



# **NUEVO ROL DE LA ASOCIATIVIDAD EMPRESARIAL EN EL FOMENTO PRODUCTIVO**



*Memoria del Seminario*



338.642 / F. 981



# **NUEVO ROL DE LA ASOCIATIVIDAD EMPRESARIAL EN EL FOMENTO PRODUCTIVO**

SEMINARIO INTERNACIONAL  
OCTUBRE, 1995

  
900020928 - BIBLIOTECA CEPAL

45074



## INDICE:

## PÁGINA

BITÁCORA — 4

### ASOCIATIVIDAD

Francisco Gatto, CEPAL: *Modalidades Asociativas y los límites de la PYME en un contexto competitivo y abierto* — 17

Jorge Máttar, México: *Asociacionismo Empresarial, el caso de las Pequeñas Empresas en México* — 33

Rodolfo Bravo, Chile: *Los Fondos de Aval y Garantía, FAG* — 41

Benito Díaz Paret, Brasil: *Asociatividad, un Instrumento de Fortalecimiento de la Pequeña Empresa en Brasil* — 49

### COMPETITIVIDAD

Cecilia Montero, Chile: *Nuevas Formas de Organización de la Producción, la importancia de la Eficiencia Colectiva* — 53

### POLÍTICAS PÚBLICAS

Eduardo Bitrán, Chile: *Los Instrumentos de Fomento Productivo en Chile* — 59

Jaime García Díaz, Perú: *La necesidad de la Coordinación Interinstitucional como instrumento de Desarrollo de la Pequeña y Microempresa* — 63

Guillermo Bonilla, Colombia: *Los Programas de Apoyo a las Pequeñas Unidades Empresariales* — 71

Miguel Angel Figueroa, Guatemala: *Programa para el Fomento de la Pequeña y Microempresa: SYME* — 85

Santiago Montoya, Argentina: *La experiencia de los Programas de Fomento para PYMEs* — 89

### ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Carlos Cortez, Bolivia: *El reto de la Modernización para la Cooperación Público-Privada* — 97

Andrés Vicens, Chile: *Apuntes sobre Asociatividad y Cooperación Público-Privada* — 99

Sylvio Campos, Chile: *Centros de Transferencia Tecnológica (CTT-FONTEC)* — 101

Carlos Tello, Chile: *La actual Red de Comercialización de leguminosas de grano seco* — 107

### TERRITORIALIDAD

Francisco Albuquerque, ILPES: *Espacio, Territorio y Desarrollo Económico Local* — 113

Gabriel Casaburi, Argentina: *Cooperación Inter-empresarial y Dinamismo Regional* — 127

Agustín Vaca-Narvaja, Argentina: *El Polo Productivo de la Madera de Córdoba* — 141

Luis Vicente León, Venezuela: *El caso de la Cámara de Industriales del Estado de Carabobo* — 149

Ramón Ponce, Perú: *La Asociatividad y la Cooperación Público-Privada en Gamarra* — 155

Gastón Suárez, Chile: *Proyectos de Fomento, se hace camino al andar* — 165



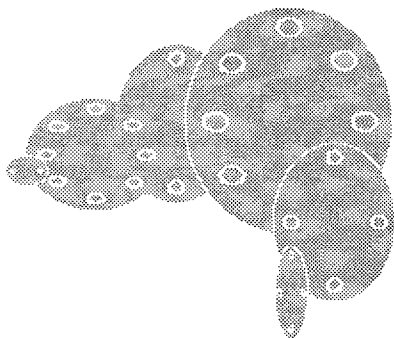
# **MEMORIA DEL SEMINARIO INTERNACIONAL**

## **NUEVO ROL DE LA ASOCIATIVIDAD EMPRESARIAL EN EL FOMENTO PRODUCTIVO**



**NOTA:** Las instituciones organizadoras no comparten necesariamente las opiniones expresadas en esta publicación.  
Los editores han obligatoriamente sintetizado algunas intervenciones y ponencias.  
Se autoriza la reproducción de este trabajo si se citan las fuentes.

---



**L**a Fundación Friedrich Ebert es una institución político-cultural alemana, sin fines de lucro, comprometida con los principios y los valores básicos de la democracia social. Una de sus líneas de trabajo, para contribuir a las tareas del desarrollo económico con equidad en los países en desarrollo, es realizado a través del Programa de Fomento Productivo.

Este Programa colabora en actividades realizadas por instituciones del sector público y privado, destinadas a mejorar la capacidad productiva, asociativa y de generación de empleo de la pequeña y mediana empresa, así como a diseñar y aplicar políticas de articulación y fomento en el nivel local, que tiendan a superar las desigualdades en el ingreso y las inequidades en el territorio, a través de la introducción de innovaciones tecnológicas, productivas y organizativas, en el tejido productivo.

**L**a División de Desarrollo Productivo y Empresarial (DDPE) de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) es responsable de seguir la evolución de los sectores agrícolas e industrial de América Latina y el Caribe, promover su productividad y desarrollo tecnológico y potenciar la acción del comportamiento de agentes claves, como son las empresas transnacionales, por un lado, y las pequeñas y medianas empresas (PYME), por el otro. Su mandato es de prestar asesoría y proponer políticas para efectuar la reestructuración productiva de la forma más rápida y menos costosa posible, para así impulsar un acelerado crecimiento, como el que ha caracterizado a todos los países exitosos de desarrollo tardío. Por su orientación hacia la empresa y los sectores, el trabajo de la DDPE es necesariamente aterrizado en terreno y sus propuestas se centran en políticas micro económicas (a favor de la competitividad de la empresa) y meso económicas (que elevan la competitividad del entorno de la empresa - incluyendo, en especial, la infraestructura física, científica, tecnológica y los mercados de factores).

**E**l Servicio de Consultorías para América Latina, SERCAL, es una fundación sin fines de lucro que tiene por misión contribuir al desarrollo económico con equidad en Chile y los países de la región. Para ello, despliega 3 líneas de trabajo consistente con su especialización: GESTIÓN PARA EMPRESAS, GESTIÓN PARA INSTITUCIONES Y GESTIÓN PARA EL DESARROLLO. En particular en sus 12 años de existencia, la empresa y el empresario han sido su objeto principal de trabajo. Fruto de la reflexión sobre dicha experiencia, hace algunos años SERCAL asume una concepción sistémica de la empresa y su entorno, estimulando la asociatividad, la articulación de actores y la centralidad del espacio territorial en las políticas e instrumentos de desarrollo que propone, así como en las intervenciones directas que realiza.

## ORGANIZADORES:

**Fundación Friedrich Ebert**  
Darío Urzúa 1763, Santiago, Chile  
tel: 341 40 40 fax: 223 24 74

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL**  
Av. Dag Hammarskjöld, s/n, Santiago, Chile.  
tel: 210 20 00

**Fundación SERCAL**  
República de Israel 977, Santiago, Chile.  
tel: 341 41 12 fax: 341 41 16

**Agradecemos la colaboración de:**  
Ministerio de Economía de Chile  
Red Andina para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (ANDINET).

**COMITE ORGANIZADOR**  
Jossie Escárte  
Gerenta General, SERCAL.

Joseph Ramos  
Director División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

Michael Langer  
Director Programa de Fomento Productivo, Fundación Friedrich Ebert, Chile

Angelina Vázquez  
Coordinación General

Karla Stein  
Coordinación Administrativa

Angélica Carvajal, Patricia Roa, Susana Godoy y Rosalía Manchego  
Secretaría

**PUBLICACIÓN**  
Angelina Vázquez  
Dirección Editorial

Gustavo Mujica  
Edición, Diseño y Diagramación

Jossie Escárte  
Joachim Göske  
Angelina Vázquez  
Comentarios editoriales

**IMPRESIÓN**  
Caupolicán Servicios Gráficos



**Comentarios:****Jossie Escárte**

Leer la Memoria del Seminario me volvió a ratificar la pertinencia y oportunidad del debate que abrimos. Surgieron los temas claves en la conversación del desarrollo de nuestros países: competitividad, complementariedad, articulación público-privada, rol del Estado y de los privados, territorio y naturalmente, asociatividad empresarial.

También me sorprendió el grado de coherencia y consenso que se puede lograr entre los distintos actores presentes: sector público, empresarios y técnicos.

Partimos en esa misma sala de CEPAL, en el año 92, consolidando la idea de la centralidad de la empresa en el diseño de las políticas e instrumentos de fomento, abandonando así, años de concepción instrumental del sector y situándolo en el rol de objeto de la política. Cuatro años más tarde, nos encontramos asentando el concepto de esta nueva asociatividad empresarial, que aparece como el más grande de los consensos alcanzados y hemos abierto una nueva ventana: el territorio.

Aparecen entonces, empresas con nuevos límites: ni aisladas, ni genéricas, sino empresas en cooperación, articuladas y afincadas en un espacio territorial definido. Es allí, donde las políticas pueden hacer realidad el sueño del desarrollo.

**INTRODUCCIÓN:**

**L**os días 25 y 26 de Octubre de 1995, culminó, con la realización del Seminario Internacional, parte de un quehacer que las entidades organizadoras CEPAL, Fundación SERCAL y Fundación Friedrich Ebert, vienen llevando a cabo, en el ámbito del estudio y el fomento de la asociatividad empresarial de pequeña escala, entendida como un instrumento decisivo en la modernización productiva y un factor necesario en la articulación del esfuerzo público y privado.

Durante esos dos días, más de cien personas se dieron cita para reflexionar, argumentar y abrir nuevas interrogantes en torno a temas tan apasionantes y actuales como el rol del Estado en el fomento productivo, las condiciones para una cooperación público-privada fructífera, los factores de competitividad empresarial, el papel del territorio como espacio para la articulación, etc.

Participantes del sector público, técnico y empresarial, trajeron al debate experiencias de nueve países del continente, para formar este gran fresco del "estado de la cuestión". Al partir, esperamos que llevarán consigo nuevas ideas, nuevas interrogantes.

Lo que nos dejaron, a lo largo de más de quinientas páginas de ponencias y debates, hemos intentado recogerlo en esta publicación, que deseamos contribuya a generar nuevas propuestas y nuevos puntos de vista sobre este complejo tema de la asociatividad empresarial.

La organización del material, más que cerrar un nuevo capítulo, quiere contribuir a que cada lector, en este mar de argumentaciones y contrargumentaciones, pueda, a partir de su experiencia cotidiana, hacer sus propias observaciones, sacar sus propias conclusiones.

Por ello, en torno a seis capítulos, hemos dispuesto las ponencias o sus extractos, como un primer nivel de reflexión. En un segundo nivel, hemos incorporado parte de las intervenciones que se produjeron en los debates, las cuales contradicen, reafirman o interpelan los aspectos descritos en las ponencias.

Por último, abrimos un nuevo espacio de intervención a través de la incorporación de comentarios a la lectura, en la forma de observaciones, dudas y preguntas, similares a las que usted, lector, pueda tener al seguir el texto.

Quisiéramos pensar, que a la vuelta de algún tiempo, en algunos de los ejemplares que distribuimos, se hayan agregado más comentarios y observaciones, que tiñan de color las páginas impresas.

Angelina Vázquez  
Coordinación

## CONVOCATORIA:

### LAS POLÍTICAS DE FOMENTO PRODUCTIVO

Una de las condiciones para el éxito en la aplicación de políticas de fomento productivo, destinadas a incorporar a amplios sectores empresariales al mercado en condiciones más favorables, es que el empresariado de pequeña escala asuma el rol protagónico que le corresponde.

Nuevas formas de asociatividad empresarial han surgido para responder a los desafíos que plantea el momento actual. Asimismo, la interacción entre los sectores involucrados en el desarrollo económico, encuentra nuevas modalidades para la cooperación público-privada.

Reflexionar sobre las experiencias que se dan en el ámbito de América Latina, puede contribuir a generar nuevas capacidades económicas, técnicas y de gobierno al respecto. En estas jornadas, participantes nacionales e internacionales, pertenecientes a Gobiernos Centrales y Locales, Organismos Internacionales y Técnicos, Asociaciones Empresariales y empresarios de menor escala, pueden aportar a la elaboración de propuestas globales y enriquecer su propia percepción de las posibilidades de la asociatividad y la cooperación público-privada.

### LOS OBJETIVOS DE ESTE SEMINARIO

- Evaluar las formas de articulación entre el Estado, a nivel Central y Local; el sector privado y los organismos internacionales que destinan recursos al fomento productivo.
- Definir los requerimientos a los cuales deben responder los distintos actores en la búsqueda de formas más eficientes de interacción.
- Conocer y analizar las experiencias de diferentes países en torno al fomento productivo, tanto a nivel local como nacional.
- Analizar las estrategias de reorganización de los procesos productivos y de cooperación empresarial necesarias, para aprovechar los nuevos desarrollos tecnológicos y mejorar la competitividad de empresas de pequeña y mediana escala.

### EL ÁMBITO EMPRESARIAL DE FIN DE SIGLO

El nuevo contexto económico internacional, marcado por la globalización de la economía y la internacionalización e interdependencia de los mercados y la producción, ha modificado, o tiende a hacerlo, la naturaleza de los pactos comerciales internacionales y la organización industrial, tanto a nivel de procesos productivos como de gestión.

La crisis del modelo fordiano de producción, el relativo éxito de la industrialización sobre la base de economías de escala que aprovechan las economías de gama y la capacidad de responder con flexibilidad a la demanda de segmentos de mercado, presentan desafíos prioritarios a los países que pretenden pasar de una primera fase exportadora de materias primas, a una segunda fase caracterizada por la exportación de productos con valor agregado.

Incorporar tecnologías tradicionales o innovadoras, coordinar procesos desde diferentes unidades productivas, requieren de mano de obra especializada, de capacidades gerenciales articuladoras, de inversiones en activos fijos, etc. Todos estos factores tienen como condición necesaria, pero no suficiente, la potencia emprendedora de los empresarios.

>>

Requieren, además, de la movilización de esfuerzos colectivos que involucren políticas de Estado relativas a la formación de la fuerza de trabajo, a las condiciones de financiamiento y al marco general de participación en los mercados internacionales, que impliquen la destinación de recursos al fomento del sector.

La aplicación de dichas políticas tiene aún mayor fundamento en la perspectiva de la descentralización, que apunta a incorporar a sectores históricamente marginados, tanto al mercado interno como externo. La concepción de un desarrollo con aspiraciones de equidad y sustentabilidad, sitúa el espacio local en el eje de la acción concertada del Estado, la región, el municipio y la comunidad.

Es el espacio local donde confluyen tanto las capacidades productivas como las potencialidades competitivas en recursos naturales, humanos, etc.

Desarrollar las capacidades imprescindibles para enfrentar los desafíos de cambio e innovación, requiere de la actitud pro-activa de todos aquellos sectores involucrados en ello. En primer lugar, el empresariado es quien debe encontrar formas de asociatividad que le permitan aprovechar sus propias posibilidades, en el ámbito productivo y en el de la interlocución con el resto de los agentes de desarrollo.

## PROCESO DE CAMBIO EN EL ROL DEL ESTADO

La tendencia al retiro del Estado de su rol interventor en la economía, a través de la propiedad y gestión de sectores productivos y de servicios y, como resultado, la creciente tendencia a situarlo como formulador de políticas económicas y de desarrollo, y regulador de los recursos dedicados al fomento de los ejes de desarrollo, abren un abanico de alternativas para la cooperación público-privada. En este marco, el Estado debe contribuir sustantivamente a formular estrategias de desarrollo económico local, regional y nacional. El impacto de estas estrategias depende del diseño e implementación de una batería de instrumentos de fomento capaces de atender a las necesidades que el proceso de desarrollo va poniendo de manifiesto y que permitan, al mismo tiempo, corregir las inequidades que la dinámica del mercado crea y tiende a agudizar.

Crear condiciones propicias para que se generen capacidades técnicas y profesionales capaces de homogeneizar las oportunidades de desarrollo de las distintas regiones y localidades, es tarea del Estado en cooperación con los actores del sector privado dispuestos a ello.

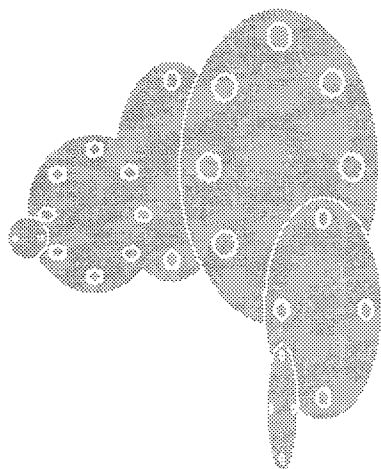
## ¿ROL PROTAGÓNICO DE LA SOCIEDAD CIVIL?

El retiro del Estado de su rol interventor, corre en paralelo con el surgimiento de formas asociativas diversas, a través de las cuales la sociedad civil se hace cargo de buscar solución a los problemas sociales que genera un proceso de cambio inevitable, que involucra una acelerada alteración de las condiciones de vida de la población.

Parte importante de la sociedad civil, el empresariado no es ajeno a este proceso. Junto a las tradicionales formas de asociatividad para lograr representatividad política, las asociaciones gremiales enfrentan un proceso de cambio que las sitúa en el doble rol de prestadora de servicios a los socios y de instancia de representación para la negociación de sus intereses frente a otros actores.

Asimismo, en ocasiones, las asociaciones pueden ir ocupando el espacio de articuladoras del esfuerzo de las entidades públicas y privadas de apoyo al sector, con las necesidades y demandas efectivas de sus representados.

Otras formas de asociatividad empresarial, como los proyectos de fomento en Chile, las empresas integradoras en México, etc., han surgido para la articulación de acciones relativas al proceso productivo, a la inserción en el mercado, a la innovación tecnológica, a la formación de capacidades, etc. Todas ellas aspiran a dar respuesta a las necesidades que impone el nuevo contexto económico y el cambio en el rol de los actores involucrados.



PROGRAMA:

**SEMINARIO INTERNACIONAL  
NUEVO ROL DE LA ASOCIATIVIDAD EMPRESARIAL  
EN EL FOMENTO PRODUCTIVO**

**26-10-95**

**10:00 h**

Alvaro García  
Luis Maira  
Gert Rosenthal  
Heinrich Sassenfeld

**Inauguración**

Ministro de Economía, Chile  
Ministro de Planificación y Cooperación, Chile  
Secretario Ejecutivo, CEPAL  
Representante, Fundación Friedrich Ebert, Chile

**11: 30 h**

**Factores que intervienen en el enriquecimiento  
de las formas tradicionales de asociatividad  
empresarial**

**Exponen:**

Cecilia Montero  
Francisco Gatto  
Francisco Alburquerque

**Introduce y comenta:**

**Panel**

CIEPLAN, Chile  
CEPAL, Argentina  
ILPES, Chile  
Joseph Ramos, CEPAL, Chile

**15: 00 h**

**¿Cómo han derivado los distintos actores hacia  
la conciencia de la necesidad de la  
asociatividad y la cooperación público-privada?**

Jaime Armando García Díaz  
Santiago Montoya  
Eduardo Bitrán

**Panel**

**Estado**

Vice Ministro de Industria, MITINCI, Perú  
Secretaría de Industria, Ministerio de Economía, Argentina  
Gerente General CORFO, Chile

**16:30 h**

Carlos Cortez  
Andrés Vicens  
**Introduce y comenta:**

**Empresarios**

Presidente, Cámara de Industriales de Bolivia  
Vicepresidente, ASEXMA, Chile  
Juan Carlos Scapini, Ministerio de Economía

&gt;&gt;

26-10-95

9:00 h

Panel

**La experiencia con instrumentos de fomento que requieren de asociatividad y/o articulación**

**Exponen**

Sylvio Campos

Miguel Angel Figueroa

Guillermo Bonilla

Gastón Suárez

**Introduce y comenta:**

FONTEC-CORFO, Chile, Centros de Transferencia Tecnológica (CTT)

SYME, Guatemala, Programa Nacional para el Fomento de la Micro y Pequeña Empresa

Dep. de Planeación Nacional, Colombia, Funcionamiento y Resultados del Fondo de Financiamiento FINURBANO

SERCOTEC, Chile, Proyectos de Fomento (PROFOS)

Marco Dini, CORFO-SERCOTEC, Chile

11: 15 h

Panel

**Casuística de asociatividad y cooperación público-privada**

**Exponen**

Ramón Ponce

Carlos Tello

Agustín Vaca Narvaja

Luis Vicente León

Rodolfo Bravo

Gabriel Casaburi

**Introduce y comenta:**

Recursos S.A., Perú, Gamarra

INDAP, Chile, Programa Nacional de Comercialización de Leguminosas de Grano Seco

Fundación Estrategias, Argentina, Polo Productivo de la Madera en Córdoba

VeneConsultores, Venezuela, Cámara de Industriales de Carabobo

SERCAL, Chile, Fondos de Aval y Garantía (FAG)

Ministerio de Economía de Argentina

Sara Cabrera, CORFO, Chile

15: 00 h

Panel Final

**¿Cómo potenciar la asociatividad empresarial en sus diversas formas?**

**¿Cómo están abordando, los diferentes actores, la necesidad de incrementar la asociatividad?**

**¿Cuáles parecen ser los principales aspectos que faltan en la coordinación de los actores y en su propio accionar?**

**Exponen**

Jaime García Díaz

Enrique Román

Jorge Máttar

Benito Díaz Paret

**Introduce y comenta:**

Vice Ministro de Industria, MITINCI, Perú

Gerente, CEPRI, Chile

Asesor Regional, CEPAL, México

Presidente, FLUPEME, Brasil

Jossie Escárate, Gerente General, SERCAL, Chile

18: 00 h

Clausura

Enrique Falcón

Carlos Cruz

Michel Langer

Presidente, CONUPIA, Chile

Presidente, SERCAL, Chile

Director de Programas, FES, Chile

## INAUGURACION:

**Jossie Escárte**, Gerenta General, SERCAL

...Para nosotros, este evento reviste una gran importancia. Estimamos que los países de nuestra región tenemos una gran oportunidad histórica de aprovechar esta convulsión que existe en el ordenamiento económico mundial, como para que podamos descubrir nuevas estrategias que nos permitan alcanzar la deseada meta del desarrollo.

Es la razón por la cual hemos definido como los temas de mayor importancia en este Seminario: la asociatividad empresarial y la articulación público privada, que creemos son las condiciones necesarias para aprovechar esta oportunidad que se nos presenta hoy día.

Esperamos que estos dos días contribuyan a descubrir ese camino y dar el paso deseado.

Para comenzar, voy a pedirle al señor Gert Rosenthal, nuestro anfitrión, que nos dirija unas palabras.



Sala CEPAL, Inauguración

**Gert Rosenthal**, Secretario Ejecutivo, CEPAL

Muchas gracias, yo me limito a dar la más cordial bienvenida a todos los asistentes. Nos complace muchísimo la presencia de tres ministros de Estado, dos ministros García, uno de Chile, uno de Perú y el amigo Luis Maira. También tenemos entre nosotros al Embajador Werner Reichenbaum de Alemania. Quería decir que nos complace mucho habernos asociado en este evento con la Fundación Friedrich Ebert y SERCAL. El tema está muy en la línea de nuestros intereses. La presencia de ustedes enriquece el propio pensamiento de esta casa, de manera que para nosotros es un verdadero privilegio poder asociarnos a la iniciativa, ofrecerles esta sala. Estaremos muy atentos al debate de los próximos días.

## LISTA DE PARTICIPANTES SEMINARIO INTERNACIONAL 25 y 26 de Octubre

Lais Abramo  
ILPES  
Santiago, Chile

Raúl Acosta  
Enlazados Andes  
Santiago, Chile

Lila Acuña  
SERCOTEC  
Santiago, Chile

Goran Ahumada  
Fundación SERCAL  
Santiago, Chile

Francisco Alburquerque  
ILPES/CEPAL  
Santiago, Chile

Ximena Amigo  
Fundación SERCAL V Región  
Valparaíso, Chile

René Arcos  
Fundación Carvajal  
Cali, Colombia

Jaime Arratia  
CONUPIA  
Santiago, Chile

Gustavo Astorga  
Instituto Estudios Bancarios  
Santiago, Chile

Marco Balarezo  
Embajada de Perú  
Santiago, Chile

Eduardo Bitrán  
CORFO  
Santiago, Chile

Guillermo Bonilla  
Dep. de Planeación Nacional  
Bogotá, Colombia

Rodolfo Bravo  
Fundación SERCAL  
Santiago, Chile

Sara Cabrera  
CORFO  
Santiago, Chile

Mireya Calvetti  
CONICYT Uruguay  
Uruguay

Sylvio Campos  
CORFO/FONTEC  
Santiago, Chile

Carlos Candiani  
Fundación SERCAL  
Santiago, Chile

Gabriel Casaburi  
Ministerio de Economía  
Buenos Aires, Argentina

Eric Cerda Schneider  
Quillota, Chile

Rosa Chávez  
GTZ ProPYME  
Santiago, Chile

Fiarreta Cocuzza  
Delegación Comisión Europea en Chile  
Santiago, Chile

Susana Coper  
Universidad Austral (Instituto de Economía)  
Valdivia, Chile

Carlos Cortez  
Cámara de Industriales de Bolivia  
La Paz, Bolivia

Carlos Cruz  
Fundación SERCAL  
Santiago, Chile

Germán Dastres  
ASIQUINTA  
Santiago, Chile

Loreto Del Campo  
Fundación SERCAL  
Santiago, Chile

Jaime Díaz  
Fundación SERCAL V Región  
Valparaíso, Chile

Sally Díaz  
FOSIS V Región  
Valparaíso, Chile

Benito Díaz Paret  
FLUPEME Brasil  
Rio de Janeiro, Brasil

Marco Dini  
CORFO/SERCOTEC  
Santiago, Chile

Cristián Echegoyen  
Fundación Chile  
Santiago, Chile

Olivia Emparan  
SERCOTEC  
Santiago, Chile

Josle Escórate  
Fundación SERCAL  
Santiago, Chile

Enrique Falcón  
CONUPIA  
Santiago, Chile

Miguel Angel Figueroa  
SYME/FES Guatemala  
Ciudad de Guatemala, Guatemala

Octavio Figueroa  
PROCHILE  
Santiago, Chile

Raúl Flores  
PET  
Santiago, Chile

Martín Fritz  
I. Municipalidad de El Bosque  
Santiago, Chile

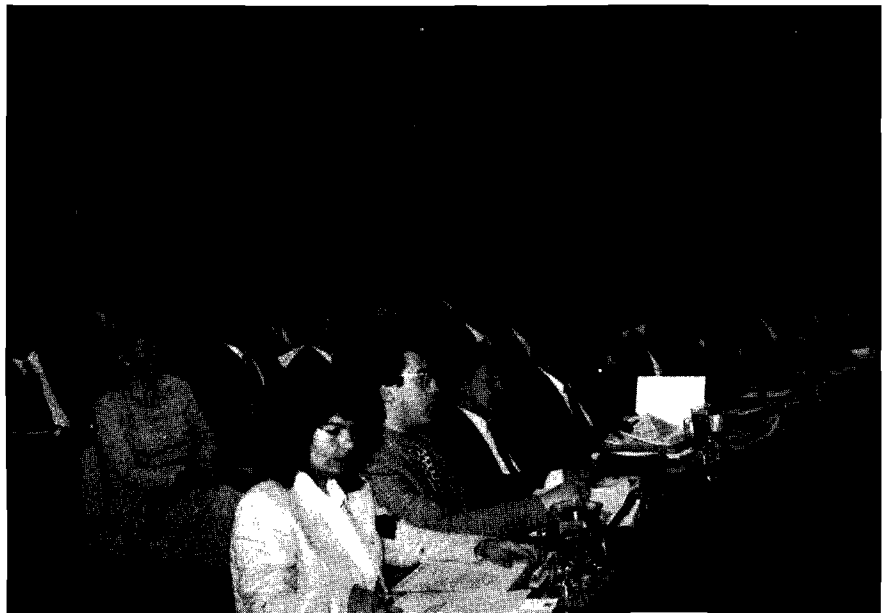
Patricia Fuster  
SERCOTEC  
Santiago, Chile

Antonio Gallardo Bóvic  
I. Municipalidad de Purranque (Depto. Fomento a la Producción)  
Purranque, Chile

Jaime García Díaz  
MITINCI Perú  
Lima, Perú

Alvaro García Hurtado  
Ministerio de Economía  
Santiago, Chile

Francisco Gatto  
CEPAL Argentina  
Buenos Aires, Argentina



Vista general de participantes

#### **Heinrich Sassenfeld, Representante en Chile, Fundación Friedrich Ebert**

Para mí es un orgullo y un gran placer estar hoy día con ustedes en la inauguración del seminario «Nuevo Rol de la Asociatividad Empresarial en el Fomento Productivo», que se llevará a cabo en los próximos dos días, gracias a la cooperación con CEPAL y Fundación SERCAL.

...

En los últimos años, como Fundación Ebert, nos hemos dedicado especialmente a conceptos de fomento productivo a nivel local y al reforzamiento de asociaciones de pequeñas y medianas empresas. Consideramos que esta es un área de trabajo de gran importancia, porque ayuda a diversificar un modelo de desarrollo, de por sí exitoso, agregándole elementos de descentralización en lo económico y en lo político y refuerza también a la ciudadanía y al sector civil en sus múltiples expresiones. En este caso con las asociaciones de los empresarios de pequeña y mediana empresa, sector que aporta más justicia y más democracia en países en desarrollo.

...

Hemos optado por hacer este encuentro internacional en Chile, por las innovaciones en las formas de cooperación que en los últimos años se han desarrollado, tanto interempresariales, como en las relaciones empresa estado. Traer estas experiencias internacionales no significa que tengamos la panacea. Cada uno tiene que encontrar lo adecuado de acuerdo a las estructuras y las realidades del propio país. Esperamos que este intercambio de experiencias que iniciamos hoy día, ayude a todos los participantes para enriquecer las posibilidades de fomento productivo en cada una de las realidades de sus países.



Michael Langer, FES-Chile; Heinrich Sassenfeld, FES-Chile; Alvaro García, Ministro de Economía de Chile; Gert Rosenthal, CEPAL; Luis Maira, Ministro de Planificación y Cooperación de Chile; Jossie Escárte, SERCAL; Joseph Ramos, CEPAL.

Joachim Göske  
FES Chile  
Santiago, Chile

Victor González  
FOSIS V Región  
Valparaíso, Chile

Sandra González  
CATEMU  
Santiago, Chile

Ellana González Labrén  
Cámara Chileno-Peruana de Comercio  
Santiago, Chile

Jaime Gre  
Ministerio de Economía  
Santiago, Chile

Petra Guercke  
Consultora  
Santiago, Chile

Luis Hidalgo  
PET  
Santiago, Chile

Jaime Hurtado  
SERCOTEC  
Santiago, Chile

Luis Iribarren  
Fundación para la Innovación  
Santiago, Chile

José Jarpa  
SERCOTEC  
Santiago, Chile

Günther Könsgen  
DED  
Santiago, Chile

Michael Langer  
FES Chile  
Santiago, Chile

Claudia Lanzarotti  
Fundación SERCAL  
Santiago, Chile

Héctor Leiva  
CORFO  
Santiago, Chile

Luis Vicente León  
VeneConsultores  
Caracas, Venezuela

Michel Laporati  
INDAP  
Santiago, Chile

Oscar Mac Clure  
MIDEPLAN  
Santiago, Chile

Luis Maira  
MIDEPLAN  
Santiago, Chile

Miguel Martínez  
FOSIS VII Región  
Talca, Chile

Jorge Máttar  
CEPAL México  
México D.F., México

Manuel Miranda  
INDAP  
Santiago, Chile

Lilian Mires  
Fundación SERCAL  
Santiago, Chile



Walter Reichenbaum, Embajador de Alemania en Chile; Jaime García Díaz, Viceministro de Industrias de Perú; Michael Langer, FES-Chile y Günther Könsgen, DED.



Ximena Molina  
SERCOTEC/DRM  
Santiago, Chile

Marión Molina  
Fundación SERCAL VI Región  
Rancagua, Chile

Trinidad Molina  
Fundación SERCAL V Región  
Valparaíso, Chile

Cecilia Montero  
CIEPLAN  
Santiago, Chile

Santiago Montoya  
Secretaría Industria Ministerio  
de Economía  
Buenos Aires, Argentina

Juan Morales  
CONUPIA  
Santiago, Chile

Alicia Mugica  
Fundación SERCAL  
Santiago, Chile

Beatriz Munizaga  
CEPRI VIII Región  
Concepción, Chile

Michael Nebelung  
GMH CONSULT  
Göttingen, Alemania

Marcelo Olivares  
CAMPOCOOP  
Santiago, Chile

Jorge Olivares  
CORFO/FONTEC  
Santiago, Chile

Manuel Olmos  
FOSIS V Región  
Valparaíso, Chile

Arturo Orellana  
Fundación SERCAL  
Santiago, Chile

Javier Ortega  
Fundación Carvajal  
Cali, Colombia

Hernán Ortega  
Corporación de Desarrollo  
de Santiago, Chile

Carmen Ortega  
SENCE  
Santiago, Chile

Carlos Peñaranda  
Consulado de Bolivia  
Santiago, Chile

Paola Pérez Alemán  
CEPAL,  
Santiago, Chile

Manuel Pinto  
MIDEPLAN  
Santiago, Chile

Stefan Piwanski  
SERCOTEC/DED  
Santiago, Chile

Alberto Pizarro  
ARCHI  
Santiago, Chile

Jaime Pizarro  
Banco del Estado  
Santiago, Chile



Jossie Escárate, SERCAL; Alvaro García, Ministro de Economía de Chile; Joseph Ramos, CEPAL; Oscar Mac-Clure, MIDEPLAN; Jaime García Díaz, Viceministro de Industrias de Perú; Michael Langer, FES-Chile; Heinrich Sassenfeld, FES-Chile;



Luis Vicente León, VeneConsultores, Venezuela; Agustín Vaca-Narvaja, Fundación Estrategias, Argentina; Rodolfo Bravo, SERCAL, Chile; Benito Díaz Paret, FLUPEME, Brasil y Carlos Cortez, CAMIN, Bolivia.

**CLAUSURA:****Carlos Cruz, Presidente SERCAL**

Como Presidente de la Fundación SERCAL no me cabe sino felicitarnos por la posibilidad que hemos tenido de compartir con ustedes en estos días, acerca de este tema que viene siendo causa de preocupación de muchos de nosotros desde ya hace bastante tiempo.

SERCAL, como ustedes se habrán enterado, tiene una historia larga, de más o menos 12 años, en la cual siempre ha explicitado su clara voluntad de trabajo con el sector de la pequeña y mediana empresa en su dimensión técnica, principalmente.

No obstante, con el tiempo, nos dimos cuenta de que eso sólo tenía sentido para nosotros, si esa disposición de trabajo técnico tuviese una expresión política en el sentido del impacto y de la relevancia que el fortalecimiento de un sector como la pequeña y mediana empresa tiene en la dimensión del desarrollo económico nacional. Eso quedó expresado en el uso de este aprendizaje técnico, cotidiano, del involucramiento directo con los pequeños y medianos empresarios en la elaboración de propuestas y trabajo a nivel de políticas públicas, hacia el sector de la pequeña y mediana empresa.

(...) El desarrollo, el crecimiento con equidad, esa gran propuesta económica que hoy en día, como país, intentamos llevar adelante, no tiene posibilidad de materializarse sin la creación de una base empresarial sólida, consistente, amplia, fundada principalmente en lo que podemos identificar como la pequeña y mediana empresa. Sin eso, difícilmente se puede lograr, como prueban los fracasos de las experiencias neoliberales que se están llevando adelante en el mundo.

**Enrique Falcón, Presidente CONUPIA**

CONUPIA, como Confederación de la Pequeña, Mediana y Micro Industria de Chile, tiene la misión de reunir y representar los intereses de un vasto sector empresarial. Más del 98% del empresariado chileno se sitúa en el sector de la pequeña, mediana y micro empresa, el que contribuye con cerca del 80% a la capacidad de empleo de nuestra economía. La vocación de las organizaciones gremiales de representar a sus asociados y de procurar su acceso al mercado, así como de prestarles servicios, convierte a nuestras asociaciones en una contraparte esencial para el fomento y la modernización de la empresa pequeña y mediana. Los instrumentos de fomento productivo en Chile tienen características de horizontalidad, sin diferenciar entre los estratos productivos y eso afecta en particular a la pequeña empresa. El gremio nacional de CONUPIA, como aglutinador de los intereses de la PYME, tiene que velar por el equilibrio en el mercado de recursos y servicios para que dichos instrumentos de fomento lleguen a los más pequeños. En Chile no existe una política de fomento que genere estrategias e instrumentos adecuados para el sector de la pequeña empresa.

(...) Nuestra confederación ha cumplido su rol durante muchos años. Representa a las PYME desde Arica a Magallanes y ello nos hace ser un actor relevante para que además de los éxitos macroeconómicos, se alcance una dimensión más equitativa y humana del desarrollo.

Los actores principales, tenemos que hacer propuestas, no somos dueños de la verdad, a veces no tenemos la capacidad técnica, pero podemos hacer aportes importantes.

Decimos que la macroeconomía está bien, que el país está bien. Y a veces, cuando paso por un quiosco y veo los titulares, yo me pregunto, ¿no me habré equivocado de país? ¿En qué país estoy viviendo? Si yo, como pequeño empresario, no estoy bien y miro a mis trabajadores, y tampoco están bien, entonces le encuentro parte de razón a nuestro amigo brasileño (Díaz Paret), porque cada día se hace más grande esta falta de equidad.

Tenemos que hacer un esfuerzo enorme para hacer de nuestras organizaciones verdaderos agentes del desarrollo, capaces de intervenir junto a entidades públicas y privadas.

CONUPIA, en colaboración con SERCAL y con el auspicio de CORFO, ha logrado generar cinco PROFOS y 21 proyectos de PROFO. Y usted, amigo Román, sabe los escasos recursos que se nos entregaron, pero tuvimos la capacidad y la transparencia y hemos gastado 0.065

Ramón Ponce  
Recursos S.A. Perú  
Santiago, Chile

Joachim Prey  
GTZ ProPYME  
Santiago, Chile

David Ramírez  
I. Municipalidad de Quillota  
Santiago, Chile

Joseph Ramos  
CEPAL  
Santiago, Chile

Hernán Reyes  
Fundación SERCAL  
Santiago, Chile

Neffalí Ríos  
Cámara de Artesanos  
Santiago, Chile

Cecilia Rivera  
Swisscontact  
Lima, Perú

Daniel Riveros  
DICREP  
Santiago, Chile

Gabriel Roa  
SERNATUR  
Santiago, Chile

Luis Rojas  
FOSIS  
Santiago, Chile

Raúl Rojas  
DACHELET  
Talca, Chile

Enrique Román  
CEPRI  
Santiago, Chile

Gert Rosenthal  
CEPAL  
Santiago, Chile

Carlos Rubio  
Ministerio de Economía  
Santiago, Chile

Enrique Saldívar  
Municipalidad Pedro Aguirre Cerda  
Santiago, Chile

Víctor Sardá  
Municipio de Arequipa  
Arequipa, Perú

Heinrich Sassenfeld  
FES Chile  
Santiago, Chile

Juan Carlos Scapini  
Ministerio de Economía  
Santiago, Chile

Gastón Suárez  
SERCOTEC  
Santiago, Chile

Patricio Suazo  
FOSIS VII Región  
Talca, Chile

Leonel Tapia  
Sur Profesionales  
Santiago, Chile

Adolfo Tannenbaum Ramírez  
FOSIS V Región  
Valparaíso, Chile

&gt;&gt;

Fernando Tassara  
SENCE V Región  
Valparaíso, Chile

Carlos Tello  
INDAP  
Santiago, Chile

Marcos Terroba  
Fundación SERCAL VII Región  
Talca, Chile

Alfonso Traub  
Consultor  
Santiago, Chile

Agustín Vaca Narvaia  
Fundación Estrategias  
Córdoba, Argentina

Paul Vallejos  
CECAP Valparaíso  
Valparaíso, Chile

Elizabeth Vargas  
FES Perú  
Lima, Perú

Susana Vásquez  
CEPAM  
Quito, Ecuador

Karin Vásquez  
Fundación SERCAL VI Región  
Rancagua, Chile

Angellina Vázquez  
FES Chile/Fundación SERCAL  
Santiago, Chile

Blanca Velasco  
Santiago INNOVA  
Santiago, Chile

Rodolfo Vergara  
SERATUR  
Santiago, Chile

Andrés Vicens  
ASEXMA  
Santiago, Chile

Orel Viciani  
SUBDERE  
Santiago, Chile

Nidia Vilches  
FES Perú  
Lima, Perú

Horst Wagner  
DED  
Santiago, Chile

Juan Miguel Yarmuch  
ILPES/CEPAL  
Santiago, Chile

Kim Young Man  
Unidad Agrícola  
Santiago, Chile

Milton Saldívia  
Banco del Desarrollo  
Santiago, Chile

Humberto Zamorano  
CONUPIA  
Santiago, Chile

pesos para colocar cada peso. Creo que eso es muy satisfactorio, conociendo lo que se gasta en Chile para colocar cada peso.

Somos muy orgullosos y no queremos nada regalado. Los pequeños empresarios estamos conscientes que tenemos que poner de nuestra parte y cooperar. Por eso le decimos a las autoridades: "Levanten la vista, estamos rodeados de pequeños empresarios y es negocio invertir hoy en la PYME, antes de que mañana estemos pagando subsidio de cesantía".

**Michel Langer**, Director Programa de Fomento Productivo, Fundación Friedrich Ebert

Hemos pasado dos días sumamente interesantes discutiendo aspectos bastante importantes para el desarrollo de una economía moderna. Tanto el empresario, sea el pequeño o el grande, como el funcionario público o el consultor del organismo no-gubernamental, están enfrentando un desafío común en el ejercicio de sus actividades.

Este desafío tiene varias descripciones, y lo hemos escuchado bajo títulos como asociatividad, cooperación público-privada, la formación de alianzas, creación de redes, cooperativismo, Joint Ventures, encadenamientos, etc. Se trata de cómo pueden colaborar diferentes actores con intereses diferentes, para cumplir un objetivo común.

En estos días hemos conocido, sobre todo, dos tipos de experiencias.

Una dentro de la sociedad civil, mejor dicho dentro del sector empresarial de la pequeña y mediana industria, donde los actores se asocian no sólo para brindar mejores servicios a sus asociados, o articular las necesidades a nivel político.

Las experiencias de México, Brasil, Venezuela y Chile, sólo para nombrar algunas, nos mostraron que la asociatividad en la vida real se presenta en forma muy diferente y, sobre todo, muy concreta.

Otro tipo de experiencias, que acabamos de escuchar, se basa en las relaciones entre las instituciones de la sociedad civil y las del sector público. Nos damos cuenta de que actualmente, en América Latina, se producen innovaciones no sólo en el quehacer en la política, sino también en el "cómo hacer". Así, anotamos un impacto significativamente mayor de los instrumentos de fomento productivo, cuando se trata de producir y aprovechar efectos sinérgicos entre los empresarios fomentados por un lado, y entre el fomento productivo y otros objetivos de desarrollo, por el otro.

(...) Un ejemplo para eso, es seguramente el caso de los PROFOS en Chile. Otro ejemplo, que nos relataron en este Seminario, es el caso del proyecto Gamarra en Lima, donde se produce exactamente este proceso de asociatividad, transformando un espacio territorial local en un núcleo de desarrollo empresarial, y al mismo tiempo, en un proyecto para la aplicación de instrumentos de fomento y transmisión de impulsos, en este caso, para el desarrollo urbanístico-social.

Podría nombrar algunos de estos ejemplos, donde se produjeron cooperaciones público-privadas. La diversidad de ejemplos que escuchamos, me da la impresión de que, en los procesos de transformación económica en los países latinoamericanos, fue creado un buen set de instrumentos asociativos, los cuales, en el futuro, deberían llevar a una mayor profundidad y equidad del desarrollo en estos países.

El Programa de Fomento Productivo y Apoyo para la PYME de la Fundación Friedrich Ebert ha integrado los temas de la asociatividad y de la cooperación público-privada en su trabajo actual. Tratamos de apoyar el fortalecimiento de la asociatividad empresarial y la integración de diferentes sectores sociales, como un factor estabilizador para una sociedad democrática y una economía participativa, con mecanismos eficientes de colocación de recursos y justos en la distribución de ingresos.

(...) Para tener un marco legítimo, vemos necesario una amplia cooperación público-privada, donde la función de las instituciones de fomento y de la administración pública se complementen con un sector empresarial sensibilizado para el bien común del desarrollo de toda la sociedad. En nuestra línea de trabajo para el desarrollo económico local, tratamos de impulsar proyectos concretos de asociatividad y de cooperación público-privada.



...este tema es realmente crucial para el objetivo que Chile y la mayoría de los países de América Latina tienen, esto es, crecer por la vía de la modernización económica, pero asegurando una mayor integración social al proceso de desarrollo. Eso, a mi juicio, pasa por incorporar al proceso de modernización a las pequeñas y medianas empresas, lo que es difícil de imaginar si éstas no se asocian para asumir este desafío en común.

Alvaro García,  
Ministro de Economía de Chile

#### Comentarios:

*¿Cuál es el rol que se espera que cumpla la PYME? ¿Debería existir un protagonismo de la PYME en el proceso de la modernización económica o es un objeto para superar las inequidades sociales?*

*El rol del Estado como facilitador de un entorno favorable. Si se visualizan los costos de transacción como un impedimento para la asociatividad, que por sí es deseada, se podría implementar una política de fomento a la asociatividad para abaratar esos costos.*

\* Argentino. Master Sc. Economics, con Especialización en Planificación del Desarrollo Regional, University College of Swansea, U.K. y Licenciado en Economía, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Ha sido Profesor Titular de la Universidad Nacional de Buenos Aires en temas de economía industrial.

Experto en el Área de Economía Regional y PyMEs de CEPAL.

Numerosas publicaciones sobre las pequeñas y medianas empresas, crecimiento regional y políticas públicas etc.

Ponencia:

## MODALIDADES ASOCIATIVAS Y LOS LIMITES DE LA FIRMA PYME EN UN CONTEXTO ECONOMICO COMPETITIVO Y ABIERTO

Francisco Gatto\*

CEPAL, Argentina

### PRIMERAS REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO DE LAS PYMES ARGENTINAS

<En un contexto abierto>... «las Pymes pueden sobrevivir sólo si ellas están especializadas e integradas en un contexto social y económico que favorece el crecimiento colectivo».. <Esto significa>: «especialización productiva individual,... complementariedad recíproca y profundización de la división del trabajo,... eficiencia colectiva... y disposición a la innovación y al crecimiento compartido.» Traducido (Patrizio Bianchi, 1993, An Industrial Strategy for Small and Medium Sized Enterprises in an Open Economy, BID Conference, Wash.)

«In our business culture, individual companies are expected to cope by themselves with the massive changes occurring in the competitive environment. Regardless of size,...firms must independently manage recruitment, worker training, materials and services procurement, manufacturing operations, marketing, sales. More and more foreign manufacturing economies are gaining on us by fostering a different kind of industrial system in which cooperation is the basis for competitive success.... The end result is that production is organized through networks of producers, suppliers and customers.... Ranging in complexity from the regular exchange of strategic information to joint ventures for product development and commercialization, networks represent a general solution to the problems faced by smaller firms as they build a competitive edge.... Flexible manufacturing networks are the leading model of effective cooperation. (Richard Hatch, Director of the Centre for Manufacturing Systems at the New Jersey Institute of Technology, 1992)

«Companies are just beginning to learn what nations have always known: in a complex, uncertain world filled with dangerous opponents, it is best no to go it alone. (Kenichi Ohmae, McKinsey Office in Tokio, HRB, 1989)

«I argued in «The Nature of the Firm» that the existence of transaction costs leads to the emergence of the firm. But the effects are pervasive in the economy. Businessmen in deciding on their way of doing business and on what to produce have to take into account transaction costs. If the costs of making an exchange are greater than the gains which that exchange would bring, that exchange would not take place and the greater production that would flow from specialization would not be realised. In this way transaction costs affect not only contractual arrangements but also what goods and services are produced...» (Ronald Coase, 1991 Nobel Lecture: The Institutional Structure of Production).

#### 1. Ideas iniciales y orientación del trabajo

Las citas precedentes señalan la perspectiva de análisis de este documento. Su propósito central es intentar una primera reflexión de tipo conceptual y especulativa orientada a examinar la temática actual de la asociatividad empresarial como mecanismo de desarrollo y fomento productivo Pyme (o visto desde el lado opuesto la progresiva dilución de los límites operativos tradicionales de las firmas Pymes), las dificultades que este proceso suscita y las recomendaciones que podrían derivarse para la acción de política industrial, pública y privada. Este trabajo parte de la experiencia de investigación directa con empresas Pymes e instituciones empresarias, acumulada en los últimos años en la Oficina de CEPAL en Buenos Aires./ En este sentido, gran parte de los argumentos refieren de forma directa o indirecta al caso argentino, aunque son, muy probablemente, extensibles a otros países latinoamericanos.

Existe suficiente evidencia y documentación en la literatura especializada que indica que muy diversos tipos de experiencias asociativas y colectivas entre empresas industriales Pymes han logrado, en diferentes contextos económicos, gestar

>>

procesos dinámicos de desarrollo manufacturero que dieron lugar a performances exitosas de las firmas Pymes. Estos procesos se han traducido en crecimiento de la producción; aumento de la internacionalización y exportaciones; fortalecimiento progresivo de sus capacidades competitivas; reposicionamiento dinámico en los mercados, fuertes procesos de innovación, cambio tecnológico, empleo e inversión; inducción de nuevas empresas y actividades conexas; expansión económica local, etc.

Hay ejemplos internacionales de índole tan diversa como los muy conocidos distritos del norte de Italia, Dinamarca y Suecia (Pyke, 1994), las modalidades «keiretsu» de Japón, algunas experiencias propias del Sudeste asiático o casos más extraños o lejanos como los de Kumasi en Gana (Dawson, 1992), Sialkot y Wazirabad en Pakistán, (Nadvi, 1992), Ludhiana en el Punjab de la India (Tewari, 1992), diversas experiencias en los sectores de muebles en Kenya y Zimbabwe, las formas asociativas de promoción de comercio exterior en Oregon en USA (Oregon Ec. Development, 1993), o ciertos casos más cercanos como León y Guadalajara en México (Rabellotti, 1993), la industria de confecciones en Lima (Villarán 1993) o Rafaela (Quintar, 1992) y Mar del Plata (Rearte, 1991) en Argentina. Algunas experiencias han sido exitosas a lo largo de un período prolongado de tiempo y en otros casos se han generado procesos muy dinámicos de tensión, innovación y permanente reconversión productiva.

Existe además una extensa bibliografía internacional que compara experiencias de casi todas partes del mundo. En algunos casos, los niveles de asociatividad son intensos en cuanto al volumen de los flujos de intercambio, complejos desde la perspectiva de los elementos que forman parte de la transacción y cooperación, densos en cuanto al número de firmas e instituciones involucrados; en otros casos, los vínculos son más superficiales, más acotados o experimentales.

Asimismo, existe bastante documentación con contra-ejemplos; es decir, intentos fracasados de lograr crear ambientes asociativos o el desarrollo de experiencias truncadas que no lograron cumplimentar los objetivos de articulación empresarial e institucional. La literatura recoge, además, un intenso debate, por un lado, sobre la «replicabilidad» de ciertas experiencias en contextos socio-culturales diferentes y por otro lado sobre la dinámica futura que estas mismas experiencias pueden generar, es decir, hacia qué esquema organizativo industrial avanzarán. El primer debate corresponde al área de política industrial, en cuanto el segundo refiere más a aspectos académicos y eventualmente estratégicos.

En cualquier caso, es bastante evidente que la empresa Pyme como «institución» que organiza y genera actividades productiva se beneficia competitivamente si forma parte de redes o ambientes económicos que han logrado, a través de la inter-acción de las empresas, desarrollar factores de eficiencia colectiva, lo que ha implicado que las firmas Pymes hayan ido difusamente perdiendo sus límites operativos y productivos histórico-tradicionales. En algunas situaciones este proceso toma modalidades muy formales y específicas (ie: alianzas empresariales) y en otros casos adopta formas difusas, informales, a veces imperceptibles y otras veces asumidas como obvias y regulares (ie: compartir capacitación y normas técnicas). Dicho en forma opuesta, existen sólidos argumentos en el sentido que la «empresa Pyme individual y aislada», en sectores transables y crecientemente globalizados, enfrenta crecientemente desventajas competitivas que derivan no sólo de los cambios tecnológicos y organizativos mundiales (nivel de conocimientos técnicos e información) y sus consecuencias sobre la productividad y eficiencia industrial, sino también de la creciente complejidad de los mercados, de su permanente expansión y de la progresiva presión competitiva (apertura y desafío de rivales competidores)

En términos específicos, este documento trata de abordar, muy sintéticamente, tres cuestiones: 1) la asociatividad empresaria, en ciertas circunstancias, no sólo favorece una mayor democracia económica y una mayor complejidad interna de la sociedad civil sino que es, además, un medio adecuado y eficiente para fortalecer la competitividad de las empresas; 2) por qué, entonces, las empresas Pyme no tienden a agruparse más espontánea y naturalmente y dónde residen algunos de los principales obstáculos o restricciones y 3) qué elementos o argumentos pueden extraerse de la identificación de problemas asociativos desde la perspectiva de la política industrial Pyme y de las modalidades de su implementación.

&gt;&gt;

Intervenciones :

### Alvaro García

...si uno observa lo que ha ocurrido en América Latina durante la década de los 90, comprobará que los países han tendido a liberalizar rápidamente su comercio, han aumentado muy significativamente el nivel de sus exportaciones y con ello la tasa de crecimiento económico de sus países.

...Por lo tanto, la apertura es una gran oportunidad de crecimiento, pero también genera desafíos mayores para las empresas, y por ello, pone en peligro la posibilidad de que todas las empresas en forma simultánea puedan aprovechar la oportunidad. Nuestros países se caracterizan por tener una enorme heterogeneidad productiva y por encontrarse los distintos sectores en situaciones muy distintas de competir en el exterior. Si nosotros observamos, por ejemplo, el sistema industrial chileno, comprobamos cuan reales son estas diferencias.

En promedio, las diferenciales de productividad entre empresas de 10 a 49 trabajadores, respecto de aquellas que tienen más de 50, son muy altas. Es enorme la productividad media de las empresas de más de 50, es un 120% superior a la productividad media de las empresas de 10 a 49. Y no estamos hablando de la micro-empresa. Si uno, por otra parte, contrasta la realidad de aquellos sectores que han vivido más intensamente sus procesos de modernización, sectores compuestos fundamentalmente

&gt;&gt;

por grandes empresas, y los compara con aquellos sectores que han permanecido más rezagados y donde es más importante la pequeña y mediana empresa, por ejemplo la agroindustria, vis a vis el sector textil, el sector calzado, comprobamos que las diferenciales de productividad alcanzan hasta 80 veces. Es decir, los sectores industriales más productivos de Chile tienen niveles de productividad media 80 veces superiores a los sectores más rezagados.

Esto, evidentemente, abre una oportunidad y plantea también un gran desafío. Abre una oportunidad para incrementar la productividad, por lo tanto, para aumentar la competitividad de esas empresas, de modo que se puedan incorporar a los modelos de desarrollo exportador que están viviendo nuestros países.

&gt;&gt;

#### Comentario:

*La empresa de menor tamaño ha sabido enfrentar la competencia de competidores más grandes gracias a un "spread" salarial. Necesariamente, esta tendencia está vinculada con una menor calificación de los trabajadores, y por lo tanto, existen limitaciones en cuanto al mejoramiento de la calidad*

La primera cuestión es analizada siguiendo algunos desarrollos teóricos recientes sobre asociatividad y «networking» y analizando los resultados de algunas experiencias de firmas Pymes que articularon algún tipo de asociatividad en el plano local argentino o internacional, principalmente en el Mercosur entre Pymes argentinas y brasileras. En todos los casos se ha tratado de identificar donde reside el eje del «beneficio» especial de la asociatividad empresaria en contraposición con otras formas de organización alternativas: organizándose exclusivamente via el mercado o internalizando la acción en la empresa. En los estudios de campo desarrollados, la asociatividad empresaria fue analizada como una forma organizativa alternativa de la producción; excluyéndose del análisis otras consideraciones sociales y políticas.

El tema referido al por qué las firmas Pymes, especialmente en el caso argentino, tienen tantas limitaciones y dificultades para encarar algún tipo de acción asociativa empresarial es analizado desde dos vertientes convergentes: a) utilizando el concepto de costo de transacción y evaluando desde allí, las decisiones estratégicas de la firma Pyme respecto a sus relaciones económicas externas y b) partiendo de una concepción histórico-evolucionista de la firma industrial Pyme que explica los comportamientos empresariales y la conformación de sus activos internos (tangibles e intangibles) como una secuencia, no lineal ni continua de la empresa, que determina los objetivos posibles y va construyendo una trayectoria que define las capacidades gerenciales y tecnológicas y, en gran medida, las potencialidades futuras. Ciertamente existen otros factores que inciden en los rasgos y en las formas operativas dominantes que toma la vinculación entre las firmas Pymes; algunos de ellos refieren estrictamente a las características sico-sociales del dueño y empresarios, otros dicen relación con aspectos más técnicos de compatibilización tecnológica y estándares técnicos. Si bien de manera indirecta, estos aspectos también se expresan en las dos perspectivas elegidas de análisis.

Un aspecto importante a tener en cuenta cuando se discuten y evalúan las performances de acciones empresariales asociativas refiere al escenario macroeconómico global del país o región en la cual se examinan las acciones empresariales y al marco regulatorio, normativo-sociocultural donde estas acciones se originan y fundamentan. Así, por ejemplo, en un contexto de alta turbulencia macroeconómica y economía cerrada es probable que predominen formas organizativas de alto grado de integración e internalización productiva sobre otros tipos de organización manufacturera. En otras situaciones económico-políticas, la bibliografía ilustra respecto del predominio de formas organizativas con alta vinculación jerárquica vertical o el desarrollo de esquemas productivos asociativos de tipo horizontal o de cuasi-mercado (Pyke F y Sengenberger W, 1992; UNCTAD-GTZ, 1994).

Visto desde una perspectiva más conceptual, el análisis de las conductas y estrategias empresariales requiere tener siempre «in mente» las interrelaciones recíprocas entre la macro y la microeconomía, y la forma en que la primera puede definir y condicionar la trayectoria de la segunda y los senderos adaptativos alternativos de las empresas. (Katz, 1994) Si bien la creciente articulación empresarial está intrínsecamente ligada con el desarrollo del sector industrial, con sus cambios tecnológicos y organizativos, con el continuo proceso de internacionalización, globalización y presión competitiva, no es menos cierto que las circunstancias macroeconómicas locales y regionales y los marcos socio-culturales son los referentes básicos del diseño de las estrategias de las firmas y de la toma de decisiones empresariales.

Las implicancias macro-micro cobran aún mayor importancia en aquellos casos donde se está produciendo una profunda transformación macroeconómica y regulatoria, como es el caso argentino. La mayoría de las Pequeñas y Medianas empresas manufactureras argentinas está atravesando o enfrentando una fase de desarrollo productivo que bien podría calificarse como «re-fundacional»; es decir, de re-diseño y de re-concepción de negocios. Gran parte de las motivaciones empresariales, y de los elementos pilares (económicos, tecnológicos, políticos, regulatorios, culturales y sociales) sobre los cuáles estas empresas fueron construidas por sus dueños, hace 30, 40 o 50 años ya no existen o se han modificado de forma absoluta y definitiva. La estrategia y modalidad que toma este proceso de reestructuración sentará las bases de la futura dinámica competitiva del sector.

Finalmente, la última sección de este documento intenta rescatar, a la luz de las

&gt;&gt;

observaciones realizadas, algunas ideas para discutir los ejes de una política industrial que se propongan incidir sobre el nivel de asociatividad empresarial como un medio, una herramienta de modernización y desarrollo industrial Pyme.

En términos prácticos, la conclusión del análisis apuntaría a sostener la idea que la política industrial, tanto la originada en el sector público estatal como en las instituciones privadas, debería apuntar a la creación de «ambientes» y «mercados» que estimulen condiciones favorables de cooperación e innovación. En algunas situaciones esto implicaría trabajar directamente sobre los altos costos de transacción predominantes en economías de mercado poco complejas, con mercados poco transparentes y con regulaciones excesivamente limitativas. En otros casos, las iniciativas de acción deberían apuntar a tener como unidad focal de intervención a las articulaciones productivas y económicas interfirmas y no necesariamente a las firmas en sí mismas, con el propósito de generar impactos de modernización de tipo más grupales y sistémicos. De todas maneras, surge claro de diferentes análisis que «los gobiernos o las instituciones públicas no pueden crear, <por sí mismos>, una organización industrial <de firmas> que compita sobre la base de eficiencia colectiva. Sin embargo, una vez que la iniciativa empresarial privada ha alcanzado un mínimo de concentración de conocimientos y actividad industrial, ellos <el gobierno y las instituciones> pueden jugar un muy importante rol en la provisión de ayuda para su expansión e innovación». (Schmitz, 1995)

## 2. Estrategias de Asociatividad, Redes de Empresas y Eficiencia Colectiva

Existen muy diversas acepciones y definiciones de «networks», redes y esquemas asociativos empresariales. Centralmente se trata de un sistema (conjunto) organizado de relaciones, que implica ciertas articulaciones específicas que vinculan a los elementos, objetos o personas, según se trate. (Knoke, Kuklinski, 1982). Visto desde la perspectiva empresarial, una red consistiría en un conjunto de empresas y firmas, es decir de miembros, articulados a través de uno/varios vínculos y relaciones particulares. (Szarka, 1990).

Para otros autores, las redes de empresas deben ser vistas, además, como «un fenómeno cultural, esto es, como un conjunto de normas, objetivos, expectativas, resultados esperados...» articulados mediante comportamientos y relaciones empresariales diversas. (Curran y otros, 1993) En este sentido, tanto la naturaleza y contenido de la red como las motivaciones empresariales (es decir, de los dueños de las firmas Pymes) son de vital importancia.

Desde la perspectiva del grupo de investigadores GREMI una red asociativa «puede ser definida como un conjunto cerrado de elegidas y explícitas interrelaciones <con otras empresas socias> en la complementariedad de activos y relaciones de mercado, teniendo como principal objetivo la reducción de las incertidumbres estáticas y dinámicas». «Otras relaciones más informales y tácitas existen también entre las firmas con su entorno local productivo, vinculando firmas y otros agentes económicos de manera abierta, reservando el concepto de «ambiente local» a este tipo de vinculaciones...» (Camagni, 1991)

En otras palabras, una red asociativa industrial Pyme puede ser conceptualizada como un grupo de firmas que cooperan, colaboran juntas para cumplimentar ciertos objetivos y obtener ciertos resultados, que no podrían alcanzarse de manera individual de forma eficiente y a un costo competitivo y financiable por cada una de las empresas. En cualquiera de los esquemas asociativos, firmas independientes -que mantienen su identidad e independencia- acuerdan compartir capacidades propias complementarias, costos operativos y resultados. Por tal razón, las redes empresariales se construyen y cementan en torno a oportunidades y necesidades comunes. (Hatch R. 1991). En gran medida esto explica la característica de «espontaneidad» o «no planificación» en el nacimiento y formación de muchos de los distritos y redes empresariales complejas, ya que su conformación va evolucionando en relación directa con las necesidades y acuerdos empresariales e institucionales alcanzados. Así, un rasgo central de las experiencias asociativas exitosas es que necesariamente exista una alta participación y control empresarial («entrepreneurial driven»).

## Intervenciones:

Existe también el peligro, al no lograr incorporarlas, de estar profundizando el abismo estructural más importante de la inequidad distributiva que existe en la mayoría de nuestros países.

... si queremos seguir incrementando la competitividad de nuestras economías y, al mismo tiempo, hacerlo en forma equitativa, debemos poner mayor atención en estimular los procesos de modernización de las pequeñas y medianas empresas. Yo diría que allí está el corazón de la estrategia de crecimiento con equidad que están buscando seguir la mayoría de los países de América Latina.

Ahora, para estimular la modernización, que pasa por incrementos en la productividad de estas pequeñas y medianas empresas, a nuestro juicio, es indispensable fomentar la asociatividad. Una razón fundamental es: el grueso de las desventajas competitivas que enfrentan las pequeñas y medianas empresas se relacionan con su tamaño, por ello se hace más difícil aprovechar los instrumentos que tiene disponibles el Estado.

>>



**Luis Maira**

**(Ministro de Planificación y Cooperación de Chile)**

La asociatividad empresarial es también una clave para el desarrollo regional y local. Uno de los grandes desafíos que estamos enfrentando desde el gobierno, consiste en este plano en lograr una articulación entre el sector privado y el Estado en el ámbito regional. Aspiramos a lograr que la inversión pública y la inversión privada vayan por el mismo camino, se refuercen y retroalimenten mutuamente y logren complementarse en función de la plena ejecución de las estrategias de desarrollo regional que recientemente hemos formulado.

Estableciendo estos vínculos, se hace posible complementar las inversiones. Las universidades regionales, los empresarios y el gobierno regional se convierten entonces en tres protagonistas que deben materializar las oportunidades principales que se presentan en la realización de los programas de desarrollo económico en nuestras trece regiones.

Con estos mismos tres actores y trasladando este enfoque del ámbito regional al nivel local o comunal, pueden surgir grandes sinergias que harían posible un desarrollo local donde las empresas de menor tamaño y los microempresarios pudieran tener un papel muy relevante que desempeñar.

Diferentes experiencias asociativas empresariales argentinas (desde las más sólidas y complejas como el caso del cuasi-districto de Rafaela hasta los esquemas más primarios de acciones coordinadas en control de calidad) dan sustento a este rasgo central de los esquemas asociativos; el eje y la fuerza depende de la cohesión, disposición e interés empresarial; el cual puede ser incentivado desde la acción pública gubernamental o empresarial pero no puede ser sustituido./

Una revisión de los ejemplos y casos citados por la literatura indican que existen muy diferentes esquemas asociativos, desde los casos muy abiertos, donde la participación está más asociada con la pertenencia de la firma Pyme a una entidad o unidad geográfica empresarial hasta los ejemplos de cooperación basados en contratos de subcontratación fuertemente jerarquizados. En este trabajo se analizan exclusivamente los esquemas asociativos de tipo horizontal, que no están determinados por la presencia de una empresa de mayor jerarquía y tamaño que organiza, domina y controla la red.

Las interrelaciones en una red asociativa se expresan a través de los flujos de recursos entre y compartidos por los miembros. Si bien una parte de ellos refiere a flujos materiales-físicos (insumos, partes, subcontrataciones, etc.) una parte sustancial se refiere a información y a aspectos relacionados con la coordinación de actividades. (Casson, Cox 1993) Es obvio que la coordinación es prerequisite del intercambio de información o materiales y, en cierto sentido, los avances de «coordinación» (formales o informales) se expresan en la cantidad y entidad de intercambios y flujos de recursos. A su vez la capacidad de coordinación de sus miembros depende de la velocidad y calidad (confiabilidad, certeza, exactitud, dinamismo, etc.) de los flujos de información intercambiados. Una eficiente coordinación entre los miembros de la red incentiva a los participantes en la búsqueda y la difusión compartida de información y conocimientos. Visto desde otra perspectiva, una red o esquema asociativa es una acción colectiva abierta a diferentes dinámicas y evoluciones, inclusive diversas formas institucionales jurídicas, las que en gran medida dependerán de los niveles de coordinación de intereses y estrategias alcanzados por los miembros de la red. Este rasgo explica, en cierto sentido, porque una red es un medio de activación de las capacidades empresariales y competitivas y no un fin en sí mismo.

Un segundo requisito condicionante del funcionamiento de una red es que los empresarios y las firmas deben sentirse seguros y confiados en tipo de relaciones y flujos intercambiados. No solamente deben estar claramente definidos y establecidos los derechos de propiedad particulares, resguardado su «valor» como activo propio de las firmas sino que además el resto de los derechos y obligaciones de los participantes deben estar debidamente explicitados. En algunos casos donde la asociatividad de firmas toma modalidades informales, la seguridad está «garantizada» por una ética social local ampliamente difundida y arraigada en los miembros empresarios y comunitarios participantes. «...<respecto a la naturaleza de las redes> podría decirse que el vínculo <entre los miembros de la red> es uno que se funda <centralmente> en la confianza entre los participantes...» (Casson, 1991)/

La participación de las firmas en un «ambiente institucional» (Donato, 1995) de confianza y certidumbre que «gobierna» sus relaciones es un factor clave en la construcción y dinámica que adquiere la relación asociativa. Mas aún, muchos estudios de casos destacan dos conclusiones centrales: (a) sobresale con bastante nitidez que las empresas Pymes que han logrado desarrollar hacia el interior de la firma una cultura empresarial de cooperación y confianza -tanto a nivel de los sectores y departamentos componentes de la firma como a nivel del personal técnico y trabajadores- están mucho mejor posicionadas para desarrollar estrategias asociativas externas. «Opuestamente, firmas que tienen una cultura empresarial interna de baja confianza encuentran dificultades en participar en redes inter-firmas debido a que los principios de la cooperación no han sido complementamente entendidos». (Casson, Cox, 1993) y (b) «...una efectiva economía de mercado requiere de un fuerte código de comportamiento, incluyendo sanciones sociales (las leyes no son suficientes). Estos mecanismos regulatorios sociales funcionan particularmente bien en comunidades con identidad común... Más específicamente, el argumento es que las ligazones socio-culturales facilitan la confianza y ayudan a explicar <las capacidades

&gt;&gt;

&gt;&gt;

de> competitividad.» (Schmitz, 1995)

Por otra parte, las redes o esquemas asociativos no emergen sin un gran esfuerzo y visión estratégica futura por parte de su grupo empresarial líder; requieren que los empresarios trabajen en el desarrollo de sus interrelaciones, ellos deben persuadir a otros empresarios, negociar y conciliar objetivos y formas de trabajo y asegurar los propósitos mismos de la acción asociativa. No es la mera presencia en un ámbito geográfico o sectorial de PYMES similares o complementarias productivamente lo que logra esta dinámica, sino que es la naturaleza de sus articulaciones socio-económicas y culturales, materializadas en sus acciones asociativas, la que opera como un catalizador y detonante.

El fundamento principal de un esquema asociativo es que el funcionamiento del mismo genera ventajas dinámicas para las empresas Pymes que no podrían ser obtenidas al mismo costo y velocidad fuera del ámbito asociativo; por lo tanto una red se sustenta en la medida que genere a sus miembros rentas o ganancias claramente perceptible -aunque en algunos casos sean intangibles- y buscadas/perseguidas estratégicamente por las empresas. Una primera y obvia justificación para la formación de redes y esquemas asociativos se relaciona con el tamaño mismo de las firmas Pymes.

La pequeña dimensión de las firmas Pymes resulta, en muchas circunstancias, en una desventaja genérica de escalas que impide la organización de varias actividades requeridas para mejorar su posicionamiento competitivo, ya sea vía el mercado o vía su internalización en la empresa. En estos casos aparece como una estrategia empresarial indispensable buscar compensar esta desventaja incrementando el tamaño, aunque más no sea a través de la participación de «socios», miembros de la red. En última instancia, el argumento dice relación con la superación de las barreras de escala o con el alcance de umbrales mínimos. Dicho en otras palabras, la asociatividad es vista como una forma de acceso a factores o a mercados.

Gran parte de las redes embrionarias que existen en las Pymes argentinas se basan en este argumento, es decir, en el agrupamiento de firmas con el objetivo de «alcanzar» niveles de tamaños mínimos que permitan la realización de alguna actividad comercial, provisión de servicios o distintas iniciativas empresariales o productivas (ie: participar conjuntamente en una feria exterior, encarar programas conjuntos de I/D, desarrollo de marketing externo, etc.). Visto desde otra perspectiva, el esquema de asociatividad busca nuclear un conjunto de firmas que compartan los costos de acceder a ciertos factores o que permitan el desarrollo de ciertas acciones estratégicas competitivas que exceden las capacidades individuales. Algunas experiencias relacionadas con los servicios de información tecnológica, de mercados externos, de capacitación, etc. están asociados con esta justificación o con imperfecciones en dichos mercados.

La organización de ciertas demandas empresariales bajo esta forma asociativa no sólo genera ventajas para los usuarios sino que, en muchos casos, logra además desarrollar un servicio muy eficiente, de alta productividad debido a las economías externas que esta actividad genera y pueden constituir el punto de partida para procesos asociativos más complejos. Un resultado complementario de estas experiencias es que mejora fuertemente el conocimiento de los propios empresarios de sí mismos, de sus potenciales socios, cuestión básica para encadenar actividades de mayor entidad en cuanto al desarrollo industrial de las firmas Pymes.

En la mayoría de estos casos exitosos analizados no sólo resalta la importancia otorgada por los empresarios a los resultados de la actividad asociativa -sea éste un servicio común o un emprendimiento productivo colectivo- sino la modalidad operativa en que fueron desarrollados. Las experiencias más interesantes se asocian con un fuerte involucramiento de los propios demandantes empresarios en la organización de las actividades asociativas y en la provisión de los servicios. Por el contrario, las experiencias asociativas gestadas exógenamente al grupo asociativo (por ejemplo jerárquicamente desde una autoridad pública), tienden a ser experiencias público-dependientes; es decir adquieren una dinámica fuertemente condicionada por su forma de gestación inicial. La madurez de la conciencia empresarial colectiva constituye, sin duda, un elemento clave en el éxito y dinámica de la experiencia asociativa.

### Maira...

La asociatividad de este mundo de la pequeña producción aparece como el elemento decisivo en el diseño de una política más integral del Estado y del país hacia la microempresa, y en un sentido más amplio, en la realización del gran objetivo y destino productivo del programa mismo de la superación de la pobreza.

### Comentarios:

*Las "ligazones socio-culturales" obligan a pensar desde una óptica territorial. En este ámbito, encontramos la cercanía geográfica y cultural de los actores.*

*Existen dos niveles que explican el insuficiente posicionamiento de la PYME.*

1. Un problema de escala.
2. Falencias en las capacidades de gestión.

*La asociatividad puede representar una salida de ambos problemas.*

*Hoy, incluso se discute la factibilidad de introducir mecanismos "subjetivos" en la evaluación de los créditos para empresas de menor escala, cuando el tema clave es la confianza, y por tanto, la búsqueda se concentra en desarrollar mecanismos de verificarla o de traspasarla. Los empresarios articulados y el territorio definen un espacio de reconocimiento y confianzas mutuas.*

>>

Sin embargo, existe otra línea argumental complementaria que explica y justifica la conformación de esquemas asociativos desde otro ángulo, enfatizando el carácter «sistémico-productivo» de las redes asociativas, en cuanto significan una modalidad organizativa alternativa de la producción manufacturera, que va más allá de compartir los costos/beneficios de un servicio y cuyo resultado excede los repartos equitativos de los costos de acceso. La potencia, riqueza estratégica, de la red consiste centralmente en la gestación de capacidades competitivas y productivas, que sólo pueden desarrollarse y materializarse en el mercado en tanto son producidas y emergen del funcionamiento colectivo compartido de la propia red (generación de activos competitivos colectivos y de economías externas exclusiva de sus firmas miembros).

