

PROVINCIA DE RIO NEGRO

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Estudio:

**Consortios de exportación de la provincia de Río
Negro: programa de apoyo a la asociatividad
exportadora**

Informe Final

Diciembre de 2011

Informe preparado por la Fundación Ciprés

Índice

Abreviaturas y siglas.	7
Índice General	2
Índice de cuadros, gráficos y tablas	5
Capítulo I	
Introducción	8
Primera parte	
Marco teórico de la investigación	11
Capítulo II	
Aproximaciones teórico conceptuales a los programas de apoyo a la asociatividad exportadora.	12
2.1. Programas de apoyo a la asociatividad exportadora	12
2.2. Cultura empresarial asociativa y relacionamiento entre empresarios	15
2.2.1. Cultura empresarial	16
2.2.2. Cultura empresarial: el enfoque organizacional	17
2.2.3. Cultura empresarial: el enfoque socio-económico	17
2.2.4. Cultura empresarial asociativa	18
2.3. La capacitación como herramienta de apoyo para el desarrollo de los consorcios de exportación.	20
2.3.1. La capacitación y la empresa: sus implicancias en la cooperación inter-empresaria	20
2.3.2. El rol del estado en la capacitación	21
2.3.2.1. Los coordinadores como sujeto en la capacitación	22
2.3.3. Los contenidos de la capacitación en lo relativo a consorcios de exportación: su carácter polivalente.	22
2.3.4. Las modalidades de la capacitación. Los aportes de las nuevas tecnologías	23
2.3.5. La capacitación inter-empresarial	23
2.4. Planificación estratégica para los programas de apoyo de los consorcios de exportación. Reflexiones conceptuales en torno al enfoque del desarrollo local	24
2.4.1. El Desarrollo como elemento ordenador. La Teoría del Desarrollo Económico Local	24
2.4.2. Instrumentos y metodología: la planificación estratégica	25
2.4.3. Los consorcios de exportación como elemento dentro de la planificación estratégica para el desarrollo territorial	32
Segunda parte	
Análisis comparados de experiencias nacionales y subnacionales de políticas de promoción y apoyo de los consorcios de exportación	34
Capítulo III	
Relevamiento de casos paradigmáticos de apoyo a la asociatividad exportadora.	35

3.1. Programas nacionales. La experiencia europea y la experiencia latinoamericana	37
Chile	37
República Federativa de Brasil	40
Italia	42
España	44
3.2. Programas subnacionales. La experiencia de las provincias en la Argentina.	45
Provincia de Santa fe	45
Provincia de Mendoza	47
Provincia de Buenos aires	48
Provincia de Córdoba	49
3.3. Conclusión: Sistematización general de las políticas de apoyo a los consorcios de exportación de los casos seleccionados	50
Capítulo IV	
La dimensión de la cultura empresarial asociativa	53
4.1. Las experiencias de consorcios de exportación de la provincia de río negro desde la “cultura empresarial asociativa”	53
4.1.1. El empresariado argentino	53
4.1.2. La experiencia rionegrina	54
4.2. Casos comparados: gestiones nacionales y provinciales para la promoción de una “cultura empresarial asociativa”	56
4.2.1. Gestiones nacionales para la promoción de una “cultura empresarial asociativa”: los casos de Chile, Brasil, Italia y España	56
Chile	56
Brasil	57
Italia	59
España	59
4.2.2. Gestiones provinciales para la promoción de una “cultura empresarial asociativa”: los casos de Santa Fe, Mendoza, Buenos Aires y Córdoba	60
Provincia de Santa Fe	60
Provincia de Mendoza	60
Provincia de Buenos Aires	62
Provincia de Córdoba	62
4.3. Conclusión: Síntesis de los casos estudiados.	63
Capítulo V	
La dimensión de la capacitación técnica en los programas de apoyo a los consorcios de exportación	67
5.1. La capacitación como una tarea necesaria para la promoción de los consorcios de exportación rionegrinos.	67
5.2. Casos comparados: experiencias nacionales y provinciales de capacitación para el desarrollo de los consorcios de exportación	69
Chile	69
Brasil	74

Italia	75
España	75
Provincia de Santa Fe	76
Provincia de Mendoza	77
Provincia de Buenos Aires	79
Provincia de Córdoba	80
5.3. Conclusión: Síntesis de los casos estudiados.	81

Capítulo VI

La dimensión de la planificación estratégica como metodología para el programa de apoyo a los consorcios de exportación	86
6.1. La planificación estratégica en la provincia de río negro y el lugar de los consorcios de exportación	86
6.2. Casos comparados: experiencias nacionales y provinciales de planificación estratégica para el desarrollo. ¿Cuál es el lugar de los consorcios de exportación?	90
6.2.1. Planificación estratégica para el desarrollo en Chile, Brasil, Italia y España	90
Chile	90
Brasil	93
Italia	94
España	97
6.2.2. Unidades provinciales. Planificación estratégica para el desarrollo en los casos de Santa Fe, Mendoza, Buenos Aires y Córdoba	100
Provincia de Santa Fe	100
Provincia de Mendoza	102
Provincia de Buenos Aires y Córdoba	106
6.3. Conclusión: Síntesis de los casos estudiados.	107

Tercera parte

Herramientas Para El Desarrollo De Políticas Públicas: Conformación De La Agenda Para El Desarrollo Provincial De Los Consorcios De Exportación	109
--	------------

Capítulo VII

Herramientas para el diseño de políticas públicas	110
7.1. Herramientas para el diseño de políticas públicas en la dimensión cultural.	110
7.2. Herramientas para el diseño de políticas públicas en la dimensión de la capacitación empresaria	115
7.3. Herramientas para el diseño de políticas públicas para la adopción de la dimensión de la planificación estratégica como metodología en la promoción y apoyo de los consorcios de exportación	116

Capítulo VIII

Agenda para el desarrollo provincial de los consorcios de exportación	118
8.1. Guía para la acción	118

Bibliografía	125
--------------	-----

Índice de Gráficos y Tablas

Gráficos

Modelo conceptual para la comprensión de la cultura organizacional	17
Cultura empresarial asociativa	19
Lógica de la planificación participativa	31
El ciclo de programación estratégica. Metodología de planeamiento estratégico en el sector público.	32
Distribución geográfica de los grupos y consorcios	36
Mapa de agentes operadores intermediarios por región (Chile)	38
Programas de apoyo de SERCOTEC	39
Razones señaladas por las empresas que continúan participando en los consorcios de exportación rionegrinos	55
Dificultades percibidas por las empresas en el funcionamiento de los consorcios de exportación	55
Metodología de Trabajo en los programas de apoyo del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (Brasil)	58
La Capacitación en los programas de apoyo a los consorcios de exportación.	68
Programas PROCHILE	70
Núcleos de capacitación	83
Políticas de capacitación, en función de recursos y nivel de involucramiento gubernamental	85
Clúster agroexportador de la región de Coquimbo	92
Matriz de trabajo para la implementación de la planificación estratégica	93
España: Plan Estratégico ICEX estrategias y líneas de acción	98
Plan estratégico provincia de Santa Fe: Economía del desarrollo	102
Herramientas para el diseño de políticas públicas en la dimensión cultural: Fase Inicial	114
Herramientas para el diseño de políticas públicas en la dimensión cultural: Fase Maduración	114
Fases Planificación Estratégica para la Provincia de Río Negro	117
Guía para la acción: Diagnóstico	119
Guía para la acción: Visión estratégica	120
Guía para la acción: Objetivos estratégicos	121
Guía para la acción: Líneas de acción operativas	122
Guía para la acción: Gestión estratégica	123
Guía para la acción: Evaluación y revisión	124

Tablas

Tareas y actividades en la evolución de los consorcios de exportación	14
Planeamiento estratégico según la empresa privada y según el sector público	26
Proceso de planeación estratégica	30
Sistematización general de las políticas de apoyo a los consorcios de exportación de los casos seleccionados	50
Políticas nacionales para la promoción de la cultura empresarial asociativa	64

Experiencias provinciales para la promoción de la cultura empresarial asociativa	65
Programas de Capacitación de ProChile	70
Programas de Capacitación de CORFO	72
Programas de Capacitación, no gubernamentales.	73
Programas de Capacitación de Brasil: Servicios del SEBRAE y Proyecto de extensión PEIEX	74
Programas de Capacitación España: Plan estratégico 2009-2012	75
Provincia de Santa Fe: Seminario sobre comercio exterior y asociatividad exportadora	76
Provincia de Mendoza: Programa de formación de coordinadores y gerentes de consorcios de exportación	78
Provincia de Mendoza: Industrias Mendocinas Asociadas	79
Servicios de la agencia Pro-Córdoba	80
Dimensión de la Capacitación: Síntesis de los casos estudiados	81

ABREVIATURAS Y SIGLAS

APEX-BRASIL - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

APLs: Local Productive Arrangements

CII: Consejo Interterritorial de Internacionalización de [España](#)

CORFO: Corporación de fomento de la producción (CHILE)

ICEX: Instituto Español de Comercio Exterior

IDITS: Instituto de Desarrollo Industrial y Tecnológico de Servicios (MENDOZA)

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

PEIEX: Projeto de Extensão Industrial Exportadora (BRASIL)

PROChile: Programa de fomento a las exportaciones chilenas, dependiente del ministerio de Relaciones Exteriores.

PROFO: Proyectos Asociativos de Fomento (CHILE)

PYME: pequeña y mediana empresa

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas

Introducción

La inserción de las PYMES en el mercado mundial representa un imperativo para el desarrollo de cualquier economía. Sin embargo, dicha inserción no resulta una tarea sencilla. Factores exógenos y endógenos a las empresas hacen que la operatoria del comercio exterior sea costosa y compleja, y resulte dificultosa la promoción de un producto en un mercado externo. Entre los obstáculos que afrontan las empresas pueden nombrarse el desconocimiento de los requisitos para la exportación, las dificultades de financiamiento de las actividades de marketing, estudios de mercado, y producción, los volúmenes de producto escasos para determinados mercados internacionales, etc. Ante estas dificultades, las experiencias asociativas a la hora de la exportación han resultado una opción atractiva, tanto para los privados como para los agentes públicos que diseñan las políticas estatales a tal fin. Tales prácticas asociativas, proveen una importante serie de ventajas, que van desde el intercambio de experiencias a la celebración de contratos de venta en el extranjero.

Entre estas prácticas, los Consorcios de Exportación son la expresión preferida por los actores mencionados. Los mismos se definen como una alianza voluntaria de empresas con el objetivo de promover los bienes y servicios de sus miembros en el extranjero y de facilitar la exportación de sus productos mediante acciones conjuntas (ONUDI 2004). Con este tipo de actividades, las PYMES pueden obtener importantes beneficios, tales como mejoras de rentabilidad, por reducción de riesgos y por optimización de costos, aumentos de eficiencia, por la superación de las dificultades de tamaño propias de las PYMES, y profundización de los conocimientos, por la generación de aprendizajes conjuntos.

Considerando tales impactos, los consorcios de exportación se convierten en una opción atractiva para la concreción de la internacionalización de las empresas en cuestión. Sin embargo las tareas requeridas para su conformación no resultan fáciles, ni sus beneficios inmediatamente evidentes para los mismos empresarios. Por esta razón son necesarias las políticas públicas de apoyo a la asociatividad exportadora. A través de iniciativas públicas (aunque también privadas) puede darse lugar a mejoras en las capacidades de los empresarios hacia la operatoria en el comercio exterior, y en su predisposición al accionar asociativo. Para ello serán claves el surgimiento de una cultura asociativa, y el fortalecimiento de los recursos humanos, técnicos, y financieros, agrupados en un programa o planificación estratégica consensuada.

La provincia de Río Negro presenta un marco contextual favorable al desarrollo de experiencias asociativas en la exportación. Tanto por su estructura productiva, como por su entramado institucional dicha provincia constituye un terreno fértil para el surgimiento de tales asociatividad. Sin embargo es cierto también que existen determinados obstáculos presentes que hacen que su experiencia no sea perfecta, aunque sí perfectible. Estudios

sobre el territorio han señalado que los empresarios tienen dificultad para actuar colectivamente con otros. Además de ello se han señalado otros obstáculos tales como de capacitación, de operatoria en el comercio exterior -ya sean trámites o logística-, así como de regulación -existiendo la preeminencia de la informalidad en los tratos- (CIPRES 2010). En función de ello, resulta necesaria la implementación de mejoras en las políticas públicas destinadas a fortalecer estas cuestiones.

Frente a ello, y considerando los potenciales beneficios que los consorcios de exportación representan para el ejido económico de la provincia, se propone la realización de estudios sobre experiencias que presenten opciones para el fomento de las prácticas exportadoras asociativas al tiempo que brinden soluciones alternativas a los obstáculos identificados. Tomando ello entonces como puntapié inicial, la pregunta problema que impulsa la presente investigación es *cómo incentivar desde el sector público el desarrollo exitoso de consorcios de exportación; más particularmente, cuáles son las herramientas analíticas, conceptuales y metodológicas necesarias para la implementación de un programa de apoyo a la asociatividad exportadora de la Provincia de Río Negro.*

Se busca comparar y analizar las políticas de apoyo a la asociatividad exportadora aplicadas anteriormente en el país y en el mundo, contrastando la experiencia europea y latinoamericana, y tomando en consideración tanto el nivel nacional como subnacional¹. Los programas de apoyo a los consorcios de exportación de las provincias argentinas de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe, junto con los mecanismos de nivel nacional presentes en Chile, Brasil, España e Italia han sido los casos centrales. En su selección se consideraron diversos criterios: Algunos fueron incorporados por su potencial similitud con los puntos de partida del contexto económico-productivo-empresarial existente en la provincia de Río Negro, y otros casos, por su representatividad en cuanto a trayectoria, o densidad de políticas públicas.

Conforme a los problemas identificados, las dimensiones analíticas que atravesaron el estudio fueron las siguientes: a) la construcción de una nueva cultura empresarial, y de cooperación interempresarial; b) la conformación de nuevas capacidades: programas para la generación de conocimientos en áreas específicas de operatoria en el comercio exterior y de consorcios de exportación y c) la incorporación de los consorcios de exportación en la planificación estratégica. A partir de su estudio se buscó establecer cuáles han sido las políticas a implementar en el caso de análisis, dando lugar entonces a la elaboración de una guía de acción para su puesta en práctica en terreno.

Se trata entonces de una investigación que busca producir conocimiento con un carácter propositivo para la acción. Se trata de estudiar la implementación de políticas concretas para el fomento de los consorcios de exportación en el territorio de Río Negro. Así

¹ La incorporación de unidades analíticas de diferentes niveles responde a una necesidad de relevar experiencias exitosas, que permitan la incorporación de herramientas innovativas a las políticas de la Provincia de Río Negro. Ello no implica dejar de lado la diferente dotación de recursos y competencias entre unidades nacionales y subnacionales, siendo que a la hora

se sostiene que existe un estrecho vínculo entre la generación de saberes y la elaboración de políticas, dando lugar a saberes “socialmente productivos”, es decir, aquel conjunto de saberes conocimientos que tienen impacto directo en los procesos productivos.

Estas líneas argumentales serán desarrolladas a lo largo del presente estudio en tres partes. Un primer apartado expondrá las aproximaciones teórico-conceptuales centrales para el abordaje de los programas de apoyo a los consorcios de exportación, haciendo especial hincapié en las dimensiones mencionadas supra. Las mismas serán recuperadas a lo largo de los cuatro capítulos correspondientes a la segunda parte de la investigación, donde se dará lugar a la contrastación empírica de los casos. La tercera parte expondrá la síntesis de las herramientas para el diseño de políticas públicas. Todos estos elementos servirán de soporte para la elaboración de la “agenda provincial de desarrollo de consorcios de exportación”, la cual será presentada en el cuarto apartado, junto con las reflexiones finales del estudio.

PRIMERA PARTE

MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

Capítulo II

Aproximaciones teórico conceptuales a los programas de apoyo a la asociatividad exportadora.

En el presente capítulo desarrollaremos los principales núcleo conceptuales relativos a los programas de apoyo a la asociatividad exportadora. En función de ello, expondremos en primer lugar los conceptos marco de la investigación, centrándonos en las definiciones de programa de apoyo, y de consorcios de exportación. Seguidamente profundizaremos en las tres dimensiones analíticas identificadas en la introducción como centrales para esta investigación, a saber: la cultura empresarial asociativa, la capacitación como herramienta de apoyo, y la planificación estratégica.

2.1. Programas de apoyo a la asociatividad exportadora

En esta investigación definiremos a los “programas de apoyo a la asociatividad exportadora” como el conjunto de políticas públicas orientadas a dar origen y acompañar el seguimiento de las empresas para el desarrollo de emprendimientos conjuntos que tiendan a la internacionalización de las mismas y de sus productos.

En este sentido nuestro objeto de estudio se centra en las políticas públicas de carácter estatal, diferenciándose de aquellas iniciativas del sector privado, que confluyen en los mismos fines. Si bien estas últimas pueden ofrecer pistas acerca de las políticas de apoyo, adquieren una lógica diferente a la que prima en los organismos públicos, los cuales son el sujeto promotor en nuestra investigación. La principal diferencia en ello radica en la visión que se adopta para la construcción de políticas -mucho más amplia en el sector estatal- y en los recursos con los que se cuenta para el desarrollo efectivo, y a largo plazo de las acciones. Mientras que para el sector privado la generación de mecanismos para la asociatividad puede ser pensada como un costo en su ecuación de producción (especialmente en el corto plazo), para el sector público ello se convierte en una inversión que genera beneficios que exceden a los intereses de las empresas en sí misma, dando lugar a diversas externalidades sociales, las cuales potencian la posibilidad de mantener perspectivas y acciones en el largo plazo.

Dentro del Estado, es posible diferenciar dos niveles de acción en cuanto al desarrollo de las políticas de apoyo en cuestión. Por un lado encontramos a las agencias y programas de nivel nacional, y por otro las instancias subnacionales, provinciales y locales, que desempeñan acciones en el territorio, cercanas a las empresas. Si bien es cierto que entre una y otra pueden darse superposiciones de esfuerzo, las complementariedades que pueden surgir sobrepasan los riesgos. Existen diversas sinergias en la articulación de políticas en uno y otro nivel. Como veremos más adelante, mientras que el nivel nacional ofrece mayores

capacidades para el apoyo a la asociatividad en sus momentos iniciales, la acción provincial se vuelve indispensable en las instancias de maduración/consolidación de los consorcios de exportación, y demás experiencias asociativas para la exportación.

Como de estas afirmaciones se desprende, las políticas en cuestión toman como sujeto tanto al sector empresarial, especialmente a la pequeña y mediana empresa (Pyme) con potencial exportador y a su entorno sectorial, como a los consorcios de exportación en sí mismos. Así, como ya mencionamos, pueden diferenciarse dos momentos de intervención: el de la fase inicial y el de maduración. Según ONUDI “La fase de diseño y establecimiento puede considerarse la más decisiva en la historia de un consorcio. En esa fase se adoptan decisiones que determinan la viabilidad y el éxito continuos del grupo” (Onudi 2004:19). Sin embargo, las experiencias relevadas en el trabajo de campo en la provincia de Río Negro, durante 2010, ha puesto en evidencia la necesidad de políticas de *apoyo* durante el proceso de maduración de los consorcios de exportación (Fundación Ciprés 2010). En este sentido se coincide con la afirmación de que “Las organizaciones externas pueden desempeñar un papel iniciando y apoyando el proceso, por ejemplo suministrado información o constituyendo un foro en el que las empresas se reúnan e intercambien ideas. Sin embargo, también después de la constitución oficial de un consorcio como sociedad, el apoyo práctico y un entorno propicio en forma de legislación de apoyo pueden contribuir mucho al éxito de las operaciones del grupo” (ONUUDI 2004:45).

En este marco sostenemos que el apoyo a los consorcios de exportación debe inscribirse dentro de las líneas de pensamiento del desarrollo económico que, con una mirada más abarcativa del fenómeno, desconfían en las capacidades de las ventajas comparativas estáticas como impulsoras de la transformación productiva. Por el contrario se afirma que hay ciertas intervenciones públicas que son necesarias para incentivar a las empresas a aplicar medidas orientadas a la creación a mediano y largo plazo de nuevas ventajas comparativas dinámicas, que estimulen dicha transformación productiva (Devlin y Moguillansky 2009: 100). Así pues el apoyo a los consorcios de exportación se convierte en un imperativo para impulsar el desarrollo económico productivo provincial.

Durante el primer tramo mencionado, las políticas de apoyo se centran en las siguientes actividades:

- *promoción de la asociatividad*: es función del Estado demostrar el valor que pueden tener la cooperación entre las empresas, reemplazando las conductas individualistas por una *cultura empresarial asociativa*.
- *Apoyo financiero*: el mismo puede adoptar dos enfoques, uno orientado a los gastos de funcionamiento de un consorcio, cubriendo por ejemplo los gastos de administración o dirección, y otro enfoque orientado a proyectos, vinculado a actividades de promoción.

- *Apoyo técnico:* Las políticas de apoyo técnico conducen a la facilitación de recursos, especialmente de información para el desarrollo del propio consorcio de exportación, como para la exportación en sí misma. Se incluyen así el suministro de información de mercado, la promoción y asistencia para concurrir a ferias internacionales, o la capacitación de los coordinadores de los Consorcios.

- *Incentivos fiscales:* Otra aproximación de apoyo posible es la del otorgamiento de exenciones tributarias a las experiencias asociativas, sea en los impuestos vinculados a la producción, como en los relacionados al comercio exterior. En dicho sentido se resaltan aquellas iniciativas que incrementan la cooperación entre empresas, y restringen el acceso a financiación o incentivos aquellos que buscan en la asociatividad beneficios individuales.

- *marco legislativo:* Finalmente es necesario un marco eficaz y preciso para la regulación de los consorcios de exportación y la asistencia (especialmente financiera) proveniente del sector público.

Durante el tramo de maduración, las políticas de promoción de la asociatividad así como el apoyo financiero perderían peso en relación al incremento necesario del apoyo técnico.

Sin ánimos de ser exhaustivos, un esquema desagregado de tareas de un consorcio de exportación (FRANÇA 1999) en las cuales puede intervenir el apoyo del Estado serían:

FASE INICIAL: Apoyo a la creación y constitución de un consorcio de exportación		
1	Identificación de las empresas exportadoras o con potencial exportador	Promoción de la asociatividad
2	Elaboración de una guía de proyectos para ser discutido y entregado a las empresas	
3	Sensibilización, reglamentación y motivación de las empresas interesadas, con reuniones, conferencias, workshops y otras técnicas de trabajo en grupo	
4	Selección de las empresas a ser visitadas y analizadas	
5	Preparación del material para el diagnóstico de las empresas	Apoyo técnico
6	Realización de visitas individuales de las empresas interesadas	
7	Selección final de las empresas	
8	Análisis y selección de la forma de consorcio más adecuada al grupo de empresas seleccionadas	
9	Definición de la estructura y forma de organización del consorcio a ser constituido	
10	Selección y priorización de los Mercados hacia los cuales serán dirigidas las acciones de promoción	

11	Definición y aplicación del estatuto del consorcio	Marco legislativo y apoyo financiero
12	Definición y aprobación del reglamento interno	
13	Determinación del perfil del gerente operacional o coordinador del consorcio	
14	Análisis de las necesidades financieras y de los costos y riesgos en la exportación	
15	Constitución jurídica del consorcio	
16	Instalación del consorcio.	
	FASE DE MADURACIÓN	
17	Costeo de actividades de gestión, localización y manutención del centro de operaciones del consorcio, contratación del gerente o coordinador, establecimiento de mecanismos de comunicación, etc.	Apoyo técnico
18	Profundización de los estudios de mercado para subsidiar al consorcio en la definición de estrategias de promoción comercial	
19	Acción de promoción directa a la exportación, profundización de estudios de mercado, producción y adquisición de material ya publicado, determinación de los métodos de marketing, selección de los canales de distribución, ferias, rondas de negocio, etc.	Apoyo financiero
20	Direccionamiento de las acciones con vista a mejorar la oferta exportable, adecuación de procesos, técnicos industriales comerciales administrativos, adecuación del producto, creación de marca/sello del consorcio, identificación de los principales eventos en el país y en el exterior, organización de misiones empresariales	

Fuente: elaboración propia en base a FRANÇA (1999)

En cada una de estas instancias la relación Estado-Empresa puede ser dual (y es deseable que lo sea) adoptando tanto un enfoque top-down como bottom-up. Es decir, los programas de apoyo pueden funcionar tanto como oferta del Estado o a demanda de las empresas, como en una relación doble direccional donde exista un diálogo en la articulación de los programas de apoyo entre todos los actores. Por su parte, las herramientas de políticas públicas se presentan como variadas, y con múltiples articulaciones posibles. En función de ello, y considerando los objetivos definidos para la provincia de Río Negro, se priorizan tres ejes: en primer lugar, englobando la promoción de la asociatividad, la cultura empresarial asociativa; en segundo lugar, considerando el apoyo técnico –y financiero-, las políticas relativas a la creación de capacidad; finalmente, en cuanto a los marcos legislativos, la implementación de la planificación estratégica como metodología de articulación global.

2.2. Cultura empresarial asociativa y relacionamiento entre empresarios

La cultura empresarial asociativa es una de las variables de políticas públicas a considerar en forma particular. Por las diferentes aristas que presenta, su abordaje requiere de una

aproximación multidisciplinar, que ponga de manifiesto la necesaria articulación entre antropología, sociología, economía, y psicología. Quizás debido a estas dificultades, sólo de manera reciente los estudios empresariales han puesto el foco en esta dimensión no-tradicional (intangibles) del estudio de las organizaciones. Sin embargo en ello, especialmente los economistas, han encontrado una herramienta para explicar el comportamiento de las empresas cuando éste no parecía acomodarse a los preceptos del mercado y de la acción racional.

2.2.1. Cultura empresarial

Acorde a su multidisciplinariedad, la cultura empresarial ha sido definida de diferentes formas:

Una primera aproximación parte del concepto de cultura. La misma ha sido definida como el conjunto total de las prácticas humanas, que incluye las prácticas económicas, políticas, científicas, jurídicas, etc. La empresa, como actor económico y sujeto de las políticas públicas presenta rasgos diferenciales dentro de cada una de tales esferas, lo que habilita a plantear una cultura de los empresarios y una cultura empresarial asociativa.

La dimensión “*Cultura empresarial y relacionamiento entre empresarios*” comprende así una serie de *prácticas y creencias* que hacen a la relación social de los empresarios entre sí y hacia el resto de su entorno, el cual también co-constituye dicha cultura.

Dentro del foco de esta investigación la cultura empresarial forma parte integral de las dinámicas que hacen a la conformación de los consorcios de exportación. Entre las prácticas mencionadas propias del relacionamiento entre los empresarios, puede encontrarse la tendencia al accionar cooperativo y asociado, el cual, resulta una herramienta clave para la inserción internacional de las Pymes.

Como puede verse en el siguiente cuadro, la decisión de la conformación de un consorcio (*outcome*, en verde) es el resultado de la interacción de dos anillos: el primero (identificado en color gris) que introduce los aspectos subjetivos y culturales *internos* de la empresa, los cuales son abordados en el enfoque organizacional de la cultura de los empresarios; y un segundo anillo (identificado en amarillo) en el que entran en juego las cuestiones propias del entorno que pueden conformar la cultura empresarial asociativa:

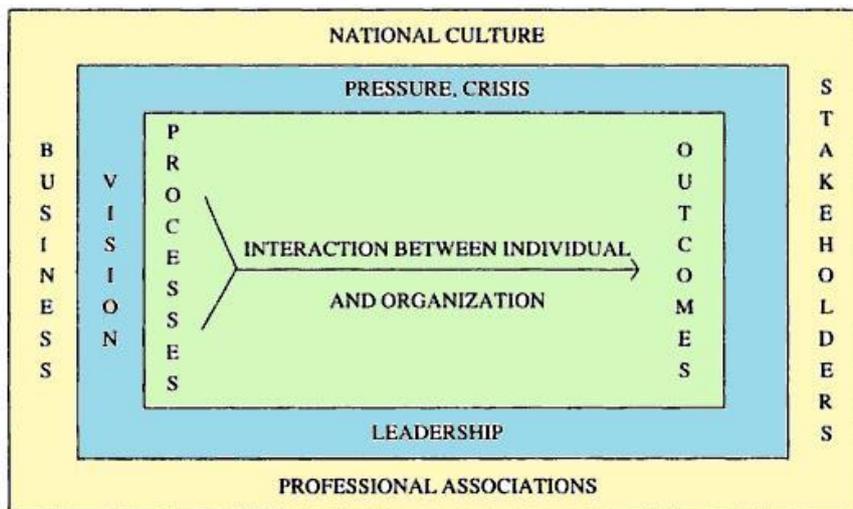


FIG. 1. A conceptual model for understanding organizational culture.

Fuente: Witte y Van Muijin (1999)

Conforme ello, a continuación describimos las dos aproximaciones señaladas:

2.2.2. Cultura empresarial: el enfoque organizacional

El sentido empresarial de cada acción (decisión) implica un aspecto cultural. Desde esta perspectiva micro, se define la cultura como la acumulación de significados socialmente entendidos y que diferentes actores como los empresarios emplean para configurar significados de la actividad diaria, dándole así sentido al mundo de la empresa, la economía y la sociedad.

De tal forma, la Cultura Empresarial abarca el conjunto de *opiniones, normas y valores* que se desarrollan dentro de una empresa y que caracterizan al comportamiento de directivos y del personal en su conjunto (Cuno Pumpin 1988). También llamada cultura corporativa, se manifiesta en (1) las formas en la que la organización realiza sus actividades, trata a sus empleados, clientes y la comunidad en general, (2) el grado de autonomía y libertad en la toma de decisiones, desarrollo de nuevas ideas, y la expresión personal, (3) cómo el poder y el flujo de información influyen a través de su jerarquía, y (4) la fuerza del compromiso de los empleados hacia los objetivos colectivos (Lessem 1990).

Es el elemento diferencial de cada una de las empresas entre sí. Es el sentido que se le da a la situación y a la propia acción de cada empresa para la conformación de un consorcio de exportación. Su convergencia o divergencia así puede contribuir a una asociatividad de mayor o menor cohesión.

2.2.3. Cultura empresarial: el enfoque socio-económico

Desde una perspectiva más macro, la cultura empresarial implica el "Weltanschauung", o cosmovisión, la cual es descrita como "la perspectiva o punto de vista, imagen o modelo del mundo, que da sentido a este sistema y a su proceso de transformación". En este sentido, es importante entender cómo las diferencias culturales de los grupos económicos, pueden ser las promotoras del desarrollo en su región, o bien constituirse en sus obstáculos² (Vargas Hernández, 2007). Asimismo el entorno o medio ambiente puede facilitar tendencias cooperativas o competitivas.

La cultura empresarial así incluye prácticas, creencias, apreciaciones de la realidad, y un patrón de significados y valores compartidos en sociedades particulares. Esta es una cuestión no menor, dado que a la hora del diseño de las políticas públicas, el accionar sobre las apreciaciones de la realidad, y sobre la construcción de significados colectivos serán claves para la orientación de las conductas hacia la asociatividad.

2.2.4. Cultura empresarial asociativa

Dentro del enfoque de los consorcios de exportación, la cultura empresarial adquiere el valor específico de lo que denominamos "*cultura empresarial asociativa*". Este concepto refiere a la tendencia al establecimiento de lazos y de relaciones cooperativas entre las empresas. Así, emergen una serie de variables, a saber: (i) la variable eje "cooperación-conflicto"; (ii) la "visión de negocios", (iii) la "complementariedad de productos" y (iv) los "lazos de asociatividad".

Así en el eje *cooperación-conflicto* dentro de los consorcios de exportación, encontramos las predisposiciones de conducta para el accionar cooperativo, y la construcción de lazos de confianza entre las empresas para el buen funcionamiento de los mismos. En efecto, para avanzar en una mayor cobertura de las actividades propias de un consorcio (pasando, por ejemplo, de la promoción al trading³) es preciso que entre los miembros exista confianza suficiente como para realizar las inversiones conjuntas en recursos varios necesarios para tal salto.

Otra variable relevante es la *visión de negocios*. Es importante que exista una visión compartida de cómo llevar adelante las diferentes instancias de la transacción de la exportación, desde la producción hasta el consumo final en el exterior. Para ello se precisa establecer una serie de pautas relativas a la capacidad de producción; el control de calidad/certificación; la profundización de las herramientas del trading; etc.

Los *lazos de asociatividad preexistentes* conforman la variable final referida a la dimensión de

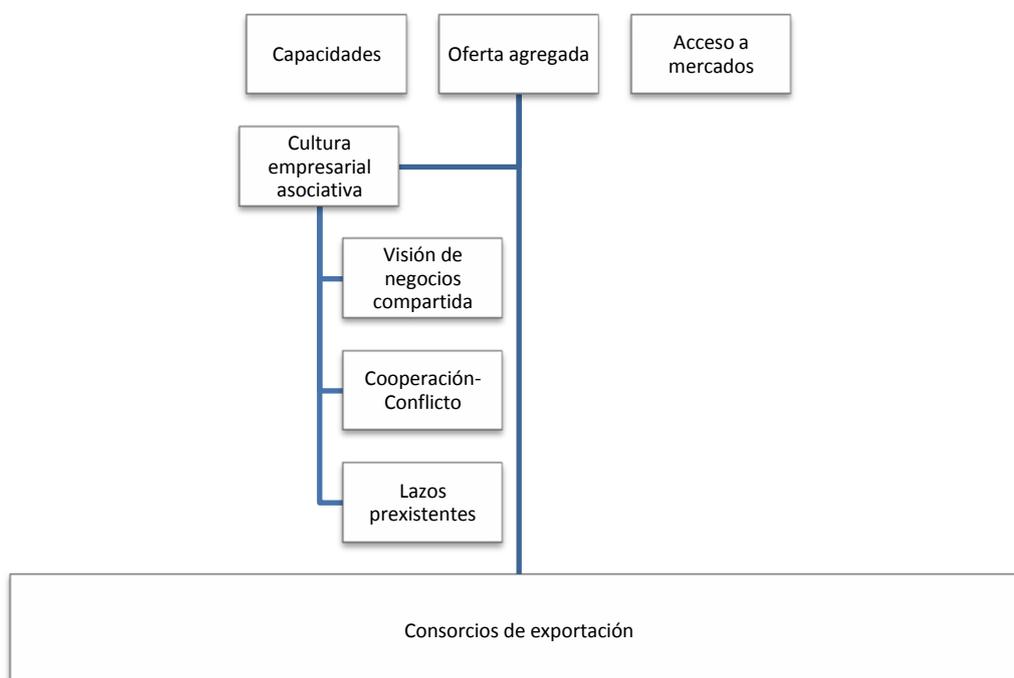
² A modo de ejemplo la ausencia de una cultura empresarial expansiva puede dejar sin efecto las políticas de promoción de las inversiones de gobiernos nacionales o provinciales (y viceversa).

³ Existen distintos tipos de consorcios. Una primera distinción separa a aquellos dedicados a la promoción de las exportaciones de sus miembros, de los que realizan a su vez las actividades de ventas. Dentro de estos últimos una segunda distinción permite distinguir entre consorcios que realizan la facturación directamente (consorcios Trading), es decir, que compran los productos a las empresas-socios para su posterior reventa en los mercados internacionales, y aquellos en los que esta labor se lleva a cabo por las propias empresas que lo forman (consorcios agente) (Martin del Peso 2004).

la cultura empresarial asociativa. La existencia de las relaciones preexistentes entre los empresarios resulta un factor explicativo clave para comprender la sustentabilidad de determinadas experiencias y el fracaso de otras, al enfatizar la predisposición al accionar cooperativo, y a la conformación de la mencionada visión de negocios compartida.

Por otra parte, como variable interviniente, es preciso mencionar la *complementariedad de productos*, que a su vez se articula con la oferta agregada, la cual favorece una “natural” asociatividad de las empresas.

Acorde a estas definiciones, como se ilustra en el cuadro siguiente, la conformación de un consorcio de exportación tiene como elemento constitutivo no sólo las capacidades de cada empresa y las condiciones del mercado, sino también, fundamentalmente, la existencia de una *cultura empresarial asociativa*.



Fuente: Elaboración Propia

La inclusión de la dimensión cultural en el presente estudio implica así considerar al empresario como sujeto, es decir en el proceso en el cual el empresario se constituye o no como sujeto colectivo. En consecuencia, las políticas públicas deben tomarlo como protagonista.

Desde el supuesto de que la cultura empresarial puede modificarse mediante la acción estatal, sostenemos que las presiones estructurales (mercado, competitividad, eficiencia y calidad), que están presentes en todas las empresas, pueden ser resignificadas y datadas de un nuevo sentido (asociativo) por los diferentes sujetos empresariales, mediante una

adecuada gestión del *policy making* pudiéndose crear nuevas configuraciones con relación a sus propias problemáticas, y en relación al Estado.

2.3. La capacitación como herramienta de apoyo para el desarrollo de los consorcios de exportación

2.3.1. La capacitación y la empresa: sus implicancias en la cooperación inter-empresarial.

Existe consenso, entre los académicos, y los empresarios, respecto de la relación positiva entre la capacitación y la productividad, incluso la competitividad (a nivel de la empresa, industria, región y país). Entendida en su acepción más amplia, la *capacitación* refiere al conjunto de actividades formales e informales, destinadas a adquirir y actualizar conocimientos y habilidades vinculados al desempeño laboral dentro y fuera de la empresa, a través de instituciones de educación formal o no formal, pero de forma sistemática y continua (Guidobono, 2009). De cara al diseño de políticas públicas para los consorcios de exportación, ésta se vuelve una dimensión fundamental.

Los enfoques de la capacitación empresaria se han focalizado, generalmente, en la relación empresa-empleados. Las áreas de RRHH visualizan tal herramienta como una forma de incrementar la productividad laboral. Sin embargo, un aspecto que ha sido poco abordado es el relativo a *la capacitación*, desde instituciones públicas y privadas, *como insumo para fomentar la cooperación inter-empresarial* (Fernandez Da Silva, 2005; Bueno & Saraví, 1997).

Un tema ponderado por gobiernos y gremios empresariales ha sido la necesidad de abordar estrategias que permitan que las empresas mediante esfuerzos asociativos con otras de su mismo sector sumen sus capacidades individuales, para competir en mejores condiciones y con mejores ofertas de productos en los mercados internacionales.

La principal manifestación de los esfuerzos asociativos por parte de las empresas para competir internacionalmente son los *consorcios de exportación*.

De cara a los mismos, las capacitaciones son *actividades polivalentes* que contribuyen a la elaboración de un conjunto de significados y marcos de conocimiento y saberes comunes, los cuales efectivamente conforman la visión de negocios compartida necesaria para la formación de estos grupos. También contribuyen a la mejora de las capacidades efectivas de los actores. De hecho este suele ser el principal motivo por el cual las gestiones de gobierno encaran las capacitaciones, siendo que la promoción de la cultura empresarial asociativa es un efecto secundario de tales actividades.

Entre los objetivos de la capacitación encontramos entonces la creación de herramientas para la cooperación inter-empresarial, entre las cuales podemos mencionar la mejora de la *competitividad de las empresas*; la contribución al fomento de una *cultura empresarial* y la

difusión de *conocimiento técnico*, muchas veces ajeno a la dinámica empresarial.

Es importante recordar, que al hablar de capacitación, entonces, estamos hablando de una herramienta que sirve a distintos actores y propósitos, en diversos niveles y cuya eficacia depende de su integración en *políticas estratégicas*. Capacitación y planificación estratégica son dos conceptos que deben ir de la mano para la consecución de los resultados esperados.

2.3.2. El rol del Estado en la capacitación

De acuerdo a la definición antes mencionada, las instituciones de educación formal son uno de los actores que pueden llevar a cabo la tarea de capacitar. El adjetivo formal hace alusión a las instituciones estatales con capacidad de transmitir conocimiento a la sociedad civil. Como veremos en los casos estudiados, a la pregunta ¿quién capacita? una de las respuestas más frecuente, en el tema de consorcios de exportación, es el *Estado*

La idea de educación formal está ligada al sistema educativo y a la transmisión de saberes a nivel escolar. No obstante, ni las instituciones educativas son las únicas instituciones del Estado que capacita, ni niños y jóvenes son los únicos receptores de la misma. En tal sentido, y de acuerdo a los objetivos planteados surge otro de los interrogantes rectores de este informe ¿a quiénes se capacita? La respuesta señala *al sector empresario, el cual puede ser concebido como homogéneo o diferenciado*⁴.

Si bien a priori que el Estado capacite al empresariado puede sonar incoherente y hasta contradictorio, dado que estamos hablando de dos esferas bien distintas como son la pública y la privada, la capacitación en cuestión intenta difundir un conocimiento técnico y específico que muchas veces es ajeno al empresariado, particularmente al pequeño y mediano. En este sentido, si la capacitación no es ofrecida por el Estado u por otra institución no formal, los costos de la misma estarían a cargo del sector privado, encareciendo los costos de producción, y dificultando su concreción.

El caso brasileño es ilustrativo en este sentido. No sólo por sus acciones concretas en materia de capacitación en temas de comercio exterior, sino por las categorías de análisis que se utilizan para explicar la relación *estado-mercado* en el país vecino. La idea de la capacitación estatal formaría parte de lo que el académico Amado Cervo (2008) llama “Estado logístico”. Es el Estado quien debe brindar apoyo logístico a los emprendimientos privados con el fin de robustecerlos en términos competitivos, apuntalar la iniciativa privada brindándole su estructura y sus políticas. La capacitación de conocimientos y saberes es, en escala pequeña, un ejemplo de herramienta logística.

Existe entonces una estrecha relación entre Estado-Mercado en la concepción de la capacitación como herramienta para el desarrollo de los consorcios de exportación, la cual

⁴ Como veremos en el análisis de los casos, pueden diseñarse capacitaciones con foco diferenciado sea por tamaño de empresa o por sector.

ha de estar mediada, como se desprende del concepto de Cervo, por la planificación estratégica, es decir, por la inclusión de la capacitación en una serie de acciones que se dirigen a una misma visión y objetivos en cuanto a la inserción internacional de las empresas del territorio.

2.3.2.1. Los Coordinadores como sujeto en la capacitación

Dentro de los sujetos a los cuales puede dirigirse la capacitación, además de las empresas, una categoría particular es la de los coordinadores, especialmente si consideramos su rol en la conformación y maduración de los consorcios de exportación. Estos son responsables de encauzar las preferencias de las empresas miembros del consorcio, y de coordinar sus tareas para los objetivos de promoción y venta propuestos. Son el nexo articulador entre los programas de incentivo y las pymes, convirtiéndose en pieza vital en el funcionamiento de los emprendimientos asociativos (Castellano, Mateos y Ghezán 20)

Dicha labor empero no resulta sencilla. Estos sujetos precisan capacitaciones específicas, las cuales, luego por el propio desarrollo de sus tareas, se reproducen hacia el resto de las empresas miembros del consorcio. Acorde a estudios de la ONUDI (2004) “la personalidad, motivación, y experiencia del promotor son muy importantes para el proceso de formación del grupo. Por ello, el promotor debería ser un experto en comercialización, y actividades de formación del grupo. Debería tener un conocimiento profundo del sector en que operan los miembros, así como contactos personales con posibles empresas participantes”. En tal sentido, las competencias del coordinador del grupo de exportación involucran aspectos técnicos en materia de comercio exterior, así como otros, relativos a la construcción entre los miembros de un espíritu asociativo (Castellano Mateos y Ghezán 2005).

2.3.3. Los contenidos de la capacitación en lo relativo a consorcios de exportación: su carácter polivalente.

Teniendo la respuesta de quién y a quiénes se capacita, la pregunta que debemos hacernos es *¿acerca de qué se capacita?* Con respecto a ello, la modalidad de exportación vía consorcios tiene dos grandes núcleos problemáticos, mostrando una característica polivalente. La primera está relacionada a las *operatorias del comercio exterior*, en lo relativo a las cuestiones técnicas para llevar adelante las ventas al exterior –documentos, contratos de transporte y de seguro, modalidades de ventas, formas de pago, etc.- El segundo tiene como eje la cuestión de *asociativismo*, en relación a la dificultad de generar lazos de cooperación, y una visión de negocios compartida. En última instancia los contenidos versan en fomentar la tan necesaria cultura empresarial asociativa. Acá también podemos destacar la transmisión de saberes en elaboración de proyectos fundamentales para el acceso a diferentes beneficios, como por ejemplo el acceso a financiación.

Otra cuestión relevante es *¿Cómo se deciden los contenidos?* La experiencia muestra que los actores que capacitan, como por ejemplo el Estado, pueden enfrentar dos escenarios: por

un lado, el que se produce cuando estos actores recogen las necesidades e inquietudes del sector empresarial, lo que puede definirse como una lógica *bottom up* en el procesamiento de la información; o bien, por otro lado, impulso de determinado contenido en función de políticas estratégicas del Estado, en una lógica *top-down* (que puede desprenderse de un plan estratégico).

2.3.4. Las modalidades de la capacitación. Los aportes de las nuevas tecnologías

Otro aspecto que debe ponderarse a la hora de una capacitación a empresarios son las *modalidades* de las mismas y la dinámica que esta debe tener para lograr una máxima eficiencia en los resultados. Generalmente, al ser el *tiempo* un recurso que siempre es escaso, el tipo de modalidad obedece a lógicas de optimización del mismo.

Las dinámicas de capacitación más comunes son la asignación de *un coordinador para que asesore al consorcio y la organización de seminarios, jornadas y talleres*. Entre estas últimas han convivido modalidades las llamadas tradicionales, en donde el intercambio se produce en un ambiente físico, de tipo áulico, de manera presencial, y modalidades dinámicas, en donde el aprendizaje se produce en una lógica de *learn-by-doing*.

Para nuestro caso de estudios, los consorcios de exportación de la provincia de Río Negro, la exploración de nuevas modalidades de capacitación se vuelve indispensable dado que al factor tiempo se le suma otra complicación que es la *distancia* con los profesionales, y la adecuación de las dinámicas a *presupuestos* acotados a una gestión provincial. Por tal motivo, se vuelve indispensable que las políticas estratégicas de capacitación a aplicar tengan en cuenta la incorporación de las nuevas tecnologías, a partir de lo que se conoce como *teleformación o e-learning*.

La Teleformación "es un sistema de impartición de formación a distancia, apoyado en las TIC (tecnologías, redes de telecomunicación, videoconferencias, TV digital, materiales multimedia), que combina distintos elementos pedagógicos: instrucción clásica (presencial o autoestudio), las prácticas, los contactos en tiempo real (presenciales, videoconferencias o chats) y los contactos diferidos (tutores, foros de debate, correo electrónico)" (FUNDESCO, 1998:56). En definitiva se trata de utilizar un set de instrumentos tecnológicos para facilitar y optimizar la capacitación como las plataformas virtuales o las videoconferencias.

2.3.5. La capacitación inter-empresarial

Finalmente, cabe mencionar que en materia de capacitación, además de la articulación Estado-Empresa, se va desarrollando una relación paralela entre empresarios. Así lo que desde las agencias de apoyo gubernamentales se vierte sobre los empresarios agrupados en consorcios, genera sinergias que van mucho más allá de los esfuerzos iniciales. En cursos prácticos y de capacitación, en actividades relacionadas con investigación y desarrollo y con la adquisición colectiva de equipos, los consorcios pueden contribuir de manera significativa

al mejoramiento de los recursos técnicos y humanos que lleve a un aumento considerable de la productividad de los miembros y, con ello, de su competitividad. Los cursos prácticos organizados por un consorcio dan a los miembros la oportunidad de examinar cuestiones como las innovaciones tecnológicas dentro de la industria o la adaptación de procesos de producción a las exigencias internacionales. Un consorcio puede ofrecer además gran variedad de cursos de capacitación. Éstos pueden ir desde la capacitación en contabilidad, conocimientos de computación, capacidad de negociación (especialmente en un contexto internacional), conocimientos de comercialización y conocimientos técnicos para dar orientación a las empresas participantes acerca de la manera de cumplir especificaciones de calidad.

De lo dicho se desprende que, los programas de capacitación están en estrecha vinculación con los planes estratégicos y con la cultura empresarial asociativa. Lo realizado hasta aquí nos servirá para articular los contenidos del presente punto con los contenidos desplegados a lo largo del proceso de investigación.

2.4. Planificación estratégica para los programas de apoyo de los consorcios de exportación. Reflexiones conceptuales en torno al enfoque del desarrollo local.

Como hemos visto en los puntos anteriores, tanto la dimensión de la capacitación, como la sensibilización en torno a la cultura empresarial asociativa, son políticas interrelacionadas, que requieren de un marco para la acción. En función de ello en el presente apartado se profundiza acerca de las definiciones teóricas y conceptuales vinculadas a la planificación estratégica para los programas de apoyo a los consorcios de exportación, algo que será luego contrastado en los casos empíricos.

2.4.1. El Desarrollo como elemento ordenador. La Teoría del Desarrollo Económico Local.

La planificación estratégica es parte integral del enfoque del desarrollo local. También denominado Teoría del Desarrollo Económico Local (DEL), éste es definido como un *proceso* de “desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto local, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica” (Albuquerque, 2004:20).

En efecto se trata de un proceso que es *construido* a partir de los *actores* y *recursos* de un *territorio* en particular, que tiene como objeto una optimización de las ventajas existentes.

Históricamente, la concepción del desarrollo había estado centrada en una perspectiva cuantitativa de la evolución económica, ligada a la evolución del PBI, y mensurada desde la

óptica nacional. En efecto, se llegaba al mismo a partir de una construcción de “arriba hacia abajo”, mediante la asignación de fondos del Estado. Ello no sólo no garantizaba la concreción del objetivo planteado, sino que dejaba fuera a los actores presentes en el territorio local, e ignoraba sus potencialidades. Sin embargo, el adentramiento en la etapa final del siglo XX, con la expansión de la globalización, y la difusión de modelos de gestión como los de descentralización, fueron contribuyendo a la difusión de un nuevo paradigma, el del Desarrollo Económico Local, que implicó la creciente incorporación de los actores locales en la elaboración de políticas. A partir de entonces, el desarrollo pasó de ser considerado “como algo adquirido, hacia una concepción del desarrollo como algo construido a partir de capacidades de los agentes locales” (Madoery 2001).

En ello, lo local, lo territorial, así como lo social (entendido en términos de articulación o encuentro) se vuelven centrales. Señala Madoery que “La idea central que permite articular territorio y desarrollo es la de *proyecto político local*, porque habilita pensar en un sentido social compartido (idea de proyecto) a partir de capacidades endógenas presentes en cada lugar (idea de local). Lo local como concepto, significa todo ámbito donde los agentes territoriales tienen capacidad de fijar el rumbo. Básicamente, remite a una direccionalidad “abajo-arriba”, a las capacidades emergentes de un sistema territorial, que serán más reconocibles cuanto más acotada sea la extensión del sistema en cuestión. Por eso, lo local es un concepto vinculado siempre a un espacio más amplio en el cual se inserta el territorio en cuestión, municipio, departamento, provincia, región. (Boisier, 2000)” (Madoery 2001).

Sobresale entonces en este nuevo paradigma la importancia de la articulación público-privada, y la organización endógena de las capacidades existentes, como respuesta a los nuevos desafíos de la gestión pública. Coincidimos en ello con Elizalde al plantear que “integrarse dentro de las dinámicas globales, desde una posición periférica o desfavorecida, sólo es posible a partir de la potenciación de los recursos con los que cuenta cada territorio, especialmente aquellos que pueden ofrecer alguna característica singular e identificados con un área concreta, o sea, agregar valor a la producción a través de sus rasgos culturales” (Elizalde 2003).

Para ello se hacen necesarias dos tipos de acciones: Por un lado, una “concertación centrípeta”, hacia dentro, en la que todos los actores locales, ya sean públicos o privados, participan y acuerdan activamente una planificación para el desarrollo; y por otro, una “coordinación centrífuga”, hacia fuera, en la que no exista superposición de esfuerzos ni derroche de recursos, requiriendo una aceptada articulación entre todos los niveles de gobierno (local, provincial, nacional) y aprovechando al máximo las potencialidades endógenas del territorio en cuestión (Quaglia 2009).

Se trata de fuerzas complejas, aunque presentes en todo el proceso, que son coordinadas a partir del *planeamiento estratégico*, como veremos a continuación.

2.4.2. Instrumentos y metodología: la planificación estratégica

El desarrollo económico local ha sido impulsado en gran medida por la planificación estratégica. Debido a la multidimensionalidad que le es propia, así como a la diversidad de los actores intervinientes en dicho proceso, es necesario dejar de lado las aproximaciones unicasales, para reemplazarlas con enfoques que puedan lidiar con la complejidad emergente.

En efecto, el desarrollo económico local “no solamente exige actuaciones en el nivel macroeconómico, sino que incluye fundamentalmente mejoras y cambios en el nivel microeconómico, es decir, en el seno de la actividad productiva, laboral y de gestión empresarial; así como reformas y cambios de contenido en el nivel mesoeconómico (o intermedio) de la actuación de las administraciones públicas y la concertación estratégica con los agentes socioeconómicos” (Alburquerque, 2004:3).

Ante ello el pensamiento estratégico, fundamento de la planificación estratégica, ofrece varias ventajas. “El pensamiento estratégico supone sustituir una planificación casi ficticia, que no toma en consideración la evolución en condiciones de competencia del sistema productivo-territorial local y muchas veces centrada en objetivos inadecuados, por una formulación pragmática, en la que los objetivos se determinan en función de las oportunidades del entorno y la relación dinámica entre los recursos y habilidades disponibles/asequibles y los obstáculos materiales o culturales que se deberán superar para alcanzarlos” (Cotorruelo Menta 2001)

Este concepto “surge en los años ochenta en la Escuela de Negocios de Harvard y fue aplicado en primera instancia a la empresa privada, con el fin de que a partir de ella ésta alcanzara un alto grado de competitividad en el mercado, teniendo presentes siempre los movimientos de la competencia para alcanzar un único objetivo, el éxito empresarial. Hoy esta herramienta sirve para elaborar planes de desarrollo regionales en que se utilizan métodos participativos, se trabajan las debilidades y fortalezas de un territorio y se trazan los posibles caminos o los denominados lineamientos estratégicos para que sean regiones competitivas. Así, esta herramienta se aplica para rescatar ciertas características especiales de algunas localidades y sus fortalezas para que sean la base de un desarrollo local” (Elizalde, 2003:13)

De acuerdo con Pfeiffer (2000), a pesar de esta doble funcionalidad en el planeamiento estratégico, dado que puede ser aplicado tanto en la administración pública como privada, cada caso muestra algunas peculiaridades, las cuales son presentadas en la siguiente tabla.

	Empresa privada	Sector público
Misión	<ul style="list-style-type: none"> • Limitada a diversos productos o servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Amplia y no específica • Obligatorio en base

	<ul style="list-style-type: none"> Definida por la dirección de los propietarios 	a un mandato
Visión	<ul style="list-style-type: none"> Basada en el análisis del ambiente Coherente con las propias posibilidades 	<ul style="list-style-type: none"> Determinada por la política, amplia y no específica Muchas veces incoherente con los recursos disponibles
Organización	<ul style="list-style-type: none"> Funcional Líneas claras de decisión Relativamente simple 	<ul style="list-style-type: none"> Parcialmente funcional Superposición de funciones y políticas Compleja
Clientes	<ul style="list-style-type: none"> Limitado al campo de definición de la Empresa Relación definida en torno a compra o contrato 	<ul style="list-style-type: none"> Amplia y diversificada No desde una perspectiva puramente clientelar.
Propósito de acción	<ul style="list-style-type: none"> Realizar lucro 	<ul style="list-style-type: none"> Servir al público Servir a la política
Formas de acción	<ul style="list-style-type: none"> Búsqueda de la eficiencia Dinámica 	<ul style="list-style-type: none"> No precisa ser eficiente Lento por la burocracia

Fuente: Pfeiffer (2000)

Acorde a la teoría es posible identificar una serie de características como dimensiones centrales de la planificación estratégica para el desarrollo territorial:

Territorio: Este es el primer rasgo diferencial de la metodología propuesta. La planificación estratégica para el desarrollo territorial es una estrategia anclada en un territorio específico, en donde se incorpora una perspectiva de los recursos como endógenamente considerados.

Es una mirada desde dentro hacia fuera, y desde abajo hacia arriba. Acorde a Vázquez Barquero (1997), el territorio no es “mero recipiente” de las estrategias de las grandes empresas y de las organizaciones externas, sino que tiene una estrategia propia que le permite incidir en la dinámica económica local (Quaglia, 2009:43).

Articulación público-privada: Un segundo rasgo de diferenciación de la metodología en cuestión es la esta articulación. La misma se asienta en la adopción de un enfoque *bottom-up*, de abajo hacia arriba, característico de la teoría del desarrollo económico local. En efecto, se concibe que ni el Estado, ni la empresa sean agentes excluyentes de la acción del desarrollo, sino que es preciso un accionar conjunto. Su incorporación dentro de la planificación tiene entonces como fin el establecimiento de un proyecto o visión conjunta que garantice los marcos y consensos necesarios para tal accionar. Para ello se requiere poner especial atención sobre las instituciones. Las mismas deben ser flexibles, y deben generar un entorno incoativo, que favorezca el encuentro de los actores.

La relación local-nacional: El tercer rasgo central del enfoque lo constituye la definición del ámbito de aplicación de la planificación: “lo local es relacional” sostiene Boisier (2001), refiriéndose a la necesaria articulación existente entre el territorio de actuación y las unidades referenciales de mayor tamaño y jerarquía administrativa. Así “el plan regional debe adecuarse a los objetivos nacionales. Dentro de esta lógica, es necesario compatibilizar los objetivos de maximización del producto nacional con la minimización de las disparidades regionales. La coordinación entre las diferentes entidades nacionales es fundamental para la consecución de este objetivo” (Elizalde 2003). Lo local entonces adquiere una polifuncionalidad, pudiendo ser tanto una unidad municipal, o una unidad de administración provincial o regional, en relación a una unidad mayor, el Estado Nacional. La articulación entre una y otra se constituye en un requisito de necesidad para el desarrollo⁵.

Economía: En tanto que se trata de una planificación estratégica para el desarrollo, el crecimiento económico resulta un elemento de importancia, aunque no el único⁶. Acorde al enfoque es necesaria la organización de los factores productivos locales para conseguir niveles de competitividad en los mercados externos (Vázquez Barquero 1988) y así afrontar los desafíos propios de la globalización. Cada territorio tiene “un sistema específico de producción que permite a las empresas locales disponer de factores productivos y alcanzar los niveles de productividad que les permiten ser competitivos en los mercados” (Madoery 2001)

Sociedad: El desarrollo es multidimensional. En ello el proceso de planificación debe apuntar a la creación de consensos; los *valores* y la *cultura* local (de los actores públicos y privados) se vuelven primordiales a la hora de poner en ejercicio la planificación en cuestión, y a fin de

⁵ Entre una instancia y otra, uno de los *principios* o *criterios* que se propone es el *principio de subsidiariedad* mediante el cual todo lo que puede ser realizado por una entidad de nivel inferior tiene prioridad sobre el nivel superior, ejerciendo esta última solo un control de la legalidad de las acciones (Quaglia 2009:51)

⁶ Recordamos que se concibe al desarrollo como un fenómeno multidimensional

cuentas, el arribo a la meta del desarrollo. “El Enfoque del desarrollo local entiende que éste es producto de la integración de visiones e intereses y la concertación estratégica de agentes públicos y privados (gobierno, empresas, ONG, org. intermedias, redes de solidaridad, centros de investigación y educación), con incidencia en el territorio. Descansa en la idea de *Pacto territorial*, como instancia determinante para el desarrollo local” (Madoery 2001).

Medioambiente: el último de los elementos introducidos refiere a la sustentabilidad del desarrollo; las características del medio ambiente local son tenidas en cuenta, con el fin de asegurar un desarrollo ambientalmente sustentable.

Estos elementos se integran entonces en el ejercicio de la planificación. Cabe recordar que “diseñar políticas destinadas al desarrollo local (...) es un proceso donde se organiza el futuro de un territorio. Un elemento importante, pues, es la planificación que realicen los agentes locales que intervienen en el proceso, con el fin de aprovechar los recursos humanos y materiales que allí se encuentran. Además, la negociación y el diálogo entre los agentes económicos, sociales y políticos asentados en el territorio son fundamentales para lograr ambientes propicios para las inversiones y mejorar el clima organizacional” (Elizalde 2003).

Los elementos centrales de la planificación han de referir entonces a (Gómez y Soriano Hernández 2003):

- El conocimiento de las características de la realidad local (debilidades y fortalezas) y de las tendencias de su entorno (amenazas y oportunidades).
- La generación de un proceso de concertación y cooperación entre los sectores público y privado.
- La sensibilización, disposición y compromiso en iniciar el proceso de desarrollo por parte de los principales agentes implicados en la gestión del territorio.
- El Gobierno local debe liderar el proceso de desarrollo.
- La planificación concertada y participativa de las estrategias, políticas y acciones orientadas al desarrollo local.

Se distingue entonces una etapa de diagnóstico, una etapa de planificación, una etapa de ejecución, así como una etapa de evaluación. En las cuatro estarán presentes las dimensiones mencionadas supra.

PROCESO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA		
FASES	INSTRUMENTOS/ METODOLOGÍAS	RESULTADOS
Visión y misión	Diagrama de Abell	Declaración de visión y misión
Análisis externo	Macroambiente Microambiente	Identificación de oportunidades y amenazas
Análisis interno	Recursos/Capacidades/ Aptitudes	Identificación de fortalezas y debilidades
Formulación de objetivos y estrategias	Matriz FODA	Determinación de los objetivos y selección de estrategias
Sistema de monitoreo y evaluación	Indicadores de desempeño	Control de resultados y evaluación de impacto

Fuente: Medianero Burga (2001) “Metodología de planeamiento estratégico en el sector público: Conceptos esenciales”

La primera de éstas comprende dos instancias: por un lado la formulación de la visión estratégica para el territorio, y la evaluación de la situación actual, a través de la perspectiva construida (Análisis externo e interno). La visión es la definición del territorio a futuro, es el consenso en torno al cual se organiza el imaginario colectivo, y actúa como constitutivo de las siguientes acciones. Es la base del pacto territorial arriba mencionado. Por su parte, el diagnóstico se completa con la indagación de la situación actual del territorio, y el impacto de los factores endógenos y exógenos. Este análisis permite identificar las falencias y fortalezas a partir de las cuales se abordarán las políticas a seguir. En ello, en efecto, “el método general de planeamiento estratégico adoptado amplia y universalmente es el denominado Análisis FODA, que no es más que una forma estructurada de elaborar un diagnóstico concreto de la realidad interna de una organización y su relación con el medio externo en el cual se desenvuelve⁷” (Burga 2001).

La etapa de planificación actúa de bisagra entre dicho diagnóstico y la posterior ejecución de

⁷ Las *oportunidades* son situaciones o factores socioeconómicos, políticos o culturales que están fuera de nuestro control, cuya particularidad es que son factibles de ser aprovechados si se cumplen determinadas condiciones en el ámbito de la organización. Las *amenazas* son aquellos factores externos que están fuera de nuestro control y que podrían perjudicar y/o limitar el desarrollo de la organización. Las amenazas son hechos ocurridos en el entorno que representan riesgos para la organización. Las *fortalezas* son las capacidades humanas y materiales con las que cuenta la organización para adaptarse y aprovechar al máximo las ventajas que ofrece el entorno social y enfrentar con mayores posibilidades de éxito las posibles amenazas. Las *debilidades* son las limitaciones o carencias de habilidades, conocimientos, información, tecnología y recursos financieros que padece la organización, y que impiden el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el entorno social y que no le permiten defenderse de las amenazas.

Idealmente, los objetivos estratégicos estarán sustentados en las fortalezas de la organización y en la superación de sus debilidades, con el fin de aprovechar las oportunidades externas y neutralizar las amenazas (AGREGAR LA CITA)

políticas. Acorde a Llorens, Albuquerque y Castillo (2002) en esta instancia se constituye el documento de Plan Estratégico en el que se identifican (i) la voluntad de llegar a un determinado escenario futuro y sus características; (ii) las oportunidades y amenazas que se ciernen sobre la comunidad territorial; (iii) los puntos fuertes y débiles de dicha comunidad en materia de infraestructuras, equipamiento, formación, capacitación; y (iv) las estrategias para obviar las amenazas y conseguir que las oportunidades cristalicen.

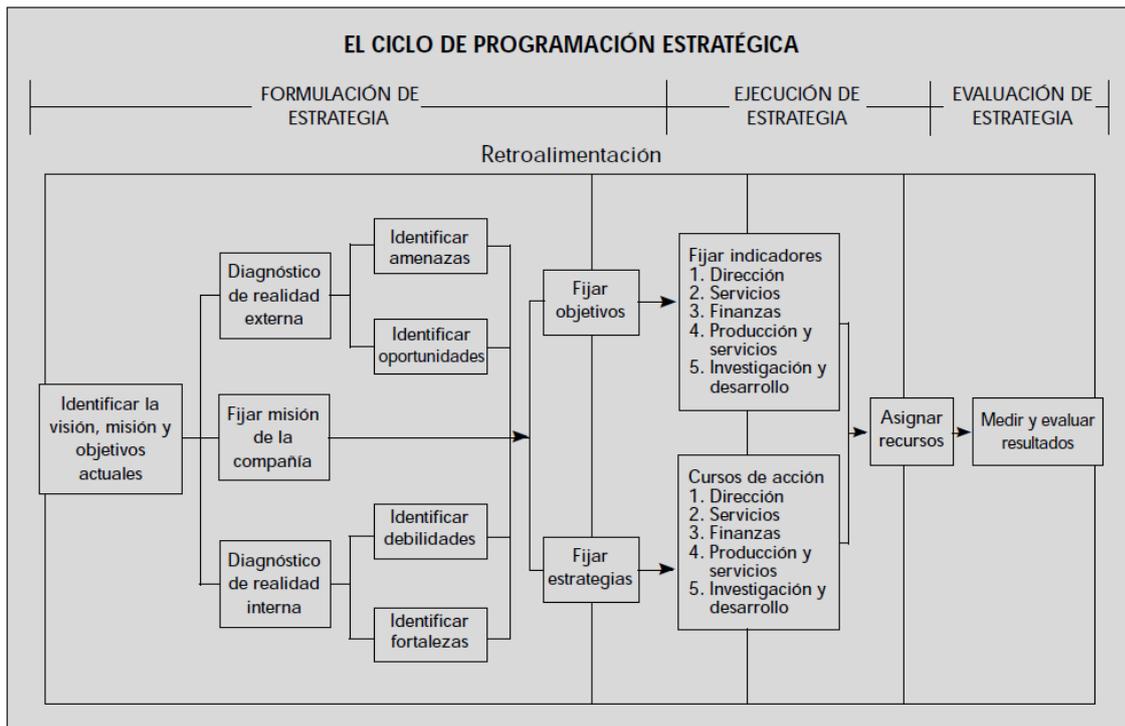
El punto nodal lo constituye la identificación de los *objetivos estratégicos* centrales y la selección de los cursos y estrategias para la acción. Estos objetivos han de ser acordes a la visión elaborada durante la etapa de diagnóstico, y han de responder a las principales falencias identificadas en el territorio, en función de las oportunidades centrales que se presenten. Acorde a la teoría, estos objetivos han de ser “expresados en términos cualitativos, pero deben ser susceptibles de medición a través de indicadores objetivamente verificables. Deben ser claros, realistas, desafiantes, mensurables y congruentes entre sí. Asimismo, para hacer más ordenado y consistente el proceso de formulación de los planes, los objetivos estratégicos se dividen en generales y específicos” (Llorens, Albuquerque y Castillo, 2002)

Finalmente, se da paso a la última instancia, cual es la de la gestión estratégica de la acción planificada. La asignación de recursos, y de responsabilidades es uno de los elementos más relevantes dentro de la política a implementar. Asimismo, una mención de importancia acerca de esta instancia es la necesidad de incorporar evaluaciones de implementación y de impacto para medir así los efectos de la acción, y en caso de ser necesario, corregir los cursos de las mismas, volviendo a la etapa anterior.

En cuanto a las dinámicas dentro de cada una de estas instancias, recordamos aquí la importancia de la dimensión de articulación público-privada, y la construcción de consensos sociales. Para ello, las lógicas de funcionamiento que han de permear cada una de estas instancias, desde una lógica de planificación participativa⁸ (Pintos, Longo, Delucchi y Pereira, 2003) han de ser:



⁸ “Proceso dialéctico, multifacético y plural que implica momentos que no necesariamente tienen una lógica cronológica, que refieren a la toma de decisiones públicas o colectivizadas (en términos de Sartori), y suponen un escenario continuo de decisiones. Este proceso complejo abarca la generación o disponibilidad de información, tecnologías de gestión, metodologías participativas de definición de la agenda pública (corto plazo), lineamientos estratégicos de desarrollo (corto, mediano y largo plazo), y redefiniciones en la gestión-administración municipal” (Pintos, Longo, Delucchi y Pereira, 2003)



Fuente: Medianero Burga (2001) “Metodología de planeamiento estratégico en el sector público: Conceptos esenciales”

En su conjunto, el enfoque expuesto plantea un posicionamiento a favor de la intervención del Estado en la economía, concibiendo al Estado como un promotor del desarrollo, junto a los actores territoriales. En ello se pugna por la adopción de una visión *estratégica* de los problemas y de los recursos territoriales, en una mediación de fortalezas endógenas en oportunidades exógenas. Por su parte el pacto territorial, la generación de consensos, se vuelve el garante de dicha transición.

Dentro de tales procesos los consorcios de exportación pueden encontrar herramientas para su conformación y maduración, tal como veremos a continuación.

2.4.3. Los consorcios de exportación como elemento dentro de la planificación estratégica para el desarrollo territorial.

La adopción de esta perspectiva obliga así a pensar a los consorcios de exportación dentro de un interrogante más amplio acerca de cómo producir / generar desarrollo en el territorio en cuestión, concibiendo entonces a estos actores como una herramienta para el desarrollo, dentro de la planificación en cuestión.

Y es que los consorcios de exportación favorecen, y son resultado, de los procesos culturales que han de darse dentro de los planes estratégicos propios del enfoque al cual se dedica este apartado. Las empresas son un actor clave en la conformación de la visión común que

sustenta el plan, el cual habilita luego el emprendimiento de diversas acciones, por actores públicos y privados. Se fortalece entonces la “cultura de confianza, cooperación y reciprocidad entre las partes” (Madoery 2001).

Al mismo tiempo, el accionar colectivamente en consorcios de exportación supone una vía para la optimización de los recursos en el territorio, de cara a la inserción en las corrientes de la globalización. Ello pues hace de éstos un punto clave para pensar el desarrollo territorial, en tanto provee una respuesta a la necesaria mediación de fortalezas endógenas en oportunidades exógenas.

A modo de cierre, es preciso señalar empero que “el confeccionar un plan estratégico no significa que se generará una dinámica local que permita el desarrollo de un territorio. El ejercicio de planificación debe venir asociado con las políticas de fomento productivo y los instrumentos de financiamiento de las iniciativas locales. Solo con el surgimiento de instituciones flexibles de financiamiento, la integración entre los agentes públicos y privados y la innovación en las formas de gestión y organización de los emprendimientos se generan condiciones para financiar y apoyar el desarrollo de los pequeños emprendedores y de experiencia de producción comunitaria” (Elizalde 2003).

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS COMPARADOS DE EXPERIENCIAS NACIONALES Y SUBNACIONALES DE POLÍTICAS DE PROMOCIÓN Y APOYO DE LOS CONSORCIOS DE EXPORTACIÓN

Capítulo III

Relevamiento de casos paradigmáticos de apoyo a la asociatividad exportadora.

De acuerdo a los objetivos planteados en el presente trabajo, una herramienta metodológica necesaria para la elaboración de un programa de apoyo a la asociatividad exportadora en la provincia de Río Negro es la elaboración de *estudios comparados* de experiencias similares. Para tal fin, comenzaremos con la identificación de los casos y su justificación.

Los casos seleccionados son ocho, representando las diferentes experiencias existentes en materia de apoyo público a los consorcios de exportación, tanto a nivel europeo como latinoamericano. Así, cuatro de ellos corresponden a experiencias subnacionales en la República Argentina (las políticas de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe) y los restantes a los modelos aplicados en otros países (dos regionales, Brasil y Chile, y dos extraregionales, España e Italia).

El primer aspecto a destacar que justifica la elección de estos casos es que, tanto en las iniciativas provinciales como nacionales, se observa un rol activo del Estado, a través de políticas e iniciativas concretas, que favorece las condiciones del éxito de los consorcios de exportación. Acorde a lo señalado en el marco teórico, el fundamento subyacente en el espíritu de las políticas identificadas es acompañar las necesidades del sector privado, en particular de las pequeñas y medianas industrias.

A nivel de las experiencias internacionales, los casos de España e Italia constituyen países que han sido pioneros en materia de consorcios de exportación y que cuentan con una vasta trayectoria en el fomento al asociativismo exportador. A su vez, estas experiencias muestran una primacía de peso del regionalismo en el diseño de las políticas en cuestión. Ello vuelve especialmente relevantes estos casos en una analogía con la realidad de la provincia de Río Negro y la política de apoyo a los consorcios de exportación en la Argentina.

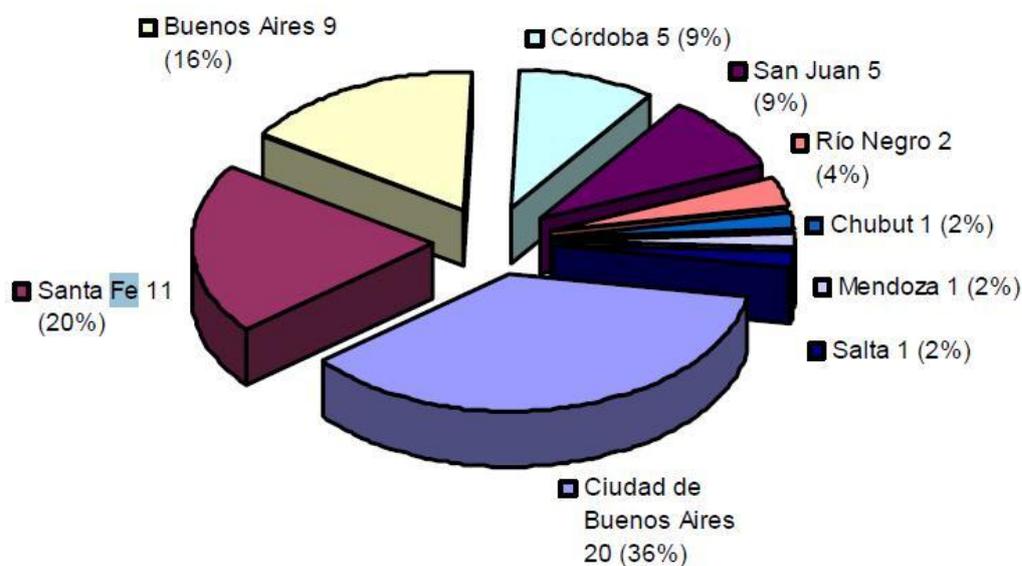
Por su parte, indagar en los casos de Brasil y Chile resulta adecuado para el caso en estudio dado que ambos son países similares a la Argentina, presentando las mismas dificultades en cuanto a países en desarrollo: estructuras burocráticas similares, problemas de competitividad internacional, escasos presupuestos públicos, etc.

Otro criterio a considerar es la composición de la canasta exportadora de los casos a comparar. Muchos de estos han logrado conformar consorcios de exportación dentro del mismo grupo de bienes que los predominantes en la oferta de exportaciones de la provincia de Río Negro. A modo de ejemplo cabe mencionar el consorcio de vino de Porto Alegre

(Brasil), los consorcios de turismo y agroalimentos en Italia, y la Federación Provincial de Asociaciones de Exportadores de productos Hortofrutícolas de Palmas de Gran Canaria (España).

En cuanto a los casos subnacionales, las provincias seleccionadas cuentan con políticas específicas para la promoción de los consorcios de exportación. Como señala la ONUDI (2008), tanto los gobiernos provinciales de Buenos Aires, como Santa Fe, Mendoza y Córdoba están instrumentando programas en este sentido. En ellas se observa la coordinación entre distintos órganos de promoción de diferentes instancias, entre los que pueden nombrarse la Fundación Exportar y el StandarBank con el Ministerio de la Producción de Santa Fe, la Agencia Pro Córdoba, la Fundación Pro Mendoza y la Dirección General de Comercio Exterior de la Provincia de Buenos Aires.

Como puede verse en el siguiente gráfico, como resultado de tales políticas estas provincias son las que muestran una mayor densidad territorial de consorcios de exportación a nivel país. Este dato empírico reafirma la conjetura inicial de que son aquellas provincias que disponen de un marco institucional activo para la promoción y apoyo de los consorcios de exportación las que cuentan con mayores cantidades relativas de experiencias asociativas ligadas al comercio exterior.



DISTRIBUCION GEOGRÁFICA DE LOS GRUPOS Y CONSORCIOS

Fuente: Ciprés (2010)

3.1. Programas Nacionales. La experiencia europea y la experiencia latinoamericana

Chile

Chile presenta una estructura empresarial similar a la argentina –y a la de la provincia de Río Negro-. Entre sus principales rasgos de comparación, concentra un importante entramado Pymes; y los principales productos de exportación procesados son alimentos, papel y celulosa y productos químicos.

En materia de consorcios de exportación, sin embargo, la experiencia chilena es más bien breve. Ello se debe a que los primeros esfuerzos en cuanto a la promoción de las exportaciones no han estado puestos en la asociatividad sino en el amplio abanico que constituyen los problemas para la exportación de la empresa a nivel individual. Como resultado, recién entre los años 2005 y 2007 se registraron 54 empresas integradas en grupos o asociaciones⁹.

Si bien Prochile es la principal agencia gubernamental para la promoción de las exportaciones¹⁰, los estudios señalan que dependiendo del tamaño de las empresas “existen una serie de instituciones que ayudan al desarrollo de la competitividad y de la asociatividad, entre las que podemos destacar a ProChile, Fosis, INDAP, que apoya a la pequeña agricultura campesina, SERCOTEC, que trabaja con el microempresario, y la CORFO que apoya al empresario mediano y grande” ” (Sawady 2009: 96)

Precisamente es dentro de la CORFO que se desarrollan los principales programas de apoyo a la asociatividad exportadora, destacándose PROFO. Por otro lado se encuentran también los programas de SERCOTEC.

CORFO, apoya los esfuerzos asociativos, cofinanciando un conjunto de acciones, emprendidas por un grupo integrado inicialmente por al menos cinco empresas productoras de bienes o servicios, destinadas a lograr metas comunes al grupo y a cada empresa que potencia su competitividad, lo que se puede proyectar a realizar un PROFO de Exportaciones.

⁹ Véase SADAWY, Alex, (2009)“La experiencia de Pro-Chile”, En AAVV, “Los Consorcios de Exportación: la experiencia latinoamericana y española”, Fundación Exportar y Fundación Standard Bank, Libros de la Araucaria, Bs.As.

¹⁰ ProChile, la Dirección de Promoción de Exportaciones, es una agencia que pertenece a la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, que desarrolla tareas con el fin de profundizar y proyectar la política comercial del país.

La labor de ProChile se basa en cuatro conceptos fundamentales: el apoyo a la pequeña y mediana empresa en su proceso de internacionalización; el aprovechamiento de las oportunidades que generan los Acuerdos Comerciales que tiene el país; la asociatividad público-privada y el posicionamiento de la imagen de Chile en otros mercados.

Para ello, cuenta con una red de Oficinas en todo Chile y en los principales mercados del mundo y ha desarrollado una serie de servicios que pone a disposición del exportador en tres áreas específicas: Orientación, Acciones de Promoción Comercial y Tecnologías de Información.

SERCOTEC también fomenta la asociatividad a través de sus Programas de Apoyo Directo a los Empresarios. Las actividades son desarrolladas por grupos de empresas para lograr objetivos comunes en proyectos de duración hasta tres años, denominados "proyectos asociativos" o en proyectos de duración máxima de un año, denominados "acciones colectivas".

Mapa de Agentes Operadores Intermediarios por región



El programa de "Proyectos Asociativos de Fomento (PROFO)" es una iniciativa reciente del gobierno Chileno, que busca la promoción de la asociatividad exportadora. Para postularse se exige un mínimo de 5 empresas participantes, de tamaño mediano. El objetivo es dinamizar las ideas de un *negocio común* y mediante la acción conjunta, "compartir información sobre mercados y acceder a recursos competitivos fundamentales en los mercados globalizados".

Las actividades que se emprenden bajo PROFO se materializan fundamentalmente en subsidios: "se subsidian iniciativas que se orienten a materializar una idea de negocio común, con la finalidad de mejorar la competitividad de las empresas participantes. Estos pueden tener fines diversos como exportar, distribuir mejor un producto y reducir costos". Los subsidios cubren hasta el 50% del costo total en cada etapa, con topes máximos de \$10.000.000 para la etapa de formulación (1 año);

\$45.000.000 para la de ejecución (2 años) y \$45.000.000 para la de desarrollo (3 años). En función de ello las actividades cubiertas son las comprendidas en acciones de consultorías, asesorías y otras que permitan a las empresas: "(i) Formular, fundamentar y evaluar un proyecto de negocio asociativo y elaborar una estrategia de creación e instalación de capacidades de gestión. (ii) Crear la nueva empresa asociativa, instalar las capacidades de gestión y elaborar la estrategia de crecimiento y desarrollo del negocio. Y (iii) Desarrollar la nueva empresa asociativa, en el marco del proyecto de negocio y la estrategia de crecimiento aprobados."

Tal como puede verse el apoyo se centra en las primeras instancias de los procesos de asociatividad, tanto en la gestión inicial como en los primeros momentos de ejecución y desarrollo.

Resulta interesante señalar que a pesar de ser un programa nacional su implementación queda en manos de los “Agentes Operadores Intermediarios”, que siguen un esquema por regiones. Como puede verse en el mapa, se trata de un esquema federal, que pone énfasis en la importancia de la cercanía geográfica entre el actor público y la empresa.

Por otra parte CORFO busca instrumentar un programa de apoyos “a medida”, ofreciéndole al empresario asistencia específica según el tipo de problema que presente: financiamiento, inversión, gestión, emprendimientos, etc. Ello lo diferencia así de otros programas similares.

Dentro de **SERCOTEC** se desarrollan otros programas de apoyo a la asociatividad



exportadora. Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), es una Corporación de Derecho privado, dependiente del Ministerio de Economía, que existe desde el 30 de junio de 1952. Las prioridades hoy son la política de clúster, el desarrollo de los territorios y de las Agencias Regionales, siempre focalizando el quehacer en las empresas con oportunidad en el mercado y ofreciendo servicios habilitantes para aquellas que no los tienen, sustentando la acción con valores muy precisos: calidad en el servicio, calidez en la atención y simplicidad en la gestión.

Conforme ello, entre sus labores más destacadas se encuentran las de asesorías y capacitación –tanto para empresas individuales como para agrupaciones de empresas-, así como las de promoción de canales de comercialización. El programa de fortalecimiento de asociaciones gremiales y empresariales otorga financiamiento para formalizarse y fortalecer la gestión de la asociación o para generar nuevos servicios cuando la asociación está ya consolidada. Asimismo el programa de **Iniciativas de Desarrollo de Mercado**: financia proyectos colectivos que permitan captar una o más oportunidades de negocio orientadas al logro de resultados tangibles de competitividad empresarial, en los ámbitos de comercialización, integración comercial o desarrollo de nuevos productos y servicios. Es un servicio cofinanciado, donde SERCOTEC financia hasta \$30.000.000 por proyecto, valor neto, con un tope máximo de \$6.000.000 por empresa miembro del grupo postulante. Por su parte, las empresas postulantes deben cofinanciar un 20% por sobre el aporte de SERCOTEC.

Un último aspecto del caso Chileno de interés de señalar es la creación dentro de ProChile de

una mesa de ayuda específica. Se trata del **Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC)**. A través de éste se recepciona, canaliza y da respuesta a las solicitudes y necesidades de información que la ciudadanía presente a través de los diversos espacios o canales SIAC que la institución ha habilitado con el propósito de acercar la institución a las personas y satisfacer sus demandas de información. Al igual que en los casos anteriores, el SIAC sigue un esquema descentralizado, con presencia física en cada una de las regiones arriba señaladas.

República Federativa de Brasil

El principal órgano público del gobierno de Brasil que fomenta la conformación de consorcios exportadores es la **Agência de Promoção de Exportações (APEX)**, creada por el gobierno brasileño a finales de 1997. La misma tiene como objetivo incentivar la implementación de políticas comerciales de exportaciones. Su principal función es apoyar las empresas de pequeño porte, para que aumenten sus exportaciones, elevando tanto el volumen exportado como el número de empresas que venden al mercado externo.

La Agencia fue creada en el ámbito del **Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)**. Existe un núcleo APEX en todas las unidades de Sebrae en los estados brasileños. De este modo puede verse también aquí la importancia de la cercanía de los agentes promotores del asociativismo con el accionar en terreno, desde una perspectiva federal.

Por su parte, la Agencia opera directamente con la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX) y en estrecha coordinación con los Ministérios das Relações Exteriores e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Es dirigida por un Gerente Especial y asesorada por miembros del Gobierno e del sector privado

Para participar en el **Proyecto para la Formación de Consorcios de Exportación**, las propuestas podrán presentarse a APEX por el Sebrae, por asociaciones / entidades de clase, por las instituciones públicas (gobiernos subnacionales por ejemplo) privadas sin fines de lucro. Los proyectos, incluidos el Consorcio de Formación de exportación, están precedidos por los planes de trabajo que contienen información precisa, clara y completa, como las formas que APEX ofrece para los interesados.

Estos planes de trabajo son revisados y evaluados por expertos de la Agencia, que buscan a) comprobar su compatibilidad con la política de comercio exterior de Brasil, b) Comprobar el interés real de las actividades de promoción de las empresas de Brasil, c) consultar Sebrae / Estado en el camino a una posible participación en los programas y proyectos propuestos d) Verificar la viabilidad de la aplicación, la participación de APEX en la financiación de los programas y los proyectos deberán observar los siguientes límites:

a) no exceda del 50% del total de recursos en el caso de programas integrados sectoriales, de los proyectos de formación horizontal de Consorcios de Exportación

b) no podrán superar el 25% del coste total en el caso de los proyectos aislados

Durante la ejecución del programa se llevará a cabo de APEX:

a) participar en las actividades que se realizarán

b) la supervisión de la aplicación de los recursos asignados,

c) El rendimiento de los proyectos asignados y las acciones cuando no se ha ejecutado,

d) asociaciones entre el vértice y las instituciones o entre APEX y Sebrae UF / se hará efectivo en la firma de los acuerdos.

Cabe destacar que en los consorcios de exportación brasileños participan tanto en la formulación y gestación de los mismos, diversos actores (más allá de las empresas involucradas) gubernamentales y no gubernamentales. Un ejemplo de esto es el consorcio *Bahía Beach Export* en el cual participan cuatro empresas de Bahía dedicadas a la confección especializada de moda en ropa deportiva e informal. La iniciativa surgió como “alianza entre PROMO (Centro Internacional de Negocios de Bahía) SABRAE/BA (Servicio de apoyo a la pequeña y mediana empresa del Estado de Bahía), FIEB (Federación de Industrias del Estado de Bahía), SINDVEST (Sindicato de Industria del Vestuario del Salvador) y la APEX” (Da Costa y otros, 2005). Como queda en evidencia, es este consorcio trabajan en forma conjunta el sector privado, el gobierno federal, el gobierno del Estado de Bahía y las asociaciones empresariales y sindicales.

Esta metodología se replica en el consorcio de Vinos de Porto Alegre -Wines from Brazil- (Barbieri Lima y Tornavoi de Carvalho, 2006) cuyos principales actores son: FIERGS (Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul), UVIBRA (União Brasileira de Vitivinicultura), APROVALE (Associação dos Produtores de Vinhos do Vale dos Vinhedos), IBRAVIN (Instituto Brasileiro do Vinho), SEBRAE/RS (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), proyecto gerenciado por el Instituto Brasileiro do Vinho (IBRAVIN).

Justamente es esta interacción dinámica entre los actores lo que distingue La experiencia brasileña y vuelve interesantes las conclusiones del caso para el diseño de nuevas de políticas en el territorio Del Río Negro. La convocatoria a actores no tradicionales (cámaras empresariales y sindicales), cumplimentando así con la cadena de actores que se articula en torno a los consorcios de exportación, ha demostrado ser de gran utilidad en la experiencia brasileña.

Italia

Dentro de la experiencia europea, la italiana es una de las más antiguas en materia de consorcios de exportación. En este país se han desarrollado numerosas líneas de promoción de consorcios, lo cual motivó la creación de cuantiosos emprendimientos.

De los mismos un rasgo a destacar es que el ámbito local – regional- subnacional es el nivel central en el caso de las políticas de apoyo a los consorcios de exportación en el territorio italiano.

Originada en la proliferación de emprendimientos asociativos, a partir de 1989 se estructuró una legislación específica que regula la asistencia a los consorcios de exportación. Se trata de la ley 83/89 de 1989 que regula la conformación, operación y financiamiento de los Consorcios de Exportación, bajo la órbita del **Ministerio de Actividades Productivas**. Luego de 11 años, en el 2000, esta norma fue alterada para transferir la autoridad en materia de consorcios regionales a las propias regiones. Sin embargo, para el caso de los consorcios multiregionales, la autoridad siguió recayendo en el Ministerio de Actividades Productivas. Respecto de estos últimos, en el año 2010 una nueva norma modificó aquella del año 1989 regulando así los distintos programas de apoyo que se aplican actualmente a los consorcios de exportación multiregionales.

En los casos de los consorcios de exportación que aplican a programas del Ministerio de Actividades Productivas (hoy Ministerio dello Sviluppo Economico), otorgan financiación para las actividades de promoción conjunta de las empresas dentro de los consorcios, en particular aquellas actividades que tiendan a la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas. Esta ayuda es otorgada de forma explícita al consorcio y no puede en modo alguno ser compartida entre las empresas ni utilizados para iniciativas individuales.

Entre las actividades a financiar se nombran los tipos de proyectos elegibles para recibir asistencia:

- La participación en ferias internacionales;
- Participación en ferias internacionales en Italia,
- La campaña publicitaria en medios de comunicación extranjeros, idiomas extranjeros en la publicidad (revistas, radio, televisión y web);
- Talleres, conferencias, video conferencias, proyectos de demostración, las reuniones de promoción con operadores extranjeros y / o en el extranjero
- Misiones inversas
- Exploratorio misiones en el extranjero por los representantes del consorcio;

- Sólo para el recién creado consorcios: Creación y promoción de la marca del consorcio
- Sólo para el recién creado consorcios: Abrir una nueva página web creada en idioma extranjero

En cuanto a los topes financiados el programa del Ministerio de Sviluppo económico establece que se financiaran proyectos hasta:

- Dentro de los 40% de los costos del programa.
- Dentro de los 60% del coste del programa para los consorcios se han registrado y por lo menos cuatro quintas partes de las empresas en las regiones de Campania, Apulia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Cerdeña.
- Dentro del 70% del costo del programa de consorcios para la aplicación de resultado que consiste en menos de cinco años.

La tasa no podrá exceder de:

- € 77,468.53 para el consorcio con un máximo de 24 miembros;
- € 103,291.38 para las piscinas que tienen entre 25 y 74 miembros;
- € 154,937.07 para el consorcio formado por más de 74 miembros

Para acceder a estos beneficios, los consorcios debe incluir al menos ocho empresas, sin embargo este límite puede reducirse a cinco, si las empresas miembros residen en las regiones de Campania, Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia y Cerdeña, si cae dentro de sectores especializados o si consiste en las pequeñas empresas (artículo 2, apartado 3 de la Ley 83/89).

Los consorcios de exportación de alimentos o de turismo, tal como los que se encuentran en el territorio de la provincia de Rio Negro, en Italia gozan de un régimen de apoyo específico. El mismo observa los mismos requisitos y beneficios que el general, pero tiene una asignación de apoyo especial para estos sectores económicos.

Por otra parte, un aspecto interesante del programa es que El Ministerio podrá en cualquier momento realizar inspecciones y auditorías sobre la aplicación del programa de promoción, el cumplimiento de fotocopias de documentos originales, de la veracidad de las declaraciones, etc.

En cuanto al andamiaje institucional de aplicación de las normas, El ICE, **Instituto Nacional de Comercio Exterior**, es la entidad que es responsable de desarrollar, facilitar y promover la italiana y económica las relaciones comerciales con países extranjeros, con especial atención

a las necesidades de medianas y pequeñas empresas, las asociaciones y agrupaciones. A tal fin, el ICE, en estrecha colaboración con el Ministerio de Desarrollo Económico elaborará el programa de actividades de promoción, tomando las medidas necesarias y cuidar de la aplicación directamente. El ICE tiene su sede en Roma y tiene una red de 17 oficinas en Italia y en 116 oficinas en 88 países de todo el mundo.

Esta institución posee un amplio abanico de herramientas para la promoción de las exportaciones, a la que pueden acudir las empresas en forma individual o agrupadas en consorcios. Para la promoción de los consorcios de exportación, sin embargo, cuentan con muy pocos programas específicos.

España

El ICEX (**Instituto Español de Comercio Exterior**) es el organismo público que en España se encarga de apoyar la internacionalización de las PYMES. El mismo cuenta con un “programa de consorcios de exportación que funciona desde 1985. La particularidad es que este organismo no es el encargado de tener la iniciativa en la conformación de consorcios, la premisa desde la que parte es que “los mejores consorcios o agrupaciones de consorcios son aquellos que surgen de forma espontánea entre las empresas, esto es cuando son las empresas las que solicitan agruparse...las iniciativas que surgen desde el sector privado tienen más solides de estructura” (Jiménez, 2009). Esto convierte al caso español en un ícono de la construcción de políticas bottom-up en materia de apoyo a los consorcios de exportación.

La ICEX trabaja con consorcios de promoción, de venta, sectoriales y multisectoriales, de origen y de destino y con marca propia. Una de las exigencias es que el consorcio tenga personalidad jurídica (la dos formas más habituales son SRL y Agrupación de intereses económico (AIE)¹¹

El Instituto financia el 40% de los gastos contemplados (gastos de estructura como los estudios de viabilidad, sueldo del gerente, gastos de promoción, investigación de mercado) durante los primeros tres años con un tope máximo de ayuda de 180.000 euros.

Entre otros casos, el ICEX apoya y financia Federación Provincial de Asociaciones de Exportadores de productos hortofrutícolas (FEDEX) en las Palmas, Canarias y la Asociación Provincial de Empresarios Cosecheros Exportadores de Productos Hortofrutícolas de Almería (COEXPHAL).

A partir del año 2001 comenzaron a surgir otras instituciones de apoyo a los consorcios en diferente comunidades autónomas generando una mayor descentralización. Uno de los

¹¹ En España a diferencia de lo que sucede en Argentina no tienen una normativa propia.

casos más éxito ha sido el caso del Instituto Valenciano de la Exportación (IVEX) el cual desarrolla que a través de su Plan de Promoción de Exportaciones fomenta la asociatividad exportadora.

3.2. Programas Subnacionales. La experiencia de las provincias en la Argentina.

Provincia de Santa fe

Santa Fe es la segunda provincia con mayor cantidad de consorcios de exportación en su territorio. Ello la convierte en un interesante caso de estudio, a fin de comprender la diversidad de los mecanismos de promoción y apoyo de la asociatividad exportadora.

Para el año 2008, la provincia concentraba el 20% de los consorcios de exportación a nivel nacional, luego de la Ciudad de Buenos Aires. Entre los mismos podían contabilizarse un amplio abanico de productos como alimentos, turismo, equipamiento médico, repuestos agrícolas y autopartes.

En cuanto a los mecanismos de apoyo, la provincia de Santa Fe se diferencia del resto al haber dotado a los consorcios de exportación de una legislación propia. Se trata de la **norma Nº 12119 “CONFORMACIÓN DE CONSORCIOS Y COOPERATIVAS DE EXPORTACIÓN”** del año 2003.

En cuanto a la conformación de los consorcios la ley establece en el artículo 2 los criterios de similitud de tamaño y estructura y de complementariedad de los bienes. Por otra parte, en el artículo 3 establece una delimitación en cuanto a los canales de comercialización: “Los consorcios y cooperativas de exportación, deben incluir en el objeto social de sus estatutos o contratos constitutivos: (...) Exportar, conjuntamente, los bienes o servicios producidos o prestados por sus miembros”.

A partir de esta norma el gobierno provincial dictamina los beneficios a los que los consorcios de exportación pueden acceder. Se trata fundamentalmente de programas de exenciones impositivas y acceso a financiamientos preferenciales:

ARTICULO 5º - Las entidades encuadradas en la presente ley, acceden a los siguientes beneficios, conforme lo determine la reglamentación:

Exención del pago de todo impuesto, tasa o sellado de origen provincial que grave su constitución.

Otorgamiento de créditos, garantías y avales previstos en la legislación provincial y nacional.

Asistencia técnica y científica.

Capacitación, a los fines previstos en el artículo 1 de la presente ley.

Por su parte, el artículo 12 crea un Registro Provincial de Consorcios y Cooperativas de Exportación de la Pequeña y Mediana Empresa. Sin embargo no se dispone información en cuanto al funcionamiento real del mismo.

Además de este andamiaje institucional se prevé en la norma la articulación con otros actores claves en la asociatividad exportadora, tales como las cámaras empresariales, las entidades intermedias, y las universidades.

En el marco de esta ley en el año 2006 la provincia lanzó el “Programa Provincial de Fomento de la Asociatividad de Pymes Exportadora”, conjuntamente con el apoyo de otros organismos nacionales y regionales, públicos y privados (Dirección Regional Aduanera Rosario, Fundación BankBoston, Fundación Export Ar, Fundación Argentina, Fundación Fortalecer, Proargentina).

Entre los objetivos del programa estaban los siguientes:

- Promocionar el espíritu asociativo en grupos de empresas pymes con perfil exportador.
- Fortalecer grupos de empresas pymes exportadores existentes.
- Fomentar y colaborar en la conformación de nuevos grupos de empresas pymes exportadores.
- Capacitar a agentes locales como coordinadores y facilitadores de grupos de empresas pymes exportadoras

Para ello, el plan de actividades preveía la asistencia técnica en aspectos comerciales, legales e impositivos vinculados al Comercio Exterior así como también un servicio de traducciones destinado a los grupos. Sumado a ello se desarrollaron una serie de actividades de capacitación en temas vinculados con la Asociatividad para la exportación; Marketing Internacional; Aspectos impositivos y legales del comercio exterior; El rol del coordinador y Regímenes especiales aduaneros para grupos exportadores.

Actualmente este programa se encuentra desactivado, registrándose únicamente dentro de los servicios ofrecidos por la subsecretaría provincial de comercio exterior relativos a los consorcios de exportación el de asesoramiento jurídico en contratos internacionales y consorcios de exportación. Los consorcios existentes, por su parte, reciben un apoyo importante de organismos nacionales como la Fundación Exportar, la StandardBank y SEPYME.

Provincia de Mendoza

La provincia de Mendoza presenta en cuanto a su estructura productiva como de consorcios de exportación un parecido elevado con el caso de Río Negro.

En cuanto a los programas de apoyo a la asociatividad exportadora esta provincia cuyana ha emprendido una serie de iniciativas a partir de la confluencia de organismos públicos y privados, a saber: el Ministerio de Producción, Tecnología y Desarrollo, la Fundación ProMendoza, y el IDITES, entre otros. En ello uno de los instrumentos claves ha sido la creación del “Programa de Desarrollo Productivo y Competitividad de la Provincia de Mendoza”, el cual ha propiciado un lugar de encuentro para la generación de sinergias entre estos actores y el surgimiento de varios programas que tienen por objeto la asociatividad exportadora de las Pymes.

Así, por ejemplo, el Instituto de desarrollo industrial tecnológico y de servicio (IDITES), que actúa articuladamente con el MPTyD, ha desarrollado un **Programa de Desarrollo de la Asociatividad entre MiPyMEs para la Mejora Competitiva de la Industria y los Servicios de la Provincia de Mendoza. A través del mismo se brinda** asistencia técnica y financiera a las MiPyMEs de la Provincia que constituyan o puedan constituir grupos asociativos.

Uno de los principales objetivos del programa en este sentido es Propiciar un cambio cultural respecto a la actitud frente a proyectos asociativos y difundir los beneficios de la asociatividad. Asimismo incorpora a las actividades tradicionales de diagnóstico, integración y conformación de los Grupos Asociativos, el Monitoreo del desarrollo del Plan de Trabajo y del alcance de objetivos y metas.

Otro programa que se desarrolla en la provincia ligado a la asociatividad exportadora es el de Clúster Mendoza Productiva. El mismo agrupa e incentiva clúster sectoriales de alimentos, industria y servicios y turismo. Para ello lleva adelante “iniciativas de refuerzo de la competitividad”, en las que se desarrollan un conjunto de actividades que tienen como objetivo lograr una visión de negocio y una estrategia de futuro compartida con las empresas que conforman cada uno de los Clúster priorizados. Estas acciones reúnen tanto al sector privado con el apoyo de Consultoras Internacionales contratadas a tal fin, con un Grupo Gestor de Clúster constituido por especialistas locales para cada clúster. De tal forma se combina en este programa tanto asistencia técnica como acceso al financiamiento.

La Fundación ProMendoza, lleva adelante el **Programa de Asociatividad (PAS)**. Este es una herramienta estratégica que impulsa la inserción asociativa de los pequeños y medianos empresarios en mercados internacionales, con los beneficios de trabajar en forma conjunta. El Programa, tiene una duración de catorce meses, y está destinado a las Pymes locales que aún no exportan o lo hacen de forma esporádica, para que a través de la asociatividad pueden consolidar volúmenes o ampliar su oferta de productos y servicios para ingresar a

mercados externos y compartir la inversión de actividades de promoción comercial. De esta manera, podrán minimizar los riesgos, potenciar las ventajas competitivas y disminuir los requerimientos financieros.

Provincia de Buenos Aires:

El Ministerio de la Producción del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través de su Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, lleva adelante el **Programa de Desarrollo de las Exportaciones Bonaerenses llamado “BAExporta”**. Su objetivo es apoyar el proceso de internacionalización de la producción bonaerense de una manera articulada con otros organismos públicos y el sector privado.

Uno de los instrumentos de promoción de BAExporta es el de “Desarrollo Exportador Sectorial”, que tiene como objetivo contribuir a la formación de esquemas asociativos sectoriales de pequeñas y medianas empresas bonaerenses con vocación y potencial exportador.

El esquema de funcionamiento se basa en una convocatoria abierta a proyectos exportadores asociativos sectoriales y/o regionales, los cuales son incorporados una vez superada una instancia de pre diagnóstico en la que se evalúan las diferentes iniciativas en base a su potencial asociativo y exportador, su impacto en la generación de empleo y el compromiso de las empresas a invertir recursos en el proyecto.

Este instrumento de BAExporta no está orientado a la etapa de formación del consorcio. Dicho programa no incluye actividades tales como la colaboración con la selección de las empresas que conforman el consorcio, ni la financiación de los gastos de la coordinación de los grupos, como sí lo hacen otros programas de apoyo descritos arriba. Los destinatarios son grupos exportadores ya constituidos, formal o informalmente, que posean un coordinador.

El programa ofrece asistencia técnica y económica para el desarrollo de un plan de trabajo con un horizonte temporal de dos años, orientado a fortalecer la competitividad del sector, remover obstáculos en la cadena de valor y abordar más eficazmente nuevos mercados. Los proyectos pueden estar orientados a capacitación, obtención de certificaciones, desarrollo de material promocional, realización de viajes exploratorios o estudios de mercado, participación en ferias y/o misiones comerciales.

Para acceder a este beneficio, un grupo de empresas bonaerenses debe presentar un proyecto detallando objetivos, acciones a desarrollar, programación de actividades y costo de las mismas. La Subsecretaría cubre habitualmente el 50 % de los costos hasta un monto máximo de \$50.000 por consorcio y por año y brinda asistencia técnica para su desarrollo.

Particularmente los gastos reconocidos parcialmente son aquellos normalmente asociados a la participación en los eventos internacionales: pasajes, hospedajes, alquiler de stands, folletería, etc.

Los resultados son evaluados en reuniones con los coordinadores, pero no deben presentar informes obligatorios, por lo que la evaluación tiene carácter informal (Reynolds y Zunini, 2007)

Las actividades del programa en cuestión están normadas por la ley 11.354 de la provincia de Buenos Aires, sancionada en 1992 “Ley de Promoción de las exportaciones”. Uno de los varios objetivos provistos contempla, en efecto, la promoción de los consorcios de exportación.

A modo de cierre dos elementos merecen destacarse: En cuanto a la cobertura de los programas de apoyo, la experiencia provincial muestra una ajustada coordinación –y complementación- con los programas nacionales. Por su parte, la evaluación de resultados, aunque informal, es una instancia distintiva, en relación a otros programas.

Provincia de Córdoba

En 2007, la Agencia de la Promoción de las exportaciones del Gobierno de Córdoba (Pro-Córdoba), firmó un convenio con la Fundación Standard Bank y la Fundación Exportar con el propósito de conformar consorcios y grupos de exportación que promuevan la presencia de empresas cordobesas en el mercado mundial. En el mismo, se establece que las entidades procurarán coordinar acciones conjuntas destinadas a lograr, mediante la asociación de firmas locales, el desarrollo de las exportaciones de la provincia y la diversificación de productos y de países destinos. Cada grupo de exportación que se forme a partir de este convenio contará con un coordinador a cargo, cuyos honorarios serán cubiertos por las fundaciones. Por su parte, ProCórdoba asistirá a las empresas integrantes de los consorcios cubriendo, en forma total o parcial, el costo de pasajes aéreos para participar en misiones comerciales al exterior.

Ese mismo año y como respuesta del sector privado al convenio, se creó el grupo CEAP (Consortio Exportador de AgroPartes), un grupo de pymes de la región que se unieron para trabajar en la colocación de sus productos en el mercado mundial. La Fundación Exportar otorgó un crédito de 30 mil pesos, con un plazo de dos años, para financiar el emprendimiento. Este grupo de industrias es el primero que formaliza un pedido para la creación de un consorcio de exportación

Además de la financiación, otro tipo de actividad que desarrolla la Agencia Pro Córdoba es el de asesoramiento. En el sector lácteo, donde funciona el consorcio “Grupos de

Promoción de la asociatividad /cultural empresarial	No	no	No	No	Sí	Sí	No	Sí
Apoyo financiero	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Si	Sí
Apoyo técnico	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Incentivos fiscales	No	No	No	No	Sí	No	No	No
Marco legislativo	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Evaluación	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No
Dirección del enfoque	Mixto	Top-Down	Top-Down	Bottom-up	Top-Down	Top-Down	Top-Down	Top-Down
Articulación con actores no tradicionales	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No	No

Fuente: elaboración propia

De estas observaciones surgen una serie de ideas fuerzas que orientaran las siguientes etapas de la investigación y conducirán a la elaboración de la Guía de Acción:

Se desprende que el Estado tiene un rol clave tanto en la generación como en la maduración de los consorcios de exportación. Si bien los énfasis varían de acuerdo los casos –y según las características económicas y socioculturales del contexto- es difícil encontrar casos exitosos de desarrollo de consorcios donde el Estado se encuentre ausente. En ello, el nivel subregional, o provincial, es el nivel por excelencia para la aplicación de los programas de apoyo. La cercanía del agente con las empresas resulta determinante para el apoyo de los consorcios de exportación

En dicho accionar la lógica predominante es la del enfoque top-down. Si bien algunos casos exitosos, como el español, muestran el enfoque opuesto, los casos que presentan mayor similitud contextual con el de la provincia de Rio Negro, encuentran desarrollos satisfactorios

para la promoción de los consorcios desde la lógica de construcción a partir de la intervención y oferta del Estado. Ello incrementa las expectativas de este informe para poder proveer herramientas críticas para la acción.

El financiamiento es sin lugar a dudas la principal herramienta con la que cuenta el Estado para impulsar los consorcios de exportación. En cuanto a este mecanismo un elemento a destacar ha sido la condicionalidad de su aplicación en determinados casos. En efecto el marco normativo italiano constituye un buen ejemplo de cómo orientar la financiación hacia actividades cooperativas de los consorcios, inhibiendo el acceso al financiamiento público por parte de empresas con comportamientos individualistas y free-riders.

Sin embargo, el accionar del Estado se plasma en un amplio abanico de políticas, que exceden al mero financiamiento. En primer lugar, las actividades de promoción de la cultura asociativa, las serán profundizadas en el capítulo IV, han estado estrechamente ligadas a la gestión local y a la construcción de un imaginario colectivo, tanto a partir de seminarios conjuntos como a través de documentos de planificación estratégica.

Conjuntamente con aquel el apoyo técnico representa un insumo de alto valor para la gestión de los programas de apoyo. Ello ha sido así comprobado en la totalidad de los casos relevados, y será retomado durante el quinto capítulo.

Por el contrario, los mecanismos de apoyo fiscal no han demostrado tener un impacto relevante en los casos seleccionados. Una hipótesis que puede esgrimirse al respecto es que resulta dificultosa su implementación ante la ausencia de marcos legislativos que expliciten dichos beneficios. En efecto, los marcos legislativos específicos no abundan. Ante ello, empero, de la comparación de la experiencia nacional con la subnacional es preciso señalar que en tanto que en Italia ha demostrado ser un instrumento clave para la asignación de recursos, en el caso subnacional, como Santa Fe, la mera presencia de una Ley no es suficiente para encauzar el accionar público de la provincia, sino que en ello parece pesar los otros factores identificados.

Con respecto a la evaluación, si bien no aparece como un elemento presente en todos los casos, su incorporación a los programas de apoyo estudiados pone de manifiesto mejoras en el feed-back entre el Estado y la Empresa. Ello será ciertamente tenido en cuenta a la hora de diagramar el plan de acción para la provincia de Río Negro

Finalmente, la articulación con actores no tradicionales como en el caso de Brasil, conduce a mejoras en las sinergias del ambiente, lo cual contribuye al incremento de la cultura asociativa y la sustentabilidad de los programas.

Capítulo 4

La dimensión de la cultura empresarial asociativa

Se exponen a continuación los rasgos sobresalientes respecto de la cultura empresarial asociativa en la provincia de Río Negro. Luego de ello, el capítulo se dedicará a la contrastación empírica de las diferentes dinámicas que adquiere esta dimensión en los programas de apoyo y promoción de los casos en estudio.

4.1. Las experiencias de consorcios de exportación de la provincia de Río Negro desde la “cultura empresarial asociativa”

Como se había señalado en el territorio de la provincia de Río Negro, uno de los núcleos problemáticos para el funcionamiento de los consorcios de exportación lo constituye la cultura empresarial. Lo relevado en el terreno (CIPRES, 2010) muestra que, tanto en el eje de la cooperación-conflicto, como en la variable referida a la visión de negocios compartida, han existido dificultades en la creación y en la maduración de los consorcios de exportación. Ello por su parte se enmarca en una cultura empresaria nacional renuente al establecimiento de lazos de confianza.

4.1.1. El empresariado argentino

El sociólogo Eduardo Sguglia realizó durante el año 2005 una investigación sobre la ideología del empresariado argentino¹². Las observaciones de su trabajo resultan de gran utilidad para avanzar en la contextualización de los problemas relativos a la cultura empresarial asociativa de la provincia de Río Negro, en el marco nacional. Sin embargo hay que aclarar que mientras que esta investigación se centró mayormente en grandes empresas, el caso de la provincia de Río Negro tiene una representatividad mayor de empresas de tamaño pequeño y mediano (Pymes).

El “empresariado modelo” construido por Sguglia se enmarca en las corrientes neoliberales¹³. Parece tener una mirada de desconfianza sobre el Estado y las estructuras burocráticas, en tanto que, como contracara de ello, enfatiza su reclamo relativo a la estabilidad de las reglas del juego (es decir el cumplimiento de las normas y de los marcos institucionales¹⁴). Respecto del relacionamiento externo, observa las oportunidades que el

¹² Sguglia construye, un tipo ideal empresario, un personaje simbólico, que confluye y cohesiona las diferentes percepciones vertidas en las entrevistas realizadas por él a lo largo del 2005, a representantes de los conglomerados empresariales locales

¹³ Aunque encuentra también algunos representantes más propios del neodesarrollismo

¹⁴ La política económica a los ojos de este empresariado habría de incluir “eficiencia en el gasto público, incentivo a las inversiones, seguridad jurídica, desgravación a las exportaciones e instituciones y reglas económicas claras, estables y previsibles” (Sguglia 2006:58)

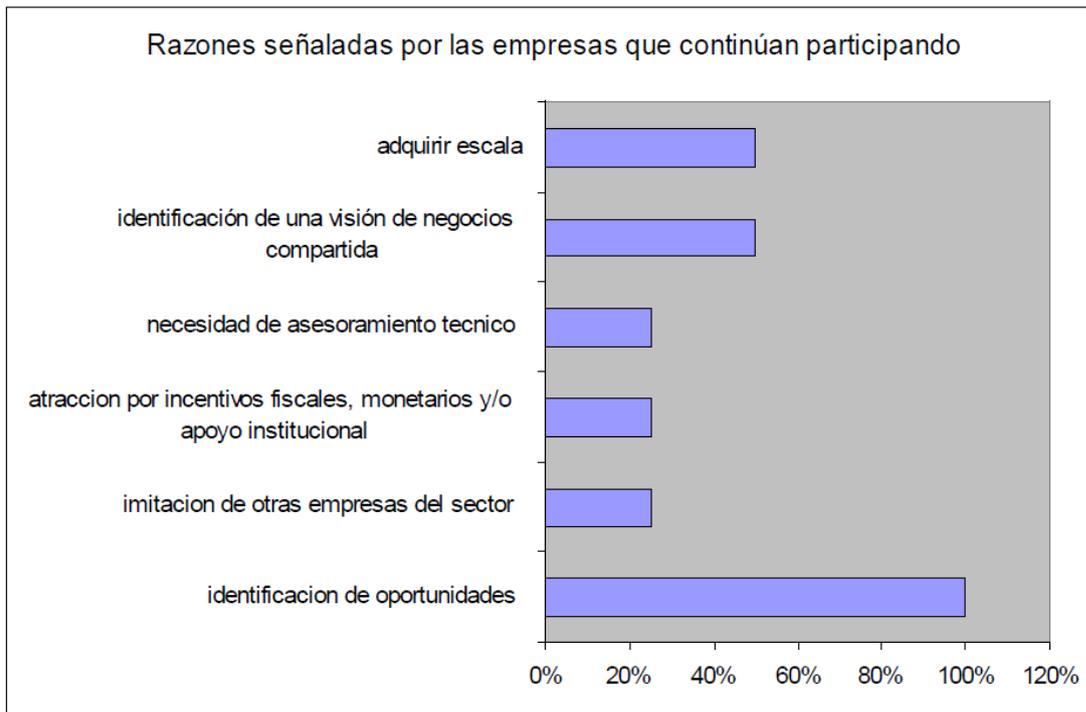
contexto le presenta para la colocación de los productos argentinos en los mercados internacionales (algunos en MERCOSUR, y otros en Estados Unidos y Europa). Por su parte, en cuanto a la asociatividad hay menciones a las relaciones con otros empresarios, y la referencia a una necesidad de construcción de un “polo empresarial” sectorial. Sin embargo, en la propia percepción del empresario se remarca que no hay un conjunto homogéneo de actores empresariales, sino que presentan diferenciaciones, fundamentalmente en los horizontes de plazos con los que trabajan. Existen empresarios que no tienden a tomar riesgos y ven las cosas a corto plazos, y empresarios que tienen perseverancia, flexibilidad para adaptarse con rapidez a los cambios y capacidad para liderar (Sguglia 2006:59). El hecho de compartir esta visión de negocios o no permite entonces la convergencia, o divergencia, hacia la constitución de ese polo empresarial. Por su parte emerge también la construcción de sociedades con el empresariado extranjero. En todos los casos se destacan las ventajas de la asociatividad, especialmente en términos de acceso a la tecnología o a nuevas posiciones en el mercado (Sguglia 2006:72).

De tal modo pues, aún con resquemores, hay dentro del empresariado argentino un reconocimiento del asociativismo y sus ventajas, que convive con percepciones de desconfianza hacia el Estado y hacia ciertos otros empresarios.

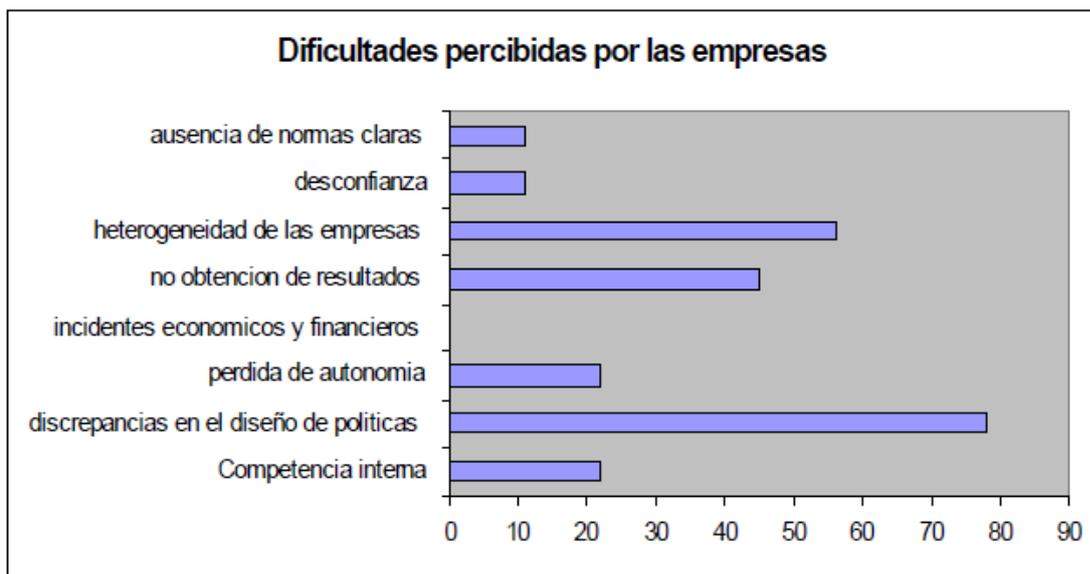
4.1.2. La experiencia rionegrina

La experiencia rionegrina no ha sido ajena a estas tendencias, sino que, acorde a lo relevado en un investigación en la provincia durante el año 2010, en el territorio coexisten potencialidades para el desarrollo efectivo de una cultura empresarial asociativa junto con prácticas de desconfianza y de accionar individual –que deben ser superadas-.

La contrastación de los casos de consorcios de exportación exitosos con experiencias menos duraderas han dado cuenta que la identificación de una visión de negocios compartida fue un factor clave. Por otra parte, la existencia de antecedentes de lazos entre los empresarios también coadyuvo con las experiencias de más larga data. Por el contrario, entre las razones que llevaron al fracaso o a la no sustentabilidad de determinados casos de consorcios de exportación se encuentran la desconfianza entre los miembros del mismo, y la discrepancia en el diseño de políticas –que como vimos, es función de esa visión de negocios compartida propia de la cultura empresarial asociativa- .



Fuente: Ciprés (2010)



Fuente: Ciprés (2010)

Así, conforme a estos gráficos, es posible afirmar que “si bien los empresarios tienden a unirse en distintas asociatividades, existen importantes niveles de desconfianza de estos entre sí. Esto genera obstáculos a la asociatividad y dificulta la implementación de políticas. Sumado a ello, persisten las visiones cortoplacistas por sobre las de largo plazo, dificultando entonces las inversiones de cara a la exportación. Además de ello, el foco continúa estando en el mercado doméstico concibiéndose la exportación como el destino para los saldos

restantes, no comercializados en el mercado local” (CIPRES 2010).

Desde la perspectiva teórica expuesta en el apartado anterior, reafirmamos que estas cuestiones inherentes a la cultura empresarial rionegrina relevada, pueden ser “resignificadas” a partir de un conjunto de herramientas políticas orientadas a mejorar la asociatividad de las pymes de cara a las exportaciones.

Como hemos visto con anterioridad, existen algunas provincias argentinas, con mayor experiencia en materia de gestión de consorcios de exportación, que frente a los mismos problemas encontrados han adoptado una serie de medidas para fomentar cultura empresarial asociativa, y fortalecer las experiencias de consorcios de exportación existentes, con resultados sobre la cantidad de asociatividades exportadoras que permanecen en sus territorios.

4.2. Casos comparados: gestiones nacionales y provinciales para la promoción de una “cultura empresarial asociativa”

Las actividades de promoción de la cultura asociativa han estado estrechamente centradas en la construcción de un imaginario colectivo, y en el establecimiento de prácticas afines dentro de una determinada comunidad. En función de ello el actor promotor fundamental ha sido mayormente subnacional (provincial o municipal). Dentro del conjunto de casos que conforman este estudio, los gobiernos de las provincias de Santa Fe, Mendoza y Córdoba han implementado, a lo largo de diferentes gestiones, políticas orientadas a la creación y fortalecimiento de una cultura empresarial asociativa dentro de sus programas de apoyo a los consorcios de exportación. Como contracara, estas políticas hacia la promoción de la cultura empresarial asociativa han sido menos frecuentes en las experiencias nacionales, latinoamericanas o europeas, al menos en forma directa.

4.2.1. Gestiones nacionales para la promoción de una “cultura empresarial asociativa”: los casos de Chile, Brasil, Italia y España.

Chile

Chile, al igual que la Argentina –y la provincia de Río Negro-, concentra un importante entramado Pymes, sin embargo, desde la gestión nacional han sido menores los esfuerzos directos para la creación de una cultura empresarial asociativa. En efecto, los programas analizados se concentran en la fase de creación y maduración de los consorcios o grupos, entrando en acción a partir de la *demanda* de los mismos. Es decir, cuando los empresarios que los conforman ya han tomado la decisión de actuar conjuntamente.

Como mecanismos indirectos de promoción sí es preciso mencionar la existencia de numerosos incentivos fiscales y crediticios, así como instancias de capacitación, dentro de un variado abanico de programas. Tanto desde CORFO, como desde PROFO, se ofrecen créditos y beneficios impositivos para los consorcios de exportación, a los que acompañan con ofertas de cursos orientados a la exportación y financiación para la certificación de calidad¹⁵. Si bien estos programas no tienen como objeto la dimensión cultural, aportan indirectamente hacia la constitución de un universo de significados compartidos y una visión de negocios conjunta.

Asimismo, la difusión de estos programas ha incluido la convocatoria de foros, o encuentros empresariales, lo que indirectamente facilita la reunión de empresarios afines, y con ello, algunos de los basamentos necesarios para la cultura empresarial asociativa.

Las evaluaciones a las que se tuvo acceso indican que en un período de cuatro años “las networking prácticas crecen en promedio en el 31% de las empresas. Los principales cambios fueron un aumento en la participación periódica en encuentros de negocios (+45%) y la generación de vínculos permanentes con ProChile con las empresas que conocieron en el programa (+36%). Las prácticas de gestión crecen en promedio en el 22% de las empresas. Los principales cambios la capacitación al personal de la empresa en prácticas aprendidas en el Programa de Coaching (+32%) y la incorporación de procesos de certificación (+27%)” (CERDA 2011)

Brasil

En el caso de Brasil, el abordaje de la cultura empresarial asociativa en los programas de gobierno estuvo incluido dentro de las planificaciones relativas a la exportación.

En efecto, la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX-Brasil) creó en 2009 un proyecto de capacitación para empresas con potencial de exportación, el cual llevó el nombre de “Projeto de extensão industrial exportadora” (PEIEX).

A diferencia de la mayorías de las iniciativas de la agencia, que tiene como finalidad el financiamiento para la internacionalización de empresas por comercio o inversión, el PEIEX promueve la cultura exportadora en las empresas de tamaño micro, pequeño y mediano, calificando y ampliando los mercados de las industrias que participan en el comercio exterior. La idea de cultura exportadora, incluye así la noción de la cultura asociativa.

Entre los objetivos específicos del programa, se encuentra la promoción de la cooperación entre las empresas e instituciones estatales de apoyo, a partir del concepto de “Local Productive Arrangements” (APLs). Por APLs se entienden conglomerados de empresas ubicadas en un mismo territorio las cuales comparten una “expertise” en la producción y se relacionan, se articulan, interactúan, cooperan y aprenden entre ellas y con otros agentes locales como los distintos niveles de gobierno. La conformación de consorcios de

¹⁵ Los mismos se focalizan en sectores seleccionados, tales como el frutícola y el vitivinícola.

exportación puede llegar a ser uno de los resultados de los APLs.

El programa proviene del gobierno federal pero tiene una lógica descentralizada. En cada región metropolitana (estados) funciona un núcleo operacional, los cuales a su vez, conforman un equipo técnico con un coordinador y técnicos especialistas que visitan las empresas. Los mismos son profesionales con grandes conocimientos técnicos y reconocida capacidad para identificar problemas y oportunidades, y para relacionarse con el ambiente externo, lo que puede llevar a la conformación de redes y consorcios. A continuación se ilustra la metodología de trabajo del técnico extensionista:



Fuente: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Brasil)

Capacitar a los empresarios en diversas áreas puede ser uno de los diagnósticos. Para ejemplificar, la PEIEX llevó adelante un octubre de 2010 Seminario de Comercio Exterior en Uberlandia (Mina Gerais) que tuvo como uno de sus objetivos asesorar a los empresarios sobre las nuevas tendencias del comercio exterior, incluida la posibilidad de formar consorcios y cooperativas.

Como ya hemos referenciado, este tipo de iniciativas fomentan indirectamente la cultura empresarial asociativa. Desde el momento que se crea un ámbito de sociabilización común en el cual participan empresarios (o ejecutivos), y en donde el “otro” no es visto como un competidor, sino como un futuro socio para alcanzar la inserción en los mercados externos, se fortalece la creación de una visión de negocios en común y de un universos de significados compartidos, al tiempo que se facilita la creación de lazos, indispensables para el accionar asociativo. Lo que se busca en definitiva es un cambio en la matriz identitaria del empresariado, que deje de percibir al “otro” como adversario para pasar a percibirlo dentro de una identidad colectiva en donde el “otro” sea socio.

Italia

Como ya mencionamos en el informe anterior, en el caso italiano es el ámbito local, regional, subnacional, el que es el nivel central en el caso de las políticas de apoyo a los consorcios de exportación.

Por su parte, es preciso señalar también que se trata de una *cultura* diferente, en la cual la predisposición al accionar conjunto es mayor y en la que, dada la antigüedad de estos tipos de emprendimientos, ya existen en la sociedad ciertos imaginarios internalizados acerca de los beneficios y mecanismos de los consorcios de exportación. De tal forma en esta dimensión el caso italiano se encuentra en una instancia de maduración de su entorno empresarial más avanzada que el resto de los casos muestrales seleccionados para el presente estudio.

Estos dos elementos conducen a que no se registren en la gestión de nivel nacional (estatal o federal) y subnacional políticas directas o indirectas relativas a la dimensión cultural. Por el contrario, el grueso de las políticas aplicadas en todos los niveles se centran en el acceso al crédito para los consorcios de exportación existentes, para actividades que van desde la promoción conjunta de los productos a la integración de las cadenas de logística y comercialización.

España

Las iniciativas y programas que lleva adelante el ICEX se concentran exclusivamente en la financiación para que las empresas puedan insertarse en los mercados internacionales vía consorcios de exportación. Si bien según el Plan Estratégico (2009) que elaboro la ICEX para los años 2009-2012 se hace mención al fomento de alianzas y cooperación empresarial como uno de los objetivos del plan, no hay ninguna acción destinada a impulsar el fomento asociativo.

Esta cuestión obedece a la particularidad del caso español. La matriz productiva de España, al igual que Italia, se caracteriza por la importancia de la pequeña y mediana empresa. Por lo tanto, el asociativismo fue y es, en muchos de estos sectores, la única posibilidad de insertar sus productos al exterior. Esta situación hizo que el país ibérico haya empezado a conformar consorcios de exportación en los años ochenta, siendo uno de los países pionero en el tema. En el periodo 1985-2000 se crearon 330 consorcios. En este sentido, la cultura empresarial asociativa tiene un fuerte arraigo en España por lo que las acciones estatales están desvinculadas de generar una “nueva” cultura entre los empresarios.

4.2.2. Gestiones provinciales para la promoción de una “cultura empresarial asociativa”: los casos de Santa Fe, Mendoza, Buenos Aires y Córdoba.

Para el desarrollo de las políticas relativas a la dimensión cultural de los consorcios de exportación, las provincias se han valido de una variada serie de herramientas que comprende tanto la realización de seminarios y capacitaciones como la elaboración de documentos de planificación estratégica:

Provincia de Santa Fe

Durante el período 2003-2007 la provincia de Santa fe llevó adelante un “Programa Provincial de Fomento de la Asociatividad de Pymes Exportadoras”, dentro del cual se incluyeron políticas directas para la promoción de la cultura empresarial asociativa. En efecto, dicho programa provincial señalaba entre sus objetivos centrales la promoción del “espíritu asociativo” en grupos de empresas pymes con perfil exportador y el fortalecimiento de grupos de empresas pymes exportadores existentes.

Para ello la política implementada fue de tipo directa y se centró en la modalidad de capacitación. De tal forma, las principales actividades se centraron en la realización cursos y seminarios que convocaran a los actores y fueran aportando a la constitución de un abanico de significados compartidos. Así el plan de actividades del programa comprendió, entre otras el desarrollo de actividades de capacitación en temas vinculados con la Asociatividad para la exportación; Marketing Internacional; Aspectos impositivos y legales del comercio exterior; El rol del coordinador y Regímenes especiales aduaneros para grupos exportadores. Estas actividades se desarrollaron en un cronograma semestral, a partir de encuentros individuales¹⁶.

En la provincia sin embargo, los cambios de gobierno atentaron la continuidad de estas políticas, a lo que se sumó la gran importancia relativa de los programas de otras esferas, como los de Standard Bank y Fundación Exportar. Ello pues, ha conducido a que la dimensión cultural perdiera paulatina importancia entre los *policy making* regionales, no encontrándose actualmente actividades directas hacia la cultura empresarial asociativa en los programas de gestión provinciales.

Provincia de Mendoza

Las políticas dirigidas hacia la cultura empresarial asociativa dentro de la Provincia de Mendoza se encuentran enmarcadas en el “Programa de Desarrollo Productivo y Competitividad de la Provincia de Mendoza”. Dentro del mismo se realizó un diagnostico en

¹⁶ Es preciso señalar que no se pudo acceder al registro de información sobre la cantidad de empresas involucradas en estas capacitaciones, como tampoco a evaluaciones que la provincia hubiera hecho luego de la misma. Debido a la reorganización que afectó al área responsable de estas políticas tras el cambio de gobierno, los funcionarios a cargo de este espacio en la actualidad no alcanzaron a poder brindar la información solicitada.

el que se señaló que “la articulación de los distintos agentes de apoyo públicos y privados (institutos tecnológicos, universidades, agencias de promoción, instituciones del gobierno provincial, etc.) en torno a un enfoque de promoción de clusters, permitiría afinar los instrumentos de política pública de apoyo a la actividad productiva y reforzar la competitividad de las cadenas de valor de la Provincia”¹⁷. A partir de ello, uno de los principales objetivos del Programa fue propiciar un “cambio cultural” respecto a la actitud frente a proyectos asociativos y difundir los beneficios de la asociatividad.

Para ello se dispuso de un presupuesto global de us\$ 3,0 millones¹⁸, y se contó además con el gerenciamiento del Instituto de desarrollo industrial tecnológico y de servicios (IDTES), el cual, definido como un ámbito de complementación estratégica entre la Industria y sus proveedores, reúne a Entidades gremiales empresariales, al Gobierno de Mendoza, e Instituciones Académicas y Organismos de investigación. De tal forma se desagrega un nivel adicional en el diseño del *policy-making*, sumando a la gestión subnacional, la articulación y convergencia público-privada.

Dentro de ello, las herramientas de las cuales se han valido para la promoción de la cultura empresarial asociativa han sido la realización de cursos y la difusión de casos éxitos, dirigidos a incentivar la sensibilización y la motivación de los empresarios participantes respecto de los beneficios de la cultura asociativa. Además se llevó adelante la celebración de un “Foro Provincial de Fomento de la Asociatividad Empresarial” (2009), el cual estuvo orientado a pymes de distintos rubros: rurales, industriales y de servicios, comerciales y exportadores¹⁹. Durante el mismo se conjugaron actividades de capacitación, la puesta en común con de diversas experiencias, la conformación de mesas de trabajo específicas y el desarrollo de una ronda de de negocios. Como resultado, se logró difundir la idea de “Empresa + Asociatividad = Empresa competitiva”, la cual contribuyó a incentivar nuevas experiencias.

Cabe mencionar que estas políticas se inscriben dentro de objetivos más ambiciosos que buscan dinamizar el desarrollo provincial (Plan Estratégico Mendoza 2030). De tal forma, la promoción de una cultura asociativa se convierte en una herramienta clave para la generación de las condiciones necesarias para el aumento del PBI regional, de las inversiones y de la participación de las importaciones y exportaciones sobre el total del comercio. Tanto la promoción de la asociatividad exportadora, como los programas de fomento culturales enmarcados en ella, remiten a una búsqueda de mejora de competitividad para integrar a las principales industrias locales a cadenas globales de valor, convirtiendo a la asociatividad en una vía privilegiada de internacionalización de las empresas.

¹⁷ “Programa de Desarrollo Productivo y Competitividad de la Provincia de Mendoza” DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO, 13 DE ENERO DE 2005

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Simultáneamente hubo una serie de actividades focalizadas en sectores específicos: sectores de servicios energéticos, metalmecánico y aeronáutico en los que hay actividad asociativa desde el año 2007, y los sectores de servicios petroleros y mineros, de turismo, electrónicos en los que se estaban dando los inicios de la actividad conjunta hacia fines de 2009

Provincia de Buenos Aires

Como mencionamos en el primer informe parcial, en términos de políticas sobre consorcios, el Programa de Desarrollo de las Exportaciones Bonaerenses llamado “BAExporta” lleva adelante iniciativas ligadas a la financiación de consorcios (ya conformados) para que puedan afrontar los diferentes costos relativos a la exportación. A su vez, también entrega premios anuales a empresas exitosas en su estrategia exportadora, incluida la categoría “consorcios”. Del análisis del funcionamiento del programa se observa que el mismo no incluye ninguna iniciativa en lo concerniente a la variable cultura empresarial asociativa. A nuestro entender esto es una gran vacancia dado que sin una cultura asociativa previa se dificulta la conformación de instancias cooperativas.

No obstante, ante la falta de iniciativas de la gestión provincial, otra administración subnacional, como la municipal, con escasos recursos puede generar instancias en donde se promueva dicha cultura. En la variable en cuestión, las medidas del ente público más cercano, en términos geográficos, al empresariado son de gran efectividad. Un ejemplo son los seminarios que desarrolla el Municipio de Campana con distintas asociaciones empresariales con el “objetivos de Fomentar la Cultura Empresarial Asociativa, Desarrollar herramientas de gestión colectiva, e Incentivar la formulación de proyectos de cooperación local”, como primera etapa para avanzar en la concreción de proyectos.

La complementación de políticas y el trabajo mancomunado entre las distintas esferas gubernamentales resulta de vital importancia. La municipalidad no cuenta con los recursos para financiar proyectos pero si con una ventaja superlativa que es la posibilidad de agrupar y convocar al sector privado con facilidad y agilidad. En cambio en los entes provinciales la realidad es inversa.

Provincia de Córdoba

De acuerdo a las variables enunciadas, en el caso de las iniciativas que lleva adelante la Provincia de Córdoba para favorecer la cultura empresarial asociativa, podemos observar dos acciones enmarcadas en colaborar a crear una visión de negocios compartida (seminarios) y a fortalecer los *lazos preexistentes* (encuentros).

El caso cordobés tiene una particularidad a destacar. Como veremos continuación, se distingue por la participación de una agencia estatal de carácter técnica como vehiculizadora para la conformación de consorcios de exportación.

La Agencia Córdoba Ciencia (ACC), el órgano de ciencia y tecnología del Gobierno de la Provincia de Córdoba, desarrolló, por ejemplo, varios encuentros con los productores de

espárragos de la zona de Cruz del Eje, Villa Dolores y los cinturones verdes de Córdoba y Río Cuarto, con el objetivo de explicar todos los aspectos técnicos y económicos relacionados con cultivo, producción y comercialización (exportación) del espárrago.

Dado la periodicidad de los encuentros, posibilitaron no solo la aprehensión de saber técnicos, sino también la generación de un espacio de socialización en donde los productores pudieron interactuar y discutir temáticas comunes del sector. En el tercer encuentro, se llegó a distintos acuerdos preliminares, entre ellos dos acuerdos asociativos, uno de almacenaje de la producción y el otro de la centralización de la comercialización mediante la *creación de un consorcio exportador* que resuelva la logística entre cada productor y el embarque (cadena de frío, envase, etc.), y la operación comercial exportadora.

Indirectamente, sin ser un objetivo específico de la Agencia, se logró mediante los encuentros generar un espíritu asociativo y una visión de negocio compartida, canalizada a través de un consorcio de exportación.

Otro ejemplo que ilustra las distintas políticas que lleva adelante el gobierno de Córdoba, en este caso la Agencia Pro Córdoba junto con la Asociación Empresarios Región Centro Argentino es la realización de seminarios, sin cargo alguno, con el objetivo capacitar a productores para salir a vender a los mercados externos. Un caso a destacar, fue el de las empresas Pymes del sector lácteo. Unos de los puntos del seminario, desarrollado a lo largo del 2010, fue “Asociarse para Exportar, herramienta clave para las pymes (Experiencia grupo exportador Argendairy)”.

El sector lácteo en la Argentina es un sector donde prima el asociativismo y el cooperativismo. En este caso, la realización de este tipo de seminarios fortalece los lazos preexistentes, y ayuda a la constitución de una visión de negocios compartida, informando y capacitando sobre la conformación de consorcios de exportación.

4.3. Conclusión: Síntesis de los casos estudiados.

Los casos señalados muestran la posibilidad de articular diversas herramientas para la promoción de la cultura empresarial asociativa, en forma preferencial sobre el nivel subnacional.

Los casos nacionales ilustran la incorporación de medidas indirectas que coadyuvan a la conformación de un entramado favorable hacia la cultura empresarial asociativa. Mientras que las experiencias provinciales son las que desarrollan las políticas directas mediante las cuales tal entramado es reforzado y puesto en ejecución en los niveles locales de gestión.

Las tres variables mencionadas en el apartado teórico aparecen así operacionalizadas en actividades diversas en los casos de mayor proximidad entre el sujeto (empresario o

consorcio) y el promotor (gestor o policy makers).

En cuanto a las actividades, la realización de Talleres y Seminarios aparece como la actividad más frecuente. Una razón que encontramos en ello es la multifuncionalidad de este tipo de iniciativa, que sirven tanto para la promoción de la asociatividad como para la mejora de las capacidades efectivas de acción. De tal forma este tipo de actividades genera como primera instancia espacios de sociabilización entre los empresarios, a los que luego se le agregan la conformación de una red de significados en común y denominadores compartidos para la construcción de una visión de negocios en común.

Por su parte, también encontramos la realización de foros, y actividades de difusión, así como la implementación de certificaciones. Asimismo, como muestra el caso de la provincia de Córdoba, existen matices entre políticas que buscan de forma directa la intervención sobre la dimensión cultural, y políticas que lo hacen sólo de forma indirecta, a partir de la realización y difusión de otro tipo de actividades.

Se presentan a continuación, agrupadas en dos tablas, las políticas y actividades desarrolladas:

Políticas nacionales para la promoción de la cultura empresarial asociativa:

	TIPO DE POLÍTICA		ACTIVIDADES			VARIABLE INVOLUCRADA			EVALUACIÓN
	Directa	Indirecta	CAPACITACIÓN	CERTIFICACIÓN DE CALIDAD	FOROS	COOPERACIÓN – CONFLICTO/ DIFUSIÓN ASOCIATIVISMO	VISIÓN DE NEGOCIOS	LAZOS PREEXISTENTES	Registro de evaluación de resultados
ITALIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ESPAÑA	-	X	-	-	-	X	-	-	-
CHILE	-	X	X	X	X	X	X	X	X
BRASIL	-	X	X	-	-	X	X	X	*

(*) No tiene mecanismos de evaluación, aunque sí mediante la figura del técnico extensionista y un comité consultivo a cargo de la coordinación de los programas en

ejecución se logra un seguimiento estrecho con la(s) empresa(s) seleccionadas

Fuente: elaboración propia

Como se ve en la tabla, los casos nacionales se dirigen hacia la dimensión cultural sólo de manera indirecta, y con especial énfasis en la variable de difusión del asociativismo.

Esta coincidencia refleja sin embargo realidades heterogéneas: mientras que Italia, así como España, en la instancia nacional de gestión, tienen pocas políticas debido a su tradición en el accionar asociativo –ya incorporada en la visión micro de la cultura empresarial- y a su esquema de delegación de competencias en unidades subnacionales, otros países como Chile guardan gran cantidad de políticas indirectas debido a su preocupación, aún más básica, de promover el comercio exterior entre su entramado empresarial. Brasil por su parte, realiza una menor cantidad de actividades hacia el asociativismo, pero tiene un seguimiento estrecho de las empresas con las cuales se desarrollan los programas.

Vinculado a ello, llama la atención nuevamente aquí la baja tendencia hacia la evaluación de resultados, siendo esta una falencia recurrente en los programas de gestión hacia los consorcios de exportación. Dicha evaluación es un elemento fundamental en el feed-back entre las distintas instancias de gestión pública y los empresarios, especialmente al abordar la dimensión cultural.

Finalmente es preciso observar que se trata de políticas focalizadas, y no dirigidas al público en general.

Experiencias provinciales para la promoción de la cultura empresarial asociativa:

Variables	Cooperación-Conflicto/Difusión asociativismo			Visión de negocios compartida	Lazos preexistentes
	Publicidad	Foros	Difusión de casos exitosos	Talleres y Seminarios	Encuentros
Casos					
MENDOZA	X	X	X	X	
SANTA FE				X	
CORDOBA				X	X
BUENOS AIRES					

Fuente: Elaboración propia

La tabla precedente pone de manifiesto así la importancia de la proximidad entre quien aplica las políticas y los empresarios a la hora de pensar la dimensión cultural de los consorcios de exportación.

La conformación de una visión de negocios compartida aparece como la variable central, en tanto que las otras dos han sido menos frecuentes. Como un anticipo del siguiente informe cabe señalar también que en el caso en el cual la dimensión cultural formó parte de una planificación “estratégica” provincial (Mendoza), fue donde se desarrollaron mayor cantidad de actividades. De forma diversa, donde hubo superposición con otro tipo de programas, las actividades desarrolladas fueron menos variadas y frecuentes. Finalmente, la discontinuidad en el partido de gobierno jugó en contra del desarrollo de políticas orientadas a la promoción de la dimensión cultural de los consorcios de exportación. Además de ello otro factor con impacto negativo sobre la elaboración de las políticas en cuestión ha sido la escasa colaboración entre las instancias provinciales, y municipales, especialmente cuando los partidos a cargo de la administración de gobierno no resultaban coincidentes, resultando ello en una pérdida de las sinergias posibles entre ambos niveles.

A modo de cierre señalamos que estas políticas se enmarcan en la visión “macro” de la cultura empresarial asociativa. De tal modo favorecen la asociatividad en los entornos del entramado empresarial y los significados que allí se tejen, pero no necesariamente permean la conducta del empresario, como vimos en el enfoque micro. Así pues son una condición necesaria aunque no suficiente para el surgimiento de consorcios de exportación en los territorios de que se trata.

Capítulo 5

La dimensión de la capacitación técnica en los programas de apoyo a los consorcios de exportación

Este capítulo parte de la identificación de la capacitación técnica como una falencia en la conformación de los consorcios de exportación de la provincia de Río Negro. En función de ello, se realiza un estudio de las diferentes políticas implementadas en los casos comparados. Así se exponen las distintas modalidades que han tenido lugar en las experiencias nacionales y subnacionales.

5.1. La capacitación como una tarea necesaria para la promoción de los consorcios de exportación rionegrinos.

El desarrollo de una exportación no es una tarea sencilla, y si bien, tal como se ha afirmado a lo largo de esta investigación, el accionar colectivo facilita dicha tarea, tampoco resultan evidentes para los empresario qué procedimientos deben seguir para conformar un consorcio. Así dos líneas de capacitación emergen: por un lado aquella que apunta a las técnicas y procesos necesarios para la operación en el comercio exterior, y por otro lado, las que refieren al asociativismo y la creación de consorcios de exportación. Ambas capacitaciones han sido relevadas como necesarias, en el estudio de campo realizado por el equipo de investigación en la provincia de Río Negro durante el año 2010 (CIPRES 2010).

Respecto de la primera, la de la capacitación para el comercio exterior, las dificultades observadas en el territorio han sido menores. Allí, los entrevistados sostuvieron que los consorcios de exportación constituidos en la provincia se dedicaron (en un 40%) a brindar servicios de asesoría, ante la necesidad de los empresarios de un mayor *asesoramiento técnico* (20%) para la exportación y la identificación de *dificultades para operar en el exterior* (20%). Éstas eran unas de las principales razones por las cuales las Pymes optaban por consorcios de exportación. De tal forma estos agrupamientos se constituyeron en un espacio de capacitación colectiva relativamente eficiente.

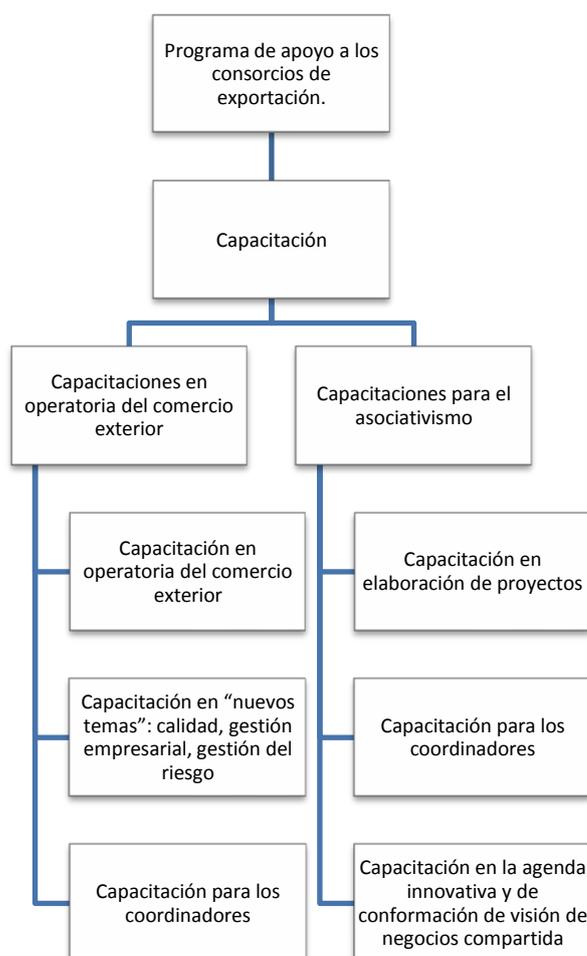
A pesar de ello, en la observación de las tareas emprendidas por los consorcios de la provincia se identificó una vacancia en capacitaciones menos directas como las relativas a la implementación de programas de control y certificación de calidad (CIPRES 2010), que contribuirían a optimizar la escala de operaciones y a dinamizar la visión de negocios conjunta.

Al respecto de estos temas los coordinadores de los consorcios señalaron problemas respecto de la adecuación del tipo de capacitación requerida, ya sea en la conformación de los contenidos, como en la relación con los organismos de apoyo. En efecto, tales coordinadores sostuvieron que no existía una convergencia entre las necesidades propias

identificadas por los consorcios y lo que las instituciones brindaban. Así afirmaron que “los programas de capacitación [que provén las instituciones de apoyo] no se adaptan a las necesidades de los grupos”. Esta pues puede ser una de las razones que explican la corta vida de los consorcios exportadores rionegrinos, dado que las mencionadas instituciones no alcanzan a constituirse, en cuanto a la dimensión de capacitación, en un efectivo mecanismo de apoyo de los grupos exportadores.

En cuanto a la segunda de las capacitaciones mencionadas, la capacitación para la conformación de consorcios resultó más problemática. Las dificultades emergieron a la hora de seleccionar las empresas miembros, optar por los marcos normativos adecuados, y especialmente, poder aprovechar los mecanismos de apoyo o de incentivo existentes. En efecto, ha sido un elemento recurrente en la realización de las entrevistas el dato de que muchos programas quedan sin ejecutar porque a los empresarios les resulta muy complicado, o no tienen tiempo, para la elaboración de los proyectos requeridos (Ciprés 2010).

De tal forma la capacitación como herramienta para el programa de apoyo ha de articular los siguientes ítems:



La observación de los casos de estudios permitirá ampliar las herramientas para el abordaje

de tales ítems.

5.2. Casos comparados: experiencias nacionales y provinciales de capacitación en torno al desarrollo de consorcios de exportación

Chile

En el caso de Chile, como ya mencionamos en los informes anteriores, la capacitación ha tenido un lugar activo en los programas de apoyo a los consorcios, en los diferentes niveles de gestión. Como resultado existe un menú heterogéneo de iniciativas a ser consideradas.

Así encontramos a nivel nacional, la agencia PROCHILE, con cinco programas de capacitación directa; la CORFO, con programas indirectos desarrollados en lógicas descentralizadas; y la presencia de organismos no gubernamentales, nacionales e internacionales, también dedicados a la capacitación en materia de exportación, tales como el FUNDES²⁰.

a) Programas PROCHILE

La Dirección de promoción de Exportaciones (ProChile), dependiente de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, ha desarrollado una red de programas de capacitación para la exportación, de amplia cobertura, a partir de la definición de la exportación sustentable como una prioridad de gobierno. Así ha buscado fortalecer la capacidad exportadora de las empresas chilenas, apuntando en ello al aprendizaje (así como a diversos programas de financiamiento, garantías, certificaciones, etc.).

Los mencionados programas comprenden la realización de seminarios y talleres de desarrollo exportador, por un lado, y de coaching, por otro; dos diplomados; y un programa de “pre-internacionalización” destinado fundamentalmente a las actividades de marketing.

Grafico: Programas ofrecidos por PROCHILE

²⁰ En este caso, esta ONG cuenta con el apoyo de ProChile para el desarrollo de su tarea.

PROGRAMAS INCLUIDOS



Fuente: ProChile (2011)

Programas de Capacitación de ProChile

	Talleres y seminarios de Desarrollo Exportador	Diploma e-learning Comercio Internacional	Diplomado Comercio Internacional	Coaching Exportador 2011	Programa de Pre internacionalización
Quién capacita	PROCHILE	PROCHILE, junto a SENCE ²¹	PROCHILE	PROCHILE	PROCHILE
A quienes se capacita	Empresarios exportadores	Alcance masivo para empresarios y futuros emprendedores chilenos	Selectivo. Sector Silvoagropecuario y Sector Servicios	Pymes	Pymes no exportadoras o exportadoras indirectas, directas, o que estén recién comenzando
Acercas de qué se capacita	Logística, negociación y ventas internacionales, selección de mercados, riesgo cambiario	Dos líneas, una enfocada en la exportación de bienes y otra orientada a	Se ahonda en los fundamentos del comercio exterior, la gestión financiera, el riesgo	Habilidades emprendedoras; proyecto exportador; capacitación técnica	marketing, comunicación, relaciones públicas

²¹ Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Chile.

	operatoria de comercio exterior	la exportación de servicios. Se ahonda en los fundamentos del comercio exterior, la gestión financiera, el riesgo cambiario y la gestión tributaria, Marketing, y logística	cambiario y la gestión tributaria, Marketing, y logística		
Qué dinámicas se utilizan	Talleres, charlas técnicas, reuniones con expertos, publicaciones, y actividades de inteligencia de mercado,	Plataforma e-learning	Diplomado con cursado presencial y trabajo individual (160 horas) Cupos limitados, con un esquema por regiones.	Metodología de entrenamiento o en la acción, en comunidades de aprendizaje compuestas por empresarios de sectores productivos afines.	Visita a ferias internacionales y agendas de exploración de mercados.
Cómo se definen los contenidos	Los temas son seleccionados de común acuerdo entre el Equipo Central, el Sector o	N/C	N/C "Departamento de atención y apoyo al exportador"	N/C "Departamento de atención y apoyo al exportador"	N/C

	Dirección Regional de ProChile que demande la actividad.				
--	--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia en base a datos de Prochile

Así pues, es preciso señalar la versatilidad de los programas en cuanto a los sujetos a los que se dirige. Sumado a ello destacamos la utilización de diversas dinámicas en cuanto a la metodología de cada uno de los programas, los cuales combinan clases presenciales, talleres, actividades dinámicas y nuevas tecnologías. Por su parte, los contenidos han estado centrados en la operatoria del comercio exterior y las habilidades empresarias. El asociativismo no ha aparecido como un objeto de estudio en sí mismo, aunque como ya se mencionó en el informe II de esta investigación, toda instancia de aprendizaje colectiva es en sí misma un espacio de difusión de asociativismo.

B) CORFO

Sumado a estos programas, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) también ha desarrollado otros mecanismos de capacitación. Esta entidad trabaja en forma descentralizada, por regiones. Dentro de éstas ha emprendido un programa denominado Programa de Apoyo al Entorno Emprendedor, el cual tiene como objeto potenciar y dinamizar el entorno emprendedor, a través del cofinanciamiento de programas que generen habilidades y competencias para el emprendimiento en personas y/o empresarios, de acuerdo a la realidad de cada región y/o sector.

Programas de Capacitación de CORFO

	Programa de Apoyo al Entorno Emprendedor
Quién capacita	Terceros, con financiamiento de CORFO
A quienes se capacita	Indistinto
Acerca de qué se capacita	Operatoria, emprendedurismo, negocios, asociativismo
Qué dinámicas se utilizan	Cursos y talleres principalmente
Cómo se definen los contenidos	Bottom-up. Los temas son propuestos por los interesados y seleccionados por CORFO

Fuente: elaboración propia en base a datos de CORFO

De tal manera se dispone de financiamiento para cursos o talleres de creatividad, competitividad, liderazgo, lenguaje de negocios, redes de confianza, motivacionales, formativos, integración, negociación, entre otros²². Ello da lugar a gran flexibilidad, lo que facilita la adecuación del programa a las necesidades de las –diversas- redes empresariales en el territorio.

C) Organismos No Gubernamentales

Otras capacitaciones han sido cubiertas por ONG de diverso origen. A modo de ejemplo tomamos el programa de “Coaching Exportador” organizado por FUNDES junto a PROCHILE.

Programas de Capacitación, no gubernamentales.

	Coaching Exportador
Quién capacita	FUNDES y PROCHILE
A quienes se capacita	Pymes (160 empresarios, sobre una base descentralizada, por regiones)
Acercas de qué se capacita	Las capacidades de emprendimiento exportador, para abordar nuevos mercados. Potenciar las habilidades de liderazgo y gestión de nuevos negocios de los participantes, y apoyar en la construcción de redes de apoyo para fortalecer su capacidad exportadora.
Qué dinámicas se utilizan	Cursos y talleres principalmente
Cómo se definen los contenidos	Los temas son propuestos por FUNDES

Fuente: Elaboración Propia

Además de estos programas, otras tareas indirectamente ligadas a la capacitación han sido la convocatoria de foros, o encuentros empresariales, analizados en informes anteriores, y la

²² Se mencionan la generación de instancias de reunión de emprendedores, plataformas educacionales, material educativo, premios de actividades, visitas a emprendedores, promoción de casos exitosos, ferias temáticas, formación de capacitadores en desarrollo de habilidades emprendedoras, traída de expertos internacionales, y seminarios de globalización de emprendimientos.

implementación de programas para la certificación de calidad como el de Fomento a la Calidad (FOCAL), impulsado por CORFO, para el “Apoyo a la incorporación de Sistemas de Gestión Certificables en las pymes, de tal manera que éstas puedan demostrar a sus clientes, proveedores y al entorno en general, que cumplen con estándares de calidad reconocidos nacional e internacionalmente, mediante una certificación otorgada por organismos independientes”

Brasil

Como hemos mencionado en informes anteriores, tanto el SEBRAE como la APEX tienen programas dedicados a los consorcios de exportación. Con respecto al primero, la capacitación ofrecida se relaciona con diferentes aspectos del comercio exterior, incluidos los consorcios. La modalidad de e-learning es una de sus principales características, en donde los especialistas responden las dudas e inquietudes de los empresarios.

El programa PEIEx de la APEX ofrece en el marco de los denominados APLs la modalidad de los coordinadores con el fin de diseminar la asociatividad como un mecanismo para lograr salir a los mercados externos. Si bien el caso Brasileño se caracteriza por su planificación estatal, observamos que en lo relativo a la capacitación prima la lógica bottom-up, donde se tiene en cuenta principalmente las necesidades del sector privado.

	Servicios del SEBRAE	Projeto Extensão Industrial Exportadora – PEIEx
Quién capacita	SEBRAE	APEX-Brasil
A quienes se capacita	A empresarios (Pymes) y empleados profesionales de las empresas.	A APLs y consorcios ya conformados.
Acerca de qué se capacita	Operatorias de comercio exterior, cuestiones reglamentarias, legales y tributarias.	Diseminar la cultura asociativa de los APLs.
Qué dinámicas se utilizan	E-learning, atención telefónica, seminarios.	Lógica de la coordinación: cuenta con un coordinador y técnicos extensionistas (equipo multidisciplinar (learn-by-doing))
Cómo se definen los	Los define el SEBRAE en relación a las dificultades del sector	Diagnostico (levantamiento de información y temas priorizadas

contenidos	privado. Lógica Bottom up	por los empresarios)- Lógica Bottom up
-------------------	---------------------------	--

Fuente: Elaboración Propia

Italia

La capacitación no ha sido una dimensión presente en los programas de apoyo a los consorcios de exportación del gobierno italiano. Como ya hemos referido con anterioridad, en dicho país tales programas se han concentrado más bien en el financiamiento de actividades de tipo administrativas y de promoción de la actividad de los consorcios.

Se ha observado en Italia la existencia de una cultura empresarial asociativa más consolidada que en los casos latinoamericanos. Esto pues parece haber conducido a la ausencia de una demanda de capacitación por parte de los empresarios hacia los organismos gubernamentales. Asimismo, la descentralización geográfica en materia de gestión de los agrupamientos exportadores y la fuerte presencia de cámaras y otros organismos privados, han contribuido también a la inexistencia de iniciativas gubernamentales de capacitación como las estudiadas en este informe.

España

La capacitación empresarial es uno de los pilares del Plan estratégico del ICEX para lograr y potenciar la internacionalización de las empresas españolas. En el plan se detalla este aspecto como “obtención, elaboración y difusión sobre los mercados exteriores”. La modalidad más común es a través de seminarios y jornadas técnicas como de publicaciones con información de utilidad para los empresarios. Cabe recordar que en la idea de planeamiento estratégico subyace una lógica top-down. El asesoramiento es uno de los pilares del ICEX para incrementar las bases de empresas que inician su internacionalización, siendo los consorcios una de las modalidades más frecuentes en este sentido.

	Plan estratégico 2009-2012
Quién capacita	ICEX
A quienes se capacita	Pymes españolas
Acerca de qué se capacita	Tanto aspectos de operatorias de comercio exterior como

	cuestiones relativas a la cooperación empresarial: La necesidad de cooperar. Las ventajas de la cooperación y las diferentes formas de cooperación empresarial. La necesidad de las empresas de abordar el trabajo en los mercados conjuntamente con otras empresas
Qué dinámicas se utilizan	Seminarios y foros. Publicaciones
Cómo se definen los contenidos	El ICEX en base a las necesidades del sector privado y a los objetivos de los distintos planes estratégicos. Lógica Top-Down

Fuente: Elaboración Propia

Provincia de Santa Fe

La capacitación como herramienta para el apoyo de los consorcios de exportación fue una de las actividades centrales en la gestión 2003-2007 de gobierno de la provincia. Tal como lo prevé la legislación n°12119, esta gestión buscó “promover la capacitación de recursos humanos sobre la problemática de los consorcios y cooperativas de exportación”.

Así, a lo largo de dichos años se llevó adelante un seminario específico orientado a tal fin. El mismo se detalla a continuación:

	Seminario sobre comercio exterior y asociatividad exportadora
Quién capacita	Subsecretaría de Comercio Exterior - Ministerio de la Producción Gobierno de la Provincia de Santa Fe
A quienes se capacita	Pymes
Acercas de qué se	Asociatividad para la exportación; Marketing

capacita	Internacional; Aspectos impositivos y legales del comercio exterior; El rol del coordinador y Regímenes especiales aduaneros para grupos exportadores
Qué dinámicas se utilizan	Curso semestral
Cómo se definen los contenidos	N/C

Fuente: Elaboración Propia

El foco específico en el asociativismo ligado a la exportación es sin dudas uno de los aspectos más destacables de esta experiencia santafecina. Se trata de una iniciativa amplia en cuanto convocatoria, pero focalizada en el apoyo a los consorcios de exportación. Puede afirmarse también que la dinámica adoptada, esta es la de un curso semestral, contribuye al objetivo propuesto, en tanto constituye un espacio de socialización y de construcción de una cultura empresarial asociativa²³.

En la actualidad son otros organismos, distintos a la gestión provincial, los que impulsan tareas de capacitación en Santa Fe. Pueden nombrarse las Agencias de Desarrollo de Santa Fe y de Rosario, con programas de capacitación en comercio exterior. Así como también iniciativas de nivel nacional que se desarrollan en el espacio local (ej. a instancias del MAGyP, o de la Fundación Export-Ar).

Esta discontinuidad en los programas de apoyo de la provincia de Santa Fe ya ha sido estudiada anteriormente, y relacionada tanto con el cambio en el partido político a cargo de la gestión, como con la fuerte presencia de programas de la Fundación Exportar, que suplen los de aquella.

Provincia de Mendoza

En la provincia de Mendoza la capacitación en materia de consorcios de exportación ha tenido una evolución destacada dentro de PROMendoza. Esta fundación público-privada ha desarrollado diversas instancias entre las que no solo se cuentan las de aprendizaje en materia de operatoria en el comercio exterior, sino especialmente programas focalizados en

²³ En el estudio "Consortios de exportación de la provincia de Río Negro: programa de apoyo a la asociatividad exportadora" Informe de avance n° 2, se desarrolla exhaustivamente la relación entre capacitación y cultura empresarial asociativa.

materia de consorcios de exportación, tales como el de “Programa de formación para coordinadores y gerentes de consorcios de exportación”

	Programa de Formación de coordinadores y gerentes de consorcios de exportación²⁴
Quién capacita	Fundación Pro Mendoza y la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa
A quienes se capacita	Amplio consultores, profesionales en comercio exterior, directores de áreas de promoción económica y profesionales
Acerca de qué se capacita	alternativas en materia de organización jurídica; ventajas y desventajas; proceso de consolidación del grupo; metodología para la conformación de un grupo exportador, uso de instrumentos de apoyos públicos y privados e instrumentos de promoción de la oferta exportable
Qué dinámicas se utilizan	Seminario
Cómo se definen los contenidos	N/C

Fuente: Elaboración Propia

Otros mecanismos de capacitación han sido la **publicación de manuales**, uno destinado a primera exportación, y otro para la concurrencia ferias y misiones comerciales.

Programas más recientes son el “Aprendamos a Exportar”, un curso anual intensivo en comercio exterior que abarca los aspectos esenciales del proceso exportador. Con una convocatoria amplia, y sobre un esquema descentralizado²⁵, se avoca a temas como Venta Internacional, Negociación y contratación internacional, Estudios de mercado e inteligencia competitiva para exportar, Gestión de marketing internacional, Motivación y trabajo en equipo en la empresa, y claves para negocios exitosos con Japón (charla).

Por su parte, otra institución, el **IDITS** ha desarrollado tareas de capacitación, aunque más focalizadas. Se trata de seminarios cortos que atraviesan temáticas ligadas a gestión de

²⁴ Marzo 2004

²⁵ Encuentros por regiones

calidad, procesos productivos, y desarrollo empresario. Dentro de ello, los consorcios de exportación han sido también objeto de estudio, y de enseñanza.

	Industrias Mendocinas asociadas
Quién capacita	IDITS
A quienes se capacita	Empresarios que conforman el grupo “EMPRESAS MENDOCINAS ASOCIADAS” y empresas del sector metalmeccánico
Acercas de qué se capacita	La Identidad social: el concepto de grupo y de equipo. Desarrollo grupal. Etapas en la formación de un Equipo. Etapa de Orientación. Condiciones del equipo de trabajo. Técnicas del desarrollo de equipos. Desarrollo de objetivos de grupo. Aprendizaje en equipo. Roles. Distribución de Liderazgo Establecimiento de Normas. Relaciones interpersonales. Responsabilidad grupal. Responder a los demás. Cooperación Comunicación Grupal para la cohesión. Etapa de Conflicto. La comunicación. Decisiones en grupo. Etapa de Cohesión. Toma de decisiones por consenso. Afrontar problemas. Solución de conflictos. Técnicas de producción grupal Eficiencia grupal. Etapa de Evaluación y Control. Eficiencia grupal. Técnicas de medición y evaluación grupal.
Qué dinámicas se utilizan	Seminario
Cómo se definen los contenidos	N/C

Fuente: Elaboración Propia

Este seminario presenta de todos los casos analizados la agenda de contenidos específica más completa en cuanto a dinámicas de grupo. Ello pues lo vuelve relevante a la hora de reflexionar sobre el caso rionegrino.

Provincia de Buenos Aires

El programa “BAE exporta” de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales del gobierno de Buenos Aires no ofrece servicios relacionados a la capacitación. Cabe recordar que la centralidad del mismo está en brindar financiamiento para la conformación de consorcios de exportación.

Provincia de Córdoba

La Agencia Pro-Córdoba ofrece Seminarios y talleres a los empresarios Pymes. Los contenidos están vinculados a las operatorias de comercio exterior e internacionalización. Al igual que el SEBRAE, en este caso la capacitación no es a través de un programa específico sino que se trata de los servicios que ofrece la Agencia. La temática de consorcios de exportación no ha estado entre los principales seminarios y talleres ofrecidos a las empresas. Cabe recordar que la Agencia tiene convenio específico sobre consorcios de exportación con la Fundación Estándar y la Fundación Exportar, las cuales al igual que en el caso de Santa Fe cubren parte de las competencias de las agencias provinciales en materia de capacitación para consorcios de exportación.

	Servicios de la Agencia Pro-Córdoba.
Quién capacita	Agencia Pro-Córdoba
A quienes se capacita	Empresarios
Acerca de qué se capacita	Operatorias de comercio exterior e internacionalización de las Pymes.
Qué dinámicas se utilizan	Seminarios y talleres
Cómo se definen los contenidos	Lógica Bottom up.

Fuente: Elaboración Propia

5.3. Conclusión: Síntesis de los casos estudiados.

	Chile	Brasil	Italia	España	Santa Fe	Mendoza	Córdoba	Buenos Aires
Quién capacita	Actor público (diferentes niveles y acuerdos con ONG)	Actor público	-	Actor público	Actor Público (Provincia l y otros)	Actor Público	Actor público (Provincial y otros)	-
A quienes se capacita	Estrategia amplia y estrategia focal	Estrategia amplia y estrategia focal	-	Estrategia amplia	Amplia convocatoria. Selección por tipo de empresa	Amplia convocatoria. Selección por profesión	Amplia y Focal	-
Acerca de qué se capacita	Operatoria del comercio exterior y coaching	Operatoria de comercio exterior y asociatividad	-	Operatoria de comercios exterior y asociatividad	Asociatividad y operatoria del comercio exterior	Asociatividad y operatoria de comercio exterior	Operatorias de comercio exterior	-
Qué dinámicas se utilizan	Áulica, learn-by-doing, nuevas tecnologías	e-learning	-	Áulica	Áulica	Áulica y publicaciones	Áulica	-

Cómo se definen los contenidos	Bottom-up	Bottom-up	-	Top-down	Base legal (Ley provincial N° 12119-2003)	Bottom-up	Bottom-up	-
---------------------------------------	------------------	------------------	----------	-----------------	--	------------------	------------------	----------

Fuente: Elaboración Propia

La comparación de los casos estudiados ofrece así reflexiones sobre cada uno de los interrogantes planteados, a saber:

a) ¿Quién capacita?

Las capacitaciones han estado, tanto a nivel nacional como provincial, centrada en agencias específicas ligadas a la producción y/o el comercio exterior.

En ello la tendencia general ha sido el desarrollo directo de las distintas capacitaciones; es decir, la propia agencia convocando y dictando los contenidos. En casos menos frecuentes, alternativas indirectas han emergido. En ello es posible mencionar el caso de Chile, en el cual la CORFO financia capacitaciones propuestas por terceros, en un enfoque bottom-up. Asimismo, la coordinación con otro tipo de agencias, u organismos, también ha sido frecuente.

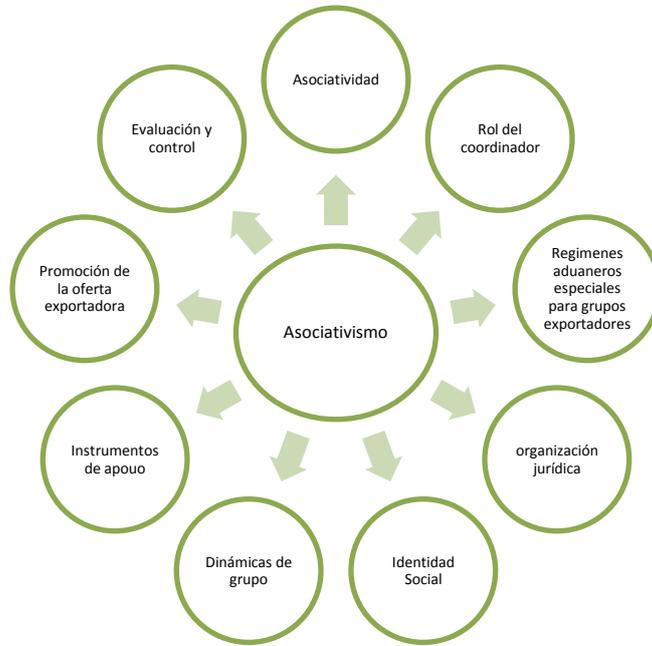
b) ¿A quienes se capacita?

Las capacitaciones han seguido tanto líneas amplias como focalizadas. Las instancias dirigidas hacia la sensibilización en materia de exportación y asociativismo han sido en general orientadas hacia un público amplio, en tanto que aquellas iniciativas cuyo objetivo era más bien el desarrollo de capacidades específicas adoptaron un foco centralizado, ya sea por sector (ej. metalmecánico) o por tamaño de empresa (Pymes). En este sentido, puede establecer una relación entre “momento” de la política en cuestión (apoyo en la etapa inicial o en la etapa de consolidación de los consorcios de exportación) y el grado de apertura-focalización de las capacitaciones

c) ¿Acerca de qué se capacita?

Los contenidos de las capacitaciones estudiadas pueden agruparse en tres categorías: asociativismo/consorcios de exportación; coaching exportador; operatoria del comercio exterior. En algunos casos los cursos se han focalizado en uno de estos nodos, y otras han incluido dos, o los tres

Núcleos de capacitación





Fuente: Elaboración Propia

d) ¿Cómo se capacita?

Las dinámicas de capacitación han seguido tres carriles, a saber: en primer lugar se ha recurrido a la tradicional dinámica de curso o seminario, con un esquema de tipo áulico. Otra de las dinámicas utilizada ha sido la del “learn-by-doing”, especialmente en las capacitaciones centradas en el coaching. Como tercer mecanismo se optó por las nuevas tecnologías, encontrando entre los casos cursos de educación virtual.

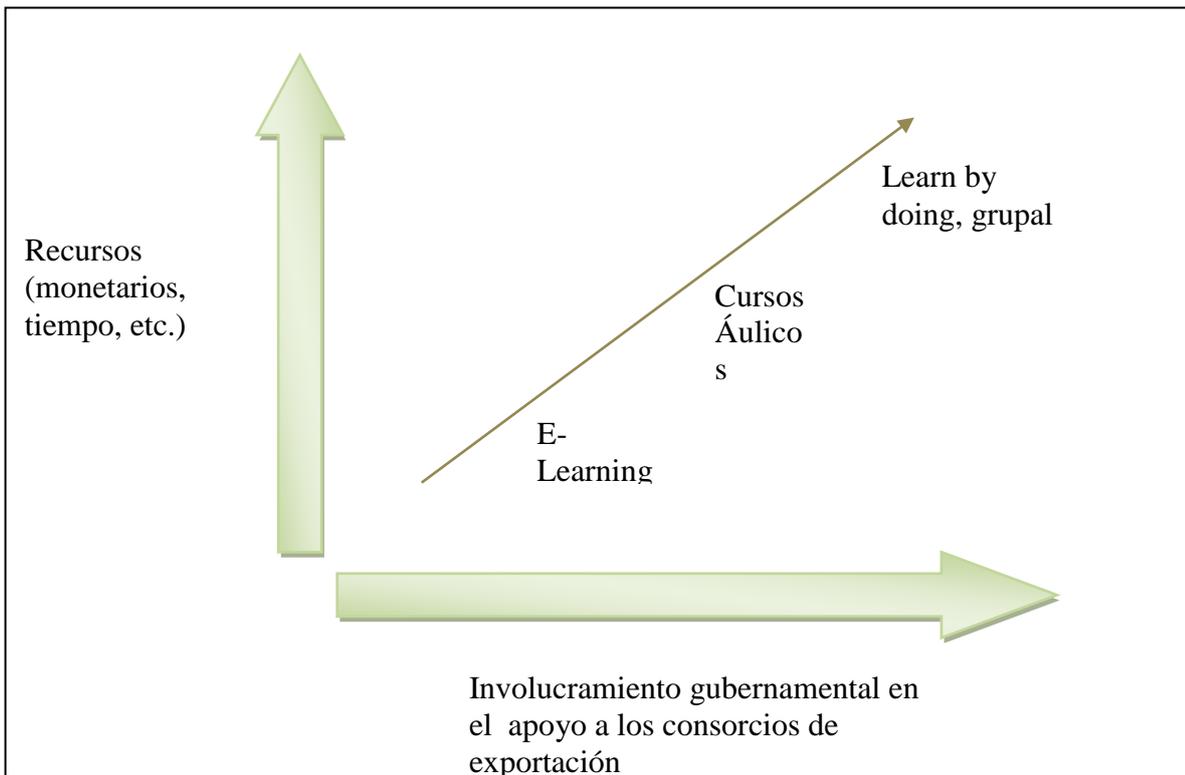
Reforzando estos tres mecanismos en varios casos se ha observado la apelación a la publicación (digital o impresa) de manuales, fortaleciendo así las capacitaciones

En lo que es consorcios de exportación, sin embargo, primó el esquema de seminarios y talleres. Ello guarda relación con las dinámicas que se precisas para la promoción de una cultura empresarial asociativa, la cual es pilar constitutivo del tipo de iniciativas de grupos exportadores bajo estudio. Cabe recordar que estos espacios de cooperación amplifican las posibilidades de concretar acuerdos de tipo de los consorcios de exportación

Por su parte, en muchos de los casos se ha observado la tendencia a la descentralización. En tal forma las actividades de capacitación aparecen organizadas, de forma simultánea o secuencial, en diversas sub-regiones.

Este amplio abanico de opciones posibilita entonces para la gestión pública la posibilidad de optimizar la relación entre los recursos que se dispone y los objetivos que se plantea. De manera esquemática dicha relación podría presentarse así:

Políticas de capacitación, en función de recursos y nivel de involucramiento gubernamental



Fuente: Elaboración Propia

De tal forma, las opciones del Estado en cuanto a la modalidad de capacitaciones que se emprendan pueden agruparse en tres: el E-learning, los cursos áulicos, y el learn-by-doing grupal. En ese orden, cada una de éstas implica, sucesivamente, un mayor involucramiento gubernamental en la dinámica empresarial orientada a la conformación de consorcios de exportación. Como consecuencia de ello, los recursos necesarios son mayores. Así, la conjugación de objetivos y recursos disponibles podría ser utilizada como mecanismo para la elección de la política más adecuada para el programa de apoyo en cuestión.

e) ¿Cómo se deciden los contenidos?

En cuanto a esta dimensión, la información relevada resulta escasa. En los casos donde pudieron obtenerse datos se observó la preeminencia de un enfoque top-down, donde los contenidos aparecen decididos por la agencia de gobierno a cargo del programa. Sólo en casos específicos, o donde el rol del gobierno es indirecto, hubo una direccionalidad bottom-up o de doble sentido en la construcción de los contenidos

Capítulo 6

La dimensión de la planificación estratégica como metodología para el programa de apoyo a los consorcios de exportación

La planificación estratégica se ha convertido en una de las principales herramientas para las políticas de desarrollo a nivel territorial. Como ya señalamos, ésta consiste en una parte integral de los esquemas de desarrollo económico local, y está dirigida a la coordinación de esfuerzos y recursos entre los agentes claves de un territorio, para el aprovechamiento máximo de las potencialidades endógenas del territorio en cuestión, y su articulación dentro de las dinámicas de la globalización.

Esta mirada nos permite profundizar la concepción de los consorcios de exportación no sólo como una vía para la colocación de los productos regionales en el exterior, sino como una vía para el desarrollo del territorio. Se trata entonces de plantearse un interrogante mayor. De interrogarse acerca de cómo generar desarrollo en el territorio, concibiendo a los consorcios como una herramienta para ello. Desarrollo no sólo asociado a lo material y tangible sino, como hemos visto, a generar un activo intangible, como la cultura empresarial asociativa.

De esta forma, el presente capítulo se dedica al estudio de la planificación estratégica como herramienta y como método para los programas de apoyo de los consorcios de exportación. Se busca poder identificar elementos para la conformación de una guía para la elaboración de la “agenda de desarrollo provincial para las exportaciones”, a partir del estudio comparado de otras experiencias (Chile, Brasil, Italia, España, a nivel de Estados Nacionales; y Santa Fe, Mendoza, Buenos Aires y Córdoba, como casos provinciales²⁶).

6.1. La planificación estratégica en la provincia de Río Negro y el lugar de los consorcios de exportación.

La Provincia de Río Negro incorporó la planificación estratégica dentro de su gestión gubernamental hacia mediados de la década del 2000. Producto de ello surgió el “Plan Estratégico RN2015”, el cual se caracteriza por ser un plan estratégico de gran envergadura, con carácter global y multidimensional.

En tanto que se trata de un proceso *en desarrollo* consideraremos aquí la evolución de las instancias transcurridas, y el lugar que los consorcios de exportación, implícita o

²⁶ Como veremos en el siguiente apartado, la planificación estratégica para el desarrollo presenta importantes ventajas para el diseño de políticas públicas. Ello ha impulsado la generación de planes estratégicos en diversas y variadas áreas de política. Con fines metodológicos, en este informe de investigación sólo se han incluido en la muestra aquellos planes relativos a las áreas de producción y de comercio exterior, de cada uno de los casos –nacionales o provinciales-, dejando fuera a su vez a los casos municipales.

explícitamente, han ocupado en ellas.

Durante los años 2006 y 2007 se llevó adelante la primera fase del proyecto de planificación. El mismo estuvo centrado en la constitución de la *visión estratégica* y el análisis diagnóstico del territorio. La metodología emprendida para ello fue la de la “planificación participativa”, con una amplia convocatoria, e interesantes resultados. En palabras de las propias autoridades a cargo del plan:

“Las características más salientes del trabajo culminado en el marco de la Primera Fase del proyecto del Plan de Desarrollo Provincial RN 2015 estuvieron relacionados con la conformación de los equipos de trabajo, la definición del marco teórico y de cuestiones metodológicas, la realización de talleres y jornadas de sensibilización, la definición de la “marca” RN 2015 y la realización de un pre-diagnóstico provincial.”²⁷

Así, desde una perspectiva de la “planificación participativa”, a partir de una serie de interrogantes ejes, aplicados a distintos sectores de la sociedad civil y a los funcionarios gubernamentales, se fueron conformando los núcleos conceptuales de la *visión estratégica*. Los actores fueron seleccionados según su representatividad, estando así involucrados los ministerios provinciales; los entes provinciales de servicios; los municipios; así como los entes nacionales con presencia en el territorio²⁸. También las instituciones de integración mixta, tales como los entes de desarrollo (los cuales en la provincia tienen entidad constitucional²⁹). Así como la sociedad civil, donde fueron convocadas cámaras de producción, de comercio, sindicatos, Asociaciones barriales, Instituciones religiosas, Clubes y entidades de servicio, Fundaciones y organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales, Medios de comunicación social y entidades educativas.

De entre los mencionados interrogantes, algunas preguntas se vuelven más relevantes que otras, desde nuestro objeto de estudio (los programas de apoyo a los consorcios de exportación):

- ¿Necesita actualmente Río Negro un plan de desarrollo?
- ¿Qué rol deberían desempeñar los municipios y los entes de desarrollo de un plan estratégico provincial?
- ¿Qué rol debería desempeñar el Estado nacional?

²⁷ Gobierno de la Provincia de Río Negro (2007) “Plan estratégico de Río Negro RN2015” disponible en <http://www.rn2015.gov.ar/>

²⁸ Consejo Federal de Inversiones (CFI); Administración Nacional de Parques Nacionales; Vialidad Nacional; Gendarmería Nacional; Prefectura Naval Argentina; Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); y Senasa

²⁹ Véase CIPRES (2010)

- ¿Cuál es el perfil productivo que se pretende?
- ¿Cómo pueden integrarse el Estado y la sociedad civil en un proyecto común?
- ¿Cómo articular los sectores del conocimiento y de la producción?

Estos interrogantes ponen en foco así el rol de los actores que participan en la generación y gestión de los consorcios de exportación, contribuyendo a un espacio de encuentro y a la conformación de visiones de negocios compartidas. Esto último, como habíamos visto resulta un prerequisite de gran valor para el accionar colectivo de cara a la exportación. Asimismo, tales preguntas buscan la confluencia de diversos sectores, lo cual ha sido valorado desde la teoría de los consorcios de exportación como algo positivo.

A partir de esta serie de trabajos, el plan estratégico se articuló en torno a “cuatro vértices del rombo de la sustentabilidad: económico-productivo; social; territorial-urbano-ambiental; institucional”³⁰.

Estos pilares sirvieron para, durante la segunda fase, correspondiente al período 2008-2011, avanzar en la propuesta de ideas fuerza y de proyectos estratégicos de corto, mediano largo plazo. Resulta interesante señalar que para ello se apelo a una metodología “bidireccional”: una *horizontal*, consistente en la articulación de las distintas áreas del gabinete del ejecutivo provincial, el sector privado y el tercer sector a nivel provincial; y una *vertical*, en la que se trabajó “a nivel regional y microregional”, volviendo aquí a la importancia de lo local como clave (y lo local entendido como relacional).

En forma específica en el “Vértice productivo – económico”, las ideas fuerza fueron las siguientes:

- Promover el desarrollo económico de la Provincia de Río Negro, buscando su integración a nivel Regional, Patagónico, Nacional e Internacional.
- Promover las actividades de producción primaria y de bienes y servicios, con el fin de alcanzar un incremento de la productividad y del nivel de competitividad.
- Incentivar la diversificación productiva, hacia: producción orgánica, vinos finