>. En este sentido, podría sugerirse que los programas de articulación productiva no pueden estar basados solo en incentivos financieros, que carecen de instrumentos que operen sobre conductas y comportamientos empresariales e institucionales, públicos y privados, que en algunos casos constituyen los principales obstáculos para la mejora competitiva.

Una metodología que ha intentado corregir posibles apatías o faltas de información, además de facilitar cuestiones de tipo administrativas en el manejo de los fondos públicos asignados, ha sido la introducción, entre la “oferta pública de incentivos” y la demanda de los agentes, de “intermediarios” institucionales para facilitar la gestión y el éxito de los programas de apoyo a la articulación productiva. En el caso de Chile, el Agente Operador Intermedio (AOI) cumple una función parecida a las entidades operadoras de las redes empresariales de El Salvador o las Unidades de Vinculación Tecnológica de Argentina<sup>34</sup>. La mayor parte de los esquemas de políticas de articulación productiva asumieron un modelo de tres pisos, representado por: a) agencia gubernamental; b) operador intermedio; y c) beneficiarios (públicos y privados, individuales e institucionales).

Es muy interesante y positivo observar, en los estudios de cada uno de los países, que el estado ha tenido también que estimular (y formar técnicamente en muchas ocasiones) el desarrollo de capacidades de oferta técnica y profesional para atender las demandas que los aglomerados productivos iban creando (o crearían) en sus respectivos entornos locales y sectoriales. Aquí surgen varios puntos de política pública, que con sus diversos matices y enfoques están presentes en todos los casos.

Por una parte, la puesta en marcha de iniciativas y proyectos en los aglomerados productivos requiere de una oferta de servicios técnicos y de consultoría profesional que no necesariamente está desarrollada previamente<sup>35</sup> o que, por lo menos, no están disponibles en el mercado. Un resultado muy interesante ha sido la incorporación a la oferta de servicios de instituciones de investigación científica, universidades o centros de alta excelencia que por diversas razones, muchas de índole cultural y normativa, no estaban vinculados ni integrados a la estructura productiva privada, a pesar de contar con conocimientos e infraestructuras de alta utilidad en el medio productivo. En especial en los PITEC del FONTAR, en Argentina, hay un esfuerzo gubernamental de incorporarlos activamente en los aglomerados productivos y, para ello, la agencia gubernamental dispone de un fondo complementario, FOECyT, que entre otros

---

<sup>33</sup> Es muy interesante a este respecto observar el proceso de desarrollo productivo de Rafaela, Santa Fe, Argentina, porque a pesar de compartir algunos de elementos críticos iniciales, la política de AP (que se inició a mediados de los años ochenta – es decir hace casi 25 años al momento de redactarse este trabajo-) fue desarrollándose de manera paralela, entre las capacidades de participación de los agentes económicos e instituciones locales y las propuestas de acción concretas en materia productiva. Cuando éstas últimas intentaban ir más adelante por impulso de algunos agentes líderes (privados y públicos) el colectivo social, la sociedad local, termina demorándolas o deteniéndolas hasta que la correspondencia entre ambos planos permitía que la virtuosidad de las propuestas e iniciativas se tradujeran en un común denominador colectivo.

<sup>34</sup> En Chile, este conjunto de operadores intermedios totaliza más 20 entidades, algunas son instituciones tipo corporación de desarrollo, otras son asociaciones empresariales, otras son instituciones proveedoras de servicios técnicos y en otros casos asociaciones empresariales. Varias de estas entidades han creado filiales o instituciones regionales/locales para cubrir más apropiadamente todo el país. En El Salvador, inicialmente fueron 16 las entidades que recibieron un apoyo de CONAMYPE para promover la política de AP y además se formaron medio centenar de técnicos especializados para desempeñar estas funciones.

<sup>35</sup> El estudio de El Salvador ejemplifica sobre el rol del estado en la construcción de una oferta adecuada y el estudio chileno rescata, justamente, el desarrollo de una oferta técnica especializada, como uno de los logros de la política de articulación productiva.

propósitos busca estimular, facilitar y ampliar las infraestructuras de las unidades científicas asociadas en aglomerados productivos. En el caso de Brasil, también las universidades federales se han involucrado fuertemente en algunas de las áreas de servicios, especialmente en desarrollos de ingeniería pre-competitivos o en la provisión de servicios y controles técnicos.

Por otra parte, la política de articulación productiva ha debido cubrir múltiples falencias en el desarrollo institucional privado, ya que fue necesario atender los problemas de “gobernanza” y de gestión de los aglomerados productivos, facilitando la contratación de gerentes o desarrolladores de proyectos. Esta situación no solo puso de manifiesto, en muchos casos, las limitaciones de recursos financieros que los empresarios estaban dispuestos a aportar en las etapas iniciales sino que, principalmente, no se disponía de experiencia suficiente para gestionar actividades que requieren decisiones grupales, correspondencia de acciones, complementariedad y coordinación. La ausencia de este aprendizaje y cultura, que se expresa en la falta de recursos humanos especializados, solo se supera con tiempo y experimentación, lo cual agrega una fuerte presión de tiempo a las realidades de los aglomerados productivos.

En el fondo, y visto desde una perspectiva de desarrollo productivo y territorial, las políticas, programas e instrumentos de articulación productiva aparecen como una buena metodología de intervención pública con potenciales múltiples impactos, ya que no solo deberían atender a los desafíos productivos y competitivos de un grupo de empresas o de un sector sino que deberían propiciar un fortalecimiento de diversos factores que hacen tanto al éxito competitivo y empresarial ya existente, como al desarrollo económico y social en un sentido más sistémico e integral. En efecto, si bien muchos aglomerados productivos lograron alcanzar algunas de las metas identificadas por los participantes como objetivos deseados estratégicamente, no es menos cierto que éstos también generaron –como subproductos colectivos intangibles- la puesta en marcha de nuevos procesos público-privado o privado-privado que definieron, cada uno con su estilo, velocidad y naturaleza, nuevos modelos de actuación y de interacción en la esfera productiva-competitiva, social e institucional. Ciertamente, estos resultados dependieron fuertemente de los objetivos de los programas planteados y de los instrumentos puestos en operación. En el caso chileno, parecería que los instrumentos más acotados (los PROFO, PDP y PTI) tuvieron menos trascendencia en cuanto a modificar conductas y comportamientos institucionales, sectoriales y territoriales, esta última temática probablemente sea cubierta por las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo si es que se consigue dar continuidad a lo actuado en los últimos años a partir de la asunción de un nuevo gobierno en marzo de 2010. En el caso argentino, dada la enorme diversidad de casos y de instituciones gubernamentales que actúan como gestoras de los programas e instrumentos de articulación productiva, es muy probable que los PITEC se constituyan en herramientas de doble propósito, con una actuación muy eficiente, ya que no solo atienden las demandas empresariales competitivas sino que fortalecen el tejido institucional científico tecnológico y de servicios que rodea a esas empresas.

Como se señalaba al comienzo, hay muchas lecciones que surgen de las experiencias analizadas, las que, sin duda, pueden enriquecer el diseño y la gestión de nuevas iniciativas. La experiencia chilena muestra claramente que estos programas requieren un tiempo más o menos largo de maduración para que sus beneficios sean percibidos claramente. En muchos casos, estos resultados van más allá de los participantes directos y pueden tener un impacto muy importante sobre conductas, comportamientos y culturas empresariales y sociales. Esto requiere poder sostenerlos en el tiempo, ampliar la participación empresarial, neutralizar los efectos negativos que pueden aparecer de situaciones macroeconómicas o internacionales y consolidar su contexto de soporte y contención institucional, técnica y política hasta que logre entidad propia.

En ese momento, los mecanismos de articulación productiva habrán logrado incorporarse en las capacidades competitivas propias de las empresas como una fuente significativa de ventajas y sus consecuencias y resultados trascenderán más allá de las firmas participantes, a otras empresas, al tejido institucional, a la formación de recursos humanos, a la cohesión social territorial, a los objetivos de gobierno.

## Bibliografía

- Botham R. Y Downes B (2000), *Industrial clusters: Scotland's route to economic success*, Scottish Enterprise, Gran Bretaña.
- Bridge, S.; O'Neill, K.; Cromie, S. (1998) "Understanding Enterprises, Entrepreneurship and small business", McMillan, Gran Bretaña.
- Caporali, R. y Volker, P. (2004) "Metodología de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais, Projeto PROMOS-SEBRAE-BID, Brasil.
- Castro Blandón, C. (2010), Promoción de la articulación productiva en El Salvador, en "Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina, CEPAL-FUNDES, Santiago de Chile.
- Ceglie G., Dini M., (1999) "SME cluster and network development in developing countries: The experience of UNIDO", ONUDI, Vienna.
- CEPAL (2005) "Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile.
- Cooke P y Morgan K (1998) *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*. Oxford University Press, Oxford, Gran Bretaña.
- Curso Redes, CEPAL, 2010.
- Di Tommaso y Dubbini S. (2000) "Towards a theory of the small firm: theoretical aspects and some policy implications", Serie Desarrollo Productivo N. 87, CEPAL, Santiago de Chile.
- Dini, M. (2010), "Competitividad, redes empresariales y desarrollo productivo", ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Dini, M., Ferraro, C. y Gasaly, C. (2007) "Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina". CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Serie Desarrollo Productivo, número 180, Santiago de Chile.
- Enright M. (1992), "Why Local Clusters are the way to win the game", *World Link*, 5, July-August, USA.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Organization and Coordination in Geographically Concentrated Industries*. Working paper 93-051 Harvard Business Review.
- Fernández V. R. (2008) *Clusters y desarrollo regional en América Latina*, FCE – Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
- Ferraro, C. y Stumpo, G. (editores), (2010), "Las pymes en el laberinto de las políticas" en *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, CEPAL, Santiago.
- Gibb A. (1991) "Which are the key factors for SME growth?", 21st European Small Business Seminar. Bracelona, España.
- Gutiérrez, I. (2010), Análisis de las principales políticas de articulación productiva en Chile, en "Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina, CEPAL-FUNDES, Santiago de Chile.
- Humphrey J, and Schmitz H. (1995) "Principles for promoting clusters and networks", IDS N.1, Sussex, Gran Bretaña.
- Krugman P (1991), *Geography and Trade*. MIT Press Cambridge, USA.
- LEEDS (1996) *Networks of enterprises and local development*, OECD, Paris.
- Martin R. Y Sunley P. (2002), *Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea*, *Journal of Economic Geography*, Vol 3, N.1.
- Moori Koenig, V. (2010), Políticas de articulación productiva en Argentina. Análisis de los programas basados en clusters y cadenas productivas, en "Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina, CEPAL-FUNDES, Santiago de Chile.
- Muñoz Gomá O. (2009) *Desarrollo Productivo en Chile, La experiencia de CORFO 1990 y 2009*. Santiago de Chile.
- Nadvi K.y Schmitz H (1994) *Industrial clusters in less developed countries: Review of experiences and research agenda*. Discussion Paper 339 Institute of Development Studies University of Sussex, Gran Bretaña.
- National Governors Association, (2002) "A Governors guide to cluster-based economic development", Washington, USA.
- OECD (2001) *Business Clusters: Drivers of National Innovation Systems*, Paris.
- \_\_\_\_\_ (2005) *Building Competitive Regions*, Paris.

- ONUDI (1999a) SME Cluster and network development in developing countries: Honduras, Nicaragua, Mexico, Jamaica, Working paper 2, Private Sector Development Branch, Vienna.
- \_\_\_\_\_. (1999b), SME Cluster and Network Development in developing countries: The experience of UNIDO, Working paper N. 2, 1999.
- \_\_\_\_\_. (2000b) Cluster development and promotion of business development services (BDS): Experience in India, Working paper 6, Private Sector Development Branch, Vienna.
- \_\_\_\_\_. (2001a) Development of clusters and networks of SMEs, Private Sector Development Branch, Vienna
- PNUD-ONUDI (s/f), *Introducción a la Integración Productiva*, México.
- Porter M y Kettelohm (2000) *Building a Cluster: Electronic and Information Tech in Costa Rica*, mimeo, Harvard Business School Press, Boston.
- Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press New York.
- \_\_\_\_\_. (1998a), "Clusters and the new Economics of Competition", *Harvard Business Review*, Nov-Dec.
- \_\_\_\_\_. (1998b), "Clusters and Competition: New Agendas for Companies, Governments and Institutions" en *On Competition*, Harvard Business School Press, Boston.
- \_\_\_\_\_. (1999) "Clusters and the new economics of competition", *Globalización y redes*, IPAC, Prov. de Buenos Aires.
- Rabellotti R. (1997) *External Economics and Cooperation in Industrial Districts: A Comparison of Italy and Mexico*, MacMillan, London.
- Ramos J. (1998) "Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales", revista de la CEPAL N. 66, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (1999) "Complejos productivos en torno a los recursos naturales ¿una estrategia prometedora?"
- Rosenfeld S. (2001a), *Backing into Clusters: Retrofitting Public Policies*, J. F. Kennedy School, Symposium, Harvard University, OECD.
- \_\_\_\_\_. (2001b), *Networks and Clusters: The Yin and Yang of Rural Development*, Federal Reserve bank of Kansas City.
- Schmitz H (1997), "Collective efficiency and increasing returns", *IDS Working Paper 50*, Sussex, Gran Bretaña.
- Schmitz H y Nadvi K. (1999) "Industrial clusters in developing countries", *World Development Special Issue*. Vol 27 N.9.
- Teixeira, F. (2010), Políticas de articulação produtiva e suas vinculações com a política de desenvolvimento produtivo no Brasil, en "Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina, CEPAL-FUNDES, Santiago de Chile.
- Teixeira, F. y Ferraro, C. (2009) "Aglomeraciones productivas locales en Brasil, formación de recursos humanos y resultados de la experiencia CEPAL-SEBRAE". CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Serie Desarrollo Productivo, número 186, Santiago de Chile.
- Tuero, M., Dini, M., Polo, P., Poma, L. y Henríquez, L. (2009) "Crisis internacional y políticas para las MIPYMES", OIT Eurososocial, Centro Internacional de Formación, Turín, Italia.
- UNCTAD (1998) *Promoting and sustaining SME clusters and networks for development*. Geneva.
- UNCTAD-GTZ Symposium (1992) "The role of industrial districts in the application adaptation and diffusion of technology", Geneva.

## II. Políticas de articulación productiva en Argentina. Análisis de los programas basados en clusters y cadenas productivas

*Virginia Moori Koenig*

### Introducción

En Argentina, el término “articulación productiva” está poco difundido entre los formuladores de política y no tiene identidad propia en el campo de las políticas de fomento productivo. Tiende a asociarse a la coordinación/colaboración entre agentes públicos y privados como estrategia o modalidad de trabajo orientada a fines diversos. Entre estos fines pueden mencionarse la formulación de políticas de desarrollo sectoriales desde la perspectiva de cadena de valor, la promoción de sectores nuevos en el marco de alianzas territoriales, el fortalecimiento de las capacidades productivas y el acceso a mercados de las firmas en general -y de las pymes en particular mediante esquemas asociativos-, la descentralización de los instrumentos de fomento dirigidos a pymes y el desarrollo regional.

El término se relaciona principalmente con los programas basados en clusters o cadenas productivas que comenzaron a desplegarse con la recuperación de la economía argentina, de la mano de organismos multilaterales de crédito en la mayoría de los casos. Estos programas centran su estrategia de intervención en la articulación productiva entre agentes privados y públicos vinculados a un aglomerado o cadena productiva. En general, privilegian como beneficiarios a la pequeña y mediana empresa.

El presente documento se centra en cinco de esos programas con el propósito de sistematizar, por un lado, las características centrales inherentes a la operatoria y, por el otro lado, los resultados alcanzados, los problemas que condicionaron/condicionan la implementación, incluyendo un conjunto de reflexiones que se derivan del análisis realizado. La documentación oficial de estas experiencias (hasta el tercer trimestre de 2009) y la información recabada en entrevistas a informantes calificados constituyen las principales fuentes de información utilizadas.

El documento está organizado en cuatro secciones. La primera sección aborda, en forma sintética, la evolución de la economía argentina y el desempeño de las pymes en el período post-convertibilidad. La segunda se refiere a las políticas de fomento productivo en general y los

programas identificados con enfoque de cluster. La tercera sección aborda en detalle cinco de esas experiencias y la última sintetiza los principales logros, dificultades y reflexiones de política que surgen del análisis realizado.

## 1. Contexto económico de los últimos años

Luego del colapso del régimen de convertibilidad a fines del 2001, la economía argentina inicia un proceso secuencial de reactivación y elevado crecimiento, acompañado de mejoras significativas en la mayoría de las principales variables económicas, financieras y sociales. Este proceso, que comenzó a mostrar signos de desaceleración en los últimos meses de 2008, fue motorizado por la conjunción de factores relacionados tanto con el favorable contexto internacional hasta el advenimiento de la crisis, como con el cambio de rumbo de la política económica interna que posibilitó recomponer la rentabilidad empresarial y expandir la demanda doméstica. (Bonvecchi, et al, 2008).

En el lapso 2003-2008, la economía creció a una tasa interanual del orden del 7 al 9%<sup>36</sup>. En 2008, el nivel alcanzado por el PBI (a precios de 2004) superaba en 63% al mínimo registrado durante la crisis 2001-2002 y en 33% al máximo observado antes del inicio del proceso recesivo (1998). Si bien este crecimiento abarcó a todos los sectores económicos, se asentó principalmente en el sector productor de bienes. Dentro de éste, la producción industrial tuvo un rol destacado, seguido por la construcción y, en menor medida, por las actividades de agricultura, ganadería y pesca<sup>37</sup>.

La importante expansión de la industria manufacturera revirtió el proceso de desindustrialización relativa de la década pasada, y si bien, no hubo cambios sustantivos en el perfil de especialización productiva a nivel agregado, se registraron avances en nuevos sectores (software y biotecnología) y un desarrollo de ventajas competitivas en sectores de distinto nivel tecnológico. (Porta y Bugna, 2008)

Durante el período, las exportaciones registraron una tendencia alcista que recién se interrumpió en el último trimestre de 2008. En ese año, superaron los 70 mil millones de dólares, casi triplicando los valores registrados diez años atrás. Alrededor del 65% del total son manufacturas: 34% son manufacturas de origen agrícola (MOA) y 32% son manufacturas de origen industrial (MOI).

Por su parte, las importaciones acompañaron el ciclo expansivo de la economía. A pesar de su acelerada recuperación, el desempeño de las ventas externas antes comentado permitió mantener importantes superávits comerciales en alrededor de 13 mil millones de dólares, luego del récord observado en 2003.

El comportamiento del sector externo y la reestructuración de la deuda pública permitieron la acumulación de reservas internacionales (alrededor de 46.000 millones de dólares en promedio en 2008). Asimismo, a diferencia de otros períodos se registró superávit fiscal primario en forma sistemática.

El crecimiento experimentado desde 2003 también arrojó como resultado la mejora en la mayoría de los indicadores sociales. La tasa de desocupación del total de los aglomerados urbanos se redujo de 20,4% en el primer trimestre de 2003 al 8,4% en el mismo período de 2008. Por su parte, la pobreza e indigencia también se redujeron significativamente (54% al 17,8%, y 27,7% al 5,1%, para el mismo período).

La economía doméstica se vio perturbada desde fines de 2008, y especialmente en 2009, con la irrupción de la crisis internacional y la incidencia de factores de la propia problemática local (patrón

<sup>36</sup> Los indicadores de desempeño presentados provienen de fuentes oficiales (salvo indicación contraria), especialmente del Centro de Estudio para la Producción (CEP) del Ministerio de Industria y Turismo y de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

<sup>37</sup> Del 37% de aporte del sector productor de bienes a la expansión del PBI, la industria representó el 51%, seguida por la construcción y las actividades de agricultura, ganadería, caza y selvicultura.



de especialización, tensión distributiva, sequía, expectativas privadas, acceso a financiamiento de mercado del sector público, etc.).

Ante los signos de reducción del nivel de actividad, el gobierno focalizó esfuerzos a través de distintos mecanismos para sostener el gasto interno (obras públicas y planes de apoyo mediante créditos a la demanda de diversos bienes de consumo y de capital); contener los ajustes del empleo, particularmente en empresas de mayor tamaño, y frenar ciertas importaciones.

## 1.1 La situación de las pymes

Este colectivo de empresas<sup>38</sup> de alta relevancia por su contribución al empleo y la producción - particularmente afectado durante la década pasada - ha tenido un excelente desempeño en el período post-convertibilidad y ha aprovechado las oportunidades del mercado interno y externo emergentes del proceso de reactivación y crecimiento post-convertibilidad. Diversos estudios y fuentes de información aportan elementos en esa dirección, así como también sobre la reversión de la tendencia expansiva hacia finales de 2008<sup>39</sup>.

Con base en el monitoreo del Mapa Pyme, las pequeñas y medianas empresas de los sectores industria, comercio y servicios generaron un fuerte crecimiento del empleo (excluye las microempresas). En el período 2007-2004, la variación de ocupados alcanzó más de 740 mil nuevos puestos de trabajo.

También, en esos años se observa una fuerte recuperación de la inversión en pequeñas y medianas empresas, que se había estancado a comienzo de la década. Durante 2001-2002 solo el 8,1% de los locales pymes había concretado un proyecto de inversión, mientras que el porcentaje se elevó en el orden de 27-37% en el lapso 2003-2007 (Fuente Mapa Pyme-SEPYME).

La información de comercio exterior da cuenta que a partir de 2003 creció en forma constante el número de pequeñas y medianas empresas exportadoras de manufacturas; aumentando su participación de 4000 registradas en 2003 en el padrón a 6000 en 2008. En 2008, las exportaciones de este sector alcanzaron alrededor de 4.800 millones de dólares, duplicando el valor registrado en 2003 y dando cuenta de alrededor del 10% del total de las exportaciones manufactureras. (Crespo, et al, 2009)

Por otra parte, el Observatorio Pyme estima que en 2008 se revertió el ciclo expansivo de la actividad de las pequeñas y medianas empresas industriales. De acuerdo a esta fuente, las ventas cayeron un -7,4% en términos interanuales, acompañada de despido de personal desde el tercer trimestre, el panorama para el 2009 era desalentador en el marco de una profundización del impacto de la crisis internacional en el mercado doméstico.

## 2. Las políticas basadas en programas de cluster o cadenas productivas

<sup>38</sup> En Argentina, las micro, pequeñas y medianas empresas se definen según los niveles máximos de ventas totales para los sectores agropecuario, industria y minería, comercio, servicios y construcción. Estas categorías están reglamentadas por la Disposición Res. Número 24/2001 y sus modificatorias (para más información véase [en línea] [www.sepyme.gov.ar](http://www.sepyme.gov.ar) y Sztulwark, 2010).

<sup>39</sup> El sistema estadístico nacional no realiza estimaciones sobre la dinámica empresarial de las pymes y dispone solo de la información censal, aproximadamente cada diez años; siendo el último del año 2004., procesado parcialmente. Desde 2007, SEPYME lleva a cabo la iniciativa Mapa Pyme a fin de atender la demanda de información. Esta iniciativa se suma a otras que se llevan a cabo en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre empleo formal en las pymes, creación neta de empresas, etc., algunas jurisdicciones provinciales que cuentan con mediciones propias y también organizaciones como la Cámara Argentina de Exportadores y la Fundación Observatorio Pyme.

La oferta nacional de instrumentos de apoyo al fomento productivo es amplia y diversificada y, a pesar de los cambios registrados en los últimos años, mantiene el enfoque de intervención predominante durante la década pasada; esto es, la mayoría de los instrumentos dirige su accionar a la firma individual, en general, o de sectores específicos; y opera con un solo incentivo, poniendo de manifiesto una visión limitada del apoyo<sup>40</sup>.

Por otra parte, el esquema de fomento tiene algunas debilidades entre las que destaca la ausencia de un marco estratégico que facilite el reordenamiento, la coordinación y la convergencia de las iniciativas. Esto adquiere particular importancia debido no sólo a la variedad de la oferta, sino también a su dispersión entre diferentes áreas de gobierno con objetivos de política diversos y heterogéneos, donde las instancias de coordinación inter e intrasectoriales son limitadas. Los reiterados cambios institucionales y la ausencia de mecanismos de monitoreo y evaluación también se suman a estas debilidades (Baruj y Porta, 2006 y Baruj et al, 2009).

En los últimos años, en el marco de este esquema de fomento se han sumado nuevos programas basados en una modalidad de intervención donde se privilegia la cooperación y diversas formas de articulación productiva entre agentes privados y públicos vinculados a un aglomerado o cadena productiva. Es de destacar que el despliegue de este tipo de iniciativas involucra tanto al gobierno nacional como provincial.

Para la investigación que dio lugar a este trabajo se relevaron 10 programas con esta concepción que están en proceso o por iniciar su ejecución, que operan en el ámbito nacional o provincial. Estos programas (salvo dos) forman parte de operaciones de crédito con el BID, lo cual pone de manifiesto su influencia en el panorama de las políticas de competitividad del país (Recuadro 1).

#### **RECUADRO 1 PROGRAMAS DE CLUSTERS O CADENAS PRODUCTIVAS EN ARGENTINA**

Del ámbito nacional:

Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos -PI-TEC- (AR-L1012)

Sistemas Productivos Locales-Cluster

Competitividad del Norte Grande (AR-L1013)

Servicios Agrícolas Provinciales (área competitividad) (BID y BIRF)

Acceso al Crédito y Competitividad de la MIPYME - PACC- (AR-L1033)

Del ámbito provincial

Modernización productiva de la Provincia de Río Negro (AR-0279)

Desarrollo productivo y competitividad de la Provincia de Mendoza (AR-L1003)

Desarrollo de la producción y el empleo de la Provincia de San Juan (AR-L1022)

Apoyo a la producción de la Provincia de Entre Ríos (AR-L1036)

Distritos productivos de la Provincia de Buenos Aires

Fuente: elaboración propia a partir de las páginas web del BID, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, y Ministerio de la Producción del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

La mayoría de los programas privilegia a la pyme como beneficiario; algunos incluyen un componente financiero y de asistencia para el acceso al crédito y otros incorporan el desarrollo de infraestructura. Algunos persiguen objetivos de política específicos y otros integran finalidades de política industrial, regional y comercial.

<sup>40</sup> Esto podría estar indicando la falta de una visión sistémica e integral que parta de la idea que incrementar las capacidades de absorción y conectividad de los agentes requiere operar con un conjunto de instrumentos en forma simultánea.

Es de destacar, que desde el ámbito privado también se han impulsado proyectos de características similares en cuanto a la estrategia de intervención. Un número importante de ellos tienen financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros han sido impulsados por grandes empresas para aumentar la productividad y competitividad con las pymes con las que interactúan<sup>41</sup>. Asimismo, se pueden considerar las actividades desarrolladas por integrantes de cadenas productivas nacionales para conformar alianzas y acordar estrategias de desarrollo, que no están enmarcadas en políticas públicas específicas (como las de la Corporación Vitivinícola Argentina –COVIAR). Estas últimas iniciativas no forman parte del presente trabajo por razones de tiempo y recursos, aunque podrían ser analizadas en otra investigación a fin de completar el panorama de experiencias.

### 3. Los programas basados en clusters: características y resultados

En esta sección se analizan cinco programas con el propósito de sistematizar, por un lado, las principales características inherentes a la operatoria y por el otro, los resultados y la evaluación cualitativa que surge principalmente de documentos oficiales y de entrevistas realizadas a informantes calificados durante el tercer trimestre de 2009.

Las iniciativas analizadas son las siguientes: i) Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC), ii) Sistemas Productivos Locales-Clusters, iii) Competitividad del Norte Grande, iv) Modernización productiva de la Provincia de Río Negro, y v) Distritos Productivos de la Provincia de Buenos Aires.

Esta selección obedece principalmente al estado de avance en la implementación, la disponibilidad de información y la variedad que hay entre ellas en cuanto a complejidad de objetivos, tipo de articulaciones a ser apoyadas y presupuestos, entre otros.

A continuación se presenta cada una de ellas y se concluye con un cuadro síntesis con sus principales características y resultados alcanzados.

#### 3.1 Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC)

Los PI-TEC son una línea de financiamiento del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), lanzada en 2006 en el marco del Programa de Modernización Tecnológica III financiado por el BID, con una asignación de 30 millones de dólares. Es una iniciativa de alcance nacional basada en una visión sistémica y articulada de la oferta y demanda de conocimiento y que integra distintas líneas de apoyo del FONTAR y del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) de manera coordinada.

El FONTAR y el FONCYT están administrados por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) que depende del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y constituyen los principales instrumentos de la política científica y tecnológica. El primero de ellos está orientado a apoyar el mejoramiento de la productividad del sector privado (principalmente de las pymes) a partir del fomento de actividades innovativas en las firmas, y el segundo está orientado a financiar actividades de investigación básica y aplicada de los organismos de ciencia y técnica.

La incorporación de esta línea en la oferta del FONTAR se visualizó como una oportunidad para capitalizar el aprendizaje institucional del organismo y como respuesta a las necesidades de

---

<sup>41</sup> Entre las iniciativas del FOMIN pueden mencionarse el Programa de Desarrollo de las Cadenas Productivas de la Provincia de Córdoba (TC-0204019-AR) y el Proyecto "Competitividad de clusters en la región central de la provincia de Santa Fe" (AR-MI012). En el caso de las iniciativas de grandes empresas puede consultarse Gatto, F., Moori Koenig, V. y Bercovich, N., 2007.

innovación detectadas en ciertos segmentos de las cadenas productivas que venían transitando un proceso de construcción de un espacio público-privado<sup>42</sup>.

### 3.1.1 Descripción<sup>43</sup>

Los PI-TEC apuntan a financiar, con créditos y subsidios, actividades de investigación, desarrollo e innovación en las que intervengan grupos de empresas, centros de investigación y formación superior vinculados a un “aglomerado productivo” (AP). A tal efecto, se entiende por AP a “las concentraciones de empresas que presentan cierta especialización productiva en una cadena de valor común y entre las cuales se desarrollan instancias de análisis y prospección compartidas, vínculos cooperativos e iniciativas asociativas”.

El instrumento opera bajo la modalidad de convocatoria pública a ideas proyecto<sup>44</sup>. La solicitud de financiamiento debe ser efectuada por una Asociación Ad-Hoc, implementada bajo la formalidad de instrumento público. En esa asociación deben estar representados los distintos actores del aglomerado (entidades empresarias, gubernamentales, organismos científicos y/o tecnológicos y universidades). Su coordinador o gerencia de dirección se constituye en la interfase entre el FONTAR y los subproyectos que conforman un PI-TEC.

Entre los criterios de selección de los proyectos priman los requerimientos relacionados con la envergadura de los objetivos tecnológicos y económicos, incluyendo aportes incrementales, así como de evidencias de (i) compromiso de las entidades miembros de la asociación ad-hoc para ejecutar el proyecto, (ii) dinámica asociativa y participativa, en términos de desarrollo de asociaciones y/o redes empresariales, instituciones de gobernabilidad del AP e interacciones entre el sector público y el sector privado, y (iii) sostenibilidad de la dinámica asociativa una vez finalizada la ejecución del proyecto. Asimismo, se privilegia, aunque no de manera excluyente, el trabajo en cadenas regionales con alta densidad empresarial de pymes y empleo.

El FONTAR apoya con un subsidio la formulación del proyecto integrado, que incluye la elaboración del plan de mejora de la competitividad (PMC). Los proyectos tienen una duración de 4 años y el monto máximo a financiar no puede superar al equivalente en pesos de 4 millones de dólares. En el presupuesto puede incluirse un porcentaje para gastos de coordinación (7%) y para la operación y soporte de la asociación ad-hoc (3%).

Los instrumentos de financiación que componen el PI-TEC son operados exclusivamente con recursos del BID. El programa establece un mix de líneas posibles de financiamiento, con un límite máximo mediante la línea de aportes no reembolsables (ANR) para proyectos de innovación en pymes y de montos máximos para el caso de las Conserjerías Tecnológicas<sup>45</sup>. El resto puede estar formado por la línea de crédito a empresas (CAE) implementada a través de entidades financieras, aportes reembolsables a instituciones (ARAI) y distintos instrumentos del FONCyT, como son por ejemplo los proyectos de modernización y desarrollo (PID-).

En síntesis, si bien los PI-TEC parten de ciertas condiciones productivas vinculadas con la interacción público-privada (formalizadas en la asociación ad-hoc), ellos buscan generar acuerdos estratégicos entre los actores del aglomerado productivo para el desarrollo de dinámicas innovadoras que contribuyan al mejoramiento de la competitividad. Para ello, FONTAR y FONCyT tienen instrumentos,

<sup>42</sup> Es importante destacar que los PI-TEC tienen garantizada su continuidad con la aprobación del Programa de Modernización Tecnológica III. Esta operación incluirá además nuevas modalidades de financiamiento sectorial profundizando el avance de la ANPCyT hacia la promoción articulada de las capacidades innovadoras.

<sup>43</sup> Para mayor detalle consultar la página institucional [en línea] <http://www.agencia.mincyt.gov.ar>

<sup>44</sup> Se utiliza una modalidad de ventanilla permanente que permite que las ideas proyecto puedan ser presentadas en cualquier momento y evaluadas a medida que ingresan.

<sup>45</sup> El uso de ANR puede llegar hasta el 30% del financiamiento del PI-TEC y está orientado a: i) empresas del aglomerado cuya facturación anual no exceda el equivalente en pesos de 30 millones de dólares; y ii) Conserjerías Tecnológicas por hasta el equivalente en pesos de 200.000 dólares por cada PI-TEC.

orientados preferentemente a los productores pequeños y medianos, que subsidian la elaboración de proyectos y ciertos componentes vinculados con la coordinación y financiamiento de equipamiento.

### 3.1.2 Resultados y evaluación cualitativa

Como producto de la convocatoria pública realizada en 2006, se aprobaron 11 ideas proyecto de las 23 admitidas. Los plazos entre la presentación y la aprobación del proyecto han sido variables; a fines de 2008 la mayoría de los PI-TEC comenzó a ser ejecutado en forma escalonada. Más de 100 subproyectos fueron evaluados y aprobados hasta el tercer trimestre de 2009 entre Créditos a Empresas, Aportes No Reembolsables, Conserjerías Tecnológicas y Aportes Reembolsables a Instituciones.

El financiamiento total aprobado superó los 80 millones de pesos. En los proyectos intervienen 24 instituciones de ciencia y tecnología, un número similar de organismos gubernamentales y 14 unidades de interfase y de vinculación tecnológica. Esto pone de manifiesto el inicio de un proceso de construcción o fortalecimiento de una red interinstitucional en el ámbito de cada aglomerado productivo que parte con un compromiso formalizado que tiende a profundizarse durante la elaboración participativa del plan de mejora de la competitividad (PMC) y continúa con la ejecución de los subproyectos asociados al plan de acción y la formulación de nuevas ideas proyectos.

Los aglomerados involucrados son: i) el vitivinícola de la región Cuyo; ii) el de maquinaria agrícola y agropartes de la región Centro de Santa Fe y Córdoba; iii) el forestal maderero en Misiones y norte de Corrientes; iv) el del sector del té de Misiones; v) el polo farmacéutico del Área Metropolitana de Buenos Aires; vi) el metalmecánico de Olavaria (provincia de Buenos Aires); vii) el de salmonicultura de la región del Comahue; viii) el de biocombustible del noroeste de Buenos Aires; ix) el apícola del Noroeste – Centro; x) el de ciruela desecada de Mendoza; y xi) el de producción intensiva agrícola en La Rioja. Algunos de ellos tienen una dinámica asociativa y participativa que los ubica en una posición más avanzada en términos relativos; en estos casos las empresas cuentan con cierta experiencia en el uso de instrumentos del FONTAR y de otros incentivos de apoyo brindados por diversos organismos públicos (por ejemplo En el caso de los de maquinaria agrícola y agropartes y el vitivinícola); en otros casos los vínculos entre el sector productivo, los organismos gubernamentales y de ciencia y técnica son limitados y las dinámicas asociativas son menos frecuentes (como en el caso del sector del té en Misiones y el de biocombustible).

A mediados de 2009, dos proyectos se encontraban en plena ejecución con desembolsos realizados: el cluster de maquinaria agrícola de la región Centro de Santa Fe y Córdoba y el aglomerado productivo del sector forestal de Misiones y norte de Corrientes. En el resto de los PI-TEC se verifica un progresivo avance para ingresar en esta fase, especialmente en el de metalmecánica de Olavaria, en el vitivinícola de la Región Cuyo y en el apícola del Noroeste-Centro.

Estos resultados en relación con los tiempos de ejecución estarían indicando que el proceso de construcción y puesta en marcha es complejo. Una mejor comprensión de estos procesos requiere de un mayor desarrollo de las experiencias en curso que permita considerar tanto los diversos factores relacionados con las limitaciones del propio instrumento de financiación, como las trayectorias evolutivas propias de cada aglomerado, el grado de desarrollo y la heterogeneidad de los entramados productivos y la influencia del contexto político, institucional y macroeconómico, entre otros<sup>46</sup>.

El Cuadro 1 muestra los principales contenidos de los dos PI-TEC en plena ejecución. Estos han transitado alrededor de un año y medio desde el primer llamado para la adjudicación de ANR.

<sup>46</sup> En Yoguél, G., Borello, J., Erbes, A. (2009) se sistematiza un conjunto de ideas sobre los sistemas locales de innovación y la forma de estudiarlos, aportando elementos para la comprensión del proceso de los PI-TEC.

**CUADRO 1**  
**PRINCIPALES CONTENIDOS DE LOS DOS PI-TEC EN PLENA EJECUCIÓN**  
*(Año 2009)*

<b>Título</b>	<b>Proyecto integrado del cluster de maquinaria agrícola y agropartes de la región centro</b>	<b>Consolidación del aglomerado productivo del sector forestal en Misiones y norte de Corrientes</b>
<b>Objetivo estratégico</b>	Fortalecer las capacidades competitivas de las empresas del cluster en el ámbito internacional, mediante estrategias de investigación, desarrollo e innovación.	Promover el desarrollo y mejoramiento de la tecnología tendiente a aumentar el nivel de desarrollo tecnológico del sector a fin de lograr productos con la calidad demandada por los mercados.
<b>Asociación Ad-Hoc</b>	C.E.C.M.A. – Cluster Empresarial CIDETER de la Maquinaria Agrícola.  Participan 18 instituciones públicas y/o privadas: gobiernos provinciales y municipales, universidades públicas, centros comerciales, industriales y de servicios, organismos de ciencia y técnica provinciales, instituciones de extensionismo agrícola y de certificación y normalización, y escuelas técnicas, entre otras.	Fundación Parque Tecnológico Misiones, Agencia de Desarrollo de Misiones, Asociación de Productores, Industriales y Comerciantes Forestales de Misiones y Noreste de Corrientes, Ministerio del Agro y la Producción de Misiones, Cooperativa Maderera Agro-Forestal Industrial Zona Centro, Cámara Central de Madereros y Afines De San Vicente, Facultad de Ciencias Forestales y otras asociaciones. .
<b>Cobertura</b>	430 empresas (aproximadamente 80% Pymes)	600 Pymes en Misiones y 300 en Corrientes
<b>Costo total (en pesos) */</b>	24 721 122	24 015 950
<b>Financiamiento solicitado al FONTAR (en pesos)</b>	12 700 000	12 885 270

Fuente. Elaboración propia con base en información del FONTAR y de los respectivos PMC

Nota: \*/ Es el costo total presupuestado que incluye los montos solicitados a la ANPCyT y los que aporta el aglomerado. Valores para el año 2006.

El Cuadro 1 muestra que el PI-TEC de Maquinaria Agrícola y Agropartes de la región centro ha logrado conformar una importante red interinstitucional formalizada en una asociación ad-hoc, en cuya dirección participan empresarios y gobierno. La coordinación técnica del proyecto está a cargo de la Fundación CIDETER que ha liderado el proceso desde el inicio. Esta Fundación tiene una trayectoria de más de 10 años de asistencia técnica al sector en la región y ha encarado la construcción del primer Centro Regional Tecnológico con un crédito del FONTAR y con aporte del gobierno de la provincia de Santa Fe<sup>47</sup>.

Esta importante presencia institucional público-privada sienta las bases para el desarrollo de este tipo de proyecto y asegurar su sostenibilidad una vez finalizado el apoyo del FONTAR. Debe señalarse que esta experiencia partió con un limitado entramado de relaciones inter empresariales para encarar procesos colectivos de innovación, y que -en general- los vínculos han estado más enfocados

<sup>47</sup> CIDETER surgió a fines de la década pasada como una iniciativa en la que participaron importantes empresarios de los rubros de sembradoras y pulverizadoras en la región, y fue liderada desde el inicio por la actual coordinación técnica del PI-TEC. Desde el comienzo brindó servicios de capacitación, asistencia técnica y articuló programas provenientes de diferentes organismos públicos; transitando un sendero de apoyo al sector productivo que fue de lo individual a lo colectivo. Entre 2002-2007, CIDETER ha asistido a más de 300 empresas y ha conseguido la aprobación y ejecución de más de 300 proyectos en el marco de programas públicos de apoyo por un monto que asciende a los 58 millones de pesos (excluidos los PI-TEC).

en lo comercial. Las empresas de mayor tamaño son las de mejor desempeño innovativo y las que tienen mayor vinculación con instituciones de investigación y desarrollo (I+D).

La acción del proyecto ha logrado incorporar un número importante de empresas pequeñas en proyectos de innovación (alrededor de 50 empresas). Los ANR y las Conserjerías Tecnológicas están vinculados a este segmento de empresas. De esta manera, se apunta a la meta acordada de reducir las diferencias de desarrollo tecnológico entre las empresas del cluster.

Por su parte, el PI-TEC “Consolidación del aglomerado productivo del sector forestal en Misiones y norte de Corrientes” tiene la particularidad, según la información recabada, de contar con menos experiencia en trabajo asociativo y en vínculos entre el sector productivo, el gobierno y las instituciones de ciencia y técnica. En tal sentido, la construcción de ese espacio de articulación público-privado es un aspecto clave, que se manifiesta en la participación de las instituciones en la asociación ad-hoc<sup>48</sup>.

La cartera de proyectos se considera inédita en relación con instancias anteriores a la concreción del PI-TEC. Un número importante de pequeñas empresas que antes no mantenían vínculos con organismos de CyT se incorporan a través de los ANR y las Conserjerías Tecnológicas; Debe señalarse que muchas empresas, especialmente las de menor tamaño, enfrentaron restricciones de acceso a la línea Créditos a Empresas (CAE) del FONTAR que se implementa a través de las entidades bancarias, debido fundamentalmente a los criterios restrictivos de evaluación crediticia de parte de éstas.

Los PI-TEC, en general, tienden a equilibrar las estructuras productivas a partir de una progresiva inclusión de segmentos de firmas de menor tamaño. Para los proyectos también es importante la generación de capacidades competitivas para el conjunto del aglomerado sobre la base de dinámicas asociativas, que van más allá de la inclusión de estas firmas en procesos de innovación; en general, se plantean horizontes temporales que trascienden los cuatro años de duración formal del proyecto.

Aunque existe atraso, en general, en la ejecución de los PI-TEC, el balance de la experiencia desarrollada es positivo desde la perspectiva de la construcción de proceso que requiere más maduración.

Entre los aspectos percibidos como relevantes y los que surgen como parte del aprendizaje de estas experiencias, se pueden mencionar los siguientes.

- Un número importante de proyectos involucran la participación de cadenas regionales con alta densidad de pymes; algunas de estas cadenas se caracterizan por su amplitud territorial y, en algunos casos, abarcan más de una jurisdicción provincial. Por otra parte, no todas las aglomeraciones productivas o tramas productivas se definen territorialmente; en algunos lugares no es factible construir ese espacio de articulación público-privado.
- El aporte positivo de los expertos internacionales para validar las ideas proyectos y, en algunos casos, repensar la estrategia inicial de posicionamiento de mercado.
- La coordinación técnica juega un rol importante para el desarrollo del proyecto, que en muchos casos implica trabajar en un territorio extendido. Asimismo, se destaca el esfuerzo de la coordinación técnica para compensar algunas limitaciones del propio instrumento.
- El estímulo a procesos de interacción entre el sector productivo, el gobierno y los organismos de CyT, especialmente en el segmento de las micro y pequeñas empresas
- Algunos aglomerados consiguieron acceder por primera vez a instrumentos del FONTAR y FONCyT.

---

<sup>48</sup> Es de destacar que, como parte del proceso de formulación del proyecto, el desarrollo institucional se ha consolidado con la creación de una asociación sin fines de lucro que asume la representación del aglomerado.

- Los beneficios derivados de estas prácticas de intervención no pueden visualizarse en el corto plazo de manera clara, ya que en general demandan largos procesos de maduración influidos por las características productivas, sociales e históricas de cada aglomerado.
- Estos programas ponen en evidencia que la mejora de la competitividad de los aglomerados demanda un apoyo más integral y sistémico que subraya la necesidad de articular con otros programas e instrumentos de fomento productivo.

Al mismo tiempo, entre los factores que parecen haber influido en las demoras verificadas en la ejecución de los proyectos, se pueden mencionar:

- Las diferentes condiciones que enfrentan las pymes para acceder al crédito del sistema financiero, derivó en dificultades para adecuar el proyecto al límite de financiación establecido con ANR.
- El tiempo asociado a los procedimientos (requisitos de adhesión al instrumento, contratación de consultores, etc.)
- Los plazos asociados a la formulación y ejecución de subproyectos que se enmarcan en aportes reembolsables a instituciones para el desarrollo y la innovación tecnológica, que requieren la autorización de las máximas autoridades (y en algunos casos hasta la aprobación por ley).
- Los cambios institucionales y el contexto político particular han afectado a algunos de los PI-TEC (cambios en la coordinación inicial, en las autoridades de los organismos de Ciencia y Técnica, etc).
- El cambio del contexto macroeconómico que ha impactado negativamente, si bien en forma desigual, a segmentos de empresas comprometidas con proyectos específicos.
- El tiempo que insume la administración de los aglomerados productivos extendidos territorialmente. A esto se suma, en algunos casos, las dificultades para la contratación de consultores con la formación apropiada para la formulación de proyectos y para la vinculación tecnológica.

En síntesis, cada PI-TEC ha enfrentado problemas particulares, que ponen de manifiesto que no es esperable obtener respuestas similares ante una misma oferta de incentivos. Si bien un conjunto de factores condicionan el desarrollo de estos proyectos, existe consenso en que la calidad de las instituciones y la calificación de los recursos humanos son condición necesaria para el desarrollo de estas experiencias.

### 3.2 Sistemas Productivos Locales-Clusters

La Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SEPYME) lanzó este programa en 2006 en el marco de un proyecto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Argentina financiado con recursos del Tesoro Nacional. La fecha inicial de fin de ejecución fue extendida hasta diciembre de 2011. Los recursos presupuestados son de alrededor de 6 millones de dólares.

La SEPYME es la entidad nacional, dependiente de la Secretaría de Industria del Ministerio de Industria y Turismo, que tiene como función diseñar, implementar y supervisar políticas públicas con el objetivo de impulsar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, y avanzar en la integración del tejido productivo en todas las regiones del país. A tal efecto, dispone de diversos instrumentos de asistencia financiera, de apoyo a la capacitación, de asistencia técnica y de promoción de exportaciones. También debe señalarse que existen otros organismos públicos con actuación en el campo de apoyo a las pymes, algunos con gravitación institucional importante (como el FONTAR).



El diseño del programa se basa en los beneficios que se atribuyen a la asociatividad de las pymes y a su articulación con instituciones públicas y privadas para fortalecer los diversos complejos y sistemas productivos locales. En consecuencia, la flexibilidad prima como criterio para dar respuesta a las distintas realidades socio-productivas en el ámbito nacional ya sea en relación con las diferentes características de los grupos asociativos y las articulaciones a promover como con los tipos de apoyo requerido.

Esta experiencia podrá alcanzar una mayor escala a partir de su articulación con el Programa de Acceso al Crédito y Competitividad para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (PACC), que contempla un componente de apoyo referido a sistemas productivos locales<sup>49</sup>.

Estos programas se enmarcan bajo la conducción de un organismo que se ha visto afectado en su capacidad de instrumentación y aprendizaje por reiterados cambios institucionales (autoridades, coordinadores de programas y categoría en el ámbito estatal<sup>50</sup>). Como parte de esto, puede mencionarse la demora para iniciar la ejecución del PACC y definir una estrategia de continuidad y articulación entre diferentes programas e instrumentos.

### 3.2.1 Descripción del programa<sup>51</sup>

Con el objetivo de promover el desarrollo regional sustentable a través del apoyo técnico y financiero dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) que constituyen bloques productivos, o que integran otras modalidades de articulación vertical u horizontal, el programa apoya el desarrollo y fortalecimiento de grupos asociativos (GA) de Mipymes, constituidos por 5 o más empresas, sin restricción de sectores y regiones.

El programa es implementado bajo la modalidad de ventanilla abierta con alcance en todo el territorio nacional y dispone de dos líneas específicas de apoyo: la de “Fortalecimiento Asociativo” y la de “Apoyos Económicos No Reembolsables”.

La primera está dirigida a brindar apoyo técnico al grupo asociativo para la formulación y ejecución de un Plan de Trabajo Asociativo (PTA), con un horizonte temporal de un año. Ello contempla la posibilidad de acceder a un subsidio para la contratación de un coordinador<sup>52</sup>, una vez aprobado el PTA por parte del Comité de Aprobación en el que participa un evaluador externo. Esta aprobación habilita la firma del convenio marco para el acceso al financiamiento.

Los criterios guía para la selección de los proyectos de los grupos asociativos se refieren a aspectos relacionados con su experiencia asociativa, la factibilidad de éxito en la ejecución del PTA, el impacto esperado en términos de valor agregado, la generación de empleo, la optimización de procesos y la sustentabilidad ambiental; también se considera la correspondencia entre el PTA y las necesidades o problemas del grupo y el grado de relacionamiento con las instituciones tecnológicas, académicas y/o gubernamentales.

La otra línea del programa, la de Apoyos Económicos No Reembolsables (ANR), está destinada a cofinanciar actividades puntuales derivadas del PTA para aquellos grupos asociativos que accedieron al subsidio para la contratación de un coordinador y que formulan un plan de inversión. Se privilegia como criterio que estas actividades no sean factibles de ser financiadas por otros instrumentos de SEPYME.

<sup>49</sup> El PACC es una operación con el BID que cuenta con un presupuesto de 74 millones de dólares (incluyendo el aporte local) e integra varios componentes de apoyo a las pymes entre los cuales está el Apoyo a Sistemas Productivos Locales. Este componente que está en una etapa de prueba piloto, busca promover las interacciones y las tramas productivas por lo cual la articulación con el programa de clusters de la SEPYME es clave, tanto para complementar esfuerzos como para dar continuidad al trabajo iniciado.

<sup>50</sup> Así, por ejemplo, desde la creación de este instrumento, la SEPYME tuvo cuatro Subsecretarios.

<sup>51</sup> Para mayor detalle consultar la página institucional [en línea] (<http://www.sepyme.gov.ar>)

<sup>52</sup> El proyecto reintegra al Grupo Asociativo el 100% de los honorarios del Coordinador durante seis primeros meses y el 50% los siguientes seis.

Los ANR pueden destinarse a tres tipos de iniciativas: a) **innovación**, para incrementar la capacidad competitiva grupal (productos diferenciados, denominación de origen, introducción de sistemas de aseguramiento de la calidad, trazabilidad, etc); b) **expansión**, para ampliar la escala de operaciones (incorporación de nuevas maquinarias, avances hacia nuevas fases del encadenamiento, etc); y c) **integración**, para facilitar la articulación del grupo mediante homogenización de productos, establecimiento de mecanismos de coordinación, etc.

Cada una de estas alternativas de ANR tiene montos máximos mientras que el cofinanciamiento alcanza al 60%<sup>53</sup>. El 40% restante debe ser aportado por el grupo y al menos un 10% debe ser en aporte monetario. Los grupos no pueden tener más de un proyecto en ejecución en forma simultánea y su formulación y aprobación debe cumplimentar los requisitos establecidos en el reglamento operativo.

El equipo técnico brinda acompañamiento y asistencia a los grupos desde el inicio y realiza un seguimiento y monitoreo del plan de trabajo asociativo (PTA). Una parte importante de esta asistencia está dirigida a concretar las ideas proyectos de los grupos en un PTA y para asistir al coordinador en la formulación de los proyectos asociados, una de cuyas fuentes de financiación son los ANR. En este sentido, la articulación con otros instrumentos de SEPYME y de otros ámbitos del sector público constituye un aspecto importante para el desarrollo del plan de acción.

### 3.2.2 Resultados y evaluación cualitativa

De acuerdo a información publicada en la página de SEPYME, 46 grupos asociativos fueron asistidos por el programa (entre agosto de 2008 y febrero de 2009), 16 de ellos habían finalizado el PTA y el resto estaba en la fase de ejecución. A estos resultados, se adicionan 16 grupos asociativos que están en proceso de formulación del PTA.

El número de grupos asistidos ha aumentado de manera continua, principalmente como consecuencia de una intensa tarea de difusión por parte del equipo técnico a partir de 2007. Esto se refleja en la ejecución presupuestaria que a fines de 2008 fue superior a la de los años anteriores.

En el periodo 2006-2009 se otorgaron 15 subsidios para financiar proyectos (ANR), principalmente de inversión, por un monto cercano a 1,5 millones de pesos. A modo de ejemplo, se puede mencionar la compra e instalación de un secadero de madera para la Cámara de Carpinteros de Caimancito de Jujuy; la compra e instalación de una cabina de pintura para una cooperativa de carpinteros de Misiones; la compra de un vehículo de transporte frigorífico para un consorcio de pescadores artesanales de Chubut; la compra de material para grupos de apicultores del Chaco; así como cursos de capacitación e investigación de mercado para grupos de turismo.

De acuerdo a la concepción inicial, la ejecución del programa se extendió a diversos sectores y regiones del país, con proyectos plasmados en un PTA que involucran una diversidad importante de articulaciones productivas, con predominio de las de tipo horizontal entre empresas de un mismo sector.

El sector primario y el agroindustrial presentan el mayor número de grupos asistidos; éstos están vinculados con la apicultura, avicultura, floricultura, fruticultura y viñedos. El programa también apoyó actividades como software y turismo (Cuadro 2).

<sup>53</sup> El monto máximo por grupo asociativo para la línea Integración es de 200.000 pesos; para la línea de Expansión es de 260.000 pesos, y para la línea de Innovación es de 260.000 pesos.

**CUADRO 2**  
**PROGRAMA SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES – CLUSTERS.**  
**PROYECTOS APROBADOS POR SECTOR\***  
*(en números y porcentajes)*

Sector	Cantidad de Proyectos	Porcentaje sobre el total
Primario y agroindustrial	29	47
Madera y mueble	7	11
Metalmecánico	5	8
Otras industrias	3	5
Software	12	19
Turismo	6	10
Total	62	100

Fuente: SEPYME, para el período agosto 2008 - febrero 2009

\*: Se trata de grupos asociativos que han finalizado la ejecución o están en proceso de implementación del plan de trabajo.

Las iniciativas asociativas están distribuidas en 17 provincias; algunos proyectos están en áreas marginales desde el punto de vista del desarrollo económico, donde el instrumento apunta a mejorar la distribución del ingreso y la inclusión social, trabajando –generalmente– con grupos de productores pequeños caracterizados por un alto grado de informalidad.

**CUADRO 3**  
**PROGRAMA SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES – CLUSTERS.**  
**PROYECTOS APROBADOS POR REGIÓN\***  
*(en números y porcentajes)*

Región	Cantidad de Proyectos	Porcentaje sobre el total
Pampeana	26	42
Cuyo	10	16
NOA	8	13
NEA	9	15
Patagónica	9	15
Total	62	100

Fuente: SEPYME, para el período agosto 2008 - febrero 2009

\*: Se trata de grupos asociativos que han finalizado la ejecución o están en proceso de implementación del plan de trabajo.

El Programa abarcó diferentes tamaños y perfiles de actores, así como diferentes trayectorias y tradiciones asociativas y potencialidades de crecimiento. No existe información sobre la influencia que estos elementos tienen en el desarrollo del PTA y su potencial para la construcción de entramados productivos competitivos; tampoco existe información que permita inducir una atención focalizada hacia cierto perfil de proyectos.

El Cuadro 4 ilustra sobre la diversidad de casos apoyados al presentar las principales características de tres proyectos con grupos asociativos que finalizaron la ejecución de manera exitosa de acuerdo a la información obtenida en las entrevistas realizadas; en general, los casos cuentan con antecedentes asociativos previos a la formulación de los proyectos. En uno de los grupos participan carpinteros de una pequeña localidad de la provincia de Jujuy, motivados por encontrar vías de solución a los problemas vinculados con el atraso tecnológico, la limitada disponibilidad de servicios de asistencia técnica y de instalaciones para el secado de madera, entre otros. En la segunda experiencia participan cinco empresas medianas de maquinaria agrícola, con larga tradición en el

sector, localizadas en el nodo central del cluster de maquinaria agrícola de la región Centro. En este caso, la motivación principal consistió en desarrollar estrategias asociativas para la inserción internacional. Por último, en la tercera experiencia participa un grupo de microempresas de software que enfrenta problemáticas y necesidades comunes, entre las que se destacan los temas vinculados con gestión empresarial, acceso a mercados, escala, etc.

**CUADRO 4**  
**PROGRAMA SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES – CLUSTERS.**  
**ALGUNOS EJEMPLOS DE GRUPOS ASOCIATIVOS APOYADOS \***

Grupo	Sector	Cantidad de empresas	Región	Principales ejes del proyecto	Instituciones participantes	Uso de ANR
Cámara de Carpinteros de Caimancito	Madera y mueble	40 microempresas	Caimancito, Provincia de Jujuy	Mejoras en la selección del tipo de maderas. Utilización de materiales complementarios. Nuevos diseños. Equipamiento de carpinterías. Compra de un secadero. Mejoras de procesos. Comercialización conjunta. Forestación.	INTI; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Ministerio de la Producción de la Provincia de Jujuy.	Compra de un Secadero
Grupo exportador de maquinaria agrícola	Maquinaria Agrícola	5 medianas empresas **	Armstrong, Provincia de Santa Fe	Desarrollo de una estrategia asociativa para la exportación. Realización de ferias y rondas de negocios	Fundación CIDETER, SEPYME (Pro.Argentina), INTA Gobiernos	
Grupo de empresas tecnológicas de Corrientes	Software	8 microempresas	Corrientes	Consolidación del grupo, mejoras en la Comercialización	Gobierno, Universidad, otros	

Fuente: Elaboración propia sobre datos de SEPYME, PNUD y Duarte y Junca (2007)

\*: Estas experiencias habrían concluido exitosamente de acuerdo a los objetivos propuestos; todas accedieron al subsidio del coordinador y solo un grupo asociativo recibió fondos ANR.

En todos los grupos asistidos se verifica la participación de otras instituciones y programas en el desarrollo de las actividades y, en algunos casos, la articulación con instrumentos de fomento productivo con enfoque de cluster (Distritos Industriales de la Provincia de Buenos Aires, PI-TEC de Maquinaria Agrícola, Componente Cluster del Programa de Río Negro). Sin embargo, a partir de estos casos es prematuro concluir que esa articulación se enmarca en una estrategia explícita o que más bien se trata de acciones puntuales.

La información proveniente de las entrevistas realizadas permite inferir que el programa es valorado positivamente por las autoridades de SEPYME debido a los resultados alcanzados (número creciente de grupos asociativos atendidos, variedad de proyectos y llegada a regiones que no tienen fácil acceso a los apoyos), el importante nivel de ejecución presupuestaria, y también por la experiencia desarrollada por el equipo técnico.