En este sentido, algunos de los distritos frecuentemente analizados por la bibliografía (Carpi, Reggio Emilia, Baden Wurttemberg, etc.) han logrado traspasar el primer nivel de complejidad asociativo, generando economías externas y ventajas de especialización que permiten el desarrollo de un sistema productivo de alta eficiencia, interacción e interdependencia. Así, ...»«en estas situaciones» no sólo se hace posible el funcionamiento de un mecanismo de gobierno de las transacciones que permite economizar costos» (Dei Otatti, 1987), sino también una forma de organizar la producción de ciertos bienes industriales con altos niveles de eficiencia y competitividad.

Más aún, la verdadera potencia del funcionamiento asociativo estriba justamente en el desarrollo permanente de nuevas capacidades competitivas dinámicas, intrínsecas al grupo de firmas pero no apropiables individualmente, que faciliten la performance económica individual (la empresa) y colectiva (la red o distrito). Desde esta perspectiva, la red empresaria u otros esquemas asociativos conforma o implica un nuevo tipo de organización productiva que no sólo combina las características positivas de las firmas Pymes industriales (dinámica innovadora, flexibilidad, adaptabilidad, eficiencia en series cortas, acercamiento a clientes, ventajas de especialización, etc.) sino, además, las integra, en relaciones productivas descentralizadas, entre un sinnúmero de empresas, de alta calidad y productividad. (R. Howard, 1990).

Un ejemplo interesante, ilustrativo de esta situación, refiere a la forma en que se difunde y desarrolla el progreso tecnológico en estos ámbitos asociativos. El argumento básico esgrimido por Camagni y otros (Aydolat y Keeble, 1988; Crevoisier, 1990) es que «el medio ambiente local de la firma puede ser considerado como uno, y tal vez el más importante, de los <mecanismos> operadores que reducen las incertidumbres <de las empresas>». El esquema asociativo (formal o difuso) contribuye a la realización de funciones peculiares y específicas que, en estrecha vinculación y sinergia con las empresas y a través de modalidades y procesos comunitarios, «permiten la reducción de costos y fortalecen la efectividad del proceso dinámico de toma de decisiones de las firmas locales» (Camagni, 1991). Esto deviene de considerar como un elemento clave en las decisiones de las firmas, el costo de abordar eficientemente las incertidumbres que el proceso de cambio tecnológico y la introducción del conocimiento técnico genera en las empresas.

Según la interpretación de Camagni, las firmas confrontan en su comportamiento económico y decisional, incertidumbres originadas en los funcionamientos deficientes o distorsionados de los mercados que impiden que -como estaba supuesto en los aportes de las corrientes neoclásicas- todas las empresas puedan orientar sus recursos de acuerdo con las señales de precios del mercado en óptimas decisiones. En parte, esta situación se origina en imperfecciones corrientes (ie: diferencias de accesibilidad, por tamaño, a informaciones) y, en parte, responden a las características mismas del proceso tecnológico -conceptualizado como evolutivo y acumulativo-, donde cada decisión no es completamente independiente de las soluciones tecnológicas anteriores, ni de la formación del conocimiento técnico en las empresas.

Las empresas enfrentan incertidumbres por sus «brechas de información»; por las «brechas de evaluación» de sus relaciones hacia atrás en la cadena productiva; por sus limitaciones o «brechas de competencia» en la capacidad para procesar y entender correctamente la información externa de mercados y tecnologías; por su «imposibilidad» de evaluar anticipadamente diferentes cursos de acción y resolver e instrumentar con precisión los resultados de su análisis a causa de las mismas

&gt;&gt;

---

#### Comentario:

*Es justo en el progreso tecnológico donde el Estado, a través de sus autoridades locales, puede hacer un aporte muy valioso.*

---

dificultades y complejidades del proceso decisional; por su «carencia» de control sobre las respuestas o acciones de otros agentes económicos con quienes dinámicamente interactúa (Camagni, 1991).

A fin de atender y minimizar el peso de dichas incertidumbres, las empresas desarrollan mecanismos más o menos rutinarios y funciones que aportan elementos de información para la formulación de estrategias y cursos de acción. Algunas funciones son relativamente convencionales (ie: captar e investigar información adecuada) aunque no exentas de complicaciones y de la aplicación de recursos. Otras funciones resultan más complejas y costosas, como la de «decodificar» o traducir acertadamente las informaciones externas en decisiones de orden interno. En otros casos, la realización de ciertas acciones de «control» minimiza ciertos riesgos asociados con la incertidumbre del comportamiento de otros agentes productivos, pero nunca puede superarlos completamente.

En un ámbito económico convencional -agentes económicos aislados y atomizados- estas funciones se realizan, principalmente, a través del mercado (es decir se compran) y/o se internalizan (se producen internamente). Para varios autores, este mecanismo es incompleto, deja abiertos interrogantes significativos y es relativamente ineficiente en situaciones dinámicas y de rápidos cambios; «...por lo tanto, algunos otros operadores -no obstante también parcialmente ineficientes- deben ser encontrados y agregados... a nivel de los comportamientos reales de las firmas.» (Camagni, 1991). Estos nuevos operadores auxiliares, que deben contribuir centralmente a reducir el nivel de incertidumbre en el comportamiento dinámico de mediano plazo de las firmas, pueden estructurarse a través de redes de cooperación interfirmas. La investigación reciente realizada por Yoguel y Boscherini (1995) rescata la importancia de las acciones de cooperación en las actividades de innovación y desarrollo tecnológico. Por una parte, queda claramente de manifiesto que las firmas no realizan estas actividades de manera exclusivamente individual, sino que crecientemente han ido introduciendo diferentes esquemas de colaboración y cooperación con otras firmas y clientes/ que sirven tanto a los fines de información como de «testeo» de los cambios introducidos.

Algunas redes y distritos industriales operan en esa dirección. En algunos casos existen procesos colectivos que implican compartir la información, asumir grupalmente su búsqueda y recopilación. Asimismo, por medio de modalidades específicas o informales, se desarrollan procesos colectivos de aprendizaje, a través de los cuales se intercambian conocimientos, se decodifican las señales de los mercados, se establecen criterios colectivos vinculados con la calidad y reputación de los bienes localmente producidos, etc. Más aún, y a pesar de la competencia entre las firmas que forman parte habitualmente de los esquemas de cooperación inter-firmas, se detectan procesos informales de armonización de criterios y de coordinación de decisiones, lo cual simplifica la circulación de la información sobre decisiones innovativas, fortalece las articulaciones técnico-productivas, favorece los procesos imitativos, induce una actividad permanente de «puesta al día» y «facilita las articulaciones financieras y productivas...» (Cagmani, 1991).

Una característica distintiva de los distritos es que la modalidad de organización y «provisión» de estas funciones dista de ser convencional, ya que sólo de manera parcial estas actividades se formalizan y se ejecutan institucionalmente a través de organizaciones particulares o agencias de desarrollo, cámaras comerciales de orden público, asociaciones empresariales y sindicales, agrupamientos de productores, organismos municipales o regionales, etc. En muchos casos, diversas instituciones o agentes económicos desarrollan funciones en forma paralela y cuasi-descoordinada, lo cual no necesariamente genera ineficiencias por duplicaciones sino que permite mayor fluidez, competencia inter-institucional, diversidad y riqueza de información y opiniones, etc. En la mayoría de las situaciones los esquemas asociativos son en realidad «un medio creador de innovación» (Bramanti y Senn, 1991) que opera como una correa de transmisión y transformación de «impulsos externos» e información, convirtiéndose en un «operador ad-hoc» de cambio tecnológico.

Entre las muy diversas consecuencias que se pueden apreciar del funcionamiento de estas modalidades organizativas, destaca -especialmente desde la óptica empresaria Pyme convencional en Argentina- que se desdibujan en cierto sentido los

## Intervenciones:

### Paola Pérez

Tres comentarios quería hacer. Primero, que me parece insuficiente al tratar de explicar por qué no hay más asociatividad entre las PYME, el elemento del costo de transacción. Precisamente, lo que la teoría de costo de transacción plantea es que se buscan otros mecanismos más allá del mercado para coordinar la actividad económica. Por eso se da la integración de empresas, entonces la asociatividad más bien tendería a una reducción del costo de transacción en la búsqueda de nuevos negocios, en la búsqueda de precios, en fin, en muchas áreas.

Segundo, creo que hay dos maneras de ver el problema de confianza, que se menciona también como otro obstáculo para que haya mayor asociatividad. Una, la confianza como condición para que pueda haber una asociación, y la otra es que a través de la asociación y a través de las relaciones se van creando confianzas.

Y tercero, esta cuestión de la asociatividad, cuando hablamos de un nuevo rol de la asociatividad, no es un tema nuevo, es decir ¿dónde está lo nuevo de un tema viejo?. Hay muchas formas de asociatividad en América Latina: las cooperativas del agro, en la industria, etc. Entonces ¿dónde está realmente lo nuevo y ese nuevo rol?. Hay experiencias, que van más allá de los industriales que

&gt;&gt;

&gt;&gt;

han venido, como para volver a poner la atención en este tema en el caso de las PYME. Tenemos muchas experiencias distintas a la de los distritos, que nos obligan a pensar qué es lo nuevo realmente.

### Francisco Alburquerque

... por qué no surge tan a menudo la asociatividad, ya se ha señalado: es un problema de cultura, ...posiblemente mala, inadecuada o baja formación empresarial, en un contexto que culturalmente estimula valores sociales inapropiados para los retos que tenemos delante.

### Comentario:

*Evidentemente, la disminución de los costos de transacción en ciertas esferas del quehacer empresarial, explica la importancia de la asociatividad, pero eso es así desde ya bastante tiempo. Sin embargo, lo potente y nuevo tiene que ver con los nuevos paradigmas de producción y las oportunidades que se abren al buscar la "competencia".*

límites tradicionales de las empresas; ya que sin perder su identidad e individualidad, las empresas interactúan y se interpenetran unas a otras de muy diferentes maneras. Las empresas intercambian y complementan información y tecnologías, comparten estrategias externas aunque mantienen competencia sobre mercados internos, acuerdan el desarrollo e investigación de nuevos productos desarrollando «alianzas» específicas, participan en desarrollos de diseño de producto, negocian el establecimiento de normas técnicas y estándares de calidad mínimos y desarrollan muy diversas acciones de cooperación para mejorar la eficiencia productiva, penetración de mercados, reducciones de costos, alcanzar escalas óptimas, expandir los niveles de especialización productiva, comparten políticas de recursos humanos, capacitación y mercados laborales, etc. (Mody, 1989) La firma Pyme, en este contexto, es un elemento en un sistema con el cual tiene muy diversos vínculos interactivos, hacia atrás en la cadena de proveedores, horizontales con proveedores de tecnologías y equipos, horizontales con otras firmas competidoras, horizontales con diversas instituciones de servicios y asesoramientos, hacia adelante con clientes, intermediarios, exportadores, etc.

La acción asociativa logra romper la dinámica aislada (y costosa) de la firma Pyme, que se materializa en sus relaciones puras de mercado o en la internalización de un amplio espectro de procesos de producción. El caso de las Pymes argentinas son particularmente un claro ejemplo de «aislacionismo», probablemente plenamente justificado dada la «incertidumbre ambiental» de los últimos decadas pero completamente «disfuncional» en el nuevo escenario macroeconómico y tecnológico.

La alta importancia que adquieren los vínculos económico-productivos con otros agentes económicos en cualquiera de los esquemas asociativos obliga a examinar, con cierto detalle, el tema de los costos en dichas transacciones inter-firmas y las dificultades que la ampliación de mayores acciones de cooperación inter-empresarial puedan deberse a la trayectoria tecnoproductiva de las firmas Pymes.

### 3.- Dificultades asociativas Pymes: Costos de transacción y trayectoria productiva introvertida

La existencia de supuestos claros beneficios en la participación en acciones asociativas debería provocar una respuesta empresarial «automática», en tanto y cuanto las «ganancias previstas o estimadas» de participar en redes sean mayores que los costos de la misma. La experiencia y literatura internacional es menos abundante en esta parte del tema asociativo, sin embargo algunas cuestiones básicas aparecen reiteradamente citadas como elementos claves: i) tejido socio-cultural y de confianza; ii) facilidades y flexibilidades del sistema económico y normativo para la cooperación interfirmas; iii) cultura industrial empresarial avanzada; iv) tamaño, dinamismo, apertura y expansión de los mercados de los bienes fabricados; v) presión competitiva externa y la necesidad de desarrollo permanente de nuevos ejes y ventajas competitivas; iv) dinamismo y espíritu innovador.

Las Pymes argentinas enfrentan actualmente parte de los condicionantes externos que en otras situaciones dieron origen a comportamientos asociativos; para citar dos solamente, las empresas viven hoy una situación paradójica donde por un lado se registra una fortísima expansión del mercado con la puesta en marcha muy activa del proceso de integración Mercosur y por otro lado, enfrentan la mayor presión competitiva de su historia. Sin embargo, la conducta asociativa parece verse frenada o contenida por varias circunstancias. Si bien nuestra experiencia de trabajo es inicial y prematura para extraer conclusiones muy contundentes, es posible afirmar que aun persisten -en forma real o subjetiva- dos factores que han incidido y se han retroalimentado fuertemente en la historia industrial argentina de las últimas décadas: a) alto costo de transacción entre firmas debido al «alto nivel de incertidumbre ambiental» (inestabilidad institucional, incertidumbre macroeconómica e imprevisibilidad de los comportamientos individuales de los agentes económicos) (Donato, 1995) y b) una conducta «microeconómica» adaptativa y estratégicamente pasiva que se traduce en un fuerte proceso de introversión, aislamiento e integración productiva vertical.

Como ha sido señalado en varios estudios (Gatto y Yoguel, 1993), las Pymes argentinas han desarrollado, en las últimas décadas, un modelo organizativo y competitivo

&gt;&gt;

típico de una estructura industrial semi-infantil o inmadura, cerrada e incompleta, donde primó como conducta tecnológica la adaptación de esquemas organizativos importados, aunque bajo circunstancias de mercado muy diferentes (en este caso de volumen y tamaño limitado), y una estrategia competitiva pasiva o reactiva, tomadora de decisiones y precios en un mercado protegido. En su gran mayoría las empresas se caracterizan por una estructura propietaria familiar, excluyente de inversores externos al grupo familiar y por una fuerte conducción personalizada en la figura del «dueño», que a su vez estaba estructurada principalmente en sus habilidades y en sus conocimientos «de fabricación». Son empresas «dueño-intensivas».

Durante las primeras décadas de su desarrollo (1950/60) las empresas hicieron esfuerzos técnicos adaptativos para intentar compensar las escalas de fabricación local con el diseño y la rigidez operativa del equipamiento y las diferentes prácticas y estándares de calidad y eficiencia operativa con las demandas de firmas intermedias o consumidores finales nacionales. Las firmas hicieron un sostenido aprendizaje, partiendo casi de la nada, y «across the board»: en gestión de negocios, en organización productiva, en relaciones laborales, etc. Aprovechando sus tres principales vertientes de conocimientos (las empresas demandantes, los importadores de equipos y la propia experiencia de los dueños y técnicos) las firmas Pymes desarrollaron un proceso interno e introvertido de «learning by doing, by copying and by using». El carácter fuertemente individual e intra-planta de estos procesos dió lugar a experiencias muy heterogéneas, que posteriormente se reflejaron en historias de firmas muy desiguales. (Quintar y Castaño, 1992)

Debido a las reiteradas marchas y contramarchas en sus estrategias y planes de inversión y expansión, en muchos casos inducidas por las incertidumbres económicas generales del país, las empresas muestran trayectorias evolutivas contradictorias que se reflejan en varios de sus aspectos microeconómicos: fuerte orientación hacia un mercado interno/; senderos de innovación tecnológica trunco y permanente «stop and go» de su proceso de inversión; retraso considerable respecto de las «best practices» internacionales y distanciamiento progresivo en relación a las exigencias de los mercados externos; «des»-especialización productiva y ampliación del mix productivo en bajos volúmenes como consecuencia del prevaecimiento de estrategia de supervivencia individual horizontal; alto grado de integración vertical y muy débil desarrollo de formas colectivas de acción (desde la subcontratación hasta la formación de redes y consorcios); ausencia de estrategias activas de mediano plazo, etc. En su gran mayoría estos factores restringieron las acciones asociativas, ya que en muchos casos resultaban contrapuestas con los objetivos de competencia internos (mix de producción abierto profundizando la expansión horizontal en lugar de mayor especialización productiva) y ampliaron las heterogeneidades inter-firmas debido a incompatibilidades tecnológicas, diferentes propósitos de corto plazo y a la priorización de conductas oportunistas.

Sin embargo, por debajo de estos aspectos que emergen en la superficie de las empresas, residen otros rasgos de fundamental importancia cuando las empresas intentan transformarse. La experiencia de trabajo con Pymes indica que estas firmas se «auto-gobiernan» o se conducen desde, por lo menos, tres ejes convergentes: a. La visión y los objetivos del dueño-fundador; b. la puesta en práctica de principios guías que deliberadamente operativizan la visión empresaria sobre la firma y los negocios y c. rutinas y mecanismos de funcionamiento interno y externo. La dinámica de estos ejes se manifiesta en la toma de decisiones estratégicas, y éstas se materializaron en los aspectos microeconómicos señalados en los párrafos anteriores.

En el caso de las Pymes argentinas, el funcionamiento de estos tres ejes fortalecieron el aislamiento progresivo de las firmas en relación a las otras empresas. En un contexto de economía cerrada con pocos participantes en cada uno de los mercados, las firmas desarrollan más un comportamiento de colusión y competencia que asociativo y cooperativo. Este comportamiento fue, además, estimulado por las empresas grandes que presionaron intensamente a las empresas proveedoras Pymes a competir sobre la base de precios.

La experiencia práctica con firmas Pymes pone de manifiesto dos aspectos importantes que deben enfatizarse: Por un lado, existe una interrelación muy fuerte e íntima entre las estrategias de las firmas y su organización interna, de lo cual se

## Intervenciones :

### Joseph Ramos

...Es tan grave la necesidad de asociatividad para la PYME, que justifique una acción pública a su favor? En efecto, todos estamos conscientes que ya no basta señalar una falla de mercado para justificar una acción pública que también adolece de fallas. Entonces, tenemos que hablar no de millón y una falla que tiene el mercado, sino tenemos que focalizar en las fallas más gordas. Tal vez, otra manera de formular esta pregunta entonces es: si nos interesara potenciar la PYME, ¿sería la asociatividad el cuello de botella o uno de los cuellos de botella centrales para potenciar la PYME, o habrían otros? O sea: si uno ve un Estado con recursos limitados en tiempo y talento ¿cuánto va a dedicar a la asociatividad?

&gt;&gt;

### Enrique Román

... este tema de la asociatividad, uno debiera vincularlo con el tema del dilema en el cual están inmersas las políticas públicas en América Latina, en relación a la pequeña empresa...

---

### Comentario:

*Cabe plantearse la pregunta si no se debería despedir de los instrumentos diseñados e implementados desde arriba para favorecer mecanismos que permitan que surjan propuestas de la base empresarial.*

---

deduce que no se puede actuar en algunas de estas áreas desconociendo a las otras, o suponiendo que son neutras en relación con los cambios necesarios de transformación; menos aún se puede suponer que las empresas tienen comportamientos homogéneos exclusivamente guiados por las señales del mercado/. Por otro lado, lo que una empresa Pyme puede hacer/lograr en el mercado no es sólo una función de las oportunidades que confronta, sino que depende de lo que la organización de la firma puede gestar, llevar adelante, concretar, etc. De aquí se desprende la importancia del análisis y comprensión de los factores específicos de la firma en la determinación de sus posibilidades y performance /.

A este respecto interesa introducir el pensamiento asociado con costos de transacción, utilizándolo desde una perspectiva amplia y no estrictamente restrictiva al debate académico. La idea o hipótesis presente es que, como señala Donato (1995) la inestabilidad ambiental económica y las conductas de los agentes asociadas con esta situación significaron altos costos de transacción (riesgos implícitos) en la economía argentina que, entre otras formas de manifestación, indujeron un marcado proceso de integración vertical productiva y, simultáneamente, una creciente conducta productiva y tecnológica de «independencia» de otros agentes económicos.

Muy esquemáticamente, ya que excede al objetivo de este trabajo, es necesario plantear algunos puntos básicos de dicha teoría. Como señalaba en el párrafo del Prof. Ronald Coase en la introducción, el punto central de la teoría es que, asumiendo a la firma como un conjunto de relaciones contractuales externas e internas, el análisis de las transacciones permite «explorar pedazo a pedazo las fuerzas económicas que determinan los límites de la empresa».... (Shughart, 1994). / Ahora bien, en cualquier circunstancia, via el mercado, via contratos especiales o via la internalización, la firma genera específicos costos para llevar adelante la acción requerida; en este sentido, para Coase la «racionalidad de la firma» consiste en optar por el mecanismo que resulte menos costoso. «En algunas transacciones la empresa puede ser más eficiente que el mercado debido a los costos de investigación e información, negociación de costos y precios, toma de decisión, seguimiento y control de contratos» (Shughart, 1994).

Sin embargo, la internalización de ciertas transacciones dentro de la empresa tampoco está exenta de costos, especialmente por el incremento de los costos de administración/ coordinación de estas nuevas tareas al interior de las empresas; a la vez, que la internalización genera un riesgo adicional que la utilización de recursos en una actividad quita la posibilidad de emplearlos en otra actividad interna, y, por lo tanto, existe un costo del «trade-off» en la inversión de los recursos propios. La expansión interna de la firma -su dimensión y sus límites- estarán determinandos en cierto sentido por los costos de transacción en un caso y otro y por otros argumentos asociados, como la especificidad de los activos, la efectividad de los contratos pactados, etc.

La inestabilidad ambiental argentina, es decir la turbulencia macroeconómica de las últimas décadas dejó su impronta en la microeconomía de las firmas, via la forma en que estas empresas Pymes confrontaron los costos de transacción y, por lo tanto, una gran parte de sus desiciones económicas y productivas, especialmente en aquellas actividades industriales fragmentables que son de una muy alta densidad contractual (Donato, 1995). Gran parte de las actividades industriales Pyme refieren justamente a actividades manufactureras tecnológicamente separables y fragmentables en subprocesos, fabricación de partes, etc., que podrían haber gestado sistemas de producción de fuerte interacción y cooperación empresarial. Sin embargo, también, es justamente en los procesos industriales de flujos no continuos donde, debido a su densidad contractual, la situación ambiental económica repercute con mayor fuerza. Así, por ejemplo, Donato (1995) argumenta que desde la perspectiva de este análisis «los problemas más interesantes que plantea la aparición de una inflación alta y creciente, no son <sólo> los del impuesto inflacionario o de las distorsiones distributivas <que son ciertos> sino los problemas informativos y transactivos derivados del aumento de la variabilidad de las tasas y los precios mismos». (Donato, 1995). Esta situación de alta incertidumbre e imprevisibilidad genera una «obscuridad informativa» que hace casi imposible poder estimar acertadamente las transacciones de mercado.

La situación ambiental explica una buena parte de las reacciones de los agentes que repercuten en su comportamiento microeconómico; por ejemplo, la volatil situación

&gt;&gt;

de precios, genera imprevisiones en las conductas de los agentes dado que el no respeto de contratos pactados puede significar beneficios económicos importantes, incentivándose una conducta oportunista que encarece los costos transaccionales de mercado. La firma tiene, al menos teóricamente, mayor capacidad de control administrativo y coordinación interno para enfrentar una situación de carencia de información externa y alto riesgo implícito. Un proceso «estable» de alta «inestabilidad» erosiona las bases de confianza, indispensables para la construcción de una perspectiva colectiva y asociativa, a la vez que la misma dinámica de inestabilidad restringe fuertemente los horizontes estratégicos de las firmas, que se concentran en la atención de sus problemas de cortísimo plazo.

Donato (1995) concluye:» ...Se puede, entonces, afirmar que cuando la incertidumbre crece más allá de un cierto límite y se mantiene alta durante un largo período de tiempo, inevitablemente muchas contrataciones se interrumpen y el número de transacciones tiende a disminuir (provocando no sólo la desaparición de algunos mercados sino fundamentalmente la desaparición de algunos bienes intensivos en transacciones o contractualmente densos)». Así mismo, las empresas tienden a aumentar los grados de internalización operativa y a estructurar un mix de producción que implica menor exposición al riesgo (apertura del mix, con pérdida de especialización) reforzando los desincentivos asociativos.

Ciertamente, en los últimos años se está transitando una situación macroeconómica completamente diferente, siendo posible pensar -como oposición al desarrollo anterior- que la «estabilidad» en sí misma constituye un ingrediente central para lograr una mayor asociatividad empresarial. No queda claro, sin embargo, cómo y en qué condiciones y tiempos se revierte el proceso anterior, dado que la estabilidad constituye una condición básica pero no suficiente.

Las firmas Pymes estructuraron su organización microeconómica a lo largo de un período prolongado y su adaptación a las nuevas circunstancias no es un proceso mecánico ni automático. Esfuerzos asociativos pueden -y hay ejemplos iniciales de empresas Pymes- ayudar a destrabar algunas de las conductas inerciales de las firmas, forzando una revisión completa del negocio de la empresa.

#### 4. ALGUNOS PUNTOS CRÍTICOS PARA UNA POLÍTICA PYMES QUE SE ASIENTE EN UN MAYOR GRADO DE ASOCIATIVIDAD

La transformación macroeconómica, la apertura externa y el proceso de integración Mercosur imponen a las firmas Pymes (en realidad, a los ejes organizativos básicos de las empresas) confrontar con un escenario muy diferente al que caracterizó su pasado histórico. Dado el carácter estructural del cambio en el escenario, el desafío actual no consiste en encontrar modalidades de «by-pass» o de postergación; sino, por el contrario, aprovechar la nueva situación de una forma «constructiva y activa». Mas aún, aunque resulte en cierto sentido paradójico, la transformación productiva y organizativa de las firmas Pymes será indispensable para desarrollar nuevas capacidades que faciliten las situaciones de ajuste en las nuevas condiciones de los mercados. A diferencia de lo que sucedía en el pasado, los requerimientos para operar en condiciones de mercados inestables, desafiables -por competidores internos y externos- y vulnerables son crecientemente capacidad y gestión intensivos, con lo cuál las respuestas de mercado cerrado no son útiles ni eficientes. (Bianchi, 1991).

En un contexto abierto (Bianchi, 1993) «las Pymes pueden sobrevivir sólo si ellas están especializadas e integradas en un contexto social y económico que favorece el crecimiento colectivo». En términos más explícitos esto significa: especialización productiva individual para el logro de escalas y niveles competitivos de productividad; complementariedad recíproca y profundización de la división del trabajo como contraparte indispensable de la especialización; eficiencia colectiva o grupal como eje competitivo final y disposición a la innovación y al crecimiento compartido, dado que cada firma es un agente muy pequeño en el proceso de internacionalización para renunciar a una acción concertada y conjunta con otras empresas e instituciones.

En el caso concreto argentino, esto implica actuar sobre ciertos aspectos claves de las dinámicas de las empresas Pymes:

**Esfuerzos asociativos pueden -y hay ejemplos iniciales de empresas Pymes- ayudar a destrabar algunas de las conductas inerciales de las firmas, forzando una revisión completa del negocio de la empresa.**

#### Comentarios:

*No se trata de la política hacia la PYME vaya contra el mercado y crea una asociatividad artificial donde esta no es necesaria.*

*Más bien, se pretende anticipar la asociatividad, lo cual estaría naturalmente tendiendo hacia el mercado y acelerando su puesta en marcha. El desafío es ¿cómo distinguir estas dos situaciones de antemano?*

*En ambientes inestables, la asociatividad puede ser una vía para contribuir mayor transparencia, en la medida que las asociaciones se vayan validando como interlocutor al interior de un grupo de empresarios, así como en su función de representar al sector hacia fuera.*

>>



**...el llamado a la asociatividad es la esperanza nuestra de no morir...**

(Representante de Conupia)

i) Gestión estratégica. Las estrategias futuras de las firmas Pymes no sólo se complejizan por la mayor necesidad de articulación eficiente de objetivos y funciones internas (logística de productos, calidad, desarrollo de adaptación y diseño, manejo de mayor información, etc.) sino por las nuevas características que adquirirá su vinculación productiva con otros agentes económicos. La participación en espacios productivos de cooperación y complementación requiere de una gestión estratégica que involucre al conjunto de la empresa y que modifique el esquema rígido y compartimentalizado del planeamiento estratégico de los 60. (Quintar, Moori-Koenig, Yoguel, 1994.) La dimensión Mercosur no puede constituir un apéndice marginal de la estrategia de las empresas, en la medida que, más temprano o más tarde, el Mercosur constituirá un único mercado o zona de libre comercio.

ii) Evaluación y monitoreo de los riesgos implícitos entre las nuevas opciones de crecimiento (inserción externa), las consecuencias operativas (apertura de la firma a la cooperación y complementación) y la decisión de permanecer inmovil o pasivo./ Entre otras problemáticas, el tema de la especialización dinámica requerirá revisar sus estrategias y vínculos externos.

iii) Renovación de los activos estratégicos a mediano plazo, especialmente aquellos vinculados con la construcción de capacidades tecnológicas específicas (innovación de producto, cumplimiento de normas internacionales y calidad). Uno de los problemas más serios que enfrentan las Pymes es el deterioro y la desinversión en sus capacidades y ventajas competitivas en los últimos años. Si bien los activos estratégicos intangibles no disminuyen con su uso, como los activos tangibles, deben ser atendidos y realimentados de forma permanente. En los términos utilizados en ciencias de la administración de negocios, estos activos se erosionan, pierden complementariedad y se discontinúan. La política de la mayoría de las empresas Pymes en las décadas pasadas prácticamente sólo cubrió la «amortización», dado que las estrategias estaban orientadas sólo por decisiones de corto plazo.

Las capacidades tecnológicas y organizativas de las firmas deben ser vistas desde dos ángulos: como «stock» y como flujo. En el corto plazo sólo el flujo puede ser ajustado instantáneamente. La conformación de «stock» críticos o mínimos no puede ser resuelto en el corto plazo. En ambos casos, la complementación activa con otras firmas será indispensable.

iv) Desarrollo de un cambio de estilo empresarial de conducción, que pueda incorporar una mayor dimensión organizacional, con delegación creciente de funciones rutinarias, a fin de dar lugar -al dueño- a desarrollar otras actividades de gestión.

v) Fortalecimiento de los recursos humanos y de las capacidades intrafirma. Avanzar en la puja competitiva requiere, en las Pymes argentinas -que no pueden desarrollar ventajas estables a partir de salarios baratos- una reconsideración del capital humano, incluyendo al mismo empresario, a sus técnicos y administrativos. Dado que será imperativo para la empresa moverse hacia esquemas de gestión y producción más complejos, la calificación y reentrenamiento permanente de su personal es una condición básica. A partir de ellas se podrán desarrollar programas más articulados con otras firmas, de calidad, de innovación, de aprendizaje, etc. Más aún, en un esquema productivo crecientemente descentralizado en distintas unidades fabriles, los niveles técnicos de las firmas determinarán las posibilidades reales de articulación productiva. En última instancia la firma debería guiarse desde la perspectiva de una organización de aprendizaje; es decir una «<empresa> calificada para crear, adquirir y transferir conocimientos y modificar su comportamiento como reflejo de nuevos conocimientos e innovaciones» (Garvin, 1993).

vi) Ruptura de un modelo productivo introvertido y de alta integración vertical, buscando establecer nuevas ventajas competitivas a partir de diversas modalidades de cooperación. La ampliación del mercado en una situación de economía abierta conlleva necesariamente a una redefinición de la división del trabajo, de los niveles de especialización por planta y empresa para alcanzar los nuevos umbrales de eficiencia relativa. En algunos sectores Pymes argentinos esta reorganización sectorial es absolutamente inevitable dado que la estructura pre-apertura estaba íntimamente ligada a su situación de protección.

#### Comentarios:

*Para generar esas ventajas sistémicas, se requiere de una institucionalidad que ponga a la disposición de las PYMEs una serie de servicios al nivel territorial. Dicho de otro modo: la competitividad depende del entorno económico social.*

>>

Como resulta obvio, el desarrollo de algunos de estos cambios no es una tarea simple y puramente individual o unilateral. Por una parte, porque la discusión, diseño y puesta en marcha de algunas de estas acciones y actividades requiere la provisión de servicios exógenos a la firma de muy diverso tipo: de información, asesoramiento, capacitación, financiamiento, etc.; pero más importante aún, porque estos cambios no lograrían potenciar los mayores rendimientos si no son concebidos y articulados como una estrategia competitiva asociativa en una «atmósfera de cooperación empresaria» (Bianchi, 1993; Hatch, 1989). Ciertamente las acciones individuales de las firmas pueden -y normalmente así sucede- mejorar la rentabilidad y la posición competitiva de las empresas; sin embargo, su inserción productiva y de mercado se sustentará más sólidamente en la medida que dicha empresa integre y comparta un tejido industrial y empresarial que desarrolle ventajas competitivas sistémicas grupales. De lo contrario, las posibilidades de conservar y ampliar las capacidades básicas estarán restringidas muy fuertemente por los límites propios de la empresa, desde los meramente financieros hasta los vinculados con sus capacidades de marketing externo, innovaciones tecnológicas o con las negociaciones de regulaciones y estándares técnicos.

La experiencia de semi-districtos en Argentina, por ejemplo Rafaela (Santa Fe), confirma la importancia de algunos elementos grupales, de índole local-territorial, en la construcción y performance competitiva de las empresas (Gatto y otros, 1992). Por lo general, este tipo de experiencias asociativas logran: a) incidir definitivamente sobre los costos de transacción (coordinación e información) que se generan en las relaciones interproductivas y b) generar una serie de economías externas a la firma pero internas al «área industrial» que pueden ser centrales en el posicionamiento competitivo de las empresas.

Las modalidades de acción que se adoptan son específicas en tres dimensiones: territoriales, sectoriales e institucionales. El fuerte anclaje local y la contigüedad espacial les permite a las empresas Pymes aprovechar al máximo los beneficios de una profunda división del trabajo, ganando ventajas de flexibilidad y adaptabilidad a los mercados. (Beccatini, 1990). Asimismo, la interacción productiva y empresarial facilita una dinámica difusión de innovaciones y la circulación de información, induce procesos de progresiva capacitación técnico-laboral y establece las condiciones para el desarrollo de mercados internos de los más variados servicios productivos. Por otro lado, las características institucionales, políticas y socio-culturales del ambiente local constituyen la base de apoyo de la dinámica social y de la organización industrial distrital. En este sentido, «un distrito o red no es una sumatoria de Pymes sino una organización productiva interactiva e interdependiente, que justamente por esos rasgos alcanza los niveles de eficiencia y competitividad.» (Quintar y Gatto, 1992)

Si bien la posibilidad de encarar algunos de los cambios sugeridos anteriormente requiere de múltiples instrumentos y acciones, la complementariedad e interconexión entre las áreas de trabajo, tanto al interior de la empresa como entre ésta y el resto del tejido productivo, requiere de una perspectiva multidimensional. Sólo en muy pequeños casos los problemas de las empresas son de naturaleza uni-funcional. Un enfoque multidimensional permite explorar oportunidades incrementales en oposición a un proceso de cambio muy circunscripto y estrecho. De hecho, el problema más habitual de «reducir los costos para mejorar la competitividad» no se puede, normalmente, reducir a un solo frente. Existe suficiente evidencia en el sentido que grandes esfuerzos aplicados a un solo punto (ie: costo unitario) no han reportado los beneficios esperados. De todas maneras, una perspectiva multidimensional no significa indiscriminación o confusión, sino visualizar a la empresa como un «cuerpo» de entidad propia, inmerso en un sistema productivo, tecnológico y económico, a partir del cual desarrolla sus capacidades básicas competitivas.

Como fuera señalado desde el comienzo la asociatividad es un medio, una herramienta en la búsqueda de una eficiencia dinámica que ha probado ser útil en otros escenarios para impulsar y fomentar un proceso de modernización industrial.

A la luz de la experiencia argentina y de las conclusiones que se obtienen de este documento surgen algunos puntos claves de trabajo:

## Intervenciones :

### Cecilia Montero

...si es tan buena la asociatividad ¿por qué no surge espontáneamente? Ahí hay muchos argumentos. Yo creo que el pasado nos pesa, nuestras economías funcionaron hacia adentro, funcionaron pidiéndole los empresarios al Estado. No teníamos un mercado interno muy competitivo, eso todavía está presente y de ahí viene el hecho que el empresario no necesitó, ni hubo necesidad de asomarse, se miraba hacia el Estado, hacia el Ministro de Economía, se pedía fijar precios.

Hay casos, sí, en los cuales surge espontáneamente y por necesidad. Voy a citar el caso de los productores de salmónes en Chile, ahí se abre una oportunidad de mercado, y los empresarios que producen salmón, hoy día en Chile están casi todos, creo que un 90%, en una asociación gremial que tiene las características que hemos estado señalando y el que no está ahí, simplemente no sobrevive. O sea, yo creo que sí surge espontáneamente, cuando la necesidad aparece.

... la asociatividad se justifica, por lo menos en el caso de Chile, para llegar a mercados externos. Mientras no se planteó esa necesidad, no existió. Cuando el empresario ve en sus competidores en el mercado interno un posible partner para llegar a un mercado externo, le abre también las puertas de su empresa, y esos esquemas mentales de desconfianza empiezan a desaparecer.

>>

- El mejoramiento de ventajas competitivas deriva en algunos casos más de la tasa de velocidad de adquisición de conocimiento que del stock acumulado de dichos conocimientos en la medida que el proceso de innovación se mueve sumamente rápido y el «efecto velocidad» se transforma en la ventaja más importante a ser capturada y desarrollada. Este punto lleva de nuevo al tema organizacional, en el sentido que tanto la capacidad desarrollada por la empresa como su forma institucional y relacional (interna y externa) se convierten en uno de sus activos claves. Las firmas con dificultades de entrar en alianzas, acuerdos de cooperación y esfuerzos asociados, -y que, por lo tanto, deben optar por recurrir permanentemente al mercado o consolidar un fuerte proceso de internacionalización- están expuestas a que sus ventajas se eroden rápido ya sea porque nunca puede llegar a tiempo o porque los costos y riesgos e incertidumbre de seguir la carrera «interna» no pueden ser soportados. (Ciborra, 1991)

- Las alianzas permiten a las firmas:

- obtener superiores ventajas de escala o escalar la curva de aprendizaje de manera más veloz

- ganar accesibilidad en los conocimientos de frontera

- reducir los riesgos de proyectos costosos e inciertos

- modificar las morfologías de los mercados, cambiando la fuerza, poder y número de los jugadores y mejorando las posibilidades de ejercer fuertes presiones

En términos de Porter: (Porter y Fuller, 1986 citado por Ciborra):» el tiempo intrafirma requerido para construir «expertise» o ganar participación de mercado es muy probable que exceda el tiempo requerido a través de una coalición o alianza, <cuando ésta a su vez no es la única alternativa>. Dado que los ciclos de vida de los productos se han acortado, las ventajas de velocidad y tiempo de las alianzas son crecientemente importantes.» A su turno, las alianzas son modalidades institucionales «más fáciles de romper o disolver que arreglos internos o «mergers» (adquisiciones), dado que los costos hundidos son menores individualmente, los compromisos son más reversibles, existe una menor inercia interna y cada parte (socio) ha seguido manteniendo una alta individualidad, lo cual le permite un alto nivel de flexibilidad relativa.

Tal vez la conclusión más especulativa que podría derivarse de este análisis es que el actual proceso de reconversión o re-fundación Pyme argentino implica concebir la empresa Pyme como una arquitectura abierta y un nuevo modelo de organización interno-externo.

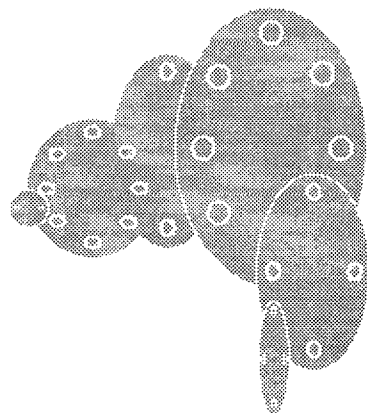
En este sentido, la política Pyme no puede no intervenir en las siguientes áreas:

a.- Reducción de los costos de transacción, tanto los correspondientes directamente con el marco normativo y macroeconómico general como los vinculados a cuestiones operativas menores y de índole productivo-tecnológicas.

b.- Incentivar la expansión externa hacia nuevos mercados como mecanismos de forzar una mayor especialización productiva y mejoras en productividad (export driven policy).

c.- Generar desde las firmas y empresarios las formas institucionales y locales de apoyo que mejor encuadren dentro de sus estrategias y expectativas, dando entrada en la misma política a la heterogeneidad del sector Pyme («demand driven policy»).

Esto permitiría superar el permanente divorcio entre oferta de política y demandas empresariales.



#### Comentario:

*Este tema puesto por Gatto (demand driven policy) da en el clavo para la dificultad de hacer política en estos tiempos, cuando así como en el post fordismo se requiere de producción especializada, también en las políticas e instrumentos necesitamos trajes a medida, por tanto la asociatividad y el espacio común aparecen nuevamente.*



Ponencia:

## ASOCIACIONISMO EMPRESARIAL: EL CASO DE LAS PEQUEÑAS EMPRESAS EN MEXICO

Jorge Máttar\*  
CEPAL, México

**En México existe una gran cantidad de leyes, disposiciones y reglamentaciones para el fomento del asociativismo empresarial. Para empezar, la legislación establece que todo negocio formal debe afiliarse a una cámara.**

### I. INTRODUCCIÓN

Dentro de los mecanismos que buscan mejorar el desempeño de las empresas, se encuentran los esquemas de asociatividad empresarial. Existen, en numerosos países, leyes y disposiciones que tienen como propósito desarrollar formas de asociación empresarial con fines específicos. Entre otros ejemplos, destacan la subcontratación, la comercialización, la adquisición de materias primas, y el acceso al financiamiento (eg. uniones de crédito), a la información y a la tecnología. En general, estos esquemas —desarrollados por el gobierno, por los mismos empresarios o por iniciativas conjuntas—, buscan incidir en la mejor inserción de los establecimientos pequeños en la actividad productiva, mediante la remoción de obstáculos derivados de su bajo poder de negociación y del funcionamiento de mercados imperfectos.

Por otro lado, en adición al marco de las leyes, programas y disposiciones oficiales existentes para fomentar el asociacionismo, existen dinámicas autónomas que motivan el acercamiento de las empresas en busca de ciertos beneficios comunes. Ello resulta más factible cuando los actores son grandes empresas (nacionales y extranjeras) que, justamente por su tamaño, son más proclives a emprender diversos tipos de asociación entre ellas, tales como alianzas tecnológicas, de comercialización, de asignación de cuotas de mercado, coinversiones, para conseguir alguna concesión gubernamental (lobby), etc. Estas tendencias se han acrecentado en el pasado reciente, debido a la globalización de las economías y tienden a otorgar ventajas adicionales a las que ya de por sí poseen, en razón de su tamaño, las grandes empresas.

En México existe una gran cantidad de leyes, disposiciones y reglamentaciones para el fomento del asociativismo empresarial. Para empezar, la legislación establece que todo negocio formal debe afiliarse a una cámara. Las empresas —normalmente pertenecientes a un mismo gremio— se organizan, en el marco de dicha legislación, para formar una cámara o asociación que les proporcione representatividad y mayor fuerza en las negociaciones de cuestiones muy diversas: ante el gobierno; ante otros países (eg. TLC); ante proveedores de materia prima, maquinaria y servicios; ante clientes; para obtener información, etc.

Además de las cámaras creadas para cumplir con este requisito formal, existen asociaciones de pertenencia voluntaria en diversos ramos de la industria (eg. industrias química-petroquímica y de autopartes), que han mostrado un nivel de eficiencia y representatividad normalmente superior al de las cámaras de afiliación forzosa. Ello se debe justamente a que la afiliación voluntaria obliga a las asociaciones a ofrecer servicios y cuotas competitivos que atraigan a las empresas.

Otros mecanismos de asociatividad pueden involucrar al propio gobierno haciendo mancuerna con el sector empresarial, a empresas de tamaños diversos y a empresas pequeñas. La mayor parte de los esquemas asociativos en el país han sido diseñados para este último tipo de establecimientos. A continuación se reseñan los ejemplos de asociatividad más importantes en México.

\* Mexicano. MSc en Economía, por la Universidad de Cambridge, Inglaterra.

Campos de Especialización: Investigación aplicada en Economía, con énfasis en política y desarrollo industrial, pequeña empresa, comercio internacional y política comercial.

Ha sido director adjunto de análisis sectorial, Grupo Financiero Serfin; Consultor, ONUDI, 1983-1989, Proyecto pequeña empresa y Catedrático-investigador del Departamento de Economía Mexicana, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Actualmente se desempeña como Asesor Regional en Desarrollo Económico, CEPAL, Subsección México.

Diversas publicaciones.

## II. LA ASOCIATIVIDAD EN MÉXICO

### 1. GOBIERNO- EMPRESAS

#### a) A nivel macro/cupular: el Pacto.

Como consecuencia de la grave crisis económica que sufrió el país a fines de los ochenta, a partir de 1988 se puso en práctica un novedoso esquema de concertación cupular entre gobierno, empresarios y trabajadores, conocido como Pacto, que inicialmente tuvo como propósito abatir la inflación, pero que después se convirtió en un mecanismo de consulta y discusión permanente sobre la conducción de la política económica (cambiaría, monetaria, salarial, etc).

La mecánica consistía de reuniones semanales de los representantes de los tres sectores, en las que se discutía sobre la marcha de la economía (en especial sobre precios y salarios) y se tomaban decisiones concertadas que contribuyeron decisivamente a reducir la inflación de un máximo de 160% en 1987 a niveles de un dígito en 1993 y 1994. Este mecanismo mostró su agotamiento sobre la conducción de la política económica (cambiaría, monetaria, salarial, etc) en 1994, el Pacto dejó de operar en la práctica.

#### b) A nivel meso

En el marco del ajuste macroeconómico y del cambio en la estrategia de desarrollo adoptada a lo largo de los ochenta (apertura, privatización, desregulación), se eliminaron prácticamente todos los programas de fomento económico, particularmente los dirigidos a la industria. No obstante, en vista del reconocimiento de las autoridades del severo impacto negativo de la apertura económica sobre ciertas industrias, entre 1992 y 1994 se pusieron en práctica diversos programas sectoriales, que, a diferencia del pasado, se caracterizaron por responder a demandas específicas de los propios empresarios (lobby) y, por tanto, su diseño, operación y seguimiento contó con la activa participación de éstos.

La operación de estos programas sectoriales consistió en la presentación de un diagnóstico de los problemas de la rama en cuestión por parte de los industriales, y la asignación de compromisos específicos al gobierno y empresas para resolverlos que eran revisados periódicamente. Si bien el alcance de los compromisos era limitado, pues no pretendían resolver la problemática global de la industria, la evaluación de estos programas es positiva, pues en la mayoría de ellos se cumplió buena parte de los compromisos en los plazos acordados.

#### c) A nivel de la micro y pequeña empresa

Otro ejemplo de asociatividad entre empresarios y gobierno es la Comisión Mixta para la Modernización de la industria micro, pequeña y mediana (COMIN), creada en 1991 como un foro permanente para plantear, discutir y acordar soluciones a los problemas de estos establecimientos. En la práctica, la operación de esta Comisión se ha orientado fundamentalmente a los problemas en tres ámbitos: financiero, fiscal y regulatorio. Otros temas tratados en este foro son: apoyo a la creación de parques industriales; apoyo a la formación y operación de uniones de crédito; asistencia técnica en licitaciones públicas, normalización, propiedad industrial y alianzas estratégicas; creación de comercializadoras y centros de compras en común; fomento de la subcontratación, etc

## 2. EMPRESAS GRANDES-PEQUEÑAS

### a) Bolsas de subcontratación

La subcontratación de procesos industriales o productos es un mecanismo asociativo que en numerosos países ha mostrado ser muy benéfico para empresas contratistas (normalmente grandes) y subcontratistas (normalmente pequeñas). En México, a pesar que se han promocionado con fuerza desde hace más de 10 años, se puede decir que los resultados son modestos y se circunscriben a ciertos sectores y regiones del país y no rebasa el ámbito geográfico nacional; es decir, la participación de PYMES como subcontratistas de empresas exportadoras es marginal, y su participación como subcontratista de un firma en el extranjero es prácticamente nula.

#### Comentario:

*Los programas de corte asistencialista en el ámbito del financiamiento siempre implican mayores probabilidades de fracaso. Numerosas experiencias demuestran que el financiamiento puede ser un salvavidia de plomo porque el acceso a fuentes de financiamiento es solamente uno de los cuellos de botella. Los pequeños empresarios, en primer lugar, no necesitan créditos blandos, sino asesorías en gestión, comercialización, innovación tecnológica, etc.*

>>

## Intervenciones :

### Andrés Vicens

... cuando yo leí el tema decía, asociatividad cuestión de conciencia. Esto prácticamente no se ha tocado como tal y el tema que va en conjunto con esto, que es la cooperación público-privada. Me motivó bastante discutir el tema, que es bastante difícil, y muchas veces es la piedra de tope en la formulación de las políticas públicas en el tema del desarrollo productivo. Desde el punto de vista político-público de las dirigencias empresariales, aparece como algo natural y la verdad es que desgraciadamente no es natural a los pequeños y medianos empresarios este concepto de la asociatividad. Sí lo es a los grandes, y los casos en la historia de las empresas grandes son muchos. Hoy día los vivimos, respecto a como los empresarios se asocian para dominar los mercados.

A pesar de que en un estudio reciente se encontró que más del 30% de las empresas que se encuestaron utiliza la subcontratación como un mecanismo de comercialización de sus productos/procesos, el impacto sobre la tecnología y el desempeño de las firmas subcontratistas ha sido limitado. Por otro lado, el número de bolsas de subcontratación en operación es reducido y las empresas que concurren a este mecanismo es pequeño. Además de los factores que se mencionan más adelante y que contribuyen a explicar los problemas para el desarrollo de actividades asociativas entre empresas, en el caso de la subcontratación, un elemento adicional que ha obstaculizado su desarrollo es la falta de calidad de la producción de los potenciales subcontratistas.

Recientemente, la SECOFI intentó promover una mayor integración de componentes nacionales en una firma automotriz instalada en México, a través de la subcontratación. Se hizo un estudio de 38 empresas potenciales pequeñas y medianas proveedoras de autopartes; después de una primera selección calificaron solo seis, y luego, después de pruebas y condiciones más estrictas, quedó sólo una que fue rechazada por la armadora por considerar que no reunía los requisitos de calidad y especificaciones técnicas.

### 3. EMPRESAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS

La importancia de los esquemas asociativos como palanca del desarrollo, especialmente de las pequeñas empresas, ha sido reconocida por las autoridades desde hace tiempo. Sin embargo, no fue sino hasta mediados de los ochenta que se introdujeron explícitamente diversos mecanismos para potenciar la asociatividad entre empresas; todo ello se enmarcó en el impulso a la creación de organizaciones empresariales, tales como centros de adquisición de materias primas en común (CAMPS), uniones de crédito, bolsas de tecnologías transferibles, bolsas de residuos industriales y las mencionadas bolsas de subcontratación de productos y procesos industriales.

Hasta 1993, la participación de las empresas en algún tipo de esquema asociativo (excluyendo la pertenencia a cámaras o asociaciones) fue modesta. De un universo de 2.2 millones de establecimientos pequeños en los sectores manufacturero, comercial y de servicios, se estima que menos de 30 mil se encontraban involucradas en alguna forma de asociación empresarial.

Los factores que incidieron en este bajo éxito se pueden resumir en:

- Falta de información de los empresarios acerca de los esquemas de fomento.
- Falta de interés de los industriales, debida a i) la desconfianza hacia las medidas promovidas por el gobierno; ii) Resistencia a asociarse con empresas del mismo gremio que se ven como competidores (escasa cultura cooperativa), iii) Desconfianza hacia grandes empresas; iv) Entorno macroeconómico poco propicio (lento crecimiento, apertura, competencia exacerbada).

En los años recientes, y en vista de la experiencia ganada a través del funcionamiento de los diversos esquemas asociativos, el gobierno ha venido concentrando sus esfuerzos por promover el asociacionismo a través de tres mecanismos, especialmente diseñados para las empresas industriales micro, pequeñas y medianas; se trata de las empresas integradoras (EI), las uniones de crédito y las sociedades de responsabilidad limitada de interés público (SRLIP).

Las figuras legales correspondientes a las EI y las SRLIP fueron introducidas recientemente y han tenido una aceptación favorable dentro del gremio empresarial. La figura asociativa de la unión de crédito adquirió importancia en los años recientes pero su papel tiende a menguar, en virtud de la mala experiencia crediticia (carteras vencidas altas y algunas de ellas intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores debido a malos manejos y fraude), así como por las mayores posibilidades y beneficios que ofrece la EI.

#### a) Sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés Público (SRLIP)

Esta figura mercantil se introdujo en 1992 con el objeto de fomentar la agrupación de empresarios de escasos recursos (artesanos y microindustriales) y facilitarles el acceso al financiamiento. La constitución de una SRLIP no requiere de trámites notariales. Los socios hacen aportes al capital social de la empresa de acuerdo con sus necesidades crediticias: para el primer ejercicio, por cada unidad aportada se le conceden cinco unidades de financiamiento y para el segundo ejercicio, si el funcionamiento de la SRLIP es adecuado, la relación es de 10 a 1.

>>

Empresas de Solidaridad aporta una cantidad igual al capital social, después de lo cual la banca de desarrollo (NAFIN) abre una línea de crédito directa. Solidaridad aporta 50% de las garantías requeridas, NAFIN el 25% y la sociedad el restante 25%.

Este esquema ha tenido buena acogida entre grupos de productores en regiones del país con vocación artesanal. A la fecha hay unas pocas decenas de SRLIP que agrupan a productores artesanales dedicadas a la fabricación de muebles de madera, talabartería, confección, figuras de fibra y metal. La localización geográfica de las SRLIP se concentra en zonas de bajo desarrollo industrial, con una presencia importante de actividades artesanales y microempresas, como las que abundan en los estados de Chiapas, Puebla, Yucatán, Querétaro, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo y Nayarit.

#### b) Uniones de Crédito

Esta figura existe desde hace décadas y en los últimos años la banca de desarrollo desplegó una gran promoción entre las empresas pequeñas y medianas para que formaran uniones de crédito. La unión de crédito sirve no sólo para financiar a los socios, sino también se puede usar para la realización de operaciones comerciales conjuntas (compra y comercialización), servicios técnicos y capacitación gerencial.

El número de uniones de crédito se multiplicó en los años recientes, en parte debido a un desordenado proceso de autorizaciones, que se conjugó con la crisis macroeconómica del país para contribuir a su vez a la difícil situación por la que atraviesan muchas de estas asociaciones. Los principales problemas internos a las uniones de crédito que desencadenaron esta crisis se pueden resumir en cinco:

1. Ausencia de una administración profesional del crédito
2. Falta de democratización del capital: los préstamos se concentraron en unos pocos socios (en ocasiones con destinos poco claros), lo que a su vez tendió a concentrar el riesgo crediticio
3. Descapitalización de las uniones
4. Fallas en los procedimientos de asignación de créditos, carencia de estudios de viabilidad técnico económica
5. Escasa diversificación sectorial (sectores acíclicos-procíclicos)

Debido a malos manejos, actualmente varias uniones se encuentran intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria, y las que siguen funcionando atraviesan serios problemas de cartera vencida que ponen en riesgo su existencia. La situación se agrava en virtud de que la banca de desarrollo decidió disminuir drásticamente el financiamiento a las uniones de crédito en 1995 y reestructurar pasivos de aquellas que se estima tienen viabilidad.

Esta experiencia implicará que en los próximos años las uniones de crédito graviten cada vez menos como una opción atractiva de asociatividad entre pequeñas empresas.

#### c) Las Empresas Integradoras

El escaso éxito de los esquemas previos motivó al gobierno a crear una nueva figura jurídica para fomentar el asocianismo empresarial. En mayo de 1993 se publicó el "Decreto para promover la creación, organización operación y desarrollo de empresas integradoras de unidades productivas de escala micro, pequeña y mediana."

En la práctica, este mecanismo posibilita la asociación de un grupo de empresas para obtener prácticamente todos los beneficios que, en lo individual, permitían los diversos esquemas asociativos existentes con anterioridad.

#### Características y ventajas de las empresas integradoras (EI)

- Personalidad jurídica propia y preponderancia en prestación de servicios a la micro, pequeña y mediana empresas.
- Las empresas integradas constituyen a la EI mediante la adquisición de acciones o partes sociales.
- Las empresas integradas no participan en el capital social de la EI.
- Las EI solo perciben ingresos por concepto de cuotas y prestación de servicios.
- La administración y prestación de servicios la ejercen personas ajenas a las empresas integradas.
- Pueden optar por el régimen fiscal simplificado por un período de 5 años cuando sus ingresos anuales no excedan N\$10 millones (recientemente se aprobó aumentar el plazo a 10 años).
- Tratamiento preferencial de la banca de desarrollo: crédito a los socios para sus aportaciones al capital social de la EI y otorgamiento de garantías adicionales a las que pueden ofrecer éstas y/o socios.

#### Intervenciones :

#### Enrique Román

...¿tiene sentido que el Estado continúe gastando fondos en ese tipo de acciones o mejor se los traspase directamente a los empresarios y privatizemos esto? ¿Tiene sentido que el Estado continúe dando fondos en una eventual reforma de una parte de sus instituciones cuando resulta mucho más fácil, más barato y más eficiente privatizarlas de un modo directo y colocarlas en manos de los empresarios?

Esas son preguntas que el tema de la asociatividad debe planteárselas directamente, porque hoy día el tema de la asociatividad no es el tema de la asociatividad al interior de un modelo de economía cerrada. Aquí la asociatividad se plantea esencialmente como la generación de unidades productivas asociativas que compiten al interior de ese modelo. Ahí está el modelo cooperativo, la autogestión y todas estas cosas. Hoy día, el problema de la asociatividad, es cómo se impulsa la asociatividad para generar una estrategia de administración de fondos de origen público para el desarrollo de la competitividad de las pequeñas empresas. Este es el problema en América Latina.

Las empresas no deben asociarse para competir como unidades productivas. Ese debe ser un resultado de su capacidad de asociarse para administrar los fondos estatales necesarios para el proceso de modernización, puesto que sin esos fondos estatales, no hay proceso de modernización. Eso a mí me parece necesario marcarlo de un modo rotundo, este no es un problema que pueda ser abordado, por mucho éxito que tenga, a partir de experiencias puntuales que desarrollen consultoras, Estados o municipalidades.

&gt;&gt;

&gt;&gt;



## SERVICIOS QUE OFRECE LA EMPRESA INTEGRADORA

TIPO DE SERVICIO	DESCRIPCIÓN	OBJETIVO
Tecnológico	Facilitar el uso sistemático de información especializada sobre equipos, maquinaria, laboratorios científicos y tecnológicos	Elevar la calidad de los procesos y productos
Promoción y comercialización	Consolidación de ofertas, elaboración de estudios de mercado y catálogos promocionales y participación en ferias y exposiciones (está propuesta la posibilidad de comercializar también bienes y servicios no producidos por los socios)	Incrementar y diversificar la participación de las empresas integradas en los mercados interno y externo y abatir costos de distribución
Diseño	Desarrollo y aplicación de innovaciones en el diseño	Diferenciación del producto, originalidad, características peculiares
Subcontratación	Incluye procesos y productos	Complementar cadenas productivas, articulación entre empresas de tamaño diverso, especialización y homologación de la producción
Financiamiento	Enfoque integral: capacitación, asesoría técnica, ambiente, calidad, seguridad industrial	Obtención de financiamiento preferencial para la modernización de las empresas asociadas
Actividades en común	Adquisición de materia prima, activos y tecnología (propuesta de que la demanda se consolide)	Evitar intermediarismo; mejorar la posición negociadora (precio, calidad, oportunidad) de los asociados
Otros servicios	Administrativos, fiscales, jurídico, información, etc	

### Comentarios:

*¿Entonces la asociatividad como instrumento para captar fondos públicos? Pero para su administración adecuada, deben existir asociaciones que estén en condiciones de asegurar eso.*

La EI reúne características que hacen a esta figura muy atractiva para los empresarios de la pequeña y mediana industria. Como queda claro en el cuadro, existe una amplia gama de posibilidades de cooperación empresarial enmarcadas en una EI. Lo anterior ha implicado un creciente número de estas asociaciones; en 1993 se formaron 37, en 1994, 73 y al 15 de septiembre de 1995 se habían agregado 50 más. El número de socios superaba 8.200 y la inversión ascendía a casi 123 millones de nuevos pesos (US\$20 millones).

>>

El número de empresas integradoras, de socios y la inversión por rama de actividad se muestran en el cuadro siguiente:

**Empresas integradoras por rama industrial**  
(Cifras al 15 de septiembre de 1995)

Actividad	Núm. de empresas integradoras	Núm. de socios	Inversión (N\$miles)
Alimentos	18	3,588	12,739
Servicios	16	209	6,934
Agropecuario y piscícola	15	364	2,251
Comercio	13	235	4,905
Construcción	12	142	8,153
Artesanías	10	212	172
Metalmecánica	9	272	4,580
Confección	8	160	768
Agroindustria	6	987	5,179
Muebles de madera	6	70	303
Actividades diversas	6	933	28,998
Cuero y calzado	5	120	280
Artes gráficas	5	48	222
Textil	5	88	753
Eléctrica y Electrónica	5	68	4,812
Autotransporte	3	560	41,200
Industria llantera	3	44	78
Plásticos	3	17	73
Química	2	27	54
Joyería	2	17	102
Forestal	1	9	100
Editorial	1	9	180
Minería	1	7	35
Total	155	8,186	122,872

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento industrial.

En síntesis, puede afirmarse que existe una gran cantidad de instrumentos y medidas de apoyo al asociativismo empresarial en México. Sin embargo, los resultados se pueden calificar como modestos. Tanto si se evalúan en función del número de empresas que participan de estos esquemas (muy pocas), como si la evaluación se centra en el desempeño competitivo del sector de pequeña empresa.

**Comentario:**

*Reducir la asociatividad empresarial a la administración de subsidios, no es razonable en el contexto de las múltiples ventajas competitivas que puede revestir una forma de organización como las que estamos describiendo tanto en los aspectos de relación económica específica entre actores, la reducción de ciertos costos de transacción, como en el impacto de activar la demanda hacia los "hacedores de política"*

>>

### III. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

#### Conclusiones:

- En México existe un marco institucional, legal y formal completo y moderno que ofrece una amplia variedad de instrumentos para fomentar el asociacionismo empresarial. Especialmente desde mediados de los ochenta y sobre todo a partir de 1993 (con la publicación del Decreto sobre empresas integradoras), el Estado ha reforzado los mecanismos de promoción para las pequeñas empresas, a través de programas, leyes, decretos y disposiciones administrativas diversas.

- No obstante, se puede apreciar que, en general, el fomento a la asociatividad se ha enfocado desde la perspectiva del propio Estado y frecuentemente ha dejado de lado la opinión empresarial, lo que ha significado que, en la práctica, los industriales vean con indiferencia la asociatividad, pues los instrumentos no responden a sus necesidades. El recientemente introducido esquema de Empresa Integradora, así como las Sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés Público, representan esfuerzos valiosos de incorporación de los agentes productivos en el diseño e implementación de las políticas de asociacionismo.

- Los esfuerzos de las autoridades de fomento frecuentemente se topan con una mentalidad rígida en otras oficinas del sector público que obstaculiza la aplicación de los programas. En ocasiones, lo anterior se debe a diferentes enfoques de los ministerios sobre la naturaleza que deben tener los programas de fomento a la industria (eg. Hacienda, Secofi, Nafin).

- Asimismo, hace falta una mejor coordinación entre las dependencias públicas, por un lado, y el sector privado, por el otro, para la instrumentación de los programas. Es frecuente que, en las oficinas de trámites del gobierno o incluso en las propias cámaras o asociaciones empresariales, se desconozcan las nuevas iniciativas o disposiciones, lo que desalienta los deseos de los empresarios pequeños por asociarse.

- Lo anterior se suma a la prevalencia de una larga tradición no cooperativa entre las empresas del país. En el caso de las empresas pequeñas, existe la noción de que asociarse con un empresario del mismo gremio significa exponerse ante su "competencia"; en el caso de relaciones entre empresas grandes y pequeñas, desde la perspectiva de éstas prevalece la idea de que las grandes imponen condiciones desventajosas para las pequeñas, mientras que dentro de las grandes se argumenta que las pequeñas son ineficientes y, por tanto, incapaces de cumplir adecuadamente con sus compromisos.

- Aunque no se trata de un fenómeno generalizado, existen indicios (eg. confeccionistas), de que la presente crisis económica ha motivado a los empresarios a asumir un espíritu de cooperación antes no visto, motivado por razones de supervivencia. Habría que aprovechar este sentido de colaboración para preservarlo cuando vengan mejores tiempos.

- Los factores críticos que parecen ser determinantes en la viabilidad a mediano y largo plazo de los esquemas de asociación son:

Claridad en el instrumento: debe estar diseñado consensualmente entre gobierno y empresarios. El gobierno debe persuadir a los empresarios de que no se trata de un instrumento más, como tantos que han tenido un impacto menor en el pasado.

La probabilidad de que una asociación empresarial tenga viabilidad en el mediano y largo plazos es mayor en la medida en que los potenciales socios pertenezcan a un sector determinado y estén enclavados en un ámbito geográfico delimitado que permita potenciar las economías de aglomeración (esto es particularmente cierto para las SRLIP).

Se requiere un líder, aceptado y respetado por la comunidad y los asociados, que intervenga en las etapas de formación y operación de la sociedad, que asuma la carga de convencer a sus potenciales socios de las ventajas de asociarse.

**En México existe un marco institucional, legal y formal completo y moderno que ofrece una amplia variedad de instrumentos para fomentar el asociacionismo empresarial.**

#### Comentario:

*La experiencia muestra que se requiere además, recrear las prácticas de gestión y de asesoramiento, por nuevas relaciones de colaboración y de comunicación interorganizacional, los que necesitan nuevas metodologías y estilos de acción.*

>>

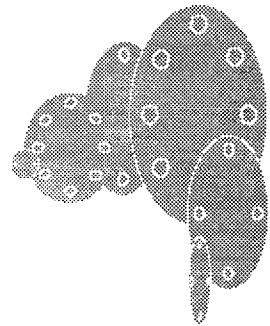
- La empresa integradora puede contrarrestar, en buena medida, la conocida dificultad del pequeño empresario de realizar con eficacia labores de venta, producción, mercadeo, compra de insumos, administración, trámites y servicios diversos. Si el pequeño productor puede utilizar los servicios de la EI, tendrá una mayor probabilidad de ser más eficiente al dedicarse a hacer lo que mejor sabe.

- El mecanismo de empresas integradoras reúne una gran cantidad de posibilidades para potenciar la asociación y cooperación entre empresas. Además de que en su seno es posible organizar acciones para obtener financiamiento, allegarse servicios, comercializar sus productos, adquirir materia prima, etc., resulta interesante advertir que el incipiente proceso de formación de integradoras muestra que surgen acciones cooperativas de manera espontánea, más allá de las previstas por el marco legal. Algunos ejemplos son: préstamos "a la palabra" entre los asociados, "tandas", compartir activos (eg vehículos), asesorías, etc.

- El funcionamiento cotidiano de la EI y el contacto entre los socios les posibilita discutir y acordar nuevas modalidades de comercialización de sus productos. Por ejemplo, una EI que aglutina empresas de la confección, ante las difíciles condiciones que les imponen sus clientes (pago en 120 días, devoluciones de lo que no se vendió, descuentos por promociones, publicidad, etc), ha decidido emprender acciones de comercialización directa al público consumidor, que incluyen un tianguis ambulante en diversos puntos de la Ciudad de México y la venta directa en empresas privadas y oficinas gubernamentales. A decir de los socios, todo esto quizás no hubiera sido posible de no existir el contacto cotidiano que permite el pertenecer a una EI.

#### ALGUNAS SUGERENCIAS

- Eliminar la obligatoriedad de pertenecer a cámaras empresariales; este requisito ha implicado que las cámaras no cumplan con su papel de representar los intereses de los agremiados. Debe dejarse que cada quien elija si se asocia. Las asociaciones independientes (ANIQ, INA) han mostrado servir con eficacia a sus agremiados, y son viables financieramente: vale la pena pagar por buenos servicios.
- Dar un seguimiento permanente a las acciones y resultados que producen los diversos esquemas de asociacionismo empresarial; de esa forma se podrán evaluar su desempeño y corregir fallas en su funcionamiento.
- El diseño de nuevos esquemas de asociatividad o el rediseño de los existentes deberá tener en cuenta las necesidades concretas de la industria.
- Se requiere generar un espíritu de fomento en las dependencias públicas, y a partir de aquí mejorar la comunicación y la coordinación entre ellas.
- Se requiere una gran claridad en la motivación y el proyecto de asociatividad.



Ponencia:

## LOS FONDOS DE AVAL Y GARANTÍA, FAG

RODOLFO BRAVO\*

Sercal, Chile

**El diseño del FAG es una figura bastante simple que consiste en que los socios de la Asociación que desean participar en el FAG hacen un aporte inicial, una Institución de Fomento aporta en garantía una o más veces el aporte de los participantes y se negocia con un Banco, de modo que éste otorgue créditos por tres o más veces los aportes que se constituyen en garantía.**

### Comentario:

*La asociatividad es un proceso continuo donde convergen la interacción con los socios y con otros actores externos como por ejemplo el sector público.*

\* Chileno. Ingeniero Comercial en Administración de Empresas, Universidad de Santiago de Chile.

Diversos cursos y seminarios de perfeccionamiento, Chile y Alemania.

Responsable del área de Cooperativas y Asociaciones Gremiales, de pequeña escala, en diversos rubros.

Diferentes cargos en SERCAL.

Consultor, ha desarrollado más de 100 asesorías. Responsable del área de Cooperativas y Asociaciones Gremiales, además de Metodologías de Capacitación, de Diagnósticos Tecnológicos para el aumento de la productividad, de Asesoría en Gestión de Calidad.

Actualmente es Gerente de Empresas.

### I. INTRODUCCIÓN

En sus inicios SERCAL orientó su accionar exclusivamente a impulsar un proyecto de fomento a micro, pequeñas y medianas empresas y cooperativas a través de la asistencia técnica en la gestión empresarial, sin intervenir en el ámbito de la asociatividad del sector.

Con la exitosa experiencia de trabajo realizada en esa primera etapa y entendiendo que una política de apoyos integrados al sector empresarial requería operar en diversos ámbitos, SERCAL desarrolló y sistematizó su metodología e impulsó nuevos servicios, tales como capacitación empresarial y la asesoría a gremios empresariales.

El apoyo individual a los empresarios no resultaba suficiente para el gran salto adelante que requería la modernización del sector y las Asociaciones Gremiales, para poder jugar su papel en ella, debían también transformarse en aglutinadores naturales que expresaran y representaran las demandas del sector empresarial.

El enfoque básico que orienta la acción de SERCAL, tanto hacia las Asociaciones Gremiales, como hacia el movimiento cooperativo y a todos los grupos asociativos es la certeza de que estando agrupados es posible que los empresarios de pequeña escala obtengan beneficios que no podrían alcanzar por sí solos.

En el caso de las Asociaciones Gremiales, este enfoque define dos roles fundamentales para estas organizaciones:

- 1.-La prestación de servicio a los socios
- 2.-La interlocución con el sector público

Estos dos roles tienen la característica de potenciarse mutuamente, tanto positiva como negativamente. Si la Asociación tiene buenos servicios para los socios, esto atrae nuevos socios, al aumentar el número de socios aumenta la representatividad de la Asociación, lo cual por sí atraerá nuevos socios, los nuevos socios significan más recursos, con los que la Asociación puede aumentar y mejorar los servicios.

### LA ASOCIACION GREMIAL COMO PRESTADORA DE SERVICIO A LOS SOCIOS.

El trabajo de SERCAL hacia las Asociaciones Gremiales, ha estado orientado fundamentalmente a la manera como éstas se transforman en un buen negocio para los socios, pues es a partir del cumplimiento eficiente de este rol que se logra alcanzar el cumplimiento del segundo: la interlocución política, en la medida que el gremio va siendo reconocido como un buen representante de un número significativo de empresas.

Considerando los numerosos obstáculos que enfrenta el empresario de pequeña escala para acceder a la modernización tecnológica y productiva que el mercado le exige podemos ver que su superación requiere de un volumen de recursos económicos y humanos, que normalmente exceden el alcance individual del empresario.

Es decir, la incorporación de técnicas modernas de gestión empresarial, financiera, tecnológica y de recursos humanos, el acceso al mercado financiero y la apertura de una brecha de mercado ventajoso para sus productos, son todas tareas que solo pueden ser enfrentadas de manera eficaz en forma asociada.

>>

Una Asociación Gremial, activa y organizada, sí puede estar en condiciones de contratar los servicios profesionales para entregar la asesoría legal, de gestión, contable y tributaria, que sus socios necesitan y a la cual no pueden acceder en forma individual por el alto costo que implican.

En el ámbito del financiamiento la Asociación Gremial cuenta con la posibilidad de presentarse ante una institución financiera para buscar instrumentos de acceso a créditos y negociar condiciones ventajosas para empresas que son conocidas de otros empresarios del área o del mismo rubro y que son validadas por la Asociación, transformando en un sujeto viable para operaciones financieras a quien en forma individual, en muchos casos, no lo es.

### UNA EXPERIENCIA CONCRETA

A lo largo de los últimos años, SERCAL ha prestado servicios a diversas Asociaciones Empresariales.

Uno de los casos más reveladores de la forma de trabajo de SERCAL hacia los gremios, lo constituye la Asociación Gremial de Medianos, Pequeños Industriales y Artesanos de Quinta Normal y Santiago, ASIQUINTA-APIASAN, con quienes se ha desarrollado una amplitud de actividades desde hace ya seis años y cuyos resultados permiten medir el impacto de este trabajo.

En un taller de Planificación Estratégica Participativa realizado en Abril de 1990, se logró definir las tareas que debía cumplir un GREMIO IDEAL y a partir de ello se diagnosticó la situación de ASIQUINTA.

Una segunda parte del taller permitió con ese diagnóstico definir metas, actividades y acciones concretas por área.

En el área de servicios a los socios se definieron 9 tipos de servicios deseables, con sus respectivas metas y actividades, luego estos nueve servicios se priorizaron resultando el tema Financiamiento en primer lugar.

SERCAL participó durante dos años apoyando varias de las acciones definidas como Asesoría a la directiva, Seminarios de Capacitación empresarial, Asistencia Técnica en Gestión a los socios y el diseño, negociación y puesta en marcha de un Fondo de Aval y Garantía, FAG.

### EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO EN LAS EMPRESAS DE MENOR TAMAÑO

Siendo este uno de los problemas más recurrentes que enfrentan las empresas de menor tamaño; la dificultad para acceder a créditos, adecuados, tanto para financiar necesidades de operación, entendiéndose por esto «capital de trabajo transitorio», como para el financiamiento de largo plazo requerido para el crecimiento de la empresa, entendiéndose en este caso «capital de trabajo permanente y/o activos fijos».

Esta dificultad normalmente se argumenta como la razón más importante que impide el desarrollo de las empresas de menor tamaño -lo cual es por lo menos discutible en muchos casos- es efectivamente una desventaja para estas empresas, ya que debido a la deficiente estructura de su financiamiento deben sobrellevar una carga financiera muy por encima de aquellas empresas que tienen acceso al sistema bancario.

Por lo tanto para poner el tema en el nivel de importancia que tiene, diría que el acceso al crédito formal y adecuado es una condición «necesaria pero no suficiente» para el desarrollo de las empresas de menor tamaño y que en muchos casos es una condición indispensable.

Dada entonces la importancia del problema es imperioso buscar mecanismos e instrumentos creativos para abordarlo; al respecto, tanto en Chile como en otros países se han hecho estudios que llegan a conclusiones similares en cuanto a las razones de por qué las empresas de menor tamaño tienen dificultad para acceder a créditos en las instituciones financieras formales, algunas de estas razones son:

#### Comentario:

*En el caso de los FAG, surge otra función genuina de una asociación gremial: informar y orientar a sus socios. Si el gremio no cumple con esa función, los socios no hacen uso del instrumento. En el caso específico de ASIQUINTA se logró un aumento considerable del número de los socios en la primera fase de la existencia del FAG. Después se produjo un tipo de estancamiento en el uso del FAG, debido a una falta de política por parte de la asociación.*

>>

## Intervenciones:

### Benito Díaz Paret

... yo voy a tratar de abordar lo que me parece que son los impedimentos estructurales para la asociatividad. Estoy de acuerdo con los que Jorge Mattar nombró, pero hay otros. Por ejemplo, me parece que es muy difícil que la pequeña empresa realmente pueda desarrollar su papel, en la medida en que no exista una actitud de valorización del pequeño emprendimiento. No basta ser, hay que ser reconocido. Este es el problema principal que el pequeño empresario tiene muchas veces...

La realidad es que el pequeño emprendimiento no es visto en la sociedad como una cédula importante de su propio crecimiento. En el discurso se hace, pero en la práctica no se ve.

Otro problema, es la manera que nuestras elites intelectuales ven las pequeñas empresas: las ven un poco como fenómeno social...

Nosotros tenemos experiencia en el Brasil de problemas sociales, conocemos dos problemas sociales históricos, la seca del Noreste y los niños abandonados, y la pequeña empresa es más o menos el tercero en estos momentos...

...los números cambian, las estadísticas cuántos empleos generan, pero nadie hace nada para que generen medio empleo más, porque no es necesario, no es importante, en cuanto no se incluya el papel de la pequeña empresa en la elaboración del pensamiento nacional, no es posible que la pequeña empresa consiga tener un papel que sea adecuado.

>>

- La falta de garantías
- El costo de evaluar créditos de monto pequeño
- La mala calidad de la información que manejan estas empresas
- La falta de referencias bancarias, etcétera.

El FAG que SERCAL ha diseñado se enmarca dentro del tipo de soluciones que pueden darse solo al interior de las Asociaciones Gremiales, es por tanto un instrumento de promoción para la organización y de beneficio concreto para los socios. Esta es una característica de nuestra propuesta de FAG y su diseño se orienta específicamente a solucionar problemas de Capital de Trabajo Transitorio y más concretamente lo que denominamos «urgencias de Caja».

La claridad sobre el objetivo del instrumento es fundamental para entender su diseño como también para no forzarlo a tratar de satisfacer necesidades de financiamiento para lo cual no ha sido pensado.

El problema del financiamiento de activos más permanentes, puede también tener una solución a través de algún tipo de FAG, de hecho han existido y existen otros FAG con esta orientación, sin embargo en el ámbito de los instrumentos propios de las Asociaciones Gremiales, por lo menos en Chile, es una tarea aún pendiente.

De la profundización del diagnóstico sobre el tipo de problema que enfrentaban los empresarios socios de ASIQUINTA en el ámbito del financiamiento, surgió el de las necesidades imprevistas y el de los compromisos financieros ineludibles.

El primero tiene que ver con que alguna cobranza que se considera segura no ocurre, dejando a la empresa descubierta frente a sus obligaciones y el segundo se trata de obligaciones tributarias o previsionales que corresponde pagar prácticamente en la misma fecha del mes.

Estas urgencias en muchos casos se resolvía a través del Mercado Financiero Informal, el cual como es de todos conocido ocurre a tasas usureras, no es posible de hacer aparecer en la contabilidad de la empresa, nunca es planificado, luego siempre es urgente y por lo mismo no hay tiempo de buscar otras fuentes.

### DISEÑO Y CARACTERÍSTICAS DEL FAG

El diseño del FAG es una figura bastante simple que consiste en que los socios de la Asociación que desean participar en el FAG hacen un aporte inicial, una Institución de Fomento aporta en garantía una o más veces el aporte de los participantes y se negocia con un Banco, de modo que éste otorgue créditos por tres o más veces los aportes que se constituyen en garantía.

Para formalizar los compromisos y regular la operatoria del FAG se diseñó también un prototipo de convenio y de reglamento cuyos aspectos fundamentales son:

-La Asociación y la Institución de Fomento se constituyen en codeudoras solidarias y garantes de los créditos otorgados al amparo del FAG, pero queda limitada la obligación de las garantes solo hasta el monto de las garantías constituidas.

-Las garantías se constituyen mediante pagarés de depósitos a plazo que se endosan a favor del Banco.

-Las garantías se conforman mediante un aporte inicial que deben realizar los socios de la Asociación que desean participar en el FAG, de aportes que realice alguna Institución de Fomento, por los intereses que ganen los depósitos a plazo y por las cuotas anuales que aporten los participantes, estas últimas son equivalentes a un quinto del aporte inicial y se pagan al momento de solicitar el primer crédito en cada período anual contado desde la incorporación al FAG; si durante un período anual un participante no solicita crédito no paga por ese período.

-El banco otorga créditos hasta por un monto total equivalente a tres veces las garantías constituidas.

-Cada crédito individualmente queda garantizado en un 100%, pero se responde solo hasta el monto de las garantías constituidas.

>>

-En el evento que un crédito no se pague, se hace uso de las garantías, de acuerdo a la siguiente prioridad, en primer lugar las de la Asociación y en caso que estas se agoten se usan las de la Institución de Fomento. (en el caso que hayan otros aportantes se deja definida también la prioridad)

-Cuando el Banco hace uso de las garantías, endosa el pagaré del deudor a favor de la garante para que esta siga las acciones judiciales persiguiendo el pago.

-Se establece un monto mínimo y máximo de cada crédito, el primero dice relación con el costo que tiene para el banco cada operación y el monto máximo, esta en relación con los aportes iniciales de los socios y los aportes de la institución de fomento.

-El banco evalúa los antecedentes de los postulantes al FAG y les asigna un monto como Línea de Crédito, con una duración de un año.

-Los créditos se cursan dentro de las 24 horas. Para que esto ocurra la Institución de Fomento otorga mandato especial a la Asociación para que patrocine los créditos por ella.

-Se contempla la devolución de aportes solo en el evento de que se ponga término al FAG.

-Los socios que desean incorporarse al FAG deben estar al día en sus cuotas sociales como así mismo cuando solicitan créditos.

Finalmente otras características del FAG son:

-Su administración por parte de la Asociación es simple, en general no requiere contratar personal adicional.

-Es un fondo solidario, ya que los aportes pasan a ser garantía común para los créditos.

-No es paternalista, para participar «hay que ponerse».

-El fondo es de carácter variable, es decir crece con los aportes de nuevos socios que se incorporan, con los intereses que ganan los depósitos a plazo y con las cuotas anuales y disminuye con la aplicación de garantías.

-Es permanente, es decir siempre está abierto para que se incorporen nuevos socios.

### POSIBILIDAD DE MASIFICACIÓN

La existencia de Asociaciones Gremiales de pequeños empresarios en todas las ciudades importantes de Chile hace posible transformar este tipo de FAG en un instrumento efectivo de fomento para las PYMES.

No se requiere crear una institucionalidad adicional para tener una cobertura nacional, además se aprovecha la propia organización superior (CONUPIA), para su promoción.

## Intervenciones:

### Díaz Paret...

En la universidad no se le dice a nadie que debe ir a trabajar a una pequeña empresa, el modelo es trabajar en una gran empresa.

...se estudian multinacionales, no me acuerdo que se haya nunca hablado de un pequeño taller mecánico...

... nuestras elites intelectuales tienen un cierto preconcepción, no ven bien a la pequeña empresa.

... me acuerdo del discurso de que la pequeña empresa es el camino para la gran empresa del mañana.

...no se ve el pequeño empresario que es importante porque es pequeño, es importante porque genera empleo, es importante porque, en definitiva, en una sociedad con cada vez menos empleos, el pequeño empresario todavía es una unidad de mayor importancia.

...los detentores del poder en la sociedad no valorizan la organización de la sociedad...sino se cree en la organización, en los organismos intermediarios, ¿qué diálogo de asociación de pequeñas empresas va a ocurrir?

...la organización de la gran empresa es la que manda porque tiene el dinero, porque es la que le paga el sueldo a los tipos que están ahí detentando el poder y ejercen el poder en nombre de ellos...

...nosotros hablamos en política de pequeña empresa, y no conozco, a no ser en algunos pocos países de América Latina,

&gt;&gt;

&gt;&gt;



**REGLAMENTO DE OPERACION FONDO AVAL Y GARANTIA, FAG**

El presente reglamento tiene por objeto normar la operación del Convenio de Crédito y Garantía (FAG), suscrito entre EL BANCO, ASOCIACION Y LA INSTITUCION.

**1º De los Participantes**

Podrán participar de los beneficios que otorga el FAG, todos los socios de LA ASOCIACION que se encuentren al día en sus cuotas sociales, tengan una antigüedad de a lo menos de tres meses en ella y que sean calificados por el Banco como sujetos de crédito.

En caso de ser objetados como tales por el Banco, por poseer informes comerciales negativos, éstos deben ser aclarados para postular al crédito.

**2º De la Calificación**

Los socios participantes, es decir, aquellos que están al día en las cuotas sociales y que cumplen con la antigüedad requerida, deberán presentar al Banco sus antecedentes financieros junto con memorándum de LA ASOCIACION.

Los antecedentes a presentar son los siguientes:

-Para Persona Natural, Fotocopia de RUT y Carné de Identidad, fotocopia de los seis últimos IVA, fotocopia de la Declaración de Impuestos a la renta del Último Ejercicio.

-Para Persona Jurídica, se requiere además de lo anterior, fotocopia de la Constitución de la Sociedad y de Declaración de Impuestos a la Renta del último ejercicio de la Sociedad.

Al momento de presentar estos documentos deberán exhibir los respectivos originales.

Para el caso de socios que no pagan IVA, deben entregar en su reemplazo, fotocopia de Iniciación de Actividades. En este caso, LA ASOCIACION deberá adjuntar una carta de recomendación.

El Banco evaluará su capacidad de crédito fijándole un línea denominada «Cupo de endeudamiento».

Este cupo durará un año salvo que la situación del participante varíe entre el momento de su calificación previa y la solicitud de crédito. Pudiendo éste aumentar, disminuir o cancelarse si, a juicio del Banco, existen elementos suficientes para ello.

**3º De la Inscripción**

Los socios que, cumpliendo con todos los requisitos anteriores deseen participar del FAG, deberán cancelar una cuota de incorporación ascendente a la suma de 5 U.F.

Este valor formará parte constitutiva del fondo.

**4º De las Operaciones**

Los socios, a los cuales se les ha fijado un cupo de endeudamiento, podrán hacer uso de él en forma total o parcial de acuerdo a sus necesidades. Una vez copado el monto fijado, no podrán acceder a él hasta el pago total del crédito vigente.

Los abonos parciales no otorgan nuevas disponibilidades con recursos del fondo.

Para hacer uso del fondo, los participantes deberán llenar una Solicitud de Crédito del Banco y la Solicitud de Patrocinio, las que se encontrarán disponibles en LA ASOCIACION, para que el Directorio evalúe la situación del socio y otorgue el patrocinio correspondiente en el formulario creado para estos efectos.

El socio deberá presentar al BANCO la Solicitud de Crédito junto con el Patrocinio.

**5º De la Constitución y el Uso del Fondo**

El fondo se constituirá con las cuotas que aporten los participantes, el aporte que haga LA INSTITUCION de acuerdo al Convenio de Crédito y Garantía suscrito entre la ASOCIACION, EL BANCO y LA INSTITUCION y, por los eventuales aportes que puedan hacer otras instituciones y/o personas.

Con los aportes que hagan los socios participantes se tomarán depósitos a plazo que serán dejados en garantía a favor del BANCO en resguardo de las operaciones que se otorguen al amparo de este convenio.

**6º De la Administración**

El fondo será administrado por el Directorio de LA ASOCIACION en la persona de su Presidente o Vicepresidente en conjunto con uno o más de los Directores Titulares.

Los administradores deberán llevar el control de las operaciones cursadas con el respaldo del fondo.

Será de responsabilidad de los administradores que los patrocínios otorgados a los partícipes, se adjunten a las condiciones establecidas en el presente reglamento.

En los patrocínios que se otorguen, deberán concurrir con su firma el Presidente o Vicepresidente conjuntamente con alguno de los directores señalados. De acuerdo al mandato otorgado por LA ASOCIACION, uno de ellos tendrá que actuar en su representación.

que en estos momentos tengamos una clara política de desarrollo industrial...

Después que se acabó la política cepalina, que aquí fue comentada, yo quiero saber qué política industrial hay en América Latina y si no existe, ¿dónde vamos a tener política de pequeña empresa? ¿Cómo vamos a tener una política, una micro dentro de la macro?...

...tenemos que encontrar nuestro camino, sea para la pequeña o sea para la grande. La pequeña empresa no va a encontrarlo en cuanto no se cree la política macro del país.

### 7º De la Devolución del Fondo

Sólo en el evento que se ponga término al convenio y existan recursos disponibles en el fondo distintos al aporte de LA INSTITUCION, éstos se mantendrán en el Banco por un año en depósito a plazo, con el fin de reactivar un nuevo FAG. Si al cabo de dicho período, esto no es posible, se procederá a devolver los aportes efectuados. En ese caso se actuará de acuerdo a las siguientes situaciones:

a.-Si los recursos son mayores a los aportes, se les restituirá a los participantes -en forma de cuotas sociales anticipadas- su contribución a él. Previa deducción de los intereses y salvo que hayan caído en falencia. Si existe diferencia quedará a beneficio de la asociación.

b.-Si los recursos disponibles son inferiores a los aportes efectuados, se distribuirán a prorrata entre los participantes que no hayan caído en falencia. También en forma de cuotas sociales anticipadas.

Para ambos casos no se considerarán los aportes efectuados por LA INSTITUCION en el total a distribuir.

Si un socio partícipe, se retirara de la asociación, se entenderá que renuncia a los derechos sobre los aportes que haya efectuado. Los que quedarán a beneficio de LA ASOCIACION.

### 8º De la Aplicación del Fondo

Si un socio o participante entrara en morosidad con el o los créditos patrocinados por el fondo, el Banco iniciará acciones de cobranza, de no obtener su pago, comunicará a la asociación dicha situación para hacer efectiva la garantía. La asociación se reserva el derecho de continuar directamente las acciones ejecutivas o delegarla al mismo Banco.

El socio que cayera en esta situación perderá automáticamente sus derechos sobre los aportes, aún en el evento que, posteriormente, solucionara el problema. Estos aportes quedarán a beneficio de la Asociación en calidad de indemnización de los perjuicios causados.

### 9º Del Incremento del Fondo

Con el objeto de incrementar el fondo, por lo tanto, su potencialidad, y a su vez cubrir eventuales disminuciones de él como resultado de créditos impagos, los usuarios del fondo, anualmente, realizarán un aporte de UF 1, el que se descontará de la primera operación que realice después de transcurrido un año desde adscripción a él.

## ANEXO Nº 2

### CONVENIO DE CREDITOS Y GARANTIAS

En Santiago, a ... de ..... de 19..., entre la ASOCIACION DE PEQUEÑOS INDUSTRIALES, RUT ....., representada por su Presidente don ....., ambos domiciliados en .....; la INSTITUCION DE APOYO, RUT ....., representada por su Gerente General don .....ambas domiciliadas en ..... y el BANCO ..... sociedad anónima bancaria, representada por don .....ambos domiciliados en ....., se ha convenido el siguiente contrato :

#### I.- DE LA FIANZA SOLIDARIA

**PRIMERO:** INSTITUCION DE APOYO adelante INSTITUCION y la ASOCIACION DE PEQUEÑOS INDUSTRIALES, en adelante «ASOCIACION», y las dos conjuntamente también «las garantes», acuerdan con el BANCO, en adelante «EL BANCO», que las primeras se constituirán en fiadoras y codeudoras solidarias frente al Banco, respecto de las obligaciones derivadas de los préstamos o mutuos de dinero que el Banco otorgue a los socios de ASOCIACION, en virtud del presente convenio y conforme con el procedimiento que aquí se establece.

La caución incluirá, dentro de las limitaciones que pudiere convenirse con respecto a cada crédito, el capital, los intereses, reajustes, penas y costas que correspondan.

La fianza contratada afectará en primer lugar y sólo podrá hacerse efectiva sobre el monto en dinero de los pagarés de depósito a plazo que suscriba el BANCO a la orden de ASOCIACION, los cuales esta última constituirá en prenda a favor del BANCO, como también sobre aquellos que los sustituyan o reemplacen, según se dirá más adelante. En segundo lugar, y para el caso de que el monto de dichos pagarés no alcance para pagar la o las deudas afianzadas, la fianza podrá hacerse efectiva sobre los pagarés de depósito a plazo en (Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica o Unidades de Fomento) que suscriba algún banco comercial de la plaza a la orden de la INSTITUCION, los cuales esta última constituirá

>>

en prenda a favor del BANCO, como también sobre aquellos que los sustituyan o reemplacen, según se dirá más adelante. Estas garantías permanecerán vigentes en tanto lo esté el presente Convenio y/o alguno de los créditos otorgados por su causa.

El BANCO, por consiguiente, deja expresa constancia que renuncia al derecho de prenda general que le asistiría sobre los demás bienes presentes o futuros de las garantes, quedando limitada la fianza solidaria sólo hasta el valor de las garantías constituidas y vigentes al momento de hacerse efectivas por El BANCO.

El BANCO acepta desde ya la obligación accesoria a que se comprometen los garantes, en los términos estipulados.

**SEGUNDO:** Las garantías señaladas en la cláusula anterior se entenderá constituida en el momento mismo que El BANCO contrate y otorgue el crédito a la persona o entidad que detente y haga valer, para la concesión de éste, una comunicación de las garantes patrocinando el mutuo o préstamo y obligándose a su pago como fiadoras y codeadoras solidarias del deudor, en favor del BANCO, en los términos establecidos en la cláusula anterior.

LA INSTITUCION, por el presente instrumento y debidamente representado, confiere mandato especial pero tan amplio como en Derecho sea necesario a LA ASOCIACION, a fin de que otorgue por ella el patrocinio de los mutuos o préstamos solicitados al BANCO por los socios de LA ASOCIACION, como también el de sus respectivas renovaciones, de manera tal que la fianza solidaria y la garantía prendaria indicada en la cláusula primera quedará constituida con la sola firma de los representantes de LA ASOCIACION que necesariamente deberán ser dos y, entre ellos, el Presidente de la Asociación, o quien haga sus veces. El mandato precedente tendrá el carácter de irrevocable mientras se encuentre vigente el presente convenio.

## II.- DE LOS CREDITOS

**TERCERO:** El documento referido en la cláusula anterior y que formará parte integrante del presente contrato, deberá acompañarse a la solicitud de crédito que presente el beneficiario y peticionario del crédito. En éste, además del patrocinio y obligación accesoria, deberá consignarse el nombre del sujeto del crédito, el monto del préstamo que solicita y la firma de los representantes legales de las garantes, anteponiéndolas a sus respectivos nombre o razón social.

**CUARTO:** El BANCO procesará preferentemente las solicitudes de crédito así patrocinadas, las que podrá acoger, denegar o condicionar al cumplimiento de algunos requisitos, de acuerdo con las disposiciones que regirán la concesión de éstos.

**QUINTO:** El BANCO podrá otorgar créditos hasta por un monto de capital equivalente a tres veces el valor de las garantías constituidas por las garantes.

**SEXTO:** Los créditos que se otorguen por EL BANCO en virtud del presente convenio tendrán las siguientes condiciones:

I.- Los montos serán por un mínimo equivalente en moneda nacional a.....Unidades de Fomento y hasta un máximo de..... Unidades de Fomento.

II.- El plazo de pago de los créditos será de un mínimo de treinta días y un máximo de 90 días, pero podrán renovarse por el plazo que apruebe El Banco y previa solicitud conjunta del deudor y las garantes, efectuada por escrito.

III.- Una vez obtenido el respaldo de las garantes como sujeto beneficiario de la fianza, el socio de LA ASOCIACION hará llegar al BANCO los antecedentes respaldatorios, para su evaluación. El BANCO, con estos antecedentes calificará al socio y le fijará un cupo de endeudamiento o «línea de crédito» dentro de los rangos establecidos en la letra a) de esta cláusula. El socio podrá hacer uso total o parcial de la línea de crédito establecida. En caso de usos parciales, el socio podrá solicitar nuevos créditos hasta el copamiento de la línea dentro de los 90 días siguientes contados desde la fecha en que se le otorgó el primer préstamo. Copado el máximo de endeudamiento, el socio no podrá solicitar nuevos créditos hasta no haber pagado toda la deuda, no sirviendo abonos parciales para solicitar nuevos créditos.

VI.- Las solicitudes de crédito serán las mismas que utiliza EL BANCO en formularios destinados al efecto, las que contendrán una mención del presente convenio para facilitar la identificación de la operación.

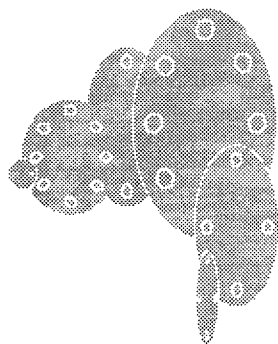
## DEL FONDO DE AVAL Y GARANTIAS

**SEPTIMO:** El Fondo de Aval y Garantía será de carácter variable y estará constituido por los pagarés de depósito a plazo que las garantes tomen en el Banco .... y/o cualquier otro Banco de la plaza de Santiago endosados en garantía al BANCO.

Estos pagarés serán entregados en prenda al BANCO, en los términos establecidos en el artículo 30 de la ley 18.092 de 1982, pero quedando liberado el Banco de la obligación de rendir cuenta, bastando las informaciones que otorgue por escrito a las garantes.

Dichos pagarés y aquellos que los sustituyan o reemplacen, garantizarán las obligaciones de los socios de LA ASOCIACION con EL BANCO, conforme se ha señalado en el presente convenio.

&gt;&gt;



LA INSTITUCION y LA ASOCIACION se obligan desde ya a no cobrar a sus vencimientos los depósitos a plazo constituidos en garantía a favor del Banco, renovándolos a sus vencimientos o reemplazándolos por otros, mientras se encuentre vigente el convenio o alguno de los créditos otorgados a su amparo, salvo acuerdo expreso y otorgado por escrito por el BANCO. Sólo LA INSTITUCION podrá, en todo caso, retirar los intereses devengados en el período que corra desde la suscripción hasta el vencimiento de cada uno de los pagarés, pero manteniendo el capital expresado en Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica o Unidades de Fomento.

En caso de que se haga efectiva la garantía sobre dichos depósitos a plazo, cualesquiera sean los valores cobrados por el BANCO, los pagarés de reemplazo correspondientes al saldo, quedarán desde luego constituidos en prenda a favor del BANCO.

#### DE LA EJECUCION DE LAS GARANTIAS

**OCTAVO:** De esta manera, las partes convienen en que, producido el hecho del incumplimiento de sus obligaciones por uno o más de los deudores garantizados, y agotados los medios para obtener el cobro extrajudicial de lo adeudado por el o los deudores morosos, EL BANCO quedará habilitado para cobrar el o los depósitos a plazo constituidos en prenda por las garantías, efectuando las imputaciones a la o las deudas correspondientes, pero una vez transcurrido el plazo señalado en el párrafo siguiente:

El agotamiento de los medios para obtener el cobro extrajudicial de lo adeudado será certificado por el BANCO, mediante carta certificada dirigida al domicilio de las garantías, las cuales tendrán un plazo de 20 días para efectuar el pago de lo adeudado. El plazo se contará desde el ingreso de la carta al correo.

Sin perjuicio de lo anterior, EL BANCO se obliga a informar a LA ASOCIACION de las situaciones de morosidad de sus socios, dentro del plazo de 15 días desde que ésta se haya producido, por medio de carta certificada.

EL BANCO deberá, además, enviar un informe trimestral a LA ASOCIACION y a LA INSTITUCION respecto de la situación real del Fondo.

**NOVENO:** En el evento que un deudor no pague, y por él lo haga LA ASOCIACION o LA INSTITUCION, ya sea durante el plazo señalado en la cláusula precedente, o bien por la liquidación de garantías. EL BANCO subrogará en todos los derechos que emanen del pagaré aceptado por el deudor, endosando dicho pagaré a favor de la institución pagadora.

**DECIMO:** El presente convenio tendrá una duración de un año contado desde la fecha del presente instrumento, el cual será renovado en forma automática y sucesiva, por períodos iguales, salvo manifestación de voluntad en contrario de alguno de los partícipes informada por carta certificada dirigida a los domicilios de los demás con una anticipación mínima de 60 días respecto del término del período que esté en curso. Recibida la notificación, el Banco no podrá cursar nuevos créditos con cargo al Convenio.

**UNDECIMO:** LA INSTITUCION podrá retirar parcial o totalmente su garantía después del tercer año de vigencia de este instrumento. Para que esto ocurra será necesario que el total de créditos vigentes sea inferior a tres veces las garantías constituidas por LA ASOCIACION. Una vez retiradas las garantías de LA INSTITUCION, este convenio seguirá vigente entre LA ASOCIACION y EL BANCO, en todas las partes que corresponda.

**DUODECIMO:** Para todos los efectos derivados del presente contrato, las partes fijan domicilio especial en la ciudad de Santiago, sometiéndose desde ya a la competencia de sus Tribunales.

**DECIMOTERCERO:** El presente convenio se firma en tres ejemplares, quedando uno en poder cada compareciente.

**...la incorporación de técnicas modernas de gestión empresarial, financiera, tecnológica y de recursos humanos, el acceso al mercado financiero y la apertura de una brecha de mercado ventajoso para sus productos, son todas tareas que solo pueden ser enfrentadas de manera eficaz en forma asociada.**

Ponencia:

## ASOCIATIVIDAD: UN INSTRUMENTO DE FORTALECIMIENTO DE LA PEQUEÑA EMPRESA EN BRASIL

Benito Díaz Paret\*

FLUPEME, Brasil

### UN CAMINO DE OBSTÁCULOS

Brasil posee una estructura de representación empresarial que no favorece la asociatividad en su aspecto más positivo - la obtención de fuerza política y económica a partir de la unión de los pequeños. El modelo vigente, una herencia del Estado Nuevo, es verticalista y estanco: separa las empresas por rubros (industria, comercio, agricultura etc.), por nivel de especialización (sector eléctrico, empresas de navegación, construcción civil etc.), por bases geográficas (ciudades, estados, territorio nacional), y determina que esa representación tenga unicidad y carácter sindical.

Brasil creó una aberración institucional al instituir la extraña figura del sindicato de patrones, con dominio absoluto sobre una porción del mercado. Este sistema dificulta las relaciones capital-trabajo, en la medida que es impuesto tanto al trabajador como al empresario, y también las propias relaciones intra- sectoriales, por no tener compromiso con un proceso voluntario y conciente de participación.

Alimentados por recaudaciones compulsorias, estos sindicatos no necesitan prestar servicios ni representar efectivamente a sus asociados. Peor que eso, la unicidad, al mezclar pequeños y grandes empresarios en el mismo organismo de representación, termina inhibiendo al pequeño y permitiendo que el grande domine la situación.

La representación empresarial en Brasil es un sistema puramente formal, para-estatal, monopólico, y no un sistema de organización de la sociedad civil. Y, desde el punto de vista sindical, ella crea una paradoja: muchas veces, el interés de la pequeña empresa está más próximo al de los empleados que al de la gran empresa.

Vale la pena destacar que la experiencia de la mayoría de los países es distinta. Sin las trabas de un modelo impuesto, las empresas tienden a organizarse por el tamaño y esta diversidad estructural permite el avance de la asociatividad entre los pequeños.

El segundo obstáculo a la asociatividad en Brasil es la no inclusión de la pequeña empresa en los planes de desarrollo del País. En los últimos cuarenta años, el poder político no tomó en cuenta el papel de la pequeña empresa, o sea, determinó para ella un rol marginal, secundario. La estructura de fomento y apoyo oficial se volvió exclusivamente para los grandes emprendimientos.

Por último, existen también un conjunto de impedimentos estructurales y culturales: no hay un aparato gubernamental que distinga entre el grande y el pequeño.

Aunque la Constitución del 88 haya determinado una diferenciación de trato para la pequeña empresa, esto no alcanzó a reflejarse en la legislación: quedó en la declaración de principios. La estructura del gobierno, muy burocrática, ahoga al pequeño y no le hace ninguna señal de compensación, ni en el crédito, ni en los tributos, ni en las cuestiones laborales.

Brasil llega al absurdo de tener una legislación cooperativista enteramente volcada hacia la persona física, y que ignora a la persona jurídica. No hay forma legal ni expresión jurídica para una cooperativa de pequeñas empresas. Las que quisieran

---

\* Brasil. Graduado en Psicología, Pontificia Universidad Católica, Río de Janeiro.

Director de la Sociedad de Usuarios de Computadores y Presidente de la Asociación Brasileña de Empresas de Servicios de Informática

Consultor de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República, (Dep. de Asuntos Universitarios del Ministerio de Educación)

Asesor de la Secret. de Tecnología Industrial del Ministerio de Industria y Comercio.

Actualmente es profesor del Dep. de Informática de la PUC/RJ, Presidente de Teledata Informações y Tecnología S.A., Presidente de la Federación Fluminense de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, FLUPEME y Presidente del Movimento Nacional de las Micro y Pequeñas Empresas

>>

asociarse tendrán que crear una nueva empresa, cayendo en el círculo vicioso de los encargos, obstáculos burocráticos y tributos.

La cuestión cultural es igualmente preocupante. La cultura hoy predominante en Brasil valoriza el gran emprendimiento, en perjuicio del pequeño, como base de la estructura económica. De la misma manera, ella venera lo rápido, el lucro fácil e inmediato, en perjuicio de la inversión productiva que madura con el trabajo.

Ocurre que el pequeño emprendimiento es todavía, por definición, intensivo en trabajo, y por eso queda en segundo plano. En un nivel más global, nuestra sociedad se está volcando hacia conceptos muy liberales y poco sociales. Esto lleva al individualismo, que es lo opuesto del asociativismo.

## LOS DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN

El actual contexto económico mundial se caracteriza por la interdependencia de los mercados. No se habla más de mercados auto-suficientes ni de mecanismos tradicionales de protección, como la reserva de mercado. Es muy difícil delimitar áreas, en todos los sentidos, y hasta conceptos geopolíticos aparentemente indestructibles, como el de la nación, están en peligro. Todo el saber de un segmento puede fluir por los conductos de Internet o en un CD-ROM, que cabe en el bolsillo de cualquier persona.

Eso no significa, entre tanto, el fin de las fronteras, sino que ellas están más movibles - en una palabra, virtuales. Una prueba de ello es la formación de los mercados regionales. El propio Mercosur, con todas sus limitaciones, ya es realidad, porque tiene un volumen de negocios expresivo, tiene dinero circulando. Cada vez más, los socios se van constituyendo por afinidades, y no por imposiciones o límites formales.

La revolución tecnológica tiene aún otro despliegue: ella afecta las formas de producir, tornando cada vez menos necesario el trabajo del hombre y caminando hacia la robotización. Antiguamente, tecnología era un triunfo de la gran empresa. Hoy, ella ya es accesible a segmentos de pequeñas empresas, y en el futuro, todos los emprendimientos tendrán base tecnológica.

A corto plazo, el perfil intensivo en trabajo de la pequeña empresa será algo del pasado, lo que producirá la pulverización aún mayor del mercado. Comienza a tornarse viable que un emprendedor solitario geste un negocio. La tecnología se miniaturiza y abarata cada día. Eso es un cuchillo de doble filo, porque, se crea oportunidades antes inimaginables para los pequeños, sin embargo, puede también exacerbar el individualismo, lo que sería destructivo en nuestro contexto cultural, ya pobre en valores asociativos.

La globalización aumenta la posibilidad de invasión de territorios, provocando la competitividad en las relaciones económicas. En esas circunstancias, las pequeñas empresas caminan inexorablemente para una situación del tipo «Sálvese quien pueda». Ellas tendrán que ser muy eficientes para preservar su espacio, porque la tendencia es a abolir cualquier tipo de protección.

La descentralización es un fenómeno conexo al de la globalización, y una vez más los mercados regionales pueden ser citados como ejemplo. En el plano microeconómico, esta se expresa bajo la forma de una tercerización. La gran industria verticalizada se terminó, o sea, dió lugar a la montadora. En una versión más avanzada del mismo fenómeno, hasta el montaje final es tercerizado. Las grandes marcas de tenis, por ejemplo, piden mercados por todo el mundo sin fabricar un sólo par de zapatos - solo con design, marketing, griffe y otros componentes intangibles.

El gran emprendimiento tiende a ser, también, cada vez más virtual.

El proceso de tercerización solo valoriza el pequeño en un contexto de relaciones individuales, aisladas, porque el asociativismo puede significar una amenaza al poder del grande. En las «modernas» relaciones empresariales, los grandes se

Intervenciones :

### Jorge Mattar

...las pequeñas empresas, no es que sean pequeñas, sino que actúan aisladas.

Por ahí quedó como pregunta de qué es lo nuevo en el tema de la asociatividad. Yo creo que hay novedad en el marco en el que se desenvuelven las pequeñas empresas, hay novedad porque hoy en día las políticas macroeconómicas son muy distintas a las que había hace 10 ó 15 años y son distintas en muchos sentidos. Cuando menos en el efecto que tienen sobre las pequeñas empresas hay grandes diferencias, estamos hablando de una economía o de economías abiertas, en las cuales los incentivos y los subsidios son cada vez menores. Por lo tanto estamos hablando de empresas de tamaño pequeño que tienen que asociarse, juntarse para hacer frente a ese nuevo reto.

Asociarse por asociarse no cambiará las cosas. Y volvería yo a insistir sobre el tema de los costos de asociarse. Muchas veces se puede pensar en que se va a formar un consorcio de empresas para que exporte o para que provean de insumos de materias primas a las empresas grandes que exportan, y a lo mejor es el objetivo final. Pero quizás antes que eso, la asociación de estas pequeñas empresas tendría que hacerse cargo de todo lo que se necesita para colocar a estas empresas pequeñas en una situación competitiva adecuada, como para concurrir al mercado

>>

>>

internacional, o para convertirse en un proveedor confiable y competitivo de una empresa grande. Entonces eso es un ejemplo de la claridad que debe de tener el esquema de asociación cuando se plantea.

Esto corresponde mucho a los empresarios, es papel del Estado, del gobierno, armar el marco regulatorio y jurídico. Creo que es papel del empresario tener claridad en como llegar a una meta a cuyo fin se llega mucho más fácilmente mediante la asociatividad. Y antes que eso hay que prepararse, las empresas tienen que tener a los empresarios mejor capacitados, la mano de obra. Todo esto se puede hacer en el marco de algún tipo de esquema asociativo, pero si queremos quemar etapas sólo por el hecho de asociarse y estar pensando ya en el estar ubicados en el mercado internacional, quizás nos cueste mucho más trabajo, y el esfuerzo, puede que sea vano.

parecen mucho a los señores feudales, porque, donde no existe negociación colectiva, solo existe el deseo y la ley del más fuerte.

La tercerización es benéfica para la gran empresa, siempre. Para la pequeña, puede ser una situación peligrosa, principalmente si no hubiere leyes que ayuden, y/o un mínimo de cultura asociativista. En los países de Primer Mundo, existen leyes que protegen el sagrado derecho de emprender del pequeño, y que castigan al grande cuando actúa en el sentido de obstruir ese derecho.

Pero, aquí, eso todavía no ocurre. Lo que acostumbramos llamar sociedad no pasa de relación de vasallaje disimulada, porque, por definición, sociedad de verdad solo es posible cuando hay equilibrio de poder. La búsqueda de la complementariedad, entre tanto, continúa siendo un sueño, y por ello la descentralización es un gran desafío. Hoy, estamos asistiendo al derrumbe de antiguas reglas económicas. Pero tenemos que tener reglas, de lo contrario nuestro sueño podrá deshacerse al igual que un castillo de naipes.

### COMO ORGANIZAR LA PEQUEÑA EMPRESA

Para estimular el asociativismo entre las pequeñas empresas, tres condiciones son indispensables: una política gubernamental de fomento, cambios culturales en el propio universo de la pequeña empresa, y cambios legales.

No se puede imaginar el pequeño floreciendo en un sitio que privilegia al grande, desde ahí surge la necesidad de una política de gobierno. La pequeña empresa es considerada, en Brasil de hoy, un problema social, que existe en el discurso de los políticos demagogos, de la misma forma que la del menor abandonado. Esta mentalidad que encara el pequeño como a un pobre, un niño, incapaz de cuidar de sí, es una forma humillante, despreciativa, de valorizar, supuestamente, el problema.

Es necesario valorizar el pequeño emprendimiento como agente de desarrollo económico, pero no el pequeño individualmente, y sí el pequeño asociado, el pequeño participante. ¿Cómo se crea esa valorización? Dando posibilidad a quienes se asocian para tener acceso a financiamientos, exenciones, preferencia en las compras del gobierno, por ejemplo.

Es necesario también invertir en los cambios culturales del pequeño empresario, en su espíritu de participación. Esta es una tarea de todos - del gobierno, de los medios de comunicación, de las escuelas, y del propio empresario. La historia de éxito no puede ser sólo del self-made man, sino también del grupo que ha logrado resultados.

Otra acción necesaria es la de entregar formación en liderazgo. En vez de líderes preocupados por el éxito y el provecho individuales, hay que preparar líderes para el éxito colectivo.

La viabilización de la asociatividad depende, también, de una legislación comprometida con este proceso, de un esqueleto institucional que, al menos, reconozca la figura de la Sociedad de Interés Económico. Pero falta voluntad política. Todos los proyectos de ley ya elaborados en Brasil sobre el tema, se encuentran, sin excepción, archivados en las gavetas del parlamento.

El papel de la pequeña empresa deberá entrar en la agenda de los acuerdos regionales, como el Mercosur. Es necesario discutirlo más detenidamente, buscando integración, identidad común, formación de redes. El BID y CEPAL, a su vez, deben acompañar este movimiento con sus mecanismos de fomento. Sería un contra-sentido que Brasil buscara la fuerza para enfrentar los desafíos de la globalización en un movimiento asociativo entre países, sin tomar en cuenta que su propia fuerza como nación depende de la integración entre pequeños y grandes emprendimientos económicos.





Ponencia:

## NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACION DE LA PRODUCCION: LA IMPORTANCIA DE LA EFICIENCIA COLECTIVA

Cecilia Montero\*  
(CIEPLAN, Chile)

### LAS BASES SOCIALES DE LA COMPETITIVIDAD

Una rápida mirada a la literatura sobre competitividad permite constatar que se están produciendo rápidos cambios en la forma en que se conceptualiza el proceso de desarrollo. La complejidad de los problemas que afectan a los países latinoamericanos, esas sociedades mal constituidas de las que hablaba Bolívar, hace que sea muy difícil separar los problemas económicos de temas de conducción política, las dinámicas de la inversión de los aspectos institucionales, el dinamismo empresarial de variables histórico-culturales, etc. El desarrollo es más que nunca una temática interdisciplinaria que está demandando enfoques novedosos.

Hace falta una versión alternativa a los dos modelos polares que marcaron el debate de los últimos 30 años, por una parte el modelo voluntarista del Estado nacional popular que ejerció el liderazgo de los procesos de industrialización y por otra el modelo liberal que ve en el mercado el principal mecanismo de asignación de recursos. A pesar del triunfo y difusión de la economía de mercado en el ámbito de los equipos gubernamentales, en las esferas académicas se ha estado trabajando en nuevos enfoques del desarrollo que permitan dar cuenta de los factores de éxito de las economías emergentes. Los modelos abstractos y los métodos puramente analíticos de la economía neoclásica ya no permiten dar cuenta de procesos complejos de colaboración entre agentes económicos. Las palabras clave de los años 80, tales como «apertura», liberalización», «privatización», «desregulación» no son suficientes para definir los contornos de una estrategia activa de inserción en los mercados mundiales.

En los últimos diez años se ha acumulado suficiente evidencia sobre los factores claves en el éxito de los nuevos países industrializados. Nuevas escuelas de pensamiento como la socioeconomía, la teoría de redes y el management moderno, están trabajando en diseñar conceptos e instrumentos para entender la estrecha relación que existe entre la competitividad de algunas actividades en ciertas regiones o países y un determinado tipo de relaciones productivas y comerciales. Estos trabajos tienen en común el haberse interesado en forma sistemática en temas de gobernabilidad económica: las instituciones, las relaciones sociales, las normas y valores culturales y los mecanismos de coordinación entre agentes públicos y privados. Todo indica que el desarrollo resulta de un sistema complejo de vínculos entre las empresas, en particular las PYME, las instituciones locales y la sociedad en su conjunto. Lo que está en juego es la capacidad de crear colectivamente un modelo de organización social, industrial y tecnológica acorde con una vía nacional de inserción en el mercado mundial.

Si se examina lo que se escribe actualmente en economía industrial se puede afirmar que estamos frente a un nuevo enfoque del proceso de industrialización. Los cambios en las posiciones relativas en el comercio mundial pusieron en evidencia que la competitividad no resulta solamente de la abundancia de capital o de recursos naturales, de una combinación óptima de factores a nivel de empresa o de la existencia de empresarios schumpeterianos.

>>

#### Comentarios:

*Resulta interesante preguntarse, en torno a la competitividad empresarial, como ventaja difusa de un entorno económico, social y cultural, radicadas en un territorio, por el concepto de "lo local". Distinto será si lo local, en contraposición a lo global, lo situamos a nivel de país, de región, de municipio, todas ellas dimensiones político-administrativas o si, por el contrario, lo concebimos como un sistema de acción sobre un territorio, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados.*

*(Ver Arocena: El desarrollo local: un desafío contemporáneo, Nueva Sociedad, 1995)*

\* Chilena. PhD. en Sociología, Universidad de París VII.

Investigadora del Centro Nacional de la Investigación Científica de Francia hasta 1989.

Profesora de Sociología en la Universidad de Chile e Investigadora de CIEPLAN.

Presidente de la Soc. Chilena de Sociología.

Publicaciones sobre la realidad de la empresa, las relaciones laborales y las formas de cooperación público-privada.

**La verdadera potencia del funcionamiento asociativo estriba justamente en el desarrollo permanente de nuevas capacidades competitivas dinámicas, intrínsecas al grupo de firmas pero no apropiables individualmente, que faciliten la performance económica individual (la empresa) y colectiva (la red o distrito).**

(Ponencia, Gatto)

El tema de las formas institucionales de la organización productiva o la llamada industrial governance va más allá de los muros de la empresa. El surgimiento de sistemas productivos locales capaces de competir a nivel mundial y el esquema de los llamados distritos industriales, han llevado a interesarse no tanto en la empresa individual sino en las redes de empresas que movilizan recursos sociales y culturales para mejorar el acceso a los mercados y aumentar la eficiencia colectiva. El esquema de industrialización «a la italiana» se basa en la especialización/complementariedad de un conjunto articulado de PYMES. Las pequeñas empresas, a pesar de su tamaño, pueden ser competitivas si se benefician de la sinergia producida por encadenamientos productivos con base territorial.

Las características de la nueva industrialización son: escala reducida de producción, prioridad a la demanda (cliente) por sobre la oferta, involucramiento de los trabajadores, relaciones de cooperación entre empresarios, estrecha colaboración con las organizaciones locales etc. En el centro del análisis se coloca no sólo la tecnología y el capital sino la dimensión social de la producción. El éxito de esta forma de industrialización, «de abajo hacia arriba», está asociado a su base local y a la interpenetración que se da entre comportamientos económicos y relaciones sociales y culturales.

A partir de estos planteamientos se vislumbran mayores perspectivas de desarrollo para un conjunto de países que ahora pueden mirar su cultura y sus estructuras sociales tradicionales como factores de sinergia, en lugar de considerarlos como un freno para el desarrollo.

La pregunta aquí es en qué dirección deben ir las políticas públicas si se quiere estimular la sinergia y la articulación entre empresas. ¿Es posible crear una cultura de la «cooperación para la competencia»?

A continuación me referiré a una de las formas que han adoptado las políticas de apoyo a la PYME cuyo eje principal es justamente el fomento a la asociatividad.

## LAS REDES SOCIALES

Tradicionalmente las políticas de apoyo a la PYME se justificaban en términos de empleos y equidad. Eran políticas de tipo asistencial que pretendían corregir la discriminación de que era objeto la PYME en materias comerciales y financieras. Se pensaba que la PYME no generaba suficiente empleo e ingreso debido a insuficiencias en la gestión y en el acceso al crédito. En consecuencia se atendía a cada empresa en forma individual entregándole ya sea servicios reales (créditos, capacitación) o bien subsidios e incentivos especiales.

El nuevo paradigma de la competitividad, el modelo de especialización flexible, ha producido un vuelco en la forma en que se mira la PYME. Primero, se ha demostrado que las pequeñas empresas pueden tener ventajas sobre las grandes (flexibilidad, velocidad de respuesta, etc.). Segundo, se ha comprobado que el problema de la PYME no es tanto su tamaño sino su aislamiento. Mas aún se constata que el tejido social y las instituciones locales pueden potenciar el desempeño económico. De ahí que se favorezca diversos mecanismos de agregación de empresas que les permiten alcanzar niveles mayores de eficiencia.

## Luis Maira

(Ministro de Planificación y Desarrollo Chile)

Las ventas de los microempresarios tienden a estar limitadas. Se localizan en su entorno inmediato, la comuna y el barrio, a lo más en la ciudad donde están y se orientan, en la mayoría de los casos, a consumidores finales sin establecimiento de contratos. El mercado de las microempresas, está compuesto por una gran cantidad de productores que ofrecen bienes y servicios similares, donde cada unidad productiva no tiene incidencia en la oferta ni en el precio final de la transacción. Esto significa que se genera una fuerte competitividad entre las mismas microempresas por ciertas localidades o tipos de clientes. Esta desventaja es compensada con el alto grado de

>>

## Comentario:

*El paradigma cambia: Ya no se trata de superar, cueste lo que cueste, el trasfondo cultural visto como factor entrabador de la modernización. La pregunta esencial, hoy en día, es: ¿Cómo aprovechamos ese trasfondo en términos de un proceso modernizador desde lo local donde se encuentran los actores que pueden compartir los mismos valores culturales? La PYME está inserta en un tejido social y económico. Mientras que los instrumentos de fomento mantengan a la empresa como unidad de su análisis, no se aprovechará el potencial de dicho tejido. Las secuelas son obvias: Despilfarro de recursos que no generan ningún impacto positivo.*

>>

**... las ligazones socio-culturales facilitan la confianza y ayudan a explicar <las capacidades de> competitividad.»**

(Schmitz, 1995)

**... el esquema de asociatividad busca nuclear un conjunto de firmas que compartan los costos de acceder a ciertos factores que permitan el desarrollo de ciertas acciones estratégicas competitivas que exceden las capacidades individuales.**

(Ponencia, Gatto)

flexibilidad laboral y hasta cierto punto, productiva que caracteriza a la microempresa chilena.

El sector de las microempresas metalmeccánicas, hoy día es más competitivo en nuestro país en relación a otros cinco sectores, entre los cuales él del cuero, y el calzado es el de menor competitividad. El caso de este último sector ilustra bien las desventajas que enfrentan las microempresas con una inserción más desfavorable en los mercados. Entre sus problemas se encuentran una actitud pasiva frente al mercado, insuficiente dotación de tecnología y falta de infraestructura, a la vez que una ausencia de oportunidades efectivas de capacitación.

>>

#### **Comentarios:**

*Tal vez, se puede pensar en todas aquellos aspectos que inciden directa o indirectamente en la competitividad de las empresas y que son de baja apropiabilidad individual, y por tanto, requieren de respuestas colectivas.*

*¿Las políticas de fomento a nivel local, debieran ser una forma de absorber los costos de transacción de las pequeñas empresas de la localidad? Si es así, en Chile ¿cuál es la institucionalidad capaz de hacerse cargo, desde el territorio, de la articulación de los actores públicos y privados? Esa institucionalidad ¿cómo responderá a las particularidades de cada territorio?*

Es común concebir las relaciones contractuales como operando ya sea en forma competitiva a través del mercado o bien obedeciendo a la lógica jerárquica de la organización. La vida económica ocurre según O. Williamson entre mercados y jerarquías. Pero si se mira como funcionan concretamente los empresarios y gerentes el panorama es distinto. La firma aparece como un nexus de contratos, con vínculos múltiples. En el mundo de los negocios no todo es comportamiento interesado (self interest) en un mercado de agentes anónimos y racionales. La producción, la innovación y las transacciones comerciales ocurren en mercados organizados y entre agentes que se relacionan en forma instrumental pero también comunicativa. Las empresas pueden competir a distancia, a través del mercado. Pero también interactúan, aprenden unas de otras y se lanzan en proyectos conjuntos. Por otro lado, las partes que establecen relaciones contractuales no son siempre independientes y autónomas, en ocasiones los contratos ocurren porque hay dependencia o alguna forma de coerción.

Se introduce así un nuevo tipo de relación entre las empresas:

- ni las relaciones de mercado basadas en la competencia, el conflicto, las relaciones horizontales;
- ni las relaciones jerárquicas, de tipo vertical, de control burocrático
- las redes en cuanto alternativa a los mercados y jerarquías. La red como «un ser interactivo de firmas basado en una división del trabajo externa, que no está dirigido por un orden jerárquico».

En resumen, lo que dice la literatura sobre redes y distritos industriales es que bajo ciertas circunstancias históricas, una organización de la producción basada en pequeñas compañías ligadas por relaciones no jerárquicas puede llegar a ser competitiva.

Una mayor intensidad de los lazos entre empresas (o asociatividad) las hace interactuar lo que conduce progresivamente a una especialización (o división del trabajo) y a una reducción de los costos de transacción. El costo del acceso a la información y el costo de la coordinación disminuyen cuando las empresas reconocen que forman parte de un grupo con objetivos comunes.

Existen múltiples formas de coordinación que tienen efectos económicos; las fusiones, la participación cruzada en el capital y los directorios, los acuerdos de transferencia de tecnología, etc. El número de alianzas estratégicas ha aumentado, las grandes compañías han ideado formas de descentralización y de organización para estar mas cerca de los proveedores. La economía japonesa es vista como una vasta red de relaciones de largo plazo entre proveedores y clientes, entre empresas y bancos, entre los bancos y sus clientes y entre el Gobierno y la industria.

Las relaciones personalizadas que se dan en transacciones industriales y comerciales pueden ser una base valiosa para aumentar la eficiencia y la estabilidad en los negocios. El construir redes es visto como una inversión para construir relaciones mas seguras con clientes y proveedores en orden a evitar las conductas oportunistas. Si las relaciones sociales hacen disminuir los costos de transacción no pueden considerarse como una barrera al desarrollo.

Según esta perspectiva entre las cualidades que se requieren hoy del empresario está la capacidad para ampliar su red directa e indirecta de contactos con potenciales proveedores, inversionistas, clientes, financistas, etc. De manera general el empresario está requiriendo desarrollar su capacidad para iniciar conversaciones; las

>>

**Los países que tienden a ser más competitivos son precisamente los que no buscan la competencia entre empresas que operan aisladamente y un Estado que se limita a reglamentar y monitorear.**

**El Estado en forma concertada, elaborará y dictará políticas que permitan mejorar la competitividad empresarial, tanto en lo que se refiere a macro, como a micro políticas: tributación, ciencia y tecnología, comercial, infraestructura, financiamiento, educación, medio ambiente, desarrollo industrial, monetaria y cambiaria, entre otras.**

(Ponencia, Carlos Cortez)

técnicas de venta ponen cada vez mas el acento en el saber conversar, lo que supone una capacidad de escuchar y de hacer ofertas seductoras. De una buena conversación puede salir un buen negocio.

### EL FOMENTO A LA ASOCIATIVIDAD

Este nuevo enfoque de la competitividad ha llevado a los organismos públicos a invertir en asociatividad.

El principio clave de las nuevas políticas de fomento productivo es el de la eficiencia colectiva: definida como la ventaja competitiva derivada de economías externas y de la acción conjunta.

La pregunta que surge de la experiencia internacional: ¿Es posible y socialmente deseable diseñar e implementar un programa público que desarrolle las redes (o la asociatividad) en el supuesto en que no surgirá espontáneamente? Si así fuera ¿qué servicios se debieran entregar? ¿Cuáles han sido los resultados?

La organización de redes empresariales ha venido a contribuir con un nuevo instrumento en el marco de los nuevos enfoques. Se trata de asociaciones de empresarios, organizadas con el objeto de desarrollar un aprendizaje empresarial colectivo y potenciar las externalidades que se pueden generar de su acción grupal, tanto en la difusión de la información, como en el acceso a nuevas tecnologías, de procesos y de gestión, a la comercialización, a la capacitación, al financiamiento, etc. Sin embargo, la organización de las redes enfrenta también dificultades y costos de transacción. Por una parte, hay una inercia del empresario a mantener sus rutinas y a privilegiar la acción individual. Entrar a participar en una acción colectiva impone costos por uso del tiempo, por aportes financieros y, no poco importante, por riesgos asociados a la pérdida eventual de privilegios individuales (por ejemplo, el conocimiento de algún proveedor de mayor calidad, o la disponibilidad de algún contacto personal a nivel del sistema financiero o estatal). Por otra parte, asociarse implica superar desconfianzas naturales hacia personas desconocidas o con las cuales no se ha tenido una práctica común. Hay pues, un costo implícito en la asociatividad, pero también hay beneficios derivados del aprendizaje que cada participante puede obtener de la acción colectiva, de las economías de escala que se pueden generar.

La inversión que ha estado haciendo el gobierno chileno en la experiencia asociativa de los Programas de Fomento (PROFOS) implementada a través de organismos públicos y de asociaciones gremiales privadas son un claro ejemplo de los beneficios que aportan las redes. La interacción con otros empresarios que están en una situación similar implica un cambio de horizonte, irreversible y acumulativo. El empresario aislado y el empresario en red son empresarios diferentes. Hay un aprendizaje interactivo que justifica la inversión en un bien público como la asociatividad. Entre los beneficios económicos de participar en un PROFO se cuentan: participación en licitaciones conjuntas, especialización y división del trabajo entre empresas que antes competían en los mismos rubros, transferencia de tecnología por imitación, mejores condiciones de negociación de los subcontratistas con la gran empresa, apertura de nuevos mercados en el exterior, etc.

En términos simplificados el fomento a la asociatividad puede convertirse en una política de creación de redes en la cual los ejes centrales son:

### Maira...

Estas desventajas se acentúan por la limitada capacidad negociadora que tienen las microempresas individualmente y la falta de organización para enfrentar como bloque los problemas comunes que cotidianamente se les presentan. Uno de los resultados de esto es la consolidación de relaciones asimétricas entre las empresas contratistas y subcontratistas en desmedro de los intereses de los microempresarios. En el caso de los microempresarios del cuero y del calzado, de confecciones, en donde esta situación se percibe como crítica. En efecto, estos sectores son fácilmente incorporados a la cadena productiva de empresas de mayor tamaño, pero este potencial beneficio se produce desde una posición desventajosa y precaria.

El desafío consiste, por tanto, en revertir esta forma de inserción para generar un cambio cualitativo en las relaciones intrasectoriales y comerciales que presentan las microempresas.

### Joseph Ramos

...se ha tratado de dar los fundamentos analíticos y teóricos de la asociatividad y viéndolo de tres perspectivas, una económica, una social y una territorial. ....llama la atención: tres ponencias convergen en enfatizar que la competitividad no sólo se da a nivel de empresas, sino depende del entorno, sea la infraestructura física, la infraestructura científica y tecnológica, el sistema de capacitación de recursos humanos, el sistema financiero, la interacción que hay entre productores y proveedores, en todas estas, tomando en cuenta la dimensión territorial.

>>

## Intervenciones:

### Enrique Román

... es necesario señalar que los grandes empresarios tienen capacidades de gestión y de moverse en el mundo que los pequeños no han desarrollado masivamente a ese nivel, y es necesario desarrollar esa capacidad competitiva, y sin el desarrollo de esa capacidad competitiva, que no es posible desarrollar uno a uno, los pequeños empresarios no van a poder jugar un rol relevante, ni siquiera los medianos empresarios van a poder jugar un rol relevante en estas economías crecientemente globalizadas.

...en mi opinión, lo que sucede es que hay caminos que conducen al desarrollo de la competitividad y hay caminos que conducen al desdesarrollo de la competitividad, a la pérdida de ventajas comparativas y a quedar fuera de circuito en este mundo extremadamente duro en el cual se están moviendo países que llegan con retraso a los procesos de industrialización y de ganancia de posiciones de mercado, como los que hemos estado viendo en los últimos 15 años.

### Comentario:

*Con razón, se habla mucho del importante rol de la asociatividad, pero no hay que olvidarse que la capacidad articuladora de las asociaciones depende de la existencia de una contraparte en el ámbito público. De ahí la importancia de un verdadero proceso de descentralización que aumente las capacidades públicas a nivel local.*

**El reto es que tanto el sector privado como el sector público, deben modernizarse, deben definir áreas en las cuales debe cada uno desenvolverse y aquellas en las que deben complementarse y buscar una cooperación, todo con el fin de lograr una competitividad, no sectorial sino del propio país.**

**La competitividad de las empresas se enmarca en una organización que busca el diálogo y la toma de decisiones conjunta, que incluye a todos los sectores más importantes. (Ponencia, Carloz Cortez)**

1.-Formación de la red: estimular actividades que favorezcan la identificación colectiva.

2.-Definición del perfil productivo, favorecer la especialización y una articulación productiva basada en la confianza recíproca.

3.-Creación de un agente colectivo: disminuir los costos de coordinación mediante el apoyo público a un agente que se haga cargo y administre el costo de la coordinación de las actividades empresariales necesarias para mantener la red.

La experiencia del éxito de los sistemas de PYME en Italia y Alemania demuestra que las intervenciones más exitosas fueron llevadas a cabo por instituciones privadas o iniciativas conjuntas. Los organismos públicos actúan como catalizadores en el apoyo de programas o bien hacen aportes en infraestructura o financiamiento. Las políticas de fomento tienden a delegar funciones en instituciones públicas y privadas y a enfatizar la autoayuda mediante asociaciones empresariales y organizaciones de productores.

El tema de cuanto deban intervenir las agencias públicas es delicado. En un trabajo reciente de Peter Evans sobre la tecnología de informática en Brasil, India y Corea insiste en que la acción de la burocracia estatal puede tener un rol auxiliar siempre que esté muy vinculado al sector privado de manera a no equivocarse sobre qué debe hacerse y como implementarlo. De lo que se trata es de asumir el riesgo ahí donde el horizonte de retorno excede las posibilidades de las firmas individuales y de darle confianza al empresario de que la acción colectiva que se emprende los refuerza mutuamente.

Las posibilidades de que el subsidio estatal a la asociatividad se desvirtúe son también reales. Estamos actualmente realizando un trabajo preparatorio para una evaluación de impacto de los PROFO y hemos podido detectar que los factores de retraso en la formación de redes y de sistemas productivos locales o sectoriales son: el oportunismo empresarial que lleva a los empresarios a asociarse sólo para percibir el subsidio, el énfasis en logros intermedios y no en resultados finales (el gusto de compartir y ver que los problemas son comunes pero no asumir riesgos) y por último la desconfianza entre empresarios.

A modo de conclusión: si la eficiencia tiene hoy una dimensión colectiva la cooperación entre empresas, entre estas y las instituciones locales y nacionales es indispensable. Esto plantea también nuevas y mayores funciones para las asociaciones gremiales.



## Intervenciones:

### Alvaro García:

(Ministro de Economía, Chile)

En Chile, los recursos que el Estado tiene disponibles para la capacitación, son una proporción de la planilla laboral de las empresas, mientras más pequeña sea la empresa, menor capacidad tiene para acceder a esos recursos. Los programas de acceso a los recursos públicos para la innovación tecnológica también dicen relación con la capacidad de inversión que tiene la empresa. Esto es aún más cierto en la relación de las empresas con el resto del sector privado. Es más difícil para una empresa acceder al sistema financiero, acceder a las redes de comercialización externa, etc.

Asociarse, es una condición de éxito para las pequeñas y medianas empresas, es por eso que en Chile en general hemos tendido a reorientar los instrumentos de fomento del Estado hacia proyectos de carácter asociativo. Debo reconocer, que los instrumentos que ha desarrollado el Estado todavía son precarios en su cobertura en Chile. Estamos apuntando en la dirección correcta, pero todavía nos queda una enorme tarea por masificar estos instrumentos.

Quisiera destacar cinco instrumentos que están en operación en Chile y que creo apuntan adecuadamente en esta dirección de fomentar la asociatividad para que los pequeños y medianos empresarios en forma integrada y cooperativa accedan a los recursos que requiere la economía moderna para competir.

>>

## Extractos de Ponencia:

# LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO PRODUCTIVO EN CHILE

Eduardo Bitrán

Gerente General, CORFO, Chile

## INTRODUCCIÓN

Sin duda existen imperfecciones en los mercados de factores que de alguna manera limitan las posibilidades de desarrollo de un vasto número de empresas medianas y pequeñas más intensiva en mano de obra, la presión competitiva muy fuerte implica un desafío de aumento de productividad monumental, con las apreciaciones del tipo de cambio que hemos tenido en los últimos 5 años, el requerimiento de aumento de productividad es enorme y algunos están ganando el desafío, otros no y la pregunta es, qué puede hacer el Estado para que un mayor número de empresas pueda subirse en este tren y enfrentar con éxito el desafío de aumentar la productividad, sin duda que la opción está en la búsqueda de la especialización, de los productos diferenciados donde la calidad es clave, la oportunidad en la respuesta y eso requiere elementos fundamentales nuevos de gestión.

En Chile tenemos empresarios innovadores, estamos saliendo en toda América Latina a invertir, pero en realidad son todavía nichos o grupos pequeños y la pregunta es cómo irradiamos estos al conjunto del empresariado nacional, sin duda que hay imperfecciones en los mercados de factores que inhiben este proceso y algo se puede hacer para corregir estas imperfecciones en el mercado de factores, de tal manera de poder facilitar este proceso, algo se puede hacer también para resolver algunos problemas de coordinación en los mercados de bienes, en el acceso a los mercados externos, etc., hay un rol que puede cumplir el Estado en ese sentido.

Ahora, ¿vamos a hacerlo a la asiática, seleccionando ganadores y vamos a apostar a industrias ganadoras? Quizás eso solamente lo pueden hacer los japoneses, yo dudo que sea una estrategia razonable de seguir para un país como el nuestro, donde el riesgo de equivocarnos es enorme. Por lo tanto, se trata de establecer algunos instrumentos, algunos mecanismos que apuntan a corregir imperfecciones en mercados de factores o de bienes, pero que son bastante neutros y que responden más bien a la demanda de los empresarios.

... lo que hemos venido haciendo es perfeccionando en los últimos años un conjunto de mecanismos de intervención en los mercados con el objetivo de corregir imperfecciones, en el sentido de facilitar el desarrollo productivo de los empresarios nacionales, facilitar la integración a una economía más globalizada, ya tiene varios años el esfuerzo que realiza nuestro país en colaborar con los empresarios para reducir los costos de coordinación para acceder a mercados externos a través de ProChile en forma asociativa, la asociatividad ha sido fundamental a través de los comités de exportación.

Pero ese esfuerzo es insuficiente, en realidad uno puede hacer mucho esfuerzo por el desarrollo de la promoción externa, pero si uno no tiene un desarrollo por el lado de la oferta, de las capacidades domésticas en realidad muchas veces eso se queda en el vacío y por lo tanto es necesario abordar otros ámbitos. Nosotros hemos definido en CORFO tres o cuatro dimensiones en las cuales estamos trabajando en forma significativa, además del trabajo que realiza el Sence en el ámbito de la capacitación, la calificación de recursos humanos, que es un factor fundamental, tenemos una institución en Chile, el Sence, que también estimula el desarrollo de mecanismos asociativos para coordinar el esfuerzo de las la pequeñas y medianas empresas para

>>

utilizar las franquicias tributarias en el ámbito de la capacitación, muy similar al esquema argentino en el sentido que son subsidios a la demanda por la vía, en este caso, tributaria y las OTIRes son organismos intermedios que lo que hacen es organizar a las empresas para juntar sus recursos y poder así contratar en forma coordinada con agencias especializadas servicios de capacitación (OTEs).

Entonces tenemos ya por varios años un esfuerzo significativo en el ámbito de la promoción externa, en mercados externos a través de mecanismos asociativos donde el cofinanciamiento privado es fundamental y el interés privado es un elemento determinante de la realización de programas y proyectos y también en el ámbito de la capacitación donde la demanda empresarial es fundamental. Sin duda, estos instrumentos de apoyo a la capacitación son insuficientes para el mundo de la pequeña y micro empresa, porque los mecanismos son de alto costo de transacción para ellas y los montos involucrados son tan insuficientes para estas empresas que no le justifica el esfuerzo. Ahí hay un tema que debe ser perfeccionado y hay un proyecto de ley que apunta en esa dirección.

Ámbitos en los cuales CORFO ha incursionado:

- **El mejoramiento a la gestión empresarial del sector de la pequeña y mediana empresa**, el intento de promover acciones de carácter asociativas iniciadas en el año 1992, donde se hizo el primer esfuerzo con ASEXMA, con la idea de que el sector privado puede tomar en sus manos el desafío de la productividad y las asociaciones gremiales que tradicionalmente se orientaban a la reivindicación pública de temas generales, se pueden concentrar también en acciones de fomento productivo, asociando a sus miembros en torno a microsectores productivos y aportar capacidad y conocimiento para apoyar a las empresas a mejorar su productividad, su competitividad, acceder a mercados externos, comprar en conjunto, etc.

Se crea así un modelo nuevo a partir del año 1992 que son los agentes intermediarios de fomento productivo en que las asociaciones gremiales estructuran un programa al interior de su asociación, con una capacidad gerencial en que se articulan grupos de empresarios para realizar labores donde hay alta sinergia, especialmente en ámbitos de mercado, pero no exclusivamente en temas que tengan que ver con mercado, también en aspectos tecnológicos, gestión, compra, etc.

En estos momentos, al cabo ya de tres años de desarrollo de este programa que fue pionero el año 92, tenemos alrededor de diez asociaciones empresariales operando en la mayor parte del país en este tipo de esquemas, esperamos que el año 96 alrededor de 3 mil empresas puedan estar operando en este esquema de fomento productivo en forma permanente.

Creemos que este sistema tiene mucha potencia, hemos separado claramente el rol de articulación, el rol de convocatoria de estas asociaciones empresariales de lo que es la prestación de los servicios especializados, de los servicios de asistencia técnica, de tal manera de que exista un mercado y se desarrolle un mercado, es un subsidio a la demanda que estimula el desarrollo de un mercado y de una oferta, ya sea de institutos tecnológicos autónomos, semiautónomos o de consultoras privadas nacionales, internacionales, etc., es muy importante el desarrollo de ese mercado, hemos aprendido que el mero subsidio a la demanda no basta, es necesario hacer esfuerzos significativos en el perfeccionamiento y calificación de la oferta de consultores.

- **Un segundo ámbito en el cual CORFO está trabajando, en el ámbito de la tecnología** y aquí quiero mencionar que existen los mecanismos tradicionales de subsidio a la inversión en investigación y desarrollo de carácter individual, pero hay un elemento muy potente que en nuestra opinión es necesario fortalecer y es la creación de clubes empresariales para desarrollar investigación de carácter precompetitivo. En algunas áreas nuestro país tiene una gran participación en el

**Alvaro García...**

cinco instrumentos:

1) **Proyectos de fomento (PROFO)** que consisten en un financiamiento de hasta un 70% por parte del Estado para que una agrupación de empresas asuman un desafío común.

2) **Parques industriales:** una forma de fomentar la asociatividad entre pequeñas y medianas empresas que se instalan en forma conjunta...

3) **Redes de proveedores** como una manera de apoyar la creación de lazos más estables entre las pequeñas y las medianas empresas y las grandes empresas.

4) **Exportaciones:** enfrentar el desafío de comercialización externa en forma conjunta, probablemente la actividad que presenta mayores economías de escala en los procesos productivos.

5) **La innovación tecnológica:** poner a disposición de las empresas el conocimiento tecnológico. Y, por otro lado, una segunda línea que busca financiar los proyectos de transferencia tecnológica.

...estas líneas apuntan a estimular, por una parte, la asociatividad y, por otro lado, facilitar la modernización de las pequeñas y medianas empresas.

...nuestro desafío fundamental en este terreno es por lo tanto, masificar estos instrumentos para que una mayor cantidad de pequeñas y medianas empresas puedan acceder a ellos.

>>



## Intervenciones:

### Luis Maira:

Hemos tenido discusiones para organizar estas tareas del impulso nacional para la superación de la pobreza y poder constituir una propuesta que, integrando al sector público y privado, aproveche las favorables condiciones que presenta la economía chilena en los años recientes para hacer esta parte pendiente del trabajo que es la parte de la equidad, de la igualación de las oportunidades de las personas, de la satisfacción universal de las necesidades básicas de la gente en este país.

...la gran clave de todo programa de superación de la pobreza está, en decidir acerca de la centralidad de un impulso asistencial o un impulso productivo, está en el ordenamiento de las decisiones y los medios que siempre son insuficientes en el quehacer del Estado moderno para ir en auxilio por la vía de las prestaciones monetarias, de los subsidios y atención más inmediata de las necesidades que hoy tiene la gente para asistirlos y hacer

>>

### Comentario:

*¿De qué manera, con qué criterios de compensación, las políticas públicas se podrían hacer cargo de la tendencia a la concentración territorial y de escala, de los instrumentos de intermediación financiera?  
¿Focalizando los instrumentos sectorial y/o territorialmente?  
¿Modificando la lógica de instrumentos?*

mercado mundial y tiene la obligación de realizar investigación de carácter precompetitivo, y en este sentido, nosotros queremos cambiar un enfoque tradicional en que subsidiábamos a la oferta de las universidades, de los institutos tecnológicos, a un esquema en que apoyamos a la demanda a través de cofinanciar con estos clubes empresariales, proyectos de investigación de largo plazo. Existen algunos ejemplos interesantes, en primer lugar, aportamos capital semilla a la creación de estos centros de transferencia tecnológica o a estos institutos tecnológicos privados, que son institutos tremendamente livianos. En realidad sólo constituyen un mecanismo de articulación y de coordinación de las demandas por tecnología y de investigación por sectores privados, tiene muy poca infraestructura propia y una base científica y de profesionales bastante limitada y lo que hace es darle a los empresarios privados la capacidad de ser contraparte inteligente del mundo científico, y así poder orientar al mundo científico a desarrollar aquellas investigaciones que son relevantes para el mundo privado. Puedo dar algunos ejemplos, el desarrollo con apoyo de FONTEC del Instituto Tecnológico del Salmón, hoy día estamos discutiendo, el desarrollo de un programa de investigación genética a 10 años plazo, cofinanciado 50% el Estado y 50% la industria, o el desarrollo de un programa de investigación en enfermedades donde este es un elemento fundamental para poder competir con los canadienses y los noruegos. Somos el segundo productor del mundo. O lo que ocurre en el Instituto Tecnológico del Calzado donde aportamos un capital semilla y hoy día el Instituto Tecnológico del Calzado lo que hace es ser un factor, una antena tecnológica que trae las mejores técnicas de diseño de Italia y las distribuye y transfiere al conjunto de sus asociados, más de 60 empresas asociadas, el Centro de la Productividad Industrial en lo que son temas genéricos de productividad en el sector manufacturero, etc.

Aquí hay un esfuerzo nuevo de promover la asociatividad de los empresarios, ya no para hacer labores simplemente de asistencia técnica, etc., sino para involucrarse también en labores de más largo plazo de investigación de carácter precompetitivo, eso también requiere un cambio fundamental en el aparato o en el financiamiento del sistema tecnológico del Estado, en particular los institutos tecnológicos, requiere cambiar un esquema de subsidio a la oferta por un esquema de subsidio a la demanda, de tal manera que las instituciones se orienten a satisfacer las necesidades de los clientes, eso requiere también al mismo tiempo una mayor flexibilización y autonomía de tal manera que las instituciones puedan captar al personal de excelencia que requieren para enfrentar los nuevos desafíos de competitividad.

Creemos que hay un rol muy importante en los mercados financieros, este ideal de mercados financieros perfectos o mercados completos está sólo en los textos de microeconomía, pero en los más básicos, porque en realidad al poco andar y el desarrollo de la economía neoclásica es evidente que las imperfecciones de información en los mercados financieros son tan profundas que existen mercados altamente incompletos y si uno va a esperar simplemente a la evolución del mercado para que se desarrollen ciertos mercados, va a esperar muchísimos años y eso va a significar un obstáculo fundamental, que no va a haber equidad en el acceso a las oportunidades empresariales y ese es un tema clave, no sólo se trata de hablar de igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación, también debe haber igualdad de oportunidades en el ámbito del acceso a oportunidades empresariales.

Así es como tenemos diseñado un programa bastante sofisticado de apoyo al desarrollo del mercado financiero, con la filosofía de intervenir en aquellos ámbitos en que el mercado no está bien desarrollado y retirarnos una vez que el mercado se haya desarrollado. Un ejemplo, el rol de CORFO en la intermediación financiera para la industria del leasing fue fundamental en bajar las barreras de entrada en la industria de leasing y por eso hoy día ya tenemos más de 20 empresas de leasing en Chile operando, donde ya el financiamiento de CORFO es cada vez menos relevante

>>

**...el desarrollo de la industria de leasing fue fundamental en reducir las barreras que tenía el sector de la PYME para acceder a modernizar su equipamiento.**

porque se creó un mercado y en el desarrollo de la industria de leasing fue fundamental en reducir las barreras que tenía el sector de la PYME para acceder a modernizar su equipamiento. Hoy día, pequeños, micro y medianos empresarios pueden a través del leasing que ha aumentado y es muy competitivo en Chile, acceder al financiamiento.

¿En qué estamos hoy día?, estamos viendo cómo vamos a desarrollar la securitización de tal manera de crear intermediarios privados que le permitan a las pequeñas empresas de leasing que van surgiendo, acceder al mercado de capitales con un rating, con una clasificación de riesgo mucho mejor que el riesgo de crédito que ellas tienen individualmente. Esa es una visión dinámica de cómo el Estado va apoyando el desarrollo del mercado y se va retirando, inicialmente vamos probablemente a dar una garantía de liquidez porque ese es un factor de simetría de información en el mercado, pero una vez que el mercado aprenda y conozca nos retiramos completamente.

¿Qué pasa en la industria del capital de riesgo?, el capital de riesgo es un elemento fundamental para que se desarrollen nuevos empresarios, empresarios que innoven tecnológicamente. Personalmente estuve involucrado en el desarrollo de una legislación para los fondos de desarrollo de empresa, pensábamos que bastaba con legislar para que el mercado se desarrollara, se crearon los Fides, hay varios de ellos, pero en realidad los Fides están orientados a empresas con historia que están muy próximas a abrirse o a proyectos de infraestructura. Prácticamente ninguno de ellos está en el sector transable de la economía, en proyectos que incorporen nuevas tecnologías y por lo tanto, no hay capital de riesgo en Chile.

Entonces qué podemos hacer, ¿nos quedamos de brazos cruzados esperando 5 ó 10 años para que se desarrolle el capital de riesgo?, ¿qué oportunidades perdidas eso significa?. Hemos dicho no, algo podemos hacer y estamos en estos momentos diseñando un instrumento en que nosotros vamos a dar un préstamo condicionado, similar al que daba del KTD en Corea, a los Fides (Fondos de Inversión de Desarrollo de Empresa), en la medida que tomen proyectos de capital de riesgo, que realmente sean de capital de riesgo. Pero ¿qué ocurre tradicionalmente cuando el Estado se mete en capital de riesgo?, hay problemas de riesgo moral. Normalmente al Estado lo engañan, el proyecto siempre aparece fracasado y se arma por otro lado. Sin embargo, el diseño que acá se hace es que uno le presta, un préstamo condicionado, a un fondo que emite cuotas y hay decenas de tenedores de cuotas que están tan interesados en el desarrollo exitoso del proyecto como CORFO, por lo tanto somos socios con los terceros en el monitoreo y en evitar el riesgo moral y el problema de agencia que ahí se genera.

Por lo tanto, mi planteamiento es que un Estado moderno es capaz de diseñar instrumentos sofisticados para acelerar el desarrollo del mercado, que faciliten el acceso al financiamiento de vastos sectores empresariales que tienen dificultades para ello.

## Intervenciones:

### Maira...

menos dramática su existencia cotidiana, o, por el otro lado, colocar este esfuerzo en un marco de más largo plazo y, sin descuidar lo que siempre será una responsabilidad sustancial del Estado, que es mantener un conjunto de subsidios para apoyar a las personas que padecen mayores necesidades.

... si este es el único país de América Latina que, por estas peculiares circunstancias, logrará duplicar en los últimos 15 años del siglo XX el tamaño de su producto, hay una mayor responsabilidad ética y también política para las autoridades del país de ir cerrando la brecha y asegurar el espacio a la modernidad nacional para el conjunto del país dentro de esta noción de competitividad sistémica que los países tienen que enfrentar hoy día, sacando de los hombros de Chile esta mochila que representa para su definitiva modernización, la existencia de un contingente de más de un 28% de su gente viviendo en condiciones de pobreza.

En este cuadro yo quisiera sugerir que el tema de la pequeña producción y las políticas hacia el sector de microempresarios, que son uno de los focos de este seminario, pudiera ser examinado en todas las potenciales y requisitos que tiene para ayudarnos a hacer esta gran tarea que la sociedad chilena ha definido como central en su agenda de trabajo. La pequeña producción abarca distintos segmentos: la microempresa, la pequeña

>>

agricultura, la pesca y la minería artesanal. Estamos hablando de un sector amplio, que todavía concentra una parte muy sustantiva de la fuerza de trabajo del país.

Específicamente la microempresa que se dedica a la manufactura, al comercio, los servicios y otros rubros que excluye a los primarios, comprende hoy día unas 770 mil unidades económicas de las cuales las dos terceras partes están constituidas por trabajadores independientes. Esas 770 mil unidades totalizan cerca de 1.200.000 personas ocupadas, que es casi la cuarta parte de la población económicamente activa del

empleo nacional. Este sector encierra, por lo mismo, un notable potencial productivo que, sin embargo, no parece adecuadamente aprovechado.

**Cerca del 29% de las personas que están ocupadas en la microempresa, se encuentran hoy día bajo la línea de pobreza, 16% de éstos son jefes de hogares pobres**

Para una política de fomento a la asociatividad microempresarial pueden ser considerados tres grandes tipos de alternativas de apoyo:

- 1) Asociatividad más rubro y localidad
- 2) Comercialización y encadenamiento
- 3) Desarrollo de nuevos negocios e innovación tecnológica.

>>

Extractos de Ponencia:

## LA NECESIDAD DE LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO DE LA PEQUEÑA Y MICRO EMPRESA

JAIME GARCÍA DÍAZ

Viceministro de Industria del Perú

### L EL SECTOR DE LA PEQUEÑA Y MICRO EMPRESA EN EL PERÚ

1. La pequeña y micro empresa urbana y rural representa el 98% de las unidades económicas productoras de bienes y servicios del país, da empleo al 78% de la Población Económicamente Activa (PEA) y contribuye con el 42% en la generación del Producto Bruto Interno (PBI). Se estima que existen alrededor de 3.000.000 de unidades económicas en el Perú de las cuales la abrumadora mayoría son pequeñas y micro empresas.

La presencia de la pequeña y micro empresa se puede encontrar en sectores como el comercio, servicios, industria, agricultura, agroindustria, pesquería, minería, transporte y construcción. En los centros urbanos, los tres primeros sectores tienen la mayor importancia.

2. En la última década, aglomeraciones empresariales con negocios de distintas escalas, con predominio de pequeñas y micro empresas, en ramas productivas y localización geográfica específicas, están liderando procesos de desarrollo local y regional, así como redefiniendo el mapa económico y empresarial en el país. Tal es el caso de confecciones en «Gamarra», ubicado en Lima; calzado en la ciudad de Trujillo; miscelánea de empresas en Puno y Arequipa; Chao y Virú en espárragos, La Libertad; y más de 50 otras aglomeraciones identificadas por nuestro ministerio y 80 caletas de pesca artesanal.

El marco competitivo internacional, la reestructuración nacional de las empresas y la creación de nuevas redes de cooperación: subcontrata, agrupación de oferta, conocimiento de mercados regionales, contribuyen a generar nuevos desafíos, derribando barreras de ingreso al mercado. El gran atractivo de estas concentraciones reside en el desarrollo de factores de producción de bienes y servicios para aprovisionar a los productores del complejo, posibilitando condiciones de mejorar su competitividad, convirtiendo estas aglomeraciones en verdaderos conglomerados, reducto de empresas «inteligentes», capaces de aprender del entorno cambiante de nuestros días. En gran medida, en estas aglomeraciones existe una «masa crítica» de empresas que tienen nivel de acumulación y donde podrían concentrarse acciones.

3. En forma paralela al desarrollo del sector se han constituido organizaciones gremiales de diferente representatividad, nacional, local o por actividad, que expresan una fuerza social en gestación.

A lo largo de estos años, se han creado además instituciones de apoyo al sector. Otras organizaciones ya existentes, de diversos orígenes, han reorientado su actividad hacia el mismo segmento, constituyendo esto una convergencia positiva y un recurso potencial en los que se puede apoyar una extensa institucionalidad pública y privada.

4. Los recursos financieros, humanos y de infraestructura, tanto de origen público como privado (nacionales e internacionales) han venido incrementándose significativamente. Se estima que el Estado peruano con recursos fiscales y aportes externos ha destinado desde 1991 alrededor de 176 millones de dólares (FONCODES, COFIDE, FONDEMI, Cajas Municipales, entre otros); por su parte el sector privado ha canalizado aproximadamente unos 43 millones de dólares (BID, Bancos privados, ONGs, etc.).

>>

## II. POLÍTICAS TRADICIONALES EN RELACIÓN A LA PEQUEÑA Y MICRO EMPRESA

Debido a los cambios operados en el contexto internacional, así como a las orientaciones de política macroeconómica adoptadas por el gobierno peruano, resulta evidente que hay tres áreas en las que es necesario cambiar en los mecanismos y políticas de promoción al sector de la pequeña y micro empresa:

a) El anterior contexto proteccionista e intervencionista por parte del Estado, y el carácter predominantemente humanitario de la cooperación técnica internacional, alentaron una orientación paternalista y populista en los programas tradicionales, a partir de la cuál se establecían relaciones clientelistas y potencialmente conflictivas entre las instituciones de promoción y los «beneficiarios».

b) Este mismo contexto produjo mecanismos, canales y criterios poco transparentes en la asignación de recursos públicos y privados hacia el sector, en donde las relaciones personales, las costumbres u otros criterios subjetivos reemplazaban la calidad, la eficacia y el impacto en los programas de promoción.

c) El Estado desarrolló un estilo y una práctica de carácter vertical y burocrático en sus intentos frustrados por coordinar y controlar las acciones de promoción del sector privado.

## III. INSTITUCIONALIDAD, COORDINACIÓN Y ROL DEL ESTADO

### Instituciones de apoyo

Actualmente existe un conjunto de instituciones que están vinculadas al desarrollo del sector de la micro y pequeña empresa, que conforman el entorno institucional. Cada una de estas instituciones viene ocupando un lugar y cumpliendo un rol, mayor o menor, en la tarea de promover el desarrollo del sector.

Las principales instituciones que actúan en el sector son:

1. Gremios empresariales de nivel nacional, regional, departamental, distrital, por actividad, por sector.

1.1 Gremios de la micro y pequeña empresa.

1.2 Gremios de la gran y mediana empresa

2. Estado

2.1 Gobierno central

2.2 Gobiernos regionales

2.3 Municipalidades

2.4 Instituciones estatales

3. Instituciones privadas de promoción

3.1 Organizaciones no gubernamentales - ONGs

3.2 Consultoras

4. Instituciones financieras

4.1 Cajas Rurales, Cajas Municipales, Cooperativas, Edpymes

4.2 Banca privada

5. Sistema educativo

5.1 Universidades

5.2 Institutos tecnológicos, CEOS

6. Cooperación Técnica Internacional

6.1 Bilateral (pública y privada)

6.2 Multilateral

### Coordinación Interinstitucional

En los últimos años han surgido instituciones, tanto estatales como privadas, que vienen apoyando al sector a través de diversos servicios y actividades de promoción. El número de estas instituciones, las personas involucradas y los recursos invertidos se han incrementado en forma significativa, sin embargo, normalmente cada institución viene actuando en forma aislada.

### Maira...

debe tenerse presente que la asociación requiere de una condición básica e inicial, que es la existencia de relaciones de confianza entre los participantes y esto concierne tanto a los organismos que definen las políticas públicas, como a los entes privados debiendo estar presente también en la promoción de los contactos, en la capacitación y en la asesoría a los grupos de microempresarios.

>>

## Intervenciones:

### Díaz Paret

...el problema no es el Estado mínimo o el Estado máximo, el problema que tenemos que discutir cuál es el Estado necesario y ese es el gran desafío que tenemos.

### Enrique Román

... sobre el tema de la intervención pública, básicamente, este tema de la asociatividad, uno debiera vincularlo con el tema del dilema en el cual están inmersas las políticas públicas en América Latina en relación a la pequeña empresa en estos momentos. Hay dos modelos, por una parte tenemos los modelos de oferta en las cuales el Estado intermedia o el Estado produce servicios. El grueso de los recursos públicos destinados a promover la modernización, a promover el cambio, a promover el desarrollo de la pequeña empresa, se estructuran o se canalizan a través de instituciones estatales que capturan la mayor parte de los recursos destinados a ocasionar ese modelo que existe y, por lo tanto, cuando se habla de la intervención del Estado, de generar un determinado nivel de acción y de impacto, en la mayoría de los países de América Latina se hace exclusivamente eso. El único país donde no se hace eso es Chile y, a partir del próximo año, Argentina, todo el resto de los países de América Latina están usando ese sistema y ese sistema está colapsado.

>>

La mayoría de proyectos son ejecutados con escasa coordinación entre sí, dando como resultado duplicación de esfuerzos, desperdicio de recursos, sobre todo en gastos de preinversión, abandono de ciertas áreas y servicios no sostenibles de los proyectos, entre otras deseconomías.

El diagnóstico de las instituciones proveedoras de servicios muestra la debilidad de sus relaciones interinstitucionales de concertación e intercambio; esfuerzos dispersos y a la vez duplicación de acciones; ausencia de una cobertura nacional de servicios y a la vez concentración de esfuerzos en algunos sectores, servicios y áreas; falta de racionalización y eficiencia en el uso de los recursos humanos y financieros comprometidos; carencia de mecanismos de información eficaces y nacionales; repetición de las experiencias fallidas y desconocimiento de los éxitos; en resumen una serie de desperdicios de recursos.

La estrategia de concertación permitirá un uso óptimo de los recursos humanos, de infraestructura y financieros destinados a la pequeña y micro empresa, a través de la coordinación voluntaria de las instituciones de promoción públicas y privadas.

### Rol del estado

La herencia que la sociedad y el estado han recibido de las políticas macroeconómicas estatistas y populistas se tradujo en un conjunto de sobregulaciones y trabas para el desarrollo de las empresas en general y de las PYMEs en particular. Desmontar el conjunto de sobregulaciones ha llevado al Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales-MITINCI el considerar que la desregulación y la simplificación administrativa es fundamental para la atención de las PYMEs. Además de este proceso es necesario crear las condiciones básicas para el desarrollo de la competencia y ello supone que los costos de la ineficiencia estatal no se traduzcan en costos para el empresario. El Estado debería constituirse en el principal factor de competitividad, por ello es necesario establecer con imaginación nuevos mecanismos para el desarrollo y extensión de la propiedad, acceso al financiamiento, acceso a información, capacitación, asistencia técnica, tecnología, seguridad social y pensiones entre otros temas de política verdaderamente cruciales.

El MITINCI busca la mejora del entorno económico, social, legal e institucional de desenvolvimiento de la pequeña y micro empresa reduciendo los obstáculos y barreras de acceso al desarrollo empresarial, propiciando la creación de igualdad de oportunidades y condiciones para la competencia para la pequeña y micro empresa.

Busca en este sentido fortalecer la capacidad del Estado para elaborar y concertar políticas compatibles con el entorno macroeconómico y social y sostenibles en el largo plazo.

El Estado ha intervenido en varias oportunidades a través de leyes y creado comisiones con el objetivo de racionalizar y coordinar las acciones de las instituciones públicas y privadas que actúan en este ámbito, sin lograr éxito.

Por ello se requiere desarrollar la coordinación de las energías e iniciativas vinculadas a la promoción del sector de la pequeña empresa con otra perspectiva. En ésta tarea el MITINCI cumple un papel importante como organismo promotor de la coordinación interinstitucional, sin que por ello deba necesariamente ser una entidad ejecutora de proyectos dentro del esquema flexible planteado.

Si bien las necesidades de coordinación han estado presentes desde hace un buen tiempo; desgraciadamente los intentos anteriores no han tenido éxito por su carácter burocrático y vertical.

Un sistema de coordinación liderado por el Estado a través del MITINCI para que funcione debe tomar en cuenta:

- La diversidad de las instituciones de promoción (estatales y privadas, grandes y chicas, especializadas y no, de carácter nacional y local, tradicionales e innovadoras, etc.);
- La heterogeneidad y extensión del sector de pequeña y micro empresa;
- La descentralización.
- La complejidad del apoyo (que involucra una gama de servicios y aspectos).

>>

En base a estas consideraciones, no se plantea la creación de un Comité de Asesoramiento (como el de la ley 23407 de 1982 que no funcionó) porque no tuvo el nivel adecuado y no tuvo capacidad de convocatoria; tampoco se plantea la formación de una Comisión Nacional (como el CONAPEMI creado en 1991 actualmente vigente y que no funciona) porque tuvo un carácter burocrático y una sobrerrepresentación del Estado; tampoco se plantea un Programa Nacional porque tendría un carácter ejecutivo y de obligatoriedad a sus miembros; cuando la propuesta inicialmente tiene un carácter de coordinación y no ejecutivo, debiendo ser muy flexible y no obligar a las partes a realizar acciones que no desean o para las que no están preparadas..

#### IV. SISTEMA DE SERVICIOS PARA LAS PYMES Y COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

Una de las conclusiones más importantes de la amplia experiencia en promoción es que el apoyo al sector debe ser de carácter integral, es decir, debe incorporar diversos servicios y acciones dirigidas hacia las empresas del sector. Los servicios que las empresas requieren para su consolidación y desarrollo son los siguientes:

1. Financiamiento
2. Capacitación, entrenamiento y recursos humanos
3. Asistencia técnica y productiva
4. Comercialización
5. Abastecimiento de insumos
6. Infraestructura
7. Investigación y transferencia de tecnología
8. Formalización y registro (asesoría legal)
9. Información
10. Fortalecimiento institucional

Obviamente no todos ellos se requieren al mismo tiempo; ni todos tienen la misma jerarquía e importancia. Pero la experiencia ha demostrado que ofrecer uno sólo de ellos (como por ejemplo capacitación o crédito) es poco eficiente y puede ser contraproducente para algunas empresas (endeudarse sin tener mercado). Por ello, hoy día se maneja la idea de «paquetes» de servicios que se ofrecen a las empresas del sector. Estos «paquetes» están liderados por algún servicio como es el caso del crédito (esta es la estrategia de intervención más común); en otros casos el «paquete» puede ser liderado por la infraestructura (como en el caso de los Parques Industriales).

Normalmente una sola institución no puede ofrecer eficientemente todos los servicios que requiere el «paquete» por lo que se torna indispensable la coordinación y complementación.

La promoción de los servicios para las PYMES no estuvo tradicionalmente enmarcado dentro del ámbito de mercado sino que ha formado parte de un complejo de relaciones asistenciales y paternalistas no mediada por el mismo. Ello llevó a desvalorar los servicios financieros, informativos, comerciales, de capacitación y de consultoría técnica y de gestión por la ausencia de señales precisas como precios y calidad en los servicios ofrecidos.

En un esquema de orientación prioritaria hacia la demanda la pequeña y microempresa requiere establecer nuevos mecanismos o utilizar convenientemente los existentes, en los aspectos de mercadeo, información y comercialización de sus productos. Ello supone la identificación de las entidades involucradas y el diseño de experiencias piloto a nivel nacional, en las que puedan participar las mismas.

En tanto que las carencias y obstáculos más importantes para el financiamiento de la pequeña y microempresa, provienen del lado de la demanda, esto es de las características particulares del sujeto de crédito, es necesario desarrollar propuestas que reduzcan estas barreras de entrada al sistema financiero por parte del sector pequeño empresarial. Para facilitar el acceso al sistema financiero del pequeño y microempresario se requiere el diseño de fórmulas y modalidades de garantías adecuados, la asistencia técnica en proyectos y la asesoría sobre aspectos legales y contables para su formalización como sujeto de crédito.

#### Román...

En segundo lugar, tenemos aquel modelo en el cual se utilizan subsidios a la demanda. Esto significa colocar en manos de los empresarios los recursos para que esos recursos sean utilizados en acciones de modernización, sobre la base de financiamiento compartido de esas acciones, y, en segundo lugar, sobre la base de libre elegibilidad de consultores que realicen esas acciones, por lo tanto tendiendo a generar un mercado.

Cuando se plantea el tema de las posibilidades de optar por uno u otro estilo de política pública. ¿Es necesario gastar mucho más esfuerzo en enderezar estos Estado curcunchos a ver si logramos dejarle la espalda recta? Esa es una estrategia posible a realizar en América Latina, mejoremos el Estado, hagamos el Estado más barato, hagamos el Estado más eficiente, hagamos que el Estado reemplace a los empresarios para generar las acciones, venimos haciendo eso hace 50 años ¿Seguimos otros 50 años más? Esa es una opción de política. Creo que la mayoría de los países de América Latina la tomaron, está bien o está mal.

>>

## Intervenciones:

### Jorge Mattar

...vivimos una etapa en América Latina en general, en donde se redujo mucho la visión que asignaba un papel importante a la política gubernamental. Creo que este es un giro muy saludable. No estamos hablando del mismo tipo de política de fomento que vivimos en la etapa de la industrialización sustitutiva y de protección, pero creo que es muy saludable que de nuevo se le asigne una importancia fundamental al papel del Estado en el fomento productivo.

### Eduardo Bitrán

Quiero enfatizar la necesidad en la medida que todos los países vayan incorporando política de fomento productivo, la necesidad de mantener un sistema de evaluación y seguimiento permanente, y ojalá una evaluación independiente a las actividades ejecutoras, como único elemento para tener cierta seguridad de que en realidad la evaluación beneficio costo final de estos programas es positiva.

El reducido nivel de calificación profesional de los recursos humanos de la pequeña y microempresa es un factor limitativo para su desarrollo. De allí que se deberán formular alternativas de sistemas de consultoría, capacitación y formación profesional de la pequeña y microempresa, en coordinación con las entidades del Sector Educación.

La promoción de la creación de nuevas empresas, intensivas en tecnología e información requiere el concurso de la Universidad Peruana, formulando y desarrollando propuestas piloto de Incubadoras o Viveros de Empresas recogiendo las experiencias realizadas en otras latitudes.

Por ello el MITINCI busca la formación de mercados mediante la organización y funcionamiento de Módulos de Servicio en las aglomeraciones de empresas. De esta manera se propone incentivar la ampliación, diversificación y calidad de los mercados de servicios, hacia el logro de una mayor competitividad individual y colectiva. Ello se lograría solamente si se desarrollan mecanismos transparentes para la gestión y asignación de los recursos orientados a promover la eficacia, eficiencia e impacto de los proyectos y programas.

Un instrumento clave para este desarrollo de servicios es la información. Por ello se considera necesario facilitar la consolidación y libre flujo de información para contribuir a generar transparencia en el mercado de servicios para la pequeña y micro empresa.

La estrategia mas adecuada para que las políticas de PYMEs y el desarrollo del mercado de servicios puedan realizarse con eficiencia es precisamente con la promoción de un proceso de concertación institucional entre las entidades de promoción públicas y privadas del sector de la pequeña y microempresa, generando un ambiente de transparencia de la información que signifique mejorar la acción en beneficio de la empresa.

## V. POLITICAS Y ESTRATEGIAS DE COORDINACION EN EL APOYO A LA PEQUEÑA Y MICRO EMPRESA EN EL PERU

La estrategia que ha optado el Estado peruano para la promoción de la Pequeña y Micro Empresa tiene que tomar en cuenta un conjunto de opciones como las que describiremos a continuación.

- La promoción de la cooperación interempresarial, en sus dos versiones: horizontal (entre empresas de la misma dimensión) y vertical (con empresas de mayor dimensión); así como la cooperación con las instituciones de apoyo, particularmente las universidades e institutos de investigación.
- La orientación creciente de la producción del sector hacia los mercados externos, contribuyendo a ampliar la oferta exportable del país, es un imperativo en una economía globalizada.
- Propiciar la creatividad y la innovación en las empresas del sector, tanto en la tecnologías duras (maquinaria, equipos, diseño de productos, insumos) como en tecnologías blandas (organización, gestión, participación de los trabajadores, software).
- Incrementar el empleo productivo ampliando las oportunidades de inserción en la economía para toda la población en edad de trabajar, especialmente para los jóvenes.
- Mejorar la distribución del ingreso, mediante la creación de riqueza en forma extendida, y atacando las fuentes y condiciones que generan pobreza.
- Descentralizar la actividad económica, propiciando la constitución y modernización de empresas en todo el territorio nacional, en especial en las regiones y zonas con mayor pobreza relativa.

### Los Objetivos de la Promoción a la Pequeña y Micro Empresa

El Objetivo General del MITINCI es contribuir al crecimiento económico del país promoviendo la formación de un entorno adecuado para el progreso de la pequeña y micro empresa y propiciando el desarrollo sostenible y competitivo de éste sector.

Los objetivos específicos del MITINCI son los siguientes:

>>

a) Eliminar barreras de acceso al desarrollo empresarial. Fortalecer la capacidad del Estado para elaborar y concertar políticas compatibles con el entorno macroeconómico y social. Contribuir a mejorar la oferta de servicios del MITINCI, en relación a la emisión de opiniones técnicas y asesoría, así como asistencia en formalización, información y aspectos tributarios.

b) Forjar instancias de coordinación del sector privado con el sector público. De forma de lograr que el sector privado tenga el camino allanado para contribuir a detectar normas y procedimientos que frenen la competencia y/o la cooperación. Lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos humanos, de infraestructura y financieros destinados a la pequeña y micro empresa. Promover la realización de programas y proyectos de mayor impacto económico, social y defensa del medio ambiente a través de la acción concertada, que permita atender las crecientes y diversas demandas del sector. Hacer viable los mecanismos e instancias que permitan obtener mayores recursos.

c) Promover la competencia en el mercado de servicios al sector, incentivando su ampliación, diversificación y calidad, hacia el logro de una mayor competitividad individual y colectiva. Es necesario un gran esfuerzo de desarrollo de la oferta y demanda de servicios con estrategias definidas enmarcadas en los conceptos de especialización, eficiencia y sostenibilidad.

d) Desarrollar un Sistema de Información Empresarial que busque la transparencia del mercado de bienes y servicios, genere oportunidades de mercados y tecnología y facilite la toma de decisiones empresariales de las empresas.

e) Facilitar el acceso al mercado de capacitación mediante los Bonos de Capacitación

f) Promover el acceso al crédito de la micro empresa mediante mecanismos crediticios adecuados a través de intermediarios de primer nivel y mecanismos como la Central de Riesgos y la información sobre capacitación.

#### La estrategia de Coordinación Interinstitucional

La propuesta del MITINCI es consolidar un Sistema flexible de Coordinación de la Promoción de la Pequeña y Micro-Empresa, con diversas instancias de coordinación y de acción, que tenga como punto de partida lo que se está haciendo actualmente sin inventar o forzar nada. Puede comenzar como una simple coordinación de carácter informativo para saber qué es lo que está haciendo cada institución y luego se irán planteando nuevos retos y tareas de acuerdo al consenso que se logre. Inicialmente involucra la participación de las instituciones de promoción de mayor relevancia para luego ir integrando a otras entidades que deseen participar.

Compatible con la política económica aplicada por el Estado, recogiendo la experiencia internacional exitosa y asimilando las lecciones de las experiencias anteriores de promoción en el país, el Programa de Pequeña y Micro Empresa aplica la siguiente estrategia de intervención (que incluye orientaciones y principios):

a) Libertad para entrar y salir del sistema; no es un sistema cerrado de unas pocas instituciones que se reúnen por intereses particulares (deben establecerse reglas claras para la entrada y salida del sistema).

b) Apoyar procesos en marcha; el Estado no interviene para generar procesos artificiales a la economía y sociedad peruana, sino para acelerar las actividades que cuentan con voluntad y organización validada por el mercado y la realidad.

c) Subsidiaridad del Estado; este no actúa donde el sector privado puede actuar con mayor eficacia. El Estado no sólo busca activamente la participación del sector privado sino que lo apoya para intervenir en la promoción del sector.

d) Eficacia; el objetivo general del sistema es apoyar al sector de la micro y pequeña empresa utilizando más apropiadamente los recursos que actualmente están destinándose al sector. En el caso de que se obtengan nuevos recursos, estos deben estar referidos a objetivos específicos con metas y resultados cuantificables. En este sentido, el sistema no es una coordinación contemplativa, para discutir (aunque puede organizar eventos para ello) sino para actuar sobre la realidad y lograr mayor eficiencia en la promoción.

## Intervenciones:

### Enrique Román

El subsidio produce el cambio cuando es colocado en manos de los empresarios que ven que queda en su destino, en sus manos, en su control, el desarrollo de las capacidades competitivas de las empresas. Existen modelos intermedios, que lo que realizan es la intermediación de subsidios a ejecutores privados.

Acá no solamente se están entregando subsidios a la demanda a los empresarios, se están entregando a los empresarios la administración de esos subsidios, y eso es naturalmente un elemento extremadamente importante que, nos diferencia de todas las recetas europeas que durante una larga cantidad de tiempo aplicamos.

>>



e) Temporalidad de las donaciones y subsidios; planteándose plazos para cada una de ellas.

f) Sostenibilidad en el largo plazo; si bien al principio algunas de las actividades pueden ser subsidiadas y requerir recursos de donación, el sistema debe buscar el autosostenimiento en el largo plazo (10 años).

g) Se busca la especialización de las instituciones en algunos servicios; cada institución, dentro de un entorno que premia la mayor eficiencia, debe desarrollar sus ventajas comparativas y competitivas. Esta especialización tiene su otra cara de la medalla que es la necesaria complementariedad interinstitucional, la que permite ofrecer un apoyo diversificado (integral) al sector.

h) Orientación hacia el mercado:

1. Desarrollar los mecanismos de mercado en todas las fases de la cadena de producción, propiciando mecanismos como la asignación de los nuevos recursos obtenidos por el sistema mediante concurso (mecanismos claros de asignación), entre otros.

2. Competencia entre las instituciones en la oferta de servicios a los empresarios; es decir, los empresarios deben tener la posibilidad de elegir entre dos o más instituciones para acceder a los servicios; de esta manera se evitan los privilegios y la ineficiencia.

i) Ampliación de la cobertura; dada la magnitud y heterogeneidad del sector de la pequeña y micro empresa, el Estado busca llegar a una mayor cantidad de empresas, sin descuidar la calidad y sostenibilidad de los servicios.

### Jaime García

...al Estado le competen básicamente dos roles que creo difíciles que los pueda coordinar con el sector privado y es muy difícil que el propio sector privado, los resuelva: el tema de la normatividad, en donde recogemos propuestas del sector privado, que como Estado nos compete complementar una serie de regulaciones que no están siendo consideradas y que no permiten el acceso del sector de la pequeña y microempresa a los mercados de servicios. Y por otro lado, de regular también una serie de reglamentos que más bien obstaculizan el desarrollo de la actividad empresarial.



## Extractos de Ponencia:

# LOS PROGRAMAS DE APOYO A LAS PEQUEÑAS UNIDADES EMPRESARIALES EN COLOMBIA. EXPERIENCIAS DE LA ARTICULACION PUBLICA Y PRIVADA EN EL FOMENTO PRODUCTIVO

Manuel Guillermo Bonilla\*

Departamento Nacional de Planeación  
Unidad de Desarrollo Empresarial, Colombia

Las virtudes de los esquemas de desarrollo asociativo entre el sector público y privado son innegables: facilitan el acceso de grupos organizados a recursos y servicios que serían de difícil coordinación en condiciones individuales, además de posibilitar la implantación y difusión, con cobertura regional, de políticas de desarrollo social y estrategias para la expansión de las iniciativas empresariales, provengan de las microempresas o pequeñas y medianas unidades productivas.

## I. INTRODUCCIÓN

Las virtudes de los esquemas de desarrollo asociativo entre el sector público y privado son innegables: facilitan el acceso de grupos organizados a recursos y servicios que serían de difícil coordinación en condiciones individuales, además de posibilitar la implantación y difusión, con cobertura regional, de políticas de desarrollo social y estrategias para la expansión de las iniciativas empresariales, provengan de las microempresas o pequeñas y medianas unidades productivas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 "El Salto Social", la adopción de esquemas asociativos cobra importancia como la forma de garantizar que los beneficios de las políticas económicas y sociales se extiendan al conjunto de la sociedad.

En el caso particular de la estrategia de desarrollo social, el Plan de Desarrollo se identifica con el concepto de "acumulación de Capital Social", definido como "un patrimonio colectivo, cuyos beneficios se irradian sobre el conjunto de la economía" a través de cuatro componentes: 1. El capital conocimiento, 2. La infraestructura, 3. El medio ambiente y, 4. "El capital cívico e institucional, que comprende los mecanismos de organización y participación de la sociedad civil en la provisión de bienes y servicios públicos....".

Con énfasis en el último componente, el Plan propone esquemas innovadores de participación en los cuales los conceptos "equidad", "solidaridad", e "inversión en los agentes individuales", así como la "movilización del conjunto de la sociedad", son parte fundamental de su declaración de principios.

En la práctica, estos principios se vigorizan al complementar los esquemas de política de carácter transversal motivados en los procesos iniciales de apertura económica, con acciones de política sectorial, implicando una alta compenetración entre el enunciado de las políticas, las instituciones que las respaldan y los distintos agentes económicos a los que se dirigen las políticas.

Un ejemplo de ello son las acciones concertadas para preservar el ritmo de crecimiento económico, a la vez que se persigue el objetivo de controlar el nivel de precios, política que se sustenta en procesos de participación y concertación social entre empresas, trabajadores y Estado, en escenarios donde cobran fuerza los procesos de resolución de intereses sociales diferenciados.

Esta dinámica de participación social prácticamente se reproduce en varias de las estrategias del plan: i) la política de desarrollo humano (educación, cultura y recreación) ii) la estrategia de competitividad y; iii) la estrategia generación de empleo (apoyo a la pequeña propiedad y la economía solidaria).

En síntesis, en la reciente experiencia colombiana, el fomento al desarrollo asociativo es visto desde dos perspectivas: i. el apoyo a la iniciativa privada en las actividades con énfasis en el desarrollo empresarial, y; ii. la coordinación de un conjunto de políticas sociales que surgen de la iniciativa del Estado y alcanzan su

\* Colombiano. Economista, Postgrado en Economía, Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Colombia.

Técnico del departamento Nacional de planeación, Unidad de Desarrollo Empresarial, División de estudios Empresariales, División de Desarrollo Tecnológico y División de Estrategia Empresarial.

Diversas publicaciones sobre temas relativos a la pequeña y mediana empresa y pactos sociales.

mayor grado de concreción con la participación comunitaria. Y, aunque ambas formas tienen como propósito común la generación de empleo, es claro que mientras en la primera priman los esquemas de rentabilidad económica y vinculación dinámica del sector productivo en los nuevos escenarios competitivos, la segunda se orienta fundamentalmente hacia el desarrollo del sector educativo, la búsqueda de mejores servicios a la salud y la construcción de infraestructura.

El presente trabajo hace énfasis en los esquemas de fomento al desarrollo empresarial, sin abandonar por completo su relación con las estrategias de desarrollo social.

El objetivo del presente documento es la exposición de los aspectos centrales de las políticas de apoyo a las pequeñas unidades empresariales aplicadas en Colombia entre los años 1984 y 1995, mediante las cuales se ha querido promocionar los instrumentos de apoyo crediticio y de prestación de servicios financieros y tecnológicos a un amplio segmento de la actividad económica nacional representado, fundamentalmente, a las microempresas.

## II. 1. El sector microempresarial en la economía colombiana

La información del Censo Económico Nacional ha sido clasificada para las variables ingresos, número de establecimientos, tipo de sociedades y empleo, todas dispuestas según el criterio de tamaño de ocupación de los establecimientos y de acuerdo al tipo de actividad económica en que se desempeñan (industria, comercio, construcción, servicios y otras actividades).

El 91.9% de las empresas cubiertas por la encuesta se localizan en el estrato microempresarial, con fuerte presencia en la actividad comercial (95.2%), y en el sector industrial (85.3%).

Desde el punto de vista de los ingresos generados, las unidades microempresariales adquieren relevancia en las actividades de construcción y comercio, generando el 36% y el 51.6% de los ingresos reportados por el universo de las unidades económicas censadas.

Pero, quizás el hallazgo más relevante sea la gran importancia que cobra la presencia económica de la pequeña unidad empresarial. Como se desprende de la lectura de la información procesada, con excepción de las actividades industriales y de otro tipo, los establecimientos considerados como de tamaño pequeño explican alrededor del 30% de los ingresos operacionales totales consignados en el Censo Económico.

Desempeño importante si se observa que las pequeñas empresas representan una alta proporción del universo de los establecimientos censados (95.2%) y, que obtienen, en promedio, una proporción de ingresos operacionales un tanto parecida a la generada por las empresas de tamaño medio.

Una mirada a la participación de cada estrato empresarial en cada una de las actividades económicas clasificadas permite distinguir que, para el caso de las unidades microempresariales, el mayor volumen de ingresos deriva de su participación en el sector comercio (55.5%), en tanto que su contribución a la generación de ingresos en actividades industriales es bastante inferior (5.7%).

En general, se distingue la forma como las micro, pequeñas y medianas empresas explican una proporción muy importante de los ingresos derivados de la actividad comercial. La mediana empresa en cambio alcanza una representación sustancial en la generación de ingresos de las actividades industriales (46.0%), con una representación del 9.4% en el total de establecimientos censados.

Este breve examen de la dimensión de las pequeñas unidades en el contexto económico nacional, se complementa a continuación con los principales hallazgos de relacionar los ingresos por tipo de sociedad, según el tamaño de las unidades empresariales.

El 56.0% de los ingresos del universo de unidades que reportan información al Censo se concentran en sociedades limitadas, es decir, aquella propiedad que no excede de 25 socios respondiendo solidariamente por las obligaciones sociales, mientras el 18.7% de los ingresos se derivan de formas jurídicas como es la sociedad anónima - entidad mercantil dividida en acciones negociables de igual valor.

## Intervenciones:

### Andrés Vicens

Creo que tenemos que aprender, los pequeños empresarios, de la visión de los grandes empresarios y no quedarnos en las pequeñeces.

Nuestra organización, tiene una presencia desde el punto de vista de la negociación con el sector público o con las autoridades en general, equivalente a las organizaciones de las grandes empresas porque hemos sido capaces de articular consistentemente nuestros intereses.

Hay un elemento que se da en Chile que es un factor indudablemente dinamizante de este factor de asociatividad. Yo lo llamo el anzuelo de los subsidios. Porque en definitiva, lo que tienen que hacer los subsidios es, provocar el cambio en la actitud de los empresarios en determinadas direcciones. Diría que en los subsidios orientados a esta capacidad de articular, a fomentar la articulación empresarial y a fomentar en los mercados poco desarrollados en el ámbito de las soluciones para los pequeños empresarios, está la gran innovación que se ha hecho en Chile.

El tema de la cooperación público-privada, también, es un tema de identificar, y nuevamente la globalización nos da la oportunidad de identificarlo de una vez por todas. Intereses nacionales no son intereses de una parte de la sociedad, del sector privado o de otra parte de la sociedad. Si en definitiva el sector público es,

&gt;&gt;

&gt;&gt;

en alguna medida, el sector privado organizado que se da una estructura, se da una forma regulada de operar, y por lo tanto, los intereses nacionales en este caso, los intereses de los ciudadanos de un territorio son comunes, entonces identificarlos es el primer camino para lograr un camino común. Esa es la visión estratégica país.

Sin visión estratégica país, lo que se fomenta son desigualdades. Con una visión estratégica país, al Estado y a todos los que forman una sociedad, las empresas no competitivas son un pésimo negocio. Este concepto que se desarrolla en forma tan importante, el desarrollo con equidad, sólo se logra por la vía de la cooperación público-privada, pero entendiendo que hay responsabilidades compartidas.

Desde el punto de vista institucional, nuestra asociación ha entendido que es responsabilidad compartida. Significa poner de nuestra parte, y en términos empresariales significa ponerse sobre la mesa con recursos porque él que no hace inversión no cree en su futuro, y tradicionalmente cuando teníamos subsidios en donde los empresarios no se motivaban, la situación era que simplemente aprovechábamos la ventaja que significaba un regalo, pero ese regalo se consumía como un par de chocolates.

Un resultado consistente con la distribución del ingreso derivado de actividades económicas es aquel que señala que el 57.0% de los ingresos de las unidades microempresariales se derivan de actividades económicas organizadas en forma de sociedades limitadas. La evidencia destaca también que, en promedio, el 15% de los ingresos obtenidos por unidades microempresariales se localizan en actividades organizadas en forma de sociedades de hecho, es decir, aquellas en donde no media una forma de propiedad respaldada por escritura pública.

La conclusión más sobresaliente, es que gran parte de las unidades microempresariales se encontraban, hacia 1990, haciendo parte de formas organizadas en los distintos tipos de sociedad. Un dato específico ilustra la conclusión: de las 65.478 unidades empresariales censadas y organizadas en forma de sociedad limitada, el 54% se localizaban en unidades empresariales de tamaño microempresarial. En el agregado, de las 1.173.354 unidades censadas, el 74% pertenecían a unidades microempresariales organizadas alrededor de formas jurídicas.

Para terminar con la estadística de posicionamiento económico de la microempresa nos referiremos enseguida a su importancia en términos de generación de puestos de trabajo.

En primer lugar, es preciso observar que el total de trabajadores contabilizados por el censo (4.5 millones), se distribuyen entre trabajadores permanentes (75.2%) y trabajadores temporales (24.8%).

La microempresa contribuye con el 40.3% de los trabajadores permanentes y con el 10.8% de los trabajadores temporales reportados por todas las unidades empresariales censadas. Sumados trabajadores permanentes y temporales, se encuentra que la microempresa aporta en total el 33.0% de los puestos de trabajo generados por la economía colombiana en 1990. Por último, se encontró que, en promedio, de los empleos totales generados por la microempresa, el 91.9% tiene el carácter de temporal, situación opuesta a la estimada en la gran empresa, donde en promedio, el 51.5% del empleo total se define como empleo permanente o, lo que es igual, que el 48.5% de la ocupación en la gran empresa es empleo temporal.

Como corolario general, se puede afirmar que la microempresa cumple un importante rol económico como generadora de empleo y como unidad difusora de capacidad empresarial. La adopción de formas jurídicas indica que la microempresa encuentra formas modernas de inserción dinámicas en el tejido empresarial colombiano.

Sin embargo, la evidencia también muestra que las microempresas adoptan estructuras predominantemente informales, situación que conduce a que estas formas de organización se aparten de las normas que regulan los procedimientos de presupuestación, gestión y control de la operación económica. Es más, las unidades microempresariales al desarrollar su emprendimiento empresarial al margen de la formalización se apartan de las disposiciones legales, mercantiles, laborales y de seguridad social.

## 2. El rol económico de las PYMES

Como complemento al análisis adelantado en la sección anterior, exponemos ahora algunas de las características económicas más sobresalientes de las pequeñas y medianas empresas. La información procesada ha sido tomada de la Encuesta Anual Manufacturera de 1992 y por lo tanto difiere de la información del Censo Económico previamente utilizado.

Estimaciones realizadas sobre información de la Encuesta Manufacturera de 1992 permiten establecer que, en términos de empleo, las pequeñas y medianas unidades empresariales (PYME's) generan el 48.7% de los puestos de trabajo de la industria en su conjunto, a la vez que representan el 82.5% de la totalidad de los establecimientos industriales encuestados en 1992.

Pero, no obstante la importante representación de las PYMES, en términos de empleo y del número de establecimientos, es evidente que, comparativamente con la importancia de la Gran Empresa, su contribución en la generación de ingresos es siempre menor. Ello se constata al observar que las PYME's contribuyen con el 38.2% de los salarios y el 29.6% de las prestaciones sociales pagadas por el conjunto de establecimiento industriales.

&gt;&gt;

&gt;&gt;

La composición aludida se extiende a la distribución del excedente de explotación: mientras que el 8.1% de los establecimientos de mayor tamaño absorben el 65% del excedente industrial, el restante 35% se localiza entre las PYME's

En términos generales, y a pesar de la desigual posición en materia de ingresos, la participación de la PYME en el valor agregado durante 1992 (32.0%), denota ha adquirido también una importancia progresiva, al punto de alcanzar la proporción del 30.3% de la inversión neta, así como el 43.5% del consumo industrial y el 30.0% de las ventas al exterior.

En materia de productividad media del trabajo, tasa salarial e inversión per cápita, las PYME's revelan indicadores muy inferiores a los obtenidos en las unidades empresariales de mayor tamaño, indicando que su presencia se desarrolla en los límites inferiores de productividad, generación de rentabilidad, cambio técnico y menor intensidad en capital.

Desde luego, el aspecto de mayor trascendencia en la presencia de las PYMES en la estructura industrial colombiana durante los últimos años ha sido el mejoramiento de su perfil productivo, no solo como productoras de bienes, sino también como núcleo generador de productividad, inversión y rentabilidad.

### 3. El sector cooperativo como mecanismo facilitador de asociatividad de empresarios con los Programas de Apoyo a las pequeñas unidades empresariales

De acuerdo con información obtenida de las organizaciones representativas del sector cooperativo colombiano, hoy existen en el país más de 2.500.000 personas agrupadas en torno de 6.600 entidades cooperativas de todo tipo, a tiempo que la presencia del sector solidario cubre con la prestación de servicios en aproximadamente 900 de los 102 municipios existentes..

Por su magnitud y presencia regional, el sector cooperativo cumple con la función social de democratización del crédito y con la orientación de amplios sectores de la población hacia actividades productivas. Así, la amplia red de penetración que asegura este numeroso grupo de cooperativas, le permite responder a las necesidades financieras de gran núcleo de la población económicamente activa. No sin otro propósito se ha considerado que el sistema financiero cooperativo colombiano es un gran apoyo para orientar la estrategia de promoción a las actividades económicas desplegadas por las pequeñas unidades de producción.

#### 3.1. Desempeño económico del sector cooperativo financiero

A diciembre de 1994 el total de activos del sector cooperativo financiero ascendía a US\$ 2.294.2 millones de dólares, su cartera se valoraba en US\$ 1.483.5 y alcanzaba depósitos por valor de US\$ 1.299.0 millones de dólares. Las operaciones financieras se ejercían desde 918 oficinas y contaba con 1.375.850 asociados.

Comparado con el desempeño de los establecimientos de crédito, el sector cooperativo financiero alcanzó durante 1994 tasas de crecimiento superiores en activos, cartera, captaciones, patrimonio y excedentes.

El sector cooperativo, propiamente dicho, cuenta en la actualidad con 2.000 entidades cooperativas de ahorro y crédito, tres bancos cooperativos (UCONAL, BANCOOP y COOPDESARROLLO), una compañía de financiamiento comercial (COOPCENTRAL), un fondo de pensiones y cesantías (INVERTIR), y dos compañías de seguros (ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA y SEGUROS LA EQUIDAD).

Igualmente, se registra el fortalecimiento de las Cooperativas Financieras de Ahorro y Crédito, así como las Cooperativas Multiactivas,

Como se ilustra, el sector cooperativo ha venido convirtiéndose en una herramienta alternativa a los propósitos de ampliar y dirigir los servicios financieros hacia aquellos sectores con bajas oportunidades de acceso al crédito del sector financiero tradicional, alternativa que estimula el rol social de democratización del crédito e incentiva la iniciativa individual con propósitos productivos.

La diversificación de los servicios financieros abarca varios frentes como son las actividades de crédito, mercado de divisas, seguros, tarjetas de crédito, administración

#### Vicens...

Un elemento que fomenta la cooperación, también, es el tema de las negociaciones internacionales. Si algo ha potenciado el acercamiento del sector privado con el sector público, es que tenemos que negociar mejores condiciones para el acceso a mercados muchas veces protegidos, y no hay mejor manera de hacer esa negociación que participando en forma conjunta sector público y sector privado.

Cuando hablamos que el Estado tiene que retirarse, tiene que achicarse, muchos piensan, particularmente los grandes empresarios, que ese Estado tiene que debilitarse. Nosotros pensamos que el Estado tiene que fortalecerse porque formamos parte de ese Estado y somos responsables de los logros de ese Estado. Ese Estado tiene que potenciar sus capacidades por la vía de delegar la capacidad de gestión e inversión del sector privado en los

>>

#### Comentario:

*También en Chile, el cooperativismo de ahorro y crédito podría cumplir con un rol muy importante, siempre y cuando se logre la transformación de la orientación de las cooperativas hacia el crédito productivo.*

>>

objetivos nacionales.

El problema es que el desarrollo con la dinámica en donde el Estado que culturalmente se ha desarrollado al amparo de la relación con las grandes empresas, termina fomentando los negocios de las grandes empresas porque esas le dan las grandes cifras, pero arriesga por esa vía la estabilidad social al no preocuparse de las pequeñas cifras que representamos cada uno de los pequeños, medianos y microempresarios. La estabilidad social y política de un país no está determinada solamente por el éxito que tengan las grandes empresas, sino también por la oportunidad que tengamos los pequeños y medianos empresarios y los microempresarios, todos, inclusive los trabajadores, de competir efectivamente en el mercado.

de fondos de pensiones y cesantías y, desde la promulgación de la Ley 100 de Seguridad Social, incursiona en el mercado con la creación de la Empresa Promotora de Salud del sector solidario SALUDCOOP.

El resultado final a 1994, es el de un posicionamiento muy importante del sector cooperativo financiero en el espectro económico colombiano. Los activos del sector elevan así su participación en el PIB de 2.65% en 1993 a 3.54% en 1994, en tanto que la cartera lo hace de 1.79% a 2.29%.

Lo anterior, es obvio, se ha traducido en un aumento de la confianza de los ahorradores como respuesta al alto nivel de competitividad logrado por el sector cooperativo colombiano, situación que se refleja en el comportamiento de los pasivos entre 1993 y 1994, los cuales exhiben incrementos del 74.4% al pasar de \$0.8 billones a \$1.5 billones de pesos, según cifras de Confecoop.

La máxima expresión de este dinamismo adquirido por el sector cooperativo financiero se ilustra por el hecho de que hacia 1994 contaba con 1.359240 asociados, con atención en 896 oficinas y con una dedicación laboral de 11.992 personas.

Por la presencia del sector cooperativo en la economía colombiana, es claro que los programas de promoción y apoyo a las iniciativas microempresariales dependen casi exclusivamente del grado de consolidación del sector cooperativo financiero y del realzamiento de su función en el contexto del sector financiero colombiano.

### III. PLAN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA

#### 1. Antecedentes

El Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa se crea en 1984 con el objetivo de dirigir e implementar el conjunto de políticas y estrategias para el desarrollo del sector microempresarial.

El Departamento Nacional de Planeación tuvo desde 1984 la administración y supervisión de los diferentes programas, sirviendo de canal de interlocución entre el sector público y las distintas instancias del sector privado.

Un breve repaso a los sucesivos programas globales implementados desde 1984, indica que en 1988 se redefinió la política de apoyo asignando mayor énfasis a los componentes de comercialización y desarrollo tecnológico y, que en 1991 se otorgó prioridad al desarrollo tecnológico y al mercadeo de bienes. Luego, en 1993, se reestructuró la política crediticia, orientando los recursos hacia las microempresas más pobres y se separaron las actividades de capacitación de las actividades de crédito.

Desde sus inicios, el Plan apoyó su estrategia en la operación de entidades especializadas en la ejecución de programas de formación empresarial dirigidos a los microempresarios. Como es natural, los Organismos No Gubernamentales -ONG's- y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, fueron las instituciones encargadas de desarrollar los programas de atención integral al empresario en los aspectos de capacitación, asesoría y acceso a los recursos crediticios para microempresas. Esta fuerte relación entre el gobierno y el sector privado ha implicado, desde entonces, una decisiva presencia de las fundaciones en la elaboración de políticas y en la ejecución de los programas diseñados por el gobierno, fundaciones que a su vez han podido garantizar un relativo grado de diversificación al adaptar metodologías a un amplio grupo beneficiario.

Este enfoque integral al desarrollo de la microempresa ha estado dirigido a aproximadamente 1.5 millón de microempresarios en todo el país y ha contado con la participación de 105 entidades ejecutoras: 51 entidades con 92 agencias regionales, encargadas de ejecutar el programa de formación empresarial; 25 entidades de apoyo a la gestión de los programas; 15 Cámaras de Comercio; 9 intermediarios financieros y 5 comercializadoras.

>>

Una síntesis de las metodologías desarrolladas por los mencionados organismos, se describe a continuación:

a.- Atención Individual: se ocupa de fortalecer a microempresas ya creadas con un programa de capacitación y asesoría administrativa, crédito y apoyo en las áreas de mercadeo y desarrollo tecnológico.

b.- Grupos Solidarios: atiende microempresarios que individualmente por sus escasos recursos económicos no pueden ofrecer garantías crediticias y conforman grupos solidarios para poder acceder a la financiación.

c.- Empresas Asociativas: en dos modalidades: i) Empresas Asociativas de Trabajadores cuyo objetivo es generar empleo e ingresos y ii) Empresas Asociativas de Empresarios cuyo objetivo es satisfacer necesidades comunes de los microempresarios en las áreas de aprovisionamiento de materias primas, tecnológicas o comercialización.

d.- Creación de Empresas: dirigida a personas con espíritu empresarial que cuenten con una idea y algún capital para crear su propia microempresa.

e.- Comercialización: ofrece asistencia al empresario, para atender una necesidad específica en el área de mercadeo.

f.- Organizaciones Económicas y Gremiales de los empresarios: con el objetivo de precisar la integración económica y social de los empresarios para lograr su participación organizada en la ejecución de los programas del Plan de Microempresas y en la creación de formas asociativas para responder a sus necesidades comunes.

g.- Desarrollo Tecnológico: Cuyo objetivo es proveer y apoyar el desarrollo de los centros de desarrollo productivo.

La experiencia lograda en los primeros programas han permitido entender que pese a las dificultades de todo orden, la propia dinámica en el crecimiento de las microempresas hacen inevitable pensar en el fortalecimiento de los programas, en garantizar el mayor cubrimiento posible y en adelantar procesos innovadores para modernizar la institucionalidad que demanda programas con mayor cobertura tanto en el terreno de lo crediticio, como en las prácticas de prestación de servicios financieros y tecnológicos.

## 2. La microempresa como unidad empresarial de acumulación.

Como se ha mencionado, la elaboración de la estrategia y el posterior diseño de los programas integrales de asistencia técnica a la microempresa, fue desde la creación del Plan en 1984, una función constante del Departamento Nacional de Planeación.

Por el contenido de los documentos de política, se deduce que hasta 1994 las disposiciones de política concentraban la atención al segmento microempresarial con capacidad para desarrollar actividades productivas, es decir, microempresas con opción de crecimiento y acumulación. Ello obedeció en parte al marcado carácter de programa urbano, pero también a que el programa se auxilió constantemente de organizaciones especializadas en la prestación de servicios empresariales con alta demanda por parte de las unidades empresariales concentradas en los principales centros urbanos.

La valoración emitida en los análisis del alcance de los programas microempresariales adelantados desde 1984, sugiere que los programas siempre han debido ampliar el horizonte de promoción y apoyo a un segmento muy importante de la actividad económica real representado por las pequeñas unidades con potencialidad para adelantar procesos de articulación económica con la PYME y con la gran industria, y con capacidad para garantizar la presencia de oportunidades de crecimiento e inserción en el contexto económico nacional.

Sin contar hasta ahora con una completa evaluación del papel desempeñado por el PNDM, se puede avanzar en la idea según la cual el Plan mismo no contempló en sus primeras fases, acciones encaminadas a buscar una mayor especialización de las unidades productivas para aumentar su relacionamiento productivo con la actividad industrial formal.

Es en esta dirección que una de las pocas evaluaciones de impacto del PNDM, sugiere que el concepto de modernización y competitividad ha perdido toda relevancia para dar lugar a un marcado interés por el problema de asistencia técnica, en unos

## Intervenciones:

### Vicens...

Indudablemente, el tema del subsidio funciona en la medida que es coyuntural, es transitorio, provoca el cambio, y más que provocar el cambio, provoca la acción. La gracia del subsidio que hoy día está operando en Chile y él que veremos como funciona en Argentina, ahí hay todavía una incógnita porque no hay organizaciones empresariales claramente posicionadas en esta situación. Es que realmente el sector privado actúe de engranaje entre la oferta y la demanda, es decir, articule al sector privado pequeña y mediana empresa, con el propósito de generar el cambio en la acción, y esa es una parte del subsidio.

>>



### Santiago Montoya

Nosotros reivindicamos un Estado realmente fuerte, de ninguna manera que el Estado no tiene que intervenir o que el Estado tiene que retirarse de hacer una intervención, pero sí que el Estado tiene que concentrarse en ejecutar y operar directamente las cosas que realmente no pueda ejecutar el sector privado. Esta es la experiencia de nuestro Estado argentino, donde no resulta muy fácil consolidar una práctica estatal y una burocracia muy fuerte de alto nivel que generalmente los Estados como los europeos o probablemente el caso de Chile y algún otro país latinoamericano, sí han podido consolidar.

Esto significa para nosotros encarar una participación del sector privado mirándola de la siguiente manera: No confiamos en los burócratas que somos nosotros el Estado para venir a diseñar las soluciones que necesite el sector privado, pero tampoco confiamos en los burócratas privados que hace 25 años que no pisan una empresa porque nuestra ley de asociaciones gremiales los sacó hace 25 años de la empresa.

Nosotros lo que hicimos fue contratar algunos expertos, en este caso para la etapa de diseño, preparamos muestras con validez estadística. Acá tengo la de uno de estos programas con intervalos de confianza de un 95% de seguridad, con errores máximos programados de un 2%, con desvíos probables máximos de un 2,7%. Estos son números, yo creo

&gt;&gt;

casos, o por el problema de la oferta crediticia, en otros. Campos de acción tan importantes como los centros de desarrollo productivo, la formación empresarial o la misma eliminación de barreras a la entrada, han sido, comparativamente con el interés otorgado al crédito, relegados a una segunda instancia.

El Nuevo Programa de Desarrollo de la Microempresa, aunque de manera parcial, ha puesto el énfasis en el concepto de dimensión funcional al otorgar mayor estatus a la labor productiva y al proceso de inserción de las pequeñas unidades de producción en la actividad económica, como única opción para que éstas alcancen, en espacios de mayor ambiente competitivo, patrones de productividad más homogéneos, reduzcan las distancias tecnológicas entre grandes y pequeñas unidades de producción, equiparen con niveles normales de productividad y logren una reducción progresiva de las diferencias salariales que la separan de los demás estratos de la actividad económica.

De ser ello posible, el proceso de inserción traería como consecuencia mayores niveles de movilidad laboral previo esfuerzo del mejoramiento y elevación de la capacidad laboral a través de planes y programas de capacitación, a la vez que su impacto sobre la intensidad competitiva se vería reflejado en la mayor participación en mercados y en productos que haría a las pequeñas unidades empresariales acreedoras a un papel más estratégico en los procesos de cambio y modernización de la patrones vigentes de especialización productiva.

### 3. Análisis de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa entre 1984-1994

Las enseñanzas que deja la fase de creación e implementación de los primeros diez años de aplicación del Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa (PNDM), han sido extensamente expuestos en la consultoría realizada por Interdisziplinäre Projekt Consult GmbH (IPC), de la cual podemos destacar los siguientes puntos:

i.- En opinión de IPC, uno de los mayores defectos del Plan fue el haber aceptado la existencia de una relación de dependencia entre el microempresario y las ONGS, en el sentido de ligar el crédito a la capacitación. La misma división de tareas entre la asistencia técnica y el otorgamiento crediticio terminó provocando un bajo estímulo a la demanda por los recursos del crédito, cuando no una equivocada asignación del subsidio por asistencia técnica entre las ONGS.

En definitiva, el propósito de cumplir simultáneamente con los mecanismos contemplados en el Plan (crédito y asistencia), terminó sobrecargando la misión de los intermediarios al procurar otorgar eficientemente el crédito y a su vez elevar la preparación de los empresarios en actividades tan diversas como la gestión del crédito, la evaluación económica de los proyectos y hasta la misma planeación de la inversión

ii.- Según los consultores de IPC, el vínculo forzoso entre crédito y capacitación, estaría explicando parcialmente los modestos resultados de los programas durante los últimos años, tanto desde el punto de vista de política de desarrollo como desde la perspectiva técnico-financiera. Lo anterior, sugieren los consultores, explica también la relación conflictiva entre los bancos y las ONGS, en la que cada una de las partes imputa a la otra de ejecutar mal sus tareas.

iii.- La baja atención prestada a la evaluación permanente de los sistemas de crédito y asistencia técnica, no permitió identificar sus efectos sobre los cambios en las modalidades de inserción de las pequeñas unidades empresariales en el contexto económico colombiano.

iv.- Con relación a los fondos de garantía, el estudio conceptuó que éstos no eran del todo buenos en la medida en que terminaron convirtiéndose en los financistas encubiertos de las pérdidas por riesgo y en una especie de tranquilizante de los bancos. Sostiene que su misma existencia ha impedido la asunción de una verdadera responsabilidad por parte de los bancos e imposibilita procesos de aprendizaje.

De ahí que el tema de las garantías se relaciona directamente tanto con la evaluación del riesgo como con la distribución de responsabilidades. A criterio de los consultores de IPC, la solución parcial estaría en la puesta en marcha de nuevos esquemas que logren integrar a los nuevos intermediarios financieros a la red del sistema financiero normal, haciéndolos más profesionales en el otorgamiento del

&gt;&gt;

préstamo, mientras se delega el análisis y la preparación de solicitud y evaluación de las posibilidades del crédito a las fundaciones y ONGS.

v.- Pese al papel activo de los intermediarios financieros semiinformales en su compromiso tanto con la prestación de los servicios financieros como con el otorgamiento del crédito, ha quedado claro que la escasa capacidad de apalancamiento, la debilidad patrimonial y la ausencia de garantías, se han convertido en serios obstáculos para que estas instituciones sean tenidas en cuenta como mecanismos que aseguren eficientemente la distribución del crédito y su posterior control y seguimiento.

vi.- Como recomendación general, se menciona que los nuevos planes deben profundizar en el análisis de las causas que generan la baja participación de los intermediarios financieros en los programas. Una de las tantas razones, se dice, es la complejidad de los requisitos exigidos por el sistema financiero formal, al cual se suma el mismo diseño de las políticas y estrategias implementadas.

vii.- En parte, y dada la diversidad en los instrumentos y estructuras institucionales de las organizaciones prestadoras de servicios al microempresario, la consultoría recomendaba someter los servicios de las ONGS al veredicto del mercado, haciéndolo más competitivo y resolviendo las fronteras que se oponen al estímulo de la competencia.

viii.- Una lección para los futuros programas es que se deben reformular tanto la estructura de incentivos, como avanzar en la eficiencia técnica-financiera del programa.

ix.- Una reformulación del diseño actual del programa significa de todas maneras un cambio profundo de las pautas de conducta y sobre todo una reestructuración del esquemas de retribuciones existente.

x.- Recomendaciones: las principales recomendaciones de la mencionada consultoría anotaban que los programas no debían estar recargados de objetivos y expectativas que no pudieran alcanzarse con el instrumento de crédito, sino que deberían limitarse al establecimiento de una intermediación financiera eficiente. Una profundización del sistema financiero que conlleve a una expansión masiva del otorgamiento crediticio al microempresario, bajo pautas de eficiencia en la gestión bancaria, constituiría incluso desde el punto de vista de una política social, un logro significativo. Así mismo el establecimiento de una intermediación financiera que cumpla con las pautas de eficiencia en la gestión bancaria, representaría per se un aporte inestimable para la promoción de dicho sector económico .

En segundo lugar, se concluyó en la necesidad de que los programas flexibilicen al máximo las exigencias sobre el destino del crédito y reduzcan las limitaciones al mínimo en lo que respecta a los criterios de elegibilidad para los prestatarios con derecho a participar en el programa. La eliminación de estas limitaciones no solo responde a la lógica de la intermediación financiera, sino que además constituye una condición fundamental para garantizar un otorgamiento crediticio continuo y eficiente.

xi.- El futuro programa crediticio deberá exigir la plena cobertura de los costos asociados a las operaciones crediticias a través del precio exigido al prestatario final. Esto significa concretamente, la liberalización de las tasas de interés activas para los intermediarios financieros.

xii.- La exigencia de apertura del programa a un grupo mas amplio de microempresarios, exige replantear la vinculación obligatoria del componente crediticio con el de capacitación. Un programa de crédito que quiere evitar el "asistencialismo" y operar según mecanismos de mercado deberá abandonar esta vinculación obligatoria, poco justificable técnicamente, entre capacitación y crédito.

Por lo tanto es necesario desvincular la relación compulsiva entre crédito y capacitación básica, y de ser pertinente, proponer una subvención directa del presupuesto estatal a este tipo de capacitación básica

**Montoya...**

bastante confiables, una muestra estadística. Hicimos encuestas, recogimos señales del sector privado, hicimos entrevistas con informantes claves del sector privado. Después, en la etapa de diseño, lo que hacemos es, someter el diseño de los programas cuando está preparado a focus groups con empresarios que muestran algún grado de conducta exitosa. Son algunos para ver cómo funciona y después viene la hora de la verdad, la prueba de mercado.

Creemos que una primera etapa de alcance más reducido permite ajustar los instrumentos y ver cómo el sector privado participa. Es ahí, donde realmente se ve, y los ajustes que se puedan producir, y es así como hemos canalizado la participación del sector y a través de la operación del programa, delegar en una firma privada la ejecución de las acciones de libre elección por parte del empresario, si quiere tomar un servicio de un ente público, lo toma, pero libre elección si quiere tomarlo de un privado y no hay ninguna inducción de ninguna naturaleza para que lo haga. Y por supuesto, la clave de todo, las decisiones de asignación de los recursos del programa, es decir de los subsidios, totalmente en manos de los empresarios, finalmente lo que termina dando sobre todo, teniendo la máxima influencia sobre el impacto final del programa, que uno después pueda hacer la medición.

>>

**Carlos Cortez**

El tema de subsidios, como lo vemos nosotros, mientras nos da una reorientación hacia el mercado, estamos de acuerdo. Pero si el subsidio se vuelve permanente, no deja de ser otra cosa que la base de la política africana para el subdesarrollo sostenible, entonces el subsidio tiene que ser hecho en una reorientación y de acuerdo. Por eso es que con el gobierno también concertamos, porque a nivel de pequeña y mediana empresa, nuestro corazón está en Los Andes, pero nuestro bolsillo está en el Mercosur.

**IV. EL NUEVO PLAN DE DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA Y DE LAS PYMES**

**1. Objetivo General**

De acuerdo con el contenido de los informes oficiales, se otorga al Plan Nacional de la Microempresa el objetivo de fomentar la creación de empleo y aumentar la productividad de las unidades económicas microempresariales. El mismo Plan ha sugerido la necesidad de alcanzar procesos de integración subsectorial eficientes, desarrollar esquemas de subcontratación y fomentar la desagregación tecnológica.

En opinión del Banco Interamericano de Desarrollo-BID, refiriéndose en concreto al préstamo para el Programa Microglobal III, el objetivo del Programa, además de aumentar el volumen de fondos deberá tender a eliminar las subvenciones directas vinculadas a la gestión del crédito, a flexibilizar la utilización de los programas de garantía, e igualmente promover enfoque basado en el mercado para la prestación de servicios financieros al amplio segmento de microempresarios. En particular, la liberalización de la estructura del tipo de interés o, lo que es igual, la eliminación por completo de los subsidios a los intereses, se propuso como mecanismo para asegurar el acceso al programa de las cooperativas de ahorro y crédito, y como elemento de atracción por el programa a las instituciones bancarias comerciales.

A su vez, el programa basa toda su actuación en tres estrategias:

1. Un sistema de financiamiento - FINURBANO
2. Un programa de servicios tecnológicos
3. Un nuevo ordenamiento institucional

**1.1 Finurbano un Sistema Integral de Crédito**

El propósito central que guió la elaboración del programa de apoyo financiero a las microempresas fue el de elevar las oportunidades de empleo de la población económicamente activa. Así, la estrategia ha sido diseñada para la generación de 350.000 nuevas plazas de empleo. Adicionalmente, el Plan se ha concebido para propiciar una mejor posición en los mercados y un fortalecimiento de la capacidad empresarial de las pequeñas unidades económicas

Con recursos disponibles hasta por un valor de alrededor de US\$ 600 millones de dólares constantes de 1994, para ser distribuidos en el período 1995-1998, el Programa se propone garantizar amplias disponibilidades y el acceso oportuno de las microempresas urbanas de todas las actividades económicas no agropecuarias, a recursos de crédito y servicios financieros, haciendo uso de un esquema centralizado de redescuento al cual podrán acceder tanto el sector financiero institucional, como el sector cooperativo financiero y las ONG's. Se prevé asimismo que con el sistema integral de crédito se podrán otorgar cerca de 700.000 créditos, recursos que eficientemente distribuidos tendrán las posibilidades de alcanzar las metas establecidas para la creación de nuevos puestos de trabajo.

Para garantizar la participación del sector financiero en la colocación del crédito se ha asegurado que los márgenes de redescuento resulten competitivos y rentables para el sector. Además, la tasa de interés se fijará en niveles comerciales y se liberará el margen de intermediación a fin de lograr mayor dinamismo en la participación de los intermediarios financieros (bancos, corporaciones financieras, y cooperativas financieras de segundo grado, las compañías de financiamiento comercial, las cooperativas de ahorro y vivienda y, por último, las cooperativas de ahorro y crédito de primer grado).

En cuestión de garantías, se propiciará un esquema eficiente, para lo cual se requiere recapitalizar el Fondo Nacional de Garantías, de tal forma que éste actúe como garante de segundo piso, expidiendo avales colectivos y respaldando a fondos menores, instituciones y organismos regionales. Adicionalmente, le corresponde al FNG establecer un nuevo esquema de primer piso para facilitar el acceso de las cooperativas de ahorro y crédito de primer grado para el crédito a las microempresas.

Como acción complementaria el FNG intervendrá en la creación y fortalecimiento de fondos de garantías privados regionales. El objeto último del fortalecimiento del sistema nacional de garantías es, entonces, ofrecer las condiciones para asegurar la distribución del riesgo entre fondos de primer y segundo grado, intermediarios financieros y

fundaciones intermediarias, ampliando la cobertura y asignando responsabilidades a los distintos actores en el seguimiento y recuperación de la cartera.

### 1.1.1 Condiciones Financieras

La utilización de los fondos de estas líneas tiene dos ventajas: para el usuario, el plazo es mayor al otorgado por el resto del sistema financiero y, segundo, el intermediario redescuenta a una tasa del 100%.

En particular, los recursos son otorgados en pesos, y la tasa de redescuento es equivalente al DTF más 2.5% trimestre anticipado para cualquier plazo. Para ambos esquemas, el pago de intereses puede ser anticipado o vencido, con un margen de redescuento hasta del 100% y amortización mensual, trimestral o semestral.

Si los recursos se destinan para capital de trabajo, el plazo es hasta de cinco años, incluyendo uno de gracia, mientras que para adquisición de activos fijos es de hasta 10 años, con dos de gracia.

La tasa de interés para el usuario, será del DTF + siete puntos para los recursos de PROPYME, en plazos menores a dos años. Para plazos mayores la tasa es libre. El monto máximo prestado es de \$800 millones de pesos.

Para FINURBANO, la tasa de interés es fijada libremente para cualquier plazo. El monto máximo del préstamo es de \$37 millones de pesos y la modalidad de redescuento es en forma individual o en paquete.

## 2. Programa Nacional de Servicios Tecnológicos

Este programa ha sido diseñado para apoyar a las microempresas en el proceso de gestión tecnológica que involucra las áreas de comercialización, producción, gestión, organización e información. El objeto principal del programa de servicios es apoyar la construcción de fortalezas empresariales que desde luego implican la adopción de nuevas formas de organización productiva como requisito para alcanzar mayores niveles de productividad y de competitividad.

Para cumplir con los objetivos así dispuestos, se ha conformado la instancia de coordinación que se reconoce como la Corporación para el Desarrollo de la Microempresa, entidad de carácter mixto compuesta por asociados del sector privado y entidades solidarias comprometidas en la ejecución directa de los programas de apoyo.

Su papel se define por la coordinación, concertación y apoyo a la prestación de servicios tecnológicos

El Programa Nacional de Servicios Tecnológicos, tiene también elementos de articulación entre el estado, las empresas y las organizaciones empresariales (Gremios, Cámaras de Comercio, ONG's, etc) por medio de dos de sus programas: el programa de centros de desarrollo productivo, y la asesoría en comercialización.

Centros de desarrollo productivo: el programa ha considerado que las entidades privadas, en concertación con el SENA, promuevan y fortalezcan los centros de desarrollo productivo para ampliar la formación técnica en materia de diseño de prototipos, desarrollo de productos y auditoría ambiental. Se espera consolidar y reestructurar nueve centros de desarrollo productivo existentes y crear 31 adicionales.

En comercialización se promoverá la creación de 26 agencias promotoras de comercialización, lideradas por las cámaras de comercio, los gremios y los gobiernos locales, quienes también patrocinan el desarrollo de sistemas de información tecnológica y comercial.

## Intervenciones:

### Jossie Escárte

Observábamos en nuestros panelistas que miraban desde el Estado, en como el Estado por un lado empieza a retirarse, pero más que retirarse a cambiar su rol, vimos el tema de los altos costos que tenía el implementar políticas directas desde el Estado y como había una necesidad entonces del punto de vista de su modernización, de mirar hacia el sector privado para poder eficientar las implementaciones de políticas públicas.

Veíamos por otro lado también que aquí se planteaba que incluso «modelos exitosos» no eran capaces de mejorar la equidad, sino que por el contrario, podían desmejorar la distribución del ingreso en nuestros países, y por lo tanto, era necesario entonces retomar la posibilidad de que el Estado hiciera activamente política industrial, política pública de fomento, pero ya de un modo distinto a como se hacía en el pasado y nuevamente entonces el tema de la articulación efectivamente era necesario, y desde ese punto de vista el Estado necesitaba para articularse contrapartes estructuradas, y el tema de la asociatividad volvía a aparecer.

### 3. Primeros resultados del Programa FINURBANO - PROPYME

#### 3.1. Programa FINURBANO

Los primeros resultados del programa de crédito de FINURBANO indican que se han colocado US\$ 25.3 millones de dólares entre agosto de 1994 y agosto de 1995, monto que ha cubierto a 12.760 microempresas.

A agosto de 1995, la asignación del crédito durante 1995 ha alcanzado una distribución más homogénea entre los diferentes sectores económicos, indicando que han habido cambios importantes con relación a la forma como se otorgaban los recursos en el pasado.

Esta dinámica lograda en la colocación de los recursos obedece principalmente a la incursión de muy importantes intermediarios financieros en los programas de financiamiento.

#### 4. Programa PROPYME

De acuerdo con información del Instituto de Fomento Industrial-IFI, entre agosto de 1994 y el mismo mes de 1995, el Programa PROPYME ha desembolsado \$117.750 millones de pesos, entre 2.001 beneficiados. La distribución sectorial del crédito ha sido la siguiente: Industria (40.96%), comercio (24.21%), servicios (18.10%), transporte (9.53%), turismo (4.93%) y minería (2.27%). Al interior del sector industrial los desembolsos se distribuyeron así: productos metálicos (20.07%), textiles y cueros (19.39%), químicos, caucho y plástico (16.97%), alimentos y bebidas (13.55%), madera y sus manufacturas (12.18%), otros (17.4%).

#### 5. Limitaciones de los programas

La principal limitación tiene que ver con la baja aceptación de los programas por parte del sector financiero. Le sigue baja disponibilidad de garantías en los intermediarios financieros, como en los mismos microempresarios.

##### 5.1. Baja aceptación de los programas

De acuerdo con informes del Instituto de Fomento Industrial-IFI, la baja participación de los intermediarios financieros se manifiesta en la baja utilización de los cupos asignados. En el caso de la participación de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria el nivel de utilización de los cupos asignados a junio de 1995 era de 43.34%. En el caso de las entidades no vigiladas, la utilización estuvo a niveles del 17.34%, para un promedio cercano al 30.0% de utilización en ambos tipos de entidades.

Entre las causas de la baja utilización por parte de los establecimientos vigilados, se encontraron las siguientes: y) el poco conocimiento del funcionamiento de las líneas; ii) el alto costo administrativo en el manejo de la operación crediticia, en razón del bajo monto individual y al gran volumen de las operaciones, que conllevan altos costos operativos en la atención, desembolso y administración de la cartera; iii) la ausencia de unidades especializadas en el análisis de riesgo, y; iv) la poca experiencia en la asignación, seguimiento y control del crédito.

En caso de los establecimientos no vigilados (cooperativas de ahorro y crédito y Organismos No Gubernamentales de carácter financiero), la mayor dificultad radica en obtener las garantías exigidas por el IFI, en el mayor de los casos garantías que implican aval bancario, garantía de difícil consecución y con un costo más alto que las demás.

Aunque los establecimientos no vigilados tienen como mercado natural a las organizaciones microempresariales, requieren para su apalancamiento la constitución de garantías reales exigidas por los establecimientos financieros vigilados por la Superintendencia Bancaria. Por su propia naturaleza, estas entidades exigen garantías tales como deudores solidarios, estrategia que se traduce en un alto riesgo y en un alto nivel de cartera vencida.

Los resultados están a la vista: de las 41 cooperativas a las cuales el IFI les ha asignado un cupo de crédito en el programa de FINURBANO, solamente 20 lo han utilizado en un nivel del 17.34% del cupo aprobado.

>>

Por el lado de los empresarios era la misma observación, los empresarios dicen, necesitamos que el Estado se convierta en nuestro socio estratégico, o sea, una política de desarrollo empresarial. Incluso vista desde la perspectiva de los empresarios, se requiere esta asociación, esta articulación entre ellos y el Estado, lo mismo planteaba Andrés Vicens en la lógica de la necesidad de articular los intereses, hay que poner los intereses sobre la mesa y en esa búsqueda de intereses comunes es donde vamos a poder buscar nuevos escenarios para el desarrollo.

La conclusión general, es que el análisis de riesgo debe primar sobre aquel análisis tradicional que recurre a la interpretación de indicadores de desempeño financiero en las empresas del sector real, entendiendo que el entorno del sector solidario se acompaña de otros factores tales como su poco relacionamiento con el sector financiero y su escasa inserción en la red económica formal.

Se recomienda, por lo tanto, que las entidades no vigiladas tiendan a cumplir con los requisitos mínimos como son el capital irreductible, el apego a las normas en materia estatutaria, de endeudamiento y de administración de cartera.

Elementos como la adopción de procedimientos que garanticen una alta calidad en la dirección administrativa, la mayor calificación del recurso humano encargado de la gerencia y un riguroso análisis del riesgo y de las posibilidades de expansión, resultan determinantes para la configuración de entidades de alta eficiencia y fuertemente comprometidas con los propósitos de servicio a la comunidad consignados en los programas.

## 6. Las garantías

Una conclusión del análisis hasta ahora realizado indica que la consecución de garantías se ha convertido en el mayor impedimento para la colocación de los recursos.

Es un hecho incontrovertible que la constitución de garantías es parte integral del proceso de crédito, de donde se desprende que hay necesidad de complementar el sistema crediticio con el funcionamiento de servicios financieros específicos. Lo importante aquí es que el microempresario pueda contar con la asesoría para evaluar tanto el riesgo, como para lograr las garantías requeridas. Un sistema que podría solucionar la exposición del intermediario sería aquel en el cual se prevea una diversificación del riesgo entre el microempresario, la institución financiera y los fondos de garantía, de suerte que se minimice el riesgo y se asegure una cartera sana, siempre y cuando existan mecanismos que les permita a los agentes realizar una evaluación oportuna y permanente de la calidad de la cartera y, en general, de una moderna administración y evaluación del portafolio.

En un estudio reciente (Zuleta 1993), se concluía que un esquema eficiente de garantías debía cumplir varios prerequisites institucionales importantes:

- El diseño de un sistema ágil y simplificado de evaluación del riesgo y asesoría crediticia a los microempresarios.
- Fortalecimiento institucional de las ONGS y cooperativas de ahorro y crédito para apoyar al IFI en la evaluación del riesgo y asesoría a los microempresarios.
- El fortalecimiento patrimonial de las ONGS y Cooperativas de Ahorro y Crédito que quieran tomar el riesgo de la garantía ante el IFI y/o Fondo Nacional de Garantías. El mismo fortalecimiento para aquellos que estén dispuestos a administrar cartera de los microempresarios.
- El fortalecimiento de los Fondos de Garantías en las técnicas de evaluación del riesgo, cobranza y asesoría crediticia y, el apoyo técnico en el establecimiento de sistemas de reaseguro internacional para los Fondos de Garantías.

La principal conclusión del mencionado estudio es que la conformación de un sistema ampliado de garantías requiere la confluencia de todas las estructuras institucionales disponibles y, complementariamente, su fortalecimiento patrimonial, técnico y administrativo. Los intermediarios financieros deben comprometerse con la elaboración y puesta en práctica de una tecnología de evaluación del riesgo crediticio, así como de un apropiado sistema de asistencia financiera que se ajuste a las características de las pequeñas unidades empresariales.

>>

## V. CONCLUSIONES

Este documento ha expuesto la síntesis de lo que ha sido la política de apoyo crediticio y de servicios tecnológicos a la microempresa y a las pequeñas y medianas unidades empresariales, durante los últimos diez años.

Como se concluye del ejercicio, la fuerte presencia de microempresas en el escenario económico colombiano siempre ha ameritado el ordenamiento de la acción pública con el objetivo de movilizar recursos e instituciones que conduzcan a crear las condiciones económicas más favorables tanto para la generación de empleo, como para la consolidación de iniciativas empresariales con impacto en la creación de ingresos y en la construcción de relaciones más sólidas con el entorno económico nacional.

Igualmente, se reconoce que las virtudes de los esquemas de desarrollo asociativo entre el sector público y privado son innegables, pues facilitan el acceso de grupos organizados a recursos y servicios, además de facilitar la ejecución de estrategias para el desarrollo de las unidades empresariales, sean ellas microempresas o pequeñas y medianas unidades productivas.

Un presupuesto fundamental de la configuración de la nueva política de apoyo a las actividades microempresariales, es que el mismo objetivo de vincular las iniciativas empresariales a la red económica nacional trae como consecuencia la ampliación del margen de bienestar por la vía de generación de ingresos y de empleo.

Las nuevas características del Programa Nacional de Desarrollo de la Microempresa iniciado a partir de 1994, además de ser coincidentes con el nuevo ordenamiento institucional que propone el Plan de Desarrollo "El Salto Social", procuran precisar un nuevo patrón organizativo que basa su alcance en la disposición política para articular los intereses de los microempresarios, las organizaciones crediticias, las instituciones prestadoras de servicios tecnológicos y el Estado.

La interacción colaborativa de los agentes económicos y sociales comprometidos con la estrategia se propone otorgar mayor estatus a la labor productiva y al proceso de inserción de las pequeñas unidades de producción en la actividad económica, como única opción para que éstas alcancen, en espacios de mayor ambiente competitivo, patrones de productividad más homogéneos, reduzcan las distancias tecnológicas entre grandes y pequeñas unidades de producción, equiparen con niveles normales de productividad y logren una reducción progresiva de las diferencias salariales que la separan de los demás estratos de la actividad económica.

De ahí, que se comparta el criterio según el cual la competitividad es inevitablemente el producto de interacción dinámica entre los actores convocados y la capacidad organizativa de la sociedad. Interacción entre actores encaminados a optimizar potenciales de asociatividad, eficiencia productiva y aprovechamiento intensivo de los procesos de aprendizaje y creatividad. En fin, competitividad vista como la capacidad de formación social de estructuras entre el Estado y los actores sociales para convenir las estrategias y políticas de apoyo al esfuerzo e iniciativa de las pequeñas unidades empresariales.







## Extractos de Ponencia:

# PROGRAMA NACIONAL PARA EL FOMENTO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA, SYME, GUATEMALA

Miguel Angel Figueroa\*

## INTRODUCCIÓN

La masiva presencia del denominado «sector informal» de la economía, es uno de los aspectos más notorios del subdesarrollo económico de nuestros países. En nuestro país, Guatemala, se ha tenido la experiencia de desarrollar un Programa de fomento a la Microempresa y Pequeña Empresa denominado SYME. Este surge de las estrategias para hacer frente al combate a la pobreza y colaborar de esa forma a las políticas de desarrollo. El programa, ahora realidad, tiene particulares características de consolidación, pues el mismo ha pasado por etapas de mucho beneficio para el sector al cual se dirige; pero institucionalmente ha requerido de un proceso de maduración, con un costo muy grande. Sin embargo es claro que el ambiente debe ser acorde pues la carencia de condiciones favorables, puede provocar una existencia efímera o ineficiente y burocrática.

El SYME no es un programa social más, es un Programa de multiparticipación que ataca por primera vez a varios de los principales problemas económicos, como lo son: la falta de crédito, la falta de promoción y generación de empleo productivo y la falta de inversión en el capital humano que ha de administrar la actividad de la nueva generación de empresas en el país.

## I.- FASE PREPARATORIA

### Un marco institucional

Las condiciones a las cuales se ha hecho referencia, para el desarrollo de un proyecto social, son las que permitan interactuar dentro de las estrategias de gobierno y/o de organismos internacionales reconocidos. Así puede plantearse como un mecanismo de operación, que contará con el apoyo del sector Público a través de asignación de recursos y creando los ambientes adecuados para su pleno ejercicio.

El SYME, surgió por iniciativa de la Vicepresidencia de la República y otros colaboradores, dentro de la apertura Democrática que se produjo en la historia de Guatemala a mediados de la década de los 80. La voluntad política se expresó en el Plan Nacional de Desarrollo 1987/1991, el cual estipulaba en el resumen que: «La política de fomento de la micro y pequeña empresa está dirigida a apoyar la multiplicación de los microempresarios y pequeños empresarios localizados principalmente en el sector tradicional rural y en el informal urbano, aumentando su productividad para que puedan general nuevos empleos y en definitiva pasar a formar parte del sector formal consolidando su actividad productiva y sus ingresos».

El propósito era el de poder fusionar las fortalezas de las entidades del sector público y las del privado, y como consecuencia de ello se pudiera utilizar como modelo para la asistencia en colaboración de futuros proyectos de gran escala.

---

\* Guatemalteco, Licenciado en Administración de Empresas, Universidad Doctor Mariano Gálvez

Ha sido Asesor Ejecutivo del Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales; Instructor en diferentes áreas del Instituto Nacional de Administración Pública-INAP; Gerente de Ventas y Gerente Administrativo de la Fábrica de Productos Alimenticios PETER PAN, S.A., así como Jefe Sección de Mercados del Centro Nacional de Promoción de Exportaciones, GUATEXPRO.

Fue Director de Estudios del Instituto Técnico RICARDONE de San Salvador, El Salvador.

Actualmente es Director Ejecutivo del Consejo Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa, Vicepresidencia de la República y Coordinador de Proyecto de Pequeña y Mediana Empresa, Fundación Friedrich Ebert.

## Formación de la estructura

El andamiaje sobre el cual sustentar a la institución de fomento, requiere en primera instancia la recopilación de las experiencias de instituciones y personas, así como contar con el personal experto que pudieran dar origen a las iniciativas jurídicas de creación. Para el caso específico del SYME, los mecanismos de operación debieron ser dictados, estructurados y adecuados a la realidad nacional.

Sobre la marcha y careciendo de un estudio de factibilidad, se logró el involucramiento de los primeros organismos internacionales para la realización de instrumentos legales que dieran pie a la suscripción de convenios de colaboración con entidades Privadas y Organismos Internacionales. Con la colaboración del PNUD a través de un Proyecto sombra, se dio inicio a esa colaboración. A los Organismos Internacionales les fue planteado el proyecto y con la ayuda de recursos propios del gobierno se empezó a estructurar el SYME.

En el proceso se buscaron alternativas de ejecución, planteándose opciones legalmente establecidas como lo son el manejo de fondos públicos a través de fideicomisos y el otorgamiento de crédito minorista a través de entes ejecutores privados afiliados al Programa.

La conclusión permitió llegar a una estructura de participación en el Programa Nacional Para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa de la siguiente forma:

1. Organismos de Dirección
2. Organismos de Ejecución e Intermediación
3. Organismos Cooperantes

Cada uno de los organismos albergaba una estructura particular y su participación está claramente identificada.

### Organismos de Dirección

En sus inicios el Programa dependía directamente de la Vicepresidencia de la República, como ente asesor se creó la Comisión Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa y como ente ejecutivo la Secretaría Técnica.

### Organismos de Ejecución e Intermediación

Para hacer efectiva la participación del sector privado, era necesario que la misma se manifestara en la ejecución efectiva de los diferentes componentes del Programa, así es como se involucran a ONG's (algunas en formación) como las entidades que pudieran hacer llegar los beneficios del Programa a la población objetivo; la intermediación financiera era necesaria para el manejo de los fondos y se logró a través de involucrar a tres bancos Nacionales para que participaran como fiduciarios.

Las actividades de capacitación y asistencia técnica eran otra prioridad a cubrir en el apoyo que se brindaría a los empresarios. En esta actividad participó directamente otra entidad estatal (INTECAP) y la posibilidad se extendía a que ONG's participaran igualmente.

### Organismos Cooperantes

Trascender el proyecto y otras esferas involucraba hacerlo extensivo y participativo a organizaciones afines. La colaboración solicitada a gobiernos amigos se hizo efectiva y el nivel se clasificó como entidades cooperantes, pues se logró involucrar parte de los recursos provenientes de donaciones y préstamos blandos a los fideicomisos, para dar forma a la cartera de créditos a Microempresarios y Pequeños empresarios. La cooperación se plasmó en asistencia técnica también, pudiéndose ejecutar proyectos de capacitación a ONG's y de fortalecimiento a su estructura en formación.

## Enrique Román

Un primer modelo, (de intervención estatal) existente en aproximadamente el 40% de los países al sur del Río Grande y a lo mejor al norte también, es la operación directa por parte del sector público. Eso significa que el sector público destina vía presupuesto o vía préstamo una determinada cantidad de fondos a fortalecer la oferta de servicios públicos en el área de asistencia técnica, en el área de ciencia y tecnología, en el área de financiamiento, vale decir, Estado que da crédito, Estado que da asistencia técnica, Estado que genera servicios de ciencia, servicios de tecnología y ese es un modelo de operación, que ha llevado, lamentablemente, a que la mayor parte de las instituciones que prestan estos servicios, primero, estén totalmente divorciadas de la dinámica productiva y cuenten con la peor de las impresiones al interior del sector privado.

Los organismos internacionales, desde los años 80 y tantos, han venido presionando para que los Estados abandonen esta área, el Banco Mundial, el Banco Interamericano han venido diciendo en forma sistemática, si ustedes quieren plata para eso, nosotros no se la prestamos porque en general no estamos interesados en prestar plata para cosas que no sirven. Empezaron a decir al Indap o a Sercotec a mediados de los años 80, señores no queremos que ustedes entreguen servicios de extensión

>>

>>

agrícola, señores no queremos que ustedes den consultorías a través de sus funcionarios, queremos que ustedes tomen dinero, con ello contraten consultores y que el Estado se retire de la ejecución, y entre 1985 y 1992, el Estado chileno virtualmente se retiró de la ejecución de programas. Hay una continuidad entre la administración Pinochet y la administración Aylwin, mucho más énfasis durante la administración Aylwin, en términos de bajar cada una de las ventanillas de la atención directa, y son muy pocas las instituciones públicas de los distintos sectores minero, agrícola o industrial que hoy día continúan dando créditos. Son muy pocas las instituciones que continúan teniendo consultores propios de la institución que le dan el servicio.

Uno se pregunta por los sueldos miserables que ganan los funcionarios públicos, y ese es un problema de cada uno de nuestros países. Una persona que pretende generar desarrollo empresarial y que gana ese sueldo, la pregunta que uno se hace es ¿no tiene otra opción de mercado? el empresario, ¿está recibiendo un servicio realmente de primera calidad? al parecer no y por lo tanto, en general lo que el Estado le está entregando, no es desarrollo de capacidades competitivas.

A continuación vino un tercer modelo. En este modelito intermedio el Estado dice, yo no pongo consultores, pero yo

>>

## II.- FASE DE OPERATIVIZACIÓN

Aún cuando no existe un parámetro que marque la línea divisoria, entre un acontecimiento y otro, puede tomarse como referencia el momento en que se hacen efectivos el desembolso de los primeros créditos.

En ese proceso, no importando que tanta planificación se haya realizado para el buen logro de los objetivos, es hasta el final de un período cuando se pueden hacer algunas evaluaciones de el Programa en ejecución. El mismo no debe de detenerse, sin embargo de no tomarse las medidas correctivas, se pone en alto riesgo su existencia y la de sus recursos financieros.

Para el caso del SYME se ejecutaron dos fases de otorgamiento de créditos, denominadas carteras, lográndose una participación e inversión de la siguiente forma:

CARTERA	ONG's Ejecutoras	Organismos Cooperantes	Monto Quetzales otorgados	Número beneficiarios
88/91	14	6	64,062,230	17,094
92/93	10	5	40,194,522	8,703

Como puede observarse en la segunda etapa el número de ONG's disminuyó porque las mismas entraron también en un proceso de maduración, mediante el cual el tratamiento de otorgamiento de créditos se depuró y la selección no fue tan arbitraria como en el primer caso. Los organismos cooperantes se mantuvieron pese a que ya se contaba con recursos propios.

## III.- FASE DE EVALUACIÓN

Para lograr la permanencia de un Programa de esta naturaleza en el tiempo, es condición necesaria permitir la evaluación y medir tanto el impacto social, como económico que el mismo ha tenido. También es preciso revalidar, ajustar o reorientar la política interna del Programa.

Para el caso del SYME esta evaluación fue casual, pues se produjo como consecuencia de un intento de desestabilización política nacional. La frágil democracia guatemalteca se puso a prueba en mayo de 1993 e igualmente se puso a prueba a sus instituciones. La prueba fue superada pero con un alto costo, pues el período de ajuste ha sido largo y con dificultades en su nuevo despegue.

En esta etapa el Programa ha tenido severas transformaciones para lograr la incorporación más efectiva de núcleos poblacionales que mediante el financiamiento de proyectos productivos generen autoempleo y cuenten con posibilidades para reducir los niveles de pobreza. Así es como se incorporó el componente de género en los Sub-Programas. La institución misma se ha democratizado, pues se ha creado el Consejo Nacional como organismo político, en el también participan las ONG's y los empresarios con voz y voto en igualdad de condiciones numéricas. (4 representantes del sector Público y 4 del Sector Privado; dos de estos miembros de los Micro y Pequeños empresarios y los otros dos de las ONG's que participan con el Programa).

Se está apoyando la creación de Cajas Comunes en especial en las áreas más afectadas por el conflicto armado y en áreas rurales precarias. Se estudia la viabilidad de apoyar proyectos agroindustriales, dirigidos a grupos solidarios.

Para el SYME esta etapa ha significado reorientar su metodología de trabajo en la prestación de sus servicios, la que se encauzará a través de la diversificación y poder atender los requerimientos de los Micro y Pequeños Empresarios en forma integral.

La actividad de créditos a Microempresarios y Pequeños empresarios no es exclusiva; es necesaria la participación en proyectos que contemplen la capacitación, la asistencia técnica, el apoyo a la comercialización y la venta de garantías para que más empresarios tengan acceso al crédito.

>>

El enriquecimiento del Programa es a través de lograr la participación más decidida de los diferentes actores. Es así como en la actualidad se busca la autonomía del Programa no para desligarse de las actividades de gobierno, si no para darle mayor fortaleza y estabilidad. Esto es luchar por una institución más independiente pero igualmente comprometida con los propósitos de su creación.

#### IV.- CONCLUSIONES

Para el caso particular del SYME en Guatemala, el proyecto de cooperación entre el Sector Privado, el Sector Público y los Organismos Internacionales de cooperación ha sido un éxito. Pues las reglas han sido claras y la colaboración se ha entendido como la oportunidad de participar con responsabilidad, derechos y obligaciones.

La ejecución del Proyecto no es exclusiva del Gobierno. Si bien es cierto el despegue inicial fue incierto, toda vez se diera la multiparticipación se ha caminado en forma acertada. Se encaran ahora problemas suscitados por el incidente político de 1993 y por la urgente necesidad de hacer más extensivo el Programa.

En términos generales, los instrumentos de desarrollo de participación tripartita, efectivamente pueden ser articulados en tanto las condiciones de participación sean claras y comprometidas, y exista en forma particular la voluntad política de crear el Marco Jurídico adecuado y brindarle el apoyo con los recursos hasta donde sea posible.

#### Román...

contrato consultores. Llegó al empresario y le dice, okey, usted no va a pagar, pero yo le voy a poner un consultor que no es funcionario público, pero yo lo contrato. Esto significa que el Estado no provee los servicios, pero el Estado no genera un mercado, no coloca en manos del empresario la capacidad de decidir quién le entrega el servicio, de contratar, de comprar, de vender. Luego, un empresario que no sabe comprar, que no sabe vender con independencia del Estado, es un empresario que no desarrolla capacidades empresariales. El Estado papá está haciendo algo por él, el Estado gallina mete a los pollitos debajo de los brazos, y es obvio que no genera capacidades.

Es lo que empezó a hacer el Estado chileno, desde el año 92, a decir, señores, cortamos definitivamente donde podemos, donde hay condiciones para hacerlo, este modelo, le entregamos los subsidios a los empresarios y que ellos contraten a quien quieran, que quede en manos de los empresarios quién es el que va a proveer los servicios de modernización, y no en manos de la institución pública.

>>

Ponencia:

## LA EXPERIENCIA DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO PARA PYMES

Santiago Montoya

Secretaría de Comercio e Inversiones  
Ministerio de Economía, Argentina

...el éxito de las PYME tiene una relación directa, tanto con la equidad social que legitima y sostiene el programa económico del gobierno argentino, como con el desarrollo de la competitividad que la economía argentina requiere para insertarse de manera sustentable en el nuevo escenario internacional.

### Comentarios:

*Lo que hace surgir una duda con respecto a la descripción de la política de fomento en la Argentina es la falta de interacción del Estado con el empresariado ya en la fase del diseño de los instrumentos.*

\* Argentino. Licenciado en Ciencias Económicas y Contador Público, Universidad Nacional de Córdoba.

Fundación Mediterránea

Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana, IEERAL, Córdoba.

- Investigador Asociado  
- Director de la publicación *Novedades Económicas* (1991-1993)

- Miembro del equipo de la publicación *Análisis y Comentarios de Coyuntura* (1991-1993)  
Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación.

- Asesor del Secretario de Energía (1991)  
- Asesor del Viceministro de Economía y Servicios Públicos, Dr. Carlos Sánchez (Área de Gestión de programas en cooperación y financiamiento internacional, Banco Mundial, BID)

- Director Ejecutivo del Proyecto Joven Empresas.  
- Director Ejecutivo del Proyecto Micro Empresas.

Diversas publicaciones como columnista y articulista económico.

### I. INTRODUCCIÓN

El Gobierno de la República Argentina ha puesto en marcha, a partir de 1991, un conjunto de reformas estructurales de la economía nacional, caracterizadas tanto por su radicalidad como por el profundo sentido de viraje que han introducido en relación a los senderos recorridos con anterioridad a dicha fecha por las políticas públicas.

Los profundos cambios introducidos en la esfera económica, incluyeron la implementación de un nuevo régimen cambiario, un estricto control de las cuentas públicas, la racionalización de la estructura del estado nacional y del gasto público, la privatización de empresas públicas, una fuerte reducción en el número de empleados estatales, la apertura de la economía al comercio internacional y por último la desregulación de amplios sectores de la actividad económica.

En los hechos, la nueva política económica implementada por el estado argentino se ha caracterizado por su clara intencionalidad de consolidar al mercado en tanto mecanismo privilegiado de asignación de recursos, así como en cuanto espacio generador de las señales básicas, en torno a las cuales los distintos actores económicos se basen para la toma de decisiones.

Esta óptica, claramente innovativa en la historia de las políticas públicas argentinas, históricamente caracterizadas por la priorización del rol del Estado en la asignación de recursos, ha redefinido el rol del Estado concentrándolo en las tareas de gobierno y la sanción de normativas claras y estables. En ese nuevo escenario, caracterizado fundamentalmente por la estabilidad, el desempeño de la economía argentina ha superado todos los pronósticos.

No obstante lo señalado anteriormente, la transición, desde el viejo modelo basado en la sustitución de importaciones, a un nuevo esquema de economía abierta y crecientemente desregulada, no se ha operado de un modo homogéneo en todos los aspectos de la vida económica argentina.

Las rigideces macro y microeconómicas, los obstáculos a la libre movilidad de factores, así como la inercia de algunos esquemas regulatorios, se han expresado bajo la forma de rezagos en los procesos de reconversión de algunos sectores económicos, los cuales se han constituido en las señales de alerta que en definitiva han permitido abrir un espacio extremadamente significativo a la generación de innovadoras propuestas microeconómicas altamente innovadoras en materia de política económica.

Como todo cambio estructural, el proceso ha venido viviendo la economía argentina en los últimos años ha demandado una fuerte movilidad de factores y flexibilidad en la reasignación de recursos, desde los sectores mas rezagados y de menor dinamismo relativo, hacia aquellos otros que, hoy por hoy, están desempeñándose de un modo exitoso bajo las nuevas reglas de juego.

>>

Este proceso de reasignación de recursos, enfrenta muchas veces las rigideces de un sistema económico que por décadas ha sido poco dinámico y nada flexible. El reflejo más claro de esto es el estado actual del mercado laboral, en el cual los trabajadores desplazados desde los sectores declinantes (empresas públicas privatizadas, administración central, etc.) tienen dificultades de encontrar ubicación en los sectores en expansión. Esta dificultad está muy relacionada con los rezagos observados en la legislación laboral y en los sistemas de educación y capacitación para el trabajo, los cuales se han transformado en obstáculos para cerrar la brecha del desempleo, la que, de acuerdo a las mediciones de octubre de este año, ronda en torno al 20% de la fuerza de trabajo.

A nivel de empresas, las grandes firmas han desarrollado cambios profundos en sus dinámicas de inserción en mercados globales, observándose con mucha frecuencia como, con la asistencia de consultoras internacionales, especializadas en distintas áreas de management, tienden a reposicionarse en dichos mercados.

El sector PYME, sin embargo, enfrenta serias dificultades en relación al brusco cambio de escenario. Su reconversión es un desafío clave en la consolidación de la nueva organización de la economía argentina. La elevada incidencia de este estrato sobre el producto y el empleo (alrededor del 25% en el caso del primero y del 45% en el del segundo), así como sus fuertes eslabonamientos con las grandes empresas, permite sostener que el éxito de las PYME tiene una relación directa, tanto con la equidad social que legitima y sostiene el programa económico del gobierno argentino, como con el desarrollo de la competitividad que la economía argentina requiere para insertarse de manera sustentable en el nuevo escenario internacional.

Resulta entonces imprescindible para el actual proceso de transformación de la economía argentina, avanzar aceleradamente tanto en la ejecución de las grandes reformas macroeconómicas, como en las intervenciones de orden microeconómico que han comenzado a caracterizar este período de transición.

En ese sentido, la intervención del Estado en la vida económica se ha orientado a permitir el desarrollo y la profundización de los mercados de productos y factores, potenciando el libre despliegue de la acción de estos mecanismos de asignación de recursos y por ende de sus recursivos y positivos efectos sobre las expectativas y comportamiento de los agentes económicos.

Los estudios acerca de las pequeñas y medianas empresas (PYME) realizados en forma previa al diseño de los programas próximos a lanzar por la Secretaría de Comercio e Inversiones, muestran una combinación de factores positivos y de obstáculos que inciden sobre sus posibilidades de desarrollo.

A partir de los resultados de dichas encuestas se ha podido constatar la presencia de un nuevo dinamismo en este sector, la mayor flexibilidad y más en general, las emergentes capacidades de adaptación de la PYME a las nuevas condiciones, constituyen señales positivas de la evolución futura de este estrato. Sin embargo, las PYME presentan fuertes desventajas, en relación a las empresas de mayor tamaño relativo, vinculadas directamente con su escala reducida y con sus deficiencias técnicas y de gestión, reforzadas todas ellas por la ausencia de capacidades para la contratación y gestión de aquellos servicios de consultoría que les permitirían intentar superar sus déficit, en base a horizontes de gestión que se proyecten más allá de las capacidades y perspectivas propias de su reducida escala de operación.

De acuerdo a la información recopilada, hemos caracterizado al universo de las empresas pequeñas y medianas en tres grandes grupos.

En primer lugar, el conjunto de las firmas que no poseen aún una clara percepción del proceso de reestructuración que vive la economía, lo cual se ha traducido en consecuencias negativas sobre su actividad, en tanto ellas no se plantean de un modo consistente la necesidad de cambiar sus estrategias competitivas.

En segundo, se diferencian aquellas firmas que si bien visualizan claramente los nuevos desafíos, no saben enfrentarlos de un modo consistente.

Por último es posible identificar a un grupo minoritario, que entiende los aspectos claves de la reconversión que deben enfrentar sus estrategias competitivas y que tan sólo necesita asistencia en aspectos específicos para acelerar procesos ya en marcha.

**... las PYME presentan fuertes desventajas, en relación a las empresas de mayor tamaño relativo, vinculadas directamente con su escala reducida y con sus deficiencias técnicas y de gestión, reforzadas todas ellas por la ausencia de capacidades para la contratación y gestión de aquellos servicios de consultoría que les permitirían intentar superar sus déficit, en base a horizontes de gestión que se proyecten más allá de las capacidades y perspectivas propias de su reducida escala de operación.**

#### **Comentario:**

*Es equivalente a las distinciones que hacíamos de la demanda por servicios:*

- DEMANDA CIEGA, sin capacidad de identificar sus necesidades y debilidades.
- DEMANDA POTENCIAL, observa sus debilidades y los desafíos que se vienen, pero no sabe como pedir ayuda.
- DEMANDA EFECTIVA, tienen capacidad de expresar su demanda en el mercado y de concretarla, porque conocen las redes.

*(Apuntes para el desarrollo de un mercado de servicios para la PYME, JEM, mayo 1992)*

>>

**En el marco de nuestros programas entendemos la asociatividad como una estrategia de gestión que permite a las empresas PYME, entre otras cosas, optimizar la utilización de recursos, resolver problemas de escala y aumentar su poder de negociación en un contexto económico cada vez más globalizado.**

---

**Comentario:**

*Programas horizontales siempre corren dos riesgos: la profundización de brechas intrasectoriales así como el escaso impacto que generan debido a la dispersión de sus esfuerzos.*

---

*La discusión relevante no es la discusión fantasma "Estado máximo vs. Estado mínimo". En el centro del debate debería estar la preocupación: "¿Cómo llegar al Estado eficiente?"*

---

La opinión gubernamental predominante es que es poco lo que se puede hacer por el primer grupo de PYMES, nuestras propuestas se han orientado mas bien a asistir a los otros grupos a través de un conjunto específico de instrumentos.

De acuerdo a la teoría económica, los fundamentos para la intervención del Estado en esta área de problemas están dados por la existencia en ella de significativas fallas de mercado, a saber: des-economías de escala, asimetrías de información y externalidades. En ese sentido, la presencia de estas fallas dificulta el acceso fluido de la PYMES al conjunto de servicios necesarios para apoyar su propia reconversión (orientada al mercado interno o externo), lo que incluye no sólo facilitar el acceso de las PYME a la información sino también al asesoramiento y la asistencia técnica para la incorporación de tecnologías duras y blandas así como los servicios de capacitación para la actualización de las competencias de sus recursos humanos.

De hecho, al iniciarse el diseño de los programas destinados a PYMES, hemos seguido esta línea conceptual para justificar nuestra intervención.

En la Secretaría de Comercio e Inversiones del Ministerio de Economía de la Argentina, estamos trabajando en la implementación de dos programas para PYME que trabajan bajo un mismo enfoque (para la descripción de ambas iniciativas ver Anexo I).

En los aspectos operativos, y en lo que se relaciona con el tema específico de este seminario, los esquemas asociativos se muestran como alternativas que permiten potenciar estrategias competitivas favorables a las PYMES, así como su dinamismo y flexibilidad, de modo de avanzar en pro de superar los obstáculos que éstas enfrentan así como la ausencia de capacidades para demandar algunos servicios.

Como antecedentes sobre las ventajas de los esquemas de asociatividad, las experiencias registradas a nivel internacional indican que entre las razones que hacen al desarrollo sostenido de sus economías se encuentra el uso intenso del principio de asociatividad entre pequeñas empresas de un mismo sector, o de sectores complementarios.

Este documento tiene por objetivo presentar algunos lineamientos generales sobre los cuales se asientan el diseño de los programas argentinos destinados a las PYMES y mostrar la presencia transversal de los mecanismos de asociatividad en diversos componentes de los referidos programas.

Asimismo, es objeto de este trabajo ofrecer algunas reflexiones acerca del modo con que el Programa enfrenta dos clases de restricciones que dificultan el diseño y la implementación de políticas flexibles e innovadoras en la materia: unas, vinculadas a la reforma del Estado, actualmente en marcha; otras, relativas a las actitudes y expectativas de los empresarios PYME en el marco del nuevo contexto económico.

Finalmente, y con la simple expectativa de aportar al debate, se incorporan preguntas e ideas que pueden servir para el análisis de una cuestión más de fondo: la ubicación y el rol de estos programas, en el marco más amplio de la reforma del Estado y su relación con la sustentabilidad del modelo político y económico que Argentina está intentando construir desde hace media década.

## II. ASOCIATIVIDAD

En el marco de nuestros programas entendemos la asociatividad como una estrategia de gestión que permite a las empresas PYME, entre otras cosas, optimizar la utilización de recursos, resolver problemas de escala y aumentar su poder de negociación en un contexto económico cada vez más globalizado.

Las experiencias internacionales indican que como resultado de este tipo de estrategia se producen, también, importantes avances en materia de adopción de nuevas tecnologías, acceso a programas de capacitación y de financiamiento, mejoramiento de la gestión e incremento de la productividad del conjunto de la economía.

En la concepción del PRE y el PREX, la asociatividad permite dar respuesta, con un alto grado de flexibilidad, a los múltiples requerimientos de una población objetivo que debe actuar en un contexto de cambio permanente. Esta herramienta permite a las PYMES mantener la flexibilidad y capacidad de emprendimiento que las caracteriza, pero resolver al mismo tiempo sus problemas de escala.

Aunque no existen estadísticas ni relevamientos exhaustivos sobre el alcance y desarrollo de experiencias asociativas entre empresas argentinas, los contactos mantenidos con el mundo empresario durante la etapa de diseño nos permitieron identificar grupos de empresas que han iniciado experiencias asociativas para afrontar mercados externos sin contar con el apoyo público. Asentados en estas señales, entendemos que el diseño de los programas, al contemplar una oferta de servicios que permitan superar a las PYMES sus restricciones, transformarán a la asociatividad en un mecanismo adecuado para la operación de proyectos que serían inviables individualmente.

### **III. LA ASOCIATIVIDAD EN EL MARCO DE LOS PROGRAMAS PARA PYME DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO E INVERSIONES**

Como se señaló anteriormente las PYMES están caracterizadas tanto por la ausencia de recursos financieros y de gestión como por una escala insuficiente para el desarrollo de algunos negocios o la demanda de un conjunto de servicios.

En este contexto, las firmas se ven impedidas de contar internamente con las herramientas requeridas para resolver las dificultades que surgen de su necesidad de modernizarse.

Esta situación, por lo general ausente en el caso de las grandes empresas, tiene básicamente dos salidas para las empresas pequeñas y medianas. En primer lugar, la compra individual de la «expertise» necesaria y que no puede ser internalizada en forma permanente; en segundo, la asociación con otras firmas para sumar fuerzas y superar conjuntamente las restricciones.

La oferta realizada por el PREX y el PRE a las empresas está destinada a atender ambas posibilidades. En ese sentido, ambos programas se orientan a incrementar la productividad de las PYMES, a partir de la cofinanciación de servicios de asistencia técnica (incluyendo la compra de información), promoción comercial y acciones de capacitación.

Mientras que las acciones de asistencia técnica, promoción comercial y capacitación se enmarcan en los componentes que específicamente las promueven, el desarrollo de estrategias asociativas se estimulará desde el programa PRE y se permitirá a los grupos sumar el máximo grant individual para así financiar proyectos comunes de mayor envergadura.

Las empresas que accedan a los servicios que se ofrecen dispondrán de diversas alternativas con distintos niveles de profundidad (desde la toma de contacto con la temática asociativa a través de conferencias, reuniones o materiales de apoyo, hasta la posibilidad de desarrollar negocios sobre la base de esta estrategia) y con distinta duración en el tiempo (desde acciones puntuales como la compra conjunta de un servicio, hasta proyectos de mayor alcance de acuerdo con las necesidades de los grupos que se constituyan).

Es así como el concepto de asociatividad, asumido como estrategia a estimular y desarrollar entre las empresas, operará de manera transversal por medio de las distintas actividades que se proponen en los componentes.

### **IV. LAS CARACTERÍSTICA DE LA CULTURA EMPRESARIA DE LAS PYME.**

La reorganización de la economía argentina fue tan abrupta como la reforma del estado y su impacto sobre los distintos actores de la economía no se manifestó de un modo simétrico.

Las PYME, en efecto, tienen mayores dificultades de adaptación a los cambios, lo que se origina principalmente en razones financieras, tecnológicas, de conocimiento e información. Pero junto a esos motivos, sobreviven hasta hoy otras causas que aluden al tipo de actitudes y expectativas respecto del estado y el mercado: entre ellas, la búsqueda de la prebenda estatal antes que de la propia eficiencia, la falta de un concepto de subsidiariedad del estado, la carencia de autocritica sobre sus procesos productivos y la calidad de sus productos, la débil conciencia exportadora, la baja propensión a la asociatividad.

>>



**Las PYME no identifican correctamente las razones de sus dificultades y, en general, asignan a factores externos (el estado, el contexto internacional), las causas de su fracaso.**

Estos comportamientos -originados en la estructura de premios y castigos del anterior modelo económico y político vigente en la sociedad argentina- si bien difundidos en el conjunto del sector empresarial, se tornan en restricciones que afectan especialmente a las PYME y complican cualquier proceso de apoyo al sector.

En los citados estudios realizados tanto por el PRE como el PREX, se extrajeron valiosos datos referentes a esta cuestión, entre los cuales se destacan:

Las PYME no identifican correctamente las razones de sus dificultades y, en general, asignan a factores externos (el estado, el contexto internacional), las causas de su fracaso. Más del 95% de las firmas encuestadas por el PRE se consideran relativamente competitivas siendo que, simultáneamente, un 40% de dichas empresas han sufrido pérdidas en sus niveles de facturación (o lo han mantenido constante). En el caso de las entrevistas realizadas por el PREX a PYME exportadoras, sólo el 5% de los empresarios manifestó haber tenido, en el inicio de sus ventas al exterior, problemas con la calidad de sus productos, y apenas unos pocos reconocieron haber tenido inconvenientes por falta de conocimiento (el 2%) o de capacitación (el 1%).

Quizás consecuencia de lo anterior, la contratación de servicios de consultoría de asistencia técnica, para implementar cambios en su estrategia empresarial, aparece sólo excepcionalmente en las inquietudes del sector: todos los datos obtenidos sostienen que hay una notoria dificultad para visualizar la magnitud del impacto de la globalización en el posicionamiento de sus empresas.

Un trabajo para la Secretaría de Comercio e Inversiones, en base a una encuesta a PYMES exportadoras, pone de manifiesto que las estrategias de exportación no incluyen habitualmente cooperación empresarial con otras firmas argentinas (suele haberlo con otras del exterior). Las empresas sostienen que, en algunos casos, esto se debe a la falta de confianza entre las mismas. El estudio del PRE ratifica esta conclusión: las PYME no tienen práctica en la implementación de estrategias asociativas.

## **V. EL MODELO DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS PARA PYME**

El desarrollo de una política pública tendiente a asistir a la PYMES que adopte a la asociatividad como uno de las alternativas para superar sus restricciones, debe tomar en cuenta estas restricciones. No para rendirse frente a ellas, sino para diseñar políticas eficaces, viables y sustentables.

El desafío para el sector público es sumamente importante. No hacer nada en respuesta a este requerimiento del nuevo contexto económico, es tan malo como repetir esquemas del viejo modelo de estado: subsidios distorsivos, privilegios, burocracia discrecional, creación de oferta de servicios sin consideración de la demanda.

Una parte especial de ese desafío radica en el cambio de conciencia de los funcionarios y de los empresarios respecto de qué deben y qué no deben requerir, hacer y esperar los unos de los otros.

En dirección a realizar un aporte a este nuevo modelo que surge como una necesidad insoslayable para esta etapa de la reforma del estado, nuestro programa asume los siguientes lineamientos estratégicos:

### **a. Rol Subsidiario del Estado**

El Estado se limita al diseño, la coordinación y el control de la ejecución. Sólo toma directamente a su cargo las acciones que no puedan ser encomendadas al sector privado, evitando así un incremento en la estructura estatal.

### **b. Articulación institucional**

Los Programas contribuyen a la articulación de las instituciones y organismos que prestan servicios de apoyo a las empresas. Este criterio operativo tiene el propósito de contribuir a la racionalización de instrumentos y mecanismos, y a una efectiva vinculación entre los programas existentes y la demanda.

### **c. Evaluación de los resultados y de la gestión**

Las acciones deben diseñarse de manera tal que su evaluación sea factible. De igual manera, la gestión de los Programas debe regirse por principios de máxima eficiencia, a partir de la eficacia en la ejecución de las actividades. Un aspecto central lo constituyen también el seguimiento y control de las actividades, de manera tal que se garanticen estándares claramente identificados de calidad en los servicios.

#### d. Ejecución privada del gerenciamiento y de la prestación de servicios

A fin de no expandir la estructura estatal y garantizar que los costos administrativos de los Programas estén vinculados directamente al cumplimiento de sus objetivos, se ha previsto que la contratación del gerenciamiento de los Programas con empresas privadas, quienes serán los responsables de la ejecución de los componentes de Asistencia Técnica y de Capacitación. Estos contratistas serán remunerados mediante un mecanismo vinculado por una parte a su desempeño comercial; y por la otra, al resultado de las acciones cofinanciadas. A efectos de esta evaluación se definirán oportunamente los parámetros a ser utilizados.

Podrían existir además otras actividades de los Programas cuya ejecución sea transferida a instituciones del sector privado, tales como la realización de las acciones de apoyo a la oferta de capacitación y asistencia técnica, la administración de los directorios de consultores e instituciones de capacitación, etc.

En lo que respecta a los servicios que se desarrollen en el marco de los Programas, estos serán ejecutados por entidades del sector privado y por entes autárquicos del sector público, cuya selección dependerá únicamente de cada empresa.

#### e. Orientación por la demanda

Las acciones estarán orientadas por la demanda de los clientes. Se priorizarán las señales del mercado como orientadoras de la ejecución de los componentes y del presupuesto.

#### f. Autofocalización

Los Programas estarán abiertos a cualquier usuario potencial, sin preferencias de ninguna índole. Dentro del universo de las empresas, el diseño, la promoción a ser implementada y los niveles de cofinanciamiento se han concebido de manera tal que el Programa sea atractivo para el segmento de PYMES, y no para los grupos fronterizos del universo para los que, en un extremo, el aporte de los Programas sería marginal; y en el otro, el costo de transacción resultaría demasiado elevado frente al beneficio que podrían obtener.

#### g. Cofinanciamiento de las acciones

Las acciones de los Programas serán cofinanciadas entre los empresarios y el Estado, con un coeficiente promedio del 50%. Se cofinanciarán las acciones según el orden de presentación de las solicitudes ("primero llegado, primero servido").

#### h. Libre acceso a los servicios

Podrán acceder a los Programas todas las empresas demandantes de los servicios previstos por el mismo, provenientes de los distintos componentes del PRE, del PREX o de otros programas, y aquellas que se contacten espontáneamente con los ejecutores privados.

### VI. REFLEXIONES FINALES: LA HORA DE LA INNOVACIÓN

El tema de las políticas de cooperación pública-privada en la promoción de la asociatividad de PYME es útil también para abrir una discusión más de fondo: el de la reforma del estado y la sustentabilidad del modelo económico y político que hemos puesto en marcha en Argentina y que, aunque con matices, parece ser el dominante en la mayoría de los países de nuestro continente.

Tenemos la impresión de que la reforma del Estado en América Latina tiene un espacio material cada vez más reducido si sólo se asienta en privatizaciones de empresas públicas y ajuste fiscal. Tras una primera fase que requirió de una presencia central de esos instrumentos, el desafío dominante para el sector público es hoy generar la capacidad de elaborar propuestas innovadoras que permitan solucionar los problemas en una realidad microeconómica cada vez más dinámica.

Ella involucra a todas las iniciativas tendientes a lograr una mayor productividad y eficacia en los procesos administrativos, los recursos humanos, la ejecución presupuestaria, las prestaciones sociales, la promoción de la reconversión empresarial -tal el caso del PRE y el PREX- y demás actividades estatales, mediante la aplicación de modernas herramientas de gestión, muchas de ellas probadas con éxito en el sector privado.

**El tema de las políticas de cooperación pública-privada en la promoción de la asociatividad de PYME es útil también para abrir una discusión más de fondo: el de la reforma del estado y la sustentabilidad del modelo económico y político que hemos puesto en marcha en Argentina y que, aunque con matices, parece ser el dominante en la mayoría de los países de nuestro continente.**

>>

**Se trata, ahora, de iniciar una fase activa y creativa en la gestión pública que no amplíe los objetivos del estado, pero que cambie las formas de alcanzarlos.**

Ya no basta con recortar, eliminar o recorrer más velozmente los mismos viejos caminos. Se trata, ahora, de iniciar una fase activa y creativa en la gestión pública que no amplíe los objetivos del estado, pero que cambie las formas de alcanzarlos. Que no le invente más funciones, sino que incorpore las aptitudes gerenciales y las capacidades ejecutivas que la sociedad reclama en un sector público moderno. Que construya un Estado flexible adaptado a la dinámica de un mundo cuyos componentes sociales, culturales, técnicos, son cada vez menos rígidos.

Hablar de reconversión e innovación en el sector público implica abrir un amplio sendero para que las herramientas con que es eficiente y lucrativo el sector privado sean utilizadas por el estado para alcanzar metas públicas: desde mejorar su balanza comercial o combatir la pobreza hasta -en una pretensión más osada- brindar seguridad o mejor justicia para sus habitantes.

La promoción de la asociatividad de PYME puede ser -y es en nuestros programas- un aporte a ese proceso mayor. En el viejo modelo, el estado intervenía supletoriamente respecto del mercado: no apostaba a que este funcionara bien, sino a que asumía que jamás funcionaría.

En esa época, el campo de juego del accionar económico era el mismo aparato de gobierno. Así, al empresario no le convenía tanto ser competitivo como ser políticamente influyente: antes que bajar costos y aumentar la calidad, era preferible incidir en los funcionarios que redactaban regulaciones o distribuían subsidios. El mercado estaba politizado y el gobierno privatizado.

En el nuevo modelo, el estado actúa complementariamente respecto del mercado: actúa para que este funcione bien. Por una parte, el ámbito del mercado ha vuelto a ser el escenario de la economía. Por la otra, el Gobierno se resguarda como procesador de demandas públicas y asignador de recursos políticos, procurando no invadir el mercado ni ser invadido por este.

En el marco de esta redefinida relación entre estado y mercado, se hace confiable, consistente y viable una estrategia como la que el PRE y el PREX proponen.

Los estados latinoamericanos tienen un menor tamaño, un menor peso, pero mantienen la misma rigidez. El adelgazamiento no se ha traducido en mayor flexibilidad, y el mundo actual no sólo es más ágil, sino también más flexible. El gran riesgo es que la eliminación de actividades estatales innecesarias o contraproducentes termine consolidando un sector público pasivo: no sólo menos obeso sino, también, más débil, torpe e inútil.

Si se ha logrado el primer paso (ajuste, privatización) -y sin necesidad de relajar ni la disciplina fiscal ni la voluntad privatizadora-, ahora es necesario reforzar la fase de la innovación.

En materia de administración tributaria, de control y evaluación de políticas públicas, de políticas sociales, de inserción en el mundo, etc., etc., se abre un inmenso campo de trabajo para que, a través de iniciativas basadas en las demandas reales de los agentes económicos, se pueda mejorar la gestión del gobierno y, consecuentemente, aumentar su legitimidad.

Estamos trabajando para pasar del Estado que reacciona frente a la crisis, al Estado que acciona ante los desafíos del futuro. Lograr un incremento de la competitividad de nuestra economía mediante el uso de herramientas heterodoxas de apoyo a PYME es la prueba que nos hemos impuesto. Impulsar la asociatividad de pequeñas y medianas empresas valiéndonos de mecanismos tales como la asignación de recursos públicos según la demanda, el cofinanciamiento, la autofocalización y la compra en el mercado de capacidad de gerenciamiento y gestión de alto nivel para el sector público, es parte de nuestra estrategia.

El modelo de gestión del PRE y del PREX no pretende ser la única ni la mejor solución. Apenas intuimos que se trata de una propuesta válida frente a las cuestiones que empiezan a ocupar el escenario de la demanda pública. Y en este tiempo tan cambiante y dinámico, donde día a día se diluyen las viejas respuestas y aparecen nuevas preguntas, creemos que las nuevas respuestas están profundamente unidas a la capacidad de innovar.



Ponencia:

## EL RETO DE LA MODERNIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN PÚBLICO- PRIVADA

Carlos Cortez\*

Presidente Cámara Nacional de Industrias de Bolivia

**La protección que otorgaba el Estado a las empresas tanto públicas como privadas, cubría en realidad las deficiencias que en calidad y gestión tenían éstas y las que en la estructura administrativa, normativa y financiera tenía el Estado.**

### Comentario:

*El Estado, en vez de limitarse a un rol fiscalizador, debería asumir un rol importante en la constitución de un entorno propicio que dé sustento a estrategias del desarrollo económico.*

\* Economista, especialización en Comercio Exterior en el Instituto CEMLA, Universidad Tecnológica de Monterrey, México.

Funciones ejecutivas en el Banco del Estado de Bolivia y en la empresa privada, con el grupo Expobol S.A.

Servicios en The Coca Cola Company -Atlanta, USA y Embotelladora Cotoca S.A., en Bolivia.

Docente en el Instituto para el Desarrollo de Empresarios y Administradores "IDEA", dependiente de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.

Ha participado en la creación de programas de fomento a las exportaciones no tradicionales y de incentivo a las inversiones, con el BID, el FOMIN y la Corporación Andina de Fomento.

Actualmente, es presidente de la Cámara Nacional de Industrias de Bolivia y Representante en Bolivia de Anchor Packaging, USA.

La necesidad de asociarse y de cooperar entre los sectores público y privado, no es reciente, lo que si cambia es el modo y los alcances de dicha cooperación o asociación.

En el pasado la relación del sector privado con el Estado estaba dada por la búsqueda de una protección a su producción, en muchos casos obsoleta y sin posibilidades de mejoramiento. En este contexto, tanto las empresas como la administración del Estado perdieron competitividad y se volvieron ineficientes, dando lugar a que la asociación en la mayoría de los casos estableciera la creación de empresas que han tenido un rol, si bien protagónico a su vez han ocasionado grandes perjuicios en las economías de las diferentes naciones.

La protección que otorgaba el Estado a las empresas tanto públicas como privadas, cubría en realidad las deficiencias que en calidad y gestión tenían éstas y las que en la estructura administrativa, normativa y financiera tenía el Estado.

Es de aquí que surgen los principales desafíos que les plantea la globalización de la economía y la apertura e interdependencia de los mercados.

El reto es que tanto el sector privado como el sector público, deben modernizarse, deben definir áreas en las cuales debe cada uno desenvolverse y aquellas en las que deben complementarse y buscar una cooperación, todo con el fin de lograr una competitividad, no sectorial sino del propio país.

Los países que tienden a ser más competitivos son precisamente los que **no** buscan la competencia entre empresas que operan aisladamente y un Estado que se limita a reglamentar y monitorear. Los más eficientes son aquellos, cuyos sectores en forma coordinada, consiguen organizar procesos rápidos y efectivos de aprendizaje y toma de decisiones, conformando un entorno basado en conocimiento y tecnología.

En este sentido, en las empresas se deben adoptar nuevos conceptos de organización y adecuar su producción a nuevas tecnologías. Esta acción debe estar acompañada de políticas dinámicas que permitan la inserción competitiva de las industrias. Tanto la formulación como la implementación de estas políticas deber ser concertadas.

La competitividad de las empresas se enmarca en una organización que busca el diálogo y la toma de decisiones conjunta, que incluye a todos los sectores más importantes.

El Estado en forma concertada, elaborará y dictará políticas que permitan mejorar la competitividad empresarial, tanto en lo que se refiere a macro, como a micro políticas: tributación, ciencia y tecnología, comercial, infraestructura, financiamiento, educación, medio ambiente, desarrollo industrial, monetaria y cambiaria, entre otras.

Todas las labores de prestación de servicios al sector privado, que el Estado mantiene desde su forma «empresarial» y «paternalista», pasarán a ser prestadas en forma conjunta con el sector privado o pasarán a éste, para su manejo.

Por otro lado, las empresas en el contexto que se conforma, deben implementar acciones para mejorar su capacidad de gestión, sus estrategias empresariales, su capacidad de innovación y su acceso a tecnología, entre otros.

Sin embargo, debe establecerse que una total y absoluta libertad de mercado no es posible, dado que el Estado debe cumplir su fin de regular, para lo cual en forma conjunta se debe identificar los roles y papeles de cada uno de los sectores.

>>

**En países como los nuestros debe existir cierta participación estatal en el fomento a la producción, a través de acciones asociativas, las cuales deben estar orientadas principalmente a la búsqueda del socio «estratégico» en busca de competitividad.**

Debiendo establecer en forma conjunta las estrategias de ampliación de la base empresarial los gremios se constituyen en el núcleo de la concertación empresaria estatal. Este es el sentido asociativo que debemos buscar, del cual emerge el fundamento de una política asociativa que concerte y desarrolle para lo cual es necesario señalar que no bastan las reglas macroeconómicas que el Estado no puede abstraerse de participar en una política de desarrollo y que no bastan las tribunas sino que deben ser creados los instrumentos que operativicen estas políticas. Estos instrumentos tienen necesariamente que ser privados con participación estatal.

Estas búsquedas no son espontáneas sino promocionadas en las instituciones privadas con el Estado, buscando nuevas formas de acciones asociativas, las cuales deben contar con la normatividad estatal, estableciendo los gremios una labor de promoción de las mismas.

La siguiente labor sería la promoción del desarrollo empresarial, el cual no debe ser solamente espontáneo, sino orientado a buscar el ensanchamiento de la base empresarial como una política concertada, siendo los gremios quienes deben promover el nacimiento de empresas no dejando libremente este hecho al juego del mercado. Actualmente en Bolivia, la Cámara Nacional de Industrias, busca la concertación entre el sector público y el privado a diferentes niveles:

- Un trabajo conjunto en el diseño de políticas a través del Consejo Nacional de Exportaciones (CONEX), que es un órgano de carácter mixto.
- La prestación de varios servicios, por medio de entidades que tienen participación de ambos sectores (IBNORCA, INPEX).
- Por su parte la Cámara Nacional de Industrias, también está buscando la forma de incrementar y mejorar sus propios servicios a sus afiliados.
- La Cámara Nacional de Industrias, está promoviendo programas que permitirán la inserción de exportaciones no tradicionales en forma más competitiva de sus empresas afiliadas en el contexto internacional con la participación directa del BID, FOMIN y la CAF.
- Pretende poner en marcha un programa conjunto con el Gobierno, que permita la formación de una política nacional de fomento empresarial que apunte a:
  - Promover el desarrollo de la base empresarial.
  - Mejorar la calidad de gestión.
  - Facilite el acceso a financiamiento.
  - Fortalezca las instancias de trabajo asociativas.

De igual forma en el ámbito de la preservación del medio ambiente está realizando programas pilotos cuyos resultados serán tomados en cuenta en la reglamentación de las disposiciones legales ya dictadas (reglamentación a la Ley General del Medio Ambiente).

## Intervenciones:

### Jorge Mattar

...escuchamos de los señores García (Perú) y Montoya (Argentina) una descripción bastante detallada de como están viendo en sus países en general el tema de las políticas de apoyo a la pequeña empresa. La pregunta concreta, incluyo también al señor Bitrán (Chile), es en qué medida interviene el sector privado en la formulación, en el diseño de esa política.

El señor Montoya nos habló de que está en este momento armada y que se le va a presentar muy pronto al sector privado, se le está presentando una vez que ha sido bendecida por una gran cantidad de organismos y agentes, siendo el tema de la sesión de la tarde en qué medida sería importante desde su punto de vista que junto con el diseño que viene de las autoridades del sector público, se acompañara también estas actividades de diseño con una participación activa del sector privado, viendo esto como un tema también de asociatividad o cooperación público-privada. Y como una expresión de esto quisiera referirme a un comentario del señor

>>

### Comentario:

*Cualquier modelo de cooperación público-privada solamente puede funcionar con agentes privados y gremios de estos que sean independientes y que tengan la fuerza articuladora para negociar sus intereses con los organismos estatales.*

>>

Participación:

## APUNTES SOBRE ASOCIATIVIDAD Y COOPERACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Andrés Vicens Rosenbusch  
ASEXMA

### ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL TEMA

#### 1.- ASOCIATIVIDAD, ¿Cuestión de conciencia? Sí, pero conciencia de los propios intereses.

- Los empresarios grandes distinguen mejor el límite entre sus intereses particulares y los colectivos. Los empresarios chicos son más individualistas.
- La apertura y globalización de la economía hace tomar conciencia a las PYME de la necesidad de unirse.
- El liderazgo negociador y articulador de una organización gremial como ASEXMA viabiliza la asociatividad. Un PYME se siente mejor y con más confianza entre sus pares.
- Los altos costos de la gestión de comercio exterior imposibilita «correr con colores propios».
- El anzuelo de los subsidios de orientación asociativa y el temor a no participar de la fiesta, potencia el desarrollo asociativo.

#### 2.- COOPERACIÓN PÚBLICA-PRIVADA, reconocimiento de intereses comunes.

- La apertura internacional hace percatarse al empresario que hay una identidad nacional en juego y que debe coordinarse con el Gobierno.
- Las negociaciones de acuerdos comerciales sientan la base de la cooperación.
- Si los privados no asumen su responsabilidad, el Estado no se puede achicar y ser más eficiente y efectivo.
- La relación CORFO-ASEXMA, o cómo construir confianza entre el sector público y privado.
- Acciones privadas de interés público: Los privados asumen un rol en la sociedad y comparten con el Gobierno tareas de carácter nacional. El país es de todos y por todos.
- El sector privado puede hacer más eficiente la gestión pública además de contribuir como contraparte y activar la asociatividad.

Bitrán y quisiera hacerle la pregunta a los otros dos: ¿Cuál sería su opinión en términos de la selección de ganadores? Efectivamente, en Japón el gobierno eligió ganadores, a veces se equivocó, pero en otras le fue muy bien, y de ahí, creo que aprendieron mucho el resto de las economías del sudeste asiático, y hoy en día, creo que nadie duda del éxito económico de esta región, y en muchas de estas experiencias, los ganadores se eligieron no sólo por parte del gobierno, sino de acuerdo con los sectores privados, y en estos casos la probabilidad de éxito en la selección de los ganadores era mucho mayor.

#### Andrés Vicens

El tema de la cooperación público-privada también es un tema de identificar, y nuevamente, la globalización nos da la oportunidad de identificarlo de una vez por todas. Los intereses nacionales no son intereses de una parte de la sociedad, del sector privado o de la otra parte, el sector público. Si en definitiva el sector público es, en alguna medida, el sector privado organizado que se da una estructura, se da una forma regulada de operar. Entonces, los intereses nacionales, los intereses de los ciudadanos de un territorio, son comunes. Por lo tanto identificarlos, es el primer camino para lograr un camino común. Porque hay una cosa bien importante, y esa es la visión estratégica país.

Sin visión estratégica país, lo que se fomenta son las desigualdades. Con una visión estratégica país, al

>>

## Intervenciones:

### Vicens...

Estado y a todos los que forman una sociedad, las empresas no competitivas son un pésimo negocio. Traen todas las secuelas descritas por ustedes. Este concepto que en Chile y en el mundo hoy día se desarrolla en forma tan importante, el desarrollo con equidad, sólo se logra por la vía de la cooperación público-privada, pero entendiendo que cuando hay cooperación público-privada, hay responsabilidades compartidas.

...desde el punto de vista institucional, nuestra asociación ha entendido que la responsabilidad debe ser compartida. Significa poner de nuestra parte y en términos empresariales, significa ponerse sobre la mesa con recursos, porque él que no hace inversión no cree en su futuro y tradicionalmente cuando teníamos subsidios, los empresarios no se motivaban. La situación que teníamos era que, como no nos poníamos al caballo, no le mirábamos los dientes y por lo tanto no nos interesaba mayormente el negocio, simplemente aprovechábamos la ventaja que significaba un regalo, pero ese regalo se consumía como un par de chocolates.

Yo creo que un elemento que fomenta la cooperación, también, es el tema en este ámbito, de las negociaciones internacionales. Si algo ha potenciado el acercamiento del sector privado con el sector público, es que tenemos que negociar mejores condiciones para el acceso a mercados muchas veces protegidos, y no hay mejor manera de hacer esa negociación que participando en forma conjunta sector público y sector privado.



## CENTROS DE TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA (CTT - FONTEC)

Sylvio Campos Ortega

Director Ejecutivo  
Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo  
FONTEC- CORFO

### INTRODUCCION

La institucionalidad FONTEC ha sido concebida para actuar como uno de los tres organismos gestores del Programa de Ciencia y Tecnología instituido por el gobierno, siendo su misión fomentar las actividades de innovación tecnológica al interior las empresas productivas de bienes y servicios del país, a objeto de hacerlas más eficientes y competitivas a niveles internacionales. El Programa representa el mayor esfuerzo desplegado por la nación en torno a estas materias y tiene el mérito de impulsar en forma simultánea y sistémica el desarrollo de tres líneas de acción armónicas y complementarias entre sí. Consecuentemente, el Programa ha creado tres fondos que actúan como organismos gestores: FONDECYT que estimula la investigación científica y tecnológica de excelencia preferentemente en las universidades; FONDEF orientado a aumentar la cantidad y calidad de la oferta de I&D vinculando la universidad y los centros e institutos tecnológicos con las empresas; y FONTEC.

Como se ha dicho, FONTEC orienta su acción de fomento a conseguir que sean los propios empresarios quienes, enfrentados a las demandas y exigencias del mercado, encuentren una respuesta oportuna y flexible a tales exigencias mediante la realización de actividades de I&D, la ejecución de proyectos de innovación tecnológica, o creando o ampliando sus capacidades de infraestructura tecnológica que les permita controlar y mejorar la calidad de sus productos o de sus procesos productivos.

Es de considerar que las actividades de innovación tecnológica aplicadas directamente a los procesos productivos, desarrolladas por y para las empresas, representa la aplicación de una política novedosa en el ámbito nacional y, por tanto, conlleva un cambio sustancial en la cultura de gestión productiva que caracterizó a los empresarios del país por largas décadas. De ahí que el proceso de cambio conductual de los empresarios es relativamente lento y el potencial de desarrollo de este factor productivo está muy lejos de estar agotado.

De modo especial, FONTEC estimula todas aquellas iniciativas que potencien la transferencia de tecnologías entre empresas vinculadas a un mismo sector productivo para que vayan descubriendo y desarrollando sinérgicamente sus potencialidades. De este modo, se favorece la incorporación de un nuevo concepto: el de la «empresa-país», donde no es sólo una empresa aislada la que compite con productos de calidad sino que es la «marca país» la que se hace presente en los mercados internacionales. Masificación del conocimiento tecnológico y asociatividad empresarial son dos factores claves que se deben activar para lograr incrementos sustantivos de productividad y competitividad como nación.

Sin embargo, el balance a la gestión operativa de FONTEC, desde su creación a la fecha, muestra que la mayor parte del financiamiento se destinó a innovación en procesos y productos, en detrimento de iniciativas de proyectos de infraestructura tecnológica e implementación de Centros de Transferencia Tecnológica, que acusaron una escasa demanda por parte del empresariado. Ello preocupa, pues nuestro país necesita con urgencia potenciar este último tipo de proyectos, pues representan una excelente vía para avanzar en la aplicación del concepto de calidad total en todas las

### Comentarios:

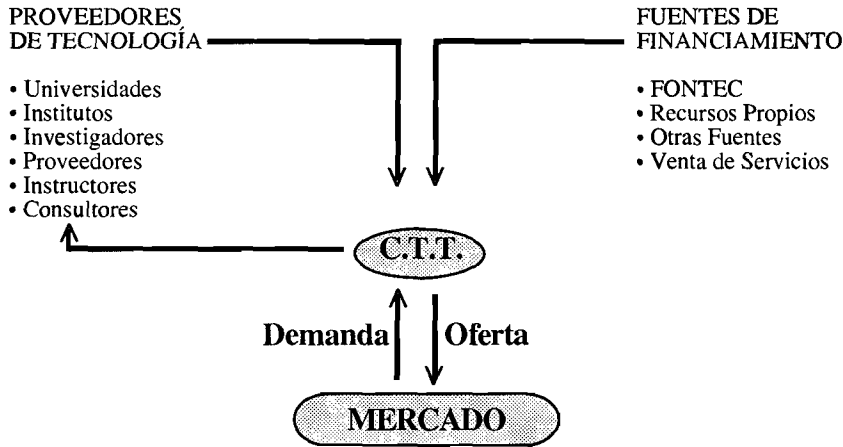
*Sin quitarle ni un ápice a la importancia del sector privado y por tanto al concepto de "demand driver", creo importante poner una lucecita de alerta respecto de la sobrevaloración que se hace en algunos casos respecto de las capacidades de los empresarios para conducir los procesos de desarrollo, por eso prefiero el concepto de articulación público-privada, para darle una connotación más estratégica o de largo plazo.*

*Programas de transferencia tecnológica necesariamente tienen que partir del diagnóstico que hacen los propios empresarios en cuanto a sus necesidades. La vinculación con otros actores, como universidades, va a resultar más fructífera en aquellos programas que estén enfocados territorialmente y que hayan surgido de una iniciativa empresarial con apoyo público.*

fases de la cadena productiva y porque multiplican la capacidad generadora de proyectos de I&D y de innovación tecnológica para las empresas asociadas. La externalidad, el cambio cultural y el potencial que desencadena un proyecto asociativo de esta naturaleza es muchísimo mayor que uno de innovación tecnológica patrocinado por una sola empresa.

Uno de los objetivos de esta ponencia es definir y caracterizar los denominados CTT-FONTEC con el propósito de contribuir a su conocimiento y divulgación, pues pese a que el Programa FONTEC dispone de los recursos financieros necesarios para estimular los centros indicados, el sector empresarial no ha respondido a la oferta de recursos financieros con la celeridad y en la cantidad deseada.

### CENTRO DE TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA CTT - FONTEC



#### EL CTT-FONTEC

Un concepto importante de destacar es que «es el mercado el que presiona sobre el agente productivo y es éste último el que debe responder a los imperativos de sus clientes o demandantes» Una respuesta adecuada la conseguirá el productor sólo si es capaz de competir en calidad y precios y ello lo logrará si está dispuesto a innovar permanentemente aplicando tecnologías de punta en las áreas de gestión, procesos y productos.

Un hecho relevante a considerar es que todo el esfuerzo innovador debe ser liderado y gestionado por el empresariado, quien, sólo cuando es superado en sus capacidades propias de desarrollo tecnológico, recurrirá discrecionalmente a comprar tecnología o a contratar los servicios de I&D que ofrecen otras entidades especializadas en el rubro tales como: universidades, institutos tecnológicos, consultoría especializada, proveedores de bienes de capital, etc.

Es decir, la iniciativa para vincular la empresa productiva con el mundo científico tecnológico, bajo este enfoque, nace desde el empresariado, quien selecciona, toma o deja el servicio tecnológico oferente de acuerdo a sus particulares intereses.

Es en atención a las consideraciones expuestas, que FONTEC propicia la creación de un Centro de Transferencia Tecnológica como producto de una iniciativa netamente empresarial y con propósitos utilitarios definidos que satisfagan a todos los asociados. Una vez constituido y organizado formalmente, el Centro estará en condiciones de discriminar sobre la forma y con cuáles entidades va a desarrollar su gestión.

La práctica ha demostrado que otro factor importante que debe tenerse en cuenta al concebir un CTT - FONTEC es que el Centro debe conjugar intereses comunes de los asociados con énfasis en los aspectos tecnológicos productivos y de gestión, materias que no siempre forman parte prioritaria de la agenda de las asociaciones gremiales empresariales. De allí que no sea conveniente implementar un CTT como una entidad derivada o subeditada a las organizaciones gremiales.

### Intervenciones:

#### Jaime García

El enfoque que he hecho en esta exposición, está referido básicamente al tema de coordinación interinstitucional, en el cual sí creemos que el Estado, por lo menos en lo que es el tema de pequeña y microempresa, con las implicancias de la informalidad que ha hecho referencia el señor Díaz, se necesita probablemente una mayor presencia de parte del Estado. Sin embargo en los programas en donde sí hemos puesto algunos recursos, han sido desarrollados básicamente a través del sector privado.

...Al Estado le competen básicamente dos roles muy difíciles de coordinar con el sector privado, y es difícil también que el propio sector privado los resuelva, como es el tema de la normatividad, en donde recogemos propuestas del sector privado. Pero, como Estado nos compete complementar una serie de regulaciones, que no están siendo consideradas, y que no permiten el acceso del sector de la pequeña y microempresa a los mercados de servicios. Y por otro lado, de regular también una serie de reglamentos que más bien obstaculizan el desarrollo de la actividad empresarial.

>>

### **Santiago Montoya**

Nosotros en Argentina, estuvimos utilizando y estamos utilizando el sistema de licitar entre un conjunto de bancos cuál es el que menor subsidio pide a la tasa de interés para colocar esos fondos a las PYME, pero eso está funcionando bien sólo en algunos casos. En general, no sé si está funcionando muy bien ese sistema, en general me parece que está llegando bastante poco a la empresa pequeña y mediana y está siendo más utilizado para bajar el costo promedio del fondeo, para finalmente terminar otra vez comprando la heladera o viajando a Europa, y no terminan haciendo lo que realmente se esperaba con esos fondos, que además en el caso de algunas licitaciones que se hicieron en Argentina, son fondos para inversión, fondos para ser utilizados en proyectos de largo plazo y terminan de cualquier otra forma.

De manera que me parece que el enfoque con que hay que analizarlo, es ese de tratar de examinar por qué es que el banco puede no estar interesado en prestarle a alguien cuando su negocio es prestar plata, recuperarla y cobrar por ello una tasa de interés. Esto podría hacerlo perfectamente con una PYME. Además está el problema de la información, de los fondos de garantía u otros instrumentos para resolver el asunto de las garantías para las empresas pequeñas y medianas, pero parece que eso es un instrumento un poco más tradicional. Todo esto de los costos de transacción financiera que enfrenta alguien que le quiere prestar a una PYME me parece que es un problema que todavía no está resuelto en la mayoría de los países o por lo menos no en Argentina.

## **DEFINICION DE UN CTT - FONTEC**

Proyecto presentado en forma asociativa, por más de cinco empresas productivas de bienes o servicios de un mismo sector productivo, que tiene por objetivo prospectar, desarrollar, difundir, transferir y adecuar tecnologías de gestión, de procesos o de producción teniendo presente la realidad de las empresas participantes, con el propósito de contribuir a su modernización productiva y, así, hacerlas más competitivas en los mercados, tanto nacionales como internacionales.

## **CARACTERISTICAS DE LOS CTT - FONTEC**

Integrados por empresas productivas privadas de un mismo sector. A este CTT también pueden incorporarse las empresas que forman parte de la cadena productiva, tales como proveedores de insumos o de servicios directos.

Preferentemente las empresas participantes deben estar ubicadas en una misma región geográfica para dar origen a polos de desarrollo.

Postular una organización jurídica con la intención de dar forma a una corporación o fundación de derecho privado sin fines de lucro y que tenga como giro principal la transferencia de tecnología a sus asociados.

Que se implementen con la clara intención de proyectarse en el tiempo.

Que se constituyan con el propósito de brindar servicios que reporten un claro beneficio económico a las empresas asociadas.

Que el CTT quede conformado por un conjunto de empresas que abarque todos los rangos y el espectro productivo del sector, desde el punto de vista de sus tamaños, patrimonios y uso de tecnologías, de modo que se favorezca un desarrollo armonioso y sinérgico de todos los participantes, teniendo presente que se apunta a desarrollar y potenciar una estrategia de comercialización «empresa-país»

Que la dirección administrativa del CTT, la formulación de su estrategia de desarrollo y su gestión operativa quede radicada en el conjunto de empresas en forma igualitaria, evitando la formación de grupos de poder.

## **CTT - FONTEC DEFINICION Y CARACTERISTICAS**

Asociatividad

Mismo Sector Productivo y Localidad

Misión : Transferencia de Tecnología

Objetivo: Modernización-Competitividad-Rentabilidad

Proyección en el Tiempo

Participación Igualitaria de Socios

## **PUNTOS VULNERABLES DEL CTT - FONTEC**

- Carencia de liderazgo
- Dependencia de entidades exógenas
- Confusión de roles
- Delegación de funciones de dirección
- Inadecuada Calificación Profesional de los Ejecutivos
- Concentración del poder en algunos socios

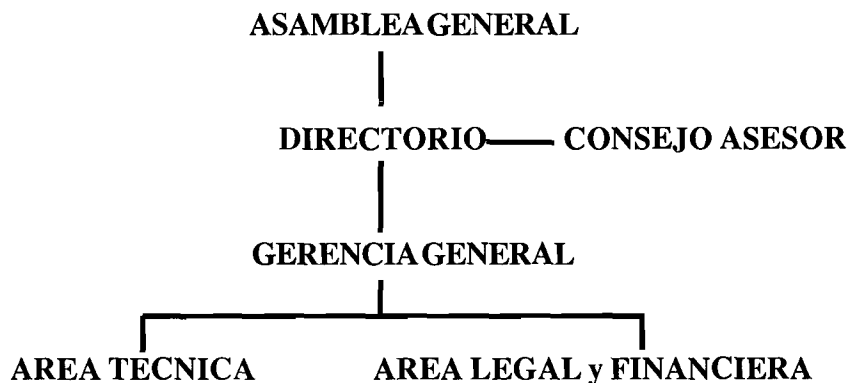
>>

## DE LA ADMINISTRACION

La estructura organizativa considerada como prototipo es la siguiente:

<b>Asamblea General de Socios</b>	Organismo máximo de dirección exclusivamente por los dueños o propietarios de las empresas participantes. Conjunto de socios a quienes el Directorio debe rendir cuenta periódicamente./Instancia en la que se toman las decisiones estratégicas de carácter general.
<b>Directorio</b>	Conformado por algunos miembros elegidos por los socios. Su función es proponer y aplicar estrategias de desarrollo, supervisar que se cumplan, e informar de sus resultados a la Asamblea General.
<b>Consejo Asesor</b>	Integrado por representantes de los distintos agentes que puedan contribuir al desarrollo del CTT: Empresarios, Entidades de Gobierno, Universidades, Institutos Tecnológicos, Agencias de Gobiernos extranjeros, Proveedores, etc.
<b>Gerencia General</b>	Su misión es velar por la eficiente administración y eficaz cumplimiento de las actividades al interior del CTT, tanto en el área técnica como legal, financiera y de administración. Además, desarrolla labores comerciales y de promoción con empresas nacionales y entidades gubernamentales y otros organismos, públicos y privados, nacionales e internacionales, vinculados al CTT. El Gerente General debe ser un profesional de alta calificación en gestión gerencial.
<b>Área Técnica</b>	Conformada por departamentos a los que se les asignará las siguientes funciones: desarrollo de proyectos, información técnica, diseño, informática y computación, laboratorios, programación y dictación de cursos y eventos, capacitación técnico-profesional, y toda otra actividad relacionada con el proceso de transferencia tecnológica.
<b>Área Legal, Financiera y de Administración</b>	Integrada por los departamentos Legal, Contabilidad y Administración, encargados de los asuntos legales y tributarios; registros y procesamiento contable y financiero; tesorería, cobranzas, adquisiciones, mantención; administración de personal y servicios de apoyo en general.

### MODELO ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL CTT



>>

**FONTEC aporta hasta un 80% del costo total del proyecto, incluyendo un 40% de subvención con un límite de US\$ 300.000.**

**ACCIONES DEL CTT**

- °Prospección de tecnologías a nivel nacional e internacional
- °Actualización tecnológica y formativa de los empresarios
- °Formación y capacitación de mandos medios y trabajadores
- °Información y transferencia tecnológica
- °Gestión de certificación y control de calidad
- °Formulación y ejecución de proyectos de innovación
- °Implementación de talleres y de procesos productivos de demostración
- °Contratación de expertos y consultores de nivel internacional
- °Programación de misiones tecnológicas y asistencia a ferias y exposiciones con el objeto de prospectar nuevas tecnologías y mercados.

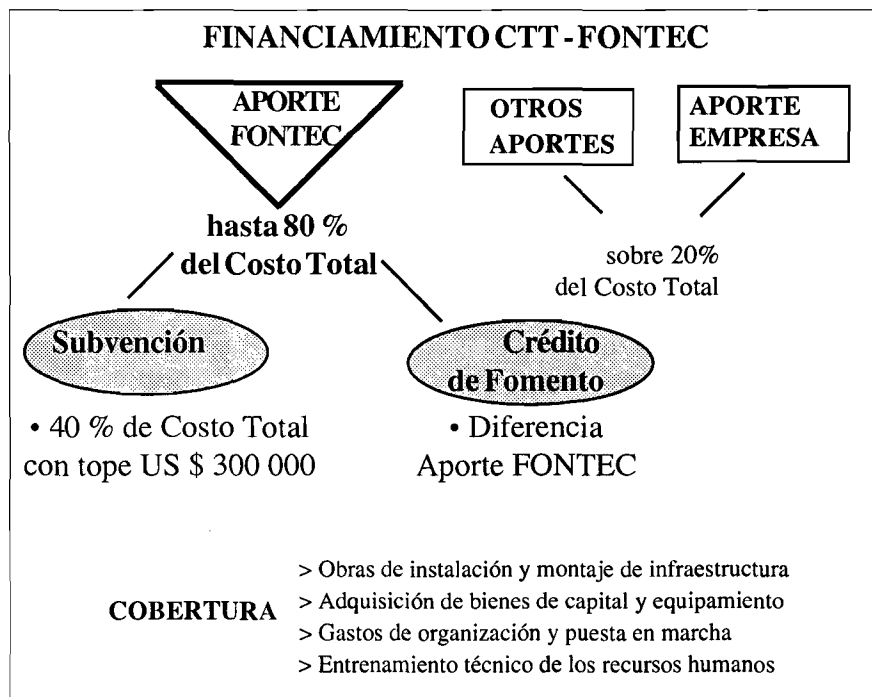
**FINANCIAMIENTO FONTEC**

FONTEC aporta hasta un 80% del costo total del proyecto, incluyendo un 40% de subvención con un límite de US\$ 300.000.- El resto del financiamiento asume la modalidad de Crédito de Fomento Tecnológico.

- Este financiamiento puede cubrir total o parcialmente:
- °Obras de instalación y montaje de infraestructura
  - °Adquisición de bienes de capital y equipamiento indispensables para la operación de transferencia
  - °Gastos de Organización y puesta en marcha del proyecto
  - °Entrenamiento técnico de los recursos humanos asociados a la operación del centro.

**ACCIONES DEL CTT - FONTEC**

- Prospección de tecnologías a nivel nacional e internacional
- Actualización tecnológica y formativa de los empresarios
- Formación y capacitación de mandos medios y trabajadores
- Información y Transferencia Tecnológica
- Gestión de certificación y control de calidad
- Formulación y ejecución de proyectos de innovación
- Implementación de talleres y de procesos productivos de demostración
- Contratación de expertos y consultores de nivel internacional
- Programación de misiones tecnológicas



**ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA**

>>

## CRITERIOS DE EVALUACION ECONOMICA DEL PROYECTO CTT

La concepción de un CTT y su misión inducen a sostener que esta unidad productiva tiene como propósito fundamental transferir tecnología de gestión y de proceso a todas las entidades que patrocinan la iniciativa, a objeto de hacer más eficiente sus procesos productivos y comerciales, elevar sus productividades, mejorar la calidad de sus producciones y, por ende, incrementar sus rentabilidades.

Considerando las funciones que desarrollará el CTT y que el precio de los servicios que brindará a sus asociados no será necesariamente el de mercado sino que será regulado atendiendo a su carácter de corporación de derecho privado sin fines de lucro, y teniendo en cuenta la forma en que se presupuesta administrar y gestionar la institución, se concluye que, a lo sumo, sus resultados operacionales y flujos monetarios debieran posibilitar la mantención del centro, permitirle servir sus obligaciones financieras y propender a la capitalización de sus excedentes para ir incrementando su patrimonio, renovar sus activos y ampliar su cobertura de servicios.

En atención a lo expuesto, la evaluación económica del proyecto debiera apoyarse en los beneficios directos que el CTT reportará a las empresas asociadas, siendo necesario determinar algunos indicadores de impacto económico. Por ejemplo, el «beneficio incremental» que reportará a las empresas el hecho de disponer del CTT.

Si se optare por evaluar el proyecto considerando el CTT como «unidad económica independiente», será necesario corregir los precios de venta de los servicios brindados a los asociados llevándolos a su valor real de mercado, o bien considerando el costo alternativo que tendrían éstos para los usuarios del CTT si los contrataran directamente con otros proveedores.



Hoy en día se está reflexionando mucho en torno a la idea de crear centros de transferencia de tecnologías. Son diversos los organismos, públicos y privados, universidades, institutos tecnológicos, programas de asistencia técnica de gobiernos extranjeros y de agencias internacionales, entidades financieras y bancarias internacionales, proveedores de bienes de capital o de tecnologías, etc. los que fomentan, propician y están dispuestos a financiar la concreción de este tipo de iniciativas.

Sin ánimo de discutir las peculiaridades, alcances y bondades que tienen las diferentes proposiciones, hemos estimado conveniente precisar las características que debe tener el proyecto que financia FONTEC.

Teniendo presente este propósito es que se ha elaborado estos apuntes.

>>

## **LA ACTUAL RED DE COMERCIALIZACIÓN DE LEGUMINOSAS DE GRANO SECO. EVALUACIÓN DE IMPACTO Y PROYECCIONES PARA EL PERÍODO 1995-2000**

Carlos Tello Cisternas\*

Fernando Segarra Gabarroche\*\*

INDAP, Chile

**El objetivo de este programa es «introducir mayores niveles de competencia en los mercados de sectores de fuerte concentración campesina, para mejorar la rentabilidad de su actividad agrícola, elevar sus ingresos y estimular la adopción de tecnologías modernas de producción, gestión y comercialización», promoviendo y facilitando la participación de los pequeños productores en los mercados nacionales y de exportación de legumbres.**

### **EL ACTUAL PROGRAMA DE COMERCIALIZACIÓN DE LEGUMINOSAS DE GRANO**

#### **Antecedentes**

En la temporada 1992-1993 se puso en marcha un programa de comercialización de leguminosas de grano. Este consiste en que INDAP entrega un crédito de operación a las organizaciones con el fin de que éstas compren, procesen, acopien y transporten los productos. Además el Servicio de Agronegocios presta asesoría en gestión comercial y operacional a las empresas campesinas participantes, a través de un consultor externo. Las organizaciones comercializan las legumbres a través de un canal común, utilizando los servicios de una empresa de corretajes de productos agrícolas de vasta experiencia en el mercado nacional e internacional. La empresa corredora presta además servicio de información de precios y mercados.

El objetivo de este programa es «introducir mayores niveles de competencia en los mercados de sectores de fuerte concentración campesina, para mejorar la rentabilidad de su actividad agrícola, elevar sus ingresos y estimular la adopción de tecnologías modernas de producción, gestión y comercialización», promoviendo y facilitando la participación de los pequeños productores en los mercados nacionales y de exportación de legumbres.

En la temporada 1993-1994<sup>2</sup>, el Programa operó, entre las regiones IV y IX, con la participación de 13 organizaciones que comercializaron frejoles, garbanzos, lentejas y arvejas, superando las 1.600 toneladas. Del mismo modo, en la IX Región operó un plan piloto con el Programa Multinstitucional Maquehue en la compra y preparación de lupino para exportación, comercializándose alrededor de 200 toneladas.

En la última temporada (1994-1995) participaron 17 organizaciones campesinas (una de ellas en dos regiones), que representaron a 43 organizaciones de base, las que establecieron 24 bodegas en 20 localidades entre la IV y IX Regiones, estos Poderes Compradores adquirieron 3.300 toneladas de productos a 4.000 pequeños productores, beneficiarios directos del Programa.

#### **2. Indicadores de Impacto relevantes en las tres temporadas**

Si se considera como referencia los 90 segmentos agro-climáticos identificados por CIREN-CORFO entre la III y X regiones y la clasificación de uso de suelos elaborada por Echeñique y Rolando, es posible cuantificar la cobertura del programa.

La mayor intervención del programa se realiza en garbanzo con una cobertura del 47% de los segmentos que producen este rubro, en fréjol la cobertura es del 34%, en arveja y lenteja el 11% y en lupino la intervención es en cuatro comunidades en el principal centro productor que es Temuco.

\* Chileno. Ingeniero Agrónomo, Universidad Católica de Valparaíso.

Consultor de Apoyo Técnico en el Sub-Dep. de Servicios de Agronegocios, Dep. de Servicios de Desarrollo Agropecuario, Inst. de Desarrollo Agropecuario, INDAP, Ministerio de Agricultura, Chile.

\*\* Los editores no recibieron la nota biográfica de F. Segarra G.

El Cuadro Nº1 muestra la evolución del Programa, tanto en organizaciones campesinas, como en cantidad de especies que lo abarcan, habida consideración de las regiones del país cubiertas con su accionar, en Cuadro Nº 2 es posible ver el detalle de las organizaciones y los volúmenes comercializados por rubro, en las tres temporadas del Programa.

#### CUADRO Nº 1.

##### NUMERO DE ORGANIZACIONES PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE COMERCIALIZACION DE LEGUMINOSAS DE GRANO, PODERES DE COMPRA, NUMERO DE ESPECIES Y REGIONES ABARCADAS.

TEMPORADA	ORGANIZACIONES	PODERES DE COMPRA	ESPECIES	REGIONES
1992 - 1993	4	6	2	VI,VII,VIII
1993 - 1994	13	21	5	IV,V,VI,VII,VIII,IX
1994 - 1995	17	24	6	IV,V,VI,VII,VIII,IX

Fuente: Subdpto. de Servicios de Agronegocios de INDAP

##### CUADRO Nº2 APOORTE DE RECURSOS FINANCIEROS AL PROGRAMA DE COMERCIALIZACION DE LEGUMINOSAS DE GRANO, EN LAS TRES TEMPORADAS.

ITEM	1992-1993 (M\$)	TEMPORADA 1993-1994 (M\$)	1994-1995 (M\$)
crédito corto plazo operación	150.000	358.000	512.000
crédito corto plazo fomento de siembra	20.000	6.000	2.000
crédito largo plazo	0	47.000	0
subsidio apoyo gestión técnica y comercial	3.000	5.840	8.280
subsidio a difusión	350	450	200
TOTAL	173.020	417.290	522.480

Fuente: Subdpto. de Servicios de Agronegocios de INDAP

Como se puede apreciar, la incorporación de nuevas Empresas Campesinas ha sido sostenida, lo que ha permitido cubrir buena parte del territorio agrícola nacional.

La participación de otras Empresas Campesinas ha permitido, incursionar, en el valle central, en la precordillera y cordillera de la costa, lo que ha condicionado la comercialización de especies tales como la lenteja, arveja y chícharos. Así también, la inclusión del Proyecto Maquehue de la IX región, compuesto por cuatro organizaciones mapuches, ha posibilitado exportar directamente lupino, producto característico de la mencionada Región.

Los volúmenes totales comercializados han crecido desde 520 toneladas en 1993 a 1.800 toneladas en 1994 y en 2.300 toneladas en 1995, crecimiento relacionado con el mayor número de empresas campesinas que integran el programa pero mayormente está originado en las mayores capacidades de gestión desarrolladas por las empresas campesinas.

Interesante resulta comprobar como a través de las temporadas de funcionamiento del Programa, se ha ido incrementando la participación de los pequeños productores. Las cantidades de frejoles, garbanzos, arvejas y lupino han experimentado un crecimiento notable, lo que demuestra el impacto positivo que ha tenido la propuesta original desarrollada. Las lentejas, en cambio, han tenido como principal escollo las importaciones sucesivas desde Canadá, a precios imposibles de competir, lo que

>>



sumado al evidente deterioro en la calidad del producto nacional en términos de calibre, hacen de este rubro un producto muy marginal.

Sin embargo, no se puede desconocer, que la estrategia comercializadora ha rendido frutos positivos, toda vez que las organizaciones posibilitaron la obtención de mejores precios al productor, produciéndose con ello diferenciales importantes en beneficio directo de quienes comercializaron con el Programa e indirecto en las zonas productoras, por la mantención de precios estables y muy competitivos (efecto regulador de precios en el mercado nacional).

A continuación es posible observar en el Cuadro N°3, el diferencial de precios promedio obtenido a nivel de productor en las tres temporadas, en situación con y sin Programa.

#### CUADRO N° 3.

#### DIFERENCIAL DE PRECIOS PROMEDIO A NIVEL DE PRODUCTOR EN LAS TRES TEMPORADAS, EN SITUACION CON Y SIN FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA DE COMERCIALIZACION DE LEGUMINOSAS DE GRANO.

ESPECIES	1992-1993\$ (1)	1993-1994 \$ (2)	1994-1995
Frejol Negro	24,0	35,5	28,4
Frejol Hallado	15,0	33,0	26,6
Frejol otras var.	38,0	40,1	74,6
Garbanzos	44,0	72,5	103,6
Lentejas	-	5,0	1,7
Arvejas	-	22,0	16,0
Lupino	-	19,5	23,1
Chícharo	-	-	18,0

Fuentes: Subdepartamento de Servicios de Agronegocios de INDAP

Valores expresados en pesos nominales.

(1) Frejoles y garbanzo situación sin Programa, temporada 1992-93, donde se verificó diferencial de precios pagado por el Programa y la competencia.

(2) Lenteja, arveja y lupino, situación sin Programa, temporada 1993-94, donde se verificó diferencial de precios pagado por el Programa y la competencia.

Los usuarios directos e indirectos de este Programa en la última temporada ascendieron a 54 mil pequeños productores, la evolución en las tres temporadas se visualiza en el siguiente cuadro.

#### CUADRO N° 4.

#### NUMERO DE USUARIOS DIRECTOS E INDIRECTOS EN LAS TRES TEMPORADAS DEL PROGRAMA DE COMERCIALIZACION DE LEGUMINOSAS DE GRANO.

TEMPORADA	1992-1993	1993-1994	1994-1995
N° usuarios directos	453	2.713	4.010
N° usuarios indirectos	14.000	37.000	50.000
<b>TOTAL</b>	<b>14.453</b>	<b>39.713</b>	<b>54.010</b>

Fuente: Subdepartamento de Servicios de Agronegocios de INDAP

La estrategia comercializadora ha rendido frutos positivos, toda vez que las organizaciones posibilitaron la obtención de mejores precios al productor, produciéndose con ello diferenciales importantes en beneficio directo de quienes comercializaron con el Programa e indirecto en las zonas productoras, por la mantención de precios estables y muy competitivos (efecto regulador de precios en el mercado nacional).

Finalmente en este indicador de evaluación de impacto se señala en el Cuadro Nº 11 la incidencia del Programa en el incremental total de ingresos en dinero por temporadas de los usuarios directos e indirectos del Programa .

Respecto a la incidencia del Programa sobre la producción comercializable del país, considerando que la producción nacional tiene diferentes destinos, como lo es la exportación, lo reservado para semillas de la próxima siembra, lo vendido para el consumo interno y lo consumido por los mismos productores.

De lo anterior se deduce, que al hacer una estimación, respecto de los parámetros expuestos, se comercializa realmente alrededor de un 85 al 90% de lo producido.

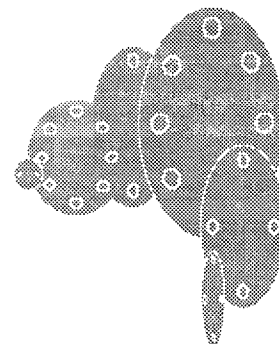
Asumiendo para los efectos de este estudio un 87% de venta real, respecto de lo producido, nos da la siguiente incidencia respecto a la producción nacional comercializable) y respecto a la producción campesina comercializable, ver Cuadro Nº 5).

#### CUADRO Nº 5.

#### INCIDENCIA PORCENTUAL DEL PROGRAMA DE COMERCIALIZACION DE LEGUMINOSAS DE GRANO EN LA PRODUCCION NACIONAL CAMPESINA COMERCIALIZADA DE LEGUMBRES, POR ESPECIES, EN LA TEMPORADA 94-95.

FREJOLES	GARBANZOS	LENTEJAS	ARVEJAS	LUPINOS
5,28%	17,96%	3,72%	29,06%	2,95%

Fuente: Subdpto. de Servicios de Agronegocios de INDAP



Estos parámetros permiten sostener, que en términos generales el Programa de Comercialización de Leguminosas de Grano, tiene una incidencia estimada en el mercado nacional de legumbres de un 2,8% y 6,1% de la producción campesina.<sup>4</sup>

Se estima, además que la incidencia del Programa de Comercialización en el rubro fréjol de exportación fue del 1,6%, similar a la temporada anterior que llegó al 2%.

Esta participación del Programa en el mercado de las legumbres, ha tenido un efecto muy positivo en cuanto a los niveles de precios pagados a los pequeños productores. Es así que la presencia de los Poderes Compradores y los precios ofrecidos, ha provocado que los intermediarios y las propias exportadoras se hayan visto en la obligación, de comenzar la temporada con precios más altos y constantemente ajustarlos a los precios internacionales, situación que no era habitual.

### 3. Proyecciones del Programa de Comercialización de Leguminosas de Grano para el Período

#### 3.1 Aumento de la cobertura del programa

El aumento de la cobertura, en lo territorial; se logrará través de la incorporación de nuevas empresas campesinas para el establecimiento de un mayor número de poderes compradores.

Se estima que de mantenerse las 16 organizaciones participantes en la temporada 1994-1995, se requerirían otras 19 organizaciones, estableciendo igual número zonas productoras de legumbres entre la IV y X regiones.

El aumento de cobertura también se logrará con la incorporación de nuevos rubros. Ya se contempla la inclusión de haba var. Portuguesa. Este producto ya cuenta con algunas interesantes experiencias chilenas en mercados Orientales y Americanos.

Este rubro se presenta como muy interesante por tener una amplia zona de producción, prácticamente todas las zonas de riego y secano del país. Además puede reemplazar al trigo en las rotaciones después del fréjol. Es un cultivo que tiene bajos

>>

**...es necesario establecer un mecanismo fluido de exportación directa, ya sea contratando los servicios de una empresa exportadora, en sociedad con una de ellas o formando una estructura de propiedad campesina con capacidad exportadora.**

costos de producción y podrían obtenerse precios interesantes en los calibres grandes (20 mm).

Otro rubro a incluir será el fréjol var. frutilla, que se inició en forma experimental en la temporada 1994-1995 por una de las Empresas Campesinas integrante del Programa. La evaluación preliminar lo muestra como un cultivo de interesantes perspectivas por el corto período de siembra a cosecha y por los buenos precios que históricamente presenta.

### **3.2 Mejorar los canales de comercialización y la articulación a los mercados**

La mayor innovación a implementar en las próximas temporadas, se refiere al mecanismo de comercialización. A partir de la experiencia de la temporada 1994-1995, se hace irreversible el proceso de venta directa a los puntos de destino, es decir es necesario establecer un mecanismo fluido de exportación directa, ya sea contratando los servicios de una empresa exportadora, en sociedad con una de ellas o formando una estructura de propiedad campesina con capacidad exportadora.

Si bien es cierto este sistema aumentará los riesgos, también permitirá a las organizaciones acceder a mejores precios y a la vez estarán en condiciones de pagar, efectivamente, los mejores precios de mercado, aumentando el nivel de competencia y los ingresos de quienes comercialicen a través de sus organizaciones.

Este trabajo a desarrollar en el Programa, apunta a crear una figura comercial de propiedad de las organizaciones campesinas (Holding de empresas campesinas distribuidas en las distintas regiones del país), que logre obtener el financiamiento de las organizaciones, la planificación de las producciones, la utilización de mayor tecnología, como el uso de semillas certificadas; que permita aumentar la competitividad en los mercados a través de mayores rendimientos y calibres, y colocar las producciones campesinas en los mercados extranjeros a precios que aseguren una mayor rentabilidad de la producción campesina.

A esta figura comercial de empresa comercializadora, apunta la operación de una Empresa Comercializadora Agrícola de Segundo Piso, que se proyecta iniciar en su fase de puesta en marcha, a través del fortalecimiento de las empresas de primer piso que la conformarán, a partir del segundo semestre de 1995.

En el caso particular del lupino, a partir de la experiencia acumulada por los cuatro Comités de Pequeños Productores del Programa Maquehue, se proyecta la constitución de un Consorcio Comercializador que apunte a comercializar y exportar progresivamente al menos el 30% de la producción regional del lupino.

La manera de enfrentar la colocación de la producción de legumbres campesinas, de interés en el mercado externo, será iniciado en el segundo semestre de 1995, con un Programa de Fomento a las Exportaciones, articulado con ProChile. En este contexto, se elaboró un proyecto que considera un estudio del mercado internacional de las legumbres y una misión comercial a los países del Asia Pacífico y países latinoamericanos, para establecer los vínculos necesarios para consolidar con éxito la línea de exportación.

Perfeccionar el sistema de información periódica (fono-fax, emisoras radiales) de precios y mercados regionales para la toma de decisiones en el momento de la venta.

Además se avanzará en los mecanismos de recuperación del IVA campesino, a través de las propias Empresas Campesinas que funcionan como empresas retenedoras, para posteriormente avanzar en la regularización de la situación de los pequeños productores ante el tema tributario.



*En este capítulo se han incluido, junto a la ponencia de Francisco Albuquerque, que da sustento a una mirada que introduce el territorio como sistema capaz de generar desarrollo, sobre la base de los recursos endógenos y de la articulación con los niveles meso y macroeconómicos, algunas experiencias de articulación público-privada y asociatividad empresarial que tienen una clara connotación territorial.*

#### **Comentario:**

*La visión territorial no significa preguntarse por las consecuencias que tienen la política macroeconómica o los instrumentos diseñados a nivel central sobre el nivel local. En primer lugar se trata de un cambio de óptica: Dada la heterogeneidad de los sectores económicos y sociales, se pone énfasis en el tejido de relaciones que establecen los distintos actores. Y este tejido se da en un contexto territorial que tanto puede explicar rezagos como albergar un gran potencial para llevar a cabo estrategias de desarrollo que no son diseñadas e implementadas desde el nivel central sino que surgen desde lo local.*

\* Es Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid

Ha sido profesor del Departamento de Estructura Económica Mundial y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.

Investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de España.

Ha sido consultor del BID y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) (Facilidad de Pequeña Empresa, programas de apoyo al desarrollo productivo y competitividad de la pequeña empresa, El Salvador y Costa Rica)

Es Director de Políticas y Proyectos Sociales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), del Sistema CEPAL de Naciones Unidas.

**Ponencia:**

## **ESPACIO, TERRITORIO Y DESARROLLO ECONOMICO LOCAL**

Francisco Albuquerque\*

ILPES, Chile

#### **RESUMEN**

El concepto de «espacio» como soporte geográfico en el que se desenvuelven las actividades socioeconómicas, suele llevar implícita la idea de homogeneidad y en él preocupan fundamentalmente los temas relacionados con la distancia, los costes de transporte, la aglomeración de actividades, o la polarización del crecimiento. Pero, desde la perspectiva del desarrollo local y regional, nos interesa básicamente otro concepto diferente, como es el de «territorio», que incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus actores sociales y su movilización en torno a estrategias socialmente construidas, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial. En este sentido, resulta obligado razonar en términos de «territorios socialmente organizados», pensados en función de sus capacidades para materializar dichas innovaciones y para generar sinergías positivas entre los responsables de las actividades productivas, esto es, en el conjunto del tejido empresarial. Al referirnos a un territorio incluimos, naturalmente, tanto a los gestores públicos locales y/o regionales, como a los actores privados empresariales y el conjunto de la sociedad civil. El desarrollo productivo no es sólo una cuestión que dependa de las directrices e intervenciones del Estado, ni tampoco es resultado tan sólo de las actividades empresariales privadas. Dicho desarrollo depende de cómo el conjunto de la sociedad organiza su producción material.

#### **1. La diferencia entre «espacio» y «territorio»**

El concepto de «espacio» como soporte geográfico en el que se desenvuelven las actividades socioeconómicas, suele llevar implícita la idea de homogeneidad y en él preocupan fundamentalmente los temas relacionados con la distancia, los costes de transporte, la aglomeración de actividades, o la polarización del crecimiento. Pero, desde la perspectiva del desarrollo local y regional, nos interesa básicamente otro concepto diferente, como es el de «territorio», que incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus actores sociales y su movilización en torno a estrategias socialmente construidas, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial. En pocas palabras, frente al concepto de «espacio» como contexto geográfico dado, nos interesa resaltar el concepto de «territorio» como factor de desarrollo.

El enfoque macroeconómico predominante en la visión convencional de la ciencia económica, al centrarse en los grandes agregados promedio (inflación, déficit público, ritmo de crecimiento del producto interno bruto, déficit de la balanza de pagos, etc.), elimina la consideración de los actores socioeconómicos reales, al tiempo que contempla el espacio geográfico como contexto, pero nunca al territorio como factor de desarrollo. Desde nuestra perspectiva se insiste, pues, en que no existe una homogeneidad del espacio, sino una diversidad de situaciones y movimientos protagonizados (allá donde tienen lugar) por los actores territoriales socialmente organizados.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación están alterando sustancialmente la economía y la sociedad contemporáneas. Ellas no son sino un elemento principal de la profunda reestructuración tecnológica, organizativa, social e institucional a la que asistimos desde la fase recesiva de la anterior «onda larga» de

>>

la acumulación capitalista. Todos los procesos productivos y formas de organización del trabajo, así como los diferentes tipos de productos y servicios, y las instituciones que procuran la regulación de los procesos socioeconómicos están sometidos, pues, a cambios radicales de enfoque y de contenido.

En estas circunstancias, de poco sirve pensar únicamente en el «espacio», esto es, en términos de distancia o costes de producción, ya que lo esencial es cómo introducir innovaciones tecnológicas, sociales y organizativas en el conjunto del entramado productivo y empresarial; para lo cual resulta también preciso definir el nuevo papel del Estado central y del conjunto de administraciones públicas territoriales en la planificación del desarrollo económico y social.

En este sentido, resulta obligado razonar en términos de «territorios socialmente organizados», pensados en función de sus capacidades para materializar dichas innovaciones y para generar sinergias positivas entre los responsables de las actividades productivas, esto es, en el conjunto del tejido empresarial.

Al referirnos a un territorio incluimos, naturalmente, tanto a los gestores públicos locales y/o regionales, como a los actores privados empresariales y el conjunto de la sociedad civil. El desarrollo productivo no es sólo una cuestión que dependa de las directrices e intervenciones del Estado, ni tampoco es resultado tan sólo de las actividades empresariales privadas. Dicho desarrollo depende de cómo el conjunto de la sociedad organiza su producción material. De hecho, el logro de la eficiencia productiva y competitividad de las empresas privadas es función «sistémica» de todo un conjunto de actividades que costea la sociedad, como las educativas y de capacitación de los recursos humanos, las de salud, higiene y vivienda, las de la adecuada resolución de conflictos en el sistema judicial y, sobre todo, las ocupadas en garantizar la existencia de los recursos estratégicos o servicios avanzados a la producción en el triple frente de la información, la capacitación y el acceso a la financiación.

De ahí la importancia de la intervención indirecta de los poderes públicos territoriales como «animadores» en la construcción de ese «entorno» de servicios que, de forma sistémica, facilite o haga posible el desarrollo productivo y empresarial. Esto quiere decir que el Estado y las administraciones públicas territoriales deben intervenir decisivamente en la planificación del desarrollo económico, aunque diferentes son, sin duda, los contenidos, instrumentos, actores y enfoques de dicho proceso de planificación del desarrollo. En el momento actual, dicha intervención debe ser más estratégica y participativa, y encaminada esencialmente a crear los espacios de concertación necesarios entre los diferentes actores sociales en pos de un logro común, cual es el desarrollo socioeconómico territorialmente equilibrado.

## 2. Cambios principales en el régimen de producción postfordista

Como sabemos, los cambios principales en los regímenes de producción actuales, están transitando desde las formas estandarizadas propias de la producción en masa basadas en las economías de escala, a la búsqueda de las economías de variedad. El paradigma de la «producción flexible» o postfordista subraya, pues, el interés de la producción diversificada y de calidad, según los diferentes «nichos» de mercado identificados en una demanda segmentada y en constante cambio.

Pero la heterogeneidad no es sólo patrimonio de la demanda; la mundialización de la economía y la incesante introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas en los planos productivo y empresarial, conducen también a variaciones importantes desde el lado de la oferta, tales como la reorganización de la producción, el tipo de relaciones laborales y el mercado de trabajo, todo el barroco mundo de la ingeniería de la financiación, o el nivel de cualificación de la fuerza de trabajo, entre otros aspectos.

Igualmente, más allá del fatalismo al que normalmente conducen las reflexiones que se centran en el estudio del comportamiento de los grandes grupos empresariales y financieros, hay que insistir en que la lógica general de las fracciones más poderosas de la acumulación capitalista, siendo efectivamente hegemónica no explica, sin embargo, la lógica de funcionamiento de las restantes fracciones del capital, esto es, de las empresas de pequeña y mediana dimensión en los mercados locales o regionales, del conjunto de microempresas, del sector informal, o de la economía

**Al referirnos a un territorio incluimos, naturalmente, tanto a los gestores públicos locales y/o regionales, como a los actores privados empresariales y el conjunto de la sociedad civil.**

>>

**Existe, por tanto, un ámbito posible de actuaciones en los diferentes niveles territoriales ya que, pese a la citada hegemonía de las fracciones más poderosas del capital productivo y financiero a nivel mundial, ellas condicionan -pero no eliminan- las distintas prácticas y políticas posibles de desarrollo local o regional.**

campesina, formas todas de obtención de excedentes que tienen amplia presencia en las sociedades de América Latina y Caribe y el mundo en desarrollo en general.

Existe, por tanto, un ámbito posible de actuaciones en los diferentes niveles territoriales ya que, pese a la citada hegemonía de las fracciones más poderosas del capital productivo y financiero a nivel mundial, ellas condicionan -pero no eliminan- las distintas prácticas y políticas posibles de desarrollo local o regional.

Las exigencias competitivas mayores que plantea el actual contexto de la globalización económica y la reestructuración tecnológica y organizativa subyacentes, obligan a las empresas y a los poderes públicos territoriales a establecer cada vez vínculos más estrechos entre sus organizaciones y líneas de actuación y su entorno, ya que deben ser capaces de responder a todas estas variaciones mediante una adecuada reorganización de sus estructuras productivas.

En este sentido, lo verdaderamente estratégico es disponer de una red territorial de servicios avanzados de información, capacitación y financiación que faciliten a las empresas locales o regionales la adecuada «flexibilidad productiva», la cual no puede reducirse (como es corriente en los planteamientos conservadores del neoliberalismo económico) únicamente a actuaciones orientadas a la precarización del empleo y la contención salarial. En lo esencial, dicha «flexibilidad productiva» contempla el conjunto de actividades vinculadas a la generación del valor agregado por las empresas, esto es, desde la gestión tecnológica y financiera hasta la comercialización y servicio postventa, todas las cuales son susceptibles de innovaciones para adaptarse más fácilmente a las condiciones cambiantes de la demanda.

El trabajo en red y la vinculación horizontal de empresas productivas y entidades prestadoras de servicios, tanto privadas como públicas, son criterios esenciales en el nuevo paradigma flexible, donde el recurso estratégico fundamental es el mayor conocimiento, derivado de la superior cualificación del capital humano. Dicho trabajo en red prevalece, pues, sobre el trabajo en cadena y la anterior configuración centralista y jerárquica del modelo fordista, ya que lo importante ahora es la construcción de toda una «arquitectura interactiva» y de interlocución entre actividades internas a la empresa y economías externas a la empresa pero disponibles en el entorno o «distrito» territorial.

De este modo, los rasgos básicos del régimen de acumulación fordista, esto es, el trabajo en cadena, la producción en serie, la uniformidad y repetición, la especialización y las economías de escala, son sustituidos tendencialmente en el modelo postfordista por la mayor flexibilidad y complejidad productivas, la búsqueda de economías de diversidad, el control de calidad, la superior integración de los diferentes procesos desde la producción al consumo, y la tensión incesante provocada por la superior pugna competitiva en los diferentes mercados, como referentes principales de la organización empresarial.

Como se ha señalado, «flexibilidad productiva» quiere decir cambios en la cualificación y polivalencia de los factores productivos, de modo de obtener una mayor capacidad de adaptación a las nuevas líneas de producción y organización empresarial. En otras palabras, ello equivale a mayor capacidad de reorganizar por completo los diferentes enlaces de la «cadena del valor» (Porter, 1991).

Este tipo de flexibilidad dinámica u ofensiva tiene poco que ver con otra forma de flexibilidad defensiva o estática, que se limita a la reducción de instalaciones, eliminación de los excesos de capacidad productiva, y al despido de mano de obra, pasando a solicitar del erario público recursos financieros adicionales para posibles planes de viabilidad para sus negocios.

Por otra parte, incrementar los intercambios dentro de la organización productiva supone admitir una mayor complejidad en las interacciones o interlocución existentes entre las empresas y su entorno territorial, el cual debe ir adaptándose continuamente ante los incesantes cambios. Esto introduce una dificultad superior al viejo esquema jerárquico del modelo fordista y la especialización de la producción en serie, cuyos rasgos mantenían una complejidad organizativa mucho menor o, al menos, más constante.

>>

Dicha complejidad implica también la integración tecnológica e informática de las distintas funciones de la empresa (concepción o diseño del producto, fabricación y gestión), las cuales ya no pueden basarse en la simple jerarquización de tareas. Por el contrario, la red informática que hace posible todas estas interconexiones debe asegurar la retroalimentación en la misma unidad de tiempo real de los diferentes momentos de la producción en sentido amplio, esto es, proporcionando, por ejemplo, información instantánea de los niveles de venta en los mercados a las actividades de diseño y fabricación del producto. De aquí que lo importante sea la calidad de las relaciones entre servicios y funciones empresariales.

Todas estas nuevas circunstancias que alteran las formas de producir y organizar o gestionar las actividades empresariales conllevan, naturalmente, importantes grados de incertidumbre o suponen una «amenaza permanente de falta de liquidez» (Greffé, 1990: 84-85) ante las mayores dificultades para amortizar los importantes costes que implica el trabajar con criterios de calidad y de variedad permanentes, lo cual acelera la obsolescencia de productos, equipos, diseños y cualificaciones de la mano de obra.

Si bien la citada integración tecnológica e informática de las diferentes funciones de la empresa puede ayudar decisivamente en todo este proceso de readaptaciones productivas y de gestión empresariales, de todos modos las empresas se encuentran ante esos riesgos de «falta de liquidez» y deben adoptar criterios eficientes para minimizarlos, lo cual conduce de nuevo a la importancia de poseer un «entorno territorial» facilitador de los esquemas de cooperación o asociación empresarial en determinados aspectos estratégicos tales como el sistema local de difusión y adaptación de tecnologías o investigación y desarrollo (I+D).

Finalmente, desde el momento en que la amortización de costes fijos basada en series largas de producción ya no corresponde a las formas emergentes de organización productiva postfordistas, las economías de escala pasan a perder su anterior importancia, e incluso la separación entre costes fijos y costes variables se ve debilitada. Las empresas están obligadas, así, a buscar otras modalidades de funcionamiento, intentando amortizar lo más rápidamente posible sus costes fijos, y buscando sacar el mayor número de utilidades de los equipos y tecnologías instaladas, lo cual conduce a poner énfasis en las economías de variedad, esto es, la producción diversificada a partir de dichos equipos y tecnologías. Esta búsqueda de economías de variedad obliga a las empresas a revisar el contenido de sus estrategias de innovación, a la vez que plantea a todos los actores territoriales cómo facilitar la citada introducción de innovaciones productivas y gerenciales.

### 3. Las estrategias de innovación de las empresas y el acceso a los servicios empresariales avanzados

Normalmente, la ciencia económica convencional así como el planteamiento tradicional de la gestión tradicional empresarial, han considerado al progreso tecnológico como un dato exógeno, lo cual no es posible sostener por más tiempo. Como se ha señalado, la importancia y rapidez de las innovaciones y modificaciones tecnológicas y organizativas obliga a las empresas a redefinir las inversiones efectuadas, a veces incluso antes de amortizarlas plenamente. Igualmente, el análisis económico debe incorporar plenamente el cambio tecnológico, socio-institucional y territorial en relación al desarrollo productivo y empresarial, abandonando las excesivas simplificaciones en que incurre el enfoque macroeconómico predominante.

Desde luego, una actitud cauta e inteligente por parte de los empresarios debe llevarles a intentar adoptar trayectorias tecnológicas de carácter genérico, que les permitan posibles bifurcaciones o utilidades en diferentes procesos productivos. Sin embargo, los empresarios innovadores pueden ir algo más allá e intentar producir ellos mismos las tecnologías específicas que necesiten, es decir, crear sus propias trayectorias, endogeneizando el progreso técnico. Esta posibilidad, que involucra más riesgos, solo es accesible a las empresas de pequeña y mediana dimensión (PYMES) si se dan las condiciones apropiadas en el «entorno territorial» de acceso a los servicios avanzados a la producción. En otras palabras, la construcción concertada entre actores públicos y privados, en ese nivel intermedio (o

## Intervenciones:

### Enrique Román

... hay un tema bien complejo con el tema éste del espacio económico versus el territorio, y es que, si en realidad a las aglutinaciones de pequeñas y medianas empresas en nuestros países de América Latina y particularmente aquí en Chile, constituyen efectivamente una base de un territorio, más allá del discurso que a nosotros nos gustaría encontrar, es muy frecuente y hay muchos estudios que muestran que las microempresas tienen una base de economía local, y también es muy frecuente encontrar que uno percibe o descubre a través de distintas investigaciones que las pequeñas y medianas empresas no constituyen espacios económicos interconectados entre sí. Uno puede ir a El Bosque, puede ir a Conchalí, puede ir a Concepción y encontrar una serie de aglutinaciones de empresas relativamente importantes, colocadas una al lado de otra, pared con pared que no tienen ninguna relación económica en lo que están haciendo entre ellas, su espacio es distinto.

Por lo tanto, intentar construir desde abajo un espacio en un lugar en el cual las relaciones económicas no permiten construir ese espacio, realmente puede ocasionar el fracaso de una política, por lo tanto en realidad, la interfase entre estos dos temas, nuevamente también debiera buscarse, volviendo hacia el tema anterior, hacia cuál es el tipo de política que se desarrolla.

>>

>>



Naturalmente que cuando es un tipo de política de oferta desde el Estado, corremos el serio riesgo de que sea el Estado también el que decida privilegiar la construcción de ese espacio o de ese territorio. Pero cuando se trata de políticas aplicadas directamente sobre bases de financiamiento compartido hacia empresarios, creo que los riesgos de operar ese tipo de errores son prácticamente inexistentes.

#### Comentario:

*Si bien es cierto que en muchas localidades está desarticulado el tejido empresarial, no hay que desconocer la potencialidad del ámbito local. El pequeño productor en El Bosque o en Conchaí, cuando necesita que le presten un servicio, ¿dónde le conviene buscar? Si necesita frecuentemente el mismo servicio, ¿con quién se debería asociar? Hay una serie de factores que lo hacen sumamente atractivo establecer relaciones en el mismo espacio local. ¿Quién, si no la propia Municipalidad, debería responder a necesidades de una infraestructura adecuada? Los instrumentos de fomento deberían dar cuenta de las especificidades territoriales, fortaleciendo las relaciones que existen o creando las condiciones para que puedan surgir estas relaciones.*

mesoeconómico) del entorno territorial constituye una tarea esencial para la difusión del desarrollo productivo y empresarial.

La transformación de recursos genéricos en recursos específicos es, por tanto, el objetivo principal de la estrategia de endogeneización del progreso técnico. En sociedades como las de América Latina y Caribe, en las que la mayoría del tejido empresarial está conformado por empresas de reducida dimensión, parece claro que dicha transformación no puede ser asumida al interior de la mayoría de las empresas, y debe recurrirse a la cooperación entre empresas o a la adquisición de tales servicios avanzados en el entorno territorial organizado expresamente para ello. No es realista suponer que las PYMES o las microempresas pueden adquirir tales servicios tecnológicos en el mercado, lo cual sólo está al alcance de la gran empresa. De ahí que si se desea alentar el desarrollo productivo, sea absolutamente necesario señalar qué tareas concretas debe asumir la concertación estratégica de los actores públicos y privados en la creación de la adecuada «atmósfera industrial».

Admitiendo que la producción se compone de transacciones, las cuales pueden efectuarse tanto en un mercado como dentro de la empresa, es claro que las diferentes opciones productivas involucran distintos «costes de transacción», que no son únicamente los costes de producción en sentido estricto, ya que incluyen también el tiempo y recursos empleados en preparar las transacciones anteriores al inicio de la actividad productiva, (búsqueda de activos y socios, coste de negociación de los contratos, etc.), y los costes posteriores para hacer respetar la ejecución correcta de las transacciones, recursos a arbitraje, etc.

Como se ha dicho anteriormente, la estrategia empresarial debe determinar, según los costes de transacción relativos, qué parte de sus actividades asume al interior de la empresa y qué parte busca fuera de la firma, ya sea mediante subcontratación de otras empresas, o a través de la adquisición de tales servicios en el entorno. En el caso de las empresas que no pueden producir por sí mismas algunos de estos recursos estratégicos ni tampoco pueden adquirirlos en el mercado, aparece definido un «espacio intermedio» entre el mercado y la empresa, que es precisamente el que puede rellenarse mediante la cooperación o asociación interempresarial.

Entre los recursos estratégicos de este nivel intermedio hay que citar la información sobre tecnologías de producto y proceso, la información de mercados exteriores, la formación y cualificación específica del capital humano, y el acceso a los recursos financieros. Las empresas de pequeña y mediana dimensión y las microempresas no pueden ni asumir estos servicios avanzados dentro de sus reducidas estructuras organizativas ni tampoco adquirirlos en los mercados. Y, sin embargo, el acceso a los mismos es determinante para su inmediato futuro. Hay, pues, mucho de responsabilidad por parte de los gestores públicos, de un lado, y de los empresarios privados, de otro, en la tarea de construir concertadamente las instituciones encargadas de proporcionar dichos recursos estratégicos al tejido empresarial y productivo territorial.

El acceso a los citados recursos estratégicos podría contemplarse, en suma, de varias maneras posibles: en asociación con las grandes empresas; en asociación con otras PYMES o microempresas; o mediante interlocutores públicos y privados organizados para crear el «entorno» que asegure el citado acceso a estos servicios empresariales y tecnológicos avanzados.

En el primero de los casos pueden darse algunas limitaciones y dificultades derivadas de la lógica predominante de funcionamiento de la gran empresa, la cual no tiene porqué asumir la difusión del desarrollo a nivel local, mientras las PYMES o microempresas locales suelen tener muy reducida capacidad de negociación frente a los grandes grupos y, consiguientemente, limitadas posibilidades de incrementar la difusión de los impactos favorables de las subcontrataciones recibidas de la gran empresa.

En los otros dos casos de asociación entre PYMES e interlocución entre agentes públicos y privados, aparece con claridad la necesidad de construir el «entorno» que garantice el acceso a los recursos estratégicos señalados. En este sentido, el papel de los poderes públicos territoriales como animadores y arquitectos de la concertación estratégica entre actores sociales es fundamental, y da sentido a una de las tareas principales de la planificación económica y social a la hora actual. En otras palabras,

>>

esta planificación será participativa y territorial, o no será.

Impulsar, de este modo, iniciativas locales en favor del desarrollo por parte de los poderes públicos no consiste, como vemos, ni en colocar empresas bajo su tutela, ni en producir directamente (aunque en ocasiones sea necesario coparticipar desde la instancia pública algún tipo de emprendimientos ante la falta de iniciativas privadas suficientes), ni tampoco hacer de «bombero» financiando a los grupos empresariales que quiebran. Por el contrario, consiste en ayudar a construir los mercados de servicios empresariales y tecnológicos estratégicos para la producción a fin de que las empresas los tengan accesibles en su entorno; en alentar la demanda de tales servicios por parte de las PYMES y microempresas; y en prevenir los posibles obstáculos que dichas empresas pudieran enfrentar y que difícilmente podrían vencer aisladamente. De este modo se construye el desarrollo, a partir del reforzamiento del territorio, esto es, de la propia movilización productiva y empresarial de la sociedad local.

#### 4. Elementos básicos de las iniciativas locales de desarrollo

La coordinación de los diferentes agentes en el territorio es la primera condición del éxito de las iniciativas locales en favor del desarrollo. Es normal que sean los poderes públicos locales, en tanto que garantes de la cohesión del territorio, los que asuman y promuevan estas iniciativas. De otro lado, la inserción y participación activa de los citados agentes territoriales constituye otro de los pilares básicos de las iniciativas locales de desarrollo. Finalmente, hay que asegurar también el acceso a los servicios estratégicos para la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido productivo y empresarial, lo cual exige igualmente una actividad de animación de la demanda de tales servicios avanzados empresariales por el conjunto de PYMES y microempresas existentes en el territorio ya que, por lo general, no todas estas empresas poseen la convicción plena de la necesidad que existe de incorporar estos activos intangibles entre sus costes de producción.

La forma concreta de esta política de animación por parte de los poderes locales no responde a ningún modelo único, sino que constituye una actividad de «geometría variable», como lo muestra la diversidad de instrumentos utilizados en las diferentes experiencias, tales como los «viveros de empresas», parques tecnológicos, centros de desarrollo empresarial, etc. La diversidad de instrumentos responde, en definitiva, a las características propias de los territorios, para los cuales algunas fórmulas institucionales de interlocución resultan más apropiadas que otras, naturalmente.

Los «viveros de empresas» (o centros incubadores de empresas) responden a la necesidad de multiplicar los emprendimientos empresariales y de alentar la transformación productiva territorial, comenzando por atender los problemas que se plantean en el tránsito desde una simple idea de negocio a un proyecto empresarial con su estudio de factibilidad económica y financiera incorporados.

Este tipo de ayuda a la gestación de nuevas empresas y empresarios puede realizarse de diversas formas, una de las cuales es la concentración de servicios elementales (administrativos, contabilidad de empresas, telecomunicaciones, formación básica de gestión empresarial) en un determinado edificio, el cual puede ser facilitado por el propio municipio, la Cámara de Comercio local, la Asociación local de Empresarios, etc., a fin de ofertar a un costo razonable dichos servicios a los emergentes emprendimientos empresariales, incluídos los de domiciliación provisional de la firma hasta tanto se convierte en una nueva empresa y puede abandonar el vivero de empresas para situarse en el mercado. Igualmente, en estos «viveros de empresas» pueden realizarse también encuentros entre los emergentes empresarios y otros responsables de proyectos y empresas en fases más avanzadas de sus emprendimientos.

Otra forma algo más modesta entre estas iniciativas encaminadas a promover nuevos empresarios la constituyen las denominadas «boutiques de gestión». Se trata de entidades que prestan servicios de consulta abierta a los portadores de proyectos empresariales, a los cuales se ofrecen, esencialmente, documentación o asesoramiento, aunque sin acompañar, por lo general, la oferta de servicios elementales que proporcionan los «viveros de empresas».

Los parques tecnológicos tienen como predecesores los «polos de crecimiento» del

## Intervenciones:

**La coordinación de los diferentes agentes en el territorio es la primera condición del éxito de las iniciativas locales en favor del desarrollo. Es normal que sean los poderes públicos locales, en tanto que garantes de la cohesión del territorio, los que asuman y promuevan estas iniciativas.**

>>

**...si quieres ser buen economista no vayas a los hoteles de 5 estrellas, ve en tren, ve en micro, paséate por el territorio...**

(F. Alburquerque)

período desarrollista anterior, aunque estos últimos se limitaban al intento de desplazar tecnologías ya existentes en el espacio, mientras en los parques tecnológicos se pretende crear, producir, adaptar o difundir nuevas tecnologías, a través de la multiplicación de intercambios de recursos intangibles entre empresas y centros de innovación e investigación y desarrollo (I+D) concentrados geográficamente en un entorno territorial estratégico.

El éxito de los parques tecnológicos depende, pues, de cómo se involucran en él los diferentes actores territoriales oferentes de conocimiento tecnológico y creatividad empresarial, y de la densidad de sus intercambios en los recursos intangibles estratégicos. Lo importante es que exista la capacidad de generar y adaptar nuevas tecnologías específicas, esto es, aplicables al perfil de la especialización productiva actual y potencial del territorio concreto, y que todo ese potencial creativo sea parte de la interlocución existente con el conjunto de empresas territoriales.

Sin embargo, tanto los «viveros de empresas» como los parques tecnológicos poseen algunas insuficiencias para las PYMES y microempresas ya que, a partir de cierto momento, los servicios que precisan este tipo de empresas de pequeña dimensión ya no son genéricos, y resulta preciso ofrecer respuestas técnicas especializadas según los diferentes sectores de actividad concretos en los que se compete. Es claro que los «vivero de empresas» no resultan suficiente en estos casos, ni tampoco suelen encontrarse en el parque tecnológico los efectivos precisos para el trabajo técnico pormenorizado de tal o cual sector de actividad. De ahí que en determinadas experiencias como la del Instituto para la Mediana y Pequeña Industria de Valencia (IMPIVA), en el Estado español, se haya recurrido a la figura de los Institutos Sectoriales o centros de servicios especializados sectorialmente, ya sea para el calzado, el mueble, la azulejería o el juguete, entre otros. Este tipo de entidades permiten concentrar esfuerzos en tecnologías específicas, facilitando la información y previsión de mercados, formación de mano de obra específica, investigación aplicada, certificación de productos y, en suma, un conocimiento del sector y sus potencialidades de forma mucho más exhaustiva y eficiente.

##### **5. Ambito de las iniciativas locales de desarrollo y responsabilidad del Estado**

El ámbito de las iniciativas locales de desarrollo se despliega, naturalmente, por los diferentes contextos, ya sea rurales o urbanos. Aunque las diferencias entre estas iniciativas en un caso u otro sean notables, la lógica a la que responden es esencialmente idéntica, esto es, la movilización territorial a partir del despliegue de iniciativas empresariales productivas.

En lo que se refiere al desarrollo rural, conviene insistir en que éste no puede contemplarse únicamente como desarrollo agrario, ya que en el medio rural pueden (y deben) promoverse igualmente otras iniciativas tales como las vinculadas al aprovechamiento industrial de productos primarios, a la protección del medio ambiente, al turismo rural, turismo ecológico y de aventura, a la protección del patrimonio cultural y paisajístico, al desarrollo de los servicios, etc. En otras palabras, el desarrollo rural involucra también la creación de nuevas empresas y actividades, se deriven o no de la agricultura, y requieran del mismo modo de la creación del «entorno» apropiado de acceso a los servicios especializados empresariales y el fomento de la cultura innovativa a nivel local.

Por otra parte, en el medio urbano se despliegan también iniciativas por parte de los poderes locales dirigidas a la lucha contra la pobreza y el desempleo. En estos casos, la política de animación de iniciativas locales de desarrollo se enriquece con las exigencias de atención a estas necesidades sociales, ya que el tipo de políticas sociales o de empleo que trata de satisfacer necesidades básicas (mediante la rehabilitación de viviendas en barrios degradados, por ejemplo), o de reinsertar a trabajadores mediante la recualificación profesional, constituyen aspectos claves del desarrollo y, como tal, son iniciativas locales en favor del mismo.

Finalmente, hay que señalar que el hecho de que los poderes públicos locales amplíen su protagonismo en todos estos ámbitos no quiere decir que ya no corresponda un papel decisivo al Estado central en estas iniciativas locales de desarrollo. La descentralización, lejos de descargar al Estado de sus responsabilidades, generalmente

>>

#### **Comentario:**

*¿Qué Estado se necesita para hacer un proceso de descentralización que efectivamente fortalezca a los gobiernos locales?*

las pone aún más de manifiesto.

Estas responsabilidades del Estado son fundamentales en lo relativo al sistema de ciencia y tecnología, sistema educativo y de capacitación, servicios de información y bases de datos de interés empresarial, prospección de mercados exteriores, infraestructura básica de energía, abastecimiento de agua, transportes y telecomunicaciones, acceso a fuentes apropiadas de crédito y capital-riesgo para PYMES y microempresas, etc. Como se ve, existe todo un conjunto de actividades de ordenamiento del territorio y de facilitación de condiciones del «entorno» que son responsabilidad del Estado central, las cuales no deberían ser contempladas tan sólo desde una óptica centralista sino, contrariamente, con una sensibilidad máxima hacia el impulso de las actividades promovidas desde el territorio, ya que solamente de ese modo será posible avanzar, en definitiva, hacia una superior difusión del crecimiento económico y el desarrollo social.

En tal sentido, parece oportuno indagar algo más acerca de los diferentes tipos de iniciativas locales de desarrollo, orientadas a los tres aspectos decisivos del acceso a la información tecnológica, la capacitación de los recursos humanos, y la financiación adecuada para las PYMES y microempresas.

## 6. Tipología de iniciativas locales de desarrollo

Nos ocuparemos ahora de los tres tipos de iniciativas locales en favor del desarrollo tecnológico, la capacitación de los recursos humanos, y acceso a la financiación.

### 6.a) Iniciativas locales de desarrollo tecnológico

Los esfuerzos dedicados a montar y mantener los sistemas de ciencia y tecnología (C&T) y de investigación aplicada para el desarrollo (I+D) exigen cuantiosos recursos que hacen razonable la existencia de determinada concentración de los mismos, a fin de alcanzar la suficiente «masa crítica» de capital humano en estos campos del conocimiento científico, básico y aplicado.

En este caso, la intervención del Sector Público, al asumir los costes de este recurso estratégico, viene a realizar una cooperación sustancial al sector privado empresarial, que es el que, en definitiva, se beneficia luego de estas inversiones en conocimiento.

Ahora bien, los esfuerzos concentrados en los sistemas de ciencia y tecnología (C&T) e investigación y desarrollo (I+D), suelen desenvolverse en campos de conocimiento excesivamente genéricos y no suelen aterrizar siempre en el tratamiento de los problemas específicos que se enfrentan por parte del tejido productivo y empresarial en los diferentes territorios. De igual modo, las líneas prioritarias de financiación de la investigación no siempre recogen la promoción de la investigación tecnológica aplicada correspondiente a los problemas económicos locales y/o regionales.

Suponer lo contrario sería tanto como afirmar la adecuada vinculación entre los sistemas educativo y de investigación, de un lado, y el aparato productivo y tejido empresarial, de otro, lo cual no es cierto.

De este modo, pareciera necesario alentar también en el territorio, como parte de la construcción del «entorno» sistémico en favor del desarrollo, el diseño de políticas tecnológicas específicas, según el perfil de especialización productiva y dimensión empresarial existentes a nivel local y regional. En este sentido, las nuevas tecnologías permiten superiores perspectivas para el establecimiento de conexiones o redes entre las empresas, las bases de datos de información tecnológica y el conjunto de la oferta de investigación y desarrollo.

Por parte del Estado central, una política científica coherente con la difusión más equilibrada del desarrollo productivo y empresarial en el territorio, posiblemente debiera llevar consigo la descentralización concertada de las inversiones en el sistema de ciencia y tecnología, las cuales no debieran obedecer únicamente a los planteamientos centralistas y a los intereses de los grandes grupos empresariales, sino que deberían aterrizar en los problemas tecnológicos existentes en el conjunto del tejido empresarial y productivo de los diferentes territorios del Estado-nación.

Asimismo, junto a la capacidad adaptativa a los diferentes problemas territoriales

## Intervenciones:

### Jaime García

En relación al tema sobre la selección de ganadores, y esto un poco también con otras de las preguntas referente al tema de territorialidad: nosotros cuando queremos desarrollar estos esfuerzos de coordinación a nivel regional, nos basamos mucho en identificar cuáles son las regiones, cuales son los potenciales las regiones desde el punto de vista competitivo, y cuáles son las regiones que tienen las instituciones más maduras. Entonces encontramos a veces mucho eco en algunas regiones donde se sienta en una misma mesa a definir una propuesta compartida, desde el alcalde, pasando por la universidad, inclusive con participación de la iglesia, participación de instituciones, ONGs y los propios representantes del sector de la mediana, pequeña y microempresa. Después, en la medida que vamos encontrando esa fuerza de voluntades, nos es más fácil también empezar a diseñar programas. En otros sitios esto es mucho más difícil, sobre todo a nivel de los gremios de pequeña y microempresa donde hay mucha confrontación, no tienen una visión compartida, y esto puede ser una gran dificultad. Pero en términos generales lo que hacemos es identificar en dónde podemos desarrollar mejor una propuesta, y ahí intervenimos en forma inicial.

>>

**Importante es también difundir en el medio local las actitudes creativas favorables a la innovación científica y tecnológica, lo cual puede ser abordado por los diferentes niveles de la Administración Pública, en concierto con otras entidades públicas o privadas, tales como fundaciones o universidades.**

(para lo cual la participación de los poderes públicos locales y regionales es decisiva), se requiere el fomento de un tipo de investigación no especulativa y de carácter esencialmente aplicado.

Por otra parte, las formas de incorporación de las innovaciones tecnológicas parecen haber cambiado, ya que no se trata tan sólo de introducir un determinado «stock» de equipos e información genéricos, sino de producir por las empresas nuevos conocimientos específicos, creando un entorno favorable para ello en el territorio. Así pues, podemos distinguir, de un lado, la producción y adaptación de conocimientos genéricos, cuya responsabilidad puede ser contemplada desde la lógica del Estado central, y los esfuerzos locales y regionales por una I+D específica, llevada a cabo con ayuda de Institutos Tecnológicos Sectoriales, como es el caso del citado Instituto para la Mediana y Pequeña Industria de Valencia.

El conocimiento tecnológico disponible territorialmente, el cual está protagonizado por los distintos actores oferentes de servicios avanzados a la producción, ya sean centros de consultoría, laboratorios de investigación, centros de certificación y normalización de productos, etc.; las empresas existentes; los poderes públicos locales y/o regionales; y el entorno territorial son, por tanto, actores y componentes principales de las iniciativas locales de desarrollo tecnológico, las cuales deben incluir las diferentes tareas de recogida de información sobre tecnologías genéricas disponibles y sus posibles trayectorias de aplicaciones (o bifurcaciones) específicas; y el análisis de los aprovechamientos comerciales posibles, esto es, el estudio de factibilidad económica y financiera de los correspondientes proyectos.

Para facilitar el acceso a la innovación tecnológica a las PYMES y microempresas no basta, pues, con el tipo de ayudas financieras tradicionales que se otorgaban para la fabricación de prototipos lo que, normalmente, sólo estaba además al alcance de la empresa de dimensión grande o mediana. En su lugar, se trata de añadir al «entorno» territorial, de forma concertada con el sector privado empresarial, las entidades de desarrollo tecnológico y empresarial, que faciliten colectivamente el acceso a los servicios tecnológicos avanzados (tecnologías de producto y proceso, conocimiento de nuevos materiales, etc.), a la vez que se procura la mayor vinculación entre el sistema educativo y de investigación científica a los problemas del sistema productivo territorial.

Estas entidades de desarrollo tecnológico y empresarial a nivel local o regional, permiten superar también las limitaciones de otros actores tradicionales de representación empresarial (Cámaras de Comercio e Industria, Cámaras Agrarias, Asociaciones de Industriales, Asociaciones de Fomento Fabril, etc.) cuyas actividades no suelen incluir este tipo de planteamientos, a fin de que hacia el futuro puedan formar ellas también parte activa y renovada en su esfuerzo de promoción empresarial y tecnológica.

Importante es también difundir en el medio local las actitudes creativas favorables a la innovación científica y tecnológica, lo cual puede ser abordado por los diferentes niveles de la Administración Pública, en concierto con otras entidades públicas o privadas, tales como fundaciones o universidades. La creación de espacios físicos de promoción científica tales como los museos tecnológicos, así como la apertura de espacios permanentes en los diferentes medios de comunicación locales, abiertos a la presentación de las innovaciones científicas, constituyen también medios fundamentales para estimular esa cultura local favorable a la innovación y a la asunción de riesgos.

Los museos y exposiciones científicas que muestran la trayectoria histórica del desarrollo económico local son también medios aleccionadores que permiten mostrar a los estudiantes y escolares, así como al conjunto de la sociedad civil, que la innovación no es sólo una cuestión que involucre introducción de técnicas, sino que depende esencialmente del contexto social y territorial. De este modo, las actuaciones encaminadas a la recuperación y mantenimiento del Patrimonio Industrial, constituyen parte de las líneas de construcción del «entorno» territorial.

Finalmente, cabe resumir los factores que posibilitan a las empresas de pequeña dimensión la materialización de estrategias específicas de incorporación tecnológica, las cuales se refieren: i) al acceso a las líneas de financiación adecuadas para PYMES y microempresas; ii) acceso a los servicios avanzados a la producción y oferta de espacios físicos apropiados para la instalación de empresas; iii) disponibilidad de

>>

recursos humanos cualificados y vinculación entre los sistemas educativo y de investigación con los problemas del sistema productivo y empresarial; y iv) la existencia de espacios de concertación estratégica entre actores socioeconómicos territoriales para acordar los cambios en la organización del trabajo y formas productivas.

No hay, naturalmente, respuestas únicas para construir adecuadamente las interrelaciones entre empresas, el sistema de I+D y el entorno socio-territorial, ya que mucho depende de las diferentes situaciones concretas, ya se trate de áreas rurales, urbanas, grandes metrópolis o pequeños municipios, zonas de reciente o antigua industrialización, etc. En todos los casos, sin embargo, los problemas de la innovación tecnológica involucran aspectos tanto técnicos como socio-institucionales y culturales.

Para los territorios en declive industrial cabe añadir un comentario más acerca de las limitaciones de los clásicos planes de reconversión sectoriales (siderurgia, carbón, química básica, textil, etc.) y las ventajas que alternativamente pueden proporcionar las actuaciones de orden territorial, que tienden a contemplar las potencialidades diversas del territorio como un todo, y no únicamente como un problema de supervivencia de la empresa o el sector.

En resumen, la iniciativa de los poderes públicos locales puede dirigirse en ocasiones a impulsar el conocimiento científico y técnico a fin de promover una cultura local innovadora; mientras en otros casos buscará reforzar los emprendimientos productivos ya existentes y fomentará la sustitución de viejos equipos y métodos de producción; y, en otras ocasiones, deberá colaborar a la creación de los espacios de concertación estratégica entre actores socioeconómicos para la adecuada regulación socio-territorial.

#### 6.b) Iniciativas locales para la formación de recursos humanos específicos

La disponibilidad de recursos humanos cualificados constituye quizás el elemento estratégico más importante para garantizar el proceso de innovación productiva y empresarial. Se trata también, del recurso que requiere mayor tiempo y exige más inversiones y atención, sobre todo para incorporar en el mismo tanto los elementos específicos propios del perfil productivo concreto, como los requisitos de polivalencia que requieren los escenarios productivos flexibles y en permanente cambio.

Las iniciativas locales en capacitación no producen de inmediato resultados tangibles, ya que son siempre una inversión de medio o largo plazo. De ahí que las empresas no posean excesivo interés en invertir en capacitación al no poder recuperar de inmediato los resultados de dicha inversión, y existir siempre la amenaza de que el trabajador o trabajadora, una vez capacitados, busquen otras alternativas de empleo más interesantes.

Por otra parte, el diseño de los diferentes contenidos educativos y de capacitación profesional debe hacerse siempre de forma concertada entre los actores sociales, y expresamente con participación fundamental de los agentes empresariales territoriales, a fin de asegurar que la lógica burocrática derivada del funcionamiento tradicional de los Ministerios de Educación y Ciencia no predomine perversamente sobre la introducción de elementos de cambio y renovación que se requieren en los diferentes territorios.

Es difícil pensar que un esquema totalmente centralizado sea capaz de disponer de la flexibilidad o capacidad de adaptación suficiente como para incorporar en los distintos **mercados locales de empleo** la oferta de capacitación apropiada a los problemas económicos, organizativos y sociales territoriales. El papel de los poderes públicos y de los agentes locales organizados en el territorio es también determinante en este sentido, si bien es cierto que el Estado central debe garantizar la existencia de recursos financieros para la adquisición de equipos y construcción de edificios e infraestructura, a fin de asegurar los principios de igualdad de acceso a la educación para todos los ciudadanos.

La percepción de nuevas necesidades de capacitación y la incorporación de las mismas en los **sistemas educativos territoriales** es, pues, una tarea fundamental de las iniciativas locales para la formación de recursos humanos, las cuales pueden reducir o eliminar la demora e inercia tan frecuentes en los sistemas centralizados. El corporativismo y endogamia de los cuerpos de profesores e investigadores

>>

---

#### Comentarios:

*Y eso requiere de un cambio de visión: Asumir que los trabajadores capacitados mediante una inversión, pueden aportar al desarrollo productivo de una empresa, en vez de ver medidas de capacitación como un gasto evitable. Pero para que esa inversión se pueda amortizar, es estrictamente necesaria una cierta estabilidad laboral, un aspecto que plantea la exigencia de realizar cambios en las relaciones laborales.*

---

*El factor "capital humano cualificado", visto como un recurso de base territorial, ayuda a eludir la actual disyuntiva que la capacitación, como recurso de la empresa individual (es el empresario quien hace uso de una franquicia, asociada al resultado de su gestión), presenta para el sector empresarial de menor escala, que termina viendo la capacitación de su personal como un obstáculo, más que como un elemento de competitividad.*

funcionarios de Estado expresan por sí solos las desventajas y miserias de un sistema de contratación centralista, que no parece estimular suficientemente ni la creatividad científica, ni la sensibilidad suficiente hacia la diferenciación existente en el territorio. De este modo, frente a una lógica de carácter burocrático-corporativa que busca esencialmente la defensa de privilegios, es posible alzar otra lógica de servicio público, concertada territorialmente, y que busca el desarrollo económico y social.

Las iniciativas locales pueden ayudar también a incluir, concertadamente con los agentes empresariales, los períodos de práctica en empresas, a fin de eliminar el excesivo sesgo teorizante y con escasas aplicaciones concretas de la enseñanza académica tradicional. La atención a los niveles de formación inicial constituye igualmente una actividad en la que las iniciativas locales pueden introducir, como ya se señaló, los rasgos socio-culturales e históricos específicos del territorio en cuestión. Esta formación inicial debe ser objeto de difusión al conjunto de la sociedad civil, resaltando el aprendizaje en las tecnologías de la información y el estímulo de las capacidades innovativas.

Las iniciativas locales pueden efectuar, por tanto, de forma concertada, diagnósticos más precisos y tempranos acerca de la cualificación e información precisas para el desarrollo productivo y empresarial, a la vez que estimulan más fácilmente la concertación estratégica entre los agentes empresariales y representantes sindicales en los mercados locales de empleo.

Igualmente, la lógica territorial de estas iniciativas locales en favor de la formación de recursos humanos, permite plantear los temas de forma más global y no sólo vinculada a los problemas de desempleo o a la falta de cualificación de la mano de obra. La capacitación de los recursos humanos no solamente se orienta hacia la actividad en la esfera productiva, al ser igualmente esencial para estimular la búsqueda de soluciones en otros ámbitos decisivos de la vida cotidiana, como la vivienda propia, el urbanismo, los servicios personales, o el ocio, actividades todas ellas susceptibles de hacer surgir nuevos emprendimientos productivos y, consiguientemente, empleos.

Esta ampliación de las perspectivas con que debe contemplarse la capacitación hace a las iniciativas locales ciertamente insustituibles. La «polivalencia» de la misma no se limita, pues, a la ampliación de nuevas especialidades profesionales hacia el dominio de campos fundamentales del conocimiento científico y técnico, ya que se trata de desarrollar también las capacidades de empresa y de gestión, a fin de que se incluya también la evaluación económica, técnica y organizativa de cualquier emprendimiento productivo. De este modo, junto al dominio de campos tecnológicos básicos en gestión o en informática, se trata también de estimular y reforzar las habilidades para la transformación productiva y empresarial.

Esta perspectiva ampliada de la formación de recursos humanos constituye, por tanto, un aspecto decisivo para el cambio cultural necesario en nuestras sociedades, y es punto de partida de la transformación productiva. Se hace preciso incorporar la lógica socioeconómica del desarrollo local, si es que somos plenamente coherentes con el hecho de que la adaptación al cambio tecnológico es, ante todo, un tema de transformación social en todo el territorio.

Los «viveros de empresas» y los centros de desarrollo empresarial citados en el apartado anterior, son también parte del entorno institucional de capacitación, al ofrecer desde los mismos algunos servicios de esta naturaleza. No hay, pues, líneas gruesas de separación entre las iniciativas locales en favor de la innovación tecnológica o la capacitación de recursos humanos, lo cual no podía ser de otra forma, al constituir el capital humano cualificado el factor estratégico de innovación.

En suma, también las iniciativas locales en favor de la capacitación pueden ser numerosas y variadas. El papel del Estado sigue siendo fundamental para asegurar recursos, infraestructura y equipos, pero debe coordinarse con estas iniciativas locales, mucho más flexibles y capaces de mostrar las necesidades del desarrollo productivo y empresarial en el territorio, y de lograr los acuerdos de concertación estratégica entre los diferentes actores sociales involucrados en el mismo.

---

#### **Comentarios:**

*No solo la dimensión relaciones económicas establece un territorio, también lo puede hacer la capacidad de apropiación de ventajas difusas.*

---

*Fortalecer las capacidades innovativas: Una exigencia que hace necesario repensar los patrones anticuados de una educación autoritaria que tiende a reproducir esquemas jerárquicos en vez de formar a personas creativas con capacidades innovativas. Estas capacidades sólo pueden surgir en un ambiente donde se privilegie la libertad personal y que no premie una actitud sumisa.*

>>

### 6.c Iniciativas locales de financiación del desarrollo

El acceso a la financiación adecuada para PYMES y microempresas es, finalmente, otro de los recursos estratégicos en el que también las iniciativas territoriales desempeñan un papel muy importante.

Por lo general, la falta de líneas de crédito apropiadas a las circunstancias y características de las pequeñas y medianas empresas, así como la falta de capital-riesgo, dificultan considerablemente el surgimiento de mayores iniciativas empresariales innovadoras. Además, la liberalización financiera y la aplicación recurrente de políticas de corte antiinflacionario basadas en el mantenimiento de altos tipos de interés, no ha estimulado precisamente la orientación de la inversión hacia aplicaciones productivas.

Falta, pues, una orientación estratégica específica que facilite al acceso al crédito a este mayoritario segmento del tejido empresarial en nuestras sociedades, a fin de posibilitar en él la concreción de sus proyectos innovadores. Las PYMES y microempresas se encuentran, por lo general, ante comportamientos clásicos del sector financiero, en los que predominan la visión de corto plazo del negocio bancario, con exigencia de obtención de ganancias casi inmediatas, junto a la petición de los avales patrimoniales tradicionales, los cuales no suele poseer este segmento de empresas de tamaño reducido.

Los mecanismos clásicos de financiación en los que se está más interesado en la obtención de ganancias rápidas y predeterminadas que en la visión de medio y largo plazo de los negocios empresariales dificultan, por tanto, la financiación de nuevos emprendimientos de PYMES y microempresas. En otras palabras, dichos mecanismos tradicionales de acceso al crédito están diseñados con un sesgo importante hacia la gran empresa, lo cual constituye una rémora notable para países en los que el tejido empresarial está mayoritariamente formado por empresas de reducido tamaño.

Para promover y difundir el desarrollo productivo y empresarial se requiere, por tanto, que los agentes financieros incluyan una visión de desarrollo, lo cual puede facilitarse considerablemente cuando dicha visión se concreta a nivel territorial. En efecto, gran parte de las experiencias que alcanzan éxito empresarial suelen contar con el decisivo respaldo de entidades crediticias de ámbito territorial, ya que el involucramiento de estas entidades financieras con las empresas locales se ve facilitado de forma notable.

Igualmente, desde la instancia pública central puede influirse sobre las principales entidades financieras del Estado, a fin de definir líneas especiales de crédito introduciendo el perfil específico de la demanda protagonizada por PYMES y microempresas. El Estado central debe hacer, pues, algo más que las clásicas operaciones de fijar ventajas fiscales o conceder algunas facilidades mediante el acceso a tipos preferenciales de inversión.

La financiación encaminada a la creación de nuevas empresas innovadoras incorpora componentes adicionales de incertidumbre que hacen obligado el recurso al capital-riesgo. Las características de éste tipo de financiación de capital-riesgo obligan a una selección adecuada de iniciativas, una gestión rigurosa de los planes de empresa, así como la asociación entre varios interlocutores. Se trata de un tipo de gestión en la que los agentes financiadores entran de algún modo a compartir con la empresa el futuro de ésta, teniendo un conocimiento pormenorizado de la misma.

Una asociación entre instituciones privadas y colectividades públicas permite reducir estos riesgos adicionales, ya sea concertando actuaciones y aportando avales colectivos en el ámbito financiero, o bien ofreciendo otros tipos de avales como pueden ser los estudios de viabilidad técnica y económica elaborados expresamente en las agencias territoriales de desarrollo empresarial.

Los poderes públicos locales desempeñan, como vemos, un papel importante ayudando a introducir en el ámbito territorial respectivo la perspectiva del desarrollo local, lo cual resulta también en beneficio a medio y largo plazo de las propias entidades financieras.

Algunas de las vías posibles de intervención por parte de estas iniciativas locales de financiación del desarrollo son, entre otras, las de reorientar en el sentido

**Por lo general, la falta de líneas de crédito apropiadas a las circunstancias y características de las pequeñas y medianas empresas, así como la falta de capital-riesgo, dificultan considerablemente el surgimiento de mayores iniciativas empresariales innovadoras.**

>>



**La difusión del desarrollo es, pues, función de la incorporación del territorio socialmente organizado y de la capacidad de éste para lograr introducir las innovaciones tecnológicas y organizativas requeridas en el tejido productivo y empresarial.**

---

**Comentario:**

*Pero el problema radica en la estructura centralizada que también caracteriza al sector financiero chileno. Con la excepción de las cooperativas de ahorro y crédito, las IFIs que operan en las regiones, dependen directamente de las decisiones que se toman en la casa matriz en Santiago.*

---

apropiado la oferta de crédito; la firma de convenios con entidades financieras para estimular el desarrollo local; el fomento de sociedades mixtas de capital-riesgo; o el establecimiento de fondos de garantía de carácter territorial.

Las entidades de crédito local pueden facilitar, igualmente, la mayor captación del ahorro local hacia el impulso de las actividades productivas en el propio territorio. Algunas experiencias de redes de cooperativas como las creadas desde mediados de los años cincuenta en Mondragón, en el País Vasco, muestran la riqueza de actividades múltiples en la prestación de servicios comunes a la producción y financiación de los emprendimientos productivos, en los que la Caja Laboral Popular, una entidad financiera local, ha desempeñado un papel decisivo.

Precisamente por ello, las unidades familiares no dudaron en invertir sus ahorros localmente, contribuyendo así al desarrollo territorial, ya que de ese modo se estaba apoyando la generación de empleo local, o la mayor seguridad del mismo, así como otro tipo de actuaciones en beneficio de la propia colectividad socio-territorial.

Como vemos, la ingeniería financiera local no puede limitarse a ser una mera transposición en el plano local de la ingeniería financiera nacional. En su lugar, deben promoverse los mecanismos de concertación y construcción del «entorno» territorial ya citados, entre cuyos componentes las iniciativas locales de financiación del desarrollo desempeñan un papel fundamental.

### **7. Resumen: las políticas de desarrollo local**

La difusión del desarrollo es, pues, función de la incorporación del territorio socialmente organizado y de la capacidad de éste para lograr introducir las innovaciones tecnológicas y organizativas requeridas en el tejido productivo y empresarial. La tesis del «derrame» de efectos positivos derivados del crecimiento económico concentrado en grandes empresas y núcleos urbanos no ha sido demostrada en los hechos. En lugar de seguir utilizando la metáfora de la «locomotora» que supuestamente arrastra tras sí el crecimiento de los territorios en desarrollo, parece necesario pensar en otro tipo de símil más apropiado y más real.

Entre los rasgos que caracterizan el modelo de desarrollo postfordista actual se encuentra la importancia creciente de las economías basadas en la diferenciación y calidad de los productos, derivado de un análisis más detenido de la segmentación de la demanda. Pero esto no debería interesar únicamente a los planteamientos elitistas que buscan identificar los segmentos con capacidad adquisitiva; también debiera servir para incorporar plenamente la construcción de los mercados orientados hacia la satisfacción de las necesidades básicas de los segmentos de demanda potencial que carecen hoy por hoy de capacidad adquisitiva. La incorporación de tales segmentos de población, mediante el impulso de emprendimientos y generación de empleos a nivel local, relacionados con las demandas reales insatisfechas en alimentación, vivienda, vestido, calidad de vida, etc., constituye un tipo de actuación donde las políticas sociales superan la frecuente reducción de las mismas como políticas asistenciales y las sitúa como palancas de desarrollo productivo con equidad.

La incorporación de tecnología es, como se ha reiterado suficientemente, crucial para el desarrollo. Pero ello no consiste en añadir a las empresas un «stock» exógeno de técnicas que puedan adquirirse en los mercados. En su lugar, se trata de un acto esencialmente creativo por parte de las empresas, y consiguientemente endógeno, que puede ser facilitado de forma decisiva por la existencia de un «entorno» territorial de servicios avanzados empresariales, y consistente en adaptar conocimientos genéricos de innovación (tecnológica u organizativa) para lograr producir por sí mismas conocimientos específicos.

Esta capacidad para producir tales conocimientos específicos involucra al conjunto de la organización interna de la empresa y sus relaciones con el entorno territorial, en el que resulta vital la posibilidad de acceso a los recursos estratégicos empresariales. Para construir este nivel intermedio (o mesoeconómico) entre el mercado y la empresa, la concertación entre los diferentes agentes empresariales y los poderes públicos locales es fundamental.

>>

Entre los componentes del entorno territorial debe encontrarse también el estímulo de la cooperación interempresarial, ya que el despliegue de la competitividad no es incompatible con el recurso a la cooperación entre empresas en el territorio para el acceso a algunos de los recursos estratégicos citados.

Los objetivos de las políticas de desarrollo local deben derivarse de las estrategias establecidas en cada uno de los diferentes territorios las cuales, a su vez, deberían involucrar elementos de coherencia con las políticas a nivel de Estado. No hay recetas únicas en este terreno, pero entre dichos objetivos encontraremos, entre otros: los orientados a estimular y detectar iniciativas productivas; los dedicados a facilitar el acceso concertado a los servicios avanzados a la producción por parte del tejido empresarial local; el establecimiento de redes de financiación de nuevas empresas y la oferta de crédito apropiada para PYMES y microempresas; y el incentivo de la cooperación interempresarial en el ámbito o distrito territorial.

La política de desarrollo local difiere, pues, de la política industrial tradicional al centrar su atención principal en las PYMES y microempresas así como en la creación de nuevas empresas innovadoras, y no contiene el sesgo habitual de la política industrial tradicional hacia la gran empresa y las economías de escala. Igualmente, la política de desarrollo local difiere de la política clásica de ordenación del territorio en que su objetivo no es la localización de inversiones en el espacio, sino el fomento de nuevas actividades productivas y empresariales desde planteamientos de desarrollo endógeno.

En otras palabras, las políticas de desarrollo local implican una coherencia mucho mayor con los procesos de descentralización y la difusión territorial del crecimiento económico. Mediante este tipo de políticas se contempla el desarrollo económico como un proceso donde no están ausentes los actores sociales y su movilización en el territorio, con sus consensos, disensos y conflictos. El desarrollo no es más el resultado que se alcanza mediante la búsqueda de equilibrios irreales de grandes agregados estadísticos macroeconómicos, sino la constatación de los diferentes esfuerzos y compromisos de los actores sociales en sus territorios concretos.

**Entre los componentes del entorno territorial debe encontrarse también el estímulo de la cooperación interempresarial, ya que el despliegue de la competitividad no es incompatible con el recurso a la cooperación entre empresas en el territorio para el acceso a algunos de los recursos estratégicos citados.**

**Los casos de regiones, sectores o grupos de firmas exitosas del mundo muestran que en aquellos lugares donde las Pymes han encontrado maneras de superar sus insuficiencias de tamaño y de recursos pero manteniendo las ventajas de su pequeña escala, los resultados en términos de dinamismo regional y éxito en la competitividad internacional han sido sorprendentes.**

-----  
\* Argentino. Licenciado en Sociología, Universidad de Buenos Aires.

Doctor en Economía Política, Yale University, E.E.U.U.

Investigador Invitado, IEERAL de Fundación Mediterránea.

Investigador Asociado, FLACSO/Area Relaciones Internacionales.

Actualmente es Coordinador del Programa de Reestructuración Empresarial para las Exportaciones del Ministerio de Economía de la República Argentina.

Ponencia:

## **COOPERACION INTER-EMPRESARIAL Y DINAMISMO REGIONAL: ESTUDIO DE CASOS EN CHILE Y ARGENTINA**

*Gabriel Casaburi\**

Ministerio de Economía, Argentina

### **I. INTRODUCCIÓN**

La búsqueda de altos y crecientes niveles de productividad en todo el mundo ha desatado incesantes discusiones sobre las ventajas y desventajas de las distintas formas de organizar la producción. Gran parte de estas discusiones se han centrado sobre la importancia del tamaño de las distintas unidades productivas en la constitución de sistemas capaces de mostrar un dinamismo constante, alcanzar y mantener niveles de competitividad que garanticen la conquista y el mantenimiento de mercados internacionales y el mantenimiento de niveles de empleo socialmente deseables.

Durante muchas décadas, las ventajas de las economías de escala generadas por la producción en serie en grandes unidades productivas pareció ser el símbolo de la modernidad productiva. El poder de las grandes corporaciones que operan a escala global parecía anunciar un futuro inexorable de creciente concentración económica. Muchos países del mundo adoptaron políticas públicas específicas destinadas a privilegiar la concentración económica y eliminar su sector de pequeñas y medianas empresas (Pymes) como receta para la modernización acelerada de su aparato productivo. Los cambios en los mercados mundiales a partir de mediados de los setenta, su creciente segmentación e inestabilidad, sumado a los cambios tecnológicos que aceleraron el ritmo de obsolescencia y disminuyeron la importancia de las economías de escala en múltiples sectores, provocaron grandes crisis en muchas corporaciones que desde entonces vienen implementando costosas reestructuraciones con diferente grado de éxito.

Estos cambios llevaron a una revalorización de las Pymes, dada su mayor capacidad de adaptación a los cambios repentinos, su flexibilidad para atender mercados más segmentados y su capacidad de respuesta frente a las constantes transformaciones tecnológicas. Esto se suma a que las Pymes son en casi todas partes del mundo las mayores generadoras de empleo y las que tienen menores conflictos sindicales, dado que la menor «distancia social» entre los distintos actores involucrados (dueños, gerentes, personal calificado y operarios) permite la aplicación de esquemas laborales flexibles, dinámicos y, muchas veces, consensuales. Sin embargo, el análisis de las Pymes del mundo todavía muestra que en su gran mayoría a este tipo de firmas la falta de escala para encarar las complejidades de la economía global acota sus potencialidades productivas. Los casos de regiones, sectores o grupos de firmas exitosas del mundo muestran que en aquellos lugares donde las Pymes han encontrado maneras de superar sus insuficiencias de tamaño y de recursos pero manteniendo las ventajas de su pequeña escala los resultados en términos de dinamismo regional y éxito en la competitividad internacional han sido sorprendentes.

La literatura sobre formas de organización de la producción y su localización geográfica ha resaltado que el éxito de las regiones con una base empresarial extensa, es decir con un gran número de pequeñas o medianas unidades productivas, se debe fundamentalmente a la superación de las desventajas del tamaño de las empresas a partir de la cooperación inter-empresarial. La cooperación en aquellas actividades donde las economías de escala son relevantes, mientras cada empresa guarda para sí las actividades donde éstas no lo son, les permite a las Pymes conservar su dinamismo y flexibilidad alcanzando un tipo de eficiencia colectiva.

>>

El éxito de estos esquemas de cooperación frente a los cambios de los mercados mundiales promovió el estudio creciente de este fenómeno en los países desarrollados, las implicancias para la política pública y su replicabilidad en contextos donde las redes de empresas y la cooperación inter-empresarial no surgen espontáneamente. El actual contexto de transformación productiva en muchos países menos desarrollados (PMD), especialmente en los de América Latina, es un contexto fértil para avanzar en estos estudios.

En efecto, la mayor parte de los PMD enfrentan un dilema de política económica. Casi todos experimentaron con modelos de desarrollo económico liderados por el estado y con una fuerte protección respecto de las presiones competitivas de los mercados mundiales. Estas estrategias generaron múltiples problemas en términos de las perspectivas de desarrollo de largo plazo de estas economías. Para enfrentar estos problemas en los últimos años varios de los más importantes países en desarrollo han introducido amplias reformas estructurales para avanzar hacia economías de mercado, con una disminución dramática del rol del estado y una amplia liberalización de sus regímenes de comercio exterior. Ahora que muchas de esas reformas están llegando hacia el fin, nuevos problemas están emergiendo para los cuales mercados más libres o una mayor competencia podrían no ser las mejores respuestas. Las imperfecciones de mercado, la infraestructura deteriorada, los sistemas educativos deficientes e instituciones débiles se conjugan para hacer la transición hacia economías más abiertas y competitivas particularmente dolorosas. Muchos sectores enfrentan con grandes dificultades las nuevas fuerzas competitivas, y muchas firmas, especialmente las Pymes, ven en los mercados globales un territorio hostil y una amenaza, más que una oportunidad.

Las investigaciones que explican la particular competitividad de ciertas regiones o sectores en Europa Occidental, EE.UU. o Japón muestran un modelo de organización económica que contiene tanto mecanismos de mercado como arreglos políticos, sociales e institucionales que trascienden las relaciones de mercado. Las nuevas ideas que se incorporan en este modelo provienen de los estudios sobre distritos industriales y los sistemas de producción flexible. Estos estudios muestran que las fortalezas de los sectores o regiones dinámicos analizados yacen en la manera en que la cooperación inter-empresarial, las iniciativas conjuntas público-privadas y políticas públicas locales efectivas se combinan para potenciar la competitividad internacional de la región o sector productivo. En este artículo se denominará a estas regiones o aglomeraciones productivas particularmente competitivas Sistemas Productivos Dinámicos (SPD), término que se ajusta mejor a los casos analizados en este artículo que otros que se usan dentro de esta literatura que reflejan un interés más estrecho en flexibilidad industrial. Esta literatura propone estrategias innovadoras para enfrentar los problemas que tienen muchas Pymes cuando deben actuar en escenarios complejos y altamente competitivos como son los mercados globales en la actualidad. Estas estrategias involucran la cooperación entre firmas, la colaboración entre el sector público y el privado, y la optimización en el uso de los escasos recursos de los gobiernos locales o regionales para mejorar la posición competitiva de las empresas del área.

Estas ideas abordan precisamente el tipo de desafío que los PMD están enfrentando en la actualidad, y su atractivo para estos países se basa, entre otras cosas, en las siguientes razones:

1) En los casos de SPD estudiados predominan las pequeñas y medianas empresas. Estas empresas se caracterizan por un gran dinamismo emprendedor, pero sufren por lo general de un falta de recursos y escala suficiente para competir con éxito en mercados internacionales, características que se podrían aplicar a gran parte de las firmas en los PMD.

2) La mayor parte de estos estudios demuestran que gran parte de los sectores dinámicos en este modelo de organización económica son aquellos generalmente considerados como «tradicionales» o «low-tech», tales como muebles de madera, textiles, vestimenta, cerámica o zapatos. Al mostrar que el dinamismo y la capacidad de incorporar tecnología y generar innovaciones no es inherente a determinados sectores económicos (de «alta tecnología» o con «alto valor agregado»), esta literatura desafía algunas ideas predominantes sobre políticas industriales o sectoriales que promueven la «elección de ganadores» o privilegiar ciertos sectores estratégicos. Son justamente estas ideas las que han llevado a muchos PMD a

---

#### Comentario:

*La receta no puede ser apostar a los ganadores, sino aprovechar las potencialidades territoriales, que se pueden dar independientemente del estándar tecnológico actual de las empresas ubicadas allí.*

>>

**La experiencia de semi-districtos en Argentina, por ejemplo Rafaela (Santa Fe), confirma la importancia de algunos elementos grupales, de índole local-territorial, en la construcción y performance competitiva de las empresas.**

(Gatto y otros, 1992).

**Por lo general, este tipo de experiencias asociativas logran: a) incidir definitivamente sobre los costos de transacción (coordinación e información) que se generan en las relaciones interproductivas y b) generar una serie de economías externas a la firma pero internas al «área industrial» que pueden ser centrales en el posicionamiento competitivo de las empresas.**

(Ponencia Gatto)

implementar políticas sectoriales que no sólo no lograron un desarrollo autosostenido en el largo plazo de los «sectores ganadores», sino que también significaron una discriminación importante contra sectores más tradicionales con un alto potencial de crecimiento.

3) Muchas de las regiones dinámicas estudiadas en esta literatura son, o han sido hasta hace poco tiempo, relativamente marginales. En efecto, áreas como el noreste de Italia, el sur de Alemania y el de Francia, donde muchos distritos industriales hoy florecen, fueron tradicionalmente atrasadas respecto de las zonas más pujantes de esos países. La manera como estas áreas pudieron alcanzar a las más avanzadas y superar desventajas históricas es sumamente relevante para los países en desarrollo, no sólo porque como naciones están relegadas respecto de otras economías del planeta, sino también porque al interior de sus territorios persisten serios problemas de desigualdad regional.

4) Finalmente, los tipos de políticas públicas que ayudaron a crear el dinamismo de estas regiones y sectores fueron implementadas a nivel local con escasos recursos presupuestarios, lo que las convierte en «accesibles» para los PMD aún en estos tiempos de austeridad fiscal. También muestra un tipo de relación gobierno-empresarios donde predomina la colaboración y las iniciativas conjuntas.

Este artículo es parte de un proyecto mayor que analiza dos casos de sistemas productivos dinámicos en la Argentina y en Chile, el sector lácteo y el de la fruta fresca respectivamente. El foco en este artículo es sobre sólo un aspecto de estos SPD que aparece como crucial en este modelo: la cooperación inter-empresarial. Los otros aspectos analizados en la investigación que no se incluyen en este artículo abordan el rol de los aparatos científico-tecnológicos en los procesos de innovación y aprendizaje, las condiciones que favorecieron el desarrollo de un espíritu empresarial dinámico y muy extendido, y el papel de las políticas públicas, principalmente las locales o regionales, en la generación de sistemas productivos con estas particulares características. Las preguntas que guiaron esta investigación conciernen al tipo de estrategias empresariales -y las políticas públicas que las facilitaron- que pueden explicar el dinamismo de estos dos sectores durante las últimas dos décadas.

#### **COOPERACIÓN INTER-EMPRESARIAL EN RAFAELA, PROVINCIA DE SANTA FE Y EN EL VALLE CENTRAL DE CHILE**

La cuenca láctea de la localidad de Rafaela, en la provincia de Santa Fe es la más importante del país y la que industrializa una mayor proporción de la producción láctea local, lo que la convierte asimismo en la de mayor vocación exportadora (ya que los productos lácteos rápidamente perecederos tienen pocas posibilidades de ser exportados). El sector lácteo local presenta una cadena productiva muy dinámica que va desde un sector tambero de alto rendimiento hasta la industria procesadora que concentra tres de las cuatro empresas lácteas más importantes del país. Parte de esta cadena son también las industrias metal-mecánicas locales proveedoras de implementos y maquinarias tanto para el sector primario como para la industria procesadora. Asistiendo el desempeño de este complejo están las ramas locales de los distintos institutos públicos de investigación y desarrollo tecnológico, ciertas reparticiones de los gobiernos municipal y provincial y las diferentes asociaciones de productores que se discuten más abajo.

El complejo exportador de fruta fresca chilena ha vivido un fenomenal proceso de reestructuración en los últimos 20 años que ha permitido a Chile pasar desde el último hasta el primer puesto entre los exportadores de frutas de clima templado en el Hemisferio Sur. La creación de un mercado de tierras, la incorporación de las últimas tecnologías en producción, transporte y almacenamiento y la entrada de nuevos actores al sector con un alto espíritu emprendedor son parte de la explicación del dinamismo de un sector que logró tasas sostenidas de crecimiento de las exportaciones con un promedio del 20% anual durante casi dos décadas. Esta actividad se concentra geográficamente en el Valle Central de Chile, que abarca la Región Metropolitana y las Regiones V y VI dentro de la actual división política chilena. En ese área relativamente pequeña los distintos actores que participan de la cadena productiva de la fruta fresca de exportación han logrado crear sinergias a través de

>>

aunar esfuerzos y de añadir una cuota de colaboración inter-empresarial a las predominantes relaciones de mercado. En la próxima sección se discutirá el rol que han tenido las distintas formas de cooperación en estos dos sectores dinámicos.

### **LA COOPERACIÓN INTER-EMPRESARIAL EN LOS SPD**

Los SPD tienen en general una alta concentración de Pymes. Estas son más ágiles y flexibles que las grandes empresas, lo que facilita su constante adaptación a los cambios en la demanda y también presentan ejemplos de abundante energía empresarial que se manifiesta en altos índices de innovación. Sin embargo, en términos de determinadas áreas cruciales, la falta de escala suficiente impide a muchas Pymes realizar este potencial competitivo. Las empresas más grandes tienen marcadas ventajas en el acceso al crédito de largo plazo y a la información, en el ejercicio de «poder de compra» en la provisión de insumos, en la promoción de sus productos, en el desarrollo e incorporación de nuevas tecnologías y en el acceso a las últimas novedades en términos de técnicas gerenciales. Es por eso que las alternativas de diferentes formas de asociación empresarial devienen cruciales para el aprovechamiento de las ventajas que puede presentar una aglomeración de numerosas firmas de tamaño pequeño o mediano. En los estudios de casos exitosos en el mundo se observa que los arreglos de colaboración entre firmas han tomado diferentes formas tales como consorcios crediticios, estrategias conjuntas de marketing, misiones comerciales conjuntas en el exterior, intercambio de información, sistemas de control de calidad, departamentos conjuntos de investigación y desarrollo, «pools» de compras de insumos, y la creación de cooperativas ad hoc para la compra y el uso conjunto de maquinarias costosas. La colaboración entre Pymes les permite superar los problemas de su pequeña escala así como también los de su frecuente aislamiento sin por eso perder la flexibilidad y el espíritu emprendedor que las caracteriza, alcanzando cierta «eficiencia colectiva». Las firmas que participan en este tipo de arreglos utilizan distintos «espacios» institucionales tales como cámaras empresariales locales o regionales, cooperativas, redes de proveedores, emprendimientos conjuntos con el sector público, y hasta las redes informales alrededor de lazos familiares extensos o distintas instituciones sociales locales como clubes o mutuales.

En los PMD muchas veces la rica trama social que sostiene los SPD a nivel local son mucho más débiles que en los países más avanzados. Precisamente por eso resulta interesante estudiar los casos de SPD en aquellos países y analizar que rol le cabe a la colaboración inter-empresarial y sobre que bases socioeconómicas se sienta. El estudio de casos exitosos puede mostrar el camino para sectores y/o regiones que no lo son tanto y entender que cosas facilitan esta cooperación en contextos diferentes a los que se presentan en la literatura existente sobre SPD.

### **LA COOPERACIÓN INTER-EMPRESARIAL EN LAS CADENAS AGROINDUSTRIALES**

En la agroindustria, la cooperación entre firmas puede darse de muchas maneras, pero para sistematizar el análisis de los casos argentino y chileno en tres niveles diferentes: 1) Entre los productores agropecuarios, 2) Entre éstos y las empresas transformadoras (o comercializadoras), y 3) Entre empresas al nivel de las cámaras empresariales. En esta sección se exploran las características de las relaciones entre las firmas que forman parte de la cadena de la fruta fresca de exportación en el Valle Central de Chile y del sector lácteo en la región de Rafaela, en la Provincia de Santa Fe.

#### **I. Cooperación entre productores**

Los tamberos argentinos y los fruticultores chilenos cooperan entre sí en dos maneras diferentes, a través de las cooperativas tradicionales y a través de los pequeños grupos de productores. La cantidad y la forma de cooperación varía mucho entre ambos SPD, dado que la región alrededor de Rafaela es el centro del cooperativismo argentino, mientras que las cooperativas de productores juegan un rol muy poco importante en el negocio frutícola chileno. Asimismo, la organización de pequeños grupos de productores está mucho más desarrollada y tiene orígenes más antiguos en la Argentina que en el vecino trasandino.

>>

## ARGENTINA

### a) Cooperativas lácteas

El origen de las cooperativas agrarias en la Argentina es muy antiguo y se relaciona con el ingreso masivo de inmigrantes europeos al sector agropecuario a través de los programas de colonización. Santa Fe fue la provincia que llevó más lejos esta forma de distribuir la tierra pública de forma tal que se consolidó una estructura agraria basada en pequeños propietarios rurales. En muchas de estas colonias los inmigrantes no sólo provenían de un mismo país, sino además de una misma región y hasta de una misma ciudad. Esto generó una homogeneidad étnica, lingüística y cultural que favoreció el desarrollo de lazos muy fuertes entre los miembros de estas comunidades que en muchos casos derivó en la organización de instituciones para enfrentar problemas locales comunes. Este origen contribuyó al desarrollo de distintas instancias en las que se articula la cooperación entre firmas de la región.

La primera cooperativa tambera de la zona fue formada en 1909 por colonos suizos y ya en la década del veinte los colonos italianos comenzaron con sus propias cooperativas. Esta forma asociativa se extendió rápidamente y en 1938 un grupo de 16 cooperativas se unieron para formar una cooperativa de segundo grado que se dedicara a la industrialización de la producción primaria. Así nació Sancor, una de las dos industrias lácteas más importantes de la Argentina, que procesa alrededor de un cuarto de la producción argentina de leche con una facturación de más de U\$S 700 millones al año. El movimiento cooperativo en esa zona sufrió durante algunos períodos la oposición de distintos gobiernos y hasta llegó a estar intervenida la empresa cooperativa por varios años. Pese a esto y a la crónica inestabilidad política y económica del país en el período de posguerra, la cooperativa continuó y Sancor se expandió, creando también un frigorífico, una compañía de seguros y un banco.

Como resultado de la consolidación hoy el 42% de la leche que se produce en el país tiene origen en cooperativas lácteas, 44% de las cuáles están en la provincia de Santa Fe. Esta estructura del SPD de Rafaela afecta positivamente el desenvolvimiento de toda la cadena láctea. Las cadenas agroindustriales se caracterizan por presentar del lado de la producción una estructura de oferta sumamente atomizada, mientras que la industria procesadora o el sector comercializador tiene en general un grado de concentración mucho mayor. Esta característica hace que los productores agropecuarios en cualquier cadena se hayan quejado tradicionalmente de su baja capacidad de negociación para vender sus productos, que las grandes firmas compradoras se abusen de su poder de compra para establecer precios y condiciones. Esto ha introducido una dosis de conflicto entre los distintos sectores de los eslabonamientos agroindustriales que disminuyó el potencial para una mayor cooperación que redunde en un beneficio para todas las partes. En el caso lácteo, si bien este elemento conflictivo no está ausente, está muy mitigado por la existencia del sector cooperativo que o bien engloba bajo una misma estructura a toda la cadena productiva, como en el caso de Sancor, o bien implica una menor disparidad en las capacidades negociadoras de las partes. Esto explica en parte la cantidad y la calidad de la colaboración al interior de la cadena como se analiza más abajo.

Los productores a través de las cooperativas logran mejores precios en la compra conjunta de insumos, tienen acceso a redes más extendidas de información tanto tecnológica como sobre el estado de los mercados, y en general obtienen mejores precios por su producción.

### b) Cooperación entre pequeños grupos de productores

En 1957 un grupo de productores agropecuarios argentinos decidieron imitar un tipo de cooperación entre productores que vieron en Francia en la forma de pequeños grupos que había comenzado en 1946. Estos productores formaron el primer grupo y lo llamaron Consorcio Regional de Experimentación Agrícola, CREA. La idea detrás de estos grupos es extremadamente interesante y potencialmente muy relevante para muchos otros sectores de la economía. Los CREA son grupos de alrededor de 12 productores de una misma área que se encuentran mensualmente para compartir sus conocimientos y experiencias personales en el manejo de sus establecimientos bajo la guía de un ingeniero agrónomo pagado en forma conjunta por todos los miembros del grupo. El diseño de estos grupos es muy ambicioso porque pretende

#### Comentario:

*La asociatividad entre los pequeños empresarios aumenta su fuerza negociadora y crea la condición de desencadenar un proceso de cooperación con grandes empresas, una cooperación que se construye sobre la base de igualdad de poder.*

>>

romper con el tradicional individualismo y aislamiento de los agricultores, cambiando la manera de pensar su negocio más que estimular la mera difusión de innovaciones técnicas. Una vez al mes, uno de los miembros actúa como anfitrión y virtualmente se «desnuda» frente los otros miembros al discutir todos los aspectos del manejo de su explotación durante el último año. Esta discusión incluye aspectos técnicos, de gerenciamiento, financieros, decisiones de inversión, manejo impositivo y hasta asuntos personales que pueden afectar al manejo de la empresa como la situación familiar del productor y el nivel de retiros mensuales que el mantenimiento de la misma le exige. Luego de esto todo el grupo inspecciona el campo y luego se hace una sesión donde se comenta, critica y se proponen ideas sobre la situación y la perspectiva de ese establecimiento agropecuario. Los otros miembros aportan ideas basadas en sus propias experiencias con problemas similares a los que el anfitrión pueda estar presentando, mientras que el agrónomo provee la visión profesional basada en sus conocimientos técnicos. Finalmente el agrónomo da una pequeña charla sobre algún punto de especial interés de parte del anfitrión o del grupo en general.

Los resultados en términos de incremento de la productividad han sido impresionantes en la mayoría de los casos. A pesar de que aproximadamente sólo un 1% de los tambos argentino son miembros CREA, estos tienen un 2,94% de las vacas del país y producen un 7,13% de la leche. En la cuenca lechera de Tandil, provincia de Buenos Aires, los cuarenta tambos que pertenecen a CREA obtienen una productividad promedio de 210 kg. de grasa butirosa por hectárea, mientras que en el resto de esa cuenca el promedio es de 74 kg. y en la provincia es de 50 kg.

El abordaje de la problemática rural de los CREA es innovador porque por sobre el enfoque tradicional de concentrarse en la transferencia de tecnología al sector, los grupos añaden también la difusión y experimentación en nuevas prácticas de gerenciamiento y administración de campos que ha sido largamente ignorada, además de intentar quebrar la barrera entre las innovaciones teóricas o experimentales y la práctica cotidiana de los productores.

El impacto del movimiento CREA va más allá de las cifras estrictas sobre cantidad de miembros en el país ya que a través del efecto demostración sus avances se extienden por sobre las tranqueas de sus miembros a través de la imitación de prácticas exitosas por parte de vecinos o la formación de nuevos grupos. Además, la Asociación Argentina de CREAs (AACREA) publica un periódico para difundir las actividades de los grupos y los resultados de nuevas prácticas productivas y además organiza encuentros abiertos nacionales y regionales para debatir sobre temas relacionados con la producción agropecuaria, así como también cursos para productores, técnicos y trabajadores rurales. AACREA también cuenta con un departamento de economía que analiza la situación macroeconómica desde la perspectiva del sector agropecuario, ofrece servicios tales como contabilidad para establecimientos agropecuarios y sistemas estandarizados para el planeamiento anual de las distintas actividades del sector.

Otro de los impactos más importantes de esta forma asociativa es la imitación de la dinámica institucional de los CREA por parte de otros grupos. A partir de la expansión de los CREA en la zona pampeana otros crearon instituciones similares. En la zona de Rafaela, por ejemplo, los CREA no han tenido gran impacto, si bien existen algunos grupos. Sin embargo, luego de probar con diferentes maneras de aumentar la productividad de sus proveedores y la calidad de la leche recibida, Sancor creó grupos pequeños entre sus proveedores-miembros llamados GAICO (Grupos de Asesoramiento Integral Cooperativo) con un funcionamiento muy similar a los CREA y han tenido un muy alto impacto en el incremento de la productividad y la calidad de la producción de los tambos proveedores de Sancor. La otra gran empresa láctea argentina, Mastellone Hnos., también ha puesto en práctica una organización similar, en la provincia de Entre Ríos han emergido grupos parecidos bajo otra denominación, y lo que es más significativo, el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) ha comenzado un plan muy ambicioso para extender a un nivel más masivo este tipo de asociativismo entre los productores argentinos para promover la reconversión productiva del sector.

Si bien esta forma de cooperación inter-firmas está creciendo, todavía está limitada al sector agropecuario. La razón principal debe ser seguramente el hecho de que las explotaciones agropecuarias enfrenten un mercado casi perfecto por lo cual los desincentivos típicos a la cooperación entre firmas que implica la competencia en el

>>



mercado están atenuados. Sin embargo, a pesar de que casi ningún renglón industrial o de servicios ve repetida una situación similar, la posición de distintas Pymes no-agropecuarias de países en desarrollo en términos de los mercados mundiales (aún en los casos de nichos dentro de los mismos) se acerca a la situación de los miembros de CREA. Esto implica que una evaluación cuidadosa de estas experiencias a la luz de las circunstancias de otros sectores productivos podría ser muy prometedora en la presente etapa de rápida internacionalización de las economías en desarrollo.

## CHILE

### a) Cooperativas

En Chile el movimiento cooperativo en el sector agropecuario tuvo un desenvolvimiento mucho más errático mostrando, a diferencia del caso argentino, una gran dependencia de las circunstancias políticas. En efecto, la mayor parte de las cooperativas chilenas no surgieron espontáneamente de la voluntad de los miembros fundadores sino que más bien fueron el resultado de políticas públicas que entendieron que el cooperativismo era un herramienta eficaz para la modernización del sector agropecuario chileno, tradicionalmente estancado por problemas relacionados con el sector campesino. Así, las cooperativas empezaron su período de crecimiento en la década de 1920, y su importancia creció al vaivén de los sucesivos gobiernos reformistas que fueron incrementando los beneficios y estímulos para las cooperativas agropecuarias, proceso que tuvo su punto máximo en los años 60 cuando los miembros de cooperativas llegaron a representar a un 20% del total de la población económicamente activa de Chile y en el sector lácteo el porcentaje de leche producida en cooperativas llegó a ser igual al de la Argentina actual. Pero la mayor parte de estas cooperativas resultaron ser o empresas privadas que tomaron la forma de cooperativas para acogerse a los beneficios concedidos por el estado o bien uniones muy débiles de productores que permanecían a flote sólo por el apoyo estatal. Cuando el gobierno de Pinochet comenzó a retirar el soporte público al sector, exponiéndolos a las fuerzas de mercado nacional e internacional, la mayor parte de las cooperativas sucumbieron. Para 1984 sólo un 35% de las cooperativas existentes en 1970 habían sobrevivido con un 20% de los miembros que tenían entonces, mientras que un estudio de CEPAL de 1985 muestra que las cooperativas agropecuarias habían disminuido en un 65% respecto de los niveles anteriores a 1973.

En el Valle Central las cooperativas son aún más débiles, ya que el nuevo empresario rural mediano que forma el núcleo del dinámico sector frutícola no se sintió muy atraído por las ideas cooperativas. Además, la mayor parte inició sus actividades cuando los incentivos estatales para esos fines ya no existían y han entrado a un sector que ha estado experimentando un largo boom de crecimiento durante el cual los beneficios de la colaboración inter-empresarial son menos obvios. Algunos productores, cansados de los que ellos consideran tratos injustos por parte de las firmas exportadoras de frutas, se unieron para exportar su producción en forma directa. La mayor parte de estos intentos fracasaron debido a la extrema complejidad de las operaciones de exportación.

### b) Los Pequeños Grupos

Creados al principio de la década del 80, los Grupos de Transferencia Tecnológica (GTT) de Chile fueron también moldeados siguiendo el patrón de los grupos franceses, al igual que los CREA. Sin embargo, continuando el patrón observado en el caso de las cooperativas, estos grupos no surgieron por iniciativa de productores sino del Ministerio de Agricultura a través del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA). Fue el sector público el que formó los primeros grupos y el que paga el salario de los ingenieros agrónomos por los primeros cuatro años. Como en el caso argentino, el porcentaje de productores miembros de GTT es más bajo que el porcentaje de su producción en términos del total nacional.

Los grupos chilenos ponen más énfasis que los argentinos en la transferencia de tecnología, con el objetivo principal de quebrar la división entre investigación y prácticas productivas, ya que además del agrónomo que asiste a cada grupo, en cada reunión el anfitrión elige un tema de su interés y se invita a un experto en ese tema a dar una charla y a responder a los interrogantes del grupo. Así se saca a los investigadores de sus torres de marfil, y al mismo tiempo se les da una oportunidad de probar sus teorías y/o experimentos en los establecimientos de los miembros de



#### Comentario:

*Cabe destacar, que el éxito de muchos casos de asociatividad interempresarial se ha dado gracias a la independencia del aparato estatal.*

>>

los GTT. Si bien todos los miembros activos de GTT comparten la idea que el éxito de este esquema de colaboración tiene un fuerte efecto de demostración sobre muchos agricultores no miembros, la imitación de la dinámica institucional es un fenómeno menos extendido que en la Argentina, posiblemente debido a su menor antigüedad.

## II. COOPERACIÓN AL INTERIOR DE LA CADENA AGROINDUSTRIAL

Las relaciones entre producción y comercialización o industrialización puede estar manejada dentro de una misma firma integrada verticalmente o a través de productores independientes y firmas especializadas en la segunda etapa. Dentro de esto último, los productores pueden vender su mercadería en el mercado o bien firmar contratos anuales o plurianuales estipulando ciertas condiciones de venta. En ambas cadenas analizadas aquí la forma prevaleciente es esta última, ya que en los dos casos la producción primaria es demasiado intensiva en trabajo y atención personal como para ser susceptible de ser organizada bajo la forma de una gran corporación con grandes volúmenes de producción. Por otra parte la exportación o la industrialización en los casos de la fruta y la leche respectivamente, requieren de una escala en la inversión y en el manejo de la información y capacidad organizacional que pocos productores agropecuarios logran montar sus propias firmas para llegar directamente a los mercados. La consecuencia es que a pesar del elemento de conflicto estructural que existe entre ambas partes, explicado más arriba, los dos se necesitan mutuamente y hay abundantes oportunidades para que las instancias de colaboración rindan buenos frutos, como de hecho sucede. En otros países competidores de Argentina y Chile en los mismos renglones agroindustriales en los mercados mundiales, como Sudáfrica y Nueva Zelandia, las relaciones entre las dos partes están fuertemente reguladas por Marketing Boards que han sido hasta recientemente entes estatales o paraestatales. En los dos países latinoamericanos no existe un arreglo parecido y la regulación estatal es nula. Es por esto que es sumamente significativo estudiar como se regulan estas relaciones en dos casos que han demostrado ser sumamente dinámicos a través de arreglos que por un lado trascienden las relaciones puramente de mercado y por otro no están sujetas a regulaciones estatales

### - El sector lácteo en Rafaela

La estructura del sector a nivel nacional es similar a otras cadenas agroindustriales en términos de la mayor concentración en el sector industrial, con la salvedad de la presencia del sector cooperativo antes mencionado. Si bien las cinco mayores empresas solo participan del 28% del total de ventas del sector a nivel nacional, en mercados regionalmente acotados como los de los productos frescos algunas de estas empresas tienen una participación mayor. De todas formas el sector está en medio de grandes cambios ya que su gran dinamismo de los últimos años sumado a su prometedor futuro ha tentado a las firmas multinacionales más importantes para establecer o ampliar sus bases en el país.

La cuenca láctea alrededor de Rafaela tiene algunas particularidades respecto de otras cuencas lácteas argentinas. La influencia de Sancor, que es importante en todo el país, es fundamental aquí por el porcentaje de la producción local que compra a los tamberos. La propia dinámica local mencionada más arriba respecto de los elementos facilitantes de cooperación entre los agentes productivos ha logrado en esta región un muy alto nivel de colaboración entre los productores lácteos y las firmas procesadoras locales.

Además de Sancor hay en Rafaela otras dos firmas lácteas importantes. Una de ellas, Molfino, tiene su propio equipo de agrónomos para brindar asesoramiento técnico a los tamberos proveedores de la firma. También usa su poder de compra para adquirir insumos para los tambos a menor precio y pasarles así el beneficio, y además ha importado maquinaria para los tambos en forma directa para luego venderse a sus proveedores de leche financiándolo en cuotas que les descuenta de los pagos mensuales. La otra firma, Williner, tiene esquemas similares de asistencia a los proveedores y además tiene acuerdos con la estación local del INTA para utilizar su red de tambos proveedores para realizar un estudio detallado de las necesidades de

## Intervenciones:

### Francisco Gatto

...Desde esa perspectiva, yo creo que la asociatividad resuelve el problema porque baja otros costos, baja costos de información, baja costos de coordinación, pero si tenemos un costo interno de transacción en la articulación de la red muy alto, donde puede primar mucho el tema del oportunismo, es muy difícil dejarlo. Los casos donde existe eso en Argentina, hay dos o tres casos importantes, como el caso de Rafaela, no solamente hay un problema de sanción legal del incumplidor, sino que hay una fuerte sanción social porque están metidos en ámbitos territoriales donde en realidad se puede ejecutar esa sanción social, y ese empresario sale del circuito de los bancos.

>>

los mismos, su grado de actualización tecnológica y su potencial productivo. Esto beneficia a las dos partes ya que le permite a la empresa detectar los problemas y las potenciales soluciones en la base de la cadena productiva mientras que le otorga al INTA la posibilidad de tener una base importante de datos que le ayude a enfocar sus investigaciones y las actividades de extensión hacia las necesidades específicas de los tamberos. Ambas firmas además participan activamente en instituciones locales como la Cámara de Comercio, la Fundación para el Desarrollo Regional, el CITIL (Centro de Investigaciones Tecnológicas de la Industria Láctea) y la Estación Experimental local del INTA.

Sancor tiene muchas actividades de asistencia a sus proveedores, que son a su vez co-dueños. La firma experimentó con distintas maneras de asistencia a los tamberos de la zona dada su estructura cooperativa. El gran salto en la productividad de los tamberos miembros, sin embargo, vino cuando creó un esquema más sistemático de apoyo a los productores con la constitución de los pequeños grupos tipo CREA -los GAICO mencionados anteriormente- y la creación del Servicio de Extensión Cooperativa. Este último brinda asistencia en todo lo que hace a la actividad tambera: inseminación artificial, control de calidad de la leche, nuevas técnicas de ordeño, mejoramiento genético del ganado, asesoramiento, control y financiamiento para la compra de maquinaria de ordeño o equipos de frío, la organización del uso cooperativo de la maquinaria agrícola, de la compra conjunta de insumos y la organización de seminarios y cursos sobre administración de tambos. El resultado fue un importante aumento de la producción entre los 9.000 tamberos asociados cuya producción de leche aumentó un 104% entre 1980 y 1987, cuando a nivel nacional el incremento fue de un 24%.

#### **- El sector frutícola en el Valle Central de Chile**

En el caso chileno el conflicto estructural entre los intereses opuestos de exportadores y productores permite, de todas maneras, fuertes elementos de colaboración. Los exportadores son los actores claves en toda la cadena ya que son los organizadores del extenso y complejo proceso que comienza con el retiro de la fruta desde los campos y termina en las góndolas de supermercados de mercados lejanos. Este proceso que involucra la selección, el empaque, la inspección fitosanitaria y la de calidad, el traslado desde la granja a las plantas de empaque, a las de fumigación, a los puertos y así hasta el destino final no puede durar más de dos semanas y no debe quebrarse la cadena de frío por la naturaleza perecedera de la fruta fresca. Muchos de los exportadores son básicamente grandes organizadores, sin infraestructura propia, lo que de todas maneras demanda un cuidado extremo para que todo funcione sincronizadamente en las semanas cruciales de la post-cosecha y un gran esfuerzo logístico para mantener toda una estructura disponible para ser usada sólo una parte del año. En este sentido los exportadores en este sector actúan como los *impannatori* de los distritos industriales italianos al servir de nexo entre los productores de frutas y los mercados internacionales, pasando información crucial sobre las cambiantes demandas de estos últimos y asistiendo a los productores para su permanente adaptación a estos cambios.

El gran factor que ha mitigado el conflicto en la cadena y que contribuyó a una mayor colaboración ha sido la importante competencia por los productores entre las firmas exportadoras. En una actividad que creció al 20% anual durante casi dos décadas, la demanda en general superó a la oferta con lo cual los exportadores tenían un interés muy marcado en asistir a sus proveedores de fruta para que aumentaran rápidamente su producción. También necesitaban que los agricultores produjeran fruta de mejor calidad para los exigentes mercados internacionales y también de las variedades correctas. Esto explica la cuantiosa asistencia que las firmas exportadoras ofrecen a los agricultores que operan con ellas y el hecho que gran parte de los productores operen con los mismos exportadores por varias temporadas. La asistencia se da en la forma de soporte técnico ya que los agrónomos de las exportadoras visitan los campos periódicamente durante todo el año. Las firmas exportadoras también financian el capital de trabajo hasta la fecha de la cosecha hasta que es deducido del pago anual, y, a veces, también ofrecen a los productores financiamiento de más largo plazo para realizar ajustes en sus plantaciones para adecuarse a nuevas condiciones en la demanda. Aunque las exportadoras cargan interés en estos

>>

préstamos, los productores se benefician al no tener que enfrentar los altos costos de transacción que involucrarían concurrir a un banco comercial en cada ocasión, además de pagar las tasas más altas que los bancos cargan al tener menor información sobre el productor que la que tiene la firma exportadora.

Los proveedores de insumos, como los viveros y los vendedores de fertilizantes y pesticidas también ofrecen asistencia junto con sus ventas. Los viveros son particularmente interesantes ya que son importantes agentes de introducción de nuevas variedades de frutas, a veces hacen también cierta investigación acotada para la adaptación local de las nuevas variedades y transmiten a sus clientes las condiciones de la demanda global para las nuevas variedades.

### III. LA COOPERACIÓN EN LAS ASOCIACIONES EMPRESARIALES

Las cámaras empresariales son espacios institucionales muy importantes al interior de los cuales se dan distintas formas de cooperación inter-empresarial. En algunos países estas instituciones se inclinan más hacia prestar servicios a sus asociados, mientras que en otros se concentran más en las acciones de lobby frente a los gobiernos en defensa de los intereses sectoriales. En los estudios de casos de SPD las asociaciones empresariales juegan roles muy relevantes ya sea como entidades locales o como delegaciones de entidades nacionales. Su principal actividad es proveer de bienes públicos o semi-públicos a sus miembros como pools de créditos, cursos de administración y gerenciamiento de empresas, información sectorial y representación de los intereses del sector frente a los gobiernos locales, los sindicatos u otras asociaciones empresariales. Muchas de estas cámaras en los SPD también operan escuelas técnicas especializadas en el ramo que representan, como en Baden-Württemberg, Alemania, o crean centros de servicios «reales» (es decir no financieros) como en muchos distritos industriales italianos. En casos donde el estado no puede o no quiere proveer ciertos bienes públicos las asociaciones de productores o cámaras empresariales devienen una suerte de reemplazante funcional, tomando a su cargo obras de infraestructura local o programas de entrenamiento de la mano de obra.

Siguiendo el patrón observado en los otros dos ámbitos de cooperación entre firmas, en el SPD de Rafaela se nota una mayor relevancia de la cooperación entre firmas que en el Valle Central.

#### - Las Asociaciones Empresariales en Rafaela

Las cámaras locales relacionadas con el sector lácteo en esta región están más bien orientadas a la provisión de servicios mientras que en los casos de las asociaciones nacionales del sector su actividad está más dirigida a la representación gremial de los intereses del sector.

Los tamberos santafecinos están nucleados en Centros de Tamberos locales, y a su vez todos estos centros se agrupan en la Federación de Centros de Tamberos de Santa Fe cuya sede está en Rafaela. Estos centros se crearon en los años '70 con el principal objetivo de negociar los precios de la leche con la industria. Pero con la desregulación total del sector a partir de 1991, los centros han cambiado su enfoque y ahora se dedican a negociar con las autoridades locales y provinciales temas de interés común como los impuestos locales, la red caminera, sistemas de riego, y temas de infraestructura general como el de la provisión de electricidad rural que es crucial para los tambos. Los Centros, sin embargo, no son muy activos en la provisión de servicios a sus asociados y esto parece derivar de su actual etapa de búsqueda de un nuevo rol en un contexto menos regulado.

Los tambos más grandes de la región son miembros de la Sociedad Rural local que está organizada a nivel nacional en forma piramidal con las locales unidas en federaciones regionales, las que a su vez están representadas a nivel nacional por Confederaciones Rurales Argentinas, CRA. La Sociedad Rural de Rafaela provee de servicios a sus miembros: estableció un sistema de control de la calidad de la leche, lleva los registros genéticos del ganado de la región, ayudó a sus miembros a unirse en grupos para formar sistemas de riego, promueve la creación de pools para la compra conjunta de insumos o la comercialización de la producción, negocia con los frigoríficos representando a sus asociados, ofrece cursos de todo tipo relacionados

>>

con la actividad rural, y ha organizado con otras sociedades rurales de la zona una fundación para ayudara a erradicar la aftosa.

En esta zona los miembros de cooperativas reciben servicios similares a los descritos arriba de parte de la cooperativa a la que pertenecen. Estas cooperativas a su vez pertenecen a Sancor, y Sancor es miembro de Coninagro, la asociación nacional que nuclea a todas las cooperativas de segundo grado del país y que asume funciones de tipo gremial a nivel nacional.

La Cámara de Comercio local se denomina Centro Industrial y Comercial del Departamento de Castellanos (CCIDC). Agrupa a las 650 firmas comerciales e industriales de la región, incluyendo a aquellas del sector lácteo. Además de los roles más tradicionales de una cámara tradicional, tales como la representación de intereses frente a gobiernos locales, el CCIDC ha incursionado en tareas que en general son del ámbito público. Un ejemplo muy interesante de esto es que en los años '80 los industriales locales se dieron cuenta que ante la transformación de la oferta energética del país el gas se había transformado en la fuente más barata de energía industrial, y que al no estar Rafaela conectada a la red nacional de gasoductos las firmas locales se hallaban en desventaja respecto de otras regiones del país. Ante la falta de respuesta del sector público (tanto gubernamental como de la empresa Gas del Estado), 35 firmas locales se unieron y formaron un consorcio que realizó el tendido del Gasoducto Central de Santa Fe, abaratando significativamente los costos locales. El gobierno provincial participó de la iniciativa, pero sólo después que los empresarios ya se habían organizado.

Otras dos asociaciones locales dependientes del CCIDC son muy activas e innovadoras para tratar de superar las dificultades comunes de las firmas locales. Una es la Asociación de Industriales Metalúrgicos (AIM) que agrupa a las empresas locales de dos grandes rubros: las autopartes y los fabricantes de maquinarias para el sector agrícola, los tambos y la industria láctea. Esta asociación se ha preocupado por las cuestiones de desarrollo tecnológico y de capacidad de gestión de las firmas locales. A principios de los '80 negoció con el gobierno de Santa Fe la apertura de una delegación en Rafaela del Departamento de Asistencia Tecnológica, organismo provincial para la asistencia a Pymes. Éste se estableció en 1983 y desde entonces ha estado asistiendo a las Pymes locales a través de sus laboratorios de control de calidad, sus actividades de investigación y desarrollo y el dictado de cursos y seminarios sobre estrategias de gestión y producción. La AIM también se movilizó para que la Universidad Católica de Córdoba organizara cursos en Rafaela de gestión empresarial para los gerentes y empresarios locales. Finalmente la Asociación participa en la dirección y el planeamiento de la Escuela de Educación Técnica de Rafaela y la delegación de la Universidad Tecnológica Nacional, ya que el desempeño de ambas se relaciona directamente con la cantidad y calidad de la oferta mano de obra calificada local.

La otra institución dependiente de la CCIDC es la Cámara de Comercio Exterior. Fue creada en 1978 cuando las firmas locales percibieron tempranamente que su futuro ya no podía depender de la concentración exclusiva en el mercado interno como en las décadas previas. La Cámara ofrece a sus miembros servicios tales como: 1) Acceso a la red de computadoras de la Secretaría de Industria y Comercio Exterior para información sobre oportunidades comerciales, 2) Asistencia legal sobre las regulaciones nacionales del comercio exterior y las de los mercados externos más relevantes, 3) Servicios de telecomunicaciones internacionales (fax, telex y correo electrónico), 4) Traducciones, 5) Información sobre ferias y exposiciones internacionales y asistencia en la organización de misiones conjuntas a las mismas por parte de empresas locales. A mediados de 1993 la Cámara estaba negociando con autoridades nacionales y provinciales la autorización para abrir en Rafaela una «aduana seca» para facilitar las actividades de exportación e importación de las firmas locales «trayendo el mundo más cerca» y evitando así los costos y problemas de lidiar con oficinas públicas y puertos muy lejanos.

Finalmente, en 1992 se creó la Fundación para el Desarrollo Regional (FDR), una idea que partió de la AIM y contó con todo el apoyo del CCIDC. La idea surgió por la velocidad e intensidad que tomaron los cambios al interior de las empresas locales una vez que se alcanzó la estabilidad a nivel macroeconómico en el país desde 1991.

>>

Varias firmas locales se convencieron que la única ventaja competitiva local capaz de durar en el largo plazo la constituye la calidad de sus recursos humanos y por lo tanto organizaron esta Fundación para emprendimientos conjuntos que apunte a fortalecer las capacidades locales en términos de sus empresarios, los gerentes y los operarios calificados. En la dirección de la FDR participan los empresarios fundadores, la Municipalidad de Rafaela y el staff permanente de la institución. En su primer año de funcionamiento ha organizado seminarios y cursos para empresarios divididos por tamaño o tipo de empresa y otro para gerentes donde se traen expertos en administración de empresas y se invita a empresarios exitosos a compartir sus experiencias. La respuesta de las actividades iniciales superaron las expectativas y ahora la FDR está planeando abarcar otras áreas como emprendimientos conjuntos de I&D. A pesar de su corta historia, la FDR parece ser una innovación institucional que promete facilitar el tipo de colaboración público-privada y cooperación interfirmas que muestran otros SPD del mundo.

#### - Las Asociaciones Empresariales y el Sector Frutícola Chileno

Las asociaciones de productores y empresarios en Chile también cumplen un rol importante en el sector frutícola, aunque operan más a nivel nacional que local. La Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) es la principal de las entidades del sector, y una de las más antiguas de América Latina. Fundada en 1838 representa a todos los productores agropecuarios del país y es la organización con mayor poder político, aunque sus actividades exceden lo meramente gremial. La SNA hace investigación agropecuaria desde 1841, 50 años antes que cualquier institución pública en Chile comenzara tareas semejantes; diez años más tarde creó la Escuela de Agricultura que opera hasta nuestros días, siendo ya nueve las escuelas que administra. Además la SNA tiene su propia estación experimental agrícola y en 1985 estableció la Fundación Educacional para apoyar a la Escuela de Administración Agrícola especializada en gerenciamiento de establecimientos rurales. Además de todo esto en los últimos años comenzó a colaborar con el financiamiento de los grupos GTT discutidos más arriba. Ya más tradicional, la SNA provee a sus socios asistencia legal gratuita, publicaciones de las principales estadísticas del sector, información sobre mercados externos, y lleva los récords genealógicos del ganado chileno.

Las otras dos asociaciones que agrupan a empresarios frutícolas son mucho más nuevas, reflejando la reciente emergencia del sector como el más dinámico del agro chileno. Una es FEDEFruta que representa a los productores y tiene una función bien tradicional al representar los intereses del sector frente al gobierno, los sindicatos y las firmas exportadoras. Respecto de las relaciones con estas últimas, FEDEFruta obtuvo sus logros más importantes al aumentar el poder de negociación de cada productor en particular y así conseguir algunas importantes avances en los términos de los contratos de consignación que celebran las firmas exportadoras con los productores. Esto aumentó la transparencia de los mismos y permitió el acceso de los productores a información sobre el detalle de la liquidación de su fruta y su precio final en el mercado, a partir del cual se determina el precio que ellos reciben. El campo para avanzar más en este sentido es muy amplio ya que el país compite con naciones que tienen mecanismos de regulación de su oferta y de la calidad centralizados que les permite sortear con más facilidad las distintas barreras no arancelarias que ponen los países importadores. Dado que en Chile hay consenso político respecto de que no será el estado el que haga esto, las asociaciones de productores tienen una gran responsabilidad en lograr articular los intereses comunes de productores y exportadores en favor de la «marca Chile» en los mercados mundiales.

La otra organización es la Asociación de Exportadores que agrupa a las firmas exportadoras de fruta. Tiene a su cargo importantes funciones que hacen al éxito del sector en los mercados globales. Uno es el control de calidad que han implementado para intentar controlar los peligros que implican los «free riders» ante la ausencia de controles públicos y privados obligatorios. Sólo recientemente se tomó esto como un tema crucial y se está avanzando hacia medidas obligatorias con un mecanismo de control privado, y los estándares de la Asociación se convirtieron en un paso importantísimo en este sentido. La Asociación también se hizo cargo durante el gobierno militar del proceso de fumigación de la fruta que antes estaba a cargo del

**El caso del sector lácteo de Rafaela revela un contexto facilitador de iniciativas de colaboración interempresarial. Las tradiciones de un entramado social local muy rico favorecieron la cooperación espontánea entre los empresarios locales. Esta espontaneidad les permitió a las cooperativas, los grupos pequeños y las asociaciones empresariales la capacidad de sostenerse en el tiempo y aún progresar a pesar de la crónica inestabilidad económica y política del país en las últimas décadas.**

>>

estado, y su cumplimiento puntilloso una de las cosas que permite a la fruta chilena penetrar los mercados más exigentes en materia fitosanitaria.

Las tres organizaciones ofrecen espacios institucionales para una mayor cooperación entre las firmas que conforman este SPD, pero la evidencia de sus actividades y de las necesidades de la evolución del sector permiten suponer que todavía tienen mucho terreno para crecer si consideran las experiencias de las asociaciones de productores en otros SPD.

## CONCLUSIÓN

Este artículo ha explorado las distintas formas de cooperación inter-firmas en dos sistemas productivos dinámicos y ha encontrado que éstas son una práctica bastante extendida en ambos. El estudio de estas formas de cooperación ha revelado también la importancia de ciertas condiciones sociales y políticas que las favorecen y las dificultades de lograrlas solamente a través de iniciativas de políticas públicas.

El caso del sector lácteo de Rafaela revela un contexto facilitador de iniciativas de colaboración inter-empresarial. Las tradiciones de un entramado social local muy rico favorecieron la cooperación espontánea entre los empresarios locales. Esta espontaneidad le permitió a las cooperativas, los grupos pequeños y las asociaciones empresariales la capacidad de sostenerse en el tiempo y aún progresar a pesar de la crónica inestabilidad económica y política del país en las últimas décadas.

Al nivel de los tambos, las cooperativas y los pequeños grupos permitieron la rápida difusión de nuevas tecnologías y la adopción generalizada de nuevas técnicas de producción y administración entre los tambos pequeños y medianos generando un crecimiento acelerado de la productividad. Más aún la presencia de un sector cooperativo importante disminuyó la intensidad del conflicto entre productores e industria típico de las cadenas agroindustriales facilitando relaciones más cooperativas. Al nivel de la industria la cooperación entre las firmas locales les permitió superar problemas relacionados no sólo con su pequeño tamaño sino también con la ineficacia del sector público y con la ubicación remota de esta cuenca lechera respecto de los grandes centros de consumo nacionales y de los flujos de comercio internacional. En el caso argentino las políticas públicas han hecho muy poco por promover estas prácticas empresariales aunque el sistema federal de organización del país facilitó el fortalecimiento de una comunidad local que sirvió de apoyo a muchas de las iniciativas mencionadas. La tendencia hacia una cada vez mayor descentralización política en el país y los ejemplos más recientes de asociativismo empresarial en Rafaela permiten suponer un próximo fortalecimiento del dinamismo regional.

En el caso del SPD chileno aparecen también elementos de cooperación entre las firmas que contribuyen al dinamismo sostenido del sector de frutas frescas de exportación. Sin embargo el enfoque comparativo con el caso argentino muestra una menor fortaleza de los elementos de colaboración inter-empresarial. Una de las razones más importantes que explica esta diferencia reside en que en el caso chileno gran parte de las experiencias de asociativismo inter-firmas fueron resultado directo de la existencia de un cúmulo de estímulos por parte del estado. Si bien esto permitió durante un período un rápido crecimiento de las cooperativas, la mayor parte de éstas sucumbieron ante el retiro del apoyo estatal.

La actual etapa de mayor madurez por la que atraviesa este SPD en Chile demanda una gran capacidad de innovación institucional para que el sector pueda por un lado mantener su dinamismo basado en un gran espíritu empresarial y el funcionamiento de estímulos propios del mercado, y por otro lado enfrentar a sus competidores mundiales que organizan centralizadamente su oferta y mercados receptores que imponen muchas trabas difíciles de superar para los exportadores chilenos en forma individual. Una mayor colaboración y coordinación entre los principales actores de esta cadena productiva ofrece la alternativa de mantener el espíritu competitivo sin volver a viejos esquemas regulatorios o a costosos marketing boards.

En ambas economías el estado ha abandonado el papel de promotor principal de la actividad económica y se delegó este papel a las fuerzas de mercado. Ante este cambio de patrón de desarrollo y el afianzamiento de la estabilidad macroeconómica muchas firmas en ambos países comenzaron a mirarse a sí mismas e iniciaron

>>

### Comentarios:

*Estos sistemas surgen de un contexto más amplio que es el territorio, la red de relaciones que establecen distintos actores que actúan en un delimitado espacio local que dispone de un fondo histórico-cultural.*

*Si el Estado abandona su papel promotor, ¿qué otro rol puede asumir? ¿Contribuir a la articulación de los intereses de los distintos actores? ¿Facilitar la creación de una infraestructura adecuada para procesos de desarrollo productivo sobre bases territoriales?*

importantes procesos de reconversión. Sin embargo, gran parte de ellas - principalmente las de menor tamaño - pronto encontraron que la reconversión se les hacía difícil y tenían serias dificultades para competir en los nuevos mercados globalizados, más exigentes y competitivos. Una reacción bastante común de estas firmas o de las entidades que las nuclean ha sido volver otra vez la mirada hacia el estado para pedir un cambio en las reglas del juego o niveles más altos de protección contra la competencia externa o algún tipo de subsidio.

El ejemplo de las estrategias de asociación empresarial en algunos sistemas productivos dinámicos del mundo y los más cercanos de los casos analizados en Argentina y Chile permiten entrever formas innovadoras de alcanzar un gran dinamismo y altos niveles de competitividad dentro del marco general de una economía de mercado. La cooperación inter-firmas y mecanismos de colaboración público-privados a nivel local aparecen como estrategias efectivas para superar las limitaciones individuales de muchas empresas para competir en los mercados mundiales.



Ponencia:

## FORMAS ASOCIATIVAS: EL POLO PRODUCTIVO DE CORDOBA

Agustín Vaca-Narvaja\*

Fundación Estrategias, Argentina

La Cámara de la Madera de Córdoba, que asocia a un grupo importante de empresas del sector, viene desarrollando con la Fundación Friedrich Ebert, desde 1990, un programa de capacitación y asistencia técnica al sector.

### I.- EL MACRO CONTEXTO

Luego de haber transitado por largos períodos de inflación y por dos procesos hiperinflacionarios se instrumentó, a partir de 1991 por parte del Gobierno Nacional, el plan de estabilización basado -entre sus aspectos más trascendentes- en:

- \* la convertibilidad con fijación del tipo de cambio por Ley
- \* reorganización y descentralización del aparato del Estado (nacional, provincial y municipal).
- \* plan de privatizaciones de empresas y servicios del sector público.
- \* control del déficit fiscal y de la evasión impositiva
- \* apertura de la economía e ingreso al Mercosur

Las nuevas reglas de política económica implicaron un cambio abrupto en el contexto general en que se venían desarrollando los distintos sectores.

Al pasar de una economía inflacionaria a otra estable, acompañada de una apertura económica y de una transformación del estado y su nuevo rol, desactualizó absolutamente las conductas y el funcionamiento que tradicionalmente venían desarrollando las Pymes hasta comienzos de la década del 90.

En un mercado cerrado e inflacionario, las estrategias empresariales estuvieron orientadas a lograr altos niveles de integración vertical, a producir un mix muy amplio de productos que vinculados a bajas escalas de producción por el mercado pequeño y cerrado, reflejando una muy diversificada oferta de productos y modelos con escasos niveles de actualización.

Esta conducta empresarial, apoyados con un manejo financiero dinámico de sus recursos, les permitió mantenerse en el mercado.

En un contexto macroeconómico caracterizado por la incertidumbre y la inestabilidad, el objetivo empresarial fue la supervivencia consumiendo todas las energías en afrontar los problemas coyunturales de corto plazo.

El proceso de apertura económica facilitó el ingreso de productos importados basados en producción especializada, de mayor escala, con diseños innovadores y elaborados con tecnologías modernas, que rápidamente se posicionaron frente a una demanda creciente.

Las Pymes locales debieron comenzar un proceso de fuerte reestructuración interna y externa.

El nuevo contexto obliga a las empresas, en forma simultánea, a actualizar sus estructuras de costos con una profunda reformulación productiva, a adecuar su gestión empresarial a los nuevos desafíos, a enfrentar la competencia externa, a incorporarse a las exigencias de calidad similar de los productos externos, con la perspectiva de insertarse en el Mercosur y terceros mercados.

Pero las conductas empresariales son diversas. Las empresas de mayor tamaño y los grupos económicos tienen, en general, la capacidad de actuar con reacciones «pro activas», adelantándose a las consecuencias de los cambios con una cultura empresarial de adaptación al mercado y contando con los recursos humanos dentro de sus estructuras y/o con los económicos para contratar las consultorías necesarias.

---

\* Economista, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Profesor Universitario en México y Argentina.  
Miembro fundador de los Foros Multisectoriales de Córdoba, FUNDEL.

Coordinador del Polo productivo Industrial de la Madera de Córdoba, Argentina.

Actualmente es Presidente de la Fundación Estrategias y Director Ejecutivo de la Fundación Friedrich Ebert en Córdoba, Argentina.

>>

En cambio las pequeñas y medianas empresas viven una situación diferente. Tardan más en aceptar la irreversibilidad de esta nueva política. Su primer actitud fue «defensiva y de expectativa», con reacciones «re-activas», esperando que las medidas se reviertan y, que desde el estado se impulse un medio ambiente más favorable para ellas (como por ejemplo volver a una economía semicerrada y protegida).

El gobierno comienza a partir de 1993 la elaboración de medidas que permiten ir generando un entorno favorable para el desarrollo y funcionamiento del sector. De ninguna manera esto significa volver atrás. Al contrario, el proceso de apertura, privatización y modernización del estado se profundizó.

En Marzo de 1995 fue promulgada la Ley marco conocida como Estatuto de las Pymes, que si bien aún no ha sido reglamentada, contempla una serie de medidas favorables para el sector tendientes a facilitar:

- \* acceso al crédito especial para las Pymes,
- \* régimen especial de contratación de Mano de Obra,
- \* autodiagnósticos y asistencia técnica,
- \* constitución de la Sociedad de Garantía recíproca.

Los procesos de reconversión no son automáticos y requieren de acciones coordinadas e integrales tanto del sector privado como estatal.

### LOS POLOS PRODUCTIVOS COMO HERRAMIENTA DE APOYO

A propuesta de la Secretaría de Industria de la Nación comienza a implementarse a partir de 1993 el Programa de Polos Productivos.

El mismo forma parte de un conjunto de propuestas que se desarrollan en ese ámbito a fin de generar instrumentos de política industrial que contribuyan al desarrollo de las economías regionales.

Se definen a los Polos Productivos Regionales como el Espacio Organizativo-Metodológico en el cual, a través de una estrategia de convergencia de políticas y acciones de naturaleza industrial, consensuada por los sectores públicos y privados, se logre la reconversión y el crecimiento de una determinada zona geográfica y/o sector de actividad.

Son beneficiarias de éste régimen las empresas productoras de bienes manufacturados que se acogan al mismo a través de la firma de un Acta Convenio en la que interviene el sector público (Gobierno Nacional, Provincial y/o Municipal) y el sector privado.

Las partes se comprometen a cumplir los objetivos de crecimiento o reconversión acordados entre los actores intervinientes, expresados en metas cuantificables de incremento de la producción, empleo, exportaciones, etc.

Partiendo de considerar que las provincias poseen una gran porción de su capacidad industrial orientada principalmente a la transformación de materias primas y productos regionales, las metas generales que se plantean los Polos Productivos son:

- lograr una mayor cohesión y homogeneidad de la estructura industrial de las mismas, permitiendo la conformación de sectores integrados.
- aumentar el valor agregado incorporado a los productos y posibilitar la proyección nacional e internacional de los productos, disminuyendo la vulnerabilidad de las empresas
- promover la iniciativa empresaria generando proyectos de reconversión tecnológica que permitan, mediante la diferenciación de productos, adecuar los bienes ofrecidos a las pautas de consumo y de calidad procurados en los mercados con mayor sofisticación.
- contribuir a incrementar el valor agregado provincial conjuntamente con niveles crecientes de empleo.

En la actualidad se han conformado un total de quince polos productivos ubicados en diferentes regiones del país.

## Intervenciones:

### Marco Dini

...estamos pensando en un conjunto de ventajas competitivas... podríamos decir que son externas a la empresa en forma individual, pero sí localizadas territorialmente o internas al club y por otro lado, difusas en el sentido que no son apropiables individualmente por la empresa. Estamos pensando en desarrollar ese tipo de ventajas competitivas. Ese es un proceso que no se genera espontáneamente. Si una cosa enseñan los distritos italianos, es que sí el proceso se puede generar espontáneamente, cuando se suman un conjunto de factores que obviamente no son reproducibles, que son de tipo político, histórico, cultural, etc.

>>

Las provincias que participan son Misiones, Chaco, Formosa, Santa Fe, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Chubut y Córdoba.

Los rubros con los que se está trabajando son: frutihortícola, olivícola, vitivinícola, metalmecánico, cueros, jugos de fruta, miel, maquinaria agrícola y el sector maderero.

La suma de los acuerdos firmados comprende un conjunto de 400 empresas que en total ocupan aproximadamente 6500 personas y tienen una facturación anual de 260 millones de pesos.

El Polo Productivo de la Industria de la Madera de Córdoba.

### **ANTECEDENTES**

La Provincia de Córdoba abarca el 4% de la superficie de la República Argentina y alberga al 9,5% de su población total.

Participa con el 8% de la población económicamente activa, y genera el 10% del Producto Bruto Nacional.

Su actividad se concentra en tres grandes sectores: el agropecuario que aporta el 26% del PBI provincial; el sector manufacturero, con un 20% y el de servicios que representa el 16% del producto bruto provincial.

Según cifras del último censo (1994) cuenta en la actualidad con un total de 9.734 establecimientos y el 96,9% de las empresas revisten la categoría de PYMES.

La rama del sector de la industria del mueble cuenta con poco más de 800 establecimientos, de los cuales la mitad está ubicada en la ciudad capital, siendo todas pequeñas y medianas empresas.

### **HISTORIA**

La Cámara de la Madera de Córdoba, que asocia a un grupo importante de empresas del sector, viene desarrollando con la Fundación Friedrich Ebert, desde 1990, un programa de capacitación y asistencia técnica al sector.

Durante el año 1993 se implementó con la Universidad de Córdoba y el Ministerio de Industria de la Provincia, el primer relevamiento del sector maderero, tomándose una muestra de 110 empresas existentes en la Provincia.

El objetivo fue determinar fehacientemente su composición productiva actual, conocer sus principales problemas y necesidades de tal forma, que las entidades participantes pudieran contribuir coordinadamente a mejorar la competitividad del sector.

Paralelamente se fueron desarrollando diferentes seminarios y talleres instrumentales, donde los empresarios comienzan a visualizar la necesidad de desarrollar trabajos más profundos y sistematizados, que les permitan avanzar en formas de trabajo asociativas como alternativa para transitar este nuevo proceso de reconversión.

Impulsados por la Cámara que los agrupa, y al surgir el programa Nacional de Polos Productivos, se realizan las primeras conversaciones tendientes a concretar la formación de un Polo Maderero.

### **ACTA CONSTITUTIVA**

Al confluir los intereses de los diferentes actores públicos y privados, se elabora el Acta de Compromiso de Abril de 1994 que da origen al Polo Productivo Maderero de Córdoba.

Del sector público la firman:

- Secretaría de Industrias de la Nación
- La Secretaría de Agricultura de la Nación
- El Ministerio de Industria y Comercio Exterior de la Provincia de Córdoba.
- La Universidad Nacional de Córdoba

Del sector privado la firman:

- La Cámara de la Madera de Córdoba
- La Fundación Friedrich Ebert

>>

En el acta se establecen LOS OBJETIVOS generales del Polo:

a) La formulación y puesta en marcha de un Polo Productivo Maderero de la provincia de Córdoba.

b) Posibilitar que todos los recursos aplicados generen un impacto multiplicador social y productivo en la industria de la madera, preservando el medio ambiente y generando un proceso de desarrollo, que posibilite la transformación y la reinserción de esta actividad mediante la incorporación de modernas tecnologías de producción y comercialización en las nuevas condiciones de los mercados locales y extraregionales.

c) Generar un grupo de trabajo que se constituya en ámbito articulador de las decisiones del sector público y del sector privado, conducentes al logro de estos objetivos, determinando los logros a alcanzar y realizando el monitoreo de las tareas.»

En lo referido a las RESPONSABILIDADES, a partir del artículo segundo cada institución expresa sus compromisos, poniendo a disposición del Polo los diferentes servicios que pueden aportar en función de necesidades concretas requeridas por las empresas participantes.

### DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

Luego de firmada el Acta Constitutiva, se conformó un grupo de trabajo representativo que determinó, como primera actividad, la realización de un Autodiagnóstico de Planificación Estratégica con un conjunto de empresas y representantes de las instituciones, en un seminario intensivo de cuatro días.

Partiendo de determinar que el problema más relevante se manifiesta como

#### NUESTROS PRODUCTOS NO TIENEN CAPACIDAD DE COMPETIR

se especificaron las causas que producen esta situación y que se reflejan en gran medida por:

1.- una estructura de costos internos comparativamente más elevados que los importados (mano de obra, costos de los servicios, presión tributaria, dificultad de acceso al crédito y altas tasas de interés, materia prima costosa)

2.- en ineficiencias manifiestas en el proceso productivo (falta de especialización, escasa organización de la producción y gestión tecnológica, diseños desactualizados)

3.- falta de formación gerencial del empresario maderero (adecuarse al cambio, adaptarse a las nuevas reglas de competencia, adecuarse a las necesidades del consumidor, etc).

4.- desconocimiento de los diferentes mercados, interno y externo (mentalidad de mostrador, esperar al cliente, estar inmerso en la producción, mantener sus productos)

5.- dispersión de esfuerzos para fortalecer el sector (escasa coordinación entre colegas, mentalidad individualista, resistencia al cambio)

El cambio en las reglas de juego y la estabilidad económica, acompañada de apertura de mercados con aranceles que bajaron rápidamente, desnudaron los aspectos de la «cultura empresaria imperante» que no exigía especialización. Históricamente el mercado cerrado y cautivo no era muy exigente y la inflación no transparentaba las ineficiencias productivas.

### FIJACIÓN DE OBJETIVOS

A partir de este diagnóstico, se plantearon objetivos y acciones tendientes a mejorar y reposicionar el sector.

#### 1.- Lograr mayor eficiencia en el proceso productivo:

- reducir los costos en el proceso productivo
- realizar inversiones en los sectores fabriles y de comercialización y ventas
- la totalidad de las empresas del polo deben contar con un diagnóstico para identificar las falencias en el proceso productivo, de adm. y/o ventas.

>>

## **2.- Mejorar la comercialización:**

- lograr un incremento en las ventas de 10, 15 y 15% a lo largo de tres años
- representación institucional del Polo Productivo en ferias nacionales e internacionales
- desarrollar los canales de comercialización en el exterior
- elaborar un estudio de mercado sobre el mueble.

## **3.- Integración para producir mueble-parte:**

- desarrollo técnico de muebles integrados
- convenios entre fábricas para integrar producción del mueble parte.

## **4.- Capacitación:**

- realizar cursos de capacitación gerencial y a mandos intermedios en:
  - a) tecnologías blandas
  - b) secado y tratamiento de la madera
  - c) diseño de mobiliario

## **5.- Crédito:**

- informar sobre líneas de créditos disponibles
- elaborar carpetas para solicitar créditos Proyectos de inversión en tecnología moderna
- agilizar la tramitación, en la medida de las posibilidades al alcance de las instituciones

## **6.- Coordinación:**

- quedó conformado un grupo de trabajo, donde cada integrante (empresario o asesor) se responsabiliza por una area específica, estableciendose un domicilio de funcionamiento, calendario de reuniones y un coordinador

Las empresas inicialmente inscritas conforman un grupo de 30 establecimientos. En total emplean a 655 operarios, con una facturación global mayor a los \$ 20.000.000.- produciendo una amplia gama de productos que van desde muebles para el hogar, aberturas, semielaborados, muebles de cocina, hasta los desarrollados por carpinterías en trabajos a pedido, utilizando madera maciza y enchapados.

A las empresas inscritas en el polo las hemos clasificado en tres grupos de acuerdo al número de operarios y a los niveles de facturación:

# Grupo «A»: empresas con más de 40 y hasta 100 operarios, con niveles de facturación superiores a \$ 2.500.000.- anuales. (cinco firmas)

# Grupo «B»: empresas con más de 10 y hasta 40 operarios, con facturación mayor a los \$ 200.000.- anuales. (Trece firmas)

# Grupo «C»: empresas hasta 10 operarios y con un nivel de facturación menor a \$ 200.000.- (doce firmas)

## **EVOLUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS**

Una vez comenzado el trabajo se fue perfilando, entre los propios actores, la conformación de sub-grupos en función de sus intereses y afinidades empresariales.

Subgrupo A: Así la primera forma asociativa se conformó entre las empresas más grandes. Tres de ellas, que se complementan con sus productos (aberturas, muebles de living y muebles de dormitorio) se unieron en una nueva sociedad que se denominó Unión Transitoria de Empresas y conformaron un consorcio con la finalidad de exportar productos terminados al Mercosur e importar materia prima de la región.

Lo componen empresas que son de estructura familiar, del interior de la Provincia, y su historial ha sido de permanente búsqueda de mercados. Aparentemente, el estar radicadas en pequeñas poblaciones, de mercados muy reducidos, las ha incentivado a desarrollar más sus tendencias hacia la comercialización, contando hoy con tansportación propia y distribuyendo por todo el país.

>>



A partir de Enero de 1995 abrieron una oficina en Brasil solventando la inversión inicialmente con recursos propios. A través del Polo presentaron la solicitud para incorporarse al Régimen de Consorcios que forma parte de los instrumentos del Estatuto Pymes.

El mismo les permite descargar parte de los gastos de funcionamiento e instalación, con un apoyo de fondos no reembolsables por tres años consecutivos, en porcentajes hasta el 40% del presupuesto anual, con un tope de \$ 150.000.- en total. (Se encuentra todavía en trámite).

Estas empresas toman decisiones que denominamos «pro-activas», es decir no esperan el desembolso de apoyo institucional sino que se adelantan en sus acciones.

Del Polo Productivo han recibido apoyo a través de la Secretaría de Industria, en el Programa de Autodiagnósticos empresariales, que son relevamientos efectuados por expertos donde se especifican cuáles son las principales debilidades y fortalezas de las firmas.

Una vez marcados los principales nudos críticos, los empresarios pueden encaminar las acciones correctivas por medio de asesores de las instituciones intervinientes en el Polo o en la alternativa de contratación privada.

Este grupo tiene como meta lograr diversificar sus ventas en exportaciones, hasta un 30% de su producción actual, en el término de tres años.

Subgrupo B: Inicialmente estaba conformado por un conjunto de 15 empresas. Se comenzó con reuniones semanales en las que se fueron planteando distintas alternativas para enfrentar, en forma conjunta, el proceso de cambio.

En un principio se propusieron temas generales, llegando finalmente al planteo de los problemas concretos.

A partir de las visitas a cada fábrica, donde se realizaban las reuniones, comenzó un intercambio de sugerencias técnicas y se visualizó que los problemas son similares.

Se generó un espacio de conocimiento y confianza mutua; se propusieron formas asociativas simples y concretas para enfrentar desafíos sin perder la individualidad.

Por ejemplo, se implementaron acciones conjuntas compartiendo la cadena de viajantes de determinadas zonas; la compra de materia prima en el extranjero; por primera vez empezaron a trabajar con el taller de uno de ellos, mejorando calidad de terminación y costos.

En este «espacio de trabajo», que se interpreta como un lugar de contención grupal frente a la crisis, se fue generando en un conjunto de Diez empresas la maduración del proyecto de «Montaje de un Centro de Mecanizado», que fabricara muebles partes para sus empresas, lo que permitiría abaratar costos e incrementar la producción ganando nuevos mercados.

Las maquinarias necesarias serán aportadas por las empresas involucradas y corresponden a parte de su parque actual, haciendo un uso racional de sus tiempos de producción.

Se presentó al Banco de la Provincia de Córdoba el proyecto con un pedido de compra de una Nave Industrial que anteriormente pertenecía a una industria metalúrgica y que permite la ubicación del centro de mecanizado y de las diez empresas participantes.

El costo mensual del crédito es menor a los gastos en alquileres actuales de las empresas involucradas.

El proceso no es lineal ni sencillo, y esta en pleno desarrollo de factibilidad. Requiere de apoyo técnico adecuado para establecer su funcionamiento. El Polo Productivo, a través de la Secretaría de Industria, esta cooperando con un Ingeniero Industrial y un especialista de Diseño.

La meta para el primer año de funcionamiento es incrementar el procesamiento de madera en conjunto en un 30%, e ir incrementándolo en los años subsiguientes.

Subgrupo C: El grupo quedó conformado por cinco empresas de las más pequeñas: dos carpinterías que trabajan a pedido, un productor de muebles de cocina, otro de muebles de estilo y el quinto de aberturas, todas ubicadas en la ciudad de Córdoba.

>>

**En los pequeños empresarios el «cambio de mentalidad», necesario para enfrentar los nuevos desafíos, requiere de un entorno que pueda apoyar ese proceso sin implicar una política económica de subsidios.**

**Estamos convencidos que los Polos Productivos son una de las herramientas adecuadas y necesarias para apoyar ese proceso.**

Inicialmente uno de los empresarios, especialista en diseño, fue comentando a sus colegas, en las reuniones en los talleres, posibilidades de actualización de los productos.

Luego fue madurando la necesidad de potenciar las posibilidades de generar negocios no solo referidos a la producción de cada empresa, sino también a la comercialización de otros productos.

Así surgió el «Grupo GECCO», con la constitución inicial de una sociedad de hecho, conformada por los cinco socios y un encargado de ventas y negocios que representa al grupo.

Elaboraron la folletería de presentación, donde cada participante hace una referencia a su firma y a los objetivos del grupo.

Actualmente esta en proceso de elaboración el segundo Consorcio, que a través del Polo Productivo, se presentará formalmente a la Secretaría de Industria con el asesoramiento de un consultor.

### **EL ROL DEL SECTOR PÚBLICO**

Las distintas reparticiones involucradas en los Polos están en proceso de cambio y adecuación a las nuevas realidades. Su papel es importante como generador del entorno necesario para colaborar en el desarrollo del sector.

Las medidas tomadas para apoyar al sector Pymes recién están comenzando a instrumentarse.

Las instituciones están haciendo un esfuerzo de reacomodamiento y adaptación de sus servicios profesionales a los requerimientos empresarios.

La coordinación entre distintos niveles de gobierno es un desafío novedoso, y el hacerlo conjuntamente con el sector empresario implica nuevas formas de funcionamiento para adaptarse a los tiempos de los empresarios.

### **CONCLUSIONES**

En la economía nacional el llamado «efecto tequila» de las crisis mexicana, sumado a los desequilibrios internos, agravaron el efecto recesivo, cortándose la cadena de pagos y el crédito de cuenta corriente.

Los empresarios debieron recomponer rápidamente sus carteras de clientes al generarse problemas de cobranzas y pagos a los proveedores, disminuyendo sus niveles de producción y ventas.

Los efectos se agravaron en la medida en que las empresas eran más pequeñas, generando mayor incertidumbre e ineficiencias en los procesos productivos.

La crisis provincial, con el cambio de gobierno, ahondó y reforzó la caída de los mercados en la provincia de Córdoba, siendo las empresas del Polo también fuertemente afectadas.

Todo este contexto no fue el más adecuado para implementar las actividades.

Pero por otro lado y como aspecto positivo, generó la necesidad de reafirmar estos espacios de trabajo grupal, conformando un ambiente de contención para hablar y procesar los problemas que diariamente enfrentan los empresarios.

En los pequeños empresarios el «cambio de mentalidad», necesario para enfrentar los nuevos desafíos, requiere de un entorno que pueda apoyar ese proceso sin implicar una política económica de subsidios.

Estamos convencidos que los Polos Productivos son una de las herramientas adecuadas y necesarias para apoyar ese proceso.

Adecuada porque parte de los problemas reales de los empresarios, y necesaria para implementar trabajos grupales donde las iniciativas son tomadas y asumidas por los empresarios.

El sector Público y los asesores acompañan ese cambio, debiendo también adecuarse a los nuevos desafíos.





Ponencia:

## **FORTALECIMIENTO DE LOS GREMIOS EMPRESARIALES: CASO CAMARA DE INDUSTRIALES DEL ESTADO CARABOBO**

Luis Vicente León\*  
VeneConsultores, Venezuela

### **I.- ANTECEDENTES**

Durante los períodos de mayor control estatal sobre las principales variables macro y microeconómicas de los países de América Latina, las organizaciones gremiales de la región mantenían una elevada presencia institucional concentrada en las actividades de gestoría y cabildeo de supervivencia, dejando de lado las acciones cooperativas tendientes a promover el incremento de la productividad - información, tecnología, formación de recursos humanos, promoción del comercio, análisis económico, etc.- y rechazando la oportunidad de formular propuestas de política industrial moderna que evitaran el rebote del péndulo en el modelo de desarrollo, el cual oscila desde el proteccionismo extremo hasta el “laissez faire”.

Los programas de ajuste y estabilización económica con los que se intentó responder a la crisis en la mayoría de los países de la región, se aplicaron bajo la óptica de que cualquier acción estratégica del estado para promover el desarrollo sectorial ocasionaría más costos que beneficios, por lo que debía ser erradicada. Esto generó una parálisis paradigmática en la mayoría de las asociaciones gremiales, las cuales no sabían responderse a la pregunta: ¿Para qué existimos ahora?

El resultado de esta situación fue la consolidación del viejo círculo vicioso caracterizado por un divorcio entre los “líderes empresariales” y las empresas afiliadas, el cual se refleja en una baja representatividad gremial y la poca capacidad de respuesta de las cámaras a las necesidades de los empresarios, quienes a su vez no tienen la disposición de invertir recursos económicos en sus cámaras, generando una fuerte escasez de recursos que impide a los gremios desarrollar proyectos de reconversión, cerrando el círculo.

Como una respuesta a este problema, se desarrolló el proyecto de fortalecimiento de gremios empresariales, financiado por CEPAL-PNUD, el cual tenía por objeto elaborar una agenda práctica para romper este círculo vicioso en una muestra piloto de tres cámaras industriales venezolanas: la Cámara de Industriales del Estado Carabobo (CIEC), la Asociación Venezolana de Industriales del Plástico (AVIPLA) y la Federación Venezolana de la Pequeña y Mediana Industria (Fedeindustrias) y la divulgación posterior de los resultados en los países de América Latina. Esta agenda incluía:

- A. Identificar las áreas críticas de acción:
  - Auditoría Gremial
  - Revisión de experiencias exitosas
  
- B. Jerarquizar las áreas críticas y desarrollo del plan de trabajo
  - Taller de trabajo
  
- C. Desarrollar el diseño organizacional interno acorde al plan de acción

\* Los editores no recibieron la nota biográfica de Luis Vicente León.

## II.- EL CASO BASE: LA CÁMARA DE INDUSTRIALES DEL ESTADO CARABOBO (CIEC)

La CIEC es el gremio empresarial regional del más importante estado industrial de Venezuela y su principal mérito como asociación es el de haber fomentado, a finales de los años cincuenta, el desarrollo de una visión compartida sobre el objetivo y la forma de lograr el desarrollo industrial de Valencia, en el marco de una problemática económica y política que haría palidecer los problemas que hoy confronta el país.

La captación de las más importantes inversiones nacionales y extranjeras fue el resultado del consenso y confianza mutua entre los principales actores públicos y privados de Carabobo, la interdependencia y complementariedad entre ellos -aunque los públicos pertenecían a diferentes partidos políticos y los privados a diferentes sectores empresariales-, al sentido de equipo y de igualdad entre los actores y a la competencia contra una sociedad distinta a la propia: sus vecinos de Maracay, Estado Aragua.

Los elementos fundamentales de la experiencia de desarrollo de la primera política industrial de Carabobo a partir de 1959, coinciden con los rasgos de una sociedad desarrollada y no se puede señalar que es casual el hecho que este estado tenga hoy la mayor concentración de inversiones manufactureras, el mejor nivel educativo y el mayor nivel de ingreso per cápita del país. No obstante, el programa de apertura económica en un entorno lleno de externalidades negativas y sin una estrategia deliberada del estado para promover a la industria, ha agravado los problemas de ese desarrollo.

### II.1 Auditoria Gremial

La percepción de los empresarios afiliados a la CIEC durante la primera evaluación realizada se ubicó entre regular y buena, mientras que las evaluaciones de AVIPLA y Fedindustrias se ubicaban entre mala y regular. Las principales fortalezas atribuidas por los empresarios a la CIEC eran: las acciones desarrolladas para proyectar al gremio industrial, los contactos con el gobierno y los programas de capacitación de recursos humanos, mientras que las principales debilidades se centraban en la incapacidad organizativa de la cámara para atender los nuevos retos que se le planteaban a sus afiliados, la apatía para desarrollar estudios económicos y propuestas concretas que permitieran resolver los principales problemas que afectan a las empresas y la acción insuficiente en materia de información.

Buscar soluciones a estos problemas y validar la importancia de los mismos en cuanto a su impacto sobre la competitividad eran los objetivos que se perseguían al realizar una revisión de las experiencias gremiales internacionales que los empresarios de Carabobo consideraban exitosas.

### II.2 Experiencias internacionales

Más del 70% de los empresarios consultados en Carabobo consideraron relevante estudiar con detalle los casos de algunas cámaras regionales italianas, de donde resaltaban la de Emilia Romagna y la de Lombardia, recomendando también revisar la experiencia de la Cámara de Industriales de la Transformación de Monterrey (Caintra) en México. En función de estas expectativas, respaldadas por la información bibliográfica existente que ubica al movimiento gremial empresarial de Italia como uno de los más desarrollados del mundo y la Cámara de Monterrey como una experiencia clave en el movimiento gremial mexicano, se decidió realizar el trabajo de campo.

La investigación pretendía determinar: si el tipo de afiliación -voluntaria u obligatoria- determinaba la capacidad de respuesta de las asociaciones, como es la representación empresarial en los directorios, ¿cuál es el perfil del líder o líderes que dirigen la organización, ¿Cuáles son las características del personal interno, ¿Cómo organizan las cámaras sus actividades? ¿qué áreas y actividades desarrollan?, ¿cuáles son los productos específicos que ofrecen a sus afiliados, ¿qué metodologías utilizan para desarrollarlos y cómo se vinculan con el usuario?.

El mensaje que surge de la revisión de las experiencias internacionales es que las acciones desarrolladas por las organizaciones exitosas que fueron estudiadas coinciden con los instrumentos de política industrial que utilizan todos los países "desarrollados" para estimular explícita o implícitamente la productividad de sus empresas. La importancia de este mensaje radica en que los gremios, cumpliendo

>>

adecuadamente su función, se pueden convertir en el brazo ejecutor de las políticas sectoriales y regionales, con lo cual se logra la integración entre el estado y el mercado para lograr el desarrollo industrial.

### III.- LA RESPUESTA DE LA CIEC

Para integrar los resultados de la auditoría gremial y los del estudio de casos internacionales, la CIEC realizó seis sesiones de trabajo que incluyeron la discusión con el directorio, talleres con los afiliados y asesores de la CIEC y la presentación y discusión con los organismos cúpula empresariales. Producto de este debate, se definió la nueva visión de la organización, dirigida fundamentalmente a fortalecer la productividad de las empresas del sector industrial y se realizaron las siguientes actividades:

- Concentración de las áreas de atención de la cámara en: formulación e implementación de la política industrial regional.
- Contratación, junto al gobierno del Estado Carabobo, del estudio económico y diseño de la nueva política industrial regional que incluyera la definición de la participación de los actores institucionales y sus interrelaciones.
- Desarrollo de una nueva estructura organizativa para la CIEC, atendiendo las responsabilidades que le fueron asignadas en el diseño de la política industrial regional.

### IV.- LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y LAS ACCIONES DE LA CIEC

La formulación de la política industrial regional se llevó a cabo con la participación activa de los empresarios y de funcionarios de alto nivel de la gobernación del estado Carabobo. En su diseño se contemplaron tres planos de acción: entorno macroeconómico, políticas de competencia e instrumentos de política industrial.

#### IV.1 Plano macroeconómico

A nivel del plano macroeconómico se trabajó sobre la inseguridad que representa para los industriales, por un lado la inexistencia de políticas económicas de largo plazo que les permita planificar en la misma dimensión que sus competidores extranjeros y por el otro, la inconsistencia de las políticas económicas recientes, las cuales intentan atacar superficialmente el problema de inflación controlando precios, tipo de cambio y tasa de interés.

En este sentido, los empresarios coincidieron en que si bien su capacidad de injerencia nacional era relativamente baja, era necesario que se lograra un Acuerdo Regional Institucional en el cual todos los sectores representativos del estado anunciaran su posición de consenso con relación a la manera como el ejecutivo debía manejar la situación económica del país. La expectativa original, confirmada por los resultados obtenidos, era que la sociedad carabobeña se cohesionara alrededor de una agenda de cambio que pretendía dirigirse hacia un modelo de desarrollo económico que planteara una nueva alianza estado-mercado.

Ese acuerdo incluyó los siguientes elementos de propuesta:

- Reglas de juego estables en el tiempo que permitan una adecuada planificación y toma de decisiones por parte de las empresas a largo plazo.
- Sustitución del control de precios por un sistema de precios sugeridos atado al compromiso explícito y simultáneo del Estado de acelerar la privatización, para reducir sus gastos y de incrementar sus ingresos mediante aumento del precio de la gasolina, etc., para disminuir el déficit. Todos estos compromisos deberán ser cuantificados como metas específicas para que se mantenga la concertación.
- Una vez sentada claramente la tendencia hacia el equilibrio fiscal, bajarán las expectativas inflacionarias y con ello se podrá volver a la libertad de cambio, precios y tasas de interés.
- Mientras dure el control de cambio, el Estado Nacional, a través de la OTAC, debe aumentar la velocidad en la asignación de divisas al sector industrial del Estado Carabobo, para sus adquisiciones de materia prima y bienes de capital. En este

#### Comentario:

*El éxito de las Asociaciones Gremiales parece depender de la capacidad de abandonar una tendencia reivindicalista transformándose en entes articuladores capaces de interactuar con organismos públicos y otros actores sociales.*

>>

sentido se deben establecer los controles "a posteriori" que verifiquen la autorización efectivas de las divisas, sin entorpecer el sano desenvolvimiento de la gran mayoría del sector productivo.

- Mantener el valor real del bolívar para mantener la competitividad del sector industrial en los mercados foráneos hasta que no se controle la inflación. El criterio de devaluación debe ser mantener la paridad del poder de compra del bolívar extranjero con base en el diferencial de inflación.

- Establecer una política de industrialización explícita de manera que el país conozca cuales son las áreas estratégicas de desarrollo para el largo plazo de manera que se pueda canalizar los recursos necesarios para llevar a cabo los planes .

El objetivo de este manifiesto fue lograr una posición común de los principales actores del estado para cabildear en forma más sólida frente al gobierno central, pero el resultado menos visible, aunque no menos importante, fue la recuperación de la sinergia entre estos actores, para darle viabilidad política y económica al resto de las acciones donde la propia sociedad del Estado Carabobo tiene injerencia directa y puede actuar para resolver los problemas que bloquean su desarrollo industrial.

#### **IV.2 Plano de competencia**

Los empresarios y el gobierno regional están convencidos de la importancia de mantener una estrategia arancelaria abierta que estimule la competencia y evite que los esfuerzos empresariales, lejos de buscar la competitividad de sus productos, se orienten a la lucha por el reparto de una renta que no generan. La estrategia de desgravación que logró ubicar al país en una estructura moderada, de baja dispersión y de fácil administración está acorde con los objetivos de garantizar la competencia y estimular la competitividad de los sectores domésticos, reconociendo cierto nivel de protección, el cual parece justo como contraposición a las imperfecciones externas del mercado.

El gran reto de la política comercial venezolana en los próximos años no es la definición de una nueva estructura arancelaria estática de protección o apertura, sino el logro de un manejo arancelario más flexible y que responda a los intereses estratégicos de la industrialización. Esto requerirá de la aplicación de mecanismos eficientes para garantizar la competencia leal -estrategia antidumping y antimonopolios- y la implementación de instrumentos de política industrial que resuelvan las principales barreras que enfrentan los empresarios y que reduzcan la presión de los sectores afectados en busca de mayores restricciones al comercio.

En lo que respecta a la política antidumping, la sociedad del Estado Carabobo decidió crear una Oficina Regional de Apoyo a la Competencia, actualmente en diseño, en la cual participan : la gobernación, los concejos municipales de vocación industrial y la CIEC.

Entre las funciones principales que deberá realizar esta oficina se encuentran las siguientes:

- Realizar un seguimiento permanente de las importaciones que compiten con los bienes producidos en Carabobo para verificación de precios, origen y calidad.

- Realizar, coordinar, asesorar y buscar financiamiento para demandas de dumping promovidas por industrias del sector o por la oficina misma .

- Hacer seguimiento de las demandas de los productos de Carabobo en el exterior para desarrollar y cabildear medidas retroactivas en productos que ingresen al país.

- Hacer seguimiento a los diferentes acuerdos que está negociando el país de manera que se puedan estimar los impactos de dichos tratados y establecer las necesarias recomendaciones. Asimismo deberán mantener informado al sector industrial regional de las amenazas que estos acuerdos pueden representar.

La estructura organizativa de la oficina será la siguiente:

#### **IV.3 Plano de la Política Industrial**

Para realizar la selección de áreas de acción, se aplicó un método heurístico de jerarquización de problemas, el cual consideró como variables de selección: la opinión de los empresarios de las principales cadenas que participan en el Estado Carabobo, los mensajes de la experiencia internacional y el nivel de influencia de los actores regionales.

>>

**En la actualidad, las responsabilidades institucionales para implementar la política industrial en Carabobo están bien definidas y la sinergia entre los actores en torno a una visión común de desarrollo augura un nuevo éxito para la sociedad más moderna de Venezuela. De ser así, el éxito se encontrará de nuevo en la maximización de la cooperación y el rechazo a los extremos.**

Las respuestas a cada uno de estos problemas fueron muy diversas y se extienden desde programas de formación de trabajadores y empleados, con gastos deducibles del aporte obligatorio al Instituto de Cooperación Educativa INCE y convenios con las más prestigiosas universidades del país para capacitar gerentes en la CIEC, hasta el desarrollo de un mecanismo sofisticado de exenciones tributarias municipales para las empresas que obtengan sellos de calidad (NORVEN), certificaciones ISO 9000 o desarrollen programas exitosos de exportaciones no tradicionales. Asimismo, se está desarrollando en la CIEC la red de información industrial, con la cual se dará servicios a los empresarios y a los gobiernos municipales y regionales sobre el mercado laboral, movimiento comercial, tecnología, etc..

No es el objetivo de este documento explicar con detalle los instrumentos de política industrial diseñados por Carabobo para atender las necesidades de su sector industrial. Lo que sí se pretende es resaltar una experiencia de acción conjunta entre una asociación gremial y los gobiernos municipales y regionales para resolver los problemas del sector industrial, la cual proviene de una experiencia sencilla que inicialmente pretendía el fortalecimiento de la asociación.

En la actualidad, las responsabilidades institucionales para implementar la política industrial en Carabobo están bien definidas y la sinergia entre los actores en torno a una visión común de desarrollo augura un nuevo éxito para la sociedad más moderna de Venezuela. De ser así, el éxito se encontrará de nuevo en la maximización de la cooperación y el rechazo a los extremos.



Ponencia:

## **LA ASOCIATIVIDAD Y LA COOPERACION PUBLICO-PRIVADA EN GAMARRA**

Ramón Ponce\*

**En el Perú, pese a las políticas incorrectas, han existido empresas, grupos de empresas de subsectores económicos que han realizado un importante desempeño y que, sorprendentemente, han crecido y han formado aglomeraciones. El Programa de pequeña y micro empresa del Ministerio de Industria del Perú ha hecho un levantamiento que ubica más de 100 aglomeraciones territoriales, a nivel nacional, de micro y pequeñas empresas, que se han desarrollado en las últimas décadas.**

### **I. INTRODUCCIÓN**

La discusión sobre empresas de pequeña escala se encuentra hoy presente en todas las agendas sobre desarrollo y competitividad de las sociedades.

Algunas opiniones tienden a ubicar al conjunto de estas empresas en el campo de la ayuda social y proponen regresar a políticas con rasgos populistas, cargadas de incomprensión sobre su potencialidad y las importantes realidades adversas que han podido superar.

Otras quieren pasar a encarar ya el asunto de los mercados internacionales, consideran que la cuestión es centrar esfuerzos en investigar la demanda, sin hacer un análisis preciso de las condiciones reales en las que se encuentra la oferta. Sobrevaloran el desarrollo tecnológico e innovativo del conjunto, minimizan el hecho que la situación general es de potencialidad, salvo un pequeño grupo de empresas competitivas.

Se requiere invertir en conocer los orígenes, características y segmentos de las empresas de pequeña escala para dar salidas e instrumentos y metas concretas.

En el Perú, pese a las políticas incorrectas, han existido empresas, grupos de empresas de subsectores económicos que han realizado un importante desempeño y que, sorprendentemente, han crecido y han formado aglomeraciones. El Programa de pequeña y micro empresa del Ministerio de Industria del Perú ha hecho un levantamiento que ubica más de 100 aglomeraciones territoriales, a nivel nacional, de micro y pequeñas empresas, que se han desarrollado en las últimas décadas.

Una característica de estas experiencias es que en la mayoría de los casos han dado un salto importante en su productividad. Habiendo empezado en niveles casi de subsistencia han logrado alcanzar promedios nacionales y aunque muchos de ellos no califican a nivel internacional, suponen una capacidad de mejoramiento significativo.

Otro elemento importante se encuentra en la participación de empresarios de escalas medianas y grandes en el mercado de exportación como algodón, espárragos, mangos, confecciones, textiles, que han servido de "locomotora" para los empresarios de pequeña escala, sea porque han subcontratado y han realizado, en distintos grados, transferencia tecnológica, o porque les han dejado campo en el mercado nacional.

El subsector confecciones y textiles tiene el promedio más alto de exportaciones en el sector manufacturero, más del 52% sobre su producción total, realizadas principalmente por grandes y medianas empresas (aproximadamente 265), las 10 empresas más grandes exportan el 90% de su producción.

Asimismo medianas y grandes empresas que atendían la demanda nacional en gran escala, como es el caso de los subsectores de calzado y cueros, carpintería, metal mecánica y otros, o se han corrido a atender otros mercados más rentables o han pasado a establecer modelos de complementación económica.

¿Cómo explicar estos fenómenos? En realidad es un asunto muy complejo. Unos lo asignarán a las políticas proteccionistas. Otros argumentarán que debido a que las políticas eran proteccionistas no se ha logrado niveles de competitividad internacional. Es probable que cada quien tenga algo de razón. Y no se trata de ninguna postura

>>

---

\* Peruano. Licenciado en Economía.  
Consultor en Pequeña Empresa  
Presidente del Directorio de Recursos S.A.  
Vice-Presidente de la Fundación de la Fundación Centro de Transferencia Tecnológica para universitarios, CTTU.  
Consultor externo del BID y de la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI, Asesor financiero de Plásticos Dito S.A.  
Coordinador del Programa de Pequeña y Microempresa del Convenio Ministerio de Industrias, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales MITINCI  
Vice-Presidente de la Fundación Fondo de Garantía para préstamos a la pequeña industria, FOGAPI.

ecléctica, sino de creer que las políticas determinantes no son únicamente las oficiales, también lo son los movimientos sociales realizados y los nuevos mercados ganados por las empresas en el ámbito internacional. Ambas son responsables de los resultados, son el marco, el ambiente.

Aunque no esté muy de moda hablar de movimientos sociales hoy, evidentemente, sin el movimiento social de las tres últimas décadas en el Perú, no se podría hoy debatir con tanta extensión de las empresas de pequeña escala y de las aglomeraciones exitosas. Pese a los límites de dicho movimiento.

Destaca el desarrollo del complejo comercial y manufacturero de confecciones y textil de Gamarra, ubicado en el distrito de La Victoria en Lima, con un gran potencial competitivo, cuyas características se desarrollan a continuación.

## **CARACTERÍSTICAS DEL CONGLOMERADO DE EMPRESAS GAMARRA**

### **A. Universo empresarial.**

Gamarra es un conglomerado de empresas, con un núcleo central en un área aproximada de 30 hectáreas, con importante presencia de proveedores textiles, insumos, maquinaria y equipo en general, empresas manufactureras micro, pequeñas y medianas y tiendas de comercio mayorista y minorista. 6,800 establecimientos que comercian y manufacturan confecciones, asentados, en un 80%, en 150 galerías comerciales instaladas en edificios. Se estima la siguiente distribución:

- \* 50 medianas empresas y 450 pequeñas empresas en manufactura de confecciones.
- \* 1,500 tiendas taller de confecciones con carácter de microempresa.
- \* 4,100 tiendas comerciales de insumos y manufacturas, de diversas escalas con participación protagónica de pequeña y micro empresa.
- \* 700 establecimientos financieros, de venta de maquinaria, equipos y servicios inmobiliarios, restaurantes y diversos.

Diversos estudios estiman entre 100,000 y 150,000 el número de pequeñas empresas de todos los sectores económicos, incluyendo el sector primario. Se toma la información del documento "Centros de Servicios empresariales". TC- 94-09-12. Memorandum de propuesta. Documento del BID. FOMIN. Marzo 1995.

Diversos autores e instituciones (Fernando Villarán, Eliana Chávez, Agencias y organismos multilaterales) consideran tres estratos para la micro empresa: Sector que acumula, sector entre la acumulación y la sobrevivencia, y sector de sobrevivencia. En los dos últimos sectores se considera al 75% de la micro-empresa.

Las empresas privadas y los organismos de desarrollo han identificado que el trabajo con las empresas de pequeña escala, comprende la relación con la pequeña empresa y la micro empresa que acumula. Uno de los problemas para aplicar esta política se encuentra en la dispersión geográfica de las empresas y en lo costoso de la calificación de las mismas. Por ello se privilegia el trabajo con las aglomeraciones empresariales, las mismas que permiten economías de escala para la intervención.

Una primera lectura de este cuadro es identificar que la pequeña empresa de Gamarra corresponde al 39.4% del total de empresas del complejo, considerando todos los sectores económicos. En Gamarra las empresas son básicamente de comercio, manufactura y servicios. Esta es una primera característica importante, el peso de la pequeña empresa en las aglomeraciones de empresas, lo cual facilita el trabajo con esta escala y a la vez puede constituirse en un soporte o correa de transmisión entre la mediana y gran empresa con la micro empresa.

En segundo lugar, la micro empresa de Gamarra corresponde al sector que acumula. Para instalarse en la zona se requiere pagar por lo menos US\$ 300 mensuales entre alquiler, agua, luz y servicios. Una empresa que no cubre sus costos no puede asentarse en la zona. Esta escala de empresas explica el 58.1% del total. Esta es otra característica de las aglomeraciones, nuclea a micro empresas que acumulan. Las aglomeraciones de empresas facilitan el reconocimiento de la masa crítica de empresas con las que se puede trabajar mejoras en la productividad y la competitividad.

**Las empresas privadas y los organismos de desarrollo han identificado que el trabajo con las empresas de pequeña escala, comprende la relación con la pequeña empresa y la micro empresa que acumula. Uno de los problemas para aplicar esta política se encuentra en la dispersión geográfica de las empresas y en lo costoso de la calificación de las mismas. Por ello se privilegia el trabajo con las aglomeraciones empresariales, las mismas que permiten economías de escala para la intervención.**

>>



Por otro lado haciendo comparaciones macroeconómicas, si se suma pequeña y micro empresa de Gamarra corresponde al 3.15% de las empresas sobre el total nacional correspondiente.

De la información del registro unificado del MITINCI, se obtiene que el 60.1% de las empresas registradas del Perú se encuentran en Lima y Callao, se podría inferir entonces que en Gamarra se encuentra el 5.24% de la micro y pequeña empresa de Lima.

### **B. Formación de "Gamarra".**

Se pueden reconocer tres fases de desenvolvimiento del complejo.

Fase germinal, 1945-1972: El distrito de La Victoria ha tenido desde fines del siglo pasado una tradición confeccionista y textil, pero es recién con la instalación del primer mercado mayorista de alimentos en 1945, que se urbaniza esta zona y se produce un desarrollo comercial, profusión de transportes interprovinciales y se convierte en un lugar de reunión de provincianos. Se instalan algunas pequeñas y medianas empresas textiles y confeccionistas. Aparece la fibra sintética en el mercado de medias en la zona.

Fase de formación, 1972- 1985: Aglomeración de confeccionistas, construcción de las primeras galerías, establecimiento de subcontratas industriales, industria a domicilio, derogatoria municipal de la disposición residencial. Generación de múltiples microempresas confeccionistas y comerciantes de telas.

Fase de desarrollo, 1985 hasta hoy: Movimiento comercial significativo, se estima un movimiento comercial de 565 millones de US\$ anuales. Existen hoy más de 140 galerías, con un promedio de 4 pisos por galería y 10 establecimientos por piso. Unas 500 pequeñas empresas y unas 1,500 micro empresas confeccionistas consiguen avances en productividad, aunque con calidad limitada. Se convierte en el punto de venta nacional más importante para niveles de calidad media y baja. Ultimamente se ha iniciado una pequeña migración asiática en el complejo, particularmente de Corea y China y algunos comerciantes latinoamericanos de diversos países. El alto precio del terreno, US\$ 4,000 metro cuadrado, en la zona central del complejo, lleva a una acentuada predominancia del comercio. La liberalización de la economía conduce a una competencia mayor.

### **C. Importancia del fenómeno Gamarra.**

Es un importante laboratorio de la PYME peruana.

Se han constituido diversas asociaciones de empresarios: la Asociación de industriales confeccionistas del Perú, APIC, cuenta con unos 250 asociados de Gamarra; la Sociedad de Consorcios de Gamarra, SCG, que agrupa a 150 empresas de la zona, organizados en siete Consorcios; la Asociación de pequeños empresarios de Gamarra, APEGA, con aproximadamente 100 empresas. Se han desarrollado algunas experiencias de exportación directa y varias de subcontrata para exportación y el mercado nacional. Se están realizando diversos estudios y experiencias de asistencia técnica. Se conforman consorcios. Gamarra se convierte en el reto para instalar un centro de servicios empresariales.

Se busca un discurso integral que explique Gamarra, las aglomeraciones y sus perspectivas. Es un asunto de incumbencia general que interesa a todos los sectores económicos, políticos y sociales. Diversos sectores de la Universidad, la Banca, la cooperación internacional, las ONGs, importadores y exportadores están ingresando a este mercado.

Evidentemente, son diferentes las entradas a la realidad "Gamarra": el avance tecnológico, la historia económica, los flujos y la integración urbana y vial, el desarrollo del mercadeo mayorista, las migraciones, la desagregación de la industria vertical, la acumulación en gestión empresarial del Barrio de La Victoria.

>>

## II. Los empresarios, sus puntos fuertes y sus límites

DIRECCION	MERCADO	PRODUCCION	FINANCIAMIENTO
VISION DE COMPETITIVIDAD	PRODUCTO (L)	EVOLUCION FISICA	LIQUIDEZ
RECURSOS HUMANOS (L)	PRECIO	PRODUCTIVIDAD (L)	SOLVENCIA
ACUMULACION DE CAPITAL	PROMOCION	CAPACIDAD INSTALADA OCIOSA	ROTACION (F)
REDES DE COOPERACION (F)	DISTRIBUCION	CALIDAD	RENTABILIDAD

Dentro de las características de los empresarios un análisis detallado sobrepasaría el alcance de esta ponencia, por ello de la plantilla de diagnóstico empresarial anterior se destacan dos puntos fuertes (F) y tres límites (L).

Los dos puntos más positivos son los costos de transacción bajos y la alta rotación de productos. Ambas se derivan de una cuestión geográfica, el hecho de estar ubicados en una área que agrupa proveedores, pares y compradores, lo que llamamos "economías de escala por aglomeración", la misma que posibilita el funcionamiento de redes de cooperación.

Como limitaciones más importantes para su desarrollo se detectan la capacidad de gestión, el desarrollo de productos y la baja productividad.

La competencia internacional, antes, se veía como salir a competir a otros mercados, ahora es competir en los propios mercados locales. Para ello se requiere una capacidad de gestión que no ha sido desarrollada en el complejo.

En cuanto a productos, éstos tienen, básicamente, valores esenciales y con cierta ausencia de valores formales (derechos a los clientes, marcas, envases) y de valores aumentados (servicios).

Sobre la baja productividad. El crecimiento de las pequeñas empresas se ha realizado atendiendo al mercado nacional, principalmente el constituido por la demanda de sectores de ingresos bajos y medios, en un momento de ensanchamiento del mercado, con un mercado parcialmente cerrado. Hoy con mercados abiertos las empresas tienen que competir internacionalmente.

De las tres limitaciones ahora la principal debilidad de las empresas de Gamarra es su baja productividad.

Los puntos fuertes le han servido a Gamarra para desarrollar y crecer, sin embargo éstos son también los que han utilizado conglomerados pares de otros países, sobre todo del Asia, y con volúmenes muy grandes, nunca alcanzados por la producción nacional, que ya están presentes en el mercado internacional y que están llegando al complejo a competir.

Gamarra como centro comercial tiene una tendencia a crecer y asentarse y así lo viene haciendo con una construcción de galerías y establecimientos en ascenso, en número y calidad de construcción y servicios. Lo que no está garantizado es que la producción nacional pueda encarar adecuadamente esta competencia.

El resto de necesidades empresariales, son las mismas que las de toda empresa: Vivir con la cabeza ordenada y ser capaz de autogobernarse, acceder a la informatización, la asistencia técnica y capacitación.

Gamarra requiere diferentes servicios de mantenimiento, mejoramiento e innovación. No existen en forma sistemática servicios de ordenamiento, para las unidades económicas que son más productoras que empresariales, y servicios de desarrollo, para las empresas más avanzadas. El problema del mercado de servicios empresariales es el problema principal, enfocado desde la necesidad de una demanda sostenida y una oferta que responda a los requerimientos.

## Intervenciones:

### F. Albuquerque

Coincido con el diagnóstico terrible, cuando se dice, que en el territorio se encuentra un tejido empresarial muy desarticulado, no constituyen espacio interconectado y no hay relaciones económicas lo suficientemente vinculadas...

...no hay una política de desarrollo, si desarrollo es romper la desarticulación.

Hay políticas de fomento, hay acciones aisladas, algunas se han dicho aquí incluso por los ministros, muy verdes. Pero lo que uno deduce es que aquí no hay una política de desarrollo. Cuando uno no se deslumbra con las cifras macro, dice bueno, no me cuenten más la historia del éxito del modelo y sigue pateando el terreno. Ves lo que tú ves. Saco la conclusión de que es una simplificación seguir pensando que sólo hay dos modelos: el de las políticas públicas del lado de la oferta o la demanda y la experiencia que más conozco, que es la española, modelo tres, que es recrear concertadamente el conjunto de redes que permiten concertar a los actores para que territorialmente crean las condiciones de que esa desarticulación termine.

.. ahí empezamos a hablar de desarrollo, que mientras el gobierno central y el Partido Socialista hacía la política de ajuste a nivel central y cuidaba el cuadro macroeconómico, ¿qué hicieron las regiones más conscientes?: política de tejido, política industrial, sentarse con los actores, hacer institutos tecnológicos sectoriales, ver incluso sector a sector, qué tipo de educación se requería. Ahí hicimos política territorial, a partir de una circunstancia que era, salvando distancias, también de desarticulación, es decir, al añadir el territorio, te metes en el empeño por romper la desarticulación. Yo coincido con el diagnóstico, pero igual soy, posiblemente por más ignorante o por oficio, más optimista en la posibilidad de trabajar con esos actores. Eso es lo que hay, y ustedes están ahí con el 98,5% del sector formal de empresa y ahí es donde hay que meterse.

### III. BARRERAS A LA PRODUCTIVIDAD

En general habría dos tipos de barreras para las pequeñas empresas y que explicarían en parte su baja productividad para poder competir adecuadamente en mercados exigentes. Estas son:

- Barreras de oferta: Dentro de estas se identifican principalmente la falta de acceso a la tecnología, al capital, crédito, insumos, información, capacitación, asistencia técnica y débil inversión en recursos humanos. Se considera que las imperfecciones del mercado son explicación de la baja productividad.

- Barreras de demanda: Cuando los mercados son pequeños puede haber situaciones en las cuales los costos mínimos son altos. Puede ser el limitado tamaño del mercado o una recesión lo que impide alcanzar la extensión necesaria para conseguir el nivel óptimo de eficiencia de producción de una empresa.

Es importante a largo plazo considerar que la competencia internacional socavará a las empresas que trabajan en mercados pequeños con altos costos. La competencia internacional obliga a operar en un nivel de eficiencia óptimo.

Ambas barreras, de oferta y demanda, son importantes y están interrelacionadas, y lo que se busca, desde el punto de vista de la cooperación empresarial -destacamos la subcontrata y la formación de consorcios- es ubicar cómo se superan y las posibilidades que ofrecen para la participación de este sector empresarial en el comercio internacional.

El comercio internacional es un elemento importante en la forma de superar las barreras de demanda, porque éste incrementa el tamaño del mercado. En consecuencia, la pequeña empresa para conseguir competitividad debe desarrollar una orientación al mercado internacional, para colocar productos directamente, ofrecer servicios productivos a la exportación o atender nuevos mercados nacionales por la "corrida" de antiguos productores a otros segmentos.

Coincidente con este objetivo general, la pequeña empresa debe desarrollar mecanismos de ampliación en el mercado nacional, vía mecanismos de cooperación. Para lo cual requiere desarrollar plataformas de división del trabajo.

### IV. SUBCONTRATA

En el país existe demanda de servicios de subcontratación por el lado de las grandes empresas exportadoras, y en el otro lado, existe una oferta de servicios de subcontratación de las pequeñas y micro empresas. Sin embargo, la demanda y la oferta no se encuentran. Todavía el proceso de análisis es incipiente, pero preliminarmente se puede identificar varias razones y trabas detectadas para el desarrollo de la subcontrata en diferentes sectores empresariales, que son:

- A. Conceptos. El modelo de la integración vertical al interior de la empresa como ideal.
- B. La desconfianza en el cumplimiento del contrato en ambos lados. No existe insitucionalidad, ni reglamentación específica.
- C. El mercado de intermediación es reducido.
- D. La identidad empresarial. La mentalidad de las pequeñas y micro empresas es el ser dueño de sus productos. Muchos empresarios han empezado con servicios de subcontratación a terceros, pero ahora están orgullosos de no hacerlo más.
- E. La ausencia o escasa definición de normas técnicas, standarización.
- F. Problemas en relación a capacitación y calidad de la mano de obra. Las empresas encuentran difícil buscar buena mano de obra y contrapartes para subcontrata. La solución está en el aspecto organizativo de la empresa contratista, sus costos de supervisión y la relación con los consorcios que actuarían de contrapartes efectivos.
- G. Problemas en cuanto a calidad de materiales.
- H. Necesidad de ajustes de maquinaria y equipo.
- I. No hay métodos claramente identificados.
- J. Desconocimiento de costos reales; los empresarios no conocen sus estructuras de costo. No suelen ver rentable la subcontrata, donde el cálculo del costo es claro, y se paga por servicios productivos. Están acostumbrados a cargar la utilidad sobre el conjunto del producto y sin considerar el sueldo del empresario.

>>

## V. CONSORCIOS

El consorcio es una manera eficiente de organización para bajar costos. Las pequeñas empresas tienen muchas desventajas en cuanto al volumen de producción, financiamiento, mercadeo, publicidad, exportación, entre otros factores. El consorcio es una manera de juntar esfuerzos para producir economías de escala y bajar costos.

Es en este marco que se justifica la aparición de los consorcios especializados, como una alternativa que permitiría ampliar el mercado y mejorar la eficiencia de las PYMES de Gamarra, esta forma de asociación, sin embargo tiene ventajas y desventajas que podemos resumir en las siguientes:

### Ventajas:

1. Permite a los empresarios vincularse al mercado externo lo cual a su vez amplía su panorama y visión sobre el sector.
2. Mejora sus niveles de gestión, negociación, técnica productiva, métodos de producción y calidad de sus productos.
3. Permite acceder a mercados a los que no podría acceder por sí sólo, así como hacer conocido su nombre y/o marca.
4. Los conocimientos adquiridos por el empresario que participa de un Consorcio son intangibles que pueden (y deben) ser utilizados en beneficio de la empresa, independientemente del consorcio.
5. Al interior de la empresa también se mejora el nivel de conocimientos de sus empleados (sean familiares o externos), se conocen nuevos o diferentes métodos de producción, se accede a tecnologías distintas.
6. El acceder a pedidos grandes en grupo les permite entrar también a otros mercados como el financiero, asistencia técnica, información, tecnología, etc. En la medida en que cumpla eficientemente habrá dado un primer paso para acceder individualmente.
7. La asociación con otras empresas iguales o más grandes, le permite al empresario el conocimiento de otras experiencias.
8. Se reducen costos de oportunidad y de transacción, al organizarse y trabajar en líneas específicas, realizan un nivel de cooperación y reconocimiento de sus eficiencias, de forma que otros agentes puedan convocarlos con seguridad.
9. Los consorcios también pueden ser un espacio de generación de economías de escala, en la medida en que la agrupación efectiva de pedidos les permite ahorro propio de la integración horizontal.

B. Límites: de nuestra experiencia en el análisis de consorcios, formados recientemente en Gamarra, encontramos también algunos límites o trabas que es necesario superar. Las principales son:

1. La asociación en sí misma, juntarse con otros no es una cosa sencilla, requiere apertura, confianza, reciprocidad y transparencia. Condiciones que no se logran con una operación o un negocio. Es necesario hacer una inversión que no se contabiliza, la creación de la institucionalidad
2. El consorcio puede tomar varias formas de organización. En el aspecto de identidad, en los consorcios de Italia, por ejemplo, cada una de las empresas conformantes no pierden su identidad; en cambio los consorcios que no han tenido éxito en Japón y en Gamarra se formaron virtualmente negando la razón social de cada uno de los empresarios.
3. No se realizan diagnósticos previos empresa por empresa, que permitan determinar la viabilidad del consorcio y segmentación del mercado a dirigirse y por ende una estrategia clara de posicionamiento.
4. Es necesario ir avanzando en medio de conflictos y tensiones permanentes, a veces las expectativas de los empresarios se ven frustradas, ya que una negociación no se realiza de inmediato, se generan roces que pueden traer abajo la asociación.
5. El otro punto conflictivo es el de la agrupación de la producción y la

>>

homogeneización de la misma. Hay que enfrentar distintos costos, calidad, tecnología e incluso formas de manejar una empresa. En este sentido la negociación central es entre "nosotros mismos", no con el cliente. Se suelen perder pedidos por falta de acuerdo interno respecto al precio final, al material a utilizar, a la calidad del producto, las fechas de entrega.

6. El asunto del liderazgo del grupo. Quién lidera y coordina, quién negocia, en resumen quién es el responsable de las acciones del consorcio. Cómo designarlo, saber acatar las decisiones que se han delegado en otros y cumplir con las pautas establecidas. Esto exige reglas de juego claras al interior del consorcio y una delegación responsable de funciones entre los miembros del mismo.

7. En el aspecto de mercado, se puede exportar o dirigir al mercado local. La exportación es un mercado atractivo por el tamaño de la demanda, pero también es un mercado de alto riesgo, se requiere economías de escala, competencia y condiciones de cumplimiento en cuanto entrega y calidad aún difíciles de cumplir, los trámites pueden ser complicados, se requiere mayor financiamiento, garantía y seguro de exportación. Sobre todo se requiere experiencia. Los fracasos de las experiencias de consorcios de pequeña empresas de exportación merecen ser estudiados cuidadosamente.

8. En cambio, subcontratar o hacer servicios para una empresa grande, exportador nacional, es más simple, porque el contratista provee la materia prima ahorrando capital de trabajo para el subcontratista, no se requiere garantías o seguro de exportación, se brinda instrucciones y transferencia de "know how", y no hay trámites complicados. A través de la subcontrata, los consorcios tienen amplio espacio para participar y entrar en la cadena productiva para la exportación.

## VI. POLÍTICAS DE GOBIERNO Y LA COOPERACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

En el Perú se vive hoy una situación complicada, se han producido muchos cambios necesarios y "se puede ver luz al otro lado del túnel", sin embargo, es duro pasar el túnel. Es necesario proveerlo de luz, ubicar señales para que la gente no se tropiece innecesariamente, hay que cooperar, casi nadie puede pasarlo sólo. Lo peor de todo es que no se tiene los recursos para hacer el tránsito. Y por otro lado es un camino muy difícil.

En la situación de globalización que viven las sociedades, particularmente la de los países con menor desarrollo, un asunto crucial reside en ubicar fuentes de financiamiento para realizar los cambios, que por la base de partida, requieren necesariamente inversiones de mediano y largo plazo.

Los Estados tienen una capacidad de inversión limitada, que debe cumplir en primer lugar, con dotar de la infraestructura y servicios necesarios para crear un ambiente competitivo y, por otro lado, atender a los sectores de extrema pobreza. La competitividad y el desarrollo requieren que estas tareas se cumplan a cabalidad. En Perú existen aún muchos costos innecesarios que se cargan a las empresas y a los consumidores, además de algunos "ahorros obligatorios" que administra el Estado y/o los Fondos de pensiones. La profundidad con que el Estado asuma las tareas de propiciar el ambiente competitivo son decisivas.

El sector privado nacional y extranjero, con capacidad e interés de inversión en Perú está ocupado en adquirir activos fruto de la privatización, en invertir en minería de oro y en pesquería. Va a pasar un tiempo hasta que pueda ofertarse inversiones de la rentabilidad actualmente existente.

Por otro lado, no es previsible a corto plazo que la Cooperación internacional pueda resolver el financiamiento aludido. Los escasos recursos que no son dedicados a los pobres o a los sectores sociales con mayores problemas, sólo pueden ser asignados como "capital semilla", como demostración de procesos que pueden desempeñar el sector público o privado.

El papel del Estado central debe corresponder al de un Estado socio, facilitador,

>>

ordenador e inversionista en infraestructura.

La acción de la política del gobierno central y municipal deben estar focalizadas en:

Cortar todos los sobrecostos que hoy cargan sobre las empresas, por el mal funcionamiento del Estado en dotar de la infraestructura física adecuada, servicios educacionales, de salud y de seguridad.

Diseñar una política de coinversión pública y privada, una forma de actuación del Estado frente al éxito y cooperación de sus ciudadanos, como política de regulación de los recursos dedicados al fomento de los ejes de desarrollo, con una variedad de alternativas para la cooperación pública y privada. El nivel de acumulación de capital y los impuestos pagados, deben estar relacionados con la responsabilidad en la reinversión del Estado en la zona.

Resolver la fluidez de la información. El Estado en el terreno de la información y los registros, cuenta con una información entregada por los empresarios en forma individual. Es increíble el esfuerzo a realizar de parte de las empresas e instituciones de negocios y académicas, por cifras que el Estado central y local ya tiene. Se ha avanzado en el nivel de registros que ha desarrollado la Superintendencia nacional de administración tributaria, SUNAT. El problema principal se encuentra en que esa información no regresa en forma agregada a los usuarios. Esta sola devolución abarataría los estudios de mercado para operar en la zona, el costo de preinversión de la asistencia técnica y financiera. El MITINCI, con el apoyo de la Cooperación Española, AECI, Cooperación Suiza, COTESU y Swiss Contact, están preparando un Sistema de información empresarial para dicho fin.

El gobierno peruano ha hecho esfuerzos en contratar a la Consultora Monitor para estudiar la competitividad de las confecciones peruanas y ha dado una ley para favorecer el desarrollo de nuevas entidades de crédito, las Edpymes, buscando dar señales para la formación de nuevas entidades financieras destinadas a trabajar con nuevos escenarios.

El panorama que se dibuja en el período inmediato está centrado en el reto de la productividad, en diferentes aspectos de la realidad empresarial, lo cual requiere el diseño de políticas puntuales, sean horizontales, destinadas a bajar barreras al desarrollo de la oferta y la demanda, como focalizadas (en aglomeraciones y territorios desarrollando políticas integrales), reconociendo a los sectores económicos con mayores perspectivas de servir de "locomotoras" a otros sectores.

#### **Desde el campo municipal:**

Un tema muy importante está referido al desgobierno de la zona en el plano del ordenamiento urbanístico. La sólo acción municipal cumpliendo su deber ordenador, significaría mejoras de costos y productividad para el complejo, además de una mejora significativa en ventas.

La información agregada sobre las empresas, por sectores, puede ser muy útil para el desarrollo del mercado. El contar con un catastro actualizado, hace funcionar mejor el sistema de garantías, y en general la demostración de solvencia.

#### **Responsabilidades del Sector Privado Empresarial:**

Coinvertir con el Estado y la cooperación internacional para financiar los cambios que permitan la formación a mediano y largo plazo de nuevos mercados, que requieren cercanos, cualquier grupo de empresas que quieran proyectarse al futuro.

Fomentar sociedades de adición de valor, para desarrollar procesos de transferencia de tecnologías, vía subcontrata, plataformas de división del trabajo, mercado de licencias, etc.

Formación de la fuerza de trabajo, capacitación, promover estructuras preparadas para aprender. Empresarios y trabajadores.

Captar inversiones de la zona y colocar inversiones en la zona, en un nuevo mercado empresarial y de consumo.

#### **De las Asociaciones de Empresarios:**

## **Intervenciones:**

### **Jossie Escárte**

Otro elemento que tenía que ver con el tema del territorio, que Francisco Albuquerque nos planteaba, y el tema de que la articulación justamente entre el sector público y el privado, el privado en su amplio espectro, no sólo obviamente los empresarios, sino que la ciudadanía, eran una condición absolutamente indispensable para generar procesos de desarrollo en el territorio, por lo tanto, el tema de la articulación en ese espacio es donde adquiere una importancia significativa.

>>

Consolidar el surgimiento de formas asociativas diversas, para atender los cambios de los gremios y las empresas.

Doble rol de organizaciones: prestar servicios a sus socios e instancia de representación para la negociación de sus intereses frente a otros actores.

Articulador de esfuerzos de entidades públicas y privadas de apoyo al sector, con el conocimiento de las necesidades y demandas efectivas de sus representados.

**De la Cooperación Internacional y las ONGs:**

Coinversión con el sector privado y público. Recursos para contribuir a la dinamización de los pequeños empresarios y proveer sobretodo asistencia técnica y servicios de consultoría.

Contribuir a la formación de Centros de servicio que provean asistencia técnica, con el auspicio de las Asociaciones empresariales de la zona.

>>





**...un PROYECTO DE FOMENTO se define como una estrategia impulsada por una institución pública o privada a nivel local, que se basa en la promoción de sistemas eficientes de relaciones entre empresas y en la creación de condiciones locales favorables al desarrollo de la competitividad y la eficiencia de los sujetos (públicos y privados, productivos y no productivos) que participan de la iniciativa.**

#### **Comentarios:**

*El tejido productivo local comprende las relaciones interempresariales, la articulación de los distintos actores, así como, en el mejor de los casos, la existencia de condiciones propicias de infraestructura para un proceso de desarrollo económico-social.*

\* Chileno. Ingeniero Civil, Universidad de Chile.

Jefe de Gabinete del Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos (1990)

Asesor de Gestión y Finanzas del Intendente de Santiago.

Jefe de Programa Microempresa, Banco del Desarrollo.

Experto en programa pionero de crédito a microempresa, asesorías sobre el tema en Latinoamérica y África.

Gerente General del Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC, filial de CORFO.

## **Experiencias de articulación, Ponencia:**

# **PROYECTOS DE FOMENTO SE HACE CAMINO AL ANDAR**

*Gastón Suárez\**  
SERCOTEC, Chile

### **1.- ANTECEDENTES:**

La implementación de los PROFO en el Servicio de Cooperación Técnica a partir de 1991, tiene su fundamento en la necesidad de hacer más eficiente el rol del Estado en el nuevo escenario político económico y por otra, en el aporte de experiencias de desarrollo industrial que han generado una visión sistémica de la realidad empresarial.

En efecto, en el modelo de desarrollo democrático implementado en Chile, hay un concepto clave cual la eficiencia de mercado, que apunta hacia una síntesis entre eficiencia y equidad a partir de dos principios fundamentales:

- Aumentar las posibilidades efectivas de acceso al proceso de producción y redistribución de la riqueza (eliminar las barreras de entrada)
- Desarrollar el poder de negociación de los sujetos más débiles y dinamizar las relaciones de competencia.

Frente a este desafío, nuevas experiencias de política industrial, especialmente en algunas regiones de Europa, han puesto especial énfasis en las posibilidades de articulación de la estructura productiva, con una atención en la PYME y en el desarrollo de ventajas dinámicas difusas, basadas en relaciones entre los sujetos productivos y el entorno local.

### **2.- LA CONCEPCIÓN SISTÉMICA:**

El recuento histórico muestra que tanto en la evolución adaptativa de las grandes empresas como en el caso de regiones intensivas en PYMES, el factor clave de la competitividad ha dejado de ser la dimensión de la empresa y ha empezado a ser su capacidad de desarrollar sistemas eficientes de relaciones preferenciales. Hay dos ideas generales que reafirman lo anterior :

- 1.- la capacidad de captar y difundir la innovación como factor clave del desarrollo de las PYME y
- 2.- la velocidad de difusión de la innovación está vinculada a las posibilidades que el tejido productivo local ofrece de desarrollar sistemas eficientes de relación.

En esta línea, frente al enfoque tradicional que interpreta rígidamente el comportamiento empresarial y asume una perfecta racionalidad de los sujetos económicos, una concepción sistémica basada en teorías más recientes, permite profundizar el análisis de las relaciones entre las empresas y de su impacto sobre la competitividad de las diferentes formas de organización. Williamson desarrolla un análisis basado en el concepto de "transacción". En éste, las diferentes instituciones económicas (el mercado, la empresa, etc.), son interpretadas como la suma de contratos entre sujetos que intentan maximizar sus intereses. Dichas transacciones tienen un costo que varía acorde a la incertidumbre, a la falta de información y a los comportamientos oportunistas que caracterizan la realidad económica considerada. Las diferentes formas de organización que se observan en la economía representan el resultado de un esfuerzo para desarrollar soluciones eficientes en presencia de condiciones de costos de transacción diferentes: si dicho costo aumenta, constituye una ventaja para las grandes empresas. Si disminuye, resulta más eficiente una organización basada sobre relaciones de mercado entre sujetos autónomos, lo cual favorece a las empresas de menor tamaño.

>>

Por otra parte, la experiencia italiana, especialmente la de los Distritos Industriales (DI), es de especial interés al complementar la teoría de Williamson destacando claramente dos elementos:

1.- La importancia de dichas relaciones (de sujetos autónomos) para el desarrollo de la competitividad de las PYME y

2.- La importancia de las características de la realidad local para el desarrollo de estas relaciones.

Se puede hablar de una «Atmósfera industrial», definida como el conjunto de condiciones históricas, sociales y culturales locales que han permitido a las PYME que las comparten, desarrollar importantes ventajas competitivas. Estas, en la experiencia italiana, se encuentran en :

- a) una base técnico cultural común
- b) el conocimiento recíproco
- c) raíces históricas comunes
- d) la conciencia de una fuerte interdependencia y
- e) un desarrollado sentido de pertenencia a la comunidad local.

Todo ello genera un clima de confianza que permite intensificar y hacer más fluidas las relaciones, lo que se traduce en ventajas estáticas y dinámicas.

Las ventajas estáticas implican la disminución de los costos de relación: eso se determina porque bajan los costos de coordinación, sin que suban en la misma proporción los costos de información. A esto se suma una profunda conciencia de las reglas del juego competitivo y especialmente un fuerte sentido de interdependencia, asentado en lazos culturales, lo que limita los comportamientos oportunistas.

Las ventajas dinámicas implican un estímulo a experiencias de aprendizaje interactivo y a que se facilita la división de los riesgos.

Dadas estas condiciones, las empresas pueden desarrollar a costos relativamente bajos, formas de especialización y complementación, que terminan por involucrar a todos los sujetos pertenecientes a la localidad. Así, el subsistema productivo alcanza importantes economías de escala sin perder flexibilidad.

## 2.1.- FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA LOCAL Y SU FUNCIÓN EN EL PROCESO DE DESARROLLO DE LAS EMPRESAS:

Los componentes esenciales del sistema local se distinguen como:

a) El sistema de valores, que es el producto de historias individuales, cultura política y conocimientos técnicos de cada sujeto productivo. Sobre la base de ellos la comunidad desarrolla una actitud positiva de valorización del trabajo y la innovación.

b) El sistema formativo, el conjunto de todos los sujetos involucrados en esta tarea-escuelas, universidades, empresas, asociaciones gremiales, sindicatos, etc. Que contribuyen a generar la base técnico-profesional del sistema productivo y a desarrollar una identidad común.

c) El sistema informativo, los canales de comunicación interna y los contactos con el mercado internacional. A través de los primeros, los diferentes miembros de la comunidad aprenden a conocerse y a desarrollar sistemas de relaciones preferenciales. Los segundos garantizan la apertura del sistema hacia el exterior y la posibilidad de nuevas oportunidades de desarrollo.

d) Las instituciones locales: la familia, el gobierno local, las organizaciones gremiales, etc.), contribuyen al desarrollo de las reglas de funcionamiento del sistema.

El conjunto de estos elementos y su interacción estimula un vigoroso sentido de pertenencia, que permite hablar de competencia cooperativa o de cooperación competitiva.

En este contexto, la suma de relaciones preferenciales que las empresas desarrollan en materia de organización de los sistemas productivos (fuentes de información, know-how tecnológico, etc.), de clientes o socios productivos o comerciales, y de vinculación con el entorno político institucional, constituyen un factor clave de su desarrollo estratégico.

**...la experiencia de los PROFO en curso permite concluir que es necesario un arduo trabajo y un tiempo considerable para llegar a establecer los lazos de confianza necesarios, un lenguaje común, sentimientos de identidad y pertenencia , que permitan llegar a las metas inicialmente planteadas.**

### Comentario:

*¿Cómo inciden los PROFOs en las relaciones que tienen las empresas aglomeradas con su entorno local? ¿Cómo se puede lograr la vinculación con los otros actores fuera del PROFO como son, a modo de ejemplo, las Municipalidades, las universidades, instituciones de apoyo, etc.?*

>>

**...se registra una barrera cultural al mejor desempeño de los PROFOS. Hay una serie de valores arraigados, por ejemplo:**

**a) la dependencia del apoyo estatal para persistir en acciones colectivas,**

**b) la desconfianza mutua que impide un mayor compromiso de los sujetos empresarios y**

**c) las propias autolimitaciones para cambiar de situación.**

Para analizar este elemento y su impacto en la competitividad de la PYME, se propone un enfoque sistémico. Según él, el mercado es un Sistema o conjunto de sujetos que interactúan, organizados en virtud de normas de competencia que rigen dentro de los límites que circunscriben el sistema. Cada sujeto es, a su vez, un Subsistema, compuesto por un conjunto de elementos (personas, conocimientos y recursos materiales) que se organizan sobre la base de una estrategia productiva con el fin de competir en el "Sistema mercado" (Bianchi 1993). Dichos sujetos son tanto empresas individuales como grupos de empresas. *La característica principal de los sistemas productivos es que pueden modificar su lógica interna de funcionamiento (su estrategia), para modificar las relaciones de fuerza consolidadas en el mercado, o para adaptarse a un cambio en las reglas de competencia vigentes.* La capacidad de cada sistema productivo para organizar sus recursos en función del tipo de desafío que enfrenta en el mercado y de adaptarlos a los continuos cambios que allí se producen, depende directamente de las características del sistema de relaciones preferenciales que cada sistema productivo desarrolla. Y en ello influye el conjunto de factores del Sistema Local.

En consecuencia, un PROYECTO DE FOMENTO se define como una estrategia impulsada por una institución pública o privada a nivel local, que se basa en la promoción de sistemas eficientes de relaciones entre empresas y en la creación de condiciones locales favorables al desarrollo de la competitividad y la eficiencia de los sujetos (públicos y privados, productivos y no productivos) que participan de la iniciativa.

### **3.- EL ROL DEL SECTOR PÚBLICO:**

De lo anterior se desprenden dos conclusiones importantes para la PYME:

1.- En primer lugar, al interior de los nuevos escenarios competitivos, las PYME pueden mantener un rol importante para el crecimiento económico, pero deben desarrollar ventajas competitivas dinámicas, basadas cada vez más en el aprendizaje y en la innovación (de tecnología, organización, procesos y productos) y cada vez menos en las rentas producidas por factores naturales de bajo costo. Por ejemplo, ya no es un factor de competitividad el bajo costo de la mano de obra, por el contrario, cada vez se tiende a valorizar más el recurso humano y a considerarlo no como un gasto sino como inversión.

2.- En segundo lugar, un elemento central para el desarrollo de estas ventajas es el sistema de relaciones preferenciales que las empresas desarrollan en el ámbito del sistema local al que pertenecen. Ambos sistemas representan ventajas competitivas que se caracterizan por ser:

Localizadas: pues pertenecen e identifican a las empresas de una comunidad específica

Externas: a las empresas pero internas a la comunidad

Difusas: Ya que no son apropiables por ninguna empresa a nivel individual.

En relación a esto, los PROFOS, especialmente los que se desarrollan actualmente en localidades culturalmente acotadas (Telares de La Ligua, Chimbarongo, Maderas de Villarrica), han planificado estrategias conducentes a lograr la participación de instituciones locales; generar un sentido de pertenencia (en la Ligua manifiestan que les gusta "andar apatotados"); y valorizar el trabajo productivo en términos de identidad con la localidad y la historia común.

En este contexto, aunque no es evidente, el rol del Estado, basado en el concepto de que el objetivo de la política ya no es la empresa, sino el conjunto de sus relaciones y de las relaciones entre todas las empresas de la realidad productiva considerada, apunta a dos problemas específicos:

1.- Las posibilidades de crear un sistema de relaciones preferenciales, localizado y orientado a la innovación, para estimular el proceso de transformación productiva e industrialización.

2.- Su fortalecimiento y preservación en situaciones dinámicas, de evolución constante de las condiciones de competencia.

Para el primer punto el Estado puede desarrollar las siguientes acciones:

>>

- Desarrollar el conocimiento recíproco de las empresas pertenecientes a la localidad escogida
- Desarrollar un clima de confianza
- Desarrollar las capacidades de interacción y coordinación de las empresas que pertenecen al esquema asociativo.
- Desarrollar su capacidad de acceso a los recursos disponibles y especialmente a los instrumentos públicos diseñados para estimular la modernización e innovación tecnológica.

En este sentido la experiencia de los PROFO en curso permite concluir que es necesario un arduo trabajo y un tiempo considerable para llegar a establecer los lazos de confianza necesarios, un lenguaje común, sentimientos de identidad y pertenencia, que permitan llegar a las metas inicialmente planteadas.

Para el segundo desafío, es necesario:

- Aumentar la capacidad de coordinación interna, intentando detener el alza de los costos de relación que el desarrollo lleva naturalmente consigo.
- Mantener abierto el sistema, favoreciendo la entrada de nuevos sujetos y estimulando una actitud positiva permanente frente a la innovación. En este sentido, juega un rol relevante la cantidad y calidad de oportunidades de formación y apoyo a la innovación a nivel local.

Por lo tanto el rol del Estado debe tener como objetivos:

- Estimular la participación activa de todos los sujetos públicos y privados que operan localmente.
- Promover la coordinación de sus actividades
- Promover el cambio y la constante innovación de las relaciones recíprocas.

Es decir, la más eficiente acción del Estado es aquella capaz de articularse profundamente con los diferentes sistemas locales y que es capaz de desarrollar un esquema flexible y adaptable a las distintas realidades regionales.

En la práctica, cada PROFO constituye una realidad particular, difícil de comparar con otros, pues a partir de un diagnóstico de las empresas involucradas y del contexto del sistema local, se plantea una estrategia de acciones cuyo objetivo es estimular la participación de todos los sujetos que componen el sistema local.

Los PROFO conforman grupos de distinto tipo, que generalmente después de un largo período llegan a formalizarse, cuya finalidad es potencializar la competitividad de las empresas en diferentes mercados, intercambiando experiencias e informaciones, solucionando problemas comunes, capacitándose, negociando, invirtiendo o comercializando en conjunto.

Por su actitud innovadora constituyen experiencias dinamizadoras y especialmente ejemplarizadoras para el conjunto del sistema productivo local.

### **LOS PROYECTOS DE FOMENTO DE SERCOTEC**

En general los PROFO implementados por el SERCOTEC se han iniciado de manera flexible, dependiendo de las características de las oficinas regionales de la Institución y los encargados de los respectivos proyectos. Ello ha dado como resultado experiencias diversas y por lo tanto de sumo interés para su evaluación.

### **ASPECTOS CUALITATIVOS**

En base a la evaluación encargada por CORFO a CIEPLAN (Ver Cecilia Montero, Abril 1995), en que se trabajó con dos PROFO, uno de ellos (Telares de la Ligua) implementado por SERCOTEC, se pueden distinguir los siguientes aspectos:

- No es posible comparar los PROFO entre sí, ya que cada experiencia responde a una realidad particular dada. En este sentido, hay algunos en que la capacitación ha sido un factor muy importante, la promoción a través de misiones comerciales, el establecimiento de confianza mutua, nuevas redes de comercialización, innovación tecnológica, etc.

>>

**Respecto al rol del sector público es importante mencionar que se valora la creación de los PROFO, el financiamiento y el apoyo en diversas actividades. Sin embargo, cabe detenerse en los aspectos mal evaluados y destacar la Falta de coordinación entre las oficinas públicas así como la escasa difusión del sistema PROFOS.**

- En cuanto a la evaluación que realizan los empresarios de la experiencia PROFO, los mayores beneficios se concentran en aspectos internos al grupo. Por ejemplo, compartir y comparar experiencias empresariales; generación de confianza intra grupo; acceso a "know how" de los otros participantes, crecimiento personal que potencia la capacidad empresarial.

- Otros aspectos bien evaluados por los empresarios son el contar con un Gerente que se preocupe de incentivar la participación, facilitar el desarrollo de lazos de confianza, ayudar a ver nuevas oportunidades. El financiamiento, que ha permitido realizar misiones comerciales con el consecuente conocimiento de mercados externos y oportunidades de nuevos negocios, instalación de tecnología aprovechable por el conjunto de los empresarios que integran en PROFO (como el Centro de Diseño de La Ligua), etc. El aprovechamiento de economías de escala, que ha permitido negociar con proveedores en forma colectiva, instalar comercializadoras grupales, innovación en tecnologías.

- Entre las ventajas menos mencionadas está el aumento de la rentabilidad; crecer como empresa; generación de nuevos negocios. Sin embargo, en algunos PROFO hay una mayor valoración del establecimiento de redes y de la generación de identidades y por lo tanto, en las experiencias evaluadas con instrumentos específicos, hay cerca de un 40 % de empresarios que estarían dispuestos a invertir más dinero en el PROFO.

Respecto al rol del sector público es importante mencionar que se valora la creación de los PROFO, el financiamiento y el apoyo en diversas actividades. Sin embargo, cabe detenerse en los aspectos mal evaluados y destacar la Falta de coordinación entre las oficinas públicas así como la escasa difusión del sistema PROFO.

Estas opiniones concuerdan con las vertidas por la Gerente de un PROFO de la Región Metropolitana, que también evalúa como negativa la escasa difusión del sistema y en este sentido el escaso apoyo recibido por la institucionalidad pública.

En este sentido, hay un aspecto importante del sistema PROFO que requiere mayor atención y se refiere a involucrar a un conjunto de instituciones para lograr el sostén del sistema local a largo plazo. Si bien en varias experiencias regionales se ha logrado inicialmente el interés de instituciones locales -Gobierno Regional, Municipalidad, ONGs, escuelas técnicas, entre otras- es necesario perseverar y articular acciones de largo plazo que permitan ir tejiendo el sistema de valores que a futuro será la base de experiencias de asociatividad empresarial mucho más exitosas.

En la misma línea, se registra una barrera cultural al mejor desempeño de los PROFOS. Hay una serie de valores arraigados, por ejemplo: a) la dependencia del apoyo estatal para persistir en acciones colectivas, b) la desconfianza mutua que impide un mayor compromiso de los sujetos empresarios y c) las propias autolimitaciones para cambiar de situación.

En referencia a esto último cabe preguntarse por la viabilidad de trabajar con grupos heterogéneos, cuyas expectativas, visión de mundo, etc. difieren entre los sujetos implicados. En la experiencia concreta de los PROFO, como en el de Caucho de la Región Metropolitana, se ha visto que los grupos muy heterogéneos son difíciles de manejar, pero con una heterogeneidad relativa el aprovechamiento de experiencias potencia el desarrollo de las empresas de menor tamaño.

También es importante el establecimiento de un reglamento interno al PROFO que establezca deberes y derechos de los empresarios participantes.

En términos generales se observa que los empresarios de los PROFOS comienzan a reconocer y a valorar el espacio de las redes y a adquirir destrezas para manejarse en ellas. Son capaces de visualizar nuevos tipos de oportunidades, es decir en dominios antes no conocidos. Todo esto permite hablar de un cambio de estilo en el ser empresarios.





FUNDACION FRIEDRICH EBERT