Asimismo, se han identificado debilidades de distinta naturaleza que pueden afectar su desempeño, algunas de las cuales pueden estar contempladas en la reciente revisión para la extensión del plazo de ejecución. Entre estas pueden señalarse las siguientes:

- La ausencia de criterios guía para priorizar sectores y regiones para la identificación y selección de grupos asociativos a fin de focalizar esfuerzos y recursos.
- La limitada formación de los recursos humanos vinculados a la tarea de coordinación del PTA y, por tanto, la necesidad de profundizar la capacitación impartida en el marco del programa.
- Los diferentes tiempos para aplicar a otros instrumentos de apoyo pueden afectar el plan de inversiones asociado al PTA y, por tanto, el proceso de consolidación del grupo asociativo y su sustentabilidad en el largo plazo.
- El limitado monitoreo de los grupos asociativos que finalizaron la ejecución, es un aspecto importante que debe ser mejorado para evaluar la eficacia del instrumento y recomendar ajustes.
- La excesiva focalización de la intervención puede afectar la sostenibilidad del grupo, ya que la problemática trasciende el ámbito local y se extiende a la cadena productiva.
- La necesidad de revisar las condiciones y requerimientos de acceso a la línea de ANR, debido a que se visualiza como restrictiva considerando la cantidad de grupos asistidos.
- La necesidad de afianzar la vinculación con el resto de la oferta de apoyo de SEPYME.

Es importante señalar, que el programa contempla confeccionar un sistema de seguimiento y monitoreo que permita brindar información para analizar la eficiencia y eficacia así como para evaluar el impacto alcanzado con esta intervención. Esta tarea se acompañaría con el desarrollo de mecanismos apropiados para que SEPYME aproveche el aprendizaje resultante de la ejecución (por ejemplo la preparación de un manual metodológico y la incorporación de personal formado a la estructura de la Subsecretaría).

### 3.3 Programa de Competitividad del Norte Grande

El Gobierno Nacional está implementando cuatro programas con el propósito de atender los problemas prioritarios de las nueve provincias que conforman la región conocida como el Norte Grande de Argentina: Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán en el noroeste y Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones en el noreste. Los programas cuentan con el apoyo financiero del BID; tres de ellos están dirigidos al mejoramiento de la infraestructura energética, vial e hídrica mientras que el cuarto está orientado a apoyar la competitividad de los sectores productivos.

El programa de Competitividad del Norte Grande constituye la cuarta operación (2005/OC-AR) por un monto global de 20 millones de dólares (con 4 millones de contraparte). La autoridad de aplicación es la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación donde tiene su sede la Gerencia de Ejecución del Programa (GEP). En 2007, se llevó a cabo la etapa de facilitación previa, y en enero de 2009 comenzó la ejecución, con un horizonte de duración de cinco años.

La estrategia de intervención se basa en el enfoque de cluster como herramienta para promover la competitividad de las empresas en el marco de una planificación estratégica compartida. En la adopción de este enfoque habría primado la influencia del BID en la fase de preparación de la operación de préstamo, sobre un proceso de reflexión por parte de las autoridades nacionales relacionado con las modalidades de intervención para el desarrollo de la región.

Es de señalar que este programa se enmarca en un organismo público que tuvo varios cambios de autoridades así como de estructura y funciones<sup>54</sup>. Esto ha dado lugar a modificaciones en la conformación de la gerencia (GEP) y a repensar la adecuación de su orientación estratégica.

### 3.3.1 Descripción del instrumento

El programa tiene por objetivo aumentar la competitividad de los conglomerados productivos<sup>55</sup> seleccionados, a razón de dos por provincia (hasta alcanzar 18 conglomerados en total), según criterios de elegibilidad predeterminados y en común acuerdo con el área de producción de las respectivas provincias.

Los criterios de elegibilidad contemplan, entre otros aspectos, el potencial para generar una especialización productiva regional; la alta densidad de Mipymes y/o cooperativas presentes en el conglomerado; el potencial de integración territorial; el dinamismo de mercado o su potencial de crecimiento; y las complementariedades del proyecto con las acciones del gobierno.

El programa tiene dos grandes componentes que son complementarios: (i) el de mejoramiento del apoyo institucional al sector privado y, (ii) el de mejoramiento de la competitividad de los conglomerados seleccionados<sup>56</sup>.

El primero de ellos contempla la formación de una red de articuladores, que son consultores independientes formados en técnicas de formulación de proyectos y que conocen los distintos instrumentos de promoción vigentes; y además promueve el fortalecimiento de las instituciones locales de apoyo a la competitividad (cámaras, asociaciones, cooperativas, centros de estudios, ONGs, etc.).

El segundo componente apoya la formulación de un plan de competitividad (PC), en forma participativa, en cada conglomerado productivo, que incluye una priorización de ideas proyectos, la definición de reglas de governance, la selección de articuladores locales y del coordinador del conglomerado. Asimismo, este componente incluye la implementación de proyectos que surgen del plan de competitividad.

La asistencia financiera que brinda el programa consiste, fundamentalmente, en:

- Talleres de entrenamiento sobre instrumentos y servicios de apoyo empresarial para los articuladores locales de los conglomerados productivos e incentivos por proyecto formulado que surja del plan de competitividad.
- Financiamiento de acciones de fortalecimiento de las instituciones locales representativas de los empresarios de los conglomerados productivos seleccionados. Financia hasta el 100% de las actividades con un monto máximo de 10.000 dólares por institución y 100.000 dólares por conglomerado<sup>57</sup>.
- Contratación de los servicios de un consultor-facilitador en cada conglomerado para guiar el proceso de elaboración de los planes de competitividad, mediante un proceso participativo y abierto a todos los miembros.

<sup>54</sup> Desde la etapa de facilitación previa del proyecto hubo 5 ministros de economía y el ministerio dejó de tener bajo su orbita el área de producción; asimismo, hubo 4 coordinadores del programa.

<sup>55</sup> Un conglomerado productivo es una red territorializada de empresas (productores, empresarios, comercializadores, proveedores, etc.), sus organizaciones (cámaras, cooperativas, etc.) e instituciones de apoyo al sector productivo (universidades, institutos técnicos, áreas del gobierno, etc.) que interactúan, con diferente intensidad y grado de complementariedad, alrededor de productos o servicios específicos.

<sup>56</sup> El programa también incluye un componente de seguimiento, evaluación y aprendizaje.

<sup>57</sup> Los rubros financiables pueden ser, la adquisición de bienes básicos (equipamiento y muebles de oficina y comunicaciones), consultorías y estudios sobre aspectos jurídicos, organización de sistemas contables y administrativos, etc.

- Financiamiento del coordinador, quién se constituye en el vínculo entre los conglomerados y el programa, así como con la red de articuladores, durante la implementación de las iniciativas de apoyo identificadas en el plan de competitividad.
- Cofinanciamiento de las acciones que surgen del plan de competitividad que no califican para ser financiadas por instrumentos de promoción vigentes y cuyos beneficios no son de apropiación individual, sino de al menos tres empresas. El límite establecido es de hasta el 80% de las actividades incluidas en un plan de competitividad y hasta 400.000 dólares por conglomerado<sup>58</sup>.
- Contratación de los consultores para la formulación de los proyectos a ser financiados por el programa.

En síntesis, el programa se propone apoyar la mejora de la competitividad de 18 conglomerados productivos incentivando la cooperación estratégica entre empresas y entre las organizaciones que conforman el conglomerado y, a la vez, fortaleciendo el soporte institucional al sector privado para facilitar el acceso a los instrumentos de apoyo; es decir, que el programa busca desarrollar las capacidades locales faltantes en los territorios.

### 3.3.2 Resultados y evaluación cualitativa

A pesar del corto plazo de implementación y de los cambios en la coordinación, el programa ha avanzado de acuerdo a lo previsto en el plan de actividades, por lo que resulta importante presentar algunos de los avances y aprendizajes que se pueden extraer de esta breve etapa de ejecución.

El proceso de selección de los conglomerados productivos (dos por provincia) en forma conjunta con las áreas de producción de los gobiernos provinciales finalizó en el segundo trimestre de 2009. Estos acuerdos son un factor de suma importancia para avanzar en las siguientes instancias, debido a que estas áreas brindan apoyo para articular con los gobiernos locales, generar espacios de interlocución entre los agentes de los conglomerados y validar las acciones del programa. Asimismo, son un elemento importante para acceder a información para la elaboración de los diagnósticos, teniendo en cuenta la restricción que, en general existe, sobre la disponibilidad estadísticas básicas.

Como puede apreciarse en el Cuadro 5, los conglomerados seleccionados están principalmente relacionados con la producción primaria y agroindustrial, donde tienen una participación preponderante las micro y pequeñas empresas. Asimismo, se observa coincidencia con el FONTAR con el aglomerado del sector del té en Misiones del PI-TEC.

El programa ha avanzado en la etapa de sensibilización y en las tareas de elaboración de los planes de competitividad. Dos conglomerados (en la etapa de facilitación previa) finalizaron el plan de competitividad con acciones en proceso de implementación. El resto, presentaba distintos grados de avance al tercer trimestre de 2009: algunos estaban en pleno proceso de elaboración del plan, otros en la búsqueda de profesionales idóneos para liderar el proceso o bien estaban en la etapa de formalización de los contratos.

---

<sup>58</sup> Las empresas participantes deberán demostrar aportes monetarios y/o en especies por el 20% restante.

**CUADRO 5**  
**PROGRAMA DE COMPETITIVIDAD DEL NORTE GRANDE.**  
**CONGLOMERADOS PRODUCTIVOS SELECCIONADOS AL SEGUNDO TRIMESTRE DE 2009**

Provincia	Conglomerado productivo
Misiones	Té
	Mueble
Catamarca	Vinos
	Camélidos
Tucumán	Metalmecánica
	Porcino
Chaco	Muebles
	Hortícola
Corrientes	Florícola
	Ganadero bovino
Salta	Leche
	Hortícola
Jujuy	Metalmecánico (Palpalá)
	Camélidos
Santiago del Estero	Ganado caprino
	Horticultura
Formosa	Ganadero bovino
	Forestoindustrial

Fuente: Programa de Competitividad del Norte Grande

Una experiencia importante a destacar es la del aglomerado productivo del té en coordinación con el FONTAR. El plan de mejora de la competitividad realizado en el marco del PI-TEC fue validado por el Programa de Competitividad del Norte Grande, que ha acordado apoyar los proyectos que no que resulten elegibles por el FONTAR, debido a que éste solo financia aquéllos orientados a la innovación. Esto muestra que no se superpusieron esfuerzos, sino que se complementaron y, al mismo tiempo, pone de manifiesto la importancia de contar con espacios de articulación y complementación para lograr mayor efectividad.

Este programa conjunto es un plan de competitividad integral que abarca a todos los eslabones de la cadena productiva, pero con prioridad en el sector primario; en su elaboración participaron los principales representantes del sector, contando desde el inicio con fuerte apoyo del gobierno. Los principales objetivos perseguidos son generar valor agregado, desarrollar nuevos mercados y promover una cultura asociativa<sup>59</sup>.

En este conglomerado, el Programa de Competitividad del Norte Grande está llevando adelante la creación de un fondo para la compra de insumos de precosecha para una cooperativa que agrupa a alrededor de 80 productores. Los insumos han sido aplicados para la próxima cosecha y el proyecto está en una etapa avanzada para conformar un fideicomiso con Nación Fideicomisos S.A.<sup>60</sup> El proyecto tendrá importante impacto en los rendimientos esperados para la próxima cosecha.

Por otra parte, con la línea de fortalecimiento a instituciones locales la cooperativa recibió asistencia jurídica para el armado de una federación de cooperativas, lo que posibilitaría ampliar el fideicomiso y extender el alcance del fondo.

Asimismo, dos proyectos más cuentan con posibilidades de ser financiados por el Programa: esos proyectos consisten en asistencias técnicas para: i) la implementación de buenas prácticas de manufacturas de té en cooperativas del sector; y ii) para la implementación de buenas prácticas agrícolas en productores cooperatizados.

<sup>59</sup> El PI-TEC del sector del té comenzó a gestarse luego de una investigación llevada a cabo durante 2002-2005, lo que da cuenta de un proceso de largo aliento para la construcción de un espacio público-privado.

<sup>60</sup> Nación Fideicomisos S.A. es una sociedad fiduciaria creada por el Banco de la Nación Argentina. Los recursos aportados por el programa, como fiduciario, ascienden a alrededor de \$360.000 dólares.



Cabe destacar que el tema comercial es crucial. El planeamiento estratégico realizado en el marco del PI-TEC identificó un proyecto para la creación de un centro de inteligencia comercial para el té que apunta a brindar información a las cooperativas y operadores encargados de la producción de té, para orientarlos a la hora de tomar decisiones, fundamentalmente en lo referido a la venta del producto a mercados internacionales. Nuevamente, esto pone de manifiesto la importancia de la articulación para lograr sinergia entre ambas iniciativas.

Las posibilidades de articulación se extienden a otros programas que también promueven el desarrollo de clusters<sup>61</sup>. Tal es el caso del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) que ha incorporado la promoción de iniciativas vinculadas con el desarrollo de clusters agroalimentarios entre sus áreas de actuación, que incluyen iniciativas de desarrollo regional y redes de innovación tecnológicas en este sector que es predominante en la estructura productiva de la región.

Las informaciones recogidas en las entrevistas realizadas dan cuenta de opiniones positivas sobre los avances logrados por el programa aunque también señalan la existencia de problemas a resolver. Entre estos, se destacan los siguientes:

- La limitada disponibilidad de recursos humanos con una formación adecuada para liderar el proceso de elaboración de los planes de competitividad. Esta limitación estaría asociada con la escasez de profesionales con ese tipo de formación en la región así como, en algunos casos, con ciertas áreas ubicadas en lugares que no despiertan el interés de potenciales candidatos para trasladarse dándose forma de garantizar la presencia prolongada que se requiere para facilitar procesos interactivos. La resolución de estos inconvenientes estaría demandando más tiempo del previsto.
- Las posibilidades de desarrollar proyectos dependen, en parte, de la calificación de la entidad receptora como sujeto de crédito o bien para administrar los recursos asignados en el marco del programa, en especial cuando se trata de cooperativas u organizaciones no formalizadas. Esto demanda una búsqueda de fuentes de financiamiento alternativas o bien de entidades que asuman la responsabilidad de la administración de los fondos lo cual pone de manifiesto la complejidad que conlleva encarar este tipo de proyectos.
- Los plazos para arribar a acuerdos dentro del conglomerado, que son específicos en cada uno de ellos, así como los relacionados con la concreción de las acciones identificadas, pueden afectar la secuencia de trabajo acordada previamente. Esto estaría poniendo de manifiesto problemas asociados con la operación de los instrumentos.
- La elevada heterogeneidad al interior de algunos conglomerados seleccionados, podría derivar en la necesidad de abordar cada realidad con subprogramas específicos, aumentando los requerimientos de coordinación y, tal vez, dilatando los tiempos de ejecución (por ejemplo, el caso del programa ganadero bovino de Formosa).
- También se identifica como una dificultad adicional el tema de los límites territoriales de los proyectos, ya que algunos conglomerados abarcan más de una provincia, lo que podría dificultar el acceso al apoyo de aquellos productores ubicados en jurisdicciones donde la cadena en cuestión no ha sido seleccionada (Ej. el conglomerado productivo de leche en Salta).
- La aparición de tensiones políticas entre los gobiernos provinciales y locales, que dificulta un proceso de reflexión participativa entre los actores.

Se trata de un programa que demanda esfuerzos intensos de articulación y complementación con otros instrumentos de fomento, debido a la variedad de apoyo que requiere una región

---

<sup>61</sup> Es de destacar que también puede darse lo contrario; es decir, la superposición de esfuerzos ante la ausencia de instancias formales de coordinación entre programas.

caracterizada por un bajo desarrollo relativo, que se manifiesta en un débil entramado institucional y escaso stock de capital productivo y social en ciertas áreas.

### 3.4 Programa Distritos Productivos (Provincia de Buenos Aires)

El programa Distritos Productivos fue implementado en 2003 por la Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de la Producción de la provincia de Buenos Aires, con recursos del gobierno provincial. En 2009, el presupuesto fue de alrededor de 3,30 millones de pesos.

Su concepción se inspiró en el modelo italiano de integración productiva de pymes a través de los distritos industriales. El programa contó con el apoyo técnico de la Cooperación Italiana y la preparación de estudios sobre la concentración sectorial-territorial de las pymes bonaerenses.

En este marco, los distritos productivos (DP) son definidos como aglomeraciones de pymes que desarrollan formas complejas de colaboración para adquirir ventajas competitivas. El enfoque de trabajo consiste en inducir la conformación de distritos mediante el trabajo conjunto del ministerio con el sector privado y con los municipios participantes, articulando con otros organismos públicos, en la búsqueda de soluciones comunes para mejorar la competitividad. La flexibilidad constituye un factor clave para atender las diversas demandas.

El programa mantuvo su continuidad en un contexto de sucesivos cambios de funcionarios del ministerio, incluyendo la coordinación del programa. De acuerdo con la información obtenida en entrevistas, el programa se plantea profundizar su alcance, principalmente en los distritos productivos que califican en la categoría de consolidados, que registran avances importantes en iniciativas de cooperación, en los cuales se apuntaría a obtener mejoras en los procesos de innovación.

#### 3.4.1 Descripción<sup>62</sup>

El objetivo del programa es estimular el agrupamiento de pymes geográficamente cercanas, que poseen características productivas similares y/o complementarias, impulsando el asociativismo como medio para la generación de ventajas competitivas.

Mediante acciones de tipo asociativo el programa busca dar cumplimiento a objetivos específicos que apuntan a: (i) integrar las cadenas productivas; (ii) aumentar la capacidad innovativa de las empresas; (iii) integrar tecnología apropiada; (iv) incorporar valor agregado a los bienes producidos; e (v) internacionalizar los sistemas productivos.

Para ello, el programa apoya actividades vinculadas con la capacitación y asistencia técnica, la puesta en marcha de centros de servicios locales, la adquisición de maquinaria de uso común, el desarrollo conjunto de nuevos productos y servicios; el trabajo conjunto para certificar normas de calidad internacional e incorporar diseño; la conformación de consorcios de exportación, el armado de misiones comerciales y la participación en rondas de negocios. Es decir, apoya actividades que frecuentemente desarrollan los distritos productivos.

Los principales instrumentos del programa consisten en: i) asistencia técnica para la realización del estudio, la sensibilización y la conformación de los distritos productivos; ii) aportes no reembolsables para proyectos asociativos; iii) facilitación de convenios de cooperación técnica con organismos provinciales, nacionales e internacionales para financiamiento y asistencia técnica; iv) apoyo a las exportaciones mediante el Programa de BAExporta del Ministerio de la Producción de la provincia; v) incorporación de diseño mediante el Programa BADiseño también del ministerio; y vi) capacitación y asistencia técnica a empresas.

La adhesión al programa puede originarse por iniciativa de una cámara empresarial, del gobierno local o bien por la acción del mismo programa en aglomeraciones sectoriales con potencial de desarrollo.

<sup>62</sup> Para una mayor información consultar la página [en línea] ([www.mp.gba.gov.ar/sicm/distritos/index.php](http://www.mp.gba.gov.ar/sicm/distritos/index.php))

La conformación de un distrito involucra diferentes fases, a saber: (i) Estudio, que consiste en una evaluación socioeconómica y de viabilidad de aplicación del modelo de distritos productivos; (ii) Sensibilización, que comprende actividades con los actores involucrados sobre los beneficios que surgen de la adquisición de ventajas competitivas; (iii) Organización y consolidación, que inicia cuando un grupo significativo de empresas se asocian para adquirir ciertas ventajas competitivas (ya sea en la fase comercial, productiva o en ambas) mediante diversas formas de colaboración establecidas en un plan estratégico, a cargo de un coordinador operativo nombrado por el grupo; y (iv) Seguimiento, que está relacionada con el plan estratégico sobre el cual se sustenta el apoyo económico e institucional; esta tarea es realizada por el equipo técnico, existiendo la posibilidad que también participen otras organizaciones del distrito en los casos de intervenciones conjuntas.

En síntesis, se trata de una iniciativa que brinda apoyo económico y técnico, ya sea financiando directamente o actuando como facilitador para acceder a otros instrumentos. Es flexible para atender demandas diversas sustentadas en el plan estratégico.

### 3.4.2 Resultados y evaluación cualitativa

De acuerdo a información publicada en la página web del programa, hay 38 distritos productivos consolidados y 28 en estudio y sensibilización (18 y 10 respectivamente). El mayor número de agrupamientos consolidados –aquellos que cuentan con coordinación operativa, plan estratégico y diferentes grados de avance en la implementación de acciones conjuntas– se encuentra en confecciones y metalmecánica, seguido por calzados, madera y mueble, maquinaria y equipo y software. La presencia del programa en el sector primario y agroindustrial y de servicios a la industria es poco significativa.

La cantidad de empresas participantes depende del sector y el lugar; un número importante de distritos productivos involucra la participación de un solo municipio, mientras que en algunos municipios hay más de un agrupamiento conformado (General Pueyrredón, General San Martín, Bahía Blanca, La Plata, Olavarría, Coronel Suárez)<sup>63</sup>. En el sector metalmecánico de la región sur de la provincia se consolidó un mega distrito con un número importante de gobiernos locales participantes<sup>64</sup>.

No ha sido posible detectar la existencia de un estudio sistematizado del programa que recoja las iniciativas apoyadas y destaque, entre otros factores, el sendero evolutivo, los antecedentes asociativos, el tipo de apoyo recibido, el grado de homogeneidad de las necesidades de las empresas y la sostenibilidad de las relaciones de cooperación. Por tal motivo, en el Recuadro 2 se destacan dos distritos productivos a fin de ilustrar el tipo de intervención que apoya el programa.

Según las opiniones recogidas en las entrevistas realizadas, uno de los aspectos más valorados de esta experiencia es la conformación de una red de instituciones surgida de la modalidad de trabajo del programa. Esta red posibilita la articulación y focalización de los apoyos en el marco de acciones definidas en común acuerdo con los actores locales así como un mejor uso por parte de los agentes privados.

Otro aspecto destacado es que los distritos siguen funcionando más allá de los vaivenes políticos y cambios institucionales y del mantenimiento del coordinador; esto pone de manifiesto que es valorizado por los beneficiarios en el marco de un avance de la cultura asociativa.

<sup>63</sup> En general se trata de municipios industrializados y de desarrollo industrial intermedio.

<sup>64</sup> Esta conformado por los siguientes municipios: Puan, Coronel Suarez, Coronel Pringles, Coronel L. Rosales, Coronel Dorrego, Patagones, Bahía Blanca, Saavedra, Tres Arroyos, Villarino.

## RECUADRO 2 DISTRITOS PRODUCTIVOS DP (PROVINCIA DE BUENOS AIRES) DOS EJEMPLOS DE DP CONSOLIDADOS

### DISTRITO DE MAQUINARIA AGRÍCOLA (DIMA) DEL OESTE

Está conformado por 16 pymes de los municipios de Carlos Casares, Chivilcoy y 9 de Julio que producen sembradoras, pulverizadoras, tolvas y carritos, entre otros productos. Estas empresas buscan mejorar la cooperación entre ellas y con instituciones locales y nacionales para acrecentar su calidad y capacidad productiva.

Desde su creación en 2004, este distrito realiza un trabajo de articulación con instituciones intermedias de la ciudad de 9 de Julio como la Cámara de Comercio, Industria y Producción, que brinda la estructura de funcionamiento, y la Escuela Técnica No 2, donde se realizan actividades de capacitación para las empresas. Asimismo, el distrito mantiene relaciones con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología de la Nación (COFECyT), y el INTA, entre otros.

En el marco del DIMA se realizaron actividades como: i) la organización de un centro de corte compartido, para el cual el Gobierno compró una máquina de corte a control numérico y un pantógrafo de plasma para uso asociativo (una inversión de 200.000 pesos); ii) la realización de un pool de compra; iii) actividades de capacitación que incluyeron la compra de una fresadora y su instalación en la Escuela Técnica No 2, iv) asistencia técnica a través del programa Experiencia Pyme, y v) participación en ferias.

Como el DIMA no dispone de personería jurídica, el Centro de Corte es administrado por una cooperativa y la Cámara de Comercio e Industria es quien asigna los fondos presupuestados por el Gobierno.

### DISTRITO DE HERRAJES DE SAN MARTÍN Y TRES DE FEBRERO

Está conformado por 18 pymes que fabrican herrajes, bisagras, aperturas y materiales para la construcción. Este distrito tiene como antecedente la constitución del Grupo Exportador Patagonia Herrajes, que mantiene vinculaciones con la Universidad Nacional de San Martín, que le brindó oficina y soporte tecnológico. Para afianzar sus actividades en el mercado local y en el internacional, en 2007 el grupo se constituyó como Distrito de Herraje de San Martín y Tres de Febrero (DIPAT), zona de radicación de gran parte de la industria.

Entre las actividades del distrito se destaca la creación en 2007 de un centro de servicios para integrar y mejorar los procesos productivos de las empresas que estaban dispersos y desarrollar mecanismos de capacitación. En una primera etapa, se montó un centro de mecanizado para la producción de piezas de madera y otro de inyección de aleación de zinc y de plásticos, con recursos de las empresas del grupo exportador. Con el apoyo del Ministerio de la Producción se montará un centro de mecanizado de uso común, dedicado a la fabricación de matrices y el dictado de cursos sobre matricería para los alumnos de la escuela técnica. Entre las actividades conjuntas también puede mencionarse la participación en ferias internacionales con apoyo del Gobierno. El distrito tiene personería jurídica y recibe recursos para la coordinación; etc.

Fuente: Elaboración propia en base al portal del Programa Distritos Productivos.

A pesar de ello, esta experiencia enfrentaría algunas debilidades como son la ausencia de un sistema de seguimiento y monitoreo así como la ausencia de estudios de caso y de sistematización de las experiencias. Esto dificulta contar con elementos para mejorar la intervención y para realizar evaluaciones de impacto en función de los objetivos perseguidos por el programa. Por otra parte, también puede mencionarse la ausencia de un manual de procedimientos.

La información resultante de un sistema de seguimiento y análisis de las experiencias permitiría abordar algunos interrogantes vinculados con: el grado de institucionalización de los distritos productivos y sus rutinas asociativas; la cantidad de pymes beneficiadas con los proyectos asociativos o acuerdos de cooperación horizontal; el grado de aprovechamiento de los centros de servicios y maquinarias de uso común; los recursos asignados desde el comienzo del programa; su complementación con otros instrumentos; el alcance del plan estratégico consensuado; los compromisos de contraparte por el apoyo recibido así como conocer la morfología y el sendero evolutivo de los agrupamientos.

La respuesta a estos interrogantes facilitaría la tarea de extender esta experiencia en otras áreas y sectores, fijar prioridades y también avanzar con los apoyos adecuados en la consolidación de distritos que se sustenten en procesos de innovación y diferenciación.

### 3.5 Programa de Apoyo a la Modernización Productiva de la Provincia de Río Negro/ Subprograma promoción de exportaciones e inversiones

El programa Apoyo a la Modernización Productiva de la provincia de Río Negro se enmarca en una operación de préstamo con el BID (1463/64/OC-AR), cuyo contrato se firmó en 2004 por un monto total de 86,50 millones de dólares (de los cuales 34,6 millones de dólares son aportes locales con recursos de la provincia).

El objetivo general del programa es contribuir a que las pymes mejoren su posición competitiva en los mercados internacionales en un entorno institucional público y privado fortalecido. A tal efecto, éste se estructura en cuatro subprogramas, a saber:

- **Modernización de los servicios de apoyo al sector productivo**, organizado en dos componentes: (i) fortalecimiento en gestión, regulación y fiscalización y (ii) fortalecimiento en programación y evaluación. (4,62 millones de dólares)
- **Promoción de exportaciones e inversiones en la provincia**, organizado en tres componentes: (i) desarrollo de clusters, (ii) promoción de exportaciones e inversiones; e (iii) institucionalización (3,75 millones de dólares).
- **Apoyo a la modernización productiva de la pyme**, organizado en dos componentes: (i) Fondo de Apoyo a la pyme; y (ii) servicios no financieros. (69,62 millones de dólares)
- **Sistema de seguimiento, monitoreo, evaluación y aprendizaje** (1,01 millones de dólares)

El diseño del programa comenzó en 2002, en un contexto marcado por la crisis de la economía argentina, donde el gobierno privilegió la disponibilidad de financiamiento para el sector productivo y exportador y, a sugerencia del BID, se incorpora el enfoque de cluster para la mejora de la competitividad de los sectores productivos. Se trata de la primera operación de préstamo en Argentina que incorpora este enfoque que, en los años siguientes se aplica a otras operaciones, tanto en el ámbito provincial como nacional.

Es de destacar que los cambios en la gestión de gobierno y también de los jefes de proyecto de parte del BID han dificultado la recopilación de antecedentes sobre el proceso de gestación del programa; en especial sobre los criterios que primaron para la selección de los clusters y el grado de compromiso asumido por los referentes públicos y privados. Recientemente, se aprobó una extensión hasta el 2010 a fin de fortalecer las iniciativas para promover la competitividad de los clusters donde se concentró el apoyo.

La ejecución del programa está a cargo de la unidad de coordinación creada por el gobierno provincial; ésta cuenta con un coordinador y cuatro sub-coordinadores (uno por subprograma). La unidad coordinadora está subordinada a la Unidad de Coordinación y Ejecución del Financiamiento Externo con sede en Buenos Aires (el Estado Argentino es el garante del préstamo). Además, se ha creado un Consejo Consultivo integrado por los representantes de las dependencias públicas vinculadas a la implementación del programa.

#### 3.5.1 Descripción del Subprograma Promoción de Exportaciones e Inversiones

Este subprograma busca integrar las actividades de promoción de exportaciones e inversiones dentro de un proceso de clusters, con el propósito de desarrollar estrategias que incrementen la competitividad regional y expandan la economía provincial.

La organización y desarrollo de clusters se focaliza en dos regiones de la provincia, a saber: la región del Alto Valle y Valle Medio para el cluster de Fruticultura y la Zona Andina (Bariloche y El Bolsón) para los clusters de Turismo y de Tecnología. Se trata de actividades clave para la economía provincial en términos de empleo y generación de divisas.

El programa establece utilizar un proceso estratégico para la organización de los clusters, a fin de identificar en forma colaborativa las acciones que permitan superar los principales desafíos para mejorar la competitividad y/o identificar nuevas oportunidades de negocio e implementar las iniciativas de refuerzo de la competitividad que surjan de ese proceso.

Para ello, el programa destina recursos para la contratación de una firma consultora internacional especializada, quien además de poner en marcha el proceso tiene la responsabilidad de transferir las capacidades técnicas y la metodología de trabajo a los equipos técnicos de la provincia que se encargarán de definir y gestionar una política de desarrollo regional y mejora de la competitividad basada en un enfoque de clusters.

El programa contempla el financiamiento compartido de proyectos cuyas actividades se enmarquen en las líneas de acción planificadas y que sean de apropiación colectiva por parte de los participantes del cluster. Los gastos que pueden ser cubiertos son por ejemplo la asistencia técnica y capacitación; la realización de estudios de mercado; el diseño y desarrollo de sistemas de información y sitios web; la adquisición de bienes de capital para uso colectivo; y la organización de misiones empresariales.

El financiamiento del programa cubre entre 70% y 80% del monto total del proyecto y el resto es asumido por los participantes públicos y/o privados. El monto máximo de financiamiento del BID para cada proyecto alcanza a 80.000 dólares.

Para la promoción de las exportaciones e inversiones el programa financia la implementación de la estrategia de promoción regional desarrollada durante la etapa de organización de los clusters y apoya la institucionalización de una entidad de promoción de exportaciones y atracción de inversiones, con carácter público-privado.

### 3.5.2 Resultados y evaluación cualitativa

Respecto al componente cluster, es de destacar que el proceso de análisis estratégico comenzó a fines de 2006, después de más de cuatro años y medio que comenzó el diseño del proyecto. Durante este lapso se produjeron cambios en los referentes que impulsaron la iniciativa y también en el contexto macroeconómico del país. En general, es a partir de 2008 que comienzan a implementarse las acciones planificadas que están vinculadas con la visión estratégica que se había definido. Algunas acciones muestran continuidad y avances importantes, mientras que otras no prosperaron o bien están suspendidas<sup>65</sup>.

El recuadro 3 sintetiza los acuerdos relacionados con la visión estratégica, las acciones planificadas y los avances alcanzados. La mayor parte de las actividades que se realizaron contó con el apoyo del programa.

---

<sup>65</sup> De modo estilizado la metodología aplicada por la consultora internacional se articula en tres fases. La fase inicial, denominada **Retos de Futuro**, consiste en llegar a un acuerdo sobre la realidad del cluster y entender las tendencias de los negocios de la industria del cluster a nivel global involucrando a las empresas en el proyecto. En la fase siguiente, **Visión de Futuro**, se define cuales son las opciones estratégicas más atractivas y factibles por parte de las empresas en función de las capacidades frente a los factores críticos del mercado. La tercera fase, **Líneas de acción**, consiste en definir entre 3 a 5 líneas de acción bien focalizadas y diferenciadas que mejoren las condiciones del cluster haciendo que sus empresas sean más competitivas y que a la vez funcionen como catalizadoras del cambio. Cada una de estas acciones es impulsada por un grupo de trabajo.

**RECUADRO 3**  
**PROGRAMA DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN PRODUCTIVA DE LA PROVINCIA DE**  
**RÍO NEGRO/ SUBPROGRAMA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES E INVERSIONES**  
**VISIÓN ESTRATÉGICA Y LÍNEAS DE ACCIÓN CATALIZADORAS DEL CAMBIO.**  
**PRINCIPALES AVANCES A JULIO DE 2009**

En el cluster frutícola del Valle a, la estrategia competitiva está basada en la diferenciación de producto, el agregado de valor por atributos, calidad, servicios y/o innovación y desarrollo de canales “programados”. El reto es entonces pasar de una fruta entendida y vendida como un “commodity” a la obtención de fruta seleccionada, con atributos que la diferencien para abrir y asegurar permanencia en el canal “programado”, al tiempo que parte de ella se destine al mercado de “continuidad”.

Las acciones estratégicas programadas están vinculados con: i) el grupo piloto de comercio justo para la producción de fruta certificada como “fair trade”; ii) el proyecto piloto de innovación integral en la pera Williams (liderar el conocimiento y el manejo eficiente desde la chacra hasta el consumidor y la articulación de proyectos en un programa integral de innovación); iii) el grupo piloto diferenciación en Chimpay (diferenciación por calidad desde la producción a la comercialización en una zona piloto); iii) las herramientas de promoción y reflexión estratégica (Ej. mediante viajes de referencia, seminarios, etc.); iv) la capacitación (desarrollar profesionales capaces de responder a las demandas laborales de la zona con el adecuado nivel de calidad); y v) un sistema de información estratégico (con observación sistemática de las tendencias de mercado).

De estas acciones, las más avanzadas con grupos de trabajo relativamente consolidados son, principalmente, las de capacitación que están desarrollando un sistema de certificación de competencias laborales frutícolas; el proyecto de innovación integral de la pera Williams liderado por el INTA; y el referido a herramientas de reflexión estratégica a partir de la participación en congresos nacionales e internacionales (FRUIT LOGISTIC, GLOBAL GAP) y en el desarrollo de la página web sobre los límites de tolerancia de agroquímicos, información clave para las empresas exportadoras. Según la información recogida en entrevistas, el resto de las acciones estaban suspendidas.

En el cluster turismo de la zona Andina (Bariloche y El Bolsón)<sup>b</sup>, compuesto por distintos segmentos que atienden a un público diversificado, la visión futura consensuada es ser el principal destino del Cono Sur para estancias activas variadas y amigables con la naturaleza.

Las líneas de acción acordadas se refieren a: i) Turismo corporativo activo Bariloche, ii) Bienestar en el Bolsón, iii) Atractivo único y diferencial, iv) Coordinación de destino; v) Red de alojamientos independientes y vi) Proyecto de turismo activo sustentable. Se realizaron diversas acciones de fortalecimiento del Ente Mixto de Promoción Turística de Bariloche.

En el cluster Tecnológico Bariloche c, que cuenta con una credibilidad establecida en negocios de alta complejidad, la visión estratégica propuesta es el desarrollo sostenido del potencial endógeno para consolidarse como un centro de excelencia en desarrollos tecnológicos en América Latina. Es decir, se busca desplegar sus potencialidades a través de acciones articuladas.

Las líneas de acción acordadas con la estrategia y catalizadoras del cambio son: i) club de negocios tecnológicos para atender demandas sofisticadas cercanas y de forma escalable hacia mercados remotos; ii) desarrollo de capacidades empresariales; iii) formación de recursos humanos, y iv) creación de una institución representativa del cluster tecnológico de Bariloche.

Los avances más significativos son, entre otros, la conformación de la asociación de las empresas del “Cluster Tecnológico Bariloche”; la generación de servicios de gestión de la calidad al interior del cluster mediante un programa sobre sistemas de gestión de la calidad SGC; la constitución de un foro de capital emprendedor; el desarrollo de mercados cercanos a partir de la organización de encuentros entre los miembros del cluster y el sector minero y frutícola y la participación en el Simposio de Investigación y Producción para la Defensa.

El desarrollo de un Centro de Estudios de Formación en Manufactura Aplicada está en estado muy avanzado; se trata de una iniciativa conjunta con el Centro Atómico Bariloche y el Instituto Balseiro, donde el programa aporta el equipamiento, para la formación de técnicos en CAD y en mediciones especiales para asegurar la calidad en manufacturas.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a informantes calificados y el informe final preliminar de mediados de 2009 de la consultora internacional contratada para la promoción y desarrollo del cluster.

a: El sector tiene más de 100 años de vida y constituye el principal productor de peras y manzanas de Argentina; en él coexisten varias políticas tanto de orden nacional como provincial.

b: La región andina constituye un destino turístico reconocido en el mercado y la oferta está compuesta por distintos segmentos: turismo esquí, turismo naturaleza, ecoturismo, turismo activo, estancias vacacionales de familias en verano,

turismo estudiantil. Bariloche es el principal centro y el Bolsón presenta un crecimiento sostenido de turismo. También, existen diferentes políticas desde diversos ámbitos orientadas al sector.

c: Es el resultado de una construcción institucional y de formación de capacidades científicas y tecnológicas que se remonta a hace más de 50 años. Actualmente está conformado por alrededor de 30 empresas orientadas a distintos rubros de ingeniería (nuclear, espacial, ingeniería de montaje y metalmecánica, energías renovables y tecnologías de la información); y además alberga importantes instituciones del sector científico y tecnológico. Un grupo reducido de empresas tiene un rol clave en el sector, con un perfil de especialización orientado al sector de informática y equipamiento y componentes para reactores nucleares o para la industria espacial con una creciente presencia en el mercado internacional.

El recuadro 3 muestra que en los tres clusters se registran avances mediante acciones que son valoradas positivamente. También se reconoce la necesidad de continuar de manera articulada para generar el cambio estratégico propuesto, consolidando los grupos de trabajo, en especial aquéllos que son líderes, para que el proceso continúe una vez finalizado el apoyo del programa. En general, el desarrollo de las actividades no estuvo exento de inconvenientes o contratiempos, dilatando comienzo o bien suspendiendo su puesta en marcha. Los motivos son diversos y particulares a cada cluster y línea de acción y están relacionados tanto con problemas administrativos y de financiamiento, como con imprevistos políticos y coyunturales, cambios de coordinadores y una limitada participación de los beneficiarios.

De acuerdo con la información obtenida, de esta experiencia surge un conjunto de factores de distinta naturaleza que deberían ser analizados en mayor profundidad para extraer algunas lecciones. Entre los factores citados en las entrevistas se destacan los siguientes:

- La ausencia de criterios de selección de los clusters. Algunos de ellos tienen una alta segmentación (turismo), dilatando el trabajo inicial y generando dispersión de esfuerzos y tensiones entre los segmentos que lo conforman. Otros en cambio, tienen potencialidades para nuevos desarrollos, como por ejemplo un cluster de altos conocimientos en física e ingeniería, teniendo en cuenta que Bariloche alberga importantes instituciones del sector científico y tecnológico.
- La contratación de consultoría internacional limita la apropiación de aprendizaje y la construcción de liderazgos, en especial cuando no se parte de una estrategia clara de conformar equipos locales de contraparte, con referentes del sector privado y de las áreas de gobierno involucradas, para que participen activamente desde el inicio con continuidad en el tiempo y como grupo consultivo permanente.
- En los clusters extendidos y con alta segmentación, como el frutícola, es mayor el desafío de llegar a un consenso, avanzar con la implementación de actividades y contar con referentes representativos. Esta situación se hace más compleja cuando no se produce una adecuada articulación y sintonía con otras iniciativas existentes, tanto del ámbito nacional como provincial (plan frutícola integral de la provincia, líneas de financiación del FONTAR, etc.).
- Más allá del grado de extensión y segmentación, existen múltiples problemas para arribar a consensos y encarar acciones y, en especial, para inducir al cambio estratégico. En este sentido, podría ser importante disponer de un conocimiento más profundo para dimensionar la problemática y encarar acciones en esa dirección.
- Por otra parte, también se visualiza como importante contar con un apoyo más integral donde el componente de asistencia financiera a las empresas este integrado al desarrollo de los cluster, incluyendo el desarrollo de capacidades endógenas.
- Un aspecto poco abordado se refiere a la capacidad que tienen las firmas más pequeñas para absorber y capitalizar las oportunidades de mercado promovidas desde el cluster.



### **3.6 Síntesis de las características operativas y resultados de los programas analizados**

El cuadro 6 sintetiza las principales características operativas de los programas analizados, así como los principales avances alcanzados. Como se desprende del análisis realizado, los programas tienen marcadas diferencias en términos de complejidad del objetivo, alcance y temática de las articulaciones, las condiciones de partida, el presupuesto asignado y la continuidad en el tiempo. Todos los programas analizados muestran avances en función de las características propias de su operatoria.

**CUADRO 6**  
**PROGRAMAS DE CLUSTERS Y ARTICULACIÓN PRODUCTIVA EN ARGENTINA.**  
**SINTESIS DE RESULTADOS DE LAS EXPERIENCIAS ANALIZADAS**

	PI-TEC	NORTE GRANDE	SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES	DISTRITOS PRODUCTIVOS (DP)	Modernización productiva de la provincia de RÍO NEGRO
Alcance	Todo el país	Dos conglomerados productivos por cada una de las 9 provincias	Todo el país	Buenos Aires	Tres circuitos productivos
Complejidad del Objetivo	Alta Complejidad	Media baja complejidad	Baja Complejidad	Baja complejidad	Media complejidad
Red Institucional	Extensa y formalizada	Focalizada en proyectos	Variable según el grupo asociativo (GA)	Variable según DP	Variable por línea de acción
Instrumentos	Combinación de instrumentos del FONTAR y FONCyT destinados a proyectos para la generación de capacidades tecnológicas comunes y de innovación en empresas individuales.	ANR para el fortalecimiento de instituciones locales y proyectos de apropiación colectiva del Plan de Competitividad. Financiación de los honorarios de los consultores (elaboración del Plan de Competitividad y coordinador).	Asistencia técnica para los GA. Financiación de los honorarios del coordinador. ANR para acciones puntuales del Plan de Trabajo. Otros instrumentos de la Subsecretaría	Asistencia técnica para DP. ANR para proyectos asociativos (maquinaria de uso común, ferias, misiones, etc.) Financiación del coordinador. Otros instrumentos del Ministerio de la Producción de la provincia de Buenos Aires	Contratación consultora internacional. ANR para proyectos de apropiación colectiva derivados de las líneas de acción planificadas (proyectos piloto de innovación, incorporación de sistemas de calidad, etc.).
Presupuesto	30 millones de dólares. Hasta 4 millones de dólares por proyecto	20 millones de dólares (4 millones de dólares de contraparte). Hasta 100.000 dólares por conglomerado productivo para fortalecer instituciones locales. Hasta 400.000 dólares por conglomerado para proyectos	6 millones de dólares	3 millones de pesos en 2009	3,75 millones de dólares para el subprograma de Promoción de Exportaciones e Inversiones. Hasta 80.000 dólares por proyecto para el refuerzo de la competitividad de clusters
Plazo ejecución	2006-2010	2009 -2013	2006-2010	2003	2004 - 2010
Continuidad	Si	Acotada al plazo de ejecución	Acotada al plazo de ejecución	Si	Acotada al plazo de ejecución
Principales Resultados (08/2010)	11 PI-TEC aprobados. 2 PI-TEC en plena ejecución. Otros próximos a ingresar en esa fase	Algunos Planes de Mejora de la Competitividad finalizados y otros en proceso. Uno en plena ejecución con fortalecimiento de la institución local	46 GA asociativos asistidos. 16 GA finalizados. 15 ANR.	38 DP consolidados (cuentan con coordinador, plan de trabajo, y distintos niveles de avance en acciones asociativas)	Algunas acciones estratégicas en marcha, otras suspendidas o no prosperaron.

Fuente: Elaboración propia en base a la información publicada en páginas oficiales y entrevistas a informantes calificados.

## 4. Principales logros, dificultades y reflexiones finales

Los programas públicos analizados difieren en varios aspectos, como son los distintos niveles de complejidad en términos de objetivos perseguidos, de alcance y temática de las articulaciones que se promueven, la intensidad de los vínculos entre los agentes del aglomerado, entre otros. Estas diferencias dificultan la posibilidad de establecer patrones comunes de los principales logros, en especial, si se tiene en cuenta que no se trata de intervenciones puntuales, más allá de las dudas conceptuales sobre lo que se quiere promover (iniciativas de clusters, proyectos asociativos, redes, clusters conformados, descentralización operativa de instrumentos, etc.).

A pesar de ello, los resultados alcanzados tienen en común que se basan en la construcción o fortalecimiento de una red interinstitucional, que en algunos casos, tiende a ser más extensa y con carácter más permanente (Ej. PI-TEC); en otros casos está más focalizada en determinadas actividades asociativas, en algunas ocasiones las actividades asociativas están acotadas en tiempo y en temas puntuales (Ej. Río Negro, Sistemas Productivos Locales-Cluster).

El conjunto de las experiencias analizadas tiene algún resultado que es valorado como positivo. En el caso del PI-TEC, hay dos proyectos integrados en plena ejecución (maquinaria agrícola y foresto industrial) mientras una parte importante del resto, se encuentra en situación de ingresar a la fase de ejecución. En esos dos proyectos, se verifica una progresiva inserción de pequeñas empresas en actividades de innovación, y también el acceso, por primera vez, de pymes a instrumentos del FONTAR (sobre todo en el caso PI-TEC forestal). Si bien los resultados son promisorios, debe tenerse en cuenta que una parte central del los PI-TEC es la generación de capacidades competitivas para el aglomerado en su conjunto, sobre la base de dinámicas asociativas que van más allá de la inclusión de las firmas en procesos de innovación.

En el programa de Competitividad del Norte Grande, se destacan avances en dos líneas. Por un lado, la conclusión del proceso de selección de los conglomerados productivos, que fue una tarea no exenta de tensiones entre las distintas instancias de gobierno. Por otro lado, el inicio de la ejecución de los proyectos de mejora de la competitividad en el complejo productivo del té a partir de la articulación con el FONTAR, que atiende a este complejo en el marco de un PI-TEC. Para el programa, la articulación de estos apoyos, significó insertarse en un proceso en marcha y cubrir aspectos que no son cubiertos por el FONTAR, pero que han sido identificados como importantes por los actores del complejo productivo.

Respecto a Distritos Productivos de Buenos Aires y el programa de Clusters de la SEPYME puede mencionarse el importante número de beneficiarios atendidos. De acuerdo a la información recogida en entrevistas, algunos distritos productivos son visualizados como experiencias valiosas (Ej. DIMA Oeste de maquinaria agrícola, y herrajes de San Martín y Tres de Febrero) y una opinión similar aparece con los grupos asociativos asistidos por la SEPYME (Ej. Cámara de Carpinteros de Caimancito y Grupo de Empresas Tecnológicas de Corrientes). En ambos programas, un estudio sistematizado de las experiencias permitiría contar con más elementos conclusivos.

Finalmente, respecto al programa de la Provincia de Río Negro se observa que los tres clusters tienen alguna iniciativa en proceso de implementación. Entre éstas puede mencionarse el proyecto piloto de innovación integral en la pera Williams y la próxima implementación de un centro de estudios de formación en manufactura aplicada para el cluster de tecnología, que es una iniciativa conjunta con otras instituciones. Lo importante es el avance articulado del conjunto de las acciones planificadas.

Las experiencias analizadas enfrentaron varios problemas que condicionaron su implementación. Un adecuado entendimiento sobre dichos problemas debería tomar en cuenta que los complejos o aglomerados abordados no son comunidades armónicas, sino heterogéneas, con capacidades productivas diferentes, con complejidades propias y trayectorias socio productivas

particulares. En este sentido, los problemas no los afectan por igual, ni la capacidad de respuesta y de asimilación del conocimiento es similar por parte de los diversos integrantes de los aglomerados.

A continuación se lista, de manera sucinta, un conjunto de dificultades que surgió del análisis realizado. Es importante señalar que el orden de presentación no está relacionado con el grado de importancia asignada.

En primer término, pueden mencionarse aspectos vinculados con el contexto político e institucional que afectaron, de alguna manera, a todos los programas analizados. De acuerdo con la información recogida en entrevistas, los cambios institucionales habrían dilatando el plazo de inicio de la ejecución de los proyectos, la continuidad de los equipos técnicos de contraparte local y el aprendizaje institucional.

Por ejemplo, en Río Negro, los cambios en las autoridades de gobierno parecen haber dilatado considerablemente los tiempos que van desde la concepción del programa a la contratación de la consultora internacional; cambios de este tipo también habrían restringido las posibilidades de capitalizar la experiencia debido a la falta de continuidad en los equipos técnicos de las áreas de gobierno vinculadas al proyecto. En los PI-TEC, el cambio de autoridades de las entidades que asumieron la responsabilidad de la ejecución de algunos subproyectos, dilató el comienzo de la ejecución. Los cambios de autoridades y coordinadores afectaron la acumulación de aprendizaje institucional en el resto de las experiencias (Distritos Productivos, Sistemas Productivos Locales-Clusters).

En segundo lugar, se han identificado aspectos relacionados con la naturaleza del instrumento y su operatoria con consecuencias en el desarrollo de los proyectos. Esta situación se ha evidenciado especialmente con los PI-TEC y, en menor medida, con el Programa del Norte Grande.

En los PI-TEC, este aspecto se relaciona con la combinación de instrumentos y el límite máximo permitido para los ANR. Esto implica que una parte importante del financiamiento del proyecto recaiga en la línea de crédito a empresas (CAE) implementada a través del sistema bancario, y en la línea de aportes reembolsables a instituciones (ARAI). La primera, resulta restrictiva para las empresas pequeñas y la segunda tiene plazos de concreción significativos, debido a que deben ser autorizados por la máxima autoridad, que en algunos casos demanda su aprobación por ley o resolución del consejo deliberante del gobierno local. Estos inconvenientes habrían generado un desestímulo y extendido los plazos de ejecución.

En relación al programa Competitividad el Norte Grande, se ha identificado como inconveniente, la capacidad de la entidad receptora para administrar recursos del programa asignados a proyectos específicos (cooperativas u organizaciones con alto grado de informalidad). Esto ha demandado esfuerzos adicionales y la búsqueda de alternativas de acceso a financiación, lo cual extiende los plazos de implementación. A estos esfuerzos que insumen más tiempo de lo previsto habría que adicionar los tiempos asociados con los procedimientos del BID; todo esto puede afectar la agenda de actividades acordada previamente con los actores del conglomerado.

En general, la información relevada en entrevistas muestra un cierto consenso en que los esfuerzos innovativos y asociativos deben estar acompañados de facilidades para el acceso al crédito de corto y mediano plazo, incluyendo el capital de trabajo. Las modalidades de crédito disponibles a través del sistema financiero no estarían resolviendo el problema.

En tercer lugar, la participación de diferentes organismos e instituciones (como por ejemplo ciencia y técnica y gobierno), en algunos casos con dependencias jurisdiccionales distintas, implica lógicas y culturas diversas, lo que demanda mecanismos formales de interacción complejos cuya construcción requiere especial atención (PI-TEC, Río Negro). Por otra parte, sería conveniente indagar en que medida la simple presencia de un conjunto de organismos supone la existencia efectiva de sinergias y dinámicas asociativas tendientes a la conformación de un sistema.

En esa dirección, en cuarto lugar puede mencionarse la segmentación y heterogeneidad de los agentes al interior de las cadenas, y también la extensión territorial de algunas de ellas, que en algunos casos no están exentas de conflictos interinstitucionales (Río Negro, PI-TEC y Norte Grande).

Esto demanda apoyos adicionales para la administración y articulación y, en ocasiones, la elaboración de subplanes de mejora de la competitividad dentro de un mismo complejo. También, habría que indagar sobre el grado de fortaleza (o fragilidad) institucional pública y privada vinculada a la cadena, ya que la sola presencia de instituciones no garantiza un efectivo proceso de identificación de problemas y la definición consensuada de estrategias de mejora de la competitividad (Ej. la representatividad de las entidades empresariales)

En quinto término, existen problemas vinculados con la **formación de recursos humanos** para promover procesos de construcción de consensos, y para coordinar los clusters y grupos asociativos; este problema de formación también se extiende a la formulación de proyectos. En general, el conjunto de experiencias analizadas asigna un valor clave a estas capacidades y en algunos casos han enfrentado problemas para encontrar consultores con la formación requerida (Norte Grande, Río Negro, Sistemas Productivos Locales)<sup>66</sup>.

En sexto lugar, hay que mencionar los **plazos para consolidar dinámicas asociativas** en el marco de las estrategias acordadas. Esto se manifiesta especialmente en aquellas experiencias focalizadas con intervenciones cortas de tiempo, donde se ha puesto en evidencia que es necesario dar continuidad al apoyo para consolidar la cultura asociativa y avanzar en nuevas complementariedades (Sistemas Productivos Locales-Clusters). Pero también, en el caso de Río Negro, donde se extendió por un año el plazo de ejecución con la finalidad, en parte, de fortalecer las iniciativas de clusters. Es importante señalar, que la sostenibilidad constituye un tema de preocupación que involucra procesos complejos y largos.

En séptimo lugar, la falta de implementación de **sistemas de seguimiento y monitoreo y de estudios que sistematicen las experiencias** constituye una dificultad detectada en algunos programas (Distritos Productivos, Sistemas Productivos Locales-Cluster). Esto restringe la disponibilidad de elementos para adecuar las intervenciones y evaluar su eficacia y eficiencia.

También, puede mencionarse como problemática general la apreciación de que existen **diversas iniciativas dispersas en un contexto de ausencia de prioridades nacionales, regionales y de cadenas productivas**; esto afecta las posibilidades de complementación y articulación de los apoyos y de aprendizaje institucional. Si bien debe señalarse que existen esfuerzos en esa dirección por parte de algunos responsables de programa, dichos esfuerzos adquieren un carácter interpersonal y no institucionalizado.

La dispersión y necesidad de articulación se torna especialmente evidente cuando se toma en cuenta el conjunto de programas identificados con enfoque de clusters. Esto debido a que muchos de ellos son semejantes en cuanto a metodología de intervención y apoyos contemplados. La necesidad de reflexionar sobre estas cuestiones es de responsabilidad del gobierno, en sus distintos niveles, pero también de los organismos internacionales que tienen un rol clave en la financiación.

Finalmente, puede destacarse, no como problemática sino como inquietud, un conjunto de temas relacionados con la evaluación de este tipo de intervenciones. Esto se debe a que existen aspectos que sería conveniente incorporar a una evaluación, pero que son difíciles de mensurar. Entre estos aparecen algunos temas ya presentados en este trabajo y que se refieren a las particularidades de cada cluster, las complejidades de los procesos, la construcción de capital social, los diferentes puntos de partida y la respuesta diferenciada de los actores y la sostenibilidad de los procesos; es decir, como se mide el impacto en la competitividad a partir de estas condiciones diferenciales o cuál es la línea de base más adecuada para evaluar la efectividad de este tipo de políticas.

En la misma dirección, también surgió como tema para la discusión la conveniencia de incluir un análisis de costo beneficio, ya sea al finalizar el programa o bien luego de transcurrido cierto plazo de tiempo, en la medida que este tipo de intervenciones implican procesos que no son automáticos.

---

<sup>66</sup> Es de destacar que el PROSAP está formando recursos humanos en metodologías participativas y formulación de planes de competitividad.

Por otra parte, también apareció la inquietud de monitorear las experiencias a fin de completar, mejorar las intervenciones o bien ajustar el enfoque en determinados sectores o regiones; esto también puede ser útil para poder sacar conclusiones sobre el impacto de los recursos invertidos.

De modo estilizado surgen algunas recomendaciones a partir del análisis realizado en este trabajo, más allá de las particularidades de cada uno de los programas. Teniendo en cuenta que se trata de una política experimental, estas recomendaciones se relacionan esencialmente con la necesidad de generar espacios de reflexión y discusión sobre diferentes temas vinculados con: (i) la precisión conceptual del objeto de promoción; (ii) la sobrevaloración (subvaloración) del instrumento, en términos de su aplicación en diferentes regiones o localidades; (iii) los mecanismos más adecuados tendientes a la articulación de programas e instrumentos, a fin de minimizar la dispersión o bien la superposición de esfuerzos; (iv) las modalidades más efectivas para capitalizar aprendizajes institucionales y realizar ajustes; (v) la evaluación y monitoreo de las experiencias una vez finalizado el apoyo; (vi) la consideración de temas adicionales para la evaluación de impacto (diferentes puntos de partida y de senderos evolutivos de los agentes vinculados); (vii) la continuidad en el apoyo; y (viii) el desarrollo de capacidades para implementar este tipo de proyectos.

Finalmente, se destaca en las entrevistas que hay evidencias que muestran que la implementación de este tipo de programas se encuentra condicionada por diferentes tipos de plazos y tiempos: el político institucional, el de ejecución y el empresarial.

## Bibliografía

- Baruj, G., y Porta, F., (2006), Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur, CEPAL, LC/W.93 - LC/BUE/W.7.
- Baruj, G., Kosacoff, B., y Ramos, A (2009), Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada, CEPAL, Documento de Proyecto No. 38. LC/W.257
- Bonvecchi, C., Fernández Bugna, C., Lugones, G., Porta, F. (coord.), Suárez, D., Vismara, F. (2008), Tendencias y determinantes del proceso de inversión en Argentina, 2002-2007, PNUD, Proyecto FO/ARG/07/016, Componente “El patrón de inversión predominante y su impacto en el crecimiento y la distribución”. 2008.
- CEP, Breve Análisis del Desempeño de la Actividad Industrial Argentina, -julio 2009, Ministerio de Industria y Turismo. (<http://www.cep.gov.ar/web/index.php?page=62&btm=216>)
- CERA, (2009), Las PyMEs. Un panorama del periodo 1998-2008 – Abril 2009, Observatorio PyME de la Cámara de Exportadores de la República Argentina.
- Duarte, M., y Juncal, S., El cluster redefine los términos de la economía regional, Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007.
- Gatto, F., Moori Koenig, V., y Bercovich, N., (2007) La búsqueda de una mayor madurez productiva, en La responsabilidad social corporativa y la productividad de las cadenas de valor, Secretaría General Iberoamericana.
- Mapa pyme, informe de resultados 2007, ondas 004, 003, 002, e informe 2008, onda 006. SEPYPME.
- Porta, F. y Fernández Bugna, C. (2008) El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural, en Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía Argentina en 2002-2007, CEPAL, Buenos Aires.
- Secretaría de Política Económica, Informe Económico Trimestral N° 66, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/indice.htm>)
- SEPYPME y PNUD (2009), Políticas públicas y desarrollo económico La intervención estatal en la promoción de sistemas productivos locales y el desarrollo regional, próxima publicación.
- Sztulwark, Sebastián (2010), Políticas e instituciones de apoyo a las pymes en Argentina, en Ferraro y Stumpo (editores) Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances
- Yoguel, G., Borello, J., Erbes (2009), A., Argentina: como estudiar y actuar sobre los sistemas locales de innovación, próxima publicación en Revista CEPAL, No 99, diciembre de 2009.

## Anexos

### Páginas web y links relacionados

<http://www.iadb.org>

<http://www.agencia.mincyt.gov.ar>

[http://www.agencia.gov.ar/documentos/pitec\\_na\\_002\\_06\\_maquinaria\\_agricola.pdf](http://www.agencia.gov.ar/documentos/pitec_na_002_06_maquinaria_agricola.pdf)

[http://www.agencia.gov.ar/documentos/pitec\\_na\\_007\\_06\\_forestal.pdf](http://www.agencia.gov.ar/documentos/pitec_na_007_06_forestal.pdf)

[www.sepyme.gov.ar](http://www.sepyme.gov.ar)

<http://www.mp.gba.gov.ar/sicm/distritos/index.php>

<http://www.mecon.gov.ar>

### Lista de entrevistados

1. Pablo Angelelli, economista del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
2. Paula Bohorquez, funcionaria del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Buenos Aires, Argentina.
3. Gabriel Casaburi, funcionario del BID.
4. Marcos Gerber, Coordinador del Programa de acceso al crédito y competitividad para micro, pequeñas y medianas empresas (PACC).
5. Carlos León, Director, Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR).
6. Félix Mitnik, Coordinador del programa BID-FOMIN sobre Desarrollo de Cadenas Productivas en la provincia de Córdoba.
7. Silvina Mochi, responsable de la línea de proyectos integrados de Aglomerados Productivos (PI-TEC).
8. Alejandro Naclerio, Coordinador del Proyecto Sistemas Productivos locales-cluster.
9. Raúl Novoa, funcionario del BID en la representación de Argentina en Buenos Aires.
10. Agustín Pérez Andrich, responsable del área de articulación y fortalecimiento institucional del Programa de Competitividad del Norte Grande.
11. Marisu Puerta, Coordinadora componente sobre Competitividad de las Cadenas Productivas del Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción y el Empleo en la provincia de San Juan.
12. Jorge Robbio, Subsecretario de Coordinación Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.
13. Larisa Rosón, Gerente de Promoción de Exportaciones e Inversiones del Programa de Apoyo a la Modernización Productiva de la provincia de Río Negro.
14. Guillermo Salvatierra, responsable del Área mejora de la Competitividad del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales.
15. Gustavo Soler, Coordinador del Programa Distritos Productivos.
16. Mónica Varela, Coordinadora del Programa de Competitividad del Norte Grande.





# Políticas de articulação produtiva e suas vinculações com a política de desenvolvimento produtivo no Brasil

*Francisco Teixeira*

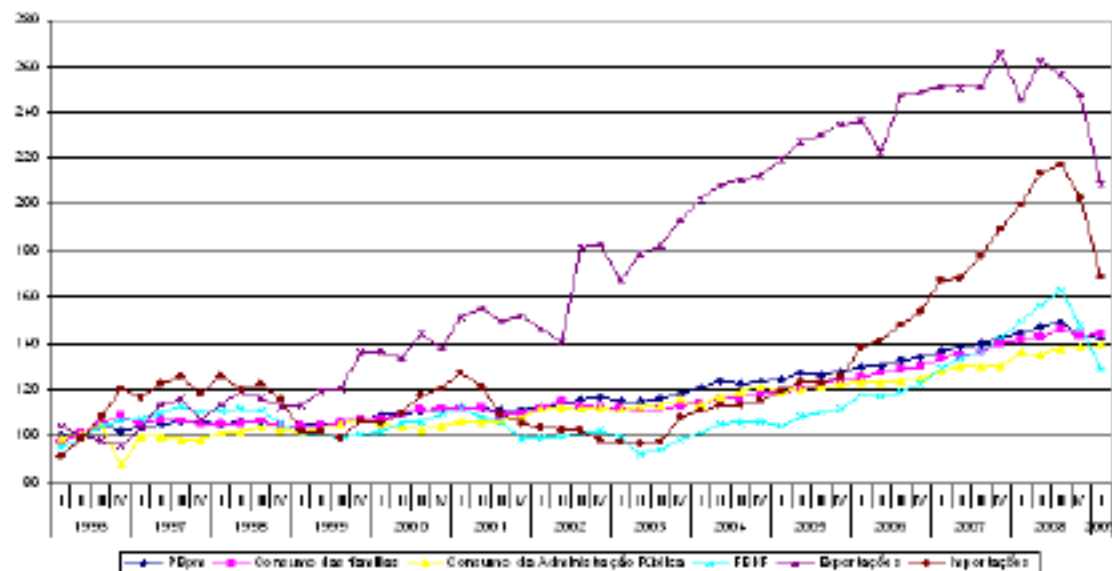
## Introdução

Após um grande esforço voltado para a estabilização macroeconômica, durante seu primeiro mandato (2002-2006), o Governo Lula, desde o início do segundo mandato, vem formulando e implementando um conjunto de políticas públicas voltadas não só para a articulação produtiva, mas também para enfrentar os principais problemas sociais e de infraestrutura do País. Quando essas políticas foram divulgadas (2006, 2007 e 2008), o momento parecia propício à recuperação da capacidade do governo em direcionar e articular um processo que sustentasse um novo ciclo de desenvolvimento.

Com efeito, em maio de 2008, quando foi lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), a situação econômica do País era bastante positiva: os indicadores de vulnerabilidade externa haviam melhorado substancialmente, com destaque para o alto estoque de reservas e a redução significativa da dívida externa; as expectativas inflacionárias estavam alinhadas com as metas estabelecidas; o crescimento econômico vinha sendo promovido pela demanda doméstica, com destaque para os investimentos, que cresciam em um ritmo quase duas vezes maior do que o do consumo das famílias, além das exportações.

De fato, as variáveis que compõem a Figura 1 não deixam dúvidas sobre essa trajetória, interrompida no último trimestre de 2008 pelo efeito da crise financeira internacional. Desse conjunto de indicadores, cumpre observar que o investimento (medido pela Formação Bruta do Capital Fixo – FBKF) vinha crescendo, desde o quarto trimestre de 2007, em um ritmo superior ao do produto, o que sustentava a afirmação de que as condições necessárias para um novo ciclo longo de crescimento estavam presentes na economia. Pelo visto, essas condições repousavam, por um lado, na demanda externa, principalmente por matérias-primas e produtos industriais básicos que alcançaram altos preços internacionais, e na demanda interna, estimulada pelo crédito e por programas de transferência de renda para as camadas mais necessitadas da população. Tanto a demanda externa como a interna estimulavam os investimentos, em uma conjuntura de alta liquidez.

**FIGURA 1**  
**BRASIL: A INTERRUPÇÃO DO CICLO DE EXPANSÃO RECENTE.**  
**INDICADORES TRIMESTRAIS COM AJUSTE SAZONAL**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE.

A crise financeira internacional, ao interromper essa trajetória virtuosa, também direcionou os esforços das políticas públicas para combater os efeitos da crise, visando, pela via fiscal e monetária, estimular o consumo e evitar uma contração mais drástica do investimento. Redução da taxa de juros, desonerações tributárias e ampliação dos investimentos públicos resumem as principais medidas tomadas. Aparentemente, essas medidas surtiram efeito, mesmo que parciais, uma vez que, ao começar o segundo semestre de 2009, alguns indicadores já revelavam sinais de recuperação, mesmo que lenta. De qualquer forma, os efeitos da crise na economia brasileira são menos severas do que em outras regiões do mundo, principalmente em comparação com os EUA e a Europa. Essa percepção parece que levou os agentes públicos a recolocar na agenda prioritária a discussão sobre a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e seus desdobramentos, nesse segundo semestre de 2009.

Nesse contexto, as principais políticas públicas lançadas e que, de alguma forma, remetem ao tema de articulação produtiva foram:

- Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP);
- Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional (PACTI);
- Políticas Públicas de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APLs)
- Plano de Aceleração do Crescimento da Infraestrutura (PAC)
- Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE);
- Programas de Educação Profissional (PROMIMP, PNQ, Educação para a Nova Indústria);
- Plano de Desenvolvimento da Saúde.

Sem dúvida, as três primeiras políticas relacionadas são as mais aderentes ao tema da articulação produtiva. No entanto, mesmo as políticas direcionadas para as questões sociais e de infraestrutura possuem vinculações com esse tema.

A questão da articulação produtiva é tratada, nesse conjunto de políticas, em, pelo menos três níveis. No primeiro, procura-se enfatizar as relações existentes entre as políticas citadas, explorando as complementaridades entre elas. Assim, os investimentos do PAC são vistos como uma fonte de demanda para diversos setores da economia, desde a produção de cimento até os serviços de engenharia e de construção. Da mesma forma, o PACTI se articula com a política industrial propriamente dita (PDP), ao se propor fornecer os estímulos necessários para que a indústria possa aumentar sua capacidade inovadora. Por sua vez, a política educacional e a de educação profissional são voltadas para reduzir os gargalos da educação, de uma forma geral, e da formação de recursos humanos qualificados, em particular, tentando evitar o “apagão de mão de obra”, previsto e bastante discutido nos três primeiros trimestres de 2008. A política de saúde não só representa uma fonte de demanda para alguns segmentos industriais (Complexo Industrial da Saúde), como também contribui para reduzir mazelas que afetam a estrutura produtiva.

No segundo nível, o tema da articulação produtiva é tratado na análise e nas propostas para os diversos setores industriais e de serviços. Procura-se analisar os diversos setores como participantes de Sistemas Produtivos e daí derivar propostas que visam articular os diversos elos dessas cadeias. O exemplo do Complexo Industrial da Saúde já foi citado. Aqui, a articulação iria desde a produção de novos conhecimentos para as áreas estratégicas do Complexo, até a produção de equipamentos médicos, materiais, reagentes etc., contando, para isso, com o forte poder indutor das compras do governo. Outro exemplo se refere às Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), cujo adensamento da cadeia produtiva é visto como essencial para que o Brasil possa reduzir seu déficit comercial no setor. Para tanto, são previstos estímulos à produção de equipamentos e de seus componentes no País. O último exemplo refere-se à Cadeia do Petróleo e Gás, onde se pretende aproveitar os altos investimentos previstos na exploração das novas reservas para estimular e qualificar a indústria supridora de bens e serviços para o setor, inclusive as Micro e Pequenas Empresas (MPEs).

O último nível diz respeito à participação direta das MPEs na política industrial. Em primeiro lugar, a PDP tem como uma das suas quatro Macrometas a “Dinamização das MPEs”, tendo por indicador o número de MPEs exportadoras e, como meta física, aumentar o número de MPEs exportadoras em 10%, até 2010 (ver Figura 3). Para que essa meta possa ser alcançada, a principal estratégia é a inserção qualificada dessas empresas nas cadeias de suprimentos de Sistemas Produtivos com demanda qualificada. Adicionalmente, a PDP, no que se refere aos seus “Destaque Estratégicos”, inclui a questão das MPEs. Além disso, o PACTI contempla apoio tecnológico às MPEs, principalmente pela via do seu objetivo de “Promoção da Inovação Tecnológica nas Empresas”, que prevê recursos para a criação de empresas de base tecnológica, a interação entre Centros de Pesquisa e MPEs, além de subvenção econômica (recursos não reembolsáveis) para MPEs. Ao que tudo indica, há um explícito e inédito reconhecimento, do ponto de vista das políticas públicas, da importância dessas empresas para a dinamização da economia.

Não obstante esses três níveis de articulação, não foi possível identificar uma articulação explícita com a política de APLs, anteriormente considerada a principal iniciativa voltada para as MPEs, com as demais políticas, particularmente a PDP. Apesar de se constituir em uma política pública desde 2004, quando foi criado e incluído um programa no Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007 e, posteriormente, no de 2008-2011, não se faz menção, na PDP, a essa política ou programa.

Na verdade, o principal agente da política de APLs era o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que não é parte da estrutura de governo, mas uma organização que, no Brasil, é caracterizada como “para-estatal”. Desde o início dessa década, o SEBRAE vinha enfatizando o apoio à dinamização de APLs, visto como uma forma de garantir mais efetividade às suas ações, tendo em vista que o atendimento é direcionado a grupos de empresas e não a empresas individualizadas. Recentemente, no entanto, o SEBRAE passou a priorizar o desenvolvimento territorial integrado, tentando abranger as diversas estruturas produtivas e sociais encontradas em determinado espaço geográfico, nos quais os APLs se inserem. Assim, as Políticas Públicas de Apoio aos APLs parecem isoladas das demais políticas públicas em vigor, embora o tema venha sendo abordado por outras instâncias do governo, a exemplo do Ministério da Integração Nacional e o Banco

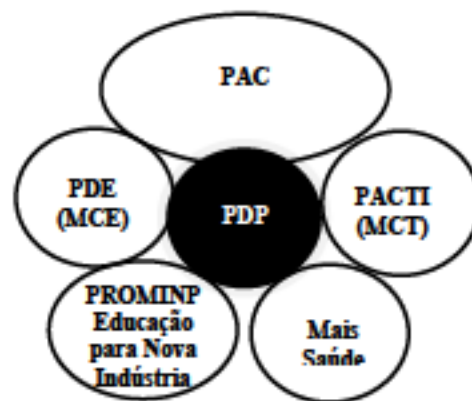
Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sem que haja uma articulação explícita com a PDP e as outras políticas públicas.

O objetivo deste trabalho é descrever e analisar as vinculações entre as políticas de articulação produtiva e as políticas de desenvolvimento produtivo em vigor no Brasil. No que se refere às políticas de desenvolvimento produtivo, é destacada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em maio de 2008, que se constitui em uma política industrial abrangente e que se propõe a resgatar o papel do governo na formulação e implementação de políticas industriais. Para tanto, no próximo item, as principais características da PDP são apresentadas, indicando suas articulações com as demais políticas públicas, quando pertinente. Em seguida, no item 3, os instrumentos de políticas utilizados na PDP são analisados, com destaque para aqueles que visam a articulação produtiva com a participação de MPEs. No item 4, são apresentados e avaliados os principais resultados obtidos. Por último, são feitas considerações sobre os problemas e as lições do caso estudado, visando tecer algumas recomendações.

## 1. As políticas de articulação produtiva no país<sup>67</sup>

A articulação entre as diversas políticas públicas citadas, de acordo com os próprios documentos do governo, pode ser vista na Figura 2. Seguindo essa concepção, as políticas de articulação produtiva são analisadas a partir da PDP, buscando-se, nessa análise, identificar seus pontos de articulação com as demais. No entanto, verifica-se, desde já, que as Políticas Públicas de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APLs) não se encontra entre as políticas mencionadas na Figura 2.

FIGURA 2  
BRASIL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS ARTICULAÇÕES



Fonte: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>.

### 1.1 A PDP e suas articulações

O objetivo central declarado da PDP é “dar sustentabilidade ao ciclo de expansão da economia brasileira”, que se havia iniciado em 2004 e que ganhava *momentum* no primeiro semestre de 2009. Considerava-se que, para que esse objetivo central pudesse ser logrado, as políticas públicas deveriam enfrentar quatro grandes desafios:

<sup>67</sup> As informações utilizadas nesta descrição são baseadas nos documentos oficiais da PDP, que podem ser acessados em: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>.

- Ampliar a capacidade de oferta para atender a uma demanda que estava em expansão, sem pressões inflacionárias ou a criação de gargalos na infraestrutura produtiva.
- Preservar a robustez do Balanço de Pagamentos, evitando que a volta da vulnerabilidade externa possa vir a frear o crescimento, principalmente por meio da expansão descontrolada das exportações.
- Elevar a capacidade de inovação das empresas brasileiras, vista como principal instrumento de competitividade internacional e, portanto, de promoção das exportações e defesa do mercado interno.
- Fortalecer as MPEs, pela via do acesso a mercados, tida como condição básica para induzir o crescimento do emprego e da inclusão social no País.

A partir dessa análise, são derivadas quatro Macrometas, para serem atingidas até 2010, conforme a Figura 3. Essas Macrometas se desdobram em Metas por Programas Específicos. Os Programas Específicos são os conjuntos de ações estruturantes para cada Sistema Produtivo contemplado na política que serão analisados mais adiante.

Observa-se que a questão das MPEs está presente entre os quatro grandes desafios a serem enfrentados pela PDP, além pelo aumento das MPEs exportadoras. Esse ponto será retomado na análise da formulação da PDP.

As políticas constantes da PDP, por sua vez, se desdobram em três níveis:

- a) Ações sistêmicas: voltadas para fatores geradores de externalidades positivas para toda a estrutura produtiva. Nesse nível, a PDP se articula explicitamente com as outras políticas públicas de três formas:
- Considera-se que os bons resultados da PDP dependem do provimento de infraestrutura de energia, transporte e logística, áreas que são objeto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).
  - Enfrentar o desafio de elevar a capacidade de inovação, principalmente em áreas estratégicas, depende da capacidade do Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional (PACTI) em melhorar consideravelmente a infraestrutura de Ciência e Tecnologia (C&T) do País. Além disso, para enfrentar esse desafio, a PDP conta com o projeto de Desenvolvimento do Sistema de Propriedade Intelectual, que visa aumentar o patenteamento por empresas brasileiras, e com a Promoção da Tecnologia Industrial Básica, que visa melhorar a infraestrutura e a oferta de serviços nas áreas de metrologia, normalização e certificação de qualidade.

**FIGURA 3**  
**MACROMETAS DA PDP**

Metas	Indicador	Meta Física (2010)	Posição em 2007	Crescimento Médio Anual
Ampliação do Investimento Fixo	Investimento/PIB	21% (R\$ 620 bilhões)	17,6% (R\$ 450 bilhões)	11,3% (2008-2010)
Ampliação das Exportações	Participação nas exportações mundiais	1,25% (US\$ 208,8 bilhões)	1,18% (US\$ 160,6 bilhões)	9,1% (2008-2010)
Elevação do Gasto Privado com P&D	P&D privado/PIB	0,65% (R\$18,2 bilhões)	0,51% (R\$ 11,9 bilhões)	9,8% (2007-2010)
Dinamização da MPEs	Número de MPEs exportadoras	Aumentar em 10%	11.792 empresas	-

Fonte: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sito/inicial>.

Procura-se atacar o problema da capacitação e treinamento de recursos humanos, questão particularmente sensível devido aos baixos níveis educacionais da população do País, por meio de duas iniciativas: o Plano Nacional de Educação, conduzido pelo Ministério da Educação; e a Educação para a Nova Indústria, de responsabilidade do sistema de educação profissional gerido pela própria indústria (SESI/SENAI) e pelo Ministério do Trabalho.

b) **Programas Estruturantes para sistemas produtivos:** são direcionados por objetivos estratégicos, tendo por objeto a estrutura produtiva doméstica em toda a sua diversidade. Eles são reunidos em três categorias, conforme a Figura 4. A PDP, portanto, conta com seis Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas, sete Programas para Consolidar e Expandir a Liderança e doze Programas para Fortalecer a Competitividade. Posteriormente, foi incluído um outro Programa para Fortalecer a Competitividade, correspondente ao Sistema Produtivo da Eletrônica de Consumo.

**FIGURA 4**  
**PDP: PROGRAMAS ESTRUTURANTES PARA SISTEMAS PRODUTIVOS**



Fonte: <http://www.mdic.gov.br/cdm/index.php/sitio/inicial>.

A concepção de cada Programa Estruturante partiu de um diagnóstico inicial. Para cada Programa, organizado por Sistema Produtivo, foi atribuído um Objetivo Estratégico, de acordo com a seguinte tipologia:

- **Liderança Mundial:** manter ou posicionar o sistema produtivo ou empresa brasileira entre os cinco maiores *players* mundiais.
- **Conquista de Mercados:** manter ou posicionar o sistema produtivo brasileiro entre os cinco maiores exportadores mundiais.
- **Focalização:** Construir competitividade em áreas estratégicas.
- **Diferenciação:** Posicionar a marca brasileira entre as cinco principais do seu respectivo mercado.
- **Ampliação de Acesso:** ampliar o acesso da população a serviços básicos para a qualidade de vida.

A partir desses objetivos estratégicos gerais, além de serem definidas metas, foram desdobrados objetivos específicos para cada Programa Estruturante. Os objetivos procuram atacar os

desafios identificados no diagnóstico, condição necessária para que as metas possam ser alcançadas. Por último, em vários Programas Estruturantes, mas não em todos, são arroladas as áreas estratégicas em termos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I), consideradas desafios científico-tecnológicos a serem vencidos para que os objetivos e metas sejam alcançados.

c) **Destaques Estratégicos:** correspondem a temas de políticas públicas escolhidos de forma deliberada, em virtude da sua importância para o desenvolvimento do País, no longo prazo. São eles: MPEs, Exportações, Integração Produtiva na América Latina e Caribe com foco no Mercosul, Regionalização, Produção Sustentável, Integração com a África.

## 1.2 Procedimentos para formulação

Dada essa descrição da arquitetura geral da PDP e de suas articulações com outras políticas, são descritos os procedimentos utilizados na sua elaboração, com base nos seus Programas Estruturantes e Destaques Estratégicos, bem como a sua estrutura de coordenação e gestão.

A elaboração dos Programas Estruturantes, parte central da PDP, obedeceu aos seguintes procedimentos:

- Foi consolidado um diagnóstico sobre a situação atual de cada Sistema Produtivo alvo da Política. Esse diagnóstico espelha consultas iniciais feitas ao setor privado, desde o segundo semestre de 2007, e as contribuições de um grande número de instituições de governo. Nesse diagnóstico, procurou-se identificar as oportunidades de expansão e os entraves que limitavam a competitividade de cada sistema, considerando-se as condições estruturais e as principais tendências tecnológicas e de mercado.
- Foram formulados objetivos norteadores para cada um dos sistemas produtivos, tendo por referência seu estágio de desenvolvimento. Tais objetivos apontam para uma situação futura desejada (2010), em consonância com o conjunto de Macrometas. Essa formulação também contou com a interação entre atores públicos e privados e se beneficiou da existência prévia de uma série de instâncias: fóruns de competitividade, câmaras de desenvolvimento, câmaras setoriais, câmaras temáticas e grupos de trabalhos. Deve-se mencionar, ainda, que a ABDI já vinha desenvolvendo Planos Estratégicos Setoriais (PES) em parceria com representantes dos setores público e privado reunidos em comitês gestores. Entre as entidades do setor privado que participaram, destacam-se a CNI e o Sistema Indústria (SENAI, SESI, IEL); a Confederação Nacional do Comércio (CNC); a Confederação Nacional da Agricultura (CNA); as centrais sindicais, Federações Estaduais da Indústria e Associações Representativas Setoriais; a Associação Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia das Empresas Inovadoras (Anpei); o Movimento Brasil Competitivo (MBC); a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec); e a Pró-Inovação Tecnológica na Empresa (Protec).
- Foram estabelecidas, para cada Sistema Produtivo, metas quantitativas mensuráveis, vinculadas aos objetivos norteadores e às estratégias pertinentes, para o período 2008-2010.
- Para cada Sistema Produtivo, foram identificados os seus desafios particulares cuja superação é requerida para que suas metas possam ser alcançadas. Esses desafios, que remetem ao diagnóstico inicial, destacavam restrições e oportunidades a serem enfrentadas pela política que pudessem ser desdobradas em ações e medidas negociadas entre governo, empresas e trabalhadores, com compromissos mútuos em relação aos resultados esperados.
- No que se refere aos Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas, foram identificadas áreas de destaque para pesquisa, desenvolvimento e inovação, tidas como fronteiras prioritárias para que o País venha a ter um papel relevante em atividades que concentrem boa parte das inovações e ganhos de competitividade, indicando as

prioridades e o uso dos instrumentos de política. A mesma coisa foi feita para alguns outros Programas constantes das outras duas categorias.

- Foi feito o mapeamento dos instrumentos de política existentes (incentivos, regulação, poder de compra, apoio técnico) e dos órgãos/instituições por eles responsáveis. Essa etapa visou dois objetivos: i) realizar um balanço das ações em curso e dos instrumentos à disposição da política que permitissem a identificação de eventuais lacunas ou aperfeiçoamentos, e ii) construir um diagnóstico mais preciso quanto às necessidades de coordenação e articulação de instrumentos e instituições governamentais, considerando-se os desafios propostos para cada Sistema Produtivo.
- Com base nas etapas anteriores, foram identificadas iniciativas prioritárias para os diversos sistemas produtivos. Para cada iniciativa, foram estabelecidas medidas concretas e diretrizes para a construção de novas medidas, tendo como referência o período 2008-2010, definindo-se órgãos responsáveis por sua implantação, prazos e recursos disponíveis, quando cabível.

Seqüência semelhante foi adotada na elaboração dos Programas para Destaques Estratégicos. Nesses casos, também se partiu da formulação de um diagnóstico em relação às oportunidades e necessidades associadas a cada tema, seguida da fixação de objetivos gerais e metas quantitativas, a identificação dos desafios deles derivados, a construção de iniciativas e medidas concretas e a definição das responsabilidades em relação às ações prioritárias propostas e à gestão global dos programas. Aspecto distintivo da lógica de montagem desse conjunto de programas se refere à natureza das metas propostas que, em alguns casos, guardam relação com o desempenho esperado das instituições de governo, somando-se às metas relativas ao setor privado.

É importante assinalar neste ponto que, no que se refere ao Destaque Estratégico relativo às MPEs, aparentemente as Políticas Públicas de Apoio aos APLs não foram levadas em conta pela PDP. Essa política tem a coordenação do Grupo de Trabalho Permanente em APLs (GTP-APLs), colegiado de instituições públicas e privadas, com a finalidade de articular diversas políticas e instituições que atuam em APLs, tendo sua secretaria executiva localizada no Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio (MDIC). Essa afirmação baseia-se no fato de que a PDP não menciona, em nenhum momento, as políticas de APLs existentes, nem a atuação do GTP-APLs, que não é incluído entre as instâncias do governo participantes da formulação e monitoramento da política.

Uma relação dos Programas Estruturantes, com suas estratégias, objetivos e metas, e Destaques Estratégicos, incluindo seus objetivos e metas, é apresentada no Anexo A.

### 1.3 Institucionalização e gestão

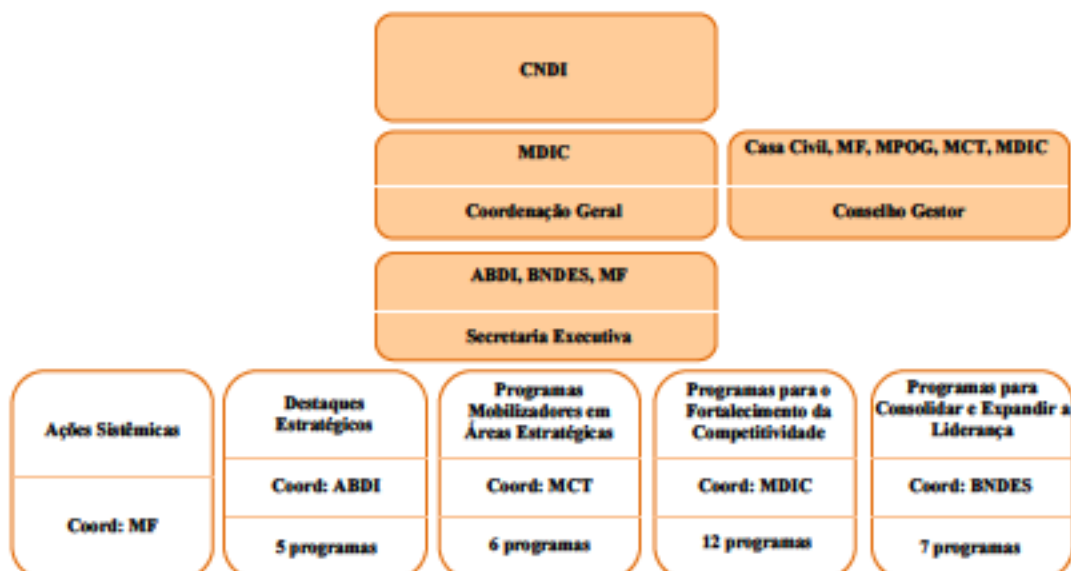
A PDP admitiu explicitamente que a sua implementação requereria um significativo esforço de coordenação, seja para integrar as ações governamentais de forma eficiente, seja para viabilizar uma interlocução sistemática e efetiva com o setor privado, tendo em vista a necessidade de empregar recursos e instrumentos de forma eficaz e em articulação com o setor privado.

Em termos de governo, a coordenação geral da política cabe ao Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que conta com o apoio de uma Secretaria Executiva, formada pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), BNDES e Ministério da Fazenda.

Para promover a articulação entre a Política de Desenvolvimento Produtivo e as ações sistêmicas de governo, a estrutura de governança da PDP prevê um Conselho Gestor, presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e formado por representantes da Casa Civil da Presidência da República e dos Ministérios da Fazenda (MF), Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ciência e Tecnologia (MCT). Complementarmente, a Câmara de Política Econômica (CPE) atuará como instância de formulação e proposição de iniciativas, de acordo com suas atribuições institucionais. Essa estrutura de governança pode ser visualizada na Figura 5.



**FIGURA 5**  
**PDP – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E DE GOVERNANÇA**

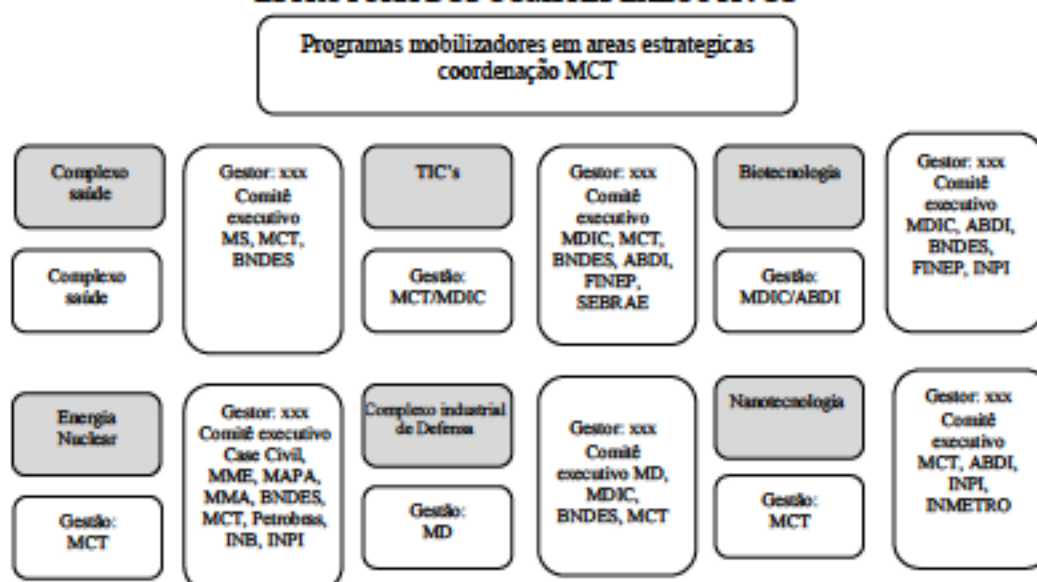


Fonte: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>.

No que se refere à dimensão operacional da governança, a PDP tenta estabelecer as responsabilidades de gestão dos seus diversos programas, aproveitando as competências e as experiências existentes no Governo Federal. Para todos os programas, foram constituídos Comitês Executivos, compostos por representantes dos órgãos de governo afetos ao tema ou Sistema Produtivo, definindo-se, em cada caso, a instituição gestora e o técnico responsável pela coordenação das ações previstas. As funções desses Comitês são fortalecer a articulação entre os órgãos do governo, assegurar o cumprimento dos prazos, dar suporte à coordenação geral no monitoramento de resultados e propor aperfeiçoamentos em seus respectivos programas. Trimestralmente, os Comitês prestam contas à Coordenação da PDP. A título de exemplo, a Figura 6 apresenta a estrutura dos Comitês Executivos para o caso dos Programas Estruturantes referentes às Áreas Estratégicas.

Por sua vez, para promover a articulação entre os setores público e privado, cabe ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) atuar, em sintonia com sua missão institucional, como instância superior de debate, aperfeiçoamento, validação e monitoramento da PDP, analisando a evolução dos programas, indicando possíveis realinhamentos e identificando oportunidades para novos programas e iniciativas. A cada seis meses, o Conselho Gestor presta contas ao CNDI. O Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia – CCT, também é consultado e informado, periodicamente. Ao mesmo tempo, são fortalecidos e aprimorados os demais mecanismos de interlocução já existentes, como os fóruns de competitividade, as câmaras de desenvolvimento, as câmaras setoriais, as câmaras temáticas e os grupos de trabalho.

**FIGURA 6**  
**ESTRUTURA DOS COMITÊS EXECUTIVOS**



Fonte: <http://www.mdic.gov.br/ndo/index.php/sitio/initial>.

Outra importante instância de articulação público-privada são os Planos Estratégicos Setoriais (PES), desenvolvidos pela ABDI, em parceria com representantes dos setores público e privado, em seus respectivos comitês gestores. Entidades como a CNI e o Sistema Indústria (SENAI, SESI, IEL), a Confederação Nacional do Comércio (CNC), a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), as centrais sindicais, Federações Estaduais da Indústria e associações representativas setoriais, a Associação Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia das Empresas Inovadoras (Anpeii), o Movimento Brasil Competitivo (MBC), a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec) e a Pró-Inovação Tecnológica na Empresa (Protec), entre outras, teriam um papel fundamental para o permanente aperfeiçoamento dos Programas Estruturantes, atuando na apresentação e discussão de interesses privados junto ao setor público nas instâncias de articulação existentes.

Note-se, por fim, que propostas que visem mudanças na PDP ou o desenvolvimento e incorporações de novos programas devem seguir a mesma sequência estruturada de procedimentos, com destaque para a interlocução público-privada, o que ressalta a importância da auto-organização de cada sistema produtivo e da sua capacidade de diagnóstico.

Em que pese o compromisso da PDP com a articulação público-privada na sua formulação e monitoramento, parece que este procedimento não foi seguido no caso das MPEs. Além do GTP-APLs, já estava em funcionamento o Fórum Permanente de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (instituído pelo Dec. 3.474/2000), cujo objetivo principal é orientar e assessorar a formulação e coordenação da política nacional de desenvolvimento das MPEs, reunindo órgãos governamentais e não governamentais. Note-se que as ações do governo no âmbito do desenvolvimento da produção e competitividade para as MPEs estavam sendo crescentemente consolidadas neste Fórum, abrigado no MDIC, como o GTP-APLs. Isso indicava, segundo Santos e Crocco (2009), a clara preocupação do governo federal em criar uma institucionalidade e um marco legal próprios para a promoção do desenvolvimento das MPEs. Não há menção, nos documentos de formulação da PDP, a esses fóruns de articulação.

## 1.4 Antecedentes

Considerando-se que a concepção básica da política de articulação produtiva do Brasil foi acima delineada, cabe agora avançar algum entendimento sobre os seus antecedentes.

Como já foi observado, o primeiro mandato de Lula foi quase exclusivamente dedicado às políticas voltadas para a estabilização macroeconômica. Essa opção foi, para muitos, surpreendente, dada a base política e social do seu governo, centrada no Partido dos Trabalhadores (PT), que sempre se opôs às políticas oriundas do Consenso de Washington e rotuladas permissivamente de “neoliberais”. Mesmo sofrendo críticas internas e oposição externa – os partidos de oposição passaram a explorar uma suposta incoerência entre o Programa do PT e a política que estava sendo implementada –, o Governo persistiu no objetivo de estabilização, colhendo seus frutos ainda antes do fim do primeiro mandato. É importante observar, no entanto, que essa política não prescindiu de programas de transferência de renda, que, em boa medida, contribuíram para a ampliação do mercado interno.

Mesmo assim, em 2004, ainda no primeiro mandato, foi lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)<sup>68</sup>, que já sinalizava a intenção do governo de construir uma política industrial mais abrangente. Porém, o que resultou diretamente da PITCE pode ser considerado incipiente: apenas a criação de programas de financiamento específicos, pelo BNDES, para alguns setores estratégicos, a exemplo do Profarma, para a indústria farmacêutica, e o Prosoft, para a indústria de *softwares*. Apesar disso, a chamada “agenda microeconômica” avançou, ao lograr os seguintes resultados:

- A criação de um moderno marco legal para a inovação, formado pela Lei de Inovação, pela Lei de Biossegurança e pela Política de Desenvolvimento da Biotecnologia.
- Mudanças nos processos relacionados ao registro de propriedade intelectual, com a reestruturação do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI).
- A construção de instâncias institucionais voltadas para dar coerência às propostas de políticas e fortalecer o diálogo entre o setor público e o setor privado, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Além disso, fortaleceu-se o BNDES não só como o principal financiador dos projetos de longo prazo, mas também como interlocutor na formulação e implementação das políticas.

Esse arcabouço institucional foi fundamental para que a discussão sobre a pertinência de uma política de articulação produtiva amadurecesse, bem como para dar suporte ao diálogo do setor privado com o governo na construção dessa política. Portanto, pode-se considerar que a PDP surge, primeiro, da superação da primazia absoluta da política macroeconômica; segundo, de experiências anteriores, mesmo com alcance limitado; terceiro, da construção de um quadro institucional propício ao diálogo público-privado; e, principalmente, da decisão política de um governo que gozava de alta popularidade.

Apesar de esses antecedentes terem sido mencionados na PDP, no caso das MPEs parece ser diferente. Entre os avanços da “agenda microeconômica”, não há menção à Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, em efeito desde dezembro de 2006. Essa Lei unificou e simplificou as várias legislações existentes voltadas para os pequenos negócios, além de racionalizar a carga tributária. Os principais instrumentos da Lei Geral são: i) simplificação dos procedimentos para abertura e fechamento de empresas (desburocratização); ii) criação de um sistema tributário diferenciado, mais simples e menos oneroso; iii) estímulo à participação das MPEs nas compras governamentais; iv) incentivos ao associativismo, por meio da simplificação dos procedimentos para criação de cooperativas; v) facilitação do acesso ao crédito e; vi) estímulo à inovação.

<sup>68</sup> Por esse motivo, a PDP também é chamada de PITCE II.

Em suma, antes da PDP, havia um quadro institucional, incluindo a Lei Geral e o Fórum Permanente, e um conjunto amplo de políticas voltadas para as PMEs. Esses antecedentes não são mencionados na PDP,

Ainda no campo dos antecedentes, cabe analisar um caso piloto, cujo principal protagonista é a Petrobras, empresa estatal de petróleo.

#### 1.4.1 PROMIMP: uma experiência piloto protagonizada por empresa estatal

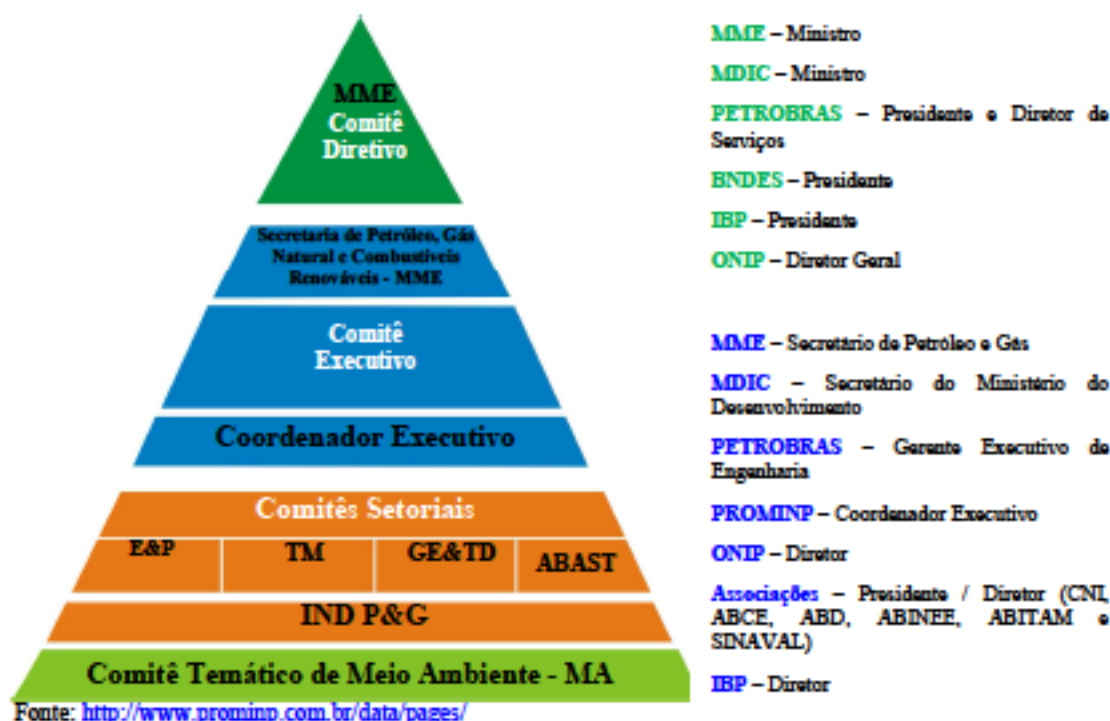
O PROMIMP refere-se ao Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural, instituído pelo Governo Federal em 2003, ainda no primeiro mandato de Lula, com o objetivo de maximizar a participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior. O Programa conta com a coordenação geral do Ministério de Minas e Energia e com a coordenação executiva da Petrobras.

A motivação para o lançamento desse Programa está relacionada com a descoberta de novas reservas *offshore*, pela Petrobras, o que vem exigindo altos volumes de investimentos para colocá-las em produção. Assim, o PROMIMP visa aproveitar as oportunidades decorrentes da produção de petróleo e gás natural, transporte marítimo e duto viário, refino e distribuição de derivados para o crescimento da indústria nacional de bens e serviços. No governo anterior, a maior parte da demanda por equipamentos, plataformas e demais bens e serviços estava sendo direcionada para o exterior, acarretando problemas para o Balanço de Pagamentos, além de não serem aproveitadas as oportunidades para a geração de emprego, renda e desenvolvimento tecnológico.

O PROMIMP conta com uma Estrutura de Governança mostrada na Figura 7. Note-se a presença de vários órgãos governamentais nos Comitês Diretivo, Executivo e Setoriais, guardando semelhança com a estrutura da própria PDP.

Considerando o objetivo de maximizar a participação da indústria nacional nos projetos de petróleo e gás, o PROMIMP atua da forma que se descreve a seguir. A partir dos investimentos a serem realizados pela Petrobras, procura-se aproveitar as oportunidades para potencializar o fornecimento local e a geração de empregos, por meio de interlocução com os fornecedores. Assim, entre 2009 e 2013, a Petrobras totalizará investimentos no País na ordem de US\$ 158,2 bilhões, representando uma média anual de US\$ 31,6 bilhões. Isso representa um investimento médio de US\$ 8 bilhões a cada trimestre, em projetos no território nacional. Para maximizar o conteúdo local nesses projetos, além de promover a articulação entre demandadores e fornecedores nos Comitês Setoriais, o PROMIMP realiza um grande esforço de qualificação profissional, visando também a qualificação dos empregos. O conteúdo local tem sido, a partir de 2004, acima da meta previamente estabelecida, indicando o relativo sucesso do esforço de articulação. Os indicadores e desempenho do Programa, com dados até o primeiro trimestre de 2009, são apresentados a seguir.

**FIGURA 7**  
**PROMIMP: ESTRUTURA DE GOVERNANÇA**



No que se refere aos postos de trabalho, o número de empregos diretos gerados pelos projetos da Petrobras alcançou, no primeiro trimestre de 2009, a cifra de 82.407, devendo alcançar 232.000, até 2011. Quanto à qualificação profissional, até março de 2009, foram treinados cerca de 38.000 profissionais, devendo atingir a cifra de 135.000, em fevereiro de 2010. Os cursos são de nível básico, médio, técnico e superior, em 175 categorias profissionais ligadas às atividades do setor de petróleo e gás, incluindo os fornecedores de bens e serviços. As MPEs que participam da cadeia de suprimento do setor se beneficiam desse esforço de qualificação, na medida em que podem contar com uma força de trabalho mais qualificada e, conseqüentemente, aumentar sua competitividade para participar dos projetos liderados pela Petrobras.

Verifica-se que a experiência do PROMIMP parece ter influenciado a formulação da PDP. Primeiro, pelo próprio objetivo do Programa, que procura desenvolver a indústria local, aproveitando os investimentos no setor de petróleo e gás, e, ao mesmo tempo, promover o aproveitamento de oportunidades tecnológicas, uma vez que a produção nas novas reservas requer avanços em conhecimentos e capacitações. Segundo, pela sua estrutura de governança, que inclui várias agências de governo se articulando de forma intensa com as representações setoriais da indústria, visando maximizar as oportunidades de suprimento local em bases competitivas. No entanto, o PROMIMP tem característica própria, uma vez que se trata de uma política industrial governada pela demanda, no caso as encomendas da Petrobras. A articulação do PROMIMP com a PDP se dá, principalmente, pelo apoio, pela PDP, à ampliação de capacidade dos fornecedores para atender às crescentes demandas do setor, tanto em termos quantitativos como qualitativos.

No que se refere às MPEs, o PROMIMP levou à formação da RedePetro, experiência que será relatada a seguir.

## RedePetro

Trata-se de uma iniciativa da Petrobras, em consonância com a política que criou o PROMIMP, que tem por principal objetivo desenvolver as capacitações e competitividade das MPEs que participam da cadeia de suprimento de petróleo e gás. Para tanto, a Petrobras assinou acordo de cooperação com o SEBRAE, que ficou encarregado de desenvolver as ações iniciais para a constituição de redes de pequenos fornecedores, visando criar e viabilizar soluções para a inserção e manutenção das empresas dessas redes no mercado de petróleo e gás.

A ênfase das ações da RedePetro é na certificação em gestão pelas normas ISO 9000, ISO 14000 e OHSAS 18000, certificação de produtos ou processos, qualificação da força de trabalho e geração de negócios. A certificação pelas normas de gestão é uma condição básica para que a MPE possa participar da cadeia de suprimento do setor. Portanto, para a Petrobras, o desenvolvimento desses fornecedores visa suprir a demanda oriunda da execução e manutenção dos seus projetos de investimentos.

No momento, a RedePetro está presente na Bahia, Bacia de Campos, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Alagoas, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Leste Fluminense, Ceará, Amazonas, Bacia de Santos, Duque de Caxias e Sergipe, totalizando, aproximadamente, 600 empresas participantes das redes no momento. O crescimento progressivo das empresas associadas às redes indica que bons resultados estão sendo alcançados.

### 1.5 Análise da PDP e a inserção das PMEs e dos APLs

A partir da descrição acima apresentada, pode-se caracterizar a PDP, em primeiro lugar, como uma política alinhada com a síntese schumpeteriana, evolucionista e estruturalista (SES)<sup>69</sup> nos termos de Peres e Primi (2008), uma vez que ela leva em consideração as diferenças setoriais e visa promover a acumulação de conhecimentos e capacidades tecnológicas e gerenciais. Ou seja, há, implicitamente, o entendimento de que as ações públicas podem gerar assimetrias necessárias ao aproveitamento de oportunidades tecnológicas necessárias ao desenvolvimento.

Ainda é possível caracterizar a PDP com base em alguns dos seus elementos chaves:

- As suas prioridades, apesar de derivadas de metas e objetivos gerais da estratégia de governo, foram geradas por meio da construção de consenso entre agências governamentais e entre o setor público e o privado.
- Foram estabelecidos objetivos gerais, atrelados ao que a política mais ampla pretende alcançar, que, para serem atingidos, dependem de articulações com outras políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do País.
- A responsabilidade institucional é atribuída aos ministérios e agências de governo, sendo algumas delas *ad hoc*. No entanto, tanto a sua formulação como o seu monitoramento se dão pela articulação entre agências de governo e representações do setor privado.
- A sua abrangência é bastante ampla, podendo ser caracterizada como uma política industrial horizontal, sem um foco setorial preciso e definido. Ela abrange inclusive, de forma inédita em uma política industrial no Brasil, Sistemas Produtivos do Complexo de Serviços e Agrícolas, via Agronegócios. Entretanto, procura-se superar esse problema pela

---

<sup>69</sup> Peres e Primi (2008) denominam de síntese schumpeteriana, evolucionista e estruturalista (SES) a posição de diferentes grupos de pesquisadores sobre economia do desenvolvimento, que coincidem no reconhecimento de que: a) existem diferenças qualitativas e quantitativas entre setores e entre atividades produtivas; b) ciência e tecnologia desempenham papel catalisador no processo de desenvolvimento; c) não existem mecanismos automáticos de ajuste da atividade econômica; d) as instituições são centrais no processo de desenvolvimento, principalmente ao transferir recursos para atividades que possibilitam retornos crescentes. Essa síntese inclui não apenas os pensadores da tradição schumpeteriana, mas também a visão estruturalista, nascida na CEPAL, que reconhecem a importância de políticas industriais para promover o desenvolvimento e, dessa forma, difere da posição neoliberal tradicional.

atribuição de objetivos específicos para cada programa e, ao mesmo tempo, pela utilização de instrumentos que são aderentes a cada alvo, conforme será visto na próxima seção.

Considerando a centralidade do tema das MPEs neste trabalho, cumpre agora descrever e analisar o “Destaque Estratégico” relativo a essas empresas, constante da PDP. Este “Destaque Estratégico” parte de um diagnóstico da situação atual das MPEs no País, que pode ser resumido da seguinte forma:

- Elas eram cerca de 96% das empresas, em 2005.
- O percentual de sobrevivência das empresas constituídas em 2005 foi de 78%, após três anos.
- As aglomerações produtivas de MPEs (APLs) são um fenômeno cada vez mais observado no País.

A partir desse breve diagnóstico, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- Promover a sustentabilidade das MPEs.
- Ampliar a participação das MPEs na geração de empregos, renda e produtos inovadores.
- Promover as atividades coletivas.

Para alcançar tais objetivos ou foram propostas as seguintes metas:

- Aumentar em 10% o número de MPEs exportadoras (uma das Macrometas)
- Elevar para 35% a proporção de MPEs industriais inovadoras, considerando o tamanho de 10 a 49 empregados.
- Manter a taxa de criação líquida de MPEs com até 19 empregados em 5,2% ao ano.

Para que esses objetivos e metas possam ser alcançados, torna-se necessário, segundo a PDP, enfrentar os seguintes desafios:

- Regulamentar e implementar a Lei Geral da MPEs.
- Aumentar a participação das MPEs nos mercados interno e externo.
- Melhorar a gestão e ampliar a capacidade de inovação das MPEs.
- Incentivar o associativismo e o cooperativismo.

A inserção das MPEs na PDP é bastante significativa: o seu fortalecimento é visto como um desafio da política, e uma das Macrometas refere-se à dinamização dessas empresas, via o aumento das suas exportações, além de serem alvo de um Destaque Estratégico. Porém, como já foi mencionado, o diagnóstico e as propostas para as MPEs, conforme o Destaque Estratégico acima descrito, apesar de mencionarem atividades coletivas, associativismo e cooperativismo, não fazem menção às políticas anteriores voltadas para APLs, nem à institucionalidade que já havia sido criada, especificamente o Fórum Permanente de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Quais as possíveis razões?

No caso do Fórum, embora não seja mencionado na parte da PDP que trata da sua estrutura de gestão e articulação, ele aparece entre as medidas para incentivar o associativismo e o cooperativismo entre MPEs, que tem como uma das suas metas a instalação de doze fóruns regionais, em parceria com os Estados. Além disso, o mesmo Fórum de MPEs é indicado, nos documentos posteriores de avaliação, como uma das instâncias de articulação entre público e privado, como será visto mais adiante (ver Figura 14).

No caso das Políticas de APLs, estas se haviam tornado “moda” no País, no início desta década: 37 instituições governamentais e não governamentais possuíam algum tipo de ação

direcionada ao estímulo a esta forma de organização de coletivos empresariais, incluindo a quase totalidade dos governos estaduais.

O conceito de APLs, desenvolvido por pesquisadores do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, relaciona-se, principalmente, com os conceitos de Distritos Industriais e Clusters, fartamente explorados na literatura sobre desenvolvimento local. Entende-se que Arranjos Produtivos Locais (APLs) são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, onde se desenvolve um conjunto específico de atividades produtivas de forma articulada e interdependente. Os arranjos produtivos podem ser constituídos não apenas por aglomerações de empresas de um mesmo setor. Podem abranger, também, fornecedores, clientes, prestadores de serviços, bem como instituições públicas e privadas que os apoiam na formação e capacitação de recursos humanos, na promoção do aprendizado e no financiamento de projetos coletivos. No entanto, as articulações cooperativas adquirem variadas formas e densidades, a depender das características históricas, culturais e institucionais específicas de cada território, entre outros fatores (CASSIOLATO; LASTRES; SZAPIRO, 2000).

A Política para APLs, coordenada pelo já citado GTP-APL, vinculado ao MDIC, se traduz em, basicamente, dois instrumentos. O primeiro refere-se ao trabalho do próprio GTP-APL, instalado em agosto de 2004, envolvendo 23 instituições, com o apoio de uma Secretaria Técnica, lotada na estrutura organizacional do MDIC, com o principal objetivo de adotar uma metodologia de apoio integrado aos APLs, com base na articulação de ações governamentais. O GTP-APL foi criado com as seguintes finalidades:

1. Identificar os arranjos produtivos locais existentes no País, inclusive aqueles territórios produtivos que apresentem potencialidade para se constituírem como futuros arranjos produtivos locais, conforme sua importância no respectivo território.
2. Definir critérios de ação conjunta governamental para o apoio e fortalecimento de arranjos produtivos locais, respeitando as especificidades de atuação de cada instituição e estimulando a parceria, a sinergia e a complementaridade das ações.
3. Propor modelo de gestão multisetorial para as ações do Governo Federal no apoio ao fortalecimento de arranjos produtivos locais.
4. Construir um sistema de informações para o gerenciamento das ações.
5. Elaborar um Termo de Referência que contenha os aspectos conceituais e metodológicos relevantes atinentes ao tema de trabalho.

As atividades desse Grupo de Trabalho foram focalizadas, inicialmente, em 11 APLs pilotos, distribuídos nas 5 Regiões do País, com o propósito de testar a metodologia de atuação integrada. A escolha dos APLs pilotos baseou-se em um levantamento da atuação institucional em APL, que registra as localidades em que 11 instituições, daquelas que participam do Grupo de Trabalho, atuam com a ótica de abordagem de APL. Os registros compreendem APLs em seus diferentes estágios de desenvolvimento em termos de:

- Integração com o território;
- Capacidade de cooperação entre firmas e com entidades de apoio.

Por outro lado, o GTP-APL promoveu um levantamento dos APLs no País, realizada em 2005, identificando 955 arranjos. Pelo Termo de Referência (<http://desenvolvimento.gov.br/>), elaborado pelo Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL), um APL deve ter a seguinte caracterização:

- Possuir um número significativo de empreendimentos no território e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante;



- Compartilhar formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança. Pode incluir pequenas, médias e grandes empresas.

Com o intuito de priorizar alguns dos arranjos identificados e ampliar a sua atuação, uma lista de 5 APLs prioritários por Estado foi formulada e ratificada pelos parceiros estaduais envolvendo APLs de base agrícola, base animal, base mineral, turismo e industriais, de indústrias tradicionais, intensivas em mão de obra ou capital, além de setores inovadores. A ideia foi a adoção de mecanismos de acolhimento de projetos e o envolvimento de instituições estaduais para estimular e comprometer as lideranças dos APLs no processo de dinamização. Para cumprir esse papel, os Núcleos Estaduais, ou organizações semelhantes nos Estados, passariam a induzir as demandas dos APLs, bem como a fazer a análise de suas propostas e a promoção das articulações institucionais.

De acordo com a lógica do apoio aos APLs, os diferentes atores locais (empresários individuais, sindicatos, associações, entidades de capacitação, de educação, de crédito, de tecnologia, agências de desenvolvimento, entre outros) podem mobilizar-se e, de forma coordenada, identificar suas demandas coletivas, por iniciativa própria ou por indução de entidades envolvidas com o segmento. A metodologia de atuação conjunta em APL busca um acordo entre os atores locais para organizarem suas demandas em um Plano de Desenvolvimento único, e, ao mesmo tempo, comprometê-los com as formas possíveis de ação. Assim, a metodologia do GTP APL tem como principal eixo o reconhecimento e a valorização da iniciativa local, por meio:

- do estímulo à construção de Planos de Desenvolvimento participativos, envolvendo necessariamente, mas não exclusivamente, instituições locais e regionais;
- da busca de acordo por uma interlocução local comum (articulação com os órgãos do Grupo de Trabalho) e por uma articulação local com capacidade para estimular o processo de construção do Plano de Desenvolvimento (agente animador).

O segundo eixo de atuação do GTP-APL complementa:

- O nivelamento do conhecimento sobre as atuações individuais nos APLs;
- O compartilhamento dos canais de interlocução local, estadual e federal;
- O alinhamento das agendas das instituições para acordar uma estratégia de atuação integrada.

Assim, pode-se concluir que esse instrumento da Política de APLs resume-se à construção e divulgação de uma metodologia de apoio, tendo como suporte a articulação de ações governamentais, principalmente de órgãos do Governo Federal e dos governos estaduais.

O segundo instrumento da Política de APLs refere-se a três ações incluídas no PPA 2008-2011: i) Projeto Extensão Industrial Exportadora – PEIEEx; ii) Promoção Comercial de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte e iii) Pesquisa de Mercado.

O Projeto Extensão Industrial Exportadora (PEIEEx)<sup>70</sup> é um sistema de resolução de problemas técnico-gerenciais e tecnológicos que visa incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora empresarial e estrutural dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) selecionados. Espera-se, como resultado, elevar os patamares gerencial e tecnológico das empresas, levando ao incremento na participação de mercado interno e externo.

A ação Promoção Comercial prevê a celebração de convênios para a execução de atividades envolvendo: capacitação de gerentes de negócio, promoção comercial e *marketing* de empresas localizadas e organizadas em APLs. Pretende-se apoiar projetos de promoção comercial, com foco no mercado interno, para grupos de empresas organizadas em APLs de diversos setores.

<sup>70</sup> <http://desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=360>

A ação Pesquisa de Mercado pretende desenvolver projetos que orientem as empresas quanto aos segmentos de mercado consumidor, aos canais de distribuição e aos fornecedores. O conjunto dessas informações instruirá o planejamento estratégico do APL, visando ao aumento da competitividade. Novas linhas de produtos, negociação com fornecedores e com compradores de redes varejistas e criação de centrais de negócios poderão ser implementadas com a informação da pesquisa, de modo a conquistar novos mercados para os produtos do APL.

Apesar de esses instrumentos estarem, formalmente, em execução, como afirmam Santos e Crocco (2009, p.62), “em que pese o discurso oficial, que enfatiza inúmeros resultados positivos, não é possível afirmar que exista em curso uma clara tendência no sentido de uma mudança significativa na forma de atuação de MPEs, visando uma maior participação destas em redes”. Segundo pesquisa do SEBRAE, menos de 10% das MPEs brasileiras participam de alguma atividade associativa ou de cooperação. Segundo esses mesmos autores, existe uma grande discrepância entre o papel central que era desempenhado pelas políticas de APLs no conjunto das políticas voltadas para as MPEs e seus efetivos resultados.

Um dos problemas frequentemente apontados em relação à política de APLs é a sua falta de clareza quanto aos objetivos. Em primeiro lugar, o Termo de Referência menciona os seguintes objetivos do apoio a APLs:

- O desenvolvimento econômico;
- A redução das desigualdades sociais e regionais;
- A inovação tecnológica;
- A expansão e a modernização da base produtiva;
- O crescimento do nível de emprego e renda;
- A redução da taxa de mortalidade de micro e pequenas empresas;
- O aumento da escolaridade e da capacitação;
- O aumento da produtividade e competitividade;
- O aumento das exportações.

Assim, embora o fomento à competitividade dos APLs seja o objetivo declarado de forma mais clara, tanto pelo GTP-APL como pelo SEBRAE, inclusive com ênfase significativa na promoção de exportações, a seleção dos APLs que seriam apoiados deixa dúvidas em relação a essa abordagem. Boa parte deles está localizada nas Regiões Norte e Nordeste, as mais pobres, e mais da metade são aglomerações produtivas vinculadas à agricultura e à pecuária, que atendem a mercados locais. Esses dados parecem indicar que o apoio a APLs estaria sendo mais utilizado como política compensatória para regiões menos desenvolvidas do que como efetivo instrumento de competitividade. De fato, entre as ações do Ministério da Integração incluídas no PPA 2008-2011 encontram-se a promoção de APLs na Região do Semi-Árido Nordestino, em Espaços Sub-Regionais (PROMESO) e em Regiões de Fronteira.

Por sua vez, as esparsas avaliações existentes sobre o impacto do apoio a APLs não são muito favoráveis, embora se deva levar em conta o pouco tempo dessas políticas<sup>71</sup>. O fato é que as políticas de APLs vem caindo em descrédito nos últimos anos, inclusive dentro do próprio SEBRAE, que era seu principal agente. Agora, ele volta-se para o apoio ao desenvolvimento territorial, mesmo sem ter uma noção clara de como a instituição pode atuar em várias frentes de um mesmo território.

Em resumo, no que se refere à PDP, o papel dos APLs enquanto forma de organização produtiva não é bem claro. Por um lado, o Destaque Estratégico Regionalização tem como uma das

---

<sup>71</sup> Ver, por exemplo, Madureira (2007). A avaliação do projeto PROMOS/SEBRAE, que apoiou quatro APLs, é bem mais favorável. No entanto, tratava-se de um projeto piloto e altamente customizado.

suas metas “Construir cinco Planos de Desenvolvimento Produtivos em APLs por Estado: 8 Estados, em 2008, 10, em 2009, e 9, em 2010”, sem mencionar as iniciativas anteriores do GT-APL. Considerando que os governos estaduais, em sua grande maioria, estão envolvidos com políticas de APLs que pressupõem a elaboração de Planos de Desenvolvimento Produtivo, essa meta seria alcançada, mesmo sem a existência da PDP. Por outro, nos Programas Estruturantes para Sistemas Produtivos, o apoio a APLs aparece, como “Diretrizes para construção de medidas” em 4 deles: Têxtil e Confecções, Couro e Calçados, Móveis e Agroindústria. Para esses mesmos Sistemas Produtivos, é recomendada a formação de Consórcios de Exportação, evidenciando uma preocupação com alguma forma de associativismo entre MPEs desses setores tradicionais. Da mesma forma, no Destaque Estratégico para MPEs, também na parte que se refere a “Diretrizes para construção de medidas”, menciona-se a promoção de programas de Extensão Industrial Exportadora (PEIEX) para APLs, uma das ações incluídas no PPA 2008-2011. Porém, o fato de ser considerada uma diretriz para construção de medidas demonstra que muito teria que ser feito antes que a PEIEX pudesse ser considerada uma medida efetiva.

Por outro lado, no que refere ao aporte financeiro à Política de APLs, a situação também não é muito promissora. No PPA 2008-2011, são previstos recursos da ordem de R\$ 30 milhões, em quatro anos, para apoiar os APLs da Região do Semi-Árido Nordestino e dos Espaços Sub-Regionais (PROMESO), Programas do Ministério da Integração Nacional. Já para as ações afetas ao MDIC (Projeto Extensão Industrial Exportadora – PEIEX, Promoção Comercial de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte e Pesquisa de Mercado), que são reunidas no Programa “Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte”, são destinados R\$ 21 milhões. Parte desses recursos são destinados à APLs, a exemplo da ação Pesquisa de Mercado, cujo foco são arranjos produtivos e para qual são destinados R\$ 1,5 milhão.

## 2. Os instrumentos de política

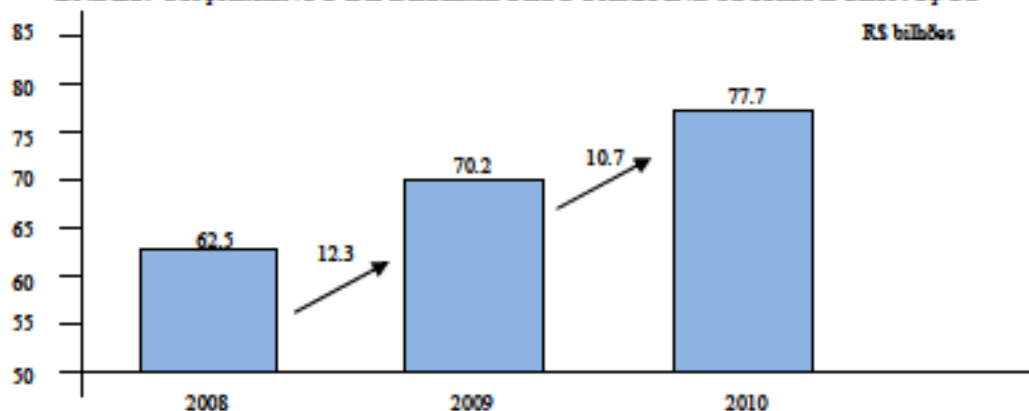
Neste item, são descritos e analisados, primeiramente, os instrumentos de política vinculados às Ações Sistêmicas da PDP. Em seguida, são verificados aqueles que são aplicados aos Programas Estruturantes para Sistemas Produtivos. Por último, os instrumentos voltados para as MPEs são apresentados e analisados.

### 2.1 Ações sistêmicas

As chamadas Ações Sistêmicas vinculadas à PDP são aquelas que, por princípio, impactam toda a estrutura produtiva e incluem os recursos alocados.

Em termos de recursos, a principal fonte é o orçamento de desembolso do BNDES para a indústria e os serviços. Previu-se uma expansão considerável desse orçamento, que deve alcançar R\$ 77,7 bilhões, em 2010, conforme o Figura 8, em conformidade com a Macrometa de se alcançar uma taxa de investimento da ordem de 21% do PIB naquele ano. Esse aumento viria acompanhado da redução do *spread* médio das operações daquele Banco, de cerca de 20%, em relação a 2007, sendo que, para bens de capital, a redução pode ser ainda maior.

**FIGURA 8**  
**BNDES: ORÇAMENTO DE DESEMBOLSO PARA INDÚSTRIA E SERVIÇOS**



Fonte: <http://www.mdic.gov.br/pdp/arquivos/destswfl212175349.pdf>

Já o PACTI, gerido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, disporia de recursos na casa dos R\$ 41,2 bilhões, até 2010, incluindo o financiamento do BNDES para a inovação. De fato, para fomentar a inovação, soma-se aos instrumentos e programas já existentes o lançamento de novas linhas de financiamento pelo BNDES, para as quais se prevê, até 2010, R\$ 6 bilhões em apoio a esforços inovativos das empresas (Linha Capital Inovador) e a projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (Linha Inovação Tecnológica). No âmbito fiscal e tributário, estão a permissão para a depreciação imediata de máquinas e equipamentos utilizados em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação Tecnológica (P,D&I) e o aperfeiçoamento da legislação em vigor.

Ainda no que tange a recursos, foi prevista uma desoneração tributária na casa dos R\$ 20 bilhões, até 2011. Essa desoneração é direcionada para as exportações, setores geradores de externalidades (particularmente bens de capital) e depreciação acelerada de investimentos. Na verdade, a desoneração prevista pela PDP se antecipa à Reforma Tributária encaminhada ao Congresso pelo Governo, tema bastante debatido no País, mas que não encontra ambiente político para ser aprovada.

Além disso, no campo das medidas sistêmicas, ações voltadas para a melhoria do ambiente para a realização de negócios, que têm por objetivo aprimorar a segurança jurídica para investimentos e inovação, também são objeto da PDP. Entre as ações, conduzidas pela MDIC e pela ABDI, destacam-se a elaboração de planos anuais de medidas de simplificação e a redução de prazos de procedimentos administrativos para a realização de negócios. Como exemplo, em 2008, já foi elaborada a Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior, com foco na simplificação do processo de abertura e fechamento de empresas e na segurança jurídica dos mecanismos de incentivo à inovação.

Ademais, ainda no nível sistêmico, a PDP tem como orientação básica buscar uma maior integração com outras iniciativas do governo. Nesse sentido, destacam-se as ações previstas no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) que, por meio de investimentos públicos e do estímulo ao investimento privado, visam à superação de restrições e à expansão da infraestrutura nas áreas de energia, transporte e logística. Entre 2007 e 2010, os investimentos nessas áreas deverão alcançar R\$ 333,1 bilhões.

Por último, no âmbito da capacitação e treinamento de recursos humanos, o Plano Nacional de Educação, do Ministério da Educação, é a principal iniciativa que se articula à PDP, devendo-se mencionar também outras iniciativas a serem ampliadas e aperfeiçoadas, como o Plano Nacional de Qualificação do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP) e o Programa de Educação para a Nova Indústria, lançado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

## 2.2 Programas estruturantes

O conjunto de iniciativas inicialmente previstas pela PDP envolve a mobilização integrada do amplo leque de instrumentos de política à disposição das instituições que compõem o Governo Federal e a sua articulação com programas e ações não estatais e com os conduzidos pelas demais unidades da Federação.

No que diz respeito ao Governo Federal, a política lança mão de quatro categorias de instrumentos:

- **Instrumentos de Incentivo:** crédito e financiamento, capital de risco e incentivos fiscais.
- **Poder de Compra Governamental:** compras da administração direta e de empresas estatais.
- **Regulação:** técnica, sanitária, econômica e concorrencial.
- **Apoio Técnico:** certificação e metrologia, promoção comercial, gestão da propriedade intelectual, capacitação empresarial e de recursos humanos.

Esse conjunto de instrumentos são aqueles que podem ser considerados clássicos de qualquer política industrial (CHANG, 1994). Porém, o uso desses instrumentos obedece a uma lógica vinculada a cada Programa. Ou seja, para cada Programa (Mobilizadores em Áreas Estratégicas, Fortalecer a Competitividade, Consolidar e Expandir a Liderança, além dos Destaques Estratégicos) do conjunto de instrumentos, são escolhidos aqueles mais adequados ao diagnóstico do Sistema Produtivo e aos desafios que se procura superar. Dessa maneira, a política perde, em grande medida, seu caráter horizontal, uma vez que cada sistema produtivo é tratado de acordo com suas especificidades e necessidades. A título de exemplo, a Figura 9 apresenta os instrumentos de política aplicados ao caso do Complexo Industrial da Saúde.

Cada uma das quatro categorias de instrumentos mencionadas anteriormente já possuía programas/políticas próprios, que foram agrupados e mobilizados para dar suporte à PDP. Assim, no exemplo do Complexo Industrial da Saúde (Figura 9), os quadros em verde correspondem aos instrumentos de Incentivos; em azul, Poder de Compra; em marrom, Apoio Técnico; e, em cinza, Regulação.

**FIGURA 9**  
**PDP: DESAFIOS E INSTRUMENTOS DO COMPLEXO INDUSTRIAL DA SAÚDE**

Desafios	Instrumentos							
Diminuir a vulnerabilidade do Sistema Nacional de Saúde	BNDES: Programa Produção FINAME	MS/MCT: Lei da Inovação Encargos tecnológicos	MS/MCT/MF/MP/MDIC Congresso nacional: Compras governamentais	FINEP Submissão, Crédito, Capital de risco, Fundos Setoriais				
Elevar investimentos em inovação	FINEP: superação, crédito, capital de risco	BNDES: Programa P.D&I capital de risco, Orbec, FITEC	MS/MCT: Lei da inovação INOVACONS TERCIOVICIAS	INP/GIP/ANVISA Gestão da propriedade intelectual	MS/MCT/MF/MPOG/MDIC Congresso Nacional: compras governamentais	ANS/MSCMED) Regulação prévia ANVISA: Regulação sanitária		
Aumentar exportações	BNDES: Programa exportação	Lei do Bem: RECAP	INMETRO: programa de certificação e apoio à limitação de caméras térmicas	APEX/MDIC Promoção comercial	MRE: Acordos de acesso e mercados emergentes	CAMEX: Regulação Comércio Exterior	FINEP Projetos	PROEX
Atrair produção e centros de P&D de empresas estrangeiras	BNDES: Programa Produção Programa P.&I	Lei de Inovação: Incentivos fiscais	APEX/MDIC Promoção comercial	MRE Cooperação intelectual	INP/GIP/ANVISA Gestão da propriedade intelectual	ANVISA Regulação sanitária		
Adensar cadeia produtiva e fortalecer empresas nacionais	MS/MCT: SIBRATEC-Saldo	MS/MCT: SIBRATEC-Saldo	MS/MCT: SIBRATEC-Saldo	ABDI articulação	SENAI Formação e treinamento	MS/MCT/MF/MPOG/MDIC Congresso Nacional: compras governamentais	CADE: Defesa da concorrência ANS: Regulação Saúde	
Fortalecer rede de laboratórios públicos	MS/MCT: SIBRATEC-Saldo	BNDES: Programa FITEC	SUFRAMA/CA: REDE PRO	FINEP: Fundos Setoriais	INP/GIP/ANVISA Gestão da propriedade intelectual	MS/MCT/MF/MP/MDIC Congresso nacional: Compras governamentais		

Fonte: <http://www.mdic.gov.br/odo/index.php/sito/inicial>

Por último, procede-se à análise dos mecanismos de articulação com os Estados da Federação. Cabe assinalar, porém, que a PDP é uma política, em grande medida, centralizada, uma vez que o Governo Federal concentra os recursos, as agências e os mecanismos necessários à sua implementação.

A articulação da PDP com os Estados da Federação é feita por meio de um Destaque Estratégico denominado “Regionalização e Desconcentração Espacial da Produção”. Na verdade, é uma iniciativa que, como o próprio nome indica, está mais voltada para combater as desigualdades regionais, velho tema debatido no País, do que uma articulação subnacional mais ampla. Esse Destaque Estratégico parte de um diagnóstico que indica:

- Baixa integração entre a política industrial e os Planos Estaduais e Regionais de Desenvolvimento Industrial;
- A existência de Planos Plurianuais Estaduais (PPAs) que devem ser aprovados pelas respectivas Assembleias Legislativas;
- O fato de as empresas, especialmente do Norte, Nordeste e Centro-Oeste não se apropriarem, em todas as possibilidades, dos incentivos e instrumentos de apoio voltados para essas regiões mais carentes.

A partir desse diagnóstico, ou foram lançados os seguintes desafios:

- Atrair investimentos para reduzir os desequilíbrios regionais;
- Promover iniciativas de associativismo e cooperativismo;
- Promover a convergência entre a PDP e os Planos Estaduais/Regionais de desenvolvimento industrial.

Para o alcance dos desafios lançados, ou foram propostos os seguintes objetivos:

- Aproveitar as capacidades e potencialidades regionais;
- Promover atividades produtivas no entorno de projetos industriais e de infraestrutura em áreas marginalizadas.

As metas a serem atingidas ou foram assim estabelecidas:

- Ampliar a participação dos desembolsos do BNDES para as Regiões Nordeste e Norte (sem especificar em quanto seria esta ampliação);
- Estruturar quinze núcleos regionais da Rede Nacional de Agentes de Política Industrial (RENAPI);
- Construir cinco Planos de Desenvolvimento Produtivos em APLs por Estado: 8 Estados, em 2008, 10, em 2009, e 9, em 2010.

Os instrumentos de política mobilizados inicialmente pela PDP não foram criados para dar suporte a essa política. Pelo contrário, eles já existiam. O que a PDP procurou fazer foi reforçá-los e articulá-los. Reforçá-los quer dizer aumentar o volume de recursos alocados, ou reestruturar as agências responsáveis pela sua aplicação. Articulá-los quer dizer fazer com que eles converjam e sejam aplicados, de forma conjunta, em Programas Estruturantes para Sistemas Produtivos. Assim, em alguns casos, o foco da política está no provimento de incentivos para investimento fixo para o Sistema Produtivo. Em outros, o estímulo ao comportamento inovativo e o fomento ao adensamento de cadeias produtivas são as prioridades que definirão os instrumentos a serem mobilizados. No entanto, como se verá adiante, um número considerável de novas medidas foi criado, muitas delas em função da crise.

Na verdade, a PDP dá continuidade a tentativas de retomar a capacidade de o Governo implementar políticas públicas a partir de instrumentos já existentes. Ou seja, parte-se do pressuposto

de que não faltam instrumentos, mas a capacidade de usá-los efetivamente e de forma articulada. Para tanto, o grande desafio se desloca para a área de gestão: para que essa estratégia seja bem-sucedida, torna-se necessário um grande esforço de articulação intragovernamental, além de uma melhoria considerável na gestão das agências envolvidas.

Não obstante essas considerações, é importante observar que foi prevista a mobilização de um montante considerável de recursos para dar sequência à política. Em primeiro lugar, o *funding* do BNDES teria de ser ampliado para atender às novas demandas dos Sistemas Produtivos abrangidos pela política. Essa decisão encerra uma polêmica em torno do papel desse Banco na economia do País. Tradicionalmente o maior provedor de recursos para investimentos de longo prazo, no momento do lançamento da PDP havia o debate se o BNDES ainda deveria ter a mesma função em um mundo de finanças globalizadas com alta liquidez. A crise financeira que se desencadeou a partir de setembro de 2008 mostrou que o papel do Banco não só deveria ser mantido, como expandido, como um dos principais instrumentos de uma política macroeconômica ante cíclica.

Por outro lado, a PDP procura mobilizar recursos via desonerações tributárias, principalmente para o investimento e para atividades inovativas. Essas medidas vão de encontro a reivindicações do setor produtivo e, em certa medida, de boa parte da sociedade brasileira, que há algum tempo reclama da alta carga tributária vigente no País. De fato, ao longo da última década, a carga tributária vinha aumentando consideravelmente, saindo de cerca de 28% do PIB, em 1998, até atingir cerca de 38%, em 2008. Esse aumento progressivo foi o principal instrumento utilizado pelos dois últimos governos (Fernando Henrique Cardoso e Lula) para promover o ajuste fiscal, gerando os superávits necessários para administrar a imensa dívida pública (atingiu 53% do PIB, em 2003). Apesar desse contexto, a tão esperada e debatida Reforma Tributária não consegue avançar, principalmente por falta de consenso político sobre suas premissas, uma vez que envolve uma gama de interesses subnacionais (Estados e municípios) difíceis de serem contemplados. Sinalizar com desonerações tributárias via PDP, portanto, significa um passo substantivo do Governo na direção de promover as condições mínimas para sustentar o aumento dos investimentos. Com a crise, a via das desonerações tributárias foi ampliada, como forma de estimular o consumo e o investimento e, por consequência, a atividade econômica.

Ainda nessa linha, vale comentar os recursos alocados à C,T&I por meio do PACTI. Os R\$ 41,2 bilhões previstos referem-se a recursos do Tesouro, indicando um aumento substancial do orçamento para a área. Procura-se, com isso, atingir um investimento de 1,5 % PIB em P,D&I, em 2010, frente a 1,02%, em 2006, dos quais 0,65% seriam provenientes do setor privado. A lógica subjacente é que esse aumento nos recursos públicos, voltados principalmente para ampliar e melhorar a infraestrutura de C&T, fará com que as empresas também se mobilizem para enfrentar o desafio da inovação. Para tanto, boa parte dos recursos públicos, para serem obtidos por instituições de pesquisa, terão de ser em parceria com empresas.

Por último, é importante notar que a PDP não lança mão de um instrumento de política industrial clássico: a proteção tarifária. Como mostra Chang (2003), ela foi utilizada, historicamente, tanto por países pioneiros em industrialização, como por aqueles que construíram estratégias de *catch-up*. Pelo contrário, dado um possível ambiente protecionista que a crise atual pode gerar, a posição brasileira tem sido contrária a tal postura, revelando uma consciência dos problemas causados por esse tipo de política no atual quadro global.

No entanto, utiliza-se da intervenção direta do Estado, de forma branda, quando se propõe a criação de empresas estatais para aproveitar oportunidades tidas como estratégicas. É o caso do Programa Nuclear e da Saúde, além da criação de uma empresa estatal na área da microeletrônica. Além disso, há uma nítida opção no sentido de conferir aos bancos públicos, além do BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, um papel central no financiamento dos investimentos, tanto na área da indústria e serviços, como na de infraestrutura e habitação. Isso não quer dizer, no entanto, uma postura estatizante. A direção nessa área é a de reconstruir a capacidade do aparato governamental de formular e implementar políticas. Para isso, aposta na melhoria da capacidade de gestão e de articulação das diversas agências públicas. A constituição de empresas estatais é uma exceção em áreas bastante sensíveis do ponto de vista da estratégia maior do País.

## 2.3 Micro e Pequenas Empresas

Se as Políticas de APLs são quase totalmente ignoradas pela PDP, esta propõe não só dar continuidade a boa parte das outras políticas antecedentes voltadas para MPEs, como também reforçá-las. Assim, para cada um dos desafios constantes do “Destaque Estratégico Micro e Pequenas Empresas”, são indicadas “Medidas” e “Diretrizes para construção de medidas”, conforme a Figura 10. Observa-se que tanto as Medidas como as Diretrizes enfatizam as principais direções e instrumentos das Políticas de MPEs. Ademais, entre as medidas, estão aquelas referentes a crédito, que foram previstas pela Lei Geral, mas não foram implementadas. No entanto, cabe neste ponto repetir as críticas feitas a três elementos das políticas para MPEs e que são repetidas pela PDP, como expressam, por exemplo, Santos e Crocco (2009):

- **Aumentar a participação das MPEs nos mercados interno e externo.** Sabe-se que o acesso a mercados é um dos principais problemas enfrentados pelos pequenos negócios. Nesse sentido, o uso do poder de compras do governo e o estabelecimento de medidas para facilitar o crédito são, a princípio, altamente positivos. No entanto, pode-se questionar a pertinência das medidas voltadas para o aumento das exportações e, até mesmo, a internacionalização das MPEs. Isso porque apenas cerca de 0,5% (11.792) das MPEs tinham acesso direto, em 2006, ao mercado externo, embora um número não conhecido participe indiretamente das exportações, uma vez que estão presentes em cadeias de suprimento de empresas de grande porte. Essas medidas, portanto, irão beneficiar uma parcela mínima do universo dos pequenos negócios no País.

FIGURA 10

### PDP: DESAFIOS, MEDIDAS E DIRETRIZES PARA AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Desafios	Medidas	Diretrizes para a construção de medidas
Regulamentar e implementar a Lei Geral da MPEs.	Extensão do Fundo de Garantia a Exportação (FGE) a micro, pequenas e médias empresas com exportação anual de até US\$ 1 milhão Regulamentação dos consórcios de exportação, conforme previsto na Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas: 2008	Incentivar Estados e Municípios a regulamentarem capítulos da Lei Geral, sob sua responsabilidade
Aumentar a participação das MPEs nos mercados interno e externo	Regulamentação do Sistema Nacional de Garantias de Crédito	Ampliar participação de MPEs em pregões e licitações públicas (níveis federal, estadual e municipal) Promover iniciativas para ampliar acesso ao crédito e expandir financiamento para implantação, expansão, modernização e aquisição de equipamentos Expandir o apoio a cooperativas de crédito produtivo Implantar programas de internacionalização de MPEs
Melhorar a gestão e ampliar a capacidade de inovação das MPEs	Capitalização de empresas inovadoras via fundos ou investimento de risco. Metas: - Aumentar em 40% o número de empresas investidas por meio de fundos - Aumentar em 30% o volume atual (R\$ 16 bilhões) de capital comprometido em fundos Formação de gestores de propriedade intelectual - Meta: duplicar, até 2010, quantitativo atual de 1.800 gestores treinados Difusão da Informação Tecnológica - Meta: aumentar em 30% o número de consultas realizadas até 2010	Promover programas de Extensão Industrial Exportadora (PEIEEx): - Objetivo: Incrementar a competitividade e promover a cultura exportadora empresarial e estrutural em Arranjos Produtivos Locais selecionados Fortalecer novos ambientes de inovação (parques tecnológicos, incubadoras, redes, etc.)
Incentivar o Associativismo e o Cooperativismo	Instalação, em parceria com Estados, de Fóruns Regionais de MPEs: - 2008: 5 Fóruns - 2009: 7 Fóruns	-

Fonte: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>.



- Melhorar a gestão e ampliar a capacidade de inovação das MPEs. Aqui, o principal problema refere-se à junção de medidas voltadas para a melhoria da gestão com aquelas destinadas à inovação. A melhoria da gestão é um problema que afeta a quase totalidade das MPEs e que pode ser atacada de forma horizontal. Já a ampliação da capacidade de inovação é um objetivo muito mais seletivo, uma vez que são poucas as empresas que desenvolvem sua real capacidade de inovação. As estatísticas disponíveis são claras a esse respeito: para as MPEs brasileiras, inovação significa, quase exclusivamente, a compra de novas máquinas que, eventualmente, incorporam novas tecnologias. Mesmo assim, a taxa de renovação do parque de equipamentos dessas empresas é baixa e bem menor do que as de maior porte.
- Incentivar o associativismo e o cooperativismo. No Brasil, parece haver uma tradicional confusão entre estes dois conceitos. O associativismo está fortemente relacionado com a ideia de cooperação empresarial que se desenvolve em torno de redes e/ou de APLs. Já o cooperativismo pressupõe a constituição de uma entidade jurídica que represente os empresários associados na consecução de alguns objetivos comuns como, por exemplo, as cooperativas de exportação. A PDP parece não distinguir esses dois conceitos, o que pode levar à adoção de medidas pouco aderentes a objetivos diferentes.

### 3. Análise de resultados e avaliação

Como já foi mencionado, a crise financeira mundial deixou suas marcas na economia brasileira, que, a partir do quarto trimestre de 2008, interrompeu uma trajetória de êxito que se havia estabelecido desde 2006, conforme a Figura 1. Nesse contexto, todos os esforços do governo foram dirigidos para evitar o aprofundamento da crise, a partir de medidas anticíclicas no campo fiscal, monetário e de oferta de crédito pelos bancos públicos. Outra medida para combater a crise foi o lançamento do Programa “Minha Casa, Minha Vida”, voltado para reduzir o déficit habitacional do País, pela via do financiamento subsidiado de habitações populares e que, paralelamente, procura estimular a cadeia produtiva da Construção Civil.

Tendo sido lançada em maio de 2008, evidentemente que essa situação afetou a implementação da PDP, assim como os seus resultados. A análise que se segue é baseada em um balanço feito após o primeiro ano (maio de 2009). É iniciada pela evolução das Macrometas, seguida pelas principais medidas sistêmicas e seus resultados, pelos principais resultados dos Programas, e, por último, por questões relativas à sua gestão, bem como pelos avanços institucionais desencadeados pela política, destacando-se a articulação produtiva.

#### 3.1 Macrometas

Os resultados em termos de Macrometas são ainda pouco visíveis, por duas razões: primeiro, os efeitos da crise no investimento e no crescimento são evidentes; segundo, pelo pouco tempo que a política se encontra em vigor. De fato, a primeira Macrometa, referente à Ampliação do Investimento Fixo para 21% do PIB, tornou-se mais difícil de ser atingida dentro do prazo previsto (2010), uma vez que a relação FBKF/PIB, que havia atingido 20,4%, no terceiro trimestre de 2008, recuou para 18,5%, ao final do quarto trimestre, permanecendo em trajetória de baixa no primeiro trimestre de 2009. Os Sistemas Produtivos mais afetados são aqueles que dependem fortemente do mercado externo, a exemplo de Celulose e Papel, Mineração, Siderurgia, Agronegócios, em geral. Para que os investimentos não sejam ainda mais reduzidos, o Governo vem apostando na manutenção dos projetos de infraestrutura, reunidos no PAC (que teve seu orçamento ampliado), e no lançamento de um ambicioso programa habitacional, que prevê a utilização de R\$ 34 bilhões de recursos públicos, como mencionado. Espera-se, com isso, estimular a demanda em toda a cadeia da construção civil, além de gerar empregos que possam estimular a demanda interna por bens de consumo. Além disso, houve um aporte de *funding* para o BNDES, da

ordem de R\$ 100 bilhões, em adição ao que era previsto inicialmente pela PDP, ampliando consideravelmente os recursos disponíveis para investimentos fixos.

Quando do estabelecimento da segunda Macrometa, Ampliação das Exportações, o cenário internacional era francamente favorável às exportações brasileiras, devido à forte demanda e aos altos preços dos seus principais produtos direcionados ao comércio exterior: as *commodities*. O fato é que, em 2008, a participação brasileira no comércio internacional atingiu 1,25%, valor igual ao estabelecido para a Macrometa, em 2010. No entanto, neste momento, as perspectivas não são muito favoráveis. A OMC estima uma redução do comércio mundial em cerca de 9%, em 2009. No primeiro trimestre de 2009, houve uma queda de 19,4%, no valor, e de 14,2%, no volume das exportações do País, em comparação com o primeiro trimestre de 2008. Pelas estimativas oficiais do Governo, as exportações brasileiras sofreriam uma queda de 20% em 2009. A reação do Governo, inclusive via PDP, foi ampliar as linhas e os prazos de créditos para exportação e agilizar a simplificação dos procedimentos de comércio exterior.

Na ocasião em que a PDP foi formulada, havia expectativa de continuidade da aceleração do investimento em P&D industrial, como observado no período 2003-2005 (crescimento de 9,8% ao ano). O Governo tentava sustentar esse crescimento por meio do PACTI, que, além de destinar recursos diretamente para empresas (Subvenção Econômica), investia na infraestrutura de C&T e na formação de recursos humanos para pesquisa. A crise também afetou essas perspectivas positivas, uma vez que o setor privado, ao reduzir o investimento fixo, tende a reduzir os gastos em P&D. Para que essa tendência seja revertida, o Governo está aumentando as linhas de financiamento para as empresas, além de se empenhar mais em projetos que requerem uma maior articulação público-privada. Ademais, aumentaram os esforços para que haja uma crescente percepção do setor privado em relação ao caráter estratégico das atividades de inovação, pela identificação de oportunidades para inserção competitiva de longo prazo no mercado mundial.

Por último, a Macrometa referente à dinamização das MPEs foi formulada de acordo com uma lógica que supunha que a inserção dessas empresas no comércio internacional viria como resultado da ampliação da sua base interna de mercado, decorrente dos programas redistributivos. De fato, Santos e Crocco (2009) haviam observado que, a partir do atual governo, houve uma melhoria substancial na saúde das MPEs, devido, em boa medida, à ampliação do mercado interno por conta do aumento da renda da população mais carente.

Porém, no momento atual, há uma percepção de que as MPEs estão enfrentando os maiores problemas decorrentes da crise. De fato, o faturamento médio do total das MPEs do Estado de São Paulo decresceu em 16,5%, em janeiro de 2009, em relação a janeiro de 2008. Houve também um crescimento expressivo da inadimplência entre essas empresas, denotando problemas consideráveis de sobrevivência. A reação do Governo foi ampliar o crédito direcionado para as MPEs, principalmente do BNDES, além de aumentar os esforços do Programa de Internacionalização, via SEBRAE, mesmo considerando que as metas de internacionalização seriam muito difíceis de ser atingidas no atual contexto de crise.

Mesmo com os percalços provocados pela crise financeira internacional, as Macrometas originais (ver Figura 3) foram mantidas, após a avaliação de um ano da PDP, porém devem sofrer reavaliações semestrais.

### 3.2 Medidas sistêmicas

Serão analisados, basicamente, os recursos alocados pelas políticas, organizadas de acordo com as Macrometas, e os resultados logrados até maio de 2009. A Figura 11 sintetiza essas medidas e seus principais resultados.

As Medidas Sistêmicas vinculadas às Macrometas também podem ser vistas como parte do conjunto de ações desencadeadas pelo Governo para combater a crise. A ideia básica parece ser ofertar recursos a baixos custos relativos para que os investimentos e a atividade econômica possam se recuperar no prazo menor possível. Esse conjunto de medidas denota um grande esforço para

recuperar o ritmo da atividade econômica e, ao mesmo tempo, atingir as metas estabelecidas pela PDP. Observe-se, na Figura 11, que os resultados ainda não refletem o impacto das medidas nas Macrometas. Para que esse impacto possa ser observado, deve-se esperar mais tempo.

**FIGURA 11**  
**PRINCIPAIS MEDIDAS E SEUS RESULTADOS**

Macrometas	Medidas	Resultados
Ampliação do Investimento Fixo	Ampliação do funding do BNDES	Empréstimo do Tesouro Nacional de R\$ 100 bilhões
	Aumento de desembolsos BNDES	R\$ 92,8 bilhões: aumento de 22% em 12 meses (abril/2008 a abril/2009)
	Desoneração do investimento	R\$ 18,6 bilhões de reais em redução de tributos (set./2008 a mar./2009)
	Redução do custo de investimento	Queda do spread básico BNDES de 1,4% para 1,1% em 2008/2009
	Regulamentação e Ampliação do Drawback Verde-Amarelo*	Inclusão de novos produtos e desvinculação do Drawback Suspensão
Ampliação das Exportações	Programa de Financiamento às exportações (PROEX)	Ampliação da dotação orçamentária para financiamento (R\$ 1,3 bi/ano) Ampliação do limite de faturamento por empresa, acesso a setores (especialmente serviços) e equalização em operações intercompanias
	Estratégia Nacional de Simplificação do Comércio Exterior	Em implantação
	Ampliação do Desembolso BNDES para exportações	De US\$ 5 bilhões para US\$ 5,96 bilhões (+19%)
Elevação do Gasto Privado com P&D	Aumento dos desembolsos MCT/FINEP	R\$ 2,7 bilhões: aumento de 35% em relação a 2007
	Ampliação dos desembolsos do BNDES para inovação	Aumento de 45%, após a PDP
	Fortalecimento do SIBRATEC (Sistema Brasileiro de Tecnologia)	R\$ 160 milhões para Centros de Inovação, Serviços Tecnológicos e Extensão Tecnológica
	Fortalecimento do PRIME (Promoção da Inovação Tecnológica nas Empresas)	R\$ 120 milhões destinados a 1.900 empresas nascentes
	Criação de área específica para fundos de empresas emergentes no BNDES	Não disponível
	Aperfeiçoamento da Lei Geral das MPEs	Instalação de 10 Fóruns Regionais
Dinamização das MPEs	Fundo Garantidor para Financiamentos do Sistema Financeiro Nacional	Em regulamentação
	Programa de Internacionalização das MPEs	Apoio a 6.200 empresas até março/2009.
	Apoio tecnológico	Estruturação de 15 Redes Estaduais de Extensão Tecnológica para assistência a inovação das MPEs
	Cartão BNDES: duplicação do limite (p/ R\$ 500 mil), redução do custo (p/ 1,0% a.m) e ampliação do prazo	Desembolsos cresceram 66% em 2008

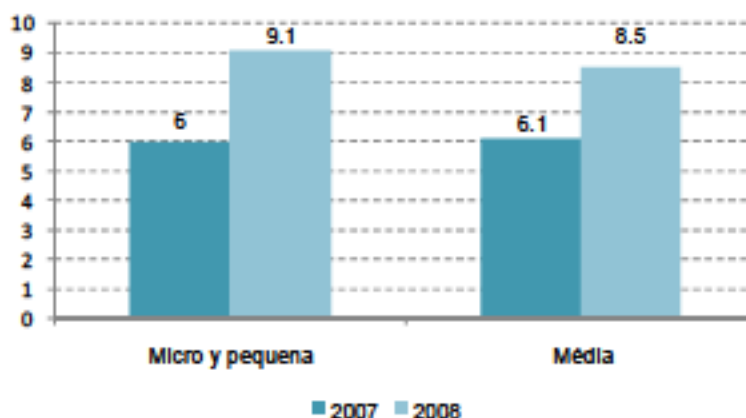
Fonte: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>.

*Drawback Verde-Amarelo*: regime especial de incentivo à exportação que utiliza dois instrumentos fiscais básicos: suspensão ou isenção de tributos incidentes sobre a importação de insumos utilizados na industrialização de produtos destinados ao mercado externo.

Verifica-se, no tocante às MPEs, que a criação do Fundo Garantidor para Financiamentos do Sistema Financeiro Nacional, medida considerada essencial para ampliar de forma substantiva o acesso ao crédito por parte dessas empresas, ainda permanecia sem uma solução concreta. Nesse

sentido, a ampliação do limite de crédito do cartão BNDEs, além da extensão da sua abrangência, significa um real esforço para incluir as MPEs no sistema oficial de crédito, com resultados bastante expressivos e que devem aumentar. De fato, como mostra a Figura 12, os desembolsos do BNDEs para os pequenos e médios negócios vêm crescendo de forma expressiva, quebrando uma tradição desse Banco, que, até então, esteve voltado, primordialmente, para o financiamento de grandes empresas: de 2007 para 2008, os desembolsos para Micro e Pequenas Empresas cresceu 51% e, para as Médias, 40%. Nesse mesmo período o número de operações cresceu, no total, 43%, atingindo 100 mil operações.

**FIGURA 12**  
**DESEMBOLSOS DO BNDES PARA MICRO, PEQUENAS**  
**E MÉDIAS EMPRESAS EM R\$ BILHÕES**



Fonte: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>.

Por sua vez, o Programa de Internacionalização das MPEs, medida diretamente vinculada à respectiva Macrometa, atingiu um montante considerável de empresas. No entanto, o apoio concedido, além de abranger uma pequena parte do universo, não significa que todas as MPEs apoiadas tomaram-se ou irão se tornar exportadoras regulares.

Em seguida, são analisados os principais resultados por Programas.

### 3.3 Programas

Os principais resultados dos Programas são apresentados em quadros, constando as principais realizações e a variação nos investimentos fixos de cada Sistema Produtivo, comparando-se o período de 12 meses, que vai de abril de 2007 a março de 2008, com o período seguinte (abril de 2008 a março de 2009). Porém, os dados sobre a variação dos investimentos devem ser vistos com cautela, uma vez que, durante boa parte do segundo período (abril de 2008 a setembro de 2008), os efeitos da crise ainda não podiam ser notados.

A Figura 13 relaciona os principais resultados referentes aos Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas. Note-se que as iniciativas previstas na PDP não sofreram grande descontinuidade por conta da crise. Os investimentos, porém, foram afetados, principalmente na Saúde e na Defesa, indicando, aparentemente, o principal efeito da crise sobre a economia real. Considera-se que a construção de uma agenda de compras governamentais, uma das principais medidas de estímulo aos Sistemas Produtivos incluídos nesses Programas, é o principal destaque, em termos de resultados.

**FIGURA 13**  
**PROGRAMAS MOBILIZADORES EM ÁREAS ESTRATÉGICAS:**  
**REALIZAÇÕES E INVESTIMENTOS**

Programas	Realizações	Varição do investimento fixo (abril 07-março 08/ abril 08-março 09)
Complexo Industrial da Saúde	Parcerias entre 8 laboratórios públicos e 11 produtores privados (7 nacionais) para a fabricação local de 26 fármacos. Economia anual estimada de R\$ 170 milhões	-73,9%
Complexo Industrial da Energia Nuclear	Investimentos iniciados para aumento da produção de urânio em Castita/BA e exploração da jazida de Santa Quitéria/CE em parceria privada.	nd
Nanotecnologia	Editais de parceria entre ICTs e empresas para utilização da nanotecnologia com recursos de R\$ 1,2 milhão	nd
Biotecnologia	Desenvolvimento de mais de 23 produtos biotecnológicos com ações orçamentárias	315,7%
Complexo Industrial de Defesa	Levantamento de 23 produtos com potencial de desenvolvimento nacional para apoio financeiro a projetos selecionados	-47,4%
Tecnologias da Informação e Comunicação	Criação de empresa pública de microeletrônica (CEITEC) início de funcionamento no segundo semestre de 2009, com a produção de chip de RFID	72,7%

Fonte: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>.

A Figura 14 apresenta os mesmos dados para os Programas para Consolidar e Expandir Liderança. É preciso observar, porém, que os dados sobre investimentos não expressam a realidade pós-crise, tendo em vista que os setores de Carnes e Celulose e Papel, por dependerem fortemente de exportações, foram severamente impactados pela retração dos mercados. Há um claro esforço do Governo em apoiar a consolidação de grandes grupos empresariais brasileiros participantes dos Sistemas Produtivos em que se busca consolidar e expandir a liderança, a exemplo de Celulose e Papel e Carnes, tendo em vista aumentar sua competitividade internacional.

No caso da cadeia do Petróleo e Gás, deve-se mencionar que o esforço da PDP nessa área tem sido direcionado para aumentar a competitividade da indústria supridora de bens e serviços, incluindo a Construção Naval. Procura-se, ainda, garantir os recursos necessários para os investimentos destinados à ampliação da capacidade produtiva desses fornecedores, estimados, em uma primeira aproximação, em cerca de US\$ 5 bilhões, exceto a Construção Naval, que possui linha própria de financiamento, o Fundo da Marinha Mercante (FMM).

**FIGURA 14**  
**PROGRAMAS PARA CONSOLIDAR E EXPANDIR LIDERANÇA:**  
**REALIZAÇÕES E INVESTIMENTOS**

Programas	Realizações	Varição do investimento fixo (abril 07-março 08/ abril 08-março 09)
Bioetanol	Continuidade dos projetos de investimento e introdução de linhas de giro	46,9%
Petróleo, Gás Natural e Petroquímica	Trabalho conjunto BNDES – PROMINP	-11,6%
Indústria Aeronáutica	Implementação do Programa PROAERONAUTICO do BNDES Parceria MCT-Finep, BNDES, FAPESP, Embraer para implantação de laboratório de estruturas leves para a indústria	nd
Celulose e Papel	Fortalecimento da estrutura empresarial visando internacionalização de empresas brasileiras: apoio do BNDES a operação de fusão da VCP com a ARACRUZ	31,6%
Carnes	Elevação dos desembolsos BNDES, em 88% entre abril/08 e março/09, saindo de R\$ 3,8 bilhões para R\$ 7,2 bilhões	88,8%

Fonte: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>.

A Figura 15 apresenta as mesmas informações para os Programas para Fortalecer a Competitividade. A orientação geral foi a de manter a capacidade competitiva por meio de medidas mitigadoras da crise e de indução do consumo interno. Paradoxalmente, no entanto, verifica-se que a

redução nos investimentos fixos se deu exatamente em setores voltados para o mercado interno: Couro e Calçados; Madeira e Móveis; Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos; e Biodiesel. Cabe, de novo, a observação de que esses dados sobre investimentos não refletem, ainda, as ações do Governo no sentido de mitigar os efeitos da crise, nesse caso pela via da indução do consumo interno.

**FIGURA 15**  
**PROGRAMAS PARA FORTALECER A COMPETITIVIDADE:**  
**REALIZAÇÕES E INVESTIMENTOS**

Programas	Realizações	Varição do investimento fixo (abril 07-março 08/ abril 08-março 09)
Complexo Automotivo	Engenharia automotiva – financiamento BNDES: R\$ 123 milhões contratados, R\$ 204 milhões aprovados e R\$ 1,5 bilhão em análise (investimento total de R\$ 2,2 bilhões)	62,9%
Bens de Capital	Depreciação acelerada – estimativa de renúncia fiscal de R\$ 268 milhões em 2008/09	10,3 %
Indústria Naval	Crescimento de 42% nos desembolsos do BNDES de abr07/mar/08 a abr/08/mar/09 (R\$ 841 milhões para R\$ 1,196 bilhão)	42,2 %
Indústria Têxtil e de Confecções	Estendido o prazo de financiamento e ampliado de R\$ 60 milhões para R\$ 600 milhões o limite de financiamento no PROEX-Financiamento e Equalização	27,7 %
Couro, Calçados e Artefatos	Exclusão do limite de receita operacional bruta das empresas e aumento da dotação orçamentária de R\$ 3 para R\$ 4 bilhões no novo Revitaliza	-19,4 %
Madeira e Móveis	Renovação de convênio com Apex no valor de R\$ 6 milhões para a promoção das exportações	-18,7 %
Sistema Agroindustrial	Inclusão do agronegócio no Drawback Verde-Amarelo	27,6 %
Biodiesel	Uso do poder de compra induzindo melhor aproveitamento da capacidade produtiva (Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel: B3 a partir de julho/08 e possibilidade de B4 a partir de julho/09)	-92,1 %
Construção Civil	Redução tributária em empreendimentos de habitação de interesse social até R\$ 60.000,00 e criação do programa de financiamento à construção industrializada (R\$ 1 bilhão/BNDES)	43,1 %
Complexo Serviços	Construção da Nomenclatura Brasileira de Serviços, valorização de intangíveis e outras operações que alteram o patrimônio das entidades	129,0 %
Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos	Fortalecimento de 7 núcleos de produção (BA; CE; RS; RJ; PE; PR; SP) com ações estruturantes para o setor (mais de 200 empresas atendidas)	-11,3 %
Plásticos	Levantamento dos Regulamentos e das Normas Técnicas exigidas para a produção e comercialização	52,1 %
Eletrônica de Consumo*	Crescimento de 42% nos desembolsos do BNDES de abril 07/março/08 a abril/08/março/09 ( R\$ 841 milhões para R\$ 1,196 bilhão)	Nd

Fonte: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sito/inicial>.

\* : A Eletrônica de Consumo não consta da formulação original da PDP, sendo incluída posteriormente.

Por último, a mesma análise é feita para os Destaques Estratégicos. A Figura 16 relaciona as principais informações. Nota-se uma forte ação de promoção das exportações, não só no Programa específico, mas também naqueles que visam a integração com a América Latina e o Caribe e com a África.

No caso da dinamização das MPEs, observa-se que as principais iniciativas são direcionadas para garantir acesso ao crédito, mormente após a crise. Porém, a política, em prazo mais longo, visa fortalecer a capacidade inovadora e exportadora dos pequenos negócios. Para tanto, a PDP propõe-se a dar continuidade às ações do SEBRAE, aprofundar ações conjuntas SEBRAE/APEX e aumentar o

esforço de inserção dessas empresas nos fundos de Capital Semente (BNDES/FINEP), de Capital Risco para a Inovação (BNDES) e nos programas subvenção (FINEP).

**FIGURA 16**  
**DESTAQUES ESTRATÉGICOS: PROJETOS E INICIATIVAS**

Projetos e Iniciativas	Realizações	Variación do investimento fixo (abril 07-março 08/ abril 08-março 09)
Promoção das Exportações	Instituição do Drawback Integrado e ampliação do Drawback Verde-Amarelo – Deferimento de benefícios do Drawback Verde-Amarelo de 158 empresas exportadoras de outubro/08 a abril/09 (US\$ 1,9 bilhão de exportações)	19,0%
Micro e Pequenas Empresas	A participação das MPEs nos recursos da subvenção passou de 45,2% em 2007 para 70,4% em 2008 430 gestores de tecnologia qualificados em propriedade intelectual	44,9%
Regionalização	Criação do Fundo de Investimento em Empresas Emergentes do Nordeste Patrimônio: R\$ 141 milhões (BNDES participa com R\$ 20 milhões)	35,7%
Integração com a América Latina e Caribe	Desenvolvimento de 7 pré-projetos fabris para a Venezuela pela ABDI (2008) e apresentação de 26 empresas brasileiras selecionadas (por edital) para execução dos pré-projetos fabris: 22 para fornecimento de bens e serviços e 4 para parceria /sociedade	44,0%
Integração com a África	US\$ 1,4 milhão foi o resultado da missão <i>trading</i> em Angola (expectativa US\$ 24,6 mi em 2009) Implantação do Plano Operacional com o Ministério de Habitação e Infraestrutura da Líbia para internacionalização de empresas brasileiras de materiais de construção	269,5%

Fonte: <http://www.mdic.gov.br/pdo/index.php/sitio/inicial>

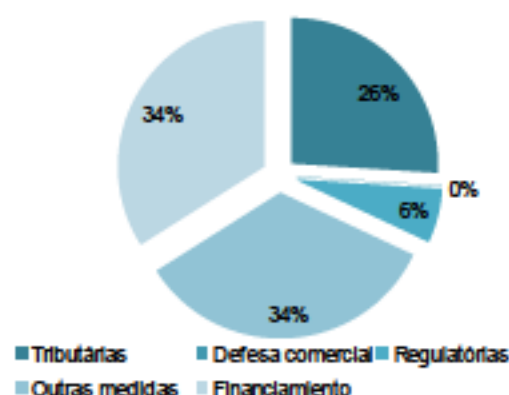
Aqui, cabe analisar com mais detalhes as realizações referentes ao Destaque Estratégico Micro e Pequenas Empresas. Em primeiro lugar, cumpre assinalar que, para atingir a Macrometa de 12.971 MPEs exportadoras em 2010, o crescimento médio anual requerido, entre 2009 e 2010, deverá ser de 2,86%, ante um crescimento de apenas 1,1%, em 2007, quando a crise internacional ainda não se havia instalado. Esses números parecem demonstrar a impossibilidade de se atingir essa meta, mesmo considerando o pequeno número de empresas envolvidas, em relação ao universo de MPEs no País.

No que se refere ao aumento da participação das MPEs nos recursos da subvenção (recursos para inovação a fundo perdido), que passou de 45,2% em 2007 para 70,4% em 2008, pode-se considerar um resultado significativo em termos das possibilidades de ampliar a capacidade de inovação dessas empresas. Já a efetividade da qualificação de 430 gestores de tecnologia em propriedade intelectual pode ser questionada, considerando a baixa propensão ao patenteamento das empresas brasileiras, em geral, e das MPEs, em particular.

As informações apresentadas sobre as realizações da PDP, após um ano de vigência, parecem indicar que a política industrial foi utilizada como um importante instrumento de combate aos efeitos da crise financeira internacional. Com efeito, boa parte do esforço foi direcionado para garantir recursos para investimentos fixos, inclusive com redução de custos. Da mesma forma, os recursos públicos (BNDES, Banco Central, Banco do Brasil) para financiar as exportações foram ampliados, em uma tentativa de superar a forte redução do crédito bancário que se seguiu à crise. Ao mesmo tempo, medidas que visam a obtenção ou a ampliação da competitividade, no longo prazo, foram mantidas e reforçadas, a exemplo dos recursos públicos destinados a Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I). Constatou-se, portanto, um esforço do Governo em manter a direção da PDP, mesmo reconhecendo que a crise pode adiar por algum tempo a realização das metas.

É importante assinalar que, para a obtenção desses resultados, tomou-se necessária a edição de 241 medidas governamentais, de acordo com a tipologia especificada na Figura 17. Para que essas medidas pudessem ser operacionalizadas, foram propostos Projetos de Lei e editados Medidas Provisórias, Decretos, Portarias e Normas. Muitas dessas medidas se confundem com as iniciativas do Governo para reduzir os efeitos da crise.

**FIGURA 17**  
**GRÁFICO DOS TIPOS DE MEDIDAS TOMADAS A PARTIR DA PDP**



Fonte: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>.

#### 4. Gestão e avanços institucionais

A Estrutura Organizacional e de Governança da PDP foi apresentada nas Figuras 5 e 6. Nessa estrutura, destaca-se a forte interação entre órgãos de governo e entre o governo e o setor privado (Figura 19). Esse é um traço bastante forte da PDP, uma vez que a tradição, no País, desses tipos de interlocução não é muito vasta. Pelo contrário, a cultura prevalecente é a do trabalho isolado dos órgãos públicos, que cuidam de dimensões setoriais das funções de governo e pouco interagem com as representações do setor privado.

No que diz respeito à interação intragovernamental, a Figura 18 apresenta alguns números que permitem uma avaliação quantitativa. Considera-se que o formato pluri-institucional dos Comitês Executivos (ver Figura 6) favoreceu a aproximação institucional e a integração de políticas. Vale lembrar que a integração de políticas é um fator essencial do sucesso da PDP, e das demais, conforme observado anteriormente e ilustrado pela Figura 18.

**FIGURA 18**  
**PDP: INTERAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL (MAIO 2008/MAIO 2009)**

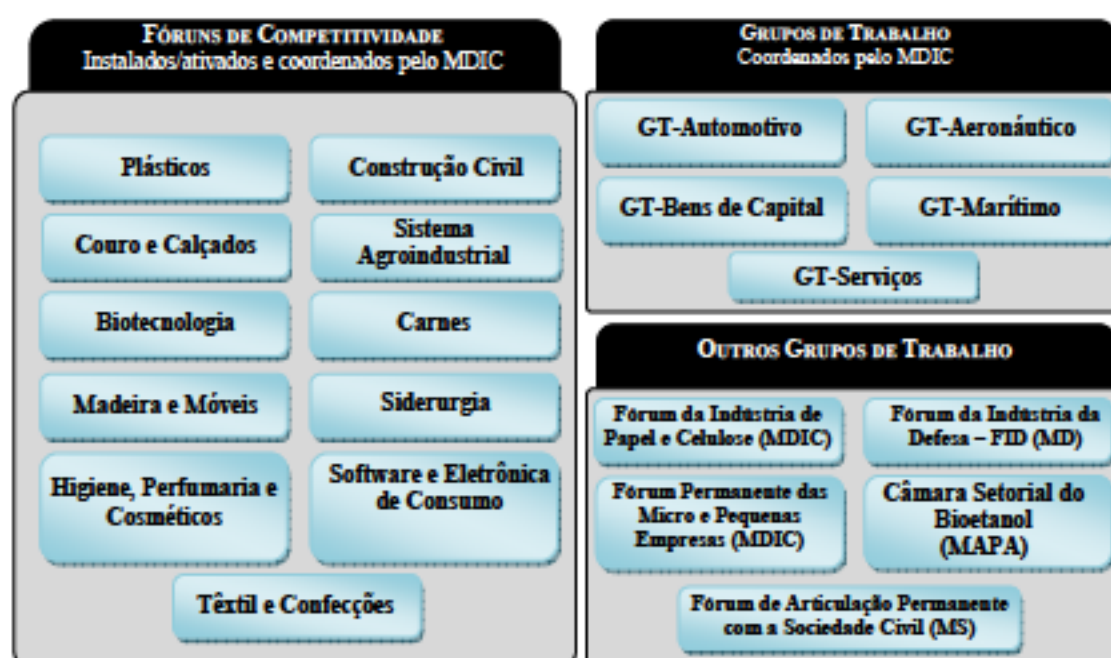
Eventos e Ações	Números
Reunião do Conselho de Gestão (Ministros)	1
Reuniões da Secretaria Executiva com Coordenadores e Gestores	2
Gestores de Comitês Executivos definidos	32
Agendas de Ação estabelecidas e aprovadas	24
Órgãos públicos envolvidos	64
Reuniões da Secretaria Executiva	15
Comitês Executivos instalados	30
Agendas de Ação inseridas no sistema de gestão	18
Servidores públicos envolvidos	504

Fonte: elaborado a partir de <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>.



No que se refere à interlocução com o setor privado, a Figura 19 identifica as suas principais instâncias. A ativação de instâncias público-privadas, os Fóruns de Competitividade, em articulação com Comitês Executivos, permitiram a identificação abrangente e sistemática de propostas de políticas. Parte das medidas anunciadas no período mais agudo da crise também foi identificada dentro dessa estrutura da PDP. No que se refere às MPEs, aqui aparece a participação do seu Fórum Permanente como Grupo de Trabalho coordenado pelo MDIC. No entanto, é importante perceber que, na verdade, o Fórum, apesar de ser presidido e coordenado pelo MDIC, é composto por 50 representantes de órgãos federais e 57 entidades de representação vinculadas ao setor, não governamentais, a exemplo do SEBRAE e da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Nota-se, ainda, que não há menção ao GTP-APL, reforçando a ideia de que as políticas oriundas desse Grupo de Trabalho não foram consideradas.

**FIGURA 19**  
**PDP: INSTÂNCIAS DE ARTICULAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA**



Fonte: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>

Assim, no que tange à gestão, pode-se constatar que a PDP realiza um grande esforço, até certo ponto inovador, de articulação intragovernamental e entre os setores público e privado. Na verdade, esse esforço pode ser considerado uma tentativa de o Setor Público brasileiro retomar sua capacidade de formular e implementar políticas públicas abrangentes e diversificadas, em diálogo com o setor produtivo. Essa capacidade, em certa medida, vinha-se perdendo desde que a crise dos anos 80 desencadeou o progressivo enfraquecimento das capacitações técnicas e gerenciais do governo.

## 5. Principais resultados, problemas, lições e recomendações

Com o conjunto de políticas que começaram a ser lançadas em 2006, das quais a PDP possui elementos que visam promover a articulação produtiva, o Governo brasileiro sinaliza para o início de uma nova fase no campo das políticas públicas. Após mais de duas décadas às voltas com a instabilidade macroeconômica que, em termos do setor público, resultou na perda quase total da sua capacidade de formular e implementar políticas que não fossem para combater as instabilidades, o

Governo Lula tentou aproveitar o bom momento econômico para lançar as bases de um projeto de desenvolvimento para o País. Essa mudança de rumo foi atropelada pela crise financeira internacional. A crise, no entanto, parece mostrar que o papel do Estado na economia torna-se cada vez mais importante. Neste sentido, a experiência brasileira parece que pode ser vista como um bom exemplo para outros países, principalmente os da América Latina.

No que se refere à PDP propriamente dita, os seus impactos na economia real ainda não podem ser devidamente aferidos: em primeiro lugar, devido ao seu pouco tempo de vida; em segundo, pelos efeitos da crise na atividade econômica, que sofreu, em meados de 2008, uma brutal descontinuidade no ciclo virtuoso na qual estava inserida.

O arcabouço organizacional e de governança criada pela PDP, porém, foi utilizado para articular, formular e lançar medidas que pudessem mitigar os efeitos da crise. Esse resultado, embora de cunho defensivo, não pode ser minimizado. De fato, os vários níveis de interlocução intragovernamental e entre os setores público e privado criados pela PDP permitiram que as medidas ante crise fossem elaboradas e lançadas com muito mais agilidade do que seriam em condições normais.

Esse arcabouço organizacional e de governança sinaliza também para uma nova fase da gestão pública no País. Os problemas e percalços na área da gestão das políticas ainda são imensos, não restam dúvidas. Muito ainda tem de ser aprendido, há muitos desafios a serem vencidos. Essa experiência, no entanto, está bem próxima daquilo que Evans (2005) caracterizou como autonomia e parceria, traço distintivo da formulação de políticas públicas na Coreia do Sul. Neste caso, autonomia diz respeito ao grau de independência que goza a burocracia pública, ante grupos de interesse dentro do Estado ou na sociedade em geral. Parceria refere-se à capacidade de essa burocracia estabelecer alianças com o setor privado em busca de objetivos comuns e dos meios para alcançá-los. Apesar dessa importante experiência, é preciso lembrar que o Estado não pode ser entendido como uma formação genérica: cada um possui uma configuração própria, que está vinculada às trajetórias históricas das estruturas sociais nas quais está inserido. A experiência coreana é apenas um exemplo, que, ao ser transferido para outros países, não pode deixar de levar em conta as suas especificidades.

Um dos principais traços da política de desenvolvimento produtivo do Brasil é sua excessiva abrangência. Sem dúvida, a PDP e demais políticas abrangem a quase totalidade da chamada economia real formal. Pelo visto, procura-se dar sustentação a uma estrutura produtiva bastante diversificada, que, historicamente, se foi criando no País. Aparentemente, a ideia por trás desse direcionamento é que existe uma estrutura diversificada já montada e que não deve sofrer nenhum nível de especialização, uma vez que o amplo mercado interno é capaz de lhe conferir competitividade.

Mesmo que seja politicamente conveniente, uma vez que não exclui, a princípio, nenhum grupo de interesse dos benefícios dos esforços do Governo, pode-se questionar a viabilidade dessa visão, no longo prazo. A opção brasileira, claramente, não é pela volta do protecionismo, pelo contrário. Considerando a, cada vez maior, integração dos mercados e a expansão acelerada da competição asiática, capitaneada pela China, em vários setores, seria possível manter quase completa essa estrutura produtiva?

O debate em torno dessa questão precisa ser levantado neste momento de resgate de políticas públicas. A ameaça chinesa já bate em nossas portas, complicando enormemente a sobrevivência de empresas, principalmente as MPEs e alguns setores, principalmente aqueles de baixa e média intensidade tecnológica. A estratégia de buscar manter mercados pela via da inovação parece o caminho. Mas os competidores não estão parados. Na verdade, estão dispostos a comprometer mais e mais recursos nessa mesma estratégia, o que torna a corrida muito difícil para aqueles que não possuem vantagens comparativas na saída da corrida competitiva.

Esse problema torna-se mais visível quando nota-se que a PDP pouco se articula com a política de APLs. Há o reconhecimento que as MPEs industriais estão, cada vez mais, concentradas em distritos produtores de bens que sofrem diretamente a competição chinesa. No entanto, não há uma estratégia definida para os APLs na PDP, e sim um conjunto de menções e intenções dispersas. Não há referência a experiências anteriores. Apesar disso, mesmo com a crise global, foi mantida a

Macrometa de internacionalização de MPEs, sem, pelo que parece, levar em conta as dificuldades para atingi-la, além da sua alta seletividade.

Aparentemente, a promoção de APLs tornou-se, no conjunto das políticas públicas brasileiras, uma ação mais voltada para reduzir as desigualdades regionais e combater problemas sociais em regiões carentes —a exemplo do semi-árido e outras áreas problemáticas reunidas no Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) do Ministério da Integração— do que elevar a competitividade das MPEs. Mesmo as ações do MDIC nessa área confundem-se com o desenvolvimento de MPEs, em geral, com ênfase nas iniciativas reunidas na PDP, com pouca ênfase em APLs.

Outro problema que pode ser levantado em relação à PDP é a falta de instrumentos que visem uma maior articulação setorial. Ou seja, não há menção quanto ao aproveitamento dos encadeamentos que podem ser forjados entre os diversos setores-alvo da política. O exemplo da indústria de *software* pode ilustrar este argumento. Quais os possíveis encadeamentos entre a produção local de *software* e os diversos setores demandantes? Este tipo de questão não é abordado na PDP, pelo menos em todas as suas possibilidades. Aqui, perde-se uma oportunidade para fomentar a articulação produtiva, principalmente por via da maior inserção das MPEs nas cadeias de suprimentos qualificadas, incluindo aquelas reunidas em APLs.

Ademais, não é muito clara articulação entre a PDP e o PACTI. Apesar dos grandes avanços na criação de uma infraestrutura de ciência e tecnologia no País, a qualidade e a pertinência da produção científica brasileira começam a ser questionadas, a partir de dados comparativos. Embora o número de artigos de pesquisadores brasileiros publicados em periódicos internacionais indexados tenha crescido 7,6 vezes, de 1980 a 2006, tal crescimento ainda é pequeno quando comparado com o da Coreia (133 vezes no mesmo período) e o da China (51 vezes). Quando são confrontados os índices de impacto desses artigos, medido pelo número de citações, que é considerado um indicador de qualidade da produção científica, a situação brasileira fica ainda pior, conforme observa Nicolisky (2007). Este problema da qualidade da nossa produção parece estar relacionado com o sistema de incentivos prevalecente na política de ciência e tecnologia.

Hoje, no Brasil, o critério único de qualidade da atividade de pesquisa é a publicação e, cada vez mais, publicação em periódicos internacionais, significando que a nossa produção científica é avaliada de acordo com critérios e valores pertinentes à chamada “grande ciência” mundial. Isso significa também que os artigos aceitos nas publicações internacionais são aqueles que atendem a interesses e questões de pesquisas referendados por comunidades globais. Evidente que o conhecimento válido tem aplicação universal. Mas, entre diferentes alternativas e rotas de pesquisa, principalmente a pesquisa aplicada, existem aquelas cujos resultados são mais ou menos aderentes aos problemas concretos de uma sociedade: qual a relevância concreta do conhecimento produzido a partir de questões levantadas em contextos e realidades diferentes? Infelizmente, esse tipo de questionamento não se encontra na agenda da comunidade científica e dos formuladores de políticas. No caso da articulação entre PDP e PACTI, não há menção ao fato de que a manutenção desse sistema de incentivos não se coaduna com a busca de relevância para a produção científica e tecnológica brasileira, que, neste caso, se traduziria na melhoria da capacidade inovadora do País. Essa observação é particularmente relevante para a articulação produtiva, uma vez que, dessa forma, as MPEs não se beneficiam de políticas que visem sua articulação com os setores produtores de conhecimentos relevantes para a sua qualificação tecnológica.

## Referências

- Cassiolato, J. E., Lastres, H., Szapiro, M. Arranjos e sistemas produtivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. In: Seminário local clusters, innovation systems and sustained competitiveness, 2000, Rio de Janeiro. Nota Técnica 5... Rio de Janeiro: IE-BNDES, 2000.
- Chang, H.J. *The Political Economy of Industrial Policy*. London: MacMillian Press, 1994.
- Chang, H.J. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2003.
- Evans, P. *Embedded autonomy and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- Madureira, A. *Resposta local à pressão global: políticas públicas, limites e perspectivas dos Arranjos Produtivos Locais brasileiros*. 2007. 000f. Monografia (Conclusão de Curso de Graduação)-Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.
- Nicolisky, R. *Tecnologia e aceleração do crescimento*. Valor Econômico, local, p.00, 14 set. 2007.
- Peres, W.; Primi, A. *Theory and Practice of Industrial Policy: evidence from Latin American experience*. Santiago: Industrial and Technological Development Unit, CEPAL, 2008. Xerocop.
- Santos, Prenome; Crocco, Prenome. *Marcos regulatórios, políticas de desenvolvimento produtivo e o sistema de fomento às microempresas e empresas de pequeno porte: o caso brasileiro*. Local: editora, 2009. (ou dados de Internet, ou xerocopiado, ou material de curso, etc.)

## Anexos

### Lista de entrevistados

1. Renato Caporali, Assessor de Cooperação Internacional, Confederação Nacional da Indústria (CNI).
2. Luiz Ricardo Cavalcante, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
3. João Carlos Ferraz, Diretor de Planejamento, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
4. Rosane Marques, Assessora, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)
5. Rafael Oliva, Assessor da Presidência, BNDES
6. Edval Passos, Diretor Presidente, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Bahia.
7. Romeu Temporal, Assessor, Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Estado da Bahia (SEPLAN-BA).
8. Patrícia Zendon, Assessora da Diretoria, BNDES

**CUADRO A.1**  
**PROGRAMAS MOBILIZADORES EM ÁREAS ESTRATÉGICAS**

Programa	Estratégia	Objetivos	Metas
Complexo Industrial da Saúde (CIS)	Focalização (especialização) e ampliação do acesso	Consolidar uma indústria competitiva nos vários elos do Complexo. Dominar conhecimento científico e tecnológico em áreas estratégicas, visando reduzir a vulnerabilidade do Sistema Nacional de Saúde.	Reduzir o déficit comercial do Complexo para US\$ 4,4 bilhões até 2013 Desenvolver tecnologia para produção local de 20 produtos estratégicos até 2013
Complexo Industrial da Energia Nuclear	Focalização (especialização)	Consolidar o País como importante fabricante de combustível nuclear. Participar, competitivamente, do suprimento de energia elétrica no País. Garantir competência em todas as etapas de fabricação de equipamentos, no comissionamento de usinas nucleares e na produção de elementos combustíveis.	Ampliar capacidade de produção urânio Implementar primeira etapa da Unidade de Enriquecimento de Urânio Concluir a planta piloto de produção de UF6 (conversão) Criação da Empresa Brasileira de Radiofármacos
Tecnologias de Informação e Comunicação (dividido em cinco Subprogramas Mobilizadores)			
Software e Serviços de TI	Focalização e conquista de mercados	Posicionar o Brasil como produtor e exportador relevante de software e serviços de TI	Exportar US\$ 3,5 bilhões em 2010 Criar 100 mil novos empregos formais até 2010
Microeletrônica	Focalização e conquista de mercados	Ampliar a produção local e exportações de componentes microeletrônicos	Implantar 2 empresas de fabricação de Circuitos Integrados (ou MEMS), envolvendo etapa de front-end Elevar número de design houses do programa Brasil de 7 para 14 e fortalecer sua atuação
Mostradores de Informação ( <i>Displays</i> )	Focalização e conquista de mercados	Fomentar o desenvolvimento e a produção locais em <i>displays</i> e seus componentes	Instalar uma empresa de manufatura de painéis delgados com tecnologia emergente Instalar uma empresa fornecedora global para displays ou de seus componentes
Infraestrutura para inclusão digital	Focalização para ampliação do acesso	Ampliar acesso da população a infraestrutura digital Fomentar desenvolvimento tecnológico e produção local em equipamentos e componentes prioritários para ampla difusão da Banda Larga, equipamentos de informática e TV Digital	Ampliar o acesso à Internet para 25% dos domicílios brasileiros Garantir o acesso à Banda Larga a 100% das escolas públicas urbanas em 2010 Dobrar a base instalada de computadores nos domicílios brasileiros Oferecer serviços de interatividade na TV Digital terrestre para área de cobertura de 30 milhões de domicílios

(Segue)

(Continuação)

Adensamento da cadeia produtiva em TICs	Conquista de mercados, focalização	Reduzir o déficit comercial dos setores de TICs	Reduzir penetração de importações de TICs do complexo eletrônico para 30% Interromper a trajetória ascendente do déficit comercial
Nanotecnologia	Focalização	Desenvolver nichos de mercado com potencial de competitividade em materiais, eletrônicos, médico e farmacêutico, equipamentos e ferramentas e tecidos nanoestruturados( Ampliar o acesso da indústria aos desenvolvimentos da nanotecnologia	Investir R\$ 70 milhões em P, D&I Alcançar 100% dos investimentos privados previsto no Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação
Biotecnologia	Ampliação de acesso	Ampliar a produção industrial brasileira de produtos e processos por rota biotecnológica Explorar e fortalecer a base científica e tecnológica do País	Desenvolver 20 produtos priorizados nas 4 áreas setoriais da Política de Desenvolvimento da Biotecnologia até 2010 Induzir até 20 projetos cooperativos até 2010 Financiar 5 centros de desenvolvimento em biotecnologia avançada para a incorporação da biotecnologia em processos industriais Ampliar produção nacional de biofarmacos e imunológicos para 10% do valor das vendas da indústria farmacêutica nacional em 10 anos
Complexo Industrial de Defesa	Focalização (especialização)	Recuperar e incentivar o crescimento da base industrial instalada, ampliando o fornecimento para as Forças Armadas brasileiras e exportações	Investir R\$ 1,4 bilhão em modernização e P,D&I -2010: elevar em 50% o fornecimento nacional nas compras de defesa 2020: elevar em 80% o fornecimento nacional nas compras de defesa

Fonte: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>.

**CUADRO A.2**  
**PROGRAMAS PARA CONSOLIDAR E EXPANDIR LIDERANÇA**

Programa	Estratégia	Objetivos	Metas
Bioetanol	Liderança mundial	Reconquistar liderança mundial no bioetanol Aumentar o aproveitamento de subprodutos (vinhaça, levedura e bagaço) Dominar próximas gerações tecnológicas Expandir a oferta de eletricidade por meio da biomassa	Produção de 23,3 bilhões de litros Exportação de 5 bilhões de litros Geração de 2.700 MW médios adicionais
Petróleo, Gás Natural e Petroquímica	Liderança mundial e conquista de mercados	Garantir a autossuficiência em petróleo Revitalizar e ampliar a participação da indústria nacional, em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de óleo e gás no Brasil e no exterior	Aumentar produção de óleo e GLN para 2,4 milhões barris/dia em 2012 (1,8 milhões de barris/dia em 2007) Aumentar a produção de gás natural para 637 mil barris/dia em 2012 (273 mil barris/dia em 2007) Manter o conteúdo local nos projetos em 75% em 2010 (75% em 2007)
Indústria Aeronáutica	Liderança mundial e conquista de mercados	Ampliar a participação de aeronaves civis (comerciais e executivas) e de aeropeças nacionais no mercado interno e mundial Ampliar participação no mercado sul-americano de helicópteros	Sustentar a 3ª posição em aeronaves comerciais Dobrar a participação mundial em aeronaves executivas até 2012 Dobrar as exportações de helicópteros para América do Sul Aumentar a produtividade nas aeropeças (Faturamento/Empregado/ ano): R\$ 200 mil
Celulose e Papel, Mineração, Siderurgia	Liderança mundial e conquista de mercados	Ampliar a participação de aeronaves civis (comerciais e executivas) e de aeropeças nacionais no mercado interno e mundial Ampliar participação no mercado sul-americano de helicópteros	Manter posição entre os 5 maiores produtores mundiais Aumentar investimentos em P&D para 0,68% do faturamento (0,53% do faturamento em 2005)
Carnes	Liderança mundial e conquista de mercados	Consolidar o Brasil como o maior exportador mundial de proteína animal; (Fazer do Complexo Carnes o principal setor exportador do agronegócio brasileiro.	Exportar US\$ 14 bilhões em 2010

Fonte: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sito/initial>.

**CUADRO A.3**  
**PROGRAMAS PARA FORTALECER A COMPETITIVIDADE**

Programa	Estratégia	Objetivos	Metas
Complejo automotivo	Conquista de mercados	Consolidar e ampliar a participação do País na produção mundial	<p>Produzir 4,3 milhões de veículos em 2010 (5,1 milhões em 2013)</p> <p>- Gastos em P&amp;D: 2% do faturamento em 2010 (2,5% em 2013)</p> <p>- Exportações: 930 mil veículos em 2010</p>
Bens de Capital	Focalização (Bens de Capital sob encomenda); conquista de mercados (seriados)	Ampliação da competitividade e da inserção externa da indústria brasileira	<p>Bens de Capital sob encomenda</p> <p>- Aumentar gastos em P,D&amp;I/faturamento líquido de 0,55% para 0,80% em 2010</p> <p>- Ampliar exportações para US\$ 4,4 bilhões em 2010 (US\$ 2,9 bilhões em 2007)</p> <p>Bens de Capital Seriados</p> <p>Investimentos de US\$11,5 bilhões para 2008-2010</p> <p>Ampliar os gastos em P,D&amp;I/faturamento líquido de 1,32% para 2,0%</p> <p>Ampliar as exportações de US\$ 16,7 bilhões para US\$ 22,3 bilhões, em 2010</p>
Indústria Naval	Focalização e Conquista de mercados	Fortalecer a indústria naval a partir das encomendas do segmento <i>off-shore</i> e de demandas da armação nacional, especialmente para cabotagem	<p>Aumentar o uso de navieças nacionais de 65% para 85%</p> <p>Ampliar a participação da bandeira brasileira na marinha mercante mundial para 1%</p> <p>- Gerar mais 25.000 empregos na cadeia produtiva</p>
Indústria Têxtil e de Confeções	Diferenciação, conquista de mercados, ampliação de acesso	Ampliar competitividade	Ampliar faturamento para US\$ 41,6 bilhões em 2010 (US\$ 33 bilhões em 2006)
Couro, Calçados e Artefatos	Conquista de mercados, diferenciação, ampliação de acesso	<p>Incorporar tecnologias estratégicas (TICs, nanotecnologia e biotecnologia) na cadeia produtiva;</p> <p>Posicionar calçado "Marca Brasil (cultura, conforto, meio ambiente e design);</p> <p>Ampliar o consumo médio de calçados no mercado interno</p>	<p>Conquistar a segunda posição na produção mundial de calçados</p> <p>Aumentar valor das exportações de couro acabado à taxa média de 10% a.a.</p> <p>Conquistar a terceira posição na exportação de calçados</p>
Madeira e Móveis	Conquista de mercados, diferenciação, ampliação de acesso	<p>Conquistar mercado de móveis de alto padrão nos EUA e Europa e ampliar participação de móveis em geral em novos mercados,</p> <p>Desenvolvimento dos APLs,</p> <p>Construir competitividade (produção sustentável e valorização do <i>design</i> brasileiro);</p> <p>Promover o acesso doméstico a móveis com qualidade e preços competitivos</p>	<p>Crescimento médio de 15% a.a. nas vendas internas</p> <p>Crescimento médio de 7,5% a.a. nas exportações</p> <p>Ampliar o investimento em inovação e P&amp;D para, respectivamente, 3% e 0,5% das vendas líquidas</p> <p>Aumentar o consumo no mercado doméstico em 30%</p>

(Segue)



## (Conclusão)

Sistema Agroindustrial	Conquista de mercados, diferenciação, ampliação de acesso	Ampliar inserção externa; Associar marca Brasil aos biomas brasileiros; Aumentar a competitividade das empresas de pequeno porte	Ampliar as exportações do sistema agroindustrial em 25% até 2010 Estabelecer normas socioambientais para os principais complexos agroindustriais Apoiar cooperativas agroindustriais de MPEs no processo de gestão e inserção internacional
Biodiesel	Ampliação do acesso (inserção social e redução das disparidades regionais)	Não disponível	Produção de 3,3 bilhões de litros de biodiesel
Construção Civil	Ampliação de acesso	Ampliar e modernizar o Setor de Construção Civil para reduzir o déficit habitacional e o mercado de obras de infraestrutura	Aumentar a produtividade em 50% e reduzir perdas em 50%, até 2010
Complexo Serviços (Transportes, Viagens e Turismo, Engenharia e Construção, Seguro e Finanças, Comunicações)	Conquista de mercados e focalização (especialização)	Aumentar a participação do País no comércio mundial de serviços, ampliando a base de empresas exportadoras	Ampliar as exportações do complexo serviços para 1,0% do comércio mundial de serviços, ou US\$ 39,5 bilhões em 2010 Capacitar 5.000 empresários em exportação de serviços até 2010.
Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos	Conquista de mercados e diferenciação de produtos	Ampliar inserção externa; Associar marca Brasil aos biomas brasileiros; Aumentar a competitividade das empresas de pequeno porte	US\$ 700 milhões de exportações em 2010 (crescimento médio anual de 10%)
Plásticos	Conquista de mercados e focalização	Consolidar o Brasil como exportador de produtos com tecnologia e valor agregado; Aumentar a competitividade das indústrias de transformados plásticos	US\$ 2,2 bilhões em exportação de produtos transformados plásticos em 2010 (US\$ 1,1 bilhão em 2006)

Fonte: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sito/initial>.

**CUADRO A.4**  
**DESTAQUES ESTRATÉGICOS:**  
**PROJETOS E INICIATIVAS**

Projetos e Iniciativas	Objetivos	Metas
Promoção das Exportações	Aumentar o número de empresas exportadoras Diversificar pauta exportadora Diversificar países de destinos das exportações	Ampliar participação das exportações brasileiras para 1,25% das exportações mundiais Aumentar em 10% número de empresas exportadoras de bens Ampliar participação das exportações para países não tradicionais
Micro e Pequenas Empresas	Promover sustentabilidade das MPEs Ampliar participação de MPEs na geração de emprego, renda e produtos inovativos Promover atividades coletivas	Aumentar em 10% o número de MPEs exportadoras (9.150 empresas em 2005) Elevar para 35% a proporção de MPEs industriais inovadoras de 10 a 49 empregados Manter taxa de criação líquida de MPEs com até 19 empregados em 5,2%
Regionalização	Aproveitar capacidades e potencialidades regionais Promover atividades produtivas no entorno de projetos industriais e de infraestrutura e em áreas marginalizadas	BNDES: ampliar participação dos desembolsos para Regiões Nordeste e Norte Estruturar 15 núcleos regionais (Rede Nacional de Agentes de Política Industrial – RENAPI) C Construir 5 Planos de Desenvolvimento Produtivos em APLs por Estado: 8 Estados e em 2008; 10 Estados em 2009; 9 Estados em 2010.
Integração produtiva da América Latina e Caribe, com foco inicial no Mercosul	Ampliar integração produtiva intra-regional com foco inicial no Mercosul e na América do Sul Ampliar a participação de produtos de maior valor agregado no comércio regional Articular estruturas produtivas do Mercosul e da América do Sul para aproveitamento de oportunidades econômicas regionais e globais	Ampliar em 20% o número de empresas com investimentos em 2 ou mais países da América Latina e do Caribe Implantar no Mercosul e na América do Sul 5 projetos de integração produtiva até 2010 Implantar programas de apoio as MPEs do MERCOSUL Implementar um fundo de apoio a pequenas e médias empresas do Mercosul que participem de projetos de integração produtiva
Integração com a África	Aprofundar as relações econômicas entre o Brasil e a África, buscando maior equilíbrio e incremento da balança comercial ativa de micro e pequenas empresas	Criar, em 2008, Grupo de Trabalho para definir metas de comércio, investimento e cooperação

Fonte: <http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>

# Análisis de las principales políticas de articulación productiva en Chile

*Irma Gutiérrez*

## 1. Introducción

En Chile, el tema de articulación productiva se trabaja en varios servicios del Estado, con la coordinación del Ministerio de Economía. Los servicios han atendido el ámbito productivo (aunque algunos tienen un foco estratégico diferente como FOSIS en pobreza), como expresión de una política tácita, no declarada formalmente, que combina el desarrollo económico, el apoyo a empresas de menor tamaño, los esfuerzos de descentralización y la innovación para la competitividad. Esta política no se ha expresado como un solo cuerpo articulado, sino como varios programas que han agregado instrumentos a la oferta existente en cada nuevo periodo presidencial.

Para este trabajo se considerará principalmente la experiencia formal de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en la materia, por cuanto es la institución pública donde se concentra el fomento productivo en Chile. Ella ha dispuesto de la mayor gama instrumental que aplica para estos efectos<sup>72</sup> y de la mayor parte de los recursos públicos por casi dos décadas.

### 1.1 Síntesis de la situación económica del país y su impacto en el sector productivo y en las pymes

Con la vuelta a la democracia, Chile tuvo uno de los periodos de mayor prosperidad, con aumentos del PIB cercanos al 7% entre 1989 y 1998, con altas tasas de inversión y un ambiente de estabilidad generalizado. En su origen, la política económica del régimen militar había abordado reformas estructurales (eliminación de los controles de precios, apertura al comercio internacional, liberalización de mercados financieros, privatización de empresas públicas, etc.) que siguieron en aplicación con ciertas reformas destinadas a mejorar la distribución del ingreso cuando la inversión privada y las

---

<sup>72</sup> Para efectos informativos se hará especial mención de algunos instrumentos de fomento productivo como Proyectos de Fomento (PROFO), Programa Desarrollo de Proveedores (PDP) y Programa Territorial Integrado (PTI).

exportaciones crecieron a más del 10% anual. La crisis asiática produjo desaceleración del crecimiento en principio y después, reducción en 1999. Luego, un paquete de medidas fiscales, monetarias y cambiarias trabajó para mejorar la situación de la demanda interna y disminuir la inflación, lo que unido a la adopción de la regla de superávit estructural llevó a una nueva fase de crecimiento, pero moderado entre 2000 y 2003 (3% anual). Entre 2004 y 2006 se verificaron tasas en torno al 6% y entre 2006 y 2008 el crecimiento promedio no fue superior al 4%. En todo este tiempo, Chile no ha abandonado un modelo de desarrollo de mercado basado en la internacionalización de la economía.

Los sectores de mayor aporte al PIB son el cobre, los servicios financieros y seguros y la industria manufacturera, con aporte menor de las actividades inmobiliarias y de la agricultura, silvicultura y pesca. El PIB per cápita se situó en US\$ 14.000 aproximados para el año 2009. La tasa de desempleo para el mismo año fue de 9,7% y la inflación de -1,4%. Las exportaciones bordearon los 53 mil millones de dólares y las importaciones los 40 mil millones<sup>73</sup>. La inversión extranjera directa se ha más que sextuplicado en seis años llegando a casi 17 mil millones de dólares en 2008, manteniéndose baja la inversión en I&D (0,7%). El buen precio del cobre, cuyas exportaciones son un 40% del total, ha permitido un ahorro importante de divisas que se destinaron principalmente al ahorro.

El año 2009, producto de la crisis se registró por primera vez en 70 años una caída del nivel de producción global (-1,7%). Contra el ciclo, dos medidas han sido básicas, la baja de tasa de política monetaria (Banco Central), que se ha rebajado hasta un mínimo histórico de 0,50% anual para reactivar el crédito interno y el aumento del gasto público como reactivador del consumo.

El sector productivo había vivido hasta esta crisis en un clima de relativa estabilidad económica, cimentada también sobre bases estables en lo político y social. Frente a la crisis, el Gobierno impulsó diversas medidas, siendo las más importantes el Programa de estímulo al consumo de sectores desfavorecidos como bonos por hijo y otro para gastos de invierno a pensionados, un subsidio a la contratación de mano de obra joven, eliminación de impuestos y estampillas para el 2009, devolución anticipada del impuesto a la renta del 2010, aumento de los créditos con aval del Estado y un programa de estímulo a la capacitación laboral para evitar despidos.

En cuanto a la PYME<sup>74</sup>, el colectivo de empresas formales ha pasado desde 71.702 empresas (12,3%) en 1995 a 138.919 (15,8%) en 2006, de acuerdo a cifras tributarias oficiales<sup>75</sup>. En términos de aporte a las ventas totales, ellas eran un 24% en 1995 y son un 14% en el año 2006. La microempresa ha duplicado y más el número de empresas desde 1995 a 2006, pero su aporte a las ventas totales ha bajado desde un 3,6% a un 2,3%. De esta forma, la gran empresa crece de 4.219 empresas en 1995 a 9.402 en 2006 y en ventas pasa de un 72,4% a un 83,7%. El siguiente cuadro muestra las cifras oficiales en número y ventas por estrato.

**CUADRO 1**  
**NÚMERO Y VENTA DE EMPRESA POR TAMAÑO (1995-2006)**

Estrato	1995	2006	1995	2006
			(ventas miles UF)	(ventas miles de UF)
No registran datos de venta	241 398	144 128	0	0
Micro (menos de 2.400 UF de venta anual)	265 893	586 464	135 953	282 575
PYME (2.401 a 100.000 UF de venta anual)	71 702	138 919	915 655	1 745 909
Grande (Sobre 100.000 UF de venta anual)	4 219	9 402	2 763 877	10 429 121

Fuente: Estudios FUNDES con base información del Servicio de Impuestos Internos (SII)

Nota: El concepto empresa usado en 1995 se amplió en 2006, por lo que la base empresarial total aumentó.

<sup>73</sup> Cifras 2009 oficiales Banco Central, INE, DIRECON

<sup>74</sup> Definida en Chile por ventas anuales entre 2.400 y 100.000 UF, aproximadamente entre 82.000 y 3,4 millones de dólares. Según el Banco Central de Chile, al 31 de diciembre de 2006, los valores eran para la UF=\$18.336,38 y 1 US\$=534,43.

<sup>75</sup> Cifras extraídas de Crespi (2003); INTELIS, FUNDES, Ministerio de Economía, 2008.

En primer lugar destaca el hecho de que las empresas sin ventas han disminuido un 40% en el padrón tributario, producto de la operación de diversas medidas de fiscalización y redefiniciones del concepto empresa. Luego, es también interesante anotar que el promedio de ventas de cada estrato de tamaño se sitúa a gran distancia de la media de los tramos y que cae levemente en el periodo analizado. Así, por ejemplo el promedio de ventas de la microempresa es 511 UF en 1995 y 482 UF en 2006. En el caso PYME las cifras son 12.770 UF y 12.568 UF.

Es interesante mencionar acá también que la transición de tamaños entre empresas en Chile ha sido estudiada (INTELIS, FUNDES y Ministerio de Economía de Chile, 2008) y que para el periodo 1999- 2006 muestra que la probabilidad de salir del padrón de empresas activas es superior al 40% y la probabilidad de crecer en los estratos es baja en microempresa (4,7%) y pequeña (6,0%) y mayor en la mediana empresa (15,2%).

Las pymes, en general, han resentido fuertemente las crisis. Primero, la crisis asiática de 1998 y luego, el efecto tango de 2002. Los efectos más graves han sido su falta de cumplimiento en los compromisos crediticios y previsionales y en términos sociales el desempleo, ya que se trata de un colectivo que asume más del 50% del empleo formal. De todas formas, muchas iniciativas de alivio financiero a las pymes han estado vigentes desde hace más de diez años, como el fondo de garantías para el pequeño exportador que se transformó en Fondo para el pequeño empresario (FOGAPE) que administra el Banco del Estado.

A los recursos provistos por FOGAPE (US\$ 1.000 millones en 2009), debe sumarse los fondos disponibles por CORFO en intermediación financiera (créditos y capital de riesgo), los casi US\$ 500 millones en programas de fomento productivo (Chile Emprende, 2005) y el efecto de iniciativas legales y de normativa que la favorecen (nueva ley de cooperativas, ley de microempresa familiar, tribunal de libre competencia, factura con título ejecutivo, sociedades de garantías recíprocas) y varias otras contempladas en el Estatuto PYME<sup>76</sup> de reciente promulgación.

## 1.2 Estado del arte del tema para los hacedores de política

En Chile, no existe una definición formal de la Política de Fomento Productivo, pero sí una política que opera en los hechos, con recursos regulares e instrumentos y con una clara institucionalidad asociada. En junio de 1991, el Ministro de Economía Carlos Ominami<sup>77</sup>, presentó un paquete de medidas para estimular el desarrollo de las empresas PYME, que se ejecutarían principalmente bajo la dirección de CORFO y que contaba con una batería de subsidios a la demanda, operando bajo la forma de matching grants o subsidios de financiamiento compartido. Destacaban dos instrumentos básicos, uno de asistencia técnica (FAT) y otro de asociatividad empresarial (PROFO).

La justificación de la aplicación de estos instrumentos públicos se hizo bajo la lógica de subsanar las fallas de asignación del mercado para el frágil tejido empresarial generado por la apertura económica.

Desde entonces, el fomento asociativo fue visto como un detonante de cambios en la competitividad, partiendo por los Proyectos de Fomento (PROFO), que comenzaron a operar en 1992, para empresarios de un mismo sector y tamaño, iniciando esfuerzos para aumentar la visión de trabajo conjunto entre actores. El año 1997 se inicia la operación de de Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP) y en 1998 los Programas Territoriales Integrados (PTI). Estos tres instrumentos son los más estables y visibles de AP en Chile.

Desde los años 90, los hacedores de política manejaban el concepto de cluster, pero no se consideraba que estuvieran las condiciones para realizar la elección de sectores prioritarios y desarrollar planes de acción de largo plazo. Se manejaban varias iniciativas sectoriales con participación público y privada para temas especiales como exportaciones y producción limpia y

<sup>76</sup> <http://www.paraemprender.cl/content/estatuto-pyme-aprobado>

<sup>77</sup> Gobierno de Patricio Aylwin (1990- 1994)

también existía una gran inquietud por descentralizar decisiones, mejorar la participación de las regiones en fomento productivo y dotar a los Gobiernos regionales de capacidades para llevar adelante estrategias de desarrollo. Por todas estas consideraciones se crearon en el año 2006 las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP), con funciones como desarrollar la cooperación interregional y regional-internacional, forjando alianzas; instalar “redes de inteligencia competitiva”; y formular, gestionar y dar seguimiento a las Agendas Regionales de Desarrollo Productivo. Su accionar también incluye la articulación entre empresas, a través de Planes de Mejoramiento de la Competitividad (PMC), pero no se analizan a profundidad en este trabajo por su corta trayectoria.

En la misma lógica del concepto cluster, pero aplicado a todo el país en 2007, a través del Consejo Nacional de Innovación se identificaron y priorizaron clusters de desarrollo a nivel país, sobre la base de mesas de trabajo público – privadas. Los cinco clusters de mayor prioridad son: acuícola, minería, alimentos, turismo de intereses especiales y servicios globales. Este concepto es aún muy joven y por lo mismo, tampoco reúne las condiciones para un análisis ni de la política ni de sus resultados.

El concepto de articulación productiva (AP), manejado en CORFO tiene matices. De todas formas, existe un concepto básico que hace sentido en el reconocimiento de actores que tienen necesidades complementarias o afines para el mejoramiento de los negocios conjuntos, con un fuerte componente sectorial.

En opinión de la Gerente de Fomento<sup>78</sup> participan los actores de una cadena sectorial relacionados por la necesidad reconocida de trabajar juntos en un territorio:

“es la capacidad de interrelacionar distintas empresas en la producción de bienes y servicios (producción, mercadeo, exportaciones), son conversaciones entre actores para distintos espacios, reuniones de trabajo o la generación de alguna institucionalidad para que esa articulación productiva se vea a sí misma. Existen actores productivos que necesitan trabajar conjuntamente para producir bienes y servicios. Lo primero es que esta necesidad exista (los monopolios no la necesitan)”.

Otra opinión<sup>79</sup> captada en CORFO hizo énfasis en la gestión de la cadena:

“Las cadenas de valor pueden surgir en forma espontánea, pero el concepto de articulación sugiere la necesidad de hacer gestión de esa cadena. La formación de la cadena puede ser por gestión (dar gestión formal a una cadena existente) o por incentivos (reunir actores y poner a disposición instrumentos para mostrar explícitamente los beneficios perdidos o por obtener si se encadenan). Hay sistemas que no requieren incentivos y otras cadenas requieren articulaciones más explícitas como “gestión del destino<sup>80</sup>” en turismo. Como hay opciones, se busca la armonía en esa articulación con los “dueños” del territorio para orientar un sistema productivo y de servicios”.

Por otra parte, actores que formaron parte<sup>81</sup> de las definiciones de política hace algún tiempo permitieron verificar la existencia de elementos de homogeneidad en el diagnóstico, además de un especial anclaje en un territorio de un tamaño que justifique el esfuerzo y donde se sumen los liderazgos:

“Un primer tema a definir, en AP, es que existan ciertas condiciones de homogeneidad (similitud) de problemas y relaciones al interior del mundo productivo que permitan crear vínculos de confianza. El aterrizaje es local. La problemática de lo local va a ser comprensible para los actores reales, fácil para romper desconfianzas y no tan difícil para crear metas y objetivos medibles para que las personas sientan que están en una ruta de progreso. Se requiere definir las posibilidades productivas que existen en cada territorio, eso va a obedecer a las condiciones de ventajas

<sup>78</sup> Entrevista a Sara Cabrera, Gerente de Fomento, CORFO

<sup>79</sup> Entrevista a Trinidad Cádiz, Subdirectora Innova Chile

<sup>80</sup> Un sistema administrativo propio, liderado por un gerente que preside una mesa integrada por entidades públicas y privadas. El concepto tiene como referentes la asociatividad, la participación de todos los agentes involucrados en el desarrollo turístico, el liderazgo de los gobiernos locales y la coordinación y promoción sectorial a través de esta gerencia técnica.

<sup>81</sup> Entrevista a Tomás Vial, ex funcionario de CORFO

comparativas, de mercado y condiciones humanas. En esa comunidad, localidad y territorio (con una cierta magnitud en superficie, unidad geográfica, mismo clima, etc.), es donde va haber cadenas productivas de PYME. La AP debe incluir toda la cadena productiva, teniendo ejes prioritarios, pero debe contemplar insumos, fletes, puertos, todo. La cadena es clave y luego de estudiarlo hay que elegir un número posible de cadenas (pueden ser 10 o 20), pero no pueden ser mini territorios, a los territorios más pequeños los gobierna la cadena, ellos no pueden intervenir. Se deben reconocer ciertos liderazgos territoriales, los positivos y negativos, hay que conocerlos a todos”.

Y también, volvió a destacarse un componente de visualización clara de encadenamiento, según una consultora reconocida<sup>82</sup>:

“Es una coordinación entre empresas para mejorar distintos ámbitos de negocios en un entorno definido. La AP surge a partir de una necesidad. Las empresas necesitan relacionarse con otras empresas y con las Instituciones de su entorno para mejorar la competitividad. Deben tener una imagen del negocio con articulación”.

Entonces, en el ámbito directo de CORFO, los instrumentos que serán analizados son PROFO, PDP y PII, dando cuenta de que ellos no son independientes y es más, están contenidos y contemplados en las experiencias relativamente nuevas de articulación que se expresan en Programas de Mejoramiento de la Competitividad (PMC) impulsados por las ARDP y en los Clusters.

### 1.3 Relación entre políticas de articulación productiva con la política PYME y la política de desarrollo productivo

Como se ha dicho antes, la política de articulación productiva residió en CORFO a partir del Programa especial para la PYME (1992), que le asignó la coordinación de las diversas medidas que se contemplaban en el ámbito de los servicios que dependían del Ministerio de Economía (que instrumentalizó los PROFO) y que le otorgó los recursos presupuestarios requeridos.

Este Programa formó parte del Programa de gobierno de Patricio Aylwin y fue impulsado por el equipo económico, con apoyo político desde la Presidencia, como apoyo a empresas PYME. Por lo tanto, el concepto de articulación productiva surge de un Programa PYME<sup>83</sup> que se ha mantenido en el tiempo y la política de desarrollo productivo general contempla la articulación productiva.

Durante el Gobierno de Ricardo Lagos, se expresó con mayor claridad una diferenciación entre los conceptos de PYME (pequeña y mediana empresa) y el de MIPE (micro y pequeña empresa). En el año 2004, por Decreto Supremo se pone en marcha Chile Emprende<sup>84</sup>, el cual busca potenciar el desarrollo de oportunidades para micro y pequeñas empresas en territorios predefinidos, en todas las regiones del país.

Esto permitió que en términos de recursos públicos en programas de fomento productivo, al año 2004 se verificara la mayor aproximación entre MIPE (39,8%) y Mediana y Gran empresa (45,5%) (Chile Emprende, 2005)

Así, podría verificarse entonces que, partir de 2004, coexisten dos políticas, no declaradas formalmente: la de apoyo a la PYME (encabezada por CORFO) y la de apoyo a la MIPE (liderada por Chile Emprende). Ambos colectivos tienen a la pequeña empresa en común y además, como los tamaños son dinámicos, los Programas siempre tienen algunas empresas que exceden o bajan los límites de tamaño.

<sup>82</sup> Entrevista a María Angélica Vega, ex Gerente Programa Territorial Integrado Puerta Sur.

<sup>83</sup> Para un mayor conocimiento y uso de instrumentos de fomento, FUNDES 2002.

<sup>84</sup> [www.chilemprende.cl](http://www.chilemprende.cl)

## 2. Las políticas de articulación productiva en el país

### 2.1 Orígenes

Las políticas de fomento productivo tienen aceptación social y económica en Chile desde antes de 1950, cuando existía una visión política mayoritaria de que el mercado no tenía la capacidad de asignar adecuadamente todos los recursos y de que el Estado podía intervenir exitosamente para la reasignación de recursos (Román, E., 2002).

Así, los gobiernos actuaron por oferta, fijando precios de productos básicos, protegiendo los precios de sectores sustituidores de importaciones, creando bancos estatales, otorgando crédito subsidiado e impulsando la creación de empresas públicas (CORFO). Esta política que no discriminaba por tamaño de empresas fue derivando hacia el fomento de las pymes en los temas financieros como no financieros que sumaron programas de asistencia tecnológica a otros de capacitación.

Una convicción social y económica compartida en Chile, acerca de que la asignación de recursos no debería ser dejada solo a los mercados, permitió que las políticas públicas contemplaran subsidios permanentes a la oferta de servicios provistos desde el sector público que perduraron durante el gobierno militar.

Mientras tanto, las condiciones de competitividad mundial habían variado hacia un mercado global y a nuevas tendencias de mercados donde predominaba la reducción en los ciclos de vida de los productos derivados de cambios rápidos en las preferencias de los consumidores, haciendo necesarias nuevas relaciones de rivalidad y colaboración entre los actores para competir (Pérez, C., 1998) y se conocían experiencias de la década de los setenta en mejora de la competitividad por concentración de empresas en Italia (distritos industriales) y desde los ochenta en localización espacial de empresas de base tecnológica (Silicon Valley, EEUU).

Este acervo de conocimientos estaba entre quienes<sup>85</sup> formularon el Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia y por tanto las lecciones generadas por estos nuevos tipos de fomento, derivados de la búsqueda de una eficiencia colectiva para condiciones de competitividad cambiante, hicieron parte del Programa PYME que contempló el primer instrumento de articulación asociativa<sup>86</sup> (PROFO).

Luego, la mantención de la política ha sido posible en gran medida por la continuidad de la coalición de gobierno que ha mantenido la gestión del fomento productivo y lo ha vinculado con la innovación. Los instrumentos de articulación se han ido generando en un proceso de construcción gradual, apelando a una demanda privada que ha sido estimulada por una red de operadores.

### 2.2 Las políticas públicas

La política pública de articulación productiva, que nos ocupa en este libro, ha ido configurándose en el tiempo, desde el Programa de Apoyo a la PYME de 1992. No está formalmente declarada y ha evolucionado desde relaciones horizontales entre empresas con más exclusividad en PYME (PROFO), derivando hacia menos consideración del tamaño y más de la efectividad de la Red (PDP), agregando formalmente la Institucionalidad atingente al desarrollo de las cadenas en un territorio (PTI). Todos estos instrumentos de política han considerado un trabajo directo entre empresarios a 3 años y más.

<sup>85</sup> Muchos de los formuladores de política provenían de CEPAL y suscribían los principios de transformación productiva con equidad.

<sup>86</sup> También existió asistencia técnica colectiva, pero su permanencia era solamente de corto plazo.



Pero, las políticas de articulación, también se mezclan (básicamente por sus objetivos y por operativa), con la institucionalidad generada por la descentralización y la convicción de que Chile deberá innovar para crear riqueza y bienestar a partir del conocimiento. Por eso, en los últimos dos años se han formalizado las visiones estratégicas públicas y privadas en mesas regionales<sup>87</sup> formales de acuerdos, expresadas en las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP), al mismo tiempo que se establece una política nacional de innovación para generar el impacto que buscan los actores en el largo plazo con apuestas de valor estratégico multisectorial (Clusters).

Se trataría entonces de un trabajo planificado desde el Estado que parte desarrollando alianzas horizontales, que incorpora articulación vertical, luego añade el territorio y sus instituciones, descentralizando y creando una institucionalidad público-privada en los hechos que se valida en la permanencia de la participación de los actores en el uso de los instrumentos.

Adicionalmente se brinda acá una visión sucinta de la Política de Innovación, expresada el año 2009 en el documento “Política Nacional de Innovación para la Competitividad”.

En el año 1992, en forma paralela a la política de fomento productivo inicial del Programa PYME, se puso en marcha el Programa de Ciencia y Tecnología, que asignó por concurso hasta 1995, US\$ 155 millones en tres años. El siguiente gobierno (Frej), constituyó el Programa de Innovación Tecnológica y continuó financiando ciencia básica. El gobierno de Lagos puso en marcha el Programa de Desarrollo e Innovación Tecnológica.

Durante el año 2005 se llevó a cabo en Chile un largo debate legislativo que culminó con la aprobación de un nuevo impuesto específico a la minería. El principal propósito que inspiró esta nueva ley fue obtener una compensación de las empresas mineras cuya actividad se basa en la explotación de recursos naturales no renovables. En la elaboración de la ley se determinó que los ingresos generados por este concepto irían a dar al Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), cuyo principal objetivo es promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la formación de recursos humanos y el fortalecimiento de las capacidades regionales. Esto, en el marco de romper la lógica exportadora de recursos naturales y el emprendimiento tradicional con un nuevo impulso a la economía nacional. Al mismo tiempo, se rescata la voluntad de descentralizar, ya que un 30% del Fondo de Innovación es de decisión autónoma de las regiones y dentro de ese porcentaje se mantiene la proporcionalidad de un 60% para las regiones mineras y un 40% para las no mineras.

En 2007 los recursos de FIC se distribuyeron entre CORFO, CONICYT, FIA y otras agencias. Los recursos asignados a InnovaChile de CORFO correspondieron a \$18.564 millones. Para 2008, los recursos FIC asignados a InnovaChile subieron un 27% llegando a \$23.660 millones.

También, desde 2004 se trabajaba para apoyar la creación y desarrollo de empresas innovadoras<sup>88</sup>. El objetivo general del proyecto Chile- Comunidad (Herrera, G., 2005) era: “contribuir al aumento de la competitividad de la economía chilena mediante el apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico en áreas estratégicas de la economía nacional y a su transferencia y difusión en el sector empresarial, con énfasis en la pequeña y mediana empresa productora de bienes y servicios”. Los tres subproyectos que lo conformaban eran: apoyo a la creación de nuevas empresas; apoyo a la modernización de las empresas existentes y fortalecimiento del sistema nacional de innovación<sup>89</sup>. Sin duda, ese fue un gran impulso de la Política Nacional de Innovación.

El año 2005, el Presidente Ricardo Lagos constituyó por decreto el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad<sup>90</sup> (CNIC), al cual le fueron asignadas las tareas de:

<sup>87</sup> Chile define territorialmente 15 regiones.

<sup>88</sup> Proyecto entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Chile a 4 años por 34.450.000 Euros.

<sup>89</sup> Que incluían muchas iniciativas como incubadoras, capital semilla, apoyo al patentamiento, propiedad industrial, calidad y producción limpia, gestión de calidad y productividad, educación para el emprendimiento, etc.

<sup>90</sup> Constituido por actores sociales relevantes [www.cnic.cl](http://www.cnic.cl)

- Proponer lineamientos para una estrategia nacional de innovación para la competitividad de largo plazo
- Proponer medidas para fortalecer el Sistema Nacional de Innovación y para mejorar la efectividad de las políticas e instrumentos públicos en el ámbito de la innovación, considerando en particular una propuesta de reordenamiento institucional.
- Proponer criterios de asignación, priorización, ejecución y evaluación de los recursos públicos destinados a fondos, programas y proyectos de innovación, considerando en especial propuestas del “Fondo de Innovación para la Competitividad” de la ley de presupuestos del sector público año 2006.

Los informes emitidos por este Consejo, se plasmaron en un Informe final en 2006 y en dos volúmenes que se lanzaron en el gobierno de Michelle Bachelet, quien estableció una nueva institucionalidad con un Comité de Ministros de Innovación (CMI), que preside el Ministro de Economía y que contempla la participación de las Universidades, el Ministerio de Educación, CONICYT, FIA, CORFO, Innova Chile y el INAPI<sup>91</sup>.

Este Comité ha elaborado un Plan de Acción<sup>92</sup>, que expresa la política de gobierno y que se ha organizado en tres pilares: promoción del capital humano para innovar, desarrollo de capacidades de investigación y apoyo al emprendimiento innovador y la transferencia tecnológica.

A ellos se añaden énfasis de fomento a la acción productiva en el territorio clusters de alto potencial y regionalización de la innovación y la creación de un entorno propicio.

El esquema a continuación ilustra el plan de acción.

**TABLA 1**  
**PLAN DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE INNOVACIÓN**  
**PARA LA COMPETITIVIDAD**

1.- Nueva Institucionalidad Para La Innovación		
Mejorar la coordinación, foco, eficacia y eficiencia		
2.- CLUSTERS DE ALTO POTENCIAL		
3.- Capital Humano para Innovar	4.- Capacidades I+D y Plataformas Transversales	5.- Emprendimiento y Transferencia Tecnológica
6.- REGIONALIZACIÓN DE LA INNOVACIÓN		
Prioridad en fortalecer capacidades para la innovación		
7.- CULTURA PRO INNOVACION Y PRO EMPRENDIMIENTO		
Crear contexto favorable e instalar habilidades en actores clave		

Fuente: División de Innovación, Ministerio de Economía.

Este esquema señala los peldaños del Plan. Primero se crea la nueva institucionalidad (quién), luego se seleccionan los clusters de alto potencial (con quiénes), se elige emprender acciones en tres pilares básicos (cómo), se decide trabajar descentralizadamente (dónde) y al mismo tiempo se trabaja un entorno favorable.

Los clusters de alto potencial fueron elegidos<sup>93</sup> por consultoría externa y decididos por los criterios de oportunidad para los próximos 15 años, combinando potencial de crecimiento y los recursos necesarios para sostener y potenciar su competitividad global a través del conocimiento.

<sup>91</sup> Instituto Nacional de Propiedad Industrial

<sup>92</sup> Política Nacional de Innovación para la Competitividad. Orientaciones y Plan de acción 2009-2010, Ministerio de Economía

<sup>93</sup> Con asesoría del Boston Consulting Group

Ellos son: minería, acuicultura, turismo de intereses especiales, alimentos y servicios globales<sup>94</sup>. Se trata de propiciar un contenido cada vez mayor de conocimiento en la configuración de su oferta exportadora global. El plan de acción tiene como meta al 2010 que al menos un 20% de los recursos del Sistema Nacional de Innovación sea focalizado en clusters prioritarios. Cada cluster está conformado por un Consejo Estratégico Público - Privado, presidido por autoridades gubernamentales sectoriales e integrado por actores relevantes de la industria respectiva. Cuentan con secretarios ejecutivos elegidos por concurso público. El Consejo define una Agenda Estratégica y los proyectos de innovación que contribuyan a mejorar la competitividad del sector. Además, los Consejos tienen el propósito de alinear a las agencias públicas y focalizar los recursos a partir de las prioridades definidas por el Consejo Estratégico del Cluster.

En forma complementaria, la preocupación por descentralizar llevó al Gobierno de la Presidenta Bachelet en 2006 a firmar un Convenio con el BID para sustentar hasta el año 2012, una red de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP), que formarán equipos de trabajo público-privados como redes de inteligencia competitiva en las Regiones. Estas estructuras serán hasta fin de 2009 un Comité CORFO y desde el 2010 “Corporaciones de Desarrollo Regional”<sup>95</sup>.

Sus tareas básicas son:

- Construir, validar e impulsar agendas regionales de desarrollo productivo, lo que implica construcción de la visión y darle seguimiento a la agenda.
- Facilitar la coordinación de la oferta de fomento productivo y articular iniciativas de interés público y privado con impacto territorial
- Proveer información sobre las oportunidades productivas de la Región
- Favorecer un entorno propicio para los negocios y el emprendimiento
- Desarrollar la cooperación interregional y regional- internacional

Estas agencias han estado funcionando en forma incipiente en las regiones, han logrado reunir alrededor de 500 empresarios para la elaboración de Programas de Mejoramiento de la Competitividad (PMC), asignando recursos de fomento y coordinando el uso de instrumentos para el cumplimiento de sus Programas. Se prevé que después del año 2011 (cuando termina el financiamiento BID), se habrán incorporado formalmente a los Gobiernos Regionales

### 2.2.1 Objetivos de los hacedores de política

Básicamente, pueden reconstruirse los objetivos de articulación productiva a partir de los elementos que, según el particular enfoque de quienes han participado del diseño y ejecución, la conforman:

- Contribuir a la corrección de fallas de mercado que afectan a las empresas más pequeñas (PYME), por sobre trabajar el mejoramiento de las condiciones de entorno, lo que algunos llamaron “modernización de la PYME”
- Atacar el mejoramiento de la productividad con instrumentos generados por demanda cuyo centro son los servicios de desarrollo empresarial (SDE)<sup>96</sup>, generando un mercado de consultoría para la PYME

<sup>94</sup> Posee 10 consejeros privados (Foro Innovación, INACAP, ACTI, AMCHAM, Teleperformance, Evalueserve, Synopsys, Oracle, Ingeniería UC y Asociación de Ingenieros Consultores) 3 representantes públicos (MINECON, MINEDUC, PROCHILE) y es presidido por el Vicepresidente de CORFO.

<sup>95</sup> Las Corporaciones de Desarrollo regional en Chile no son sólo públicas, están compuestas por consejeros del Gobierno Regional (sector público y privado), empresarios y servicios públicos.

<sup>96</sup> Instrumentos de fomento productivo, fomento exportador, difusión tecnológica, capacitación, financiamiento y asociatividad (Rosales, Osvaldo, 2004)

- Responder a las condiciones de un mercado globalizado que necesitaba la incorporación del colectivo de empresas, no sólo las de gran tamaño (necesitando las pequeñas empresas asociarse para hacer escala y reducir costos)
- Compartir con la empresa privada el financiamiento de las consultorías y acciones requeridas para el mejoramiento de la productividad, generando “legitimidad interna y externa del uso de fondos fiscales”
- Generar cobertura nacional de los instrumentos, administrándolos con el menor costo posible de intermediación (operadores)
- Conseguir coordinación entre actores públicos relacionados (con recursos y programas)
- Establecer relaciones de confianza entre el sector público y privado como socios para mejorar competitividad del sector, localidad y país

### 2.2.2 Inicios de los principales instrumentos y procedimientos de operación

La política de articulación productiva que opera en los hechos, tiene históricamente más de un esquema de aplicación y es también diferente según instrumento.

En términos de coordinación horizontal o asociatividad, el primer instrumento en desarrollo fueron los PROFO y su etapa experimental se hizo el año 1992 en SERCOTEC<sup>97</sup> (filial CORFO), a partir de un diseño grueso del Ministerio de Economía y CORFO, con iniciativas tan diversas como Proveedores de la Minería en Atacama, Textiles de La Ligua, Gastronomía en Valparaíso, Fundiciones en Santiago, Industria metal mecánica de Concepción, Maderas y Muebles en Temuco y Quesos en Osorno. En ese tiempo, la aplicación era bastante experimental y se financiaba básicamente una Gerencia y un programa de actividades y estudios como producto de ejercicios de Planificación Estratégica de sus asociados, al tiempo que se promovía el uso de los restantes instrumentos de fomento productivo vigentes (asistencia técnica y capacitación, principalmente). Los programas eran seguidos directamente por profesionales de SERCOTEC y se ponían en operación después de ser aprobados sus recursos en el nivel central de CORFO. Así, entonces este primer tiempo generó enseñanzas múltiples acerca de perfiles de gerentes, de capacitación empresarial, de items de programas financiables y de límites de costos, así como medidas acerca de sus resultados. Cubrió diez regiones con proyectos de manufactura operando en un esquema de dos pisos: CORFO-SERCOTEC y consultores.

Luego de un año de operaciones y múltiples discusiones originadas en CORFO sobre costos de administración y reales posibilidades de darle mayor cobertura al instrumento, se inició en 1993 la construcción de un sistema de intermediarios privados con un traspaso inicial de recursos (US\$ 500.000) a ASEXMA (Asociación de Exportadores de Manufactura). La evaluación de esta medida llevó a aumentar la Red de Agentes Operadores Intermediarios (AOI), a más de 15 hacia fines de la década, estando ellos definidos principalmente como organizaciones gremiales que representarían una masa crítica superior a 150 empresarios.

Cuando los Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP), de articulación vertical, fueron diseñados por CORFO, en 1997, siguiendo las lecciones de un programa de desarrollo de proveedores de Singapur (en Dini, 2009), los AOI fueron los encargados de ponerlos en práctica, con un periodo inicial de dos años de marcha blanca, bajo el esquema de tres pisos, a nivel de todo el país. La idea es que las grandes empresas pueden detonar el desarrollo de sus pequeñas empresas proveedoras y que al interrelacionarlas, ambas partes pueden obtener ventajas. La decisión de aprobación radicó en los Comités de Asignación Zonales (CAZ), ratificados por un Comité de Asignación de Fondos Central (CAF).

---

<sup>97</sup> [www.sercotec.cl](http://www.sercotec.cl)

Los PTI (1998), son algo más que un instrumento, diseñados también a nivel central por CORFO, en rigor pretenden en un territorio aplicar una estrategia de concertación de actores y aprovechar la lógica instrumental existente buscando articular más recursos. Ellos concentran su gasto en estudios y gerenciamiento. En cuanto a su modalidad de operación, también operan en el esquema de tres pisos, aunque como no son claramente un instrumento de demanda, sino de oferta CORFO, la intermediación (AOI), cubre básicamente una necesidad administrativa de operación de recursos. Su cobertura es nacional.

La definición de la política ha sido cuando mucho una decisión colegiada de múltiples actores públicos de nivel central (Ministerio de Economía y CORFO) pero principalmente una decisión colegiada al interior de CORFO Central, con participación creciente de las Direcciones Regionales de CORFO y con ideas aportadas por los AOI (especialmente de gremios sectoriales), para sugerir énfasis específicos para proyectos asociativos (como medio ambiente, TICS, calidad u otros).

La consideración de las políticas de articulación productiva en esquemas sectoriales y territoriales más extensos y complejos (ARDP y Clusters) tiene un origen de mayor participación público-privada vinculada a territorios (Regiones en el caso de ARDP) y de la estrategia nacional de innovación (clusters) y son organismos de coordinación y priorización estratégica que no generan nuevos instrumentos de fomento. A objeto de ilustrar estas dos nuevas instancias es que fueron descritas en las políticas públicas, sin embargo, ellas por su doble carácter de ser básicamente institucional y por la temporalidad (recién en aplicación), no integrarán el análisis completo.

En términos de la operación ha prevalecido el esquema de tres pisos con intermediación de consultores<sup>98</sup> por los AOI, quienes presentan a las Direcciones Regionales de CORFO las solicitudes en los formatos atinentes a cada instrumento (usando un sistema informático especialmente construido para la operación) y que de ser aprobadas en la instancia regional (durante 2008 y 2009 esa instancia han sido la ARDP), luego son ratificadas, observadas para correcciones o rechazadas por el Comité de Asignación de Fondos CORFO (CAF), del cual forma parte la Gerencia de Fomento CORFO.

En Chile, más que experiencias piloto, lo que se hizo fue probar los instrumentos en el uso y generar de allí la experiencia necesaria para producir los ajustes pertinentes (aprender haciendo), lo que rescata el valor de la experiencia aplicada en la práctica y la continuidad.

De hecho, 10 proyectos PROFO para partir, que al poco andar fueron 15 en SERCOTEC y que se replicaron en los PROFITOS<sup>99</sup>, reflejan claramente que se les pensaba dar continuidad desde su creación y que no estaban siendo sometidos a una prueba sino más bien que eran operados en marcha blanca para generar aprendizaje.

El esquema de operación imperante es de tres pisos, es decir el instrumento CORFO pasa dos escalones antes de llegar al empresario (el AOI y los consultores).

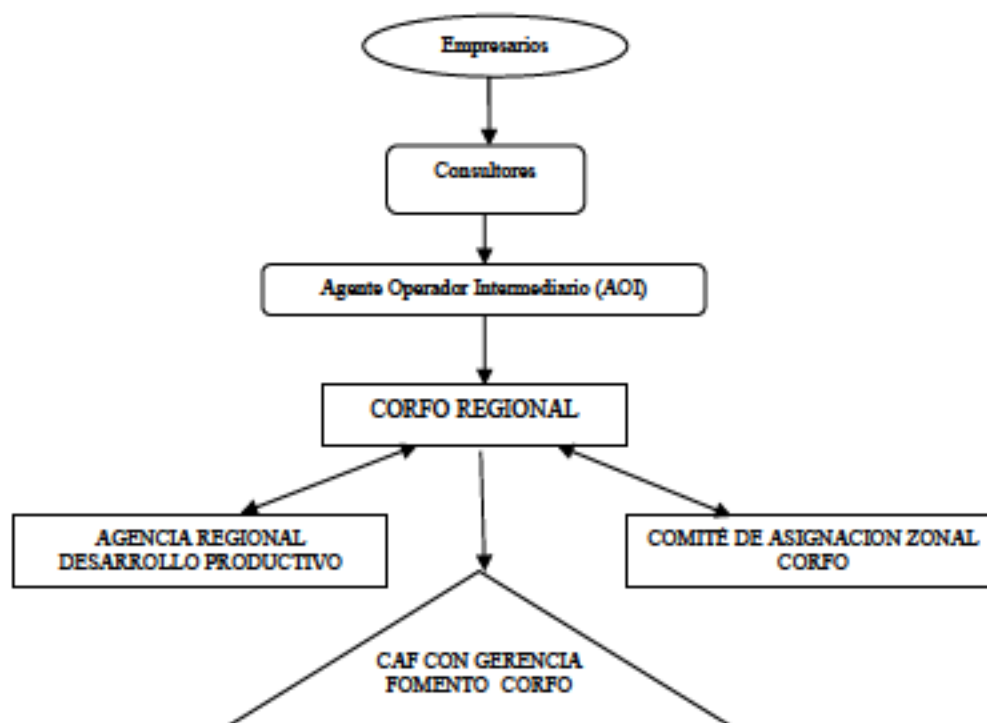
Como ilustra el siguiente esquema, en la actualidad se ha entregado transitoriamente la facultad de aprobación de recursos a las ARDP<sup>100</sup>. Se espera que este esquema que agrega un cuarto piso a la operación de fomento productivo no se aplique a partir de 2010 cuando las ARDP debieran transformarse en Corporaciones de Desarrollo Regional.

<sup>98</sup> Los consultores han variado desde un Registro Único, hasta Registros temáticos ej. calidad, medio ambiente, etc.

<sup>99</sup> Proyectos de fomento asociativo para microempresas FOSIS- SERCOTEC, llamados PROFITOS en forma coloquial.

<sup>100</sup> El objetivo era que se posicionaran por asignación de recursos en las regiones

**GRÁFICO 1**  
**ESQUEMA DE INTERMEDIACION DE LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO**  
**PRODUCTIVO DE CORFO**



Fuente: Elaboración propia, con base a entrevistas realizadas a personal de CORFO.

Los roles que corresponden a los actuales niveles de intermediación son:

- AOI: Recoge información requerida de las empresas demandantes, propone consultores a las empresas demandantes, provee de los formatos de presentación de solicitud de fondos por instrumento y evalúa dicha presentación. La ingresa al Sistema CORFO de postulación.
- Intermedia la aprobación, corrección o rechazo de la solicitud.
- Recibe y administra los fondos según presupuesto y cronograma
- Realiza seguimiento de los proyectos y reporta a CORFO Regional
- Consultores: Desarrollan la asesoría aprobada
- CORFO REGIONAL: Evalúa las solicitudes de co-financiamiento según pauta conocida
- Presenta los proyectos al CAZ
- Presenta los proyectos con recomendación técnica al Consejo Estratégico de las ARDP
- Pone en ejecución los acuerdos CAZ/ARDP
- Transfiere los recursos a los AOI
- ARDP: Envía proyecto a cada miembro del Consejo
- El Consejo los evalúa y decide asignar o no fondos

- Firman acta de Consejo y envían a Dirección Regional CORFO

La red de agentes que opera instrumentos de AP que ha operado en los últimos tres años en las distintas regiones está compuesta por 20 entidades. Algunos de ellas operan en más de una región, porque su operación es de mayor cobertura geográfica que otras<sup>101</sup>:

- Región de Arica Parinacota: Corporación del Norte para el Desarrollo e Integración (CORDENOR), Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de Iquique (CCII)
- Región de Tarapacá: CORDENOR, SERCOTEC, CCII
- Región de Antofagasta: SERCOTEC, Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural (CODESSER)
- Región de Atacama: CODESSER, Corporación para el Desarrollo de la Región de Atacama (CORPROA), Asociación de Exportadores de Chile (ASOEX)
- Región de Coquimbo: ASOEX, CODESSER
- Región de Valparaíso: Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial (CINDE), Asociación Chilena de Empresa de Tecnología de Información (ACTI), Corporación Chilena del Vino (CCV), Federación de Productores de Fruta de Chile (FEDEFRUTA), CODESSER
- Región Metropolitana: CCV, ACTI, Cámara de Comercio de Santiago (CCS), Cámara Nacional de Comercio (CNC), FEDEFRUTA, CODESSER, ASOEX, ASEXMA, Instituto Textil de Chile (INTECH)
- Región de O'Higgins: CODESSER, Cooperativa Agropecuaria Copeval (COPEVAL), CCV
- Región del Maule: CODESSER, COPEVAL, ASOEX, CCV
- Región del Biobío: ASEXMA Biobío, CODESSER, Corporación de Desarrollo de Arauco (CORPOARAUCO), COPEVAL
- Región de la Araucanía: CODESSER, Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco A.G. (SOFO)
- Región de los Ríos: CODESSER, SERCOTEC, Corporación para el Desarrollo de la Provincia de Valdivia (CODEPROVAL)
- Región de Los Lagos: CODESSER, CODEPROVAL
- Región de Aysén: CODESSER
- Región de Magallanes: CODESSER

Esta Red de AOI, como se recordará, había partido en 1993 con ASEXMA. En términos formales, el último reglamento dictado para AOI data del año 2004 y en él se señala que los agentes son “entidades públicas o privadas habilitadas para suscribir convenios de asignación de fondos de presupuesto CORFO para la ejecución de programas de programas y proyectos de fomento, en el marco de los instrumentos cuyos reglamentos admitan su operación externalizada<sup>102</sup>”.

Los AOI tienen funciones de promoción, de control de los objetivos y control presupuestario. El disponer de una adecuada capacidad profesional y técnica como organización y tener una infraestructura adecuada (más las 150 empresas en caso de asociaciones gremiales), son los requisitos.

<sup>101</sup> Es el caso de CODESSER por ejemplo que es una corporación de agricultores en todo el país. Sólo no tiene filiales en Arica y Tarapacá.

<sup>102</sup> Resolución 144, setiembre 2004

La administración de los programas en forma privada genera un pago por administración para el AOI que es diferente por instrumento<sup>103</sup>, pero que no puede superar el 30% del cofinanciamiento CORFO. Estos fondos se entregan como transferencias al sector privado.

### 2.3 Experiencias de empresas privadas, organismos y cooperación internacional

Existen en Chile casos de algunas empresas privadas que han impulsado programas de articulación con sus proveedores y con sus distribuidores sin el uso de instrumentos públicos, vale decir usando sólo recursos privados. FUNDES ha ejecutado algunos casos y acá se citarán los dos casos más conocidos: Forestal Mininco- División Monteáguila como un Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) PYME de transporte y Cecinas San Jorge como Programa de Desarrollo de Distribuidores, también en transporte (PDD).

El caso PDP fue un programa asociativo para 17 PYMES dedicadas al transporte de productos forestales, que a la vez se asoció con una empresa líder en el ramo forestal en la Región del Biobío, Forestal Mininco. El programa diagnosticó a las empresas participantes y elaboró un Plan de Negocios, mediante el cual se creó la empresa Transportes Río Vergara en donde se asociaron estas MIPYMES al cabo de un año. La empresa madre apoyó un crédito para modernizar su flota (vehículos y equipamiento GPS) y así, con esta nueva empresa se pasó de 17 a 40 conductores y las ventas se triplicaron en dos años.

Cecinas San Jorge fue un PDD a solicitud de la empresa madre para generar emprendimiento entre sus empleados. En el plazo de un año se levantaron procesos, se definió un modelo de negocio, se levantaron los procesos internos y el Sistema de Gestión de Proveedores y se seleccionó a los futuros empresarios (no más de 10). Los resultados estuvieron acorde a los objetivos planteados y en un trabajo posterior a la asesoría FUNDES los empresarios fueron formados como proveedores y se ejecutó el plan de implementación.

La Fundación Empresarial Comunidad Europea- Chile (EUROCHILE), ha trabajado asociativamente 9 proyectos de Turismo uniendo fondos de cooperación y CORFO, desde 1994. Uno de sus últimos proyectos es Puerto Williams para la “Asociación Pro Turismo de Cabo de Hornos”, donde se modernizó a las empresas con conectividad satelital, creación de un portal electrónico, elaboración de una marca de destino, el diseño de una ruta escénica y la promoción de publicaciones en extranjero, con apoyo de InnovaChile de CORFO.

Por otra parte, el aporte de la Cooperación internacional respecto a articulación productiva en Chile ha tenido que ver con variados proyectos, especialmente del BID, que se han dedicado a condiciones de entorno como Cooperativas, Infraestructura, Certificación de Competencias, Emprendimiento, Responsabilidad Social Empresarial, etc., que en algunos casos han usado la lógica asociativa sectorial para su desarrollo (minería, salmón) y otros en que se ha intervenido directamente para producir articulación productiva en sectores y territorios específicos.

Como ejemplos de proyectos directos en articulación productiva, que contemplan fondos BID, los más recientes son:

- Plan Arauco<sup>104</sup> (USD\$ 1.000 millones BID y USD\$ 1.000 millones SUBDERE, CORFO e INNOVA CHILE) que fortalece la base territorial local, proyectos asociativos empresariales, asociatividad entre municipios, y entre públicos y privados, con un fuerte componente en competencias laborales para trabajadores y jóvenes. Se destaca que el Plan ha instalado una gerencia y desarrollado proyectos como relleno sanitario en Arauco

<sup>103</sup> En PROFO 50 UF por cada una de las primeras 5 empresas y 30 UF desde la sexta en adelante, con tope de 450 UF.

<sup>104</sup> <http://www.subdere.gov.cl/1510/propertyvalue-29021.html>



y Curanilahue y estudios como “Diagnóstico y propuesta para potenciar el desarrollo de las MIPYMES de la provincia de Arauco”.

- Club de Producto Turismo Termal (US\$ 962 millones BID – EUROCHILE y contrapartida de CORFO, SERNATUR y la empresa privada) para aumentar los niveles de competitividad de las empresas termales<sup>105</sup>. Es un proyecto a 10 años que incluirá crear una identificación propia con vistas a su comercialización y un plan de desarrollo para el turismo termal chileno, el diseño de la estructura organizativa de una red con aproximadamente 150 socios, y un sistema de información. Apoyará también la mejora y creación de productos y servicios y una estrategia de comunicación y comercialización para su acceso a los mercados nacionales e internacionales.

### 3. Los instrumentos de política

#### 3.1 Descripción de los principales instrumentos

Los instrumentos en operación que más se ajustan al concepto de articulación productiva y que, por lo tanto, serán objeto del análisis detallado son dos que funcionan por demanda: los Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO) y los Programas de Desarrollo de Proveedores (PDP) y uno que funciona por oferta: los Programas Territoriales Integrados (PTI). Ellos se describen resumidamente<sup>106</sup> como sigue:

#### PROFO

Consiste en apoyar grupos de empresas que comparten una idea de negocio común. CORFO sostiene que la asociatividad productiva permite que las PYME compartan información sobre mercados, adquieran el tamaño mínimo necesario para aprovechar las “economías de escala”, logren niveles de flexibilidad y adaptabilidad mayores y accedan a recursos competitivos fundamentales en los mercados globalizados.

- Grupos de al menos 5 empresas
- Empresas con ventas anuales entre 2400 UF y 100.000 UF<sup>107</sup> (hasta un 30% puede diferir en tamaño)
- Para todos los sectores productivos
- Fines diversos como exportar, distribuir mejor un producto y reducir costos, entre otros
- Subsidia hasta el 50% del costo de consultorías, asesorías y otras acciones para:
  - formular el proyecto de negocio asociativo (tope \$ 10.000.000<sup>108</sup>), hasta un año
  - ejecutar en primera fase el negocio (tope \$ 45.000.000), hasta 2 años
  - desarrollar el negocio (tope \$ 45.000.000), hasta 3 años
- Se presentan a través de AOI, durante todo el año, el AOI elabora el proyecto en conjunto con los empresarios y lo postula a la Dirección Regional de CORFO correspondiente.
- Los requisitos en documentos incluyen fotocopias de RUT<sup>109</sup>, escrituras, inscripciones, vigencias, poderes y pago de impuestos

<sup>105</sup> Existen 270 fuentes de aguas termales, cerca de 30 son parte de un complejo turístico y menos de 10 tienen nivel internacional.

<sup>106</sup> Para más información, véase CORFO (2009) y la página web de la institución.

<sup>107</sup> Recordar que una UF = US\$ 40 aproximadamente en 2010. El tramo corresponde a la definición PYME en Chile

<sup>108</sup> Un dólar de EEUU = aprox. \$ 533 en Chile en 2010.

- La respuesta a la solicitud se entrega en uno o dos meses, a través del AOI
- Líneas relacionadas: misiones tecnológicas, innovación empresarial individual, fomento a la calidad para certificación

## PDP

Apoya la integración de las empresas proveedoras a cadenas productivas para que mejoren y establezcan el vínculo comercial con su cliente. Las PYME proveedoras de empresas de gran tamaño logran mayores niveles de flexibilidad y adaptabilidad y la empresa demandante asegura la calidad de productos y/o servicios en la cadena productiva.

- Empresas demandantes clasificadas como grandes por sus ventas anuales (sobre 100.000 UF), con proveedores que vendan hasta 100.000 UF (usualmente no más de 22).
- Para todos los sectores productivos
- Fines diversos como exportar, distribuir mejor un producto, optimizar recursos y reducir costos.
- Subsidia hasta un 50% del costo de actividades complementarias y adicionales a las que la empresa demandante ejecuta habitualmente con sus proveedores, tales como servicios especializados o asesorías profesionales, capacitaciones, difusión, asistencia técnica y transferencia tecnológica, entre otras.
- Opera en dos etapas:
  - Diagnóstico, hasta 6 meses (tope \$ 8.000.000).
  - Desarrollo, hasta por tres renovaciones anuales sucesivas (con tope de \$ 55.000.000 por año, máximo \$ 2.500.000 por empresa proveedora).
- Se presentan a través de AOI, durante todo el año. El AOI elabora el proyecto en conjunto con los empresarios y lo postula a la Dirección Regional de CORFO correspondiente.
- Los requisitos en documentos incluyen fotocopias de RUT, escrituras, inscripciones, vigencias, poderes y pago de impuestos
- La respuesta a la solicitud se entrega en uno o dos meses, a través del AOI
- Líneas relacionadas: fomento a la calidad para certificación de sistemas de gestión

## PTI

Es un aporte de CORFO que financia directamente o cofinancia a través de todas las líneas de apoyo disponibles en CORFO, un conjunto de actividades tendientes a levantar información, formular el diseño y articular programas de innovación, gestión de calidad y financiamiento que contribuyan al mejoramiento de la competitividad de las empresas en un territorio y/o sector productivo del país.

- CORFO y otras Instituciones de fomento público y privado, usando el instrumental de fomento, innovación, atracción de inversiones y financiamiento integran una mesa de articulación
- Se establecen para uno o varios sectores productivos en un territorio (no necesariamente coincidente con división administrativa, sino que de vocación productiva homogénea)

<sup>109</sup> RUT: Rol Único Tributario

- Subsidia al 100% el gerenciamiento de la estructura y los estudios prospectivos requeridos
- Opera por tres años, con evaluación de su renovación hasta por dos años adicionales.
- Debe generar:
  - Una Estrategia de Desarrollo que deberá contemplar una visión general compartida entre el sector público y privado de las potencialidades productivas en cada región, misión, objetivos, líneas de acción, actividades y logros a alcanzar. Igualmente el Presupuesto directo a ejecutar y los recursos que se invertirán en el plan de actividades.
  - Conocimiento de las fortalezas y debilidades del sector o sectores relacionados.
  - Encadenamiento "hacia delante de las empresas": incremento del valor
  - Encadenamiento "hacia atrás" de las Empresas: acceder de mejor forma a insumos, equipos y maquinarias, servicios especializados.
  - Encadenamiento "hacia los lados": mejorar las comunicaciones, logística, educación, infraestructura.
- Se articulan a través de CORFO Regional y se administran a través de un AOI.

### 3.2 Cambios en los instrumentos

Los tres instrumentos que se analizan han sufrido cambios de operatoria desde su creación, los principales han sido por instrumento, los que siguen:

- Cambios en objetivos de PROFO
- Hasta el año 2004, los PROFO persiguieron objetivos asociados, no necesariamente con lógica de negocios asociativos. Así, buena parte de los proyectos se había dedicado al desarrollo de servicios de desarrollo empresarial (SDE), especialmente en procesos de certificación.
- El año 2005, CORFO decidió que el PROFO se focalizara exclusivamente en negocios (derivando los temas de calidad a un nuevo instrumento - FOCAL<sup>110</sup>).
- Este cambio significó bajar los PROFO en número y recursos, pero los recuperó para el desarrollo de otros negocios: exportaciones, incorporación del comercio e incluso para que un PROFO sea mandante en PDP, lo que resulta muy interesante para la microempresa agrícola especialmente.
- Cambios en aporte empresarial en PDP
- Desde el año 2008 el aporte empresarial que se exige por PDP refiere sólo a la empresa mandante. Hasta entonces, se había exigido también una contraparte empresarial en dinero o en especies a las empresas proveedoras (generalmente MIPE), de la cadena. Este cambio hizo más fácil la operatoria administrativa de PDP.
- Cambios en la intermediación para PTI
- La intermediación administrativa operó en sus comienzos exclusivamente con los AOI. Sin embargo, a poco andar, CORFO reparó que las competencias de los AOI que

<sup>110</sup> Fuera de PROFO la demanda de programas de fomento a la calidad FOCAL (certificaciones), no ha sido muy alta, "... al parecer sí había un plus en trabajar el tema de calidad con PROFO". (Entrevista a Sara Cabrera, Gerente de Fomento, CORFO)

tradicionalmente operaban en fomento no siempre coincidían con las necesidades que imponía un PTI y por tanto se buscaron Instituciones caso a caso en los territorios de operación.

### 3.3 Población objetivo y recursos

Los sujetos de los programas son empresas, con clara definición de tamaño PYME solamente en el caso de los PROFO. Pero también en PDP la PYME es muy importante (casi exactamente igual a la microempresa).

Los siguientes cuadros muestran para el año 2007, el número de beneficiarios y el monto de recursos públicos traspasados, a través de los AOI al sector privado, efectivamente por tamaño de empresa. Los tres instrumentos representan un 40,6% de los beneficiarios en número y un 44,3% de los recursos totales transferidos por CORFO a través de la Gerencia de Fomento.

**CUADRO 2**  
**NÚMERO DE BENEFICIARIOS POR INSTRUMENTO, SEGÚN TAMAÑO (2007)**

Instrumento / Beneficiarios	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
PROFO	284	772	198	49	1 303
PDP	3 013	2 630	374	216	6 233
PTI	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
Total	3 297	3 402	572	265	7 536
%	43,75	45,14	7,59	3,52	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Gerencia de Fomento, CORFO.

**CUADRO 3**  
**TRANSFERENCIA DE FONDOS PÚBLICOS A EMPRESAS POR INSTRUMENTO, SEGÚN TAMAÑO (2007)**

Instrumento/ Traspaso en millones de \$ (año 2007) por tamaño de empresas	Micro	Pequeña	Mediana	Grande	Total
PROFO	675,0	2 355,8	523,4	118,3	3 672,5
PDP	2 230,3	2 274,8	456,7	520,3	5 482,1
PTI*					1 467,3
Total	2 905,3	4 630,6	980,1	638,6	10 621,9
%	31,74	50,58	10,71	6,97	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Gerencia de Fomento, CORFO.

\*: PTI no contabiliza a las empresas según tamaño, entonces se calculan porcentajes sobre la base de empresas disponibles por tamaño.

Siendo que la política de articulación productiva tiene en sus orígenes el foco en PYME, se observa que tienen esa calidad un 52,73% de beneficiarios, que usa un 61,29% de los recursos.

La gran importancia de la microempresa, especialmente en número (43,75%) y algo menor en recursos (31,74%), se explica principalmente por el instrumento PDP que en su versión agrícola encadena mucha microempresa.

El aporte privado a los proyectos no está disponible según tamaño, pero en total alcanzó a 7.441,5 millones de pesos (41% del costo total), lo que implica que los instrumentos totalizaron recursos por 18.063,4 millones de pesos en el año 2007.

### 3.4 Beneficiarios

En el tiempo, puede construirse una serie desde el año 2000 al 2007, en número de proyectos y beneficiarios<sup>111</sup> por Instrumento, como se muestra en los gráficos de las páginas siguientes.

Respecto a PROFO, se verifica a contar del año 2006 una notable caída asociada a la modificación a los objetivos de negocio (traspasando los servicios de desarrollo empresarial asociados a certificaciones de calidad a otros instrumentos) que antes se describió. La cantidad máxima de proyectos y beneficiarios se anotó en 2004 con 517 proyectos y 4.234 beneficiarios. El año 2007, los proyectos se redujeron a menos de la mitad (221) y los beneficiarios a menos de un tercio (1.303). También es notorio que mientras desde el 2000 al 2005 los beneficiarios promedio por proyecto fueron 8 o más, el 2006 y 2007 los proyectos promediaron 6,8 y 5,9 beneficiarios respectivamente. Esto muestra la gran dificultad que existe para asociarse por motivos de negocio, ya que el nivel de confianza asociativa requerido es mucho mayor cuando se planean negocios de largo plazo.

En cuanto al PDP, tanto para proyectos como para beneficiarios se observa una tendencia creciente en el tiempo. Se ha pasado de 63 proyectos y 1.944 beneficiarios en el año 2000 a 274 proyectos y 6.233 beneficiarios en 2007, creciendo sobre 300% en proyectos y sobre 200% en beneficiarios. Es un instrumento sólido, de gran aceptación, pero que ha tenido mayor impulso en lo agrícola<sup>112</sup> y bajo resultado en la industria<sup>113</sup>. El promedio de beneficiarios creció hasta el año 2003 (pick de 41, 5 empresas por proyecto) y luego ha decrecido progresivamente hasta alcanzar 22,7 empresas en el año 2007.

Los PTI han crecido mucho desde sus inicios con dos proyectos (año 2000), hasta 22 el año 2007. Sin embargo el número fue bastante plano entre los años 2002 (10) y 2004 (13), notándose un repunte considerable entre los años 2005 y 2007, aunque los proyectos crecen a tasas decrecientes.

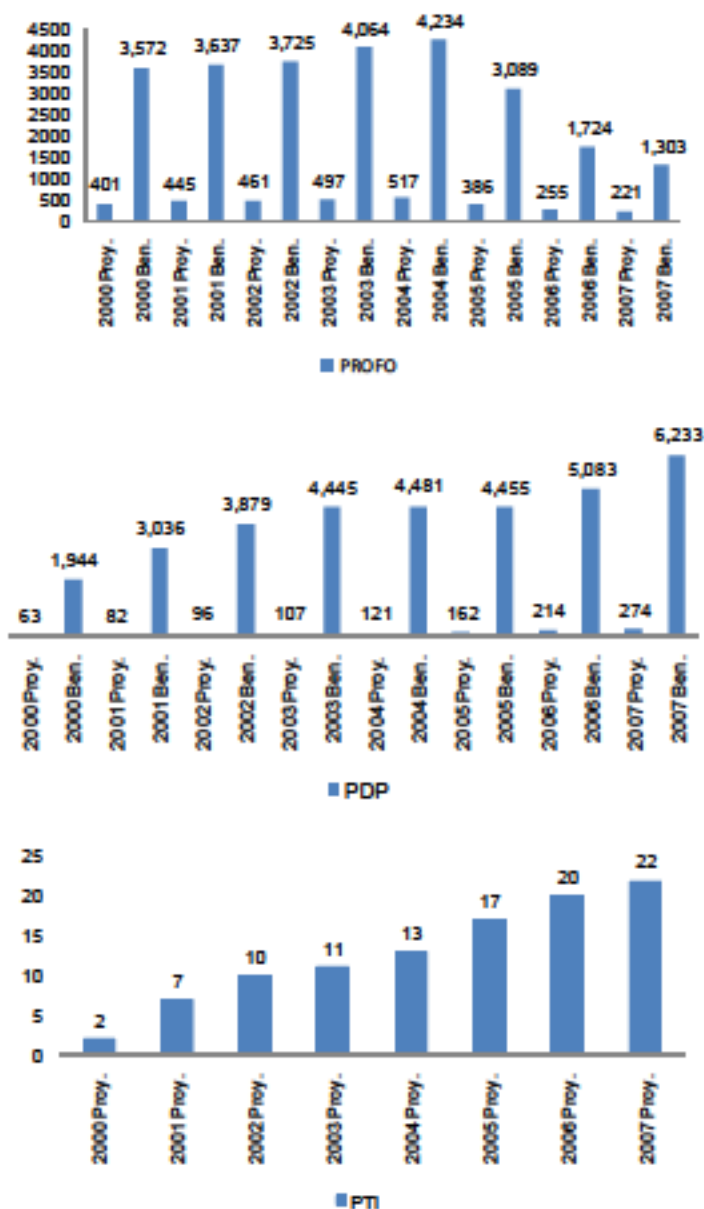
---

<sup>111</sup> Los beneficiarios no son en rigor sumables, pues pueden usar más de un instrumento.

<sup>112</sup> CORFO ha dispuesto en forma regular de fondos agrícolas desde el Ministerio de Agricultura

<sup>113</sup> En la entrevista a Roberto Fantuzzi resultó que “el sector manufacturero tiene una menor lealtad de largo plazo con sus proveedores”.

**GRÁFICO 3**  
**PROYECTOS Y BENEFICIARIOS POR INSTRUMENTO AP (2000-2007)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Gerencia de Fomento, CORFO  
 Nota: Sólo para el año 2000 se contabilizaron empresas en el PTI y la cifra fue de 100 empresas.

En términos regionales, se dispone de datos para 2006 y 2007<sup>114</sup> de los beneficiarios de Programas por Región para los tres instrumentos analizados. El siguiente cuadro ilustra la situación.

<sup>114</sup> Administrativamente, desde el año 2008 Chile tiene 15 Regiones.

**CUADRO 4**  
**NÚMERO DE BENEFICIARIOS POR REGIÓN, SEGÚN INSTRUMENTO (2006-2007)**

Regiones	PROFO		PDP		PTI		Beneficiarios por región <sup>a</sup> (en porcentaje) 2006	Empresas existentes por región <sup>b</sup> (en porcentaje) 2006
	2006	2007	2006	2007	2006	2007		
Primera: Tarapacá	31	24	32	45	n.d.	1	0.9	3.20
Segunda: Antofagasta	65	42	16	13	n.d.	2	1.2	2.83
Tercera: Atacama	21	5	35	36	n.d.	2	0.8	1.55
Cuarta: Coquimbo	94	54	202	163	n.d.	1	4.3	3.76
Quinta: Valparaíso	244	154	226	399	n.d.	3	6.9	10.38
Sexta: O'Higgins	302	183	289	492	n.d.	1	8.7	5.26
Séptima: Maule	256	179	1.478	1.621	n.d.	1	25.5	6.93
Octava: Biobío	212	232	983	1.161	n.d.	0	17.6	10.41
Novena: Araucanía	66	83	250	344	n.d.	2	4.6	4.96
Décima: Los Lagos	146	143	983	1.032	n.d.	2	16.6	6.86
Undécima: Aysén	18	0	27	46	n.d.	2	0.7	0.69
Duodécima: Magallanes	32	10	101	122	n.d.	1	1.9	1.17
Décimo tercera: Metropolitana	237	194	461	759	n.d.	2	10.3	41.80
<b>TOTAL PAIS</b>	<b>1 724</b>	<b>1 303</b>	<b>5 083</b>	<b>6 233</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>100.0</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Gerencia de Fomento, CORFO.

Nota: Para los datos de empresas totales por región: se usó Intelis, Fundes, Ministerio de Economía, 2008.

a: Respecto al total de beneficiarios en el país.

b: Respecto al total de empresas en el país.

Considerando que en PROFO y PDP participan beneficiarios que actúan por demanda<sup>115</sup>, puede decirse que está siendo más demandado PDP que PROFO, lo que podría indicar que los beneficios del instrumento son más claramente percibidos (permanecer en la cadena de proveedores como primera ventaja). Esta demanda por PDP es particularmente importante en las regiones Séptima, Octava, Décima y Metropolitana. El PROFO también focaliza en esas regiones, pero agrega dos regiones más: Quinta y Sexta.

En general, las regiones del Norte del país tienen baja demanda y ella aumenta hacia el Sur, lo que refleja que el país tiene un mayor desarrollo productivo en el centro y sur, respecto al norte donde es más fuerte la vinculación a los enclaves mineros.

Al comparar las empresas que se benefician de la articulación productiva y las empresas totales por Región (últimas dos columnas del Cuadro 4), se encuentran sub representadas 5 Regiones (las primeras tres del Norte, la Quinta y la Metropolitana<sup>116</sup>) y sobre representadas la Séptima, la

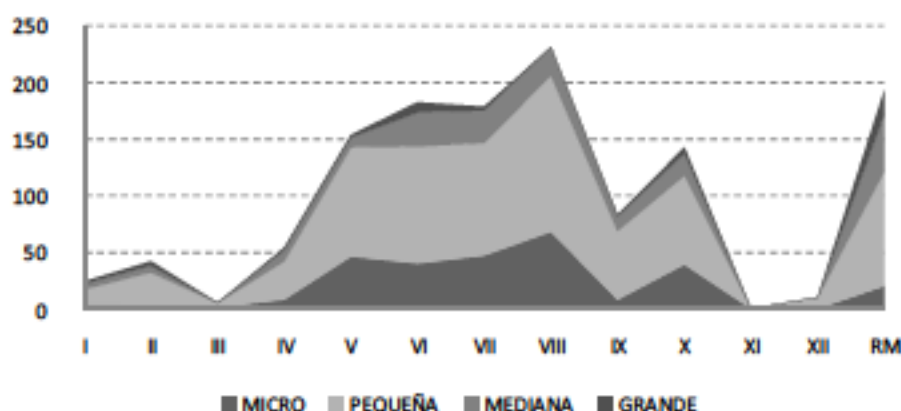
<sup>115</sup> Las empresas postulan al instrumento y los fondos se asignan en orden de aprobación.

<sup>116</sup> Lo que contradice la lógica tradicional de centralización de recursos en el país.

Octava y la Décima Regiones. Como la demanda es activada por los AOI, se consideró interesante relacionar la cantidad de AOI en las regiones sobre representadas, pero el resultado es un número menor que en la Región Metropolitana. Por tanto, el número de AOI no es decidor, si lo es la calidad sectorial del agente (esencialmente agrícolas).

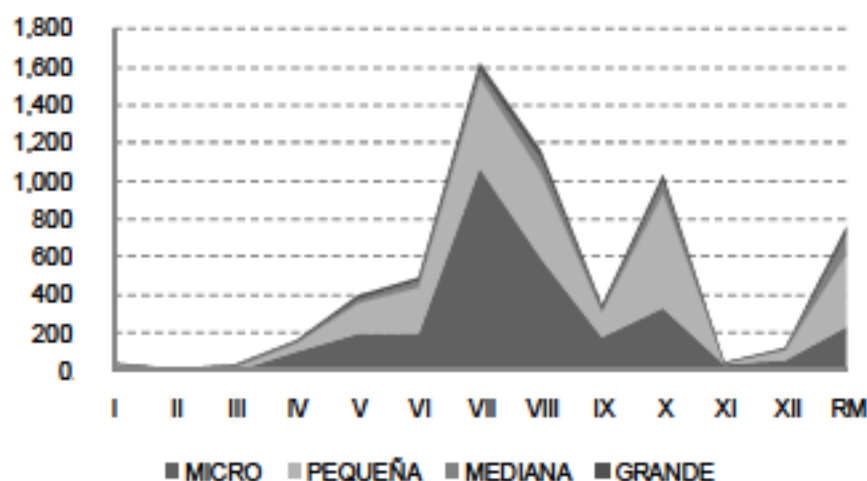
Luego, puede mirarse para el año 2007, la composición de empresas por tamaño y regiones. Esto genera la situación que se observa en los siguientes gráficos:

**GRÁFICO 3**  
**TAMAÑO DE EMPRESAS POR REGIONES PARA PROFO (2007)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Gerencia de Fomento, CORFO.

**GRÁFICO 4**  
**TAMAÑO DE EMPRESAS POR REGIONES PARA PDP (2007)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Gerencia de Fomento, CORFO.

En PROFO se da un cierto equilibrio entre tamaños de empresa, aunque la pequeña empresa es la más importante. En los PDP el segmento empresarial de mayor peso es la microempresa. La empresa grande está ausente de participar en PROFO y PDP en las regiones III, XI y XII, a las que se agrega la VIII Región en PROFO. A su vez, la empresa mediana no participa de los PROFO en la III,



XI y XII, lo que hace que estas regiones sean de operación MIPE. En PDP no aparece ninguna empresa mediana en las regiones II y XI, demostrando que en esas regiones las empresas grandes se vinculan directamente con empresas MIPE.

### 3.5 Recursos asignados y gastados

En general, los recursos asignados son exactamente iguales que los gastados. Las cifras proporcionadas por CORFO son de ejecución y distinguen entre aporte público (CORFO) y privado (empresas). Como en algunos años el costo de administración (pago a los AOI por la intermediación) se incorporó al costo CORFO, el tema será tratado separadamente sólo para algunos años. La situación al inicio y fin de la serie de años para cada instrumento, en cuanto a recursos CORFO (en miles de pesos de cada año<sup>117</sup>) muestra una caída para PROFO y crecimiento para PDP y especialmente PTI. Las cifras, para una serie de años relevante, se muestran a continuación, con un incremento total en pesos nominales de 48%<sup>118</sup> entre los años 2000 y 2007:

**CUADRO 5**  
**RECURSOS PÚBLICOS POR INSTRUMENTO DE AP (2000-2007)**

Año	PROFO (miles \$)	PDP (miles \$)	PTI (miles \$)	Total (miles \$)
2000	6 107 368	941 436	108 781	7 157 585
2003	8 111 693	2 241 926	602 195	10 955 814
2007	3 672 490	5 482 120	1 467 300	10 621 910

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Gerencia de Fomento, CORFO.

El costo promedio por proyecto ha aumentado; cerca de 10% en PROFO, sobre 20% en PTI y más de 30% en PDP, en pesos nominales.

**CUADRO 6**  
**RECURSOS PÚBLICOS POR PROYECTO DE AP (2000-2007)**

Año	PROFO (miles \$)	PDP (miles \$)	PTI (miles \$)
2000	15 230	14 943	54 391
2003	16 321	20 953	54 745
2007	16 618	20 008	66 695

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Gerencia de Fomento, CORFO.

El costo promedio por beneficiario es el siguiente:

**CUADRO 7**  
**RECURSOS PÚBLICOS PROMEDIO POR BENEFICIARIO DE AP (2000-2007)**

Año	PROFO (miles \$)	PDP (miles \$)
2000	1 709.8	484.3
2003	1 996.0	504.4
2007	2 818.5	754.1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Gerencia de Fomento, CORFO.

<sup>117</sup> Tipo de cambio, pesos por dólar de cada año. 2000 \$ 539,49 ; 2001 \$ 634,94 ; 2002 \$ 688,94 ; 2003 \$ 691,40 ; 2004 \$ 609,53 ; 2005 \$ 559,77; 2006 \$ 530,28 ; 2007 \$ 522,47.

<sup>118</sup> Inflación acumulada del periodo es 33%.

Entonces, el costo en recursos públicos por beneficiario PROFO ha aumentado más (65%) en 8 años comparado con PDP (56%), aunque PDP creció más que el PROFO en el periodo 2003-2007.

**CUADRO 8**  
**RECURSOS PRIVADOS PROMEDIO POR BENEFICIARIO DE AP (2000-2007)**

Año	PROFO (miles \$)	PDP (miles \$)
2000	933.02	314.07
2003	1 025.78	377.79
2007	2 338.30	705.07

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Gerencia de Fomento, CORFO.

El costo en recursos privados por empresa ha aumentado 151% en PROFO y un 125% en PDP, reflejando un crecimiento de 89% a nivel de fondos totales privados en AP de entre los años 2000 y 2007.

Resulta interesante comparar los recursos de articulación PYME con los recursos de fomento PYME sin articulación (SDE a nivel de cada empresa).

**CUADRO 9**  
**RECURSOS PÚBLICOS FOMENTO PYME**  
*(en miles de pesos de cada año)*

Años	Asistencia técnica y gestión		Estudios de Factibilidad y otros		Articulación Productiva		Total	
	Miles \$	Beneficiarios	Miles \$	Beneficiarios	Miles \$	Beneficiarios	Miles \$	Beneficiarios
2000	7 338 340	6 739	3 76 350	1 667	7 157 585	5 616	14 872 275	14 022
2003	4 043 004	2 722	1 586 896	8 430	10 955 814	8 509	16 585 714	19 661
2007	8 660 830	3 804	4 700 410	7 206	10 821 910	7 536	23 983 150	18 546

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Gerencia de Fomento, CORFO.

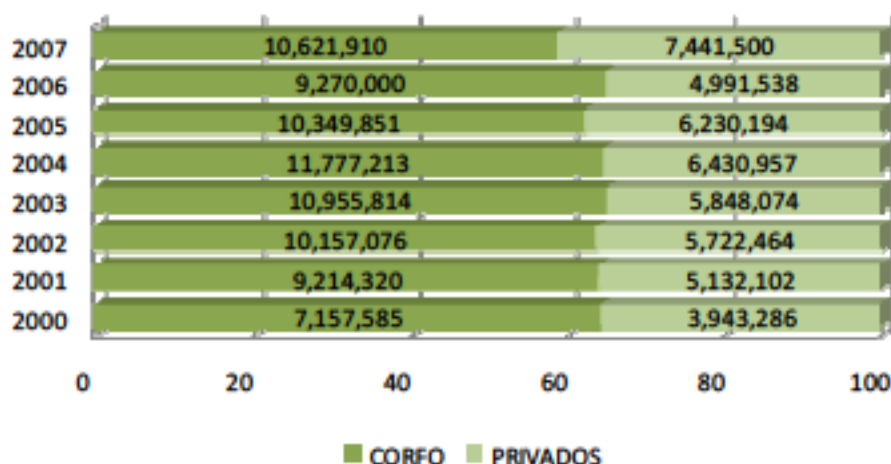
Los fondos totales de fomento crecen un 61% en pesos nominales entre 200 y 2007. En términos de tipo de instrumentos, aquellos de SDE a nivel de cada empresa han bajado en número de beneficiarios (44% entre 2007 y 2000), pero han aumentado en monto (18%), aunque esto ha sido influido por el cambio antes explicado en PROFO, respecto a la certificación de calidad como temática asociativa que se trasladó a asistencia técnica. Los instrumentos de articulación productiva, en cambio, crecieron en forma más proporcionada tanto en número de beneficiarios (34% o 37%<sup>119</sup>), como en monto de recursos públicos (48%). Sin embargo, el año 2007 articulación muestra una reducción de 3% en monto de recursos y de 11% en beneficiarios respecto del año 2003.

La situación de los recursos globales (aporte público más privado) de articulación productiva, se ha ido incrementando desde un total de \$ 11.100.871 (2000) a \$ 18.063.410 (2007), creciendo un 62% en 8 años.

En cuanto a la composición pública-privada de los recursos de AP, ella ha variado desde 35,52% a 41,20%, por la parte privada, como se muestra gráficamente a continuación:

<sup>119</sup> 34% con el único dato de beneficiarios PTI que existe (año 2000) o 37% sumando sólo PROFO y PDP que están presentes en toda la serie.

**GRÁFICO 5**  
**RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS EN INSTRUMENTOS DE AP (2000-2007)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la Gerencia de Fomento, CORFO.

El aporte privado ha crecido empujado por el mayor aporte que han hecho los PROFO (de 35,3% en el año 2000 a 45,3% en 2007), aunque también crece el aporte en PDP, que parte en 39,3% en el año 2000 y llega a 44,5% en 2007.

Los costos de administración de los programas (que se pagan a los AOI), oscilan entre 21% y 22% para los años 2000 y 2004 (años para los que se dispone de información).

### 3.6 Mecanismos de monitoreo y sistemas de información

El monitoreo de los Programas está a cargo de los AOI y éstos a su vez son supervisados por las Direcciones Regionales de CORFO, quienes validan el avance de los proyectos.

Existen instancias lógicas para realizar el monitoreo administrativo (por ejemplo, enterar el aporte empresarial en determinado plazo de acuerdo al reglamento de cada instrumento y presentar solicitudes de renovación de programas). Como cada instrumento opera con un Programa anual, el seguimiento no tiene más complejidad que la verificación y si, además se considera que el pago a los consultores está ligado al cumplimiento de etapas, se entenderá que existen mecanismos internos en la operación que velan por el cumplimiento de los programas.

Los AOI disponen de un software provisto por CORFO, llamado SIFO con el que se relaciona a consultores, AOI y Dirección Regional de CORFO.

### 3.7 Mecanismos de transparencia en uso de recursos y rendición de cuentas

En Chile, existe una disposición (Instructivo Presidencial del año 2006), de Gobierno transparente que comenzó a regir como ley 20.285, el 20 de abril de 2009<sup>120</sup>. Ello obliga a todos los servicios públicos a mantener información pública sobre la transparencia activa (publicar información detallada de remuneraciones, compras y actos y resoluciones de los organismos del Estado en los respectivos sitios

<sup>120</sup> [www.gobiernotransparente.cl](http://www.gobiernotransparente.cl)

Web) y a respetar la transparencia pasiva (derecho del ciudadano a pedir información a cualquier organismo público con repuesta en no más de 20 días hábiles).

Con esta lógica, CORFO en su página tiene acceso a:

- Marco normativo: a y documentos publicados en el Diario Oficial, funciones, competencias y responsabilidades, marco normativo aplicable<sup>121</sup>;
- Actos y resoluciones: actos con efectos sobre terceros;
- Estructura orgánica: estructura orgánica de CORFO y sus comités;
- Dotación de personal: [dotación planta y contrata](#), dotación a honorarios, otros contratos sujetos al código del trabajo, [remuneraciones según estamentos](#), [grados o jornadas](#);
- Compras y adquisiciones: en mercado público, [otras compras](#);
- Transferencias: [registro de la Ley N° 19.862](#), transferencias Ley N° 19.862, registro CORFO, otras transferencias no afectas a la ley N° 19.862;
- Información presupuestaria: informes de ejecución presupuestaria;
- Auditorías al ejercicio presupuestario: resultados y aclaraciones;
- Trámites del organismo: trámites del organismo;
- Subsidios y beneficios: programas de subsidios y otros beneficios;
- Vínculos institucionales: participación, representación e intervención
- Solicitud de información: acceso a formulario de solicitud de información

Así, en transferencias, a través del hipervínculo es posible acceder para los últimos cinco años por instrumento a los datos de montos transferidos según resolución, RUT, nombre de empresa y región.

En el caso de su presupuesto, éste se puede encontrar en [http://www.dipres.cl/574/articulos-42689\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/574/articulos-42689_doc_pdf.pdf)

## 3.8 Evaluaciones

### 3.8.1 Externas

#### 3.8.1.1 Estudios

El instrumento **PROFO** es quien ha tenido mayor cantidad de evaluaciones. En 1996 para un universo de 29 PROFOS se realizó la primera evaluación de impacto<sup>122</sup>. Usando un grupo de empresas PROFO y un grupo de control logró concluirse que las empresas que participaron en PROFO presentaron resultados mejores en planificación estratégica, implementación de estrategias de marketing, capacitación del personal y acceso a instrumentos de fomento. Los resultados económicos fueron significativos estadísticamente en empleo, salarios reales y productividad y el resultado de costo/beneficio mostró que por cada peso invertido por el sector público en el programa se generó 3,2 pesos por recaudación de impuestos.

En 1997, el mismo estudio fue replicado para 10 PROFOS de SERCOTEC, con resultados similares. Los mejores resultados en prácticas empresariales fueron idénticos, parecidos en resultados

<sup>121</sup> <http://www.corfo.cl/transparencia/home/Normativa.aspx>

<sup>122</sup> Estudio encargado por el Ministerio de Hacienda al Departamento de Economía de la Universidad de Chile

económicos e inferiores en costo/beneficio, ya que la relación peso fiscal invertido versus ingreso por impuestos alcanzó a 2,4.

En el año 2002, se realizó el último estudio de impacto. Además de las prácticas empresariales mejoradas que se señalaron en los párrafos precedentes se encontraron diferenciales positivas en incorporación de normas de calidad y disminución de emisiones tóxicas. Las ventas y las remuneraciones reales aumentaron a un promedio superior respecto al grupo de control.

En general, todos los estudios fueron coincidentes en señalar que el PROFO mejora prácticas empresariales, produce resultados económicos diferenciales respecto de quienes no participan en el Programa y es un instrumento socialmente rentable. Sobre lo que los estudios no indagaron es sobre si su conducta de origen (más aislados, con baja participación en redes) sufrió un cambio permanente. Al menos desde un punto de vista formal hasta ahora no se registra que alguna personería jurídica asociada a PROFO haya tenido continuidad en el tiempo más allá del periodo previsto por el instrumento.

El PDP, en el año 2002, fue objeto de un estudio de resultados en proceso (consultoría Profesionales AGRARIA Ltda., 2002), toda vez que existiendo 53 Programas agrícolas en operación, se encuestó a empresas mandantes y trabajó con técnica de grupos focales a los proveedores de 14 PDP con un año de funcionamiento y 12 PDP con dos años.

Como los resultados más relevantes de esta evaluación las empresas mandantes (madres de la cadena de proveedores), destacaron: aumento (entre 28 y 13% de los casos) de la calidad de la materia prima, nuevos productos y variedades, estabilización de la oferta y su oportunidad, incremento de la producción abastecida y establecimiento de contratos de producción. Por los proveedores se destacó (entre 21% y 17% de los casos) incremento de calidad y mejores precios, aumento de producción y rendimientos, reducción de costos de producción y celebración de contratos de producción. Aún en forma incompleta, también se recogieron datos de inversión total de 6,5 millones de dólares incentivadas por el desarrollo del Programa, ellas se concentraron en equipamiento y construcción. Finalmente, un 73% de los casos usar instrumentos complementarios, principalmente asociados al riego.

También esta evaluación tuvo aportes cualitativos como verificar cierto optimismo respecto a la continuidad de los lazos establecidos entre empresas y proveedores y señalar críticas y proposiciones para operar con menos burocracia y menos inversión de tiempo.

Por último, cabe expresar que los Programas PTI no tienen hasta ahora un estudio de resultado, ni menos de impacto. No obstante, cada Programa es sometido cada año a renovación y debe demostrar que ha conseguido sus objetivos.

### 3.8.1.2 Percepciones relevantes

Se entrevistó a personalidades de gremios<sup>123</sup> cuyas asociaciones han sido las principales y más representativas AOI de los instrumentos de AP que son objeto de este estudio.

Respecto a la política de AP, la mayoría coincide en que no existe una política formal ("Más bien con cada Gobierno ha habido un Programa"). La apreciación de los instrumentos es que ellos son útiles a las empresas, especialmente en asociatividad "por la ventajas de reducción de costos" y porque reduce entre empresas compradoras y proveedoras "cierta mutua desconfianza".

Se critica que estén poco difundidos, que usen, en el caso de PROFO, la segmentación PYME (demasiado pequeñas las empresas chilenas comparadas con el mercado mundial). También, se observa que los recursos asignados a los programas son bajos para permitir un alto nivel de impacto "se pasó de un plan piloto a uno permanente por montos bajos".

Mientras dos entrevistados privilegian programas de AP de CORFO como los mejores de CORFO en general, otro estima que los programas individuales son indispensables<sup>124</sup> y uno establece

<sup>123</sup> El listado de entrevistas se consigna al fin de trabajo.

que los mejores están por venir de “extensionismo”<sup>125</sup> y otros existentes como Nodos tecnológicos de InnovaChile de CORFO.

Acerca de los instrumentos en evaluación, un entrevistado sostiene que los AOI ponen acento en distintos instrumentos, no actuando necesariamente por demanda, tal vez porque los comprenden mejor en sus propósitos. Por ejemplo comienzan trabajando en un PROFO y luego, cuando el PROFO cambia a sólo esquema de negocios, se cambian por FOCAL<sup>126</sup>. También se quejan del cambio en PROFO sin consultar y atribuyen su menor demanda a que no refleja el interés de los productores. Otra crítica sobre el cambio es que ya no fomenta la asociatividad, porque apoya una alianza que ya debe estar hecha “antes sirvió para exportar, era flexible, apoyaba proyecto, hoy apoya empresas asociativas ya existentes”. En general se piensa que debe volver a su concepción antigua<sup>127</sup>.

Sobre PDP existen muchas menores críticas<sup>128</sup>, aún cuando en el sector textil es de difícil implementación porque las asimetrías entre empresas industriales y sus proveedores son muy altas, con el precio como factor más importante. Sobre PTI se opinó que era un buen orientador, generador de foco a las intervenciones, pero que no sirve para apalancar recursos<sup>129</sup>. Un entrevistado recién lo está usando, pero considera que tiene un gran potencial a nivel sectorial. Otro entrevistado sostiene que sin vinculación con los líderes políticos del territorio el PTI no logra articular a los actores “siempre estuvo hasta la gran empresa, pero los políticos no, por eso terminó el subsidio y terminó la asociatividad”<sup>130</sup>.

Uno de ellos ya no es AOI y explica que garantizar las operaciones immobilizando dinero es un serio problema para los gremios. Otro critica los reducidos excedentes que reporta la administración de instrumentos de fomento, lo que no permitiría perfeccionar el sistema de intermediación. El tercero dice que el dictamen de Contraloría que les ordena immobilizar el dinero que reciben en administración desde CORFO, en cuenta corriente sin interés, les complica. También, existen comentarios de excesiva auditoría documental.

Otro tema que genera consenso es la llamada “burocracia” que lleva la administración de instrumentos “un buen instrumento se pierde entre tanto papel y espera”. Y en términos de los actores que intervienen, “el papel de ARDP no es claro”.

La autoevaluación de su rol de AOI resultó ser positiva, sienten que este segundo piso se justifica, aunque hacen reconocimiento de sus falencias en cuanto a organización “la AG no está preparada para actuar sobre la política de desarrollo, son débiles”. También se explica que los AOI han perdido impulso por el fomento “cierta fatiga”. Otro rescata la especialización que ha alcanzado (con Programas en 13 de las 15 regiones del país), expresando “Nosotros nos cuestionamos ser meros intermediadores de plata y encontramos que nuestra utilidad era saber administrar recursos públicos de desarrollo empresarial. Somos complemento de la oferta técnica, tenemos convocatoria con las empresas y el valor de la honestidad”.

Respecto a evaluaciones de los instrumentos, quien ya no es AOI se siente orgulloso de algunos Programas que se consideran muy buenos “PTI de San Bernardo”, PDP de Huachipato, etc.”. Otro formuló una evaluación y obtuvo que un 28% a 30% sobrevive al término del

<sup>124</sup> En FAT financiero cuesta mucho hacer coincidir a varias empresas.

<sup>125</sup> El Propósito de estos Centros de Extensionismo será cumplir un rol que facilite el proceso de desarrollo y fortalecimiento de las capacidades competitivas empresariales a través de: la optimización de los procesos productivos; el impulso de los procesos de actualización y up-grade tecnológico; el desarrollo de las capacidades de absorción de tecnologías y el desarrollo de las capacidades de innovación de las empresas.

<sup>126</sup> FOCAL: Programas de fomento a la calidad, conducentes a certificaciones.

<sup>127</sup> (“debiera premiarse la integración en forma escalable hasta 5 y después de 5 participantes”)

<sup>128</sup> Aunque las críticas administrativas son duras, sobre todo por cortar flujos de proyectos en marcha.

<sup>129</sup> Debe recordarse que ese es un objetivo declarado en PTI

<sup>130</sup> PTI Puerta Sur.

financiamiento y otro, estima que existen mejorías observables en las empresas, aún cuando sería mejor disponer de estudios evaluativos.

Sobre la distinta actuación por sectores (recordar que la AP ha funcionado más en lo agrícola), se piensa que el sector manufacturero es menos leal con sus proveedores, los reemplaza más fácilmente y que los agricultores están más organizados desde la base territorial, tienen más cultura de pertenecer a algo (por ejemplo desde el acceso al agua de riego). Se piensa que fuera del agro debe ser muy visible el negocio o muy fuerte la amenaza para querer asociarse. Otra perspectiva sostiene que las empresas manufactureras son empresas más sólidas, con poco aprecio por recurrir al apoyo estatal, que existe un cambio generacional que está cambiando esa mirada y también una urgencia por falta de competitividad, ya que muchos productores se convertirán en distribuidores de artículos importados.

Finalmente, en el caso de Chile por enfrentar muy pronto una elección se les consultó por la mantención de la política, estando todos de acuerdo en que debiera mantenerse, con ajustes y con mayor participación de los privados. Se piensa que los AOI deben ser un número finito y especializado. Es más, se sostiene que falta un incentivo a la calidad de los programas, por sobre la cantidad. La evaluación actual es sobre procedimientos y ejecución.

Otra opinión relevante, de una consultora reconocida<sup>131</sup>, pone el acento en que Chile ha dispuesto de políticas dispuestas a financiar lo que el empresario no ve como necesidad, “no resulta obvio asociarse con otros, se requiere de un tercero para percibirlo y el Estado se ha hecho cargo de subsidiar este costo de transacción para que funcione” y respecto al PFI, en particular, cree que al no tener un modelo de desarrollo económico local asociado, sino énfasis sectorial será muy poco relevante en el futuro.

### 3.8.2 Internas

La evaluación general que hace CORFO de la política de AP es positiva. Se destaca especialmente la cobertura “en ningún otro país del mundo se ha llegado a un 25% de cobertura con fomento<sup>132</sup>. La adecuación de respuesta a las principales brechas detectadas y los incentivos fue correcta. En el primer tiempo de la política pensaba en subir sostenidamente el valor económico de las empresas, no existía la noción de capital social. Hemos cumplido con poner en contacto a las empresas entre sí<sup>133</sup>”.

Considerando que la política se fue configurando con la práctica de operación de instrumentos que se sumaban, se estima que las debilidades de articulación se han estado atendiendo (horizontal entre empresas de un mismo sector, vertical entre empresas demandantes y proveedoras y transversal con énfasis sectorial para un territorio).

Una consideración extra es el efecto general sobre diseño en otras líneas de CORFO<sup>134</sup> “... los instrumentos siguen siendo buenos para aumentar la competitividad de la PYME. También se aplica asociatividad en los Consorcios tecnológicos de InnovaChile de CORFO”. Además, se estima que en Chile, en parte por la operación de estos instrumentos, existe la percepción de que las Instituciones son serias y la gente, especialmente en regiones es proclive a la participación.

Acerca de los instrumentos, existen diferentes opiniones sobre cada uno. Los **PROFO** se consideran una gran escuela de articulación horizontal, ya que despertaron la inquietud por la asociatividad y mostraron resultados e impacto. Como la mayoría tenía foco en exportaciones se vieron muy afectados por la crisis asiática y perdieron competitividad. Del 2000 en adelante fueron mucho más agrícolas que industriales, ya que se aprovecharon fundamentalmente para generar escala. Los temas más requeridos en los PROFO fueron medio ambiente y buenas prácticas agrícolas. Desde

<sup>131</sup> Entrevista a María Angélica Vega, consultora.

<sup>132</sup> Se considera también el crédito de fomento, el cual cubrió aproximadamente 25.000 empresas en 2006 y 50.000 empresas el año 2008.

<sup>133</sup> Entrevista a Carlos Álvarez, Vicepresidente Ejecutivo, CORFO

<sup>134</sup> Entrevista a Sara Cabrera, Gerente de Fomento, CORFO

su rediseño hacia negocios han disminuido en número, pero están volviendo para ser más abiertos a otros temas como exportación de servicios y temas horizontales de proveeduría (ejemplo librerías<sup>135</sup>, almendras, CHILEVID). Se ha aceptado que el PROFO sea empresa mandante en PDP y los proveedores microempresas. Se piensa a futuro hacer PROFO negocios y PROFO relacionamiento. Se considera un instrumento flexible que aún puede entregar muchos resultados positivos.

Los PDP se consideran un instrumento de buenos y rápidos resultados, en sus inicios permitieron cubrir los mercados de EEUU y Europa muy rápido con buenas prácticas agrícolas. Es el instrumento que más ha crecido por demanda y es muy útil para el mejoramiento sectorial. Encadena a muchos empresarios pequeños y microempresas que han podido aumentar su oferta. Se mencionan como ejemplo a GERDAU AZA, VTR y Frigorífico Patagonia. A futuro se espera que se amplie su aplicación a la cadena de distribución y a los grandes proveedores de servicios (subcontratos).

El PTI se conecta a las regiones y se les pide ahora mayor formalidad en las relaciones que establecen. Son una excelente base para programas que llegan al territorio (por ejemplo, en turismo), porque los actores están sentados a una misma mesa. El caso más emblemático<sup>136</sup> es el del salmón<sup>137</sup>, aunque se reconoce que sus buenos resultados dependieron mucho de condiciones especiales como un gerente técnico líder, empresarios activos y una agenda clara y precisa de trabajo. En el caso del vino, pese a la similitud sectorial, se demuestra que las condiciones particulares son diferentes (los PTI de Maipo, Colchagua y Maule han tenido resultados diferentes). A futuro, como los programas de desarrollo debieran migrar hacia apuestas de desarrollo con líderes tecnológicos se estima que habrá un gran espacio para PTI que puedan actuar como pilotos por la gran flexibilidad de este instrumento y su capacidad para aglutinar actores diversos. Otra opinión sostiene que pueden servir al desarrollo de territorios aislados (como Isla de Pascua).

En general, CORFO estima que se ha validado un modelo de intervención pública orientada al mejoramiento de la competitividad, que se expresa al fin en estructuras sociales como los PTI y los Programas de Mejoramiento de la Competitividad de las ARDP, legitimando el rol de CORFO.

En cuanto a la relevancia por sectores, se reconoce una menor participación de la manufactura y mayor de la agricultura, también se espera dar énfasis a servicios dentro de las definiciones estratégicas que se han tomado a nivel público y privado.

Refiriéndose a la intermediación, la apreciación de CORFO es disímil. Algunos piensan que la red de AOI ha permitido la cobertura instrumental en todo el país y que tienen buenos y regulares resultados en términos del desempeño de su tarea y en lo que han significado como aporte para mejoras eventuales en la operación de instrumentos y también en el propósito de fortalecimiento gremial que buscó CORFO. Pero, otros sostienen que la gestión de canales ha perdido eficiencia, excepto en aquellos canales que ya eran fuertes antes de intermediar (agricultura).

Sobre el entorno, se estima que *“la articulación productiva no está madura, porque se carece de planificación en general, cada quien tiene su proyecto y su programa, existe una cultura individualista y autoritaria, que cuesta mucho romper”*<sup>138</sup>.

En consideración a la continuidad de la política, se espera por sobre todo que se mantenga la colaboración público y privada.

Respecto a mejoramientos futuros, se señala que debe reconsiderarse la definición de tamaño, generar nuevas categorías (mercados tradicionales y de mayor conocimiento, por ejemplo), reenfocar sectores y evaluar sobre bases más socioeconómicas como el empleo permanente y de calidad, que es una medida de bienestar social y de una economía sana.

<sup>135</sup> Pequeñas librerías independientes trabajaron asociadamente con énfasis en compras conjuntas.

<sup>136</sup> Entrevista a Ximena Moya, Gerente PTI, CORFO

<sup>137</sup> Para más información, véase <http://www.clustersalmon.cl>

<sup>138</sup> Entrevista a Trinidad Cádiz, Subdirectora InnovaChile de CORFO



## 4. Análisis de resultados y Evaluación

### 4.1 Resultados cuantitativos

Los tres instrumentos que se han analizado en este estudio como parte sustantiva de la articulación productiva en Chile suman desde el año 2000 a la fecha, aproximadamente 23.000 beneficiarios. La cifra es muy aproximada, puesto que ha considerado a las empresas en un promedio de tres años, dado que este es el promedio tradicional previsto por los instrumentos de largo plazo que han conformado la oferta de articulación productiva CORFO. Como número, frente a la enorme cantidad de empresas registradas para fines impositivos (en el año 2000 eran 667.169 empresas MIPYME según INTELIS-FUNDES-Ministerio de Economía, 2008), el resultado puede verse muy bajo (3%). Sin embargo, esta política no debiera juzgarse por cobertura, ya que tal meta no estuvo nunca entre sus objetivos, además porque dos de los tres instrumentos considerados se ejecutan claramente según demanda y también porque los recursos de que ha dispuesto no lo habrían permitido.

El número de beneficiarios, ha sido creciente<sup>139</sup>, un 34% entre los años 2000 y 2007, pero ha crecido menos que los fondos nominales (48%), por tal razón el costo público promedio por programa y el costo público promedio por beneficiario han crecido también en pesos nominales. Si se considera la inflación del periodo (33%), el costo por beneficiario ha bajado levemente. El pago por administración a los AOI prácticamente se ha mantenido en el periodo (21% en el año 2000 y 22% en 2007).

En términos de distribución geográfica, el año 2000 los Programas no estaban en todas la regiones, en tanto al año 2007 cubrían la totalidad del país y la región Metropolitana participaba de un 13% de los beneficiarios, aún cuando su representatividad en las cifra total de empresas en el país es muy superior (42%). Este resultado de descentralización de recursos es muy interesante. Sin embargo, este hallazgo debe ser moderado por la intencionalidad de los Programas hacia el sector agrícola (28 % aproximadamente del presupuesto CORFO en Fomento provino del Ministerio de Agricultura en el año 2008) y por tanto ello contribuye a explicar que un 53% de los recursos se haya destinado a financiar proyectos de las regiones más tradicionalmente agrícolas (VI a IX).

Respecto a la combinatoria de fondos públicos y privados en la financiación de los Programas, el aporte privado creció desde un 35,5% en el año 2000 a un 41,25 en el año 2007.

### 4.2 Resultados cualitativos

Considerando los objetivos que se construyeron para la política de AP (2.2.1), puede decirse que:

El enfoque de fallas de mercado, por costos de transacción y asimetrías de información, tradicionalmente distinguió fallas en acceso al financiamiento de mediano y largo plazo; relaciones entre grandes compradores y pequeños proveedores; calificación de recursos humanos; transferencia tecnológica, innovación en procesos productivos y productos e incorporación a redes (Ministerio de Economía, 2002). Tomando en consideración esta definición podría decirse que para los beneficiarios de Programas de AP si se disminuyó la asimetría de información (sobre financiamiento, sobre capacitación, sobre tecnología y mercados) y algunos costos de transacción como el de formar parte de redes y bajar colectivamente costos de producción. La innovación, ha pasado a formar parte de otra política complementaria. En resumen, este objetivo de “contribuir a la corrección de fallas de mercado”, puede considerarse medianamente logrado.

Mejoramiento de productividad con un mercado de consultores en SDE para la PYME, necesita mirarse en las dos dimensiones. Los únicos estudios disponibles señalan que los PROFO efectivamente aumentan la productividad de sus participantes y que ella se sostuvo en un horizonte de 5 años. Desde el año 2002 estas variables no han vuelto a ser medidas para PROFO y no es un indicador que se pida lograr en las intervenciones PDP. Por tanto, la sostenibilidad de los resultados es

<sup>139</sup> Recordar que los PROFOS caen fuertemente el 2005 por cambio de diseño.

incierto. El mercado de consultoría para PYME, en cambio, se ha generado claramente. Hoy el rol de consultores es temático (especializado) para cada instrumento y las condiciones de temas propuestas a los empresarios por los AOI aseguran independencia de los roles de intermediación y ejecución.

Asociarse con el objetivo de hacer escala para mercados globalizados, ha tenido relativo poco éxito, toda vez que el número de los PROFO con objetivo de comercio exterior<sup>140</sup> es muy reducido y tal distinción no existe para PDP.

El financiamiento público y privado, legitimando el uso de fondos fiscales, ha sido ratificado tanto por los resultados de los estudios de evaluación, como por la práctica de participación creciente en el financiamiento del sector privado en los Programas.

La generación de cobertura nacional y bajo costo de administración es algo que se ha logrado, existen Programas y AOI en todas las Regiones y el costo de administración se ha mantenido constante.

Coordinar a los actores públicos relacionados con recursos y programas ha sido más difícil de lograr. El PDP no necesariamente lo contempla, el PROFO si lo consideraba y en general, la lógica ha funcionado hacia el interior de Fomento e Innovación en la misma CORFO, no es claro en relación al crédito en CORFO y si existe evidencia del uso de SENCE. La coordinación de actores públicos, aún cuando se da en la práctica en los territorios, no está formalizada en los PTI.

Por último, los Programas de AP analizados si han generado relaciones de confianza entre el sector público y privado como socios por la competitividad, aunque se evidencia mayor dirección desde lo público y baja participación en el diseño de los privados. Sin duda en cada Región han sido pioneros en ensayar mesas conjuntas (especialmente los PTI) y en la práctica han formado parte de todos los esfuerzos posteriores de articulación que se están realizando en el marco de la Política Nacional de Innovación para la Competitividad. Estos instrumentos efectúan una contribución a la generación de “capital social” (concepto desarrollado por Dini, 2009).

## 5. Principales logros, problemas y recomendaciones de política

### 5.1 Logros

La generación de instrumentos de articulación productiva ha sido vital en Chile para la comprensión del trabajo en redes. Muchos líderes empresariales que desconfiaban de las posibilidades de un trabajo asociado y esperaban más de la lógica de progreso individual han cambiado su percepción y otras Instituciones del Estado han adoptado una lógica articuladora en sus intervenciones, de tal forma que hoy prácticamente no existe resistencia al trabajo articulado y estar en redes se considera una ventaja. De esta manera se ha producido una instalación de la lógica de redes para fomento productivo con fondos públicos.

Por otra parte, los instrumentos analizados fueron desde el comienzo para tres años o más. Este plazo es vital para sostener las relaciones de confianza y para lograr resultados, ya que las intervenciones de corto plazo son mucho más sensibles a las naturales dificultades de las primeras acciones a desarrollar. Así, es también un logro el que los instrumentos actuaran en el largo plazo.

La continuidad de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia en el gobierno desde 1990 ha sido un elemento clave para la mantención del instrumental de fomento. Además de la continuidad de instrumentos, también debe relevarse la mantención de los funcionarios

---

<sup>140</sup> Sin embargo, las empresas exportadoras PYME exitosas usan más programas públicos que las no exitosas (Milesi y Aggio, 2008).

públicos encargados de su diseño y administración. Esta continuidad ha permitido el aprendizaje de la experiencia y evitado el costo de aprendizaje y reaprendizaje por cambio de los funcionarios.

El sector privado (las empresas), se ha involucrado crecientemente en número y en aporte.

Las empresas participantes han crecido desde aproximadamente 5.700 en el año 2000 a 7.536 en el año 2007. El instrumento de mayor crecimiento en la serie es Desarrollo de Proveedores y los fondos totales privados en AP muestran un crecimiento de 89% entre los años 2000 y 2007. El aporte privado a los Programas de articulación sube de 35,5 % en 2000 a 41,2% en 2007. El mayor aporte se produce en PDP en términos porcentuales y en PROFO en monto.

La administración de los instrumentos se ha mostrado eficiente, tanto por costos como por descentralización y por garantizar resultados al evaluar anualmente los Programas. Si bien los costos de administración de fondos públicos se han mantenido entre 21% el año 2000 y 22% en 2007, dado que también manejan los fondos privados que se han casi duplicado en monto en el periodo, entonces puede sostenerse que los costos globales de administración han decrecido. En otro aspecto, la proporción de beneficiarios del año 2006 entre la Región Metropolitana (10,3%) y las Regiones (89,7%) es una situación muy diferente de la distribución espacial de empresas que concentra un 41,8% de las empresas en la Región Metropolitana, por tanto estos Programas han privilegiado la demanda regional, más allá de la importancia relativa de los fondos agrícolas (28% en 2008) y finalmente, los tres instrumentos analizados con detalle en este capítulo requieren renovación anual para seguir operando con fondos públicos. Este mecanismo permite chequear resultados anteriores y proyectar cada año, aportando garantías a la ejecución de los planes anuales.

Por último, la operación por más de 10 años de este amplio instrumental de articulación ha logrado generar un grupo interesante de consultores con capacidad para trabajar en lógica de redes (especialmente gerentes de PROFO y PTI). Estos articuladores, además se localizan en forma importante en regiones, de tal manera que esta capacidad instalada en regiones contribuye al sistema general de desarrollo productivo regional. El Programa Chile Invierte del Ministerio de Hacienda destina recursos para especialización de técnicos que trabajen en programas PYME.

## 5.2 Problemas

Esta política ha encontrado problemas en la cantidad de recursos de que ha dispuesto. Aún cuando los fondos para estos instrumentos han crecido en términos de pesos de cada año (48%), debe considerarse a la inflación del periodo (33%) y el aumento de beneficiarios (34%). Entonces, en rigor, los recursos son cada vez más eficientes por aumento de cobertura empresarial y por mayor aporte privado a los proyectos, pero no porque existan más recursos públicos significativos para articulación. De esta manera, la política tiene limitaciones de éxito en cobertura. Por otra parte, cada Programa busca las articulaciones que podría usar para hacer las intervenciones más integrales. Para esto se depende de la capacidad del gerente en el caso de PROFO y del consultor en PDP y/o de los empresarios. La propia red pública opera poco articulada. No existe una vía rápida para el acceso a instrumentos desde los programas de articulación que, aunque distorsione el acceso por libre demanda, permita potenciar los resultados.

La administración, que ha incorporado exitosamente a los privados, ha exigido sin embargo una gran cantidad de formalidades a cumplir para postular a los instrumentos y el plazo de respuesta excede a tres meses en la práctica en muchos casos, generando molestias para empresarios y AOI.

Un problema compartido es que los AOI, excepto algunos pocos, han mostrado poca capacidad para apoyar el fomento. Con pocos recursos propios, derivados de la adscripción voluntaria de sus asociados, y en muchos casos sin departamento de estudios que tenga datos y los ponga en valor para generar recomendaciones sectoriales no levantan una alta demanda que presione a los fondos públicos. Por razones muy parecidas a las anteriores, los AOI también carecen de capacidad de negociación para el diseño y mejoramiento del instrumental que administran. Entonces, no hacen evaluaciones, estudios por su cuenta y no protestan por no ser consultados para cambios.

El diseño de los instrumentos radica en el nivel central. No existen mecanismos formales de consulta a regiones, ni en el ámbito público, ni en el privado. Seguramente con muy buenas razones se han tomado decisiones de cambio, pero no se ha dispuesto el tiempo para ponerlas en práctica en pequeña escala a fin de prever problemas.

Falta proporcionalidad sectorial en el fomento. Es justo reconocer que existen recursos agrícolas en el presupuesto CORFO (20% en 2007), que pueden hacer parte de la explicación de la cantidad de programas de ese sector. Pero, los instrumentos operan por demanda. Entonces, la manufactura tampoco ha sido fuerte por su propia decisión o por la naturaleza menos gregaria de sus estructuras productivas y de agremiación.

En términos de evaluación final, se conocen muy pocos casos de programas que hayan perdurado en el tiempo. No se ha evaluado la continuidad de PROFO que terminaron de operar. Se sabe que las figuras legales que muchos PROFO adoptaron para operar han sido canceladas. La permanencia de las cadenas de proveeduría no ha sido formalmente monitoreada. Los PTI más recientes se adscriben a nuevas formas de articulación en el territorio (Programas de Mejoramiento de la Competitividad) y desde el año 2002 no se han realizado evaluaciones para PROFO y PDP y para el PTI no se ha realizado ninguna<sup>141</sup>.

### 5.3 Recomendaciones de política

Las principales recomendaciones que pueden hacerse al exitoso caso chileno, dicen relación con los siguientes puntos faltantes:

La política de articulación requiere de una declaración formal en sus objetivos, medios, responsables y resultados esperados. Su formación espontánea y su permanencia se deben en gran parte a la estabilidad institucional y la continuidad de personal clave de CORFO. Además, ello es necesario para producir ordenación ya que existe una gran cantidad de Instituciones, con dependencia de Ministerios diversos que actúan en fomento productivo con escasa coordinación. Si bien los programas territoriales (PTI y más recientemente ARDP), operan más claramente en esta lógica se necesita hacer más explícitos los encadenamientos virtuosos y también, despejar el número superior a la centena de instrumentos disponibles.

También aparece como recomendable que se focalicen recursos regional y sectorialmente. Este punto puede parecer contradictorio con la lógica de demanda, sin embargo si la Política Nacional de Innovación ha señalado que existen apuestas de competitividad, el quehacer de Fomento debiera sinérgicamente seguir esa lógica.

La participación de los empresarios, tanto en la administración como en la participación activa deberán reexaminarse en el sentido de incorporar mayor participación y también, para bajar la burocracia en la operación. Deben hacerse esfuerzos para que los AOI aumenten su capacidad propositiva, al mismo tiempo de que deben ser considerados explícitamente en el diseño y rediseño de instrumentos. También, el papeleo administrativo y el tiempo insumido en burocracia desalientan a nuevos demandantes (empresarios y AOI), aún cuando se reconoce que ha habido avances en sistemas de comunicación e informáticos entre CORFO y los AOI.

Los instrumentos gozan de un prestigio en la práctica luego de más de 12 años de operación. Son apreciados en sus resultados, pero se difunden relativamente poco. Tal vez la poca visibilidad de sus logros influya negativamente para que no reciban mayores recursos que permitan extender su influencia en los territorios y sectores económicos. Por otra parte, es también importante que sean evaluados con cierta regularidad y que dichas evaluaciones sean la base para proponer ajustes al diseño.

<sup>141</sup> El Ministerio de Hacienda, a través de su Dirección de Presupuestos, contempla evaluar los instrumentos de fomento CORFO el año 2010 y el BID también realizará una evaluación de PDP.

## Bibliografía

- Benavente, José Miguel (1997), Caracterización de los PROFO gestionados por SERCOTEC.
- BID- FUNDES (2007), Éxito exportador, innovación e impacto social.
- Chile Emprende (2005), La situación de la micro y pequeña empresa en Chile.
- Consultoría, NOMISMA (BID) para el Comité Público- Privado, Ministerio de Economía, 2002
- Consultorías Profesionales AGRARIA Ltda. (2002), Evaluación del Programa Desarrollo de Proveedores
- CORFO (2009), Guía para Empresas y Emprendedores.
- Crespi, Gustavo (2003), PYME en Chile: Nace, crece y... muere, para FUNDES.
- Departamento de Economía, Universidad de Chile (1997 y 2002), Evaluación de impacto de los PROFO.
- Dini, Ferraro, Gasaly (2007), Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina. División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, Santiago de Chile
- Dini, M. (2009) "Capital social y programas asociativos: reflexiones sobre instrumentos y estrategias de fomento de CORFO" en "Desarrollo productivo en Chile: la experiencia de CORFO entre 1990 y 2009" , Muñoz Gomá, O. (editor), FLACSO-Chile/CORFO, Editorial Catalonia, Santiago de Chile, 2009.
- FUNDES (2002), Desarrollo se escribe con PYME: El caso chileno.
- Hacia una Estrategia Nacional de Innovación, Gonzalo Herrera, Ministerio de Economía, 2005
- INTELIS, FUNDES, Ministerio de Economía (2008), La Dinámica Empresarial en Chile.
- Milesi y Aggio "Éxito exportador, innovación e impacto social", BID- FUNDES, 2008.
- Ministerio de Economía (2009), Política Nacional de Innovación para la Competitividad. Orientaciones y Plan de acción 2009-2010.
- Muñoz, Oscar (Editor), Desarrollo Productivo en Chile: La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009.
- NOMISMA –BID - Ministerio de Economía (2002), Consultoría para el Comité Público- Privado.
- Pérez, Carlota (1998), Desafíos sociales y políticos del cambio de paradigma tecnológico.
- Román, Enrique (2002), El Fomento Productivo en una economía de mercado.
- Rosales, Osvaldo (2004), Instrumentos de fomento productivo, fomento exportador, difusión tecnológica, capacitación, financiamiento y asociatividad

## Anexos Páginas Web y vínculos

- [www.clustersalmon.cl](http://www.clustersalmon.cl)
- [www.dipres.cl/574/articles-42689\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/574/articles-42689_doc_pdf.pdf)
- [www.gobiernotransparente.cl](http://www.gobiernotransparente.cl)
- [www.subdere.gov.cl/1510/propertyvalue-29021.html](http://www.subdere.gov.cl/1510/propertyvalue-29021.html)
- [www.sercotec.cl](http://www.sercotec.cl)
- [www.economía.cl](http://www.economía.cl)
- [www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl)
- [www.cnic.cl](http://www.cnic.cl)
- [www.ardp.cl](http://www.ardp.cl)
- [www.eurochile.cl](http://www.eurochile.cl)
- [www.minbda.cl](http://www.minbda.cl)

## Lista de entrevistados

1. Alvarez, Carlos, Vicepresidente Ejecutivo, CORFO
2. Cabrera, Sara, Gerente de Fomento, CORFO
3. Cádiz, Trinidad, Subdirectora Turismo de Intereses Especiales, InnovaChile, CORFO
4. Fantuzzi, Roberto, Director de ASEXMA (Asociación de Exportadores de Manufactura)
5. Fuster, Marcelo, Gerente General de ASIMET (Asociación de Industriales Metal Mecánicos)
6. Maureira, Augusto, Gerente General INTECH (Instituto Textil de Chile)
7. Moya, Ximena, Gerente de PTI, CORFO
8. Penjean, Mario, Director Área Desarrollo Empresarial de CODESSER (Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural)
9. Vega, María Angélica, Directora de la empresa consultora INAP
10. Vial, Tomás, consultor, ex Gerente CORFO
11. Zamora, Carlos, Gerente de PYME 21 (Cámara de Comercio de Santiago)

# Promoción de la articulación productiva en El Salvador

*Carmen Castro Blandón*

## Introducción

En El Salvador, la estrategia de articulación productiva ha sido impulsada desde el Ministerio de Economía<sup>142</sup> (MINEC), a través de sus dependencias relacionadas con la ejecución de la política económica, como son: la Comisión de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), la Subdirección de Encadenamientos Productivos y la Agencia de Promoción de las Exportaciones de El Salvador<sup>143</sup> (EXPORTA). Las acciones de apoyo de estas tres entidades, en general, han sido dirigidas al ámbito productivo y al segmento de las pequeñas y medianas empresas, excepto los instrumentos y programas de CONAMYPE orientados a promover la asociatividad empresarial en los cuales participan las microempresas. Si bien no ha habido una política de articulación productiva definida explícitamente como tal, se han impulsado estrategias de políticas focalizadas (orientadas a las micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME), al sector industrial y a la exportación) que han apoyado la facilitación de vinculaciones y encadenamientos productivos empresariales para mejorar la competitividad de las empresas y, en algunos casos, facilitar su internacionalización.

Para este trabajo se ha considerado principalmente la experiencia del MINEC, ya que es la entidad pública donde se centraliza el fomento productivo de El Salvador. Esta entidad —a través de sus dependencias— ha contado con la mayor gama de recursos y de instrumentos aplicados para la promoción

---

<sup>142</sup> Para más información, ver la página [en línea] [www.minec.gob.sv](http://www.minec.gob.sv)

<sup>143</sup> La Agencia EXPORTA formó parte de la Comisión de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CONADEI) dependiendo de la Presidencia de la República hasta mayo de 2009; en el gobierno del presidente Funes ha pasado a formar parte del MINEC. Para más información, ver la página [en línea] [www.exporta.gob.sv](http://www.exporta.gob.sv)

de la articulación productiva<sup>144</sup>; se estima que los fondos manejados desde esta dependencia han representado más del 50% del total de los recursos destinados para el fomento productivo en el país<sup>145</sup>.

## 1. Síntesis de la situación económica del país y su impacto en el sector productivo y en las MIPYMES

El Salvador ha impulsado, en las últimas dos décadas, una serie de reformas en distintos ámbitos que han sido muy importantes para modificar el contexto de negocios en el país; a modo de ejemplo, en lo económico se puede señalar: (i) la apertura económica creciente, implementada a través de diversos tratados de libre comercio suscritos con países como Estados Unidos, México, Canadá, Triángulo Norte de Centro América (Guatemala, Honduras, El Salvador), Colombia, Chile, Taiwán, entre otros; (ii) la implementación de reformas tributarias en la estructura impositiva; (iii) la privatización de la banca; y (iv) la aprobación de la ley de integración monetaria que entró en vigencia en enero de 2001 (Decreto No. 201) donde el tipo de cambio entre el colón y el dólar de los Estados Unidos de América se estableció, de manera fija e inalterable a partir de la vigencia de esta ley, a razón de ocho colones setenta y cinco centavos por dólar de los Estados Unidos de América. En el área social se impulsó una reforma educativa y comenzó a funcionar el Fondo de Inversión Social y el Programa Red Solidaria para apoyar poblaciones en situación de pobreza. En el terreno ambiental se estableció un órgano rector del tema con la creación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Y uno de los eventos más importantes en el ámbito de la institucionalidad democrática fue la firma de los acuerdos de paz (1992) que puso fin al conflicto armado en el país.

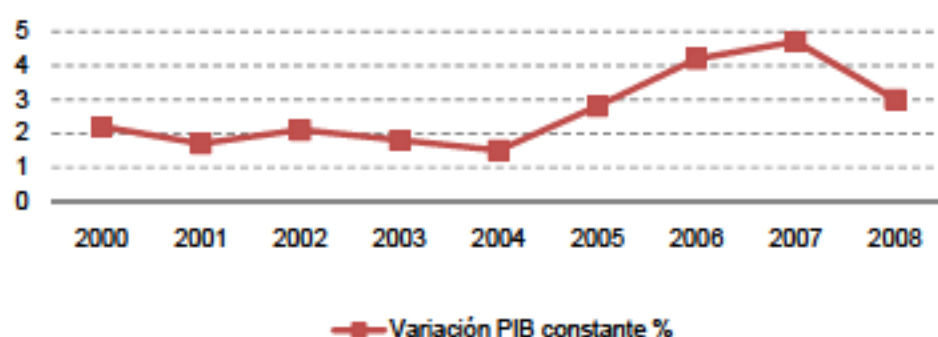
El desempeño económico de El Salvador, medido a partir de la variación anual del Producto Interno Bruto (PIB) del 2000 al 2008 puede ser útil para abordar la realidad económica del país en los últimos años. Se pueden establecer tres etapas dentro de ese periodo. La primera, que va desde el 2000 al 2004, es considerada la de menor crecimiento, con tasas del orden del 1,5% para el 2004, principalmente debido a la débil demanda interna, al estancamiento de las exportaciones, sobre todo por la recesión de la economía estadounidense, y además por los dos terremotos que se manifestaron en el país, en 2001, y que dejaron secuelas no sólo de pérdidas humanas (casi 1.200 personas) sino también en daños materiales estimados en 1.600 millones de dólares (alrededor del 12% del PIB). La segunda etapa, del 2005 al 2007, en la cual se registraron las mayores tasas de crecimiento de la década, con un crecimiento sostenido para cada año, y con la tasa más alta en el 2007 que ascendió a 4,7%; este despegue responde al buen desempeño de los sectores productivos (agro, turismo y exportaciones no tradicionales), al crecimiento del empleo formal, a la disposición, en esa época, de los Fondos del Milenio (FOMILENIO) para promover desarrollo productivo y humano en la Zona Norte del país, al desarrollo de la zona oriental derivada por la construcción del Puerto del Cutuco, y a la inversión en el sistema financiero (inversión extranjera directa) por la compra de los principales bancos del país con lo cual se logró la internacionalización de la totalidad de la banca. Sin embargo, el crecimiento experimentado en esos años fue menor al promedio de las economías de América Latina y el Caribe que de acuerdo a cifras de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) lo sitúan en 5,6% para la región (2006).

<sup>144</sup> Para efectos informativos se hará especial mención de los siguientes instrumentos de fomento productivo: el Fondo de Asistencia Técnica para Proyectos de Asociatividad Competitiva (FAT/PAC), el Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO) y el Programa de Consorcios de Exportación (PCE).

<sup>145</sup> Se estima que los fondos del sector público para el fomento de articulación productiva desde 1997 a la fecha ascienden a 16,63 millones de dólares incluyendo los proyectos del MINEC: Programa Nacional de Competitividad (PNCS), Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO), CONAMYPE, EXPORTA; así como los promovidos por la Secretaría Técnica de la Presidencia y el Programa FOMILENIO.



**GRAFICO 1**  
**PIB DE EL SALVADOR (VARIACIÓN ANUAL)**



Fuente: CEPAL.

La tercera etapa, a partir del 2008, muestra el inicio de una nueva fase de decrecimiento de la producción salvadoreña, en consonancia con el resto de los países de la región en general, sobre todo originada por la crisis económica de los Estados Unidos que generó una reducción en la demanda externa de este país que impactó en las exportaciones salvadoreñas que tenían al país del norte como uno de los principales destinos de su comercio. Por otra parte el país, y en general la región, sigue estando sujeto a la volatilidad de los precios de los *commodities*, del petróleo y las materias primas, los cuales tuvieron un alza excesiva durante este último año. Otro elemento que ha incidido negativamente y que agudiza la baja del crecimiento es la disminución del consumo privado, vinculada directamente con la desaceleración en el flujo de remesas recibidas de parte de los salvadoreños residentes en el exterior y principalmente aquellos radicados en Estados Unidos.

Los sectores de mayor importancia en el PIB del 2008 son la industria manufacturera, el comercio, los restaurantes y hoteles, y con un menor aporte la agricultura, caza, silvicultura y pesca. El PIB per cápita se situó en US\$ 1.537 mostrando un crecimiento anual inferior al del PIB (2,1%). La tasa de desempleo para el mismo año fue de 5,8%, y la inflación de 5,3%. Las exportaciones de bienes y servicios ascendieron a 6.320 millones de dólares y las importaciones 11,201 millones. La inversión extranjera directa (IED) ascendió a 463 millones de dólares, lo que representó un tercio de la IED del 2007. La economía se benefició con la entrada de remesas familiares (3.943 millones de dólares), aunque su ritmo de crecimiento se atenuó a un 6,7% a raíz de la crisis económica en Estados Unidos y el endurecimiento de su política migratoria. Las remesas cubrieron cerca del 81% del déficit comercial.

En el año 2009 se espera una caída en el nivel de la producción mundial debido a la recesión. Para El Salvador se espera una tasa aproximada de crecimiento del PIB del 1%, con una reducción de las exportaciones, las remesas y la IED. Este leve crecimiento estaría sustentado por el impulso del sector agropecuario y de servicios, además del efecto positivo de la ejecución de recursos de los Fondos del Milenio. A este ciclo de desaceleración iniciado en el 2008, hay que sumarle la nueva etapa que el país vive a partir de los comicios (en enero de 2009 se celebraron las elecciones legislativas y municipales, y en marzo de 2009, hubo elecciones presidenciales), donde por primera vez en la historia del país asume el poder ejecutivo un gobierno de izquierda (encabezado por la coalición del partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN) con el periodista Mauricio Funes como presidente. Funes y su gabinete asumieron el 1 de junio del 2009 y dedicaron los primeros meses de su mandato al diseño del plan de gobierno para los próximos 4 años de gestión, estableciendo enero de 2010 como fecha para su lanzamiento e implementación en el ámbito de todas las dependencias gubernamentales. Este período de transición ha traído incertidumbre a nivel económico, social y político, lo que vendrá a incidir también en el ciclo de contracción económica en el que se encuentra el país.

Para el 2009, las previsiones mostraban una disminución en la actividad económica y de los precios internacionales del petróleo que debería propiciar una inflación menor y que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos sea similar al del cierre del 2008. El Banco Central de Reserva (BCR) ha estimado que las remesas caerán un menos 10% al cierre de 2009. Por otro lado, las exportaciones sufrirían una caída de menos 15%.

## 1.1 La situación de las MIPYMES

El número de las MIPYMES<sup>146</sup>, se estima en 174.406 establecimientos formales para el 2005, los cuales se concentran mayoritariamente en la región urbana, principalmente en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS<sup>147</sup>) en donde se localiza una de cada dos empresas MIPYMES del país. El cuadro 1 muestra el número de establecimientos al año 2005.

**CUADRO 1**  
**ESTABLECIMIENTOS Y EMPLEO NO AGRÍCOLAS, POR SEGMENTO EMPRESARIAL**

	Comercio		Manufactura <sup>a</sup>		Servicios <sup>b</sup>		Total	
	Empresas	Empleo	Empresas	Empleo	Empresas	Empleo	Empresas	Empleo
Micro	105 364	153 970	21 189	38 426	28 753	63 725	158 574 <sup>c</sup>	264 365
Pequeña	8 239	44 618	1 076	16 723	2 818	39 319	13 208	112 576
MYPE	113 803	198 588	22 265	55 149	31 571	103 044	171 782	376 941
Mediana	1 548	34 005	287	16 140	445	21 443	2 624	80 913
MIPYME	115 351	232 593	22 552	71 289	32 016	124 487	174 406	457 854
Grande	189	25 544	315	133 435	164	58 639	772	241 727
Total	115 540	258 137	22 867	204 724	32 180	183 126	175 178	699 581

Fuente: VII Censo Económico, MINEC, 2005.

<sup>a</sup>: Incluye agroindustria

<sup>b</sup>: No incluye, transporte, electricidad, ni construcción.

<sup>c</sup>: De este total los cuentapropistas incluidos en el censo suman 116.525 establecimientos, que suman el 66.8% de los establecimientos MIPYME.

Haciendo una lectura rápida de la crisis y su impacto a nivel económico y empresarial, se puede identificar principalmente una pérdida de 31.490 empleos en el sector formal, según los registros del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS); se estima que 30.000 de esos empleos se perdieron precisamente al final del año 2008 principalmente en el sector de la construcción, y el resto de enero a julio del 2009. Al impacto en el empleo, puede sumarse la disminución en ventas que se estima en aproximadamente 24,57%, así como una persistente necesidad insatisfecha de acceder a créditos por parte de las empresas; a modo de ejemplo de esta situación, de enero a septiembre del 2009 el financiamiento para empresas constructoras cayó en 50%<sup>148</sup>.

## 1.2 Estado del arte del tema para los hacedores de política

En El Salvador no existe una definición formal, explícita y única sobre lo que debe ser una política de fomento a la articulación productiva; en cambio, sí existe una Política para la Competitividad Sostenible de las MIPYMES Salvadoreñas, cuya primera versión fue lanzada en el año 2000 y luego revisada en el 2007, donde fueron incorporados ejes de acción concretos que promueven la articulación productiva como base para el fomento de los encadenamientos productivos y cadenas de valor locales, regionales, nacionales e internacionales.

<sup>146</sup> Las MIPYMES, son unidades económicas que ocupan hasta cien personas, que se dedican a actividades no agrícolas, principalmente de comercio, manufactura y servicios. Con ventas anuales superiores a 5.715 hasta 7 millones de dólares.

<sup>147</sup> El AMSS es la zona geográfica que incluye 2 de 14 departamentos del país, San Salvador y la Libertad)

<sup>148</sup> Datos de la Cámara Salvadoreña de la Construcción, CASALCO.

En ambos casos la justificación de introducir mecanismos de cooperación empresarial se basaba en el hecho de que las empresas de estos segmentos eran más vulnerables y con menor capacidad para responder a las oportunidades de mercado que requieren de una escala considerable de producción, de estándares homogéneos de calidad, y de una oferta constante y segura que puede surgir a nivel local, regional, nacional o incluso internacional a partir de la apertura económica generada en los últimos veinte años en el país.

Se puede establecer que desde el año 2000<sup>149</sup>, la estrategia de fomento de la articulación productiva fue principalmente promovida por la CONAMYPE<sup>150</sup>, entidad adscrita al MINEC, a través de una labor de sensibilización y concertación con los diferentes actores del sistema de apoyo MIPYMES, que busca subrayar la importancia de enfrentar los retos y procurar alternativas que generen competitividad en las empresas mediante la asociatividad. Además han intervenido en esta área de acción otras entidades públicas que han focalizado su accionar en la promoción de la articulación para la exportación, como la Dirección de Desarrollo Competitivo Empresarial del MINEC, y la agencia EXPORTA, que en los últimos años estuvo adscrita a la Comisión Nacional de Promoción de las Exportaciones (CONADEI), que es una unidad dependiente de la Presidencia de la República.

Sin embargo, desde antes, en 1997, el MINEC realizó investigaciones y acciones, con fondos del Banco Mundial (BM) y el Programa Nacional de Competitividad de El Salvador (PNCES) ejecutado desde la Dirección de Desarrollo Competitivo Empresarial de este mismo ministerio, para identificar sectores o actividades económicas con potencial para promover clusters, partiendo de ocho grupos empresariales en los siguientes sectores y subsectores: apicultura, tecnologías de información, plantas y follajes, artesanías, turismo, cultivo y procesamiento del café, pesca y metalmecánica. Si bien el trabajo de articulación productiva en el país se inició de esta forma, esta experiencia no será incluida en el análisis de las políticas debido a las condiciones económicas y empresariales de El Salvador en esos años que dificultan un análisis de su incidencia, además de su mínimo alcance en términos de resultados.

También en ese año (1997) el MINEC organiza el Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO) que es un fondo de cofinanciamiento no reembolsable para las empresas PYME. En el 2000 CONAMYPE inicia la ejecución de la estrategia de asociatividad competitiva donde el instrumento de promoción por excelencia fue el Fondo de Asistencia Técnica para Proyectos de Asociatividad Competitiva (FAT/PAC por sus siglas) que al igual que FONDEPRO es un cofinanciamiento no reembolsable. En el año 2006 se ejecuta el Programa de Consorcios de Exportación por parte de EXPORTA, y en el 2007 la CONAMYPE implementa un Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) para el desarrollo de articulación empresarial de tipo vertical. Este último, el PDP, es visto como un aporte importante ya que complementa lo que el país ya tenía en asociatividad horizontal, hasta 2007, como instrumentos de asociatividad vertical<sup>151</sup>.

<sup>149</sup> Esto es durante el gobierno de Francisco Flores, 1999-2004.

<sup>150</sup> La Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, es una institución creada en 1996 mediante el Decreto Ejecutivo No. 48, quedando adscrita a la Vicepresidencia de la República. A partir del mes de julio de 1999, mediante Decreto Ejecutivo No.12, CONAMYPE pasó a formar parte del MINEC y a integrarse institucionalmente a los objetivos de la "Alianza por el Trabajo" que impulsó el gobierno. Este giro institucional respondió a la intención de que CONAMYPE contribuyera de una forma eficaz al desarrollo de la micro y pequeña empresa, como parte de los planes de desarrollo económico del país.

Desde sus inicios, la CONAMYPE se caracterizó por contar dentro de su Comisión Nacional con instituciones y personas que trabajan por el sector de micro y pequeña empresa. La preside el Ministro de Economía y le suple cualquiera de los dos Viceministros. El resto de los miembros, entre propietarios y suplentes, provienen de gremiales del sector, ONGS, programas nacionales de apoyo, y un miembro propietario y un suplente de exclusiva selección del Presidente de la República.

<sup>151</sup> Esto enriquece la caja de herramientas de los servicios de desarrollo empresarial y permite tener instrumentos específicos; de esta forma el país dispone de instrumentos para resolver problemas horizontales y verticales a los que se están adicionando nuevos programas como los del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que además buscan tener una visión de largo plazo (entrevista a Carlos López Cerdán Ripoll, consultor en el PDP de la CONAMYPE).

El concepto de articulación productiva (AP) manejado por las diferentes dependencias involucradas en su promoción (MINEC, EXPORTA, CONAMYPE) tiene diferentes matices, que se manifiestan en el foco de la intervención y en el interés de la promoción. Sin embargo, las tres entidades coinciden en reconocer que esta metodología busca promover una mejora de los negocios y el aprovechamiento de oportunidades comerciales a través de la cooperación empresarial.

En el MINEC, en particular desde el área de encadenamientos productivos de la Dirección de Competitividad Empresarial, se trabaja desde un enfoque de cadena de valor que parte desde el mercado y que está enfocado más hacia un rol como articuladores que como ejecutores<sup>152</sup>.

Por su parte, CONAMYPE visualiza el concepto de articulación productiva desde el segmento empresarial atendido y de su oferta de productos y servicios; en este sentido la articulación productiva es vista como la relación empresarial entre más de dos empresas para iniciar, mejorar o fortalecer la producción de bienes o servicios de cara a ganar competitividad en los mercados, ya sea en los que se está participando o nuevos mercados, tanto locales, nacionales o regionales<sup>153</sup>.

Por otro lado, EXPORTA, visualiza la articulación productiva partiendo del mercado, es decir desde la demanda y no desde la oferta; el punto de partido es establecer nichos de mercado claros donde un grupo de empresas pueda satisfacer las necesidades del nicho seleccionado<sup>154</sup>.

Entonces, los instrumentos que serán analizados son FONDEPRO, FAT/PAC y EXPORTA dado que son implementados en forma independiente por las tres instancias del gobierno mencionadas; ellos son de reciente implementación, responden al tema analizado en este documento y son considerados como mecanismos de promoción de la articulación productiva en la Política MIPYME que fue lanzada en 2007.

### 1.3 Relación entre políticas de articulación productiva con la política MIPYME y la política de desarrollo productivo

Como se ha dicho antes, la promoción de la articulación productiva reside en el MINEC a partir del diseño y la implementación de la Política MIPYME y sus ejes de acción relacionados con la asociatividad, los encadenamientos productivos y las cadenas de valor, asignando la coordinación de las diversas medidas de política a la CONAMYPE.

Estas líneas de acción han estado presentes en el Programa de Gobierno “Alianzas para el Progreso” de Francisco Flores (1999-2004), impulsadas desde el MINEC con el apoyo de la CONAMYPE y con foco en la articulación productiva de empresas para el aprovechamiento de los tratados de libre comercio firmados durante su mandato.

Durante el gobierno de Elías Antonio Saca (2004-2009), en su programa de gobierno “País Seguro” se continuó con el trabajo iniciado por el gobierno anterior, fomentando la promoción y la facilitación de esquemas de cooperación inter-empresarial, que fueron plasmados en la política

---

<sup>152</sup> El proceso comienza con información estratégica de oportunidades comerciales en el ámbito internacional, analizándolas desde las capacidades nacionales, trabajando la articulación productiva en las cadenas y definiendo básicamente desde esas oportunidades de mercado cuál sería la cadena objetivo en El Salvador. Para ello se define un escenario objetivo, las brechas por cubrir, así como las necesidades y requerimientos de las empresas de la cadena para que ésta sea competitiva, priorizando los elementos detonantes en la intervención para generar esa dinámica económica sacando a las cadenas productivas del estancamiento. En ese espacio de la información estratégica a través de la inteligencia competitiva y la articulación productiva de la cadena es donde actúa esta área del MINEC (Entrevista a Roberto Huevo, Subdirector de Encadenamientos Productivos de la Dirección de Competitividad Empresarial del MINEC).

<sup>153</sup> Entrevista a Mauricio Aguilar, Gerente de Servicios de Desarrollo Empresarial, CONAMYPE.

<sup>154</sup> Entrevista a Mónica Rodríguez, Asesora de Estrategias de Internacionalización de EXPORTA.

industrial del 2005<sup>155</sup>, en la estrategia nacional de exportación del 2006 y en la política MIPYME revisada y publicada en el 2007.

En el 2009, con el presidente Funes instalado en el gobierno, es necesario señalar que todas las entidades del sector público relacionadas con la política económica, como lo son el MINEC<sup>156</sup> y la CONAMYPE, han definido claramente de cara al futuro, un enfoque más territorial para cada una de las líneas de políticas MIPYME contempladas, asegurando incluso una vinculación directa de sus acciones con las municipalidades y organizaciones locales que fomentan el desarrollo empresarial en el país, tratando de llevar todos los instrumentos (los ya disponibles y los nuevos) al alcance de las empresas ubicadas no solo en el área metropolitana de San Salvador (capital de El Salvador) sino también al interior del país. Como se hemos señalado, el lanzamiento de los nuevos programas de gobierno fue programado para enero del 2010.

## 2. Las políticas de articulación productiva en el país

### 2.1 Orígenes

La promoción de estrategias de cooperación empresarial en El Salvador comenzó a mediados de la década de los 90 con programas y proyectos que adoptan la asociatividad como eje estratégico en sus planes de acción. De esta forma nacieron iniciativas como el Sistema de Apoyo Integrado de la Pequeña y Mediana Empresa (SIAPE)<sup>157</sup> y el Programa de Empresa de SwissContact. Ambas iniciativas se orientaron a apoyar la conformación de grupos asociativos de sectores de pequeña y medianas empresas.

La primera iniciativa desde el sector público salvadoreño llegó a través del MINEC con la creación del PNCES, que tenía como misión “promover las condiciones necesarias para el desarrollo de una economía competitiva que contribuya a generar una mejor calidad de vida para los salvadoreños, a través de alianzas estratégicas que promuevan acciones de responsabilidad compartida y coordinación de esfuerzos entre gobierno y sector privado”. El de “clusters” fue uno de los componentes del programa, con el propósito de promover el asociativismo y la cooperación entre productores, comercializadores y proveedores de insumos, servicios e infraestructura, para generar la ventaja competitiva de las actividades claves en el desarrollo económico del país.

Otro grupo de políticas de fomento productivo es concretado a través del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), creado en 1993 por decreto legislativo, el cual inicia operaciones en 1996 con su propio presupuesto proveniente de las cotizaciones de los patronos del sector privado y de las instituciones públicas autónomas (con ley de creación propia y dotadas de cierto carácter de independencia del resto del sector público en temas como las compras gubernamentales, etc.). Con este instituto se busca cerrar la brecha en la capacitación laboral y el déficit en formación a que conduce el mercado y, simultáneamente, se busca crear una infraestructura privada proveedora de estos servicios de capacitación.

Posteriormente, la continuidad de las iniciativas de promoción de la asociatividad se materializó en la política de apoyo a las micro y pequeñas empresas, publicada en el año 2000, que tenía el propósito de equiparar las condiciones de competitividad de este tipo de firmas con las de las grandes empresas nacionales y extranjeras. En esta política se incluyó la promoción de la

<sup>155</sup> Política Industrial de El Salvador 2005.

[http://www.minec.gob.sv/media%5Cdownloads%5CPROP\\_POLITICA%20INDUSTRIA.pdf](http://www.minec.gob.sv/media%5Cdownloads%5CPROP_POLITICA%20INDUSTRIA.pdf)

<sup>156</sup> Con el gobierno de Funes, EXPORTA ha pasado a formar parte del MINEC (junio 2009).

<sup>157</sup> Proyecto ejecutado por la Asociación de la Empresa Privada (ANEP) que nace en 1997, con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el propósito de constituir y consolidar relaciones de confianza entre las empresas, permitir la complementariedad eficiente de las respectivas capacidades productivas, el intercambio fluido de información, el desarrollo de experiencias de especialización por producto o proceso, el aprovisionamiento de recursos físicos, la comercialización conjunta, la contratación de servicios colectivos, etc.

asociatividad de los micro, pequeños y medianos empresarios, así como la facilitación del acceso al crédito y a la innovación tecnológica y proveeduría de información de mercado clave para la toma de decisiones, entre otras de las medidas impulsadas en esta estrategia.

La continuidad de gobiernos del mismo signo político en los últimos dos mandatos (que cubrieron los periodos 1999-2004 y 2004-2009) ha permitido la permanencia de este tipo de políticas de fomento productivo en el país, aunque los presupuestos por parte del Estado no han sido suficientes para implementarlas en su totalidad y los fondos provenientes de la cooperación internacional no han sido constantes, lo que ha impedido tener resultados y alcances significativos. Es más, aún no ha sido posible, vincular a este grupo de políticas con iniciativas de apoyo a la innovación y a la promoción de la calidad a pesar de los intentos realizados.

## 2.2 Las políticas públicas

En el 2000, el MINEC a través de la CONAMYPE publicó la Política Nacional para la Micro y Pequeña Empresa, que fue la primera política dirigida al segmento MIPYME en El Salvador, donde se incorporó el fomento a la asociatividad competitiva como una parte de la estrategia para promover mecanismos de articulación entre empresas de diferente tamaño y facilitar el acceso a los mercados nacionales y externos. La asociatividad surgió como una estrategia orientada al desarrollo de la especialización productiva y la complementariedad entre las firmas, en el marco de la implementación de acuerdos y acciones de promoción de redes de empresas MIPYME.

Para ejecutar esta estrategia, la CONAMYPE promovió una plataforma de asociatividad, con el propósito de generar un trabajo asociativo integral en el ámbito institucional, buscando un mayor alcance en cuanto a cobertura y sostenibilidad de los procesos, para lo cual se identificaron entidades que cumplieran con los siguientes criterios: (i) tener conocimiento del tema asociativo por estar promoviéndolo entre las MIPYMES; (ii) tener interés en el tema e identificarlo como factor importante para impulsar el desarrollo de las MIPYMES; (iii) estar dispuestas a impulsarlo como parte de la estrategia de desarrollo para los empresarios; y (iv) considerar su participación como elemento clave en la plataforma constituida para la construcción de la estrategia de asociatividad competitiva.

En base a estos criterios se determinó la participación de representantes de la cooperación internacional, del sector público, las organizaciones no gubernamentales, gremiales y asociaciones empresariales, universidades y otros. En total el grupo estuvo conformado por 12 entidades<sup>158</sup>. Este grupo promotor acompañó a CONAMYPE en la generación de propuestas, discusiones, consultas y validaciones sobre los cursos de acción a seguir para impulsar una estrategia de para promover la asociatividad en el país. En este marco y con un enfoque participativo, tratando de incluir los intereses y perspectivas de los grupos participantes, nació la Estrategia de Asociatividad Competitiva en El Salvador.

El proceso de estructuración de la estrategia comenzó con la definición de un concepto de asociatividad competitiva, que tuvo como propósito generar un nuevo enfoque, diferente al del cooperativismo que era lo que tradicionalmente se entendía por asociatividad en El Salvador). Para ello se partió de las experiencias que se venían desarrollando en América Latina. El concepto de asociatividad competitiva fue definido como la unión de dos o más empresas para enfrentar problemas comunes, satisfacer diferentes necesidades y lograr beneficios colectivos; se trata de una asociatividad competitiva cuando buscan mejorar el rendimiento, la calidad y el posicionamiento en el mercado (CONAMYPE, 2006).

<sup>158</sup> Fundación para el Desarrollo Sostenible (FUNDES), Fundación para el Autodesarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (FADEMYPE), Polígono Industrial de la Universidad Don Bosco, Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios (AMPES), Cámara Salvadoreña de Artesanos (CASART), Proyecto Morazán de la Unión Europea, Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico (SWISSCONTACT), el MINEC a través del PNCES, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), PNUD, la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), el Programa Nación 21 y la CONAMYPE.

En este momento inicial de promoción del tema en El Salvador, la CONAMYPE y el Grupo Promotor decidieron proponer como modalidad principal de asociatividad la de las redes horizontales, como forma de fortalecer a las empresas para trabajar con mayores economías de escala y poder abordar después otras modalidades que contemplen la integración vertical de las empresas, permitiendo su organización en redes más eficientes y complejas.

Los programas implementados, en ese primer momento, para promover la cooperación empresarial fueron tres: (i) el de promoción al fortalecimiento institucional para la asociatividad, que estaba orientado al desarrollo de una oferta especializada de servicios; (ii) los incentivos para la asociatividad, orientados a promover y estimular la cooperación como parte de una estrategia eficaz de desarrollo para las empresas, para lo cual se implementaron acciones específicas según la naturaleza de cada segmento empresarial; (iii) la promoción de la asociatividad para segmentos de población de bajos recursos, donde las microempresas de subsistencia, las mujeres y los indígenas eran considerados como grupos con bajo nivel de acceso a servicios financieros y no financieros, entre los cuales se buscaba promover grupos asociativos como una estrategia para mejorar su actividad económica; en este programa se implementaron principalmente dos proyectos: el de sensibilización y promoción de la cultura asociativa y otro que buscaba fortalecer las capacidades para asociarse en este tipo de segmentos.

La ejecución de la estrategia de asociatividad competitiva se basó principalmente en el instrumento de cofinanciamiento FAT/PAC, a través del cual se facilitaba asesoría especializada a un grupo de empresas para conformarse como grupo y participar en el desarrollo de un proyecto empresarial conjunto. Se estima que para dicho fondo se destinaron alrededor de 5 millones de dólares durante el período 2002 al 2008, integrando fondos del sector público y de la cooperación internacional<sup>159</sup>.

Durante el 2005, el MINEC lanzó una propuesta de política industrial que ponía a disposición del aparato productivo nacional, herramientas y condiciones para agregar valor a los productos producidos en el país y hacerlos más competitivos.

La política industrial incluía cinco ejes de acción, dos de los cuales estaban relacionados con el fomento de la innovación y de la calidad y la tecnología en el sector industrial, que se consideran como elementos claves para el fomento productivo de los países. FONDEPRO fue identificado para la ejecución como instrumento de cofinanciamiento para promover la innovación entre las empresas del sector. Una de las modalidades de apoyo de FONDEPRO incluía el fomento de cooperación empresarial de tipo horizontal en el sector industrial.

Esta política fue impulsada con el acompañamiento de la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), la principal gremial de empresarios industriales del país, y procuraba construir una instancia de coordinación al más alto nivel, con participación pública y privada, que lograra liderar la ejecución de las medidas incluidas en la normativa. Esto no se logró y la política no pudo ser implementada.

En el año 2006, EXPORTA en coordinación con la Corporación de Exportadores de El Salvador (COEXPORT) lanzaron la estrategia nacional de promoción de exportaciones en El Salvador<sup>160</sup>. Esta estrategia fue diseñada con una vigencia de diez años, es decir hasta el año 2016, en el cual se programaba exportar 12 mil millones de dólares. Al igual que la política industrial, la estrategia de promoción de exportaciones identificaba la necesidad de coordinar todas las organizaciones y servicios disponibles en el mercado para fomentar el comercio exterior, para lo cual determinó la coordinación de dicha estrategia desde un ente al más alto nivel con participación público-privada que liderará la ejecución de dicha propuesta. Esto tampoco fue posible y la iniciativa no fue llevada a ejecución en forma plena.

En octubre del 2007, el MINEC difundió una nueva política MIPYME en la cual hacía una revisión y actualización que incluía un recorrido completo de las políticas de fomento productivo

<sup>159</sup> Entrevista a Mauricio Aguilar, Gerente de Servicios de Desarrollo Empresarial, CONAMYPE.

<sup>160</sup> Presentación de la Estrategia Nacional de Exportaciones 2006-2016:  
[www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=pres...](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=pres...)

implementadas en el país desde 1989, los avances en términos de apertura comercial y los pasos dados en el desarrollo competitivo de las MIPYME. Esta política basa sus medidas en los censos económicos realizados en 2005 y establece cuatro ejes de acción, que incluyen los servicios de desarrollo empresarial para el crecimiento y la diversificación productiva y el fomento de la asociatividad como un elemento básico de los encadenamientos productivos.

En esta fase de fomento de la asociatividad, se pone especial énfasis en la consolidación de los grupos formados en el marco de la primera política de apoyo MYPE lanzada en el 2000, reforzando presupuestariamente el FAT/PAC como instrumento para fomentar cooperación empresarial. En esta etapa se busca que los grupos empresariales desarrollen y lleven a cabo proyectos empresariales de forma colectiva para que puedan palpar los beneficios de este tipo de modalidad de actuación.

A pesar de la apuesta por el fomento de la cooperación empresarial en esta etapa de ejecución, los recursos fueron limitados, tanto por parte del Estado como de la cooperación internacional.

### 2.2.1 Los objetivos de los formuladores de política

Básicamente, los objetivos de los formuladores de la política de articulación productiva en El Salvador pueden establecerse a partir de los elementos que las entidades participantes han aportado al proceso de diseño y ejecución de esa política. Ellos son los siguientes:

- Generar mayores y mejores oportunidades de empleo e ingresos.
- Atenuar las fallas de mercado existentes.
- Desarrollar conocimiento y habilidades en el capital humano.
- Fortalecer la productividad y competitividad de las empresas apuntando a estándares internacionales.
- Diversificar la producción e incrementar el valor agregado.
- Desarrollar capacidades en las empresas para enfrentar una mayor competencia derivada de la apertura económica.
- Integrar y desarrollar las regiones del país.
- Ampliar y fortalecer la base empresarial del país,
- Contribuir al crecimiento económico equitativo y sostenible.
- Fomentar la coordinación entre el sector público y el privado, a través de la participación en el diseño de planes estratégicos y en el acceso, contribución y uso de recursos y programas.

Estos objetivos fueron incluidos en la Política de Apoyo a la MIPYME lanzada en el año 2007 y sirvieron de base para los diferentes proyectos y programas impulsados para fomentar el desarrollo competitivo de este tipo de empresas.

### 2.2.2 Los comienzos de los principales instrumentos y procedimientos

La política de articulación productiva que opera en el país, proviene de más de un esquema de aplicación y se diferencia también de acuerdo al instrumento y a la institución ejecutora.

Para preparar el terreno y comenzar la ejecución de la estrategia de asociatividad competitiva, CONAMYPE implementó una serie de programas desde el lado de la oferta, como los de formación técnica de consultores independientes y de entidades proveedoras de servicios de desarrollo



empresarial, con el propósito de ampliar y especializar las capacidades técnicas disponibles. De esa forma, se formaron cuarenta y siete técnicos de más de veinte instituciones<sup>161</sup>.

Una vez ejecutado el primer programa de formación técnica, se dio comienzo al proceso de transferencia hacia una institución privada para dar sostenibilidad a la intervención. La entidad seleccionada fue FUSADES, quien desarrolló tres réplicas adicionales del programa con participación de técnicos a nivel nacional y regional.

Para complementar la formación de cuadros técnicos con desarrollo institucional, CONAMYPE transfirió la metodología de redes empresariales a dieciocho entidades con presencia nacional<sup>162</sup>.

Las dos acciones mencionadas permitieron colocar en el mercado equipos técnicos competentes para la provisión de los servicios de desarrollo empresarial requeridos para la implementación de la estrategia de asociatividad competitiva. Las instituciones y los técnicos formados se convirtieron en los principales proveedores de servicios de fomento asociativo.

Por el lado de la demanda, CONAMYPE inició un proceso de sensibilización de empresarios de los segmentos MIPYME que incluyó las ventajas de trabajar con un enfoque de tipo asociativo, así como los beneficios y los factores claves para iniciar un proceso de este tipo.

Luego se realizó un análisis del marco jurídico del país, de las figuras legales vigentes, de los alcances y limitantes legales para la promoción de la asociatividad. Esto se concretó en un documento que fue difundido entre empresarios y entidades involucradas en la implementación de la estrategia de asociatividad competitiva para ser utilizado como recurso básico para asesorar y conducir un grupo asociativo hacia la formalización<sup>163</sup>.

El primer instrumento de coordinación horizontal impulsado desde CONAMYPE nació en 2002 bajo el nombre de FAT/PAC, con un esquema de operación de tres pisos y el propósito de cofinanciar los procesos necesarios para promover la asociatividad empresarial.

En la primera fase el proyecto buscó conformar grupos integrados por al menos ocho empresas (productoras y comercializadoras de bienes y servicios) interesadas en mejorar y desarrollar su competitividad. Las primeras acciones se focalizaron en el diagnóstico y la conformación de los grupos asociativos, que en esta fase se conoció como FAT/PAC primera etapa. En el 2003, se desarrolló la fase II del FAT/PAC que buscaba consolidar los grupos asociativos apoyados previamente, construir y ejecutar un proyecto empresarial colectivo. Las fases de conformación y de consolidación de los grupos eran implementadas de forma independiente.

La Figura 1 ilustra cómo fue el esquema de trabajo implementado para ejecutar los instrumentos a través de CONAMYPE.

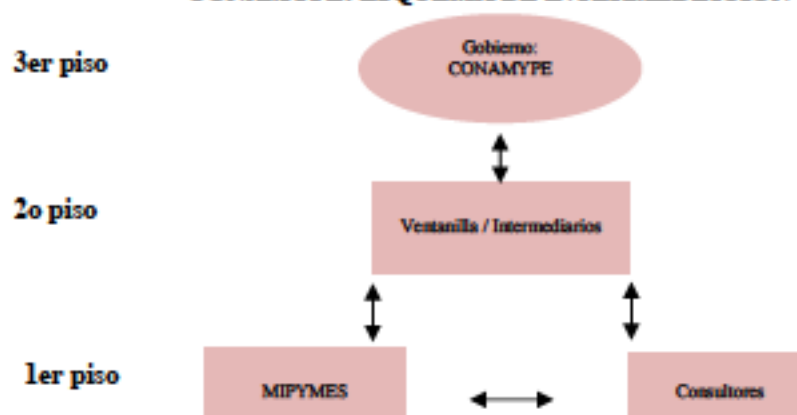
---

<sup>161</sup> El listado de las instituciones está compuesto por: Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), Asociación Salvadoreña para el Desarrollo Integral (ASALDI), Agencia de Desarrollo Económico Local de Morazán, AMPES, Corporación de Proyectos Comunales de El Salvador (PROCOMES), Comité Nacional de Microempresarios (CONAMIS), CASART, Dirección de Agro-negocios del Ministerio de Agricultura, Escuela de Comunicación Mónica Herrera, Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral (FUSAI), FUSADES, FADEMYPE, Fundación PROESA, FUNDES, Fundación Segundo Montes, Fundación para la Educación Integral Salvadoreña (FEDISAL), Fundación Desarrollo y Turismo (FUNDESTUR), Instituto para la Cooperación y Autodesarrollo (ICADE), Polígono de la Universidad Don Bosco, Sistemas Culturales y varios consultores independientes.

<sup>162</sup> El listado de las instituciones está compuesto por: ASI, AMPES, Alcaldía del Municipio de El Paraíso Departamento de Chalatenango, Asociación de Desarrollo Comunal Pro-turístico de Perquín Departamento de Morazán (PRODETUR), CONAMIS, CASART, Coordinadora de Cooperativas y Comunidades para el Desarrollo de la Costa (CODECOSTA), Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CCIES), Escuela Empresa del Departamento de Sonsonate, FUSADES, FUNDES, FADEMYPE, FUNDESTUR, Fundación Río Lempa (FUNDALEMPA), Fundación Segundo Montes, ICADE, PROCOMES, Sociedad de Comerciantes e Industriales (SCIS).

<sup>163</sup> Ver documento denominado "Formas jurídicas de asociación de personas y asociaciones" completo en Biblioteca Empresarial del sitio web de CONAMYPE ([www.conamype.gob.sv](http://www.conamype.gob.sv)), correlativo 143.

**DIAGRAMA 1**  
**CONAMYPE: ESQUEMA DE INTERMEDIACIÓN**



Fuente: Asociatividad competitiva, una plataforma para el desarrollo de la mipyme. Conamipyme/minec 2006.

Los roles que corresponden a cada uno de los niveles de intermediación son los siguientes:

- **CONAMYPE:** tiene el papel de proveer fondos, establecer regulaciones y normas, y hace las veces de una superintendencia que evalúa y mide el impacto de las actividades, y se encarga de difundir y promover el modelo y la estrategia implementada.
- **VENTANILLA/INTERMEDIARIOS:** se dedican a la atención del público, es decir de los beneficiarios, a la administración de los fondos, el monitoreo de la calidad del servicio y a vincular a las empresas con los consultores.
- **CONSULTORES:** son los proveedores de servicios de consultoría.
- **MIPYMES:** son las que demandan los servicios asociativos a la ventanilla y seleccionan entre los consultores a aquel que les brindará asistencia durante el proceso.

Los agentes que operaron el instrumento de fomento de la asociatividad como ventanillas en el ámbito nacional fueron ocho<sup>164</sup>, algunos de ellos con presencia en regiones específicas del país para lograr una mayor cobertura geográfica; la mayoría de estas entidades habían sido receptoras de la transferencia de metodología de redes implementada por CONAMYPE en las primeras etapas.

Los criterios usados para la selección de las ventanillas fueron: poseer una fuerte reputación en la sociedad civil, con fluida interlocución con CONAMYPE y MINEC, poseer un mínimo de capacidades técnicas y experiencia en la administración de programas para terceros, entre otros requerimientos de viabilidad financiera incluidos en un proceso de licitación pública que se hizo aplicando la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública<sup>165</sup>. La administración de dichos fondos por parte de la ventanilla genera una remuneración que no debe ser superior al 15%<sup>166</sup> de acuerdo al marco normativo de dicho instrumento.

En el 2007, la CONAMYPE desarrolló una primera experiencia del programa de desarrollo de proveedores (PDP), con el apoyo técnico de consultores contratados por CEPAL, para generar

<sup>164</sup> Las instituciones que participaron fueron: FUSADES, CCIES, FEDISAL, Fundación Promotora de la Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa (CENTROMYPE), ADEL MORAZAN, SWISSCONTAC, SAN VICENTE PRODUCTIVO y COEXPORT.

<sup>165</sup> Documentos relacionados con las instituciones de la Administración Pública:  
<http://www.mh.gob.py/moddiv/HTML/informacion.html>

<sup>166</sup> Marco general de FAT para el desarrollo de la MYPE: mecanismo para la operación para los fondos específicos. Ver Biblioteca Virtual de CONAMYPE [www.conamype.gob.py](http://www.conamype.gob.py) correlativo No. 56.

articulación productiva y cooperación empresarial de tipo vertical entre empresas grandes y/o medianas y MYPES del parque empresarial nacional que tenían una relación de cliente a proveedor.

Este programa comenzó en septiembre de 2007 para transferir un instrumento técnico de corto plazo para el desarrollo y la mejora de las micro y pequeñas empresas proveedoras que facilitan insumos de producción a medianas y grandes empresas salvadoreñas, de modo tal que pueda ser compatible con el modelo o estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo impulsado en el país y mostrando en el corto plazo mejoras en la competitividad de las empresas participantes, especialmente en las proveedoras MYPE.

El programa se desarrolló en tres etapas. La primera consistió en un curso taller de consultores con identificación de perfiles de proyectos a desarrollar como parte de un ejercicio práctico durante el proceso de formación. La segunda consistió en una selección minuciosa de anteproyectos para una práctica de campo y completar así la transferencia de la metodología a los consultores. La tercera etapa contempló la ejecución de la asistencia técnica directa con las micro y pequeñas empresas proveedoras de las empresas medianas y grandes.

Para la implementación de esta prueba piloto PDP no hubo subsidios de co financiamiento empresarial para la compra de los servicios de desarrollo empresarial implementados por el equipo consultor. La transferencia metodológica fue financiada por CONAMYPE y contó con el apoyo de CEPAL; los ejercicios prácticos fueron desarrollados ad-honorem por los consultores receptores de la transferencia metodológica.

Estas actividades de CONAMYPE para fomentar la cooperación empresarial de tipo vertical fueron realizadas hace poco tiempo, por lo cual no serán incluidas en el análisis de instrumentos del siguiente capítulo. Además, la CONAMYPE (al momento de preparación de este documento, a fines de 2009) estaba evaluando los resultados de la transferencia teórico-práctica y sistematizando la metodología con el propósito presentarla como una de las experiencias que ha dado inicio a la promoción de la cooperación empresarial vertical en el país.

Por su parte el MINEC, mediante una unidad técnica especial, está a cargo de la administración del FONDEPRO, que es un instrumento de cofinanciamiento para fomentar la competitividad de las MIPYMEs salvadoreñas como parte de la política industrial implementada en 2005<sup>167</sup>.

FONDEPRO funciona con un modelo de segundo piso, con una modalidad de actuación que se apoya en una gestión técnico profesional para la evaluación de proyectos empresariales y cuenta con participación público-privada en la toma de decisiones en el ámbito de la dirección y asignación de fondos, como ilustra la Figura 2.

---

<sup>167</sup> FONDEPRO nace a partir de una prueba piloto en el marco de la estrategia de fortalecimiento de la competitividad y la capacidad exportadora de las pequeñas y medianas empresas salvadoreñas, operando en base a un programa de costo compartido, que era conocido como Fondo de Fomento de las Exportaciones (FOEX).

**DIAGRAMA 2**  
**FONDEPRO: ESQUEMA DE INTERVENCIÓN**



Fuente: Fondepro.

Por su parte EXPORTA, en el 2006 inició actividades para la conformación de consorcios de exportación con una metodología propia que permite guiar a las empresas que deciden agruparse para enfrentar de manera conjunta el proceso exportador.

Este modelo incluye diversos documentos y formularios, que se combinan con la participación de un asesor entrenado por EXPORTA que interviene en cada una de las fases que componen la metodología: oportunidad comercial, determinación de la oferta exportable, conformación del consorcio y puesta en marcha del proyecto<sup>168</sup>.

El proceso de conformación de consorcios de exportación es financiado en su totalidad con fondos públicos a través de EXPORTA. Esto incluye servicios de consultoría especializada para facilitar la formación de los grupos de empresas, su consolidación y la puesta en marcha del consorcio; el MINEC, a través de FONDEPRO, cofinancia proyectos empresariales y actividades colectivas del consorcio como lanzamientos y participación en ferias y misiones comerciales.

### 2.3 Experiencias en el ámbito del sector privado, organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional

Existen en El Salvador casos de articulación productiva que han sido implementados por asociaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos de cooperación internacional impulsando programas de con sus asociados o en sectores o actividades económicas específicas, sin recurrir al uso de los instrumentos públicos descritos antes.

<sup>168</sup> La metodología ofrece un esquema ordenado y sistematizado de trabajo que surge de las experiencias de consorcios de exportación apoyadas en diversos países por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

Entre las gremiales empresariales se puede mencionar la experiencia de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CCIES) que mediante el Centro de Apoyo a la PYME (CAPYME) viene trabajando desde 2007 en tres programas que son: (i) el programa de enlace comercial que comenzó como una prueba piloto con el financiamiento de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) para colaborar en la búsqueda de vinculación comercial entre la oferta de la Región de los Nonualcos (en el departamento de La Paz) con la demanda del Gran San Salvador (la capital del país); (ii) el programa de fomento de cadenas de valor competitivas impulsado por el MINEC con el cual se fortaleció la cadena productiva del sector químico-farmacéutico beneficiando a empresarios productores de medicamentos desarrollados a partir del noni<sup>169</sup>; y (iii) el Programa de Desarrollo de Proveedores impulsado por el PNUD, cuya unidad ejecutora tiene sede en dependencias de la CCIES.

Por su parte, la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO) ha impulsado un fondo competitivo y de desarrollo de un sistema de aportaciones<sup>170</sup> denominado FOCAGRO, creado para generar un entorno favorable para fomentar e integrar las cadenas de agro negocios, la generación de valor agregado, la competitividad y la reconversión productiva del sector agropecuario y agroindustrial salvadoreño en el contexto de la apertura comercial y los tratados de libre comercio, particularmente con los Estados Unidos de Norteamérica. Las cadenas agro productivas impulsadas a través de este fondo son las de lácteos, maíz blanco, sorgo-avícola, porcicultura-cárnicos y arroz. Del 2005 a la fecha se han apoyado cerca de 100 proyectos por un valor total de US\$ 3 millones.

Como parte de las experiencias a cargo de ONG, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) decidió inducir y acompañar procesos de desarrollo territorial en zonas del país con potencial. Su intervención, que comenzó en 2005, se ha estructurado a partir de tres programas específicos que cubren los temas vinculados con el desarrollo económico local, el fortalecimiento institucional y el medio ambiente. La intervención se ha concentrado en dos territorios (Sierra Tecapa-Chinameca<sup>171</sup> y la Región de los Nonualcos<sup>172</sup>), fomentando cadenas productivas de café, miel, turismo, frutas, lácteos y logística y transporte. Los fondos han ascendido a US\$ 2,8 millones y provienen en su totalidad de y proyectos no reembolsables de organismos internacionales.

Como ejemplos de proyectos directos en AP que contemplan fondos y ejecución de organismos y cooperación internacional se pueden mencionar:

- El componente de desarrollo productivo de FOMILENIO (US\$87 millones provenientes de la Cuenta del Reto del Milenio<sup>173</sup>), divide las grandes cadenas de valor de los sectores hortícola, frutícola, lácteos, forestal, turismo y artesanías en cadenas específicas, las cuales agrupan los distintos eslabones en función de un mercado concreto, un grupo de clientes o una región geográfica afin. El enfoque principal es resolver los cuellos de botella que limitan el desarrollo, la sostenibilidad y la rentabilidad de las cadenas de valor en un mercado determinado, mediante el fomento de la innovación tecnológica como herramienta para facilitar el acceso y uso de tecnología adecuada y eficiente a los actores de las cadenas. Este proyecto es de reciente ejecución (2007) y finalizará en el 2012.

<sup>169</sup> El noni, fruta del diablo o mora de la India (*Morinda citrifolia*) es una planta arbórea o arbustiva de la familia de las rubiáceas; originaria del sudeste asiático. Se emplea como producto medicinal para aumentar las defensas y combatir enfermedades.

<sup>170</sup> Los recursos financieros se obtienen del aporte directo de cada uno de los sub-sectores agroindustriales participantes de las cadenas agroproductivas relacionadas con la importación de diferentes productos, tales como: maíz amarillo, maíz blanco, arroz granza, carne de cerdo y alguna variedad de quesos.

<sup>171</sup> Zona eminentemente cafetalera son seis municipios que están en el Oriente del país: Alegría, Berlín, Santiago de María, Tecapá, Jucuapa y Chinameca.

<sup>172</sup> Son quince municipios del Departamento de La Paz y un municipio del Departamento de San Vicente que es Tecohaca.

<sup>173</sup> Esta cuenta (Millenium Challenge Account en inglés) es administrada por Millenium Challenge Corporation (MCC) que es una agencia independiente del gobierno de los Estados Unidos, financiada por el congreso de ese país, diseñada para trabajar con los países más pobres para reducir la pobreza a través del crecimiento económico sostenible.

- Programa de Oportunidades Productivas para Pequeños Productores Rurales (PRORURAL) ejecutado por la Cooperativa para las Remesas Americanas a Europa (CARE) y financiado por el BID (por US\$1.3 millones) para mejorar el rol y el desempeño de los micro y pequeños productores rurales en las cadenas de valor agropecuaria, forestal y maderera, textiles, artesanías, eco-turismo, y ambiental, para conseguir mejoras en los ingresos y relaciones socio-económicas más equitativas. El proyecto se ejecutó del 2006 al 2008 y se lograron desarrollar nueve microempresas con 360 familias beneficiadas de los departamentos de Chalatenango, Sonsonate, Ahuachapán, San Miguel y Morazán.
- Programa de Articulación Productiva a nivel regional impulsado por el Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centro América (CEMPROMYPE), con el propósito de articular a las MIPYME Centroamericanas y conseguir una mayor incidencia de este tipo de empresas en el proceso de integración centroamericana y una mayor articulación con los mercados. El trabajo de esta organización ha dado lugar a la creación de un Consejo MIPYME Centroamericano<sup>174</sup>.
- Proyecto de Desarrollo de Proveedores del PNUD en El Salvador (financiado por 1.1 millones de dólares financiados por el PNUD y \$1 millón de dólares financiados por el BID), para el mejoramiento de la competitividad de las cadenas productivas (redes verticales) de las pequeñas y medianas empresas en el país. Su ejecución comenzó en mayo de 2008 y en octubre de 2009 fue lanzado a nivel nacional por lo cual no se contaba con resultados a la fecha de cierre de este documento; sin embargo, la programación del proyecto espera desarrollar actividades con veinticuatro grandes empresas y en interacción con un número de hasta diez PYMES por gran empresa al momento de cierre del programa en el 2011.

### 3. Los instrumentos de política

#### 3.1 Descripción de los principales instrumentos

Los principales instrumentos de política de apoyo a la articulación productiva que son objeto de análisis en este documento son tres y funcionan por demanda; se trata del Fondo de Asistencia Técnica para Proyectos de Asociatividad Competitiva (FAT/PAC), el Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO) y el Programa de Consorcios de Exportación (PCE), que son ejecutados por CONAMYPE, MINEC y EXPORTA respectivamente.

##### FAT/PAC

Los recursos están orientados al apoyo de proyectos de colectivos empresariales que buscan mejorar aspectos vinculados con las actividades de su cadena productiva como el aprovisionamiento, la comercialización y otros. Se trata de un cofinanciamiento para grupos de empresas (conformados por un mínimo de 5 y un máximo de 12 firmas), para facilitar el acceso a servicios especializados para la conformación de grupos asociativos orientados a mejorar su competitividad empresarial.

Los requisitos para acceder a los recursos del FAT/PAC son: i) tener una micro o pequeña empresa de los sectores agroindustria, pequeña industria, servicios y comercio, con un establecimiento para el desarrollo de sus actividades y un mínimo de seis meses de operación en el mercado; ii) tener ventas anuales que no sobrepasen los seis millones de colones o su equivalente en dólares (685.714,28 dólares); iii) tener hasta 50 trabajadores como máximo; iv) estar dispuesto a participar en proyectos asociativos y a pagar el 20% del precio total de la consultoría.

<sup>174</sup> No hay datos disponibles sobre la inversión destinada por CENPROMYPE para este programa.

El proyecto subsidia hasta un 80% del valor de la consultoría para la etapa de formulación de proyectos:

- 1a. etapa: asistencia técnica para la conformación de grupos. Hasta 1.125 dólares por empresa. Tiempo de duración: 9 meses.
- 2a. etapa: ejecución del proyecto. Hasta 3.000 dólares por empresa por año. Tiempo de duración: 12 meses.

Como contraparte, las empresas deben: i) solicitar información en CONAMYPE o en cualquiera de los agentes operadores contratados por la Comisión para operar el programa; ii) realizar el diagnóstico grupal; iii) seleccionar el consultor a partir de una lista de expertos que pueden brindar el servicio; iv) firmar el contrato para la ejecución del servicio; v) pagar el 20% correspondiente al aporte económico del grupo de empresarios; y vi) participar activamente con el consultor en la ejecución de la consultoría solicitada.

## FONDEPRO

El FONDEPRO es una iniciativa del Ministerio de Economía, para fomentar el desarrollo de las exportaciones, la calidad, la asociatividad, la productividad y la innovación, que incluye la adopción y la incorporación de mejoras tecnológicas para el fortalecimiento competitivo de las MIPYMES, a través de un cofinanciamiento no reembolsable.

Los beneficiarios son las MIPYMES exportadoras y con potencial exportador, sean éstas personas jurídicas o naturales, del sector privado nacional, ubicadas en el territorio salvadoreño, dedicadas -en forma individual o asociativa- a la producción y comercialización de bienes y servicios, cuyas ventas anuales totales no superen los 7 millones de dólares.

El cofinanciamiento otorgado alcanza hasta un 70 % del proyecto con un máximo de 25.000 dólares. Las líneas de apoyo a las empresas están vinculadas con: innovación y tecnología; calidad y productividad; desarrollo de mercados; asociatividad; producción más limpia; desarrollo de franquicias y turismo.

Las modalidades de apoyo son: a) por proyecto<sup>175</sup> y b) *fast track*<sup>176</sup>, que es una forma de aprobación rápida de postulaciones de bajo monto para financiar actividades específicas. Esta modalidad de gestión de fondos evita el desfase entre la oportunidad de la iniciativa empresarial y los procedimientos que tienen que seguir los proyectos de mayor envergadura.

## PCE

Este es el único instrumento que subsidia el 100% del costo de los servicios de asistencia técnica y está orientado a adecuar la oferta exportable de las empresas a las exigencias de la demanda internacional mediante la implementación de acciones conjuntas de grupos de firmas con el objetivo de generar sinergias y aumentar la competitividad, reduciendo los riesgos y costos de la internacionalización.

El programa está dirigido principalmente a empresas pequeñas y medianas del mismo segmento empresarial y que cuenten con un nivel de desarrollo homogéneo. El programa busca apoyar empresas que cuenten con cierta capacidad para invertir en los proyectos derivados del plan de trabajo del consorcio; también está dirigido a microempresas, sobre todo del sector servicios, que cumplan con el perfil señalado.

El programa fomenta la conformación de alianzas formales de mediano o largo plazo, entre empresas con autonomía financiera, legal y gerencial mediante servicios ofrecidos por EXPORTA

<sup>175</sup> Aporte máximo individual o asociativo: 25 mil dólares.

<sup>176</sup> Aporte máximo: (i) individual 5 mil dólares, (ii) asociativo: 25 mil dólares.

para la formación y puesta en marcha de consorcios. Estos incluyen: a) servicios básicos como apoyo secretarial, asistencia legal y enlaces institucionales; b) servicios de promoción que incluyen asistencia técnica, capacitación, eventos comerciales, marca común, comunicación conjunta y publicidad; c) servicios ampliados como investigaciones de mercado, estándares de calidad, investigación y desarrollo de nuevos productos, venta y facturación, recuperación de créditos y cobros.

### 3.2 Cambios operativos y modificaciones en la ejecución de los instrumentos

Los tres instrumentos mencionados han sufrido cambios operativos que han modificado la modalidad de ejecución; los principales cambios han sido los siguientes.

- Cambios en la ejecución del FAT/PAC
- Durante los dos primeros años de ejecución, el FAT/PAC se implementaba en dos etapas totalmente independientes: la fase I de conformación del grupo y la fase II de ejecución del proyecto empresarial. Debido principalmente a la desarticulación de los grupos, al cabo de la primera fase, por la demora de la asesoría especializada entre una etapa y la otra, ya que los procesos de asignación eran demasiado largos, desde 2004 se pasó a unir ambas fases en un solo proceso que contempla la conformación del grupo y la ejecución de los proyectos empresariales.
- El cambio de nombre, objetivos y alcance del FONDEPRO
- El instrumento que inicialmente se conocía como FOEX y que tenía como objetivo el fomento de las exportaciones de las pymes, a partir de 2005 pasó a llamarse FONDEPRO para actuar con un enfoque más amplio y acompañar la política industrial lanzada por el MINEC; sus objetivos, además del fomento de las exportaciones pasaron a ser el apoyo a la calidad, la asociatividad, la productividad, la innovación, la adopción e incorporación de mejoras tecnológicas y de todas aquellas líneas que fortalezcan competitivamente a las MIPYMES.
- Cambio de administrador del PCE
- Desde junio de 2009, al producirse el cambio de gobierno en el país, EXPORTA, la unidad ejecutora del PCE, dejó de depender de la Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CONADEI) y pasó a formar parte del MINEC. Las modificaciones que esto podría generar en el programa serían dadas a conocer a partir de comienzos del 2010 con el lanzamiento de los programas de gobierno de todas las dependencias.

### 3.3 Población objetivo y recursos

Las mypymes son las beneficiarias de los tres instrumentos señalados.

En los cuadros 2 y 3 se muestra el número de beneficiarios y el monto de recursos publicados por las entidades ejecutoras como efectivamente traspasados para su implementación, en el período 2002-2009.

**CUADRO 2**  
**NÚMERO DE EMPRESAS BENEFICIADAS POR SEGMENTO**  
**E INSTRUMENTO 2002-2009**

Instrumento	MIPYMES	%
FAT/PAC	1.721	87,72
FONDEPRO	217	11,06
PCE	24	1,22
Total	1.962	100,00

Fuente: Elaboración del autor a partir de CONAMYPE, MINEC y EXPORTA.



**CUADRO 3**  
**RECURSOS FINANCIEROS POR INSTRUMENTO 2002-2009**

Instrumento	US\$	
	En millones	%
FAT/PAC	5,00	46,42
FONDEPRO	5,40	50,13
PCE	0,07	3,45
Total	10,47	100,00

Fuente: Elaboración del autor a partir de CONAMYPE, MINEC y EXPORTA.

Existe una gran debilidad en el tratamiento de la información en las diferentes entidades del sector público vinculadas a la ejecución de los proyectos, por lo cual no es posible desagregar los datos por beneficiario según tamaño de empresa para cada uno de los instrumentos. Sin embargo por el enfoque de los mismos se podría inferir que los principales beneficiarios del FAT/PAC son MYPES, mientras que los del FONDEPRO y del PCE son PYMES por el nivel de desarrollo que deben tener las empresas beneficiarias.

En términos de recursos, y bajo el supuesto expuesto en el párrafo anterior, se puede establecer que para el FONDEPRO y el PCE se han destinado el 53,57% del total mientras que para el FAT/PAC se han destinado el 46,43% del total.

Los fondos para el FAT/PAC provenían del sector público e incluían además el financiamiento de la Cooperación de los Países Bajos, del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas a través del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (INCAE/CLACDS), del BID, de la GTZ, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y de la Unión Europea (UE), entre otros.

Para el caso de FONDEPRO, los gastos de operación se financian con recursos del MINEC provenientes del presupuesto de la Nación mientras que los fondos destinados a los apoyos de cofinanciamiento no reembolsable provienen de distintas fuentes de la cooperación multilateral y bilateral, como el Banco Mundial, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la Unión Europea y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

En el caso del PCE todos los fondos provenían del sector público.

### 3.4 Beneficiarios

Los gráficos 2, 3 y 4 muestran el número de proyectos y beneficiarios de acuerdo a los datos disponibles para cada instrumento.

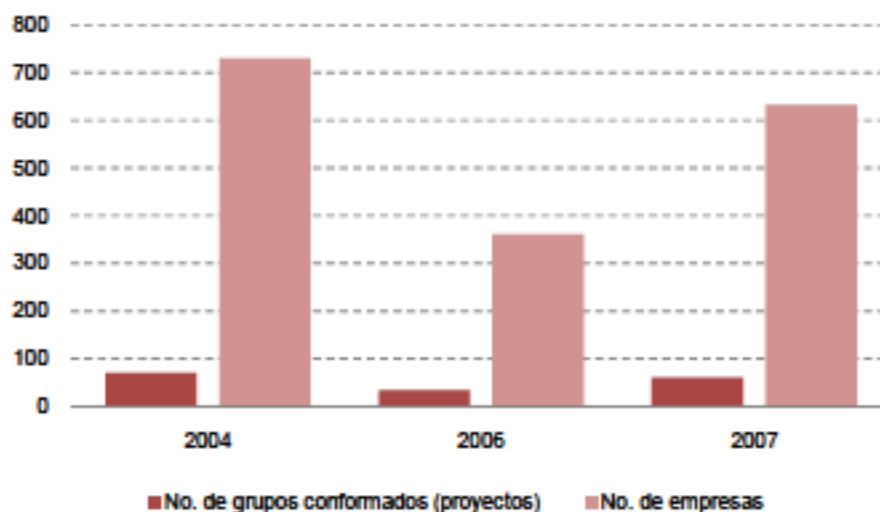
En relación con el FAT/PAC, la mayor atención se registra en el año 2004 con aproximadamente el 43%<sup>177</sup> de los grupos conformados durante este año. En el 2006 el número de proyectos se redujo a 33 (equivalente al 20% del total) contando con 360 empresas involucradas. En el 2009 hubo un repunte que se manifestó en el apoyo a 60 grupos asociativos. Estos cambios en el número de empresas atendidas y proyectos están relacionados con el flujo de fondos provenientes de la cooperación. Los proyectos estaban conformados entre 6 a 12 empresas cada uno. De los instrumentos analizados, el FAT/PAC es el que presenta el mayor número de beneficiarios.

En relación con FONDEPRO, no se puede establecer el número de empresas atendidas por año, y se observa una evolución importante en el número de iniciativas pasando de 22 en el 2002 a 364 en el 2008.

<sup>177</sup> CONAMYPE (2008).

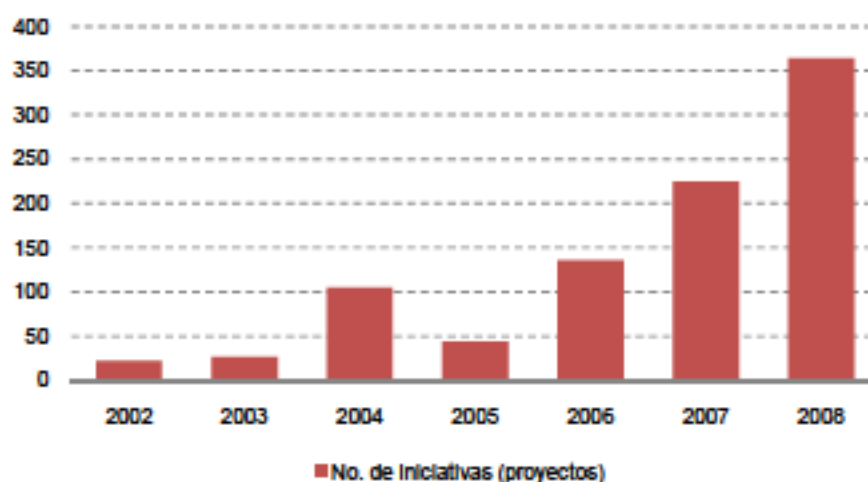
En el PCE, por su parte, el alcance ha sido menor tanto en número de empresas beneficiadas como en el de proyectos impulsados (consorcios). La tendencia de la atención en el periodo 2006-2009 ha sido más o menos constante, se han apoyado de 2 a 3 consorcios por año, y el número de empresas beneficiadas es de entre 5 a 7 empresas por año.

**GRÁFICO 2**  
**GRUPOS ASOCIATIVOS CONFORMADOS Y EMPRESAS BENEFICIARIAS DEL FAT/PAC 2004-2007**



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por CONAMYPE.

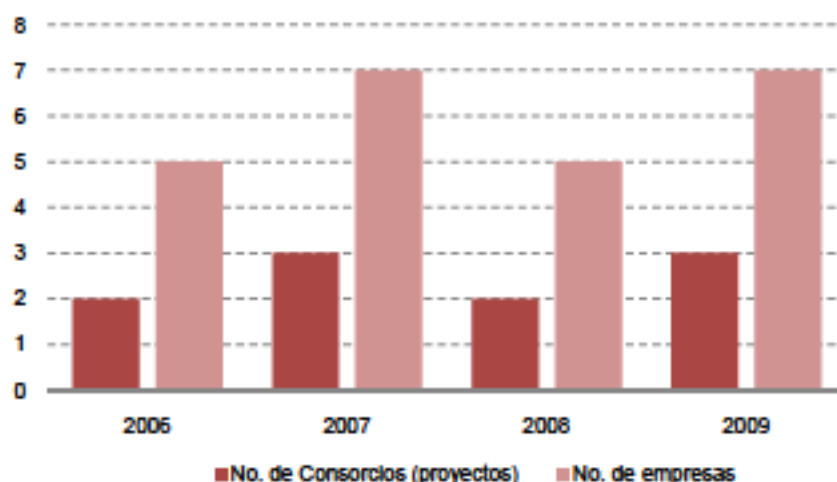
**GRÁFICO 3**  
**PROYECTOS APOYADOS POR FONDEPRO 2002-2008**



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por FONDEPRO.

Nota: no ha sido posible obtener el dato de empresas atendidas por año.

**GRÁFICO 4**  
**NÚMERO DE CONSORCIOS CONFORMADOS Y EMPRESAS BENEFICIARIAS**  
**POR EL PCE 2006-2009**



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por PCE.

En términos regionales el FAT/PAC ha atendido empresarios en el ámbito nacional, logrando llegar a 13 de los 14 departamentos (93% del territorio) del país, si bien registra una mayor demanda en la zona central, como muestra el Cuadro 4.

**CUADRO 4**  
**NÚMERO DE GRUPOS CONFORMADOS Y EMPRESAS BENEFICIARIAS**  
**DEL FAT/PAC 2004-2007**

Región del país	Nº de Grupos	No. de Empresas
Occidente	22	270
Paracentral	45	494
Central	58	576
Oriental	38	381
<b>TOTAL</b>	<b>163</b>	<b>1.721</b>

Fuente: elaboración propia a partir de datos CONAMYPE.

Como para los otros dos instrumentos analizados, no hay datos disponibles de las empresas atendidas por zona geográfica del país, no es posible hacer un análisis comparativo de la cobertura geográfica de los tres instrumentos.

El Cuadro 5 muestra la distribución (en porcentajes) de las empresas atendidas por sector de actividad, donde puede observarse que la industria es el sector que mayor demanda ha generado en el FAT/PAC con un 43% del total de empresas beneficiarias; luego le siguen las empresas de turismo con un 32% y de la agroindustria con un 20%.

**CUADRO 5**  
**PORCENTAJE DE EMPRESAS BENEFICIARIAS POR SECTOR**  
**Y POR INSTRUMENTO 2002-2009**

Sector/Instrumento	FAT/PAC	FONDEPRO	PCE
Industria	43.0	n.d.	50.0
Turismo	32.0	n.d.	-
Agroindustria	20.0	n.d.	12.5
Servicios	4.0	n.d.	37.5
Comercio	1.0	n.d.	-
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>n.d.</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos de CONAMYPE, MINEC y EXPORTA.

Nota: n.d. significa que no hay datos disponibles.

En el caso del PCE, el 50% de las empresas atendidas proviene del sector industrial, y dentro de este provienen de las ramas ligadas a metalmecánica, plásticos, química y farmacia, y confecciones. El sector agroindustrial responde con un 12,5% de las empresas apoyadas para la conformación de consorcios correspondiendo específicamente al rubro alimentos. Las empresas de servicios apoyadas representan el 37,5% del total, tratándose de aquellas firmas que se dedican a la venta de servicios internacionales como los de abogacía, consultorías especializadas, bienes raíces y diseño, entre otros.

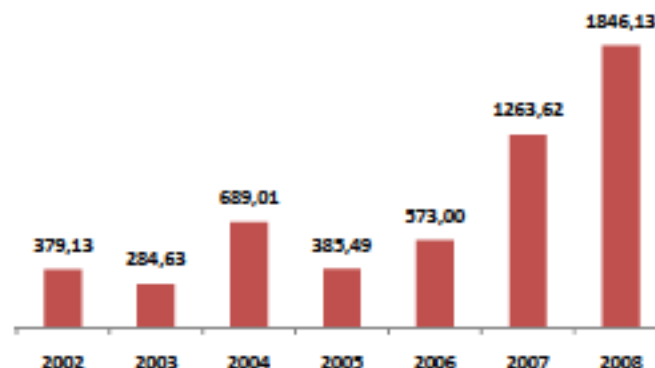
### 3.5 Recursos asignados y gastados

Las cifras proporcionadas por el MINEC y por EXPORTA dan cuenta de los recursos destinados para el instrumento de demanda FONDEPRO y el instrumento de oferta PCE respectivamente. En general, los recursos asignados son iguales a los gastados. CONAMYPE no ha publicado datos anualizados de la inversión destinada a la ejecución de sus instrumentos.

Para el caso del FONDEPRO la colocación de fondos tiene relación directa con la disponibilidad de los mismos y no con la capacidad para colocarlos u otros factores. El Gráfico 5 muestra que el uso del instrumento presenta un comportamiento creciente ya que la inversión se quintuplicó en el 2008 en relación al año 2002; está pasando de US\$ 379,13 mil en 2002 a US\$ 1.846,13 en 2008.

En el PCE, los fondos gastados se han mantenido constantes en los cuatro años del período 2006-2009 como ilustra el Gráfico 6.

**GRÁFICO 5**  
**INVERSIÓN EN EL FONDEPRO PERÍODO 2002-2008**  
*(en miles de US\$)*



Fuente: MINEC y EXPORTA.

**GRÁFICO 6**  
**INVERSIÓN EN EL PCE 2006-2009**  
*(en miles de US\$)*



Fuente: MINEC y EXPORTA.

### 3.6 Mecanismos de monitoreo y sistemas de información

En El Salvador el monitoreo de los programas de apoyo y el uso de sistemas de información sobre la gestión pública es un tema pendiente, aunque durante el gobierno de Elías Antonio Saca (2004-2009) se hizo un intento por avanzar en su implementación, que no pudo concretarse debido a deficiencias y carencias en las dependencias de gobierno encargadas de alimentarlo.

Según especialistas vinculados al FAT/PAC, este careció de un sistema general de monitoreo y seguimiento de la información, ya que cada institución relacionada con la ejecución del instrumento y de la estrategia de asociatividad competitiva dedicó sus esfuerzos en forma aislada para monitorear su intervención pero sin hacer esfuerzos coordinados para poder evaluar los resultados agregados de la estrategia, ni el impacto en las empresas beneficiarias de los diferentes proyectos implementados, tanto aquellos que son desde la demanda y como los de oferta<sup>178</sup>.

### 3.7 Mecanismos de transparencia en el uso de recursos y rendición de cuentas

Desde el año 2005, el gobierno de El Salvador, a través del Ministerio de Hacienda, ha implementado el módulo público de Compras y Adquisiciones de la Administración Pública (COMPRASAL) conocido como MODDIV que es la herramienta técnica que permite la divulgación oportuna de las adquisiciones y contrataciones que realizan las instituciones de la Administración Pública del país, con el objeto de lograr mayor participación de ofertantes nacionales e internacionales y transparentar los procesos.

Este sistema está disponible en línea en la dirección <http://www.mh.gob.sv/moddiv/HTML/>. En esta página se puede encontrar información sobre convocatorias vigentes, documentos y noticias relacionados con las compras del estado, enlaces y contactos con las unidades de adquisiciones y compras de cada dependencia gubernamental así como un banco de inhabilitados para ofertar en los procesos de compra de la administración pública.

Los tres instrumentos de apoyo analizados en este trabajo deben cumplir con los procesos que establece la ley y efectuar las respectivas publicaciones a través del sistema MODDIV. Se detallan a

<sup>178</sup> En las entrevistas, en especial con CONAMYPE, surgió la falta de un sistema de seguimiento, de evaluación, de impacto de todas las iniciativas a cargo del grupo promotor, de forma tal de llegar un poco más allá en cuanto a medición de impacto con las empresas.

continuación algunos elementos adicionales para cada instrumento a partir de los comentarios hechos por los especialistas que fueron entrevistados.

## FAT/PAC

La operación del FAT/PAC a través de un modelo de tres pisos permitió generar un mecanismo de transparencia en el manejo de los recursos gracias a que los fondos dispuestos en el mercado para uso de las empresas se ejecutaron mediante procesos de compras públicas amparados por la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) que exige que cada proceso de contratación sea claro, ágil y oportuno, asegurando procedimientos idóneos y equitativos.

## FONDEPRO

La transparencia del FONDEPRO radica principalmente en la aplicación de una moderna tecnología informática y de comunicaciones a los procedimientos de postulación y administración de los proyectos de demanda de servicios.

Al revisar los procedimientos *on line* que tiene que seguir un postulante, se puede observar la facilidad con que pueden ser accedidos y cumplimentados.

Los procedimientos a seguir por los postulantes están en el sitio web de FONDEPRO y se pueden realizar en línea; son de fácil acceso y garantizan, que a todos los postulantes se les hagan las mismas exigencias para cada línea de apoyo. Su diseño se basa en un modelo de plan de negocios simplificado que centra sus exigencias en los antecedentes y el análisis de los aspectos críticos y centrales que justifican la pertinencia y viabilidad del proyecto empresarial, sin caer en complejidades técnicas exageradas y no fundamentales para la justificación del proyecto.

Otro aspecto a destacar relacionado con la transparencia del instrumento, es el derecho de todo postulante a presentar personalmente su proyecto ante el Comité de Evaluación y a dialogar con los evaluadores. El postulante recibe aportes y análisis que agregan valor a su proyecto, lo que es muestra de la vocación, el interés y el valor del diálogo por parte de los integrantes del Comité de Evaluación. Se puede decir que aún en el caso de un proyecto empresarial objetado, el postulante sale de su entrevista con el Comité de Evaluación con la sensación de haber obtenido un beneficio para su negocio.

## PCE

Más allá de la aplicación de la LACAP en los procesos de contratación de los consultores que brindan la asesoría a los consorcios de exportación del PCE, no se cuenta con información adicional sobre mecanismos de transparencia.

## 3.8 Estudios, percepciones relevantes y evaluaciones

### 3.8.1 Estudios

De los tres instrumentos analizados en este trabajo, FONDEPRO es el único que cuenta con un estudio externo (Vicens y Stark, 2009) en el cual el instrumento es analizado en la óptica de mejores prácticas de apoyo a la MIPYME para fomentar innovación y desarrollar las exportaciones.

Para este estudio sobre FONDEPRO, los autores analizaron los reglamentos, estadísticas de desempeño e impacto, revisaron algunos proyectos empresariales apoyados, y consideraron las opiniones de los propios beneficiarios, integrantes del Consejo Directivo, Comité de Evaluación y ejecutivos, así como de entidades de prestigio nacional como FUSADES.

El análisis de la experiencia de FONDEPRO muestra que el instrumento está a la vanguardia del proceso de reformas económicas e institucionales. Aunque los autores identifican desafíos

importantes como temas aún pendientes para FONDEPRO, por otra parte señalan que el camino adoptado es el más adecuado para demostrar que el profesionalismo, la probidad y la excelencia pueden ser patrimonio también del sector público y que es posible incorporar la relación con el sector privado más allá de pruritos ideológicos o excluyentes.

En el documento los autores recomiendan trabajar en la consolidación y fortalecimiento del FONDEPRO, tanto en la parte institucional como financiera. Una expresión consecuente de esta apuesta sería una política de fomento que proyecte en el largo plazo la competitividad internacional de la MIPYME de El Salvador.

Por otro lado, se señala que las buenas prácticas de FONDEPRO son una referencia clave para que otros países de la región implementen sus propias políticas de fomento a la MIPYME y así evitar brechas competitivas a nivel regional que sean un obstáculo para el aprovechamiento equitativo de los espacios de comercio ampliado que se están construyendo en forma conjunta.

### 3.8.2 Percepciones relevantes

Para contar con información relevante sobre el desempeño de los programas analizados en este documento, se realizaron entrevistas a formuladores de política y operadores de los instrumentos así como a representantes de gremios cuyas asociaciones han sido ventanillas de los instrumentos de articulación productiva estudiados o beneficiarias de los programas.

Respecto a la política de articulación productiva, la mayoría de los entrevistados coincide en valorar como relevante la inclusión de los temas vinculados a la articulación productiva como eje o estrategia de las políticas de fomento productivo lanzadas en el país. Sin embargo también identifican debilidades vinculadas con los recursos técnicos y financieros asignados que no resultan suficientes para una implementación eficaz y eficiente. Esta limitante de recursos ha impedido obtener mayores resultados y alcance en la ejecución de las políticas.

Esta deficiencia, vinculada con los años analizados en este trabajo, puede ser identificada como una oportunidad en el contexto de asunción del nuevo gobierno ya que puede servir para evaluar los instrumentos, los programas, su operatividad y resultados. Esto debería dar lugar a la implementación de las reformas necesarias para mejorar las acciones y darles continuidad, sobre todo en lo relacionado con la articulación productiva ya que es considerada parte importante de una estrategia que permite apoyar a las empresas de forma integral y conlleva a mayores resultados, alcance y vinculación directa con mercados.

En caso de que los recursos públicos sean insuficientes se recomienda al gobierno recurrir a los organismos de cooperación, a fin de continuar con las intervenciones basadas en el fomento a la articulación productiva desde una estrategia que recoja la experiencia anterior y la mejore.

Los entrevistados también señalan limitaciones por parte de los instrumentos del gobierno focalizados en sectores o actividades con potencial, como es el caso del sector artesanal, donde lo que se ha logrado hacer es fundamentalmente con aportes de la gremial de artesanos y la cooperación internacional.

Como consecuencia cada actor del sistema de apoyo a las MIPYMEs realiza intervenciones aisladas, independientes y sin un enfoque común como país que ha originado duplicidad de esfuerzos y un alcance limitado de las intervenciones.

El accionar del sector público con el sector privado, incluso con la cooperación internacional, ha sido sumamente descoordinado a pesar de los intentos de política. Es por ello que resulta sumamente importante trabajar en forma conjunta entre todos los actores del sistema de apoyo a las MIPYMEs.

El enfoque basado en el territorio es un elemento importante para aprovechar el potencial de las empresas, los diferentes actores y llegar a las regiones y departamentos.

La nueva Directora de CONAMYPE, Ileana Rogel, confirma este enfoque territorial para el futuro de la estrategia de articulación productiva impulsada desde el sector público, en coordinación

con los gobiernos locales en función de sus propias demandas y desarrollando capacidades en los mismos territorios.

Los entrevistados han señalado que se requiere fortalecer el trabajo de las entidades públicas en el ámbito del apoyo a la MIPYME, en general, y en el fomento a la articulación productiva, en particular, pues cada una de las instituciones públicas involucradas ha trabajado en forma descoordinada y sin una coherencia y visión compartida de sus acciones. La ausencia de coordinación y liderazgo también fue señalada por otros representantes de instituciones de apoyo (no públicas) provenientes de ONG, organismos de la cooperación internacional y gremiales empresarias. De las entrevistas realizadas surge la recomendación de trabajar en el fortalecimiento institucional y en procurar una organización pública o del sector privado que tome el liderazgo en el tema en el país.

### 3.8.3 Evaluaciones internas

CONAMYPE cuenta con dos evaluaciones internas del instrumento FAT/PAC, que fueron realizadas, una al finalizar la ejecución de fondos USAID y la otra en el marco del programa de la Unión Europea. Estas evaluaciones han sido difundidas entre las instituciones que participaron en la implementación de la estrategia de asociatividad competitiva e incluidas por CONAMYPE como dos informes de sistematización de la experiencia (CONAMYPE, 2006 y CONAMYPE, 2008).

Estos documentos hacen un recorrido y una sistematización de la experiencia señalando los resultados y lecciones aprendidas del proceso junto con el aporte de CONAMYPE a la estrategia de articulación productiva implementada.

En general, CONAMYPE ha aprendido sobre la implementación del instrumento a partir del trabajo en terreno con las empresas, confirmando la necesidad de trabajar con un enfoque de demanda para que los empresarios se apropien realmente del proceso. El enfoque basado en la articulación productiva muestra que los grupos de empresas deben vincularse a un mercado y trabajar en una cadena productiva específica, a la vez que reafirma la necesidad de acompañar los servicios de desarrollo empresarial con servicios financieros para, de esta forma, cerrar el ciclo de necesidades de los grupos empresariales que son apoyados.

## 4. Análisis de resultados y evaluación

### 4.1 Resultados cuantitativos

Los tres instrumentos que se han analizado en este estudio y que constituyen una parte sustantiva de la política de articulación productiva en El Salvador han llegado a aproximadamente 1.962 beneficiarios en el período 2002-2009 (Ver Cuadro No. 2). Se trata de una cifra aproximada puesto que las entidades carecen de sistemas de información y monitoreo de sus instrumentos. Este resultado es sumamente bajo (1,1%) en relación con número de empresas registradas en el último censo económico (174.406 empresas MIPYME en 2005). Sin embargo, ninguno de los instrumentos contemplo dentro de sus objetivos lograr una mayor cobertura del parque empresarial, y adicionalmente estos instrumentos no han contado con recursos suficientes ni permanentes que hicieran posible un mayor alcance.

La evolución del número de beneficiarios atendidos por cada instrumento muestra tendencias variables:

Para el caso de FAT/PAC, el número de beneficiarios fue creciente en dos de los tres años estudiados aunque en 2007 éste fue menor que en el primer año de implementación. En lo referente a los recursos se puede señalar que la inversión promedio por empresa fue de alrededor de 2.905 dólares, con un valor menor al final del período analizado debido a una tendencia decreciente de los recursos provenientes de la cooperación internacional en los últimos años de gestión.



FONDEPRO es el instrumento que presenta una tendencia creciente en el número de iniciativas apoyadas, aunque no se puede establecer si esto se corresponde con el número de empresas atendidas ya que el instrumento puede haber sido utilizado más de una vez por la misma empresa. Más allá de esta consideración, la inversión de FONDEPRO por empresa beneficiada asciende a 25 mil dólares aproximadamente y es mucho más alta que la de los otros dos instrumentos analizados (FONDEPRO, 2009).

La evolución del PCE ha sido constante en relación al número de grupos de empresas atendidos, con 2 consorcios por año aproximadamente. Y la inversión por consorcio es similar a la del FAT/PAC, 3 mil dólares aproximadamente.

La distribución geográfica del FAT/PAC permite decir que se trata de un instrumento con cobertura nacional ya que los datos proporcionados muestran que ha estado presente en 13 de los 14 departamentos del país, con una mayor concentración en la zona central y paracentral (63%), que resulta coherente con la distribución geográfica de las empresas en el país (una de cada dos empresas opera en esta región). No ha sido posible obtener datos sobre la distribución geográfica de los otros dos instrumentos.

En relación con el número de beneficiarios por sector económico, el industrial parece ser el centro de la atención para dos de los tres instrumentos (43% FAT/PAC y 50% PCE). Si bien esto es positivo debido al mayor valor agregado en la industria, puede también ser visto como una deficiencia en la cobertura sectorial pues el 85% de las empresas del país se dedica al comercio y los servicios.

## 4.2 Resultados cualitativos

En relación con los objetivos que se establecieron para la política articulación productiva de El Salvador como la generación de mayores y mejores oportunidades de empleo e ingreso, y la contribución al crecimiento económico equitativo y sostenible del país, puede decirse que ninguno de los instrumentos analizados permite ver hasta donde se han alcanzado ya que no hay una evaluación de impacto que muestre indicadores duros derivados de las intervenciones.

En cuanto al objetivo de atenuar las fallas de mercado, de acuerdo a la política MIPYME 2007, incluye: a) **normativas:** leyes, regulaciones, reglamentos, procedimientos y trámites, b) **condiciones institucionales y operativas:** servicios de calidad para facilitar y propiciar el desarrollo de inversiones, de la producción y de los flujos comerciales (importación y exportación); c) **disposición de servicios públicos eficientes y competitivos públicos o privados:** dotación y tratamiento de agua, energía eléctrica, telecomunicaciones, correo, etc.; e) **infraestructura de apoyo a la producción:** carreteras, calles, puertos, aeropuertos; f) **seguridad en las operaciones:** jurídica y ciudadana. Tomando como base este enfoque de la política se puede decir que los beneficiarios de los programas de articulación productiva disminuyeron las fallas de mercado relacionadas con la disposición de servicios de desarrollo empresarial, mientras que el resto de los programas, que están relacionados con el entorno de negocios fue poco o nunca abordado.

El objetivo relacionado con el desarrollo del conocimiento y del capital humano fue medianamente logrado entre los beneficiarios de los instrumentos de articulación productiva, pues los empresarios han participado en actividades de formación y de asistencia técnica especializada en el marco de los programas.

El fortalecimiento de la productividad y competitividad de las empresas bajo estándares internacionales fue poco logrado pues los instrumentos, en la mayoría de los casos, abordaban problemas relacionados con la consolidación de los grupos y la elaboración de un proyecto empresarial y en casi ninguna de las fases se llegó a promover la implantación de sistemas de gestión de la calidad o certificaciones. De los tres instrumentos analizados, el único que tenía una línea clara de innovación y calidad era FONDEPRO, a pesar de lo cual, los resultados en esta área no logran observarse en los datos proporcionados por la institución.

En cuanto a diversificar la producción nacional e incrementar el valor agregado, normalmente las intervenciones de los programas de articulación productiva buscan mejorar los productos, diferenciarlos e incrementar su valor; este objetivo puede decirse que se cumplió medianamente, aunque no es posible verificarlo por la falta de evaluaciones de resultado e impacto.

Dado que dos de los tres instrumentos estaban dirigidos a fomentar la internacionalización de las empresas, se puede decir que aquellas que participaron en esos programas lograron desarrollar capacidades para hacer frente a la apertura de mercados impulsada en el país; lamentablemente el número de beneficiarios de estos instrumentos es el menor, por lo que el impacto a nivel nacional puede ser valorado como mínimo y el cumplimiento del objetivo de política como insuficiente.

Integrar y desarrollar las regiones del país ha tenido relativo éxito, al promover el trabajo en redes para ganar escala de mercado, principalmente porque se ha trabajado promoviendo la cooperación empresarial de tipo horizontal sin tomar en cuenta las cadenas productivas ni los territorios, y por lo tanto la mayoría de grupos de empresas ha trabajado sin considerar la articulación con las potencialidades económicas de las regiones.

Fomentar la coordinación entre los actores del sector público y privado ha sido uno de los objetivos pendientes, y quizás puede ser calificado como uno de los más complicados. En general, los intentos de coordinación han sido fallidos, con políticas que han quedado sólo en documentos sin llevarse a una ejecución efectiva por la falta de coordinación entre las entidades que trabajan el tema de la articulación productiva en el país.

## **5. Principales logros, problemas, lecciones y recomendaciones de política**

### **5.1 Logros**

- Instalación de las condiciones necesarias para implementar instrumentos de demanda y de promoción de la articulación productiva. Con todos los instrumentos analizados en el documento y con la inclusión del tema de articulación productiva como eje de acción de las políticas de apoyo MIPYME en el país, se concluye que se han establecido las condiciones básicas necesarias para ejecutar mecanismos que promuevan la articulación productiva.
- Cobertura a nivel nacional. Se ha logrado que empresas fuera del área central del país sean beneficiarias de los instrumentos, logrando cobertura en 13 de 14 departamentos del país.
- Los instrumentos han sido ejecutados durante un plazo considerable. Los tres instrumentos analizados han sido ejecutados por más de tres años. Esto ha permitido generar aprendizajes en su ejecución y también construir relaciones con las empresas beneficiarias y los cooperantes que han apoyado la implementación de los programas.
- Fortalecimiento de la oferta de servicios especializados. La ejecución de los instrumentos ha permitido transferir y capacitar a consultores e instituciones en metodologías de articulación productiva lo que ha buscado asegurar un acompañamiento de calidad de las empresas en los diferentes procesos impulsados por el sector público.
- Consideración de la articulación productiva (AP) en el ámbito de las políticas ha sido considerada en las políticas y planes nacionales de fomento productivo, lo que hace que se convierta en un logro pues se posiciona en la agenda de los temas económicos del país.

## 5.2 Algunos problemas identificados

- **Alineamiento entre visión país y políticas de fomento productivo.** La estrategia global y las políticas de fomento no estaban claramente alineadas en el país, por lo que los instrumentos han resultado insuficientes para lograr objetivos relevantes. A lo sumo, han logrado incidir en el ámbito microeconómico o sectorial pero sin llegar a tener mayor trascendencia en la competitividad de la MIPYME en su conjunto. Ello no niega la conveniencia de su creación, pero sí establece la necesidad de contar con parámetros y alcances como país que deben ser identificados y evaluados tanto en el diseño como en la implementación de un instrumento de este tipo.
- **Débil institucionalidad y falta de recursos.** Es frecuente que el entusiasmo y la prisa por resolver problemas de gran importancia (como el desarrollo de las MIPYMES) lleve a crear institucionalidades sustentadas en mecanismos de financiamiento bastante precarios. Ciertamente, si los presupuestos del sector público no tienen una base tributaria y fiscal suficiente, ello obliga a recurrir a otras fuentes para financiar las operaciones. En este sentido, la norma debe ser que la operación de los instrumentos se financie con el presupuesto público y que las operaciones de financiamiento u otra modalidad de apoyo (como capital semilla) se financien con una combinación de recursos ordinarios y extraordinarios.
- **Ámbito legal inadecuado para el fomento de la articulación productiva.** En el país no existen las figuras legales ideales para fomentar la legalización de grupos asociativos o consorcios de exportación, esto ha limitado la consolidación de los grupos promovidos con los instrumentos.
- **Falta de calidad en los oferentes de servicios empresariales.** Aunque se trabajó en el proceso de fortalecimiento de la oferta de servicios y las instituciones relacionadas con la AP aún falta camino por recorrer en este sentido. Los programas de formación deben volverse continuos y permanentes, y además debe trabajarse en supervisar y asegurar que los servicios prestados sean de calidad. Y en algunos casos, para este tipo de apoyo se necesitan perfiles especializados de profesionales que aún no están disponibles en el mercado de trabajo nacional, este tipo de demandas debe ser identificado y superado con programas de fortalecimiento de la oferta.
- **Alcance limitado de los instrumentos.** Aunque existen varios instrumentos e iniciativas para promover la articulación productiva en el país, aún el alcance es limitado si se compara con el parque empresarial de MIPYMES de El Salvador (apenas el 1,1%).
- **Coordinación interinstitucional.** También se identifica un desafío pendiente en el tema de articulación institucional en el tema específico de AP, pero también en el sistema de apoyo MIPYME en general, que permita la maximización de los recursos invertidos por parte del sector público, privado y de la cooperación, que elimine la duplicidad de esfuerzos y que permita un mayor impacto de las intervenciones.
- **Territorialidad, un enfoque pendiente.** Se necesita apostarle con mayor inversión de parte del Estado a procesos de descentralización del Estado, políticas públicas territoriales, fortalecer la institucionalidad del Estado que permita dar respuestas a las necesidades que hay en los territorios, a las necesidades de articulación productiva locales, porque de esa manera es viable pensar en una apuesta país para impulsar procesos de desarrollo competitivo a nivel nacional.

## 5.3 Lecciones y recomendaciones de política

- **Necesidad de contar con una política clara de articulación productiva.** Aunque el tema ha sido incluido en las normativas vigentes del país es necesario que esta sea declarada claramente,

difundida, que sean asignados roles específicos a cada uno de los actores, objetivos, resultados esperados y sobre todo recursos equiparables a los efectos programados.

- **Sistemas de monitoreo y evaluación permanentes.** La nueva gestión de organizaciones públicas se basa en la obtención de resultados. Para ello es preciso fortalecer los instrumentos de medición de desempeño tanto individual como institucional. Si no hay medición efectiva del desempeño, la orientación a resultados no pasa de ser una declaración de principios vacía de contenido. Esto supone incorporar sistemas de indicadores de desempeño y control de gestión, potenciados por tecnologías de información.
- **Coordinación y liderazgos.** Para la implementación de políticas o estrategias de AP, se requiere del liderazgo de una institución que tenga los recursos técnicos, humanos, materiales pero, que además haga la gestión financiera para ponerla en marcha que asegure la sostenibilidad de la misma en el tiempo. Toda política debe lograr ser coordinada con la institucionalidad de apoyo MIPYME para lograr su éxito.
- **Procesos participativos.** La generación de estrategias y políticas de apoyo debe realizarse a través de un proceso participativo, concertado, y con amplia base de apoyo. Debe trabajarse con base en una plataforma consensuada y compartida con los todos actores involucrados en el mismo.
- **Acompañar la implementación de instrumentos con la generación de un clima de negocios adecuado.** Para implementar instrumentos como el FONDEPRO, FAT/PAC, o PCE, se debe contar con un “clima de negocios” homogéneo y dinámico con predominio de la confianza.
- **La institucionalidad privada también es importante.** Esta es fundamental pues la naturaleza y el grado de desarrollo del sector o actividad (en este caso, la MIPYME) condiciona la naturaleza y la modalidad de las operaciones. A mayor consolidación y desarrollo se requerirá, posiblemente, una intervención menos orientada a subsidio y más a capital de riesgo.
- **Cultura de cooperación empresarial.** La política de AP debe asumir la responsabilidad de generar una cultura de cooperación empresarial y promoverla a partir de acciones de promoción y sensibilización sistemática y permanente.
- **Importancia de los territorios.** La articulación productiva debe de tener un gran relacionamiento con el tema de los territorios, para aprovechar potencialidades en los mismos y desarrollar procesos más integrales con mayor impacto.

## Bibliografía

- Briones, Carlos y Haydee Trigueros (2004), *Desafíos para el futuro: El desarrollo de los mercados de servicios empresariales para la MIPYME*, Colección Emprendedor, San Salvador, Publicación de CONAMYPE.
- CAMAGRO (Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador) (2005), *Fondo de contribuciones para la competitividad y reconversión del sector agropecuario y agroindustrial en El Salvador*. FOCAGRO, San Salvador, Revista de CAMAGRO Visión Empresarial Producción más limpia, abril – junio, Séptima edición.
- CARE (Cooperativa para las Remesas Americanas a Europa) (2008a), *Informe de evaluación intermedia Programa Oportunidades Productivas para Pequeños Productores*
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) Dini, M., Ferraro, C. y Gasaly, C. (2007), *PYMES y articulación productiva: Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina (LC/L.2788-P)*, Santiago de Chile, noviembre.
- CONAMYPE (2000), *Política Nacional para la Micro y Pequeña Empresa*, San Salvador.

- CONAMYPE (2007), Políticas y estrategias para la competitividad sostenible de las micro, pequeñas y medianas empresas. Generando Riqueza desde la base, San Salvador.
- CONAMYPE (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa) (2006), Asociatividad Competitiva: una plataforma para el desarrollo de la MIPYME, San Salvador.
- CONAMYPE (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa) (2008), Asociatividad en El Salvador, aportes CONAMYPE en el proceso, San Salvador.
- EXPORTA (Agencia de Promoción de las Exportaciones de El Salvador) (2009a), Metodología de Consorcio de Exportaciones, San Salvador.
- FONDEPRO (Fondo de Desarrollo Productivo) (2009), “Más competitividad para las MIPYMES”, Informe de trabajo Gobierno de El Salvador, San Salvador.
- FUSADES (2009), Presentación Programa Consorcios de Exportación, San Salvador.
- FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social) (2005), ¿Cómo está nuestra economía? 2004-2005, San Salvador.
- López Cerdán, Carlos (2003), Redes empresariales, experiencias en la región andina, Trujillo, febrero. Manual para el Articulador.
- Pleitez, Rafael (2009), “Hacia un desarrollo social: invertir en lo social”, documento presentado a nombre de FUSADES para la conferencia “Cómo esta nuestra economía 2009”, FUSADES, San Salvador, septiembre.
- Rivera Campos, Roberto (2009), “Cómo está El Salvador”, documento presentado a nombre de FUSADES para la conferencia “Cómo esta nuestra economía 2009”, FUSADES, San Salvador, septiembre.
- Trigueros Arguello, Álvaro (2009), “Crecimiento y estabilidad macroeconómica”, documento presentado a nombre de FUSADES para la conferencia “Cómo esta nuestra economía 2009”, FUSADES, San Salvador, septiembre.
- MINEC (Ministerio de Economía) (2005), VII Censo Económico, Publicación de la Dirección General de Estadísticas y Censos, San Salvador.
- Vicens, Andrés y Carlos Stark (2009), Mejores prácticas de apoyo a la MIPYME para la innovación y el desarrollo exportador El Salvador. Caso FOEX-FONDEPRO, San Salvador, marzo. Documento de proyecto CEPAL y GTZ.
- Encuesta a PYMES 2009, Luis Membreño, La Prensa Gráfica, 01 de diciembre 2009.

## Anexo

### Lista de entrevistados

4. Aguilar, Mauricio, Gerente de Servicios de Desarrollo Empresarial Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)
5. Córdova, Luis Enrique, Sub-director Ejecutivo Desarrollo Humano y Productivo Programa Fondos del Milenio (FOMILENIO)
6. Cortez, Oscar Rafael Director Ejecutivo Cámara Salvadoreña de Artesanos (CASART)
7. Figueroa Albanez, Oscar Director Ejecutivo Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO)
8. Huevo, Roberto, Director de encadenamientos productivos Dirección de Competitividad Empresarial del Ministerio de Economía
9. Lara, Edgar, Gerente de Programas y Proyectos Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centro América (CENPROMYPE)
10. Lopez Cerdal, Carlos, Consultor Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el Programa de Desarrollo de Proveedores transferido e implementado en la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)
11. Martínez, Jazmín, Directora Centro de Atención de la Pequeña y Mediana Empresa Cámara de Comercio e Industria de El Salvador

12. Merlos, Enrique, Coordinador de Proyectos del Área Desarrollo Económico Territorial Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
13. Pacheco, Godofredo, Coordinador Programa de Desarrollo de Proveedores Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador (PNUD)
14. Rodríguez, Mónica, Asesora en Estrategias de Internacionalización Agencia de Promoción de Exportaciones de El Salvador (EXPORTA)
15. Rogel, Ileana, Directora Ejecutiva Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)
16. Villatoro, Isabel, Asesora Técnica de Desarrollo Productivo Secretaria Técnica de la Presidencia (STP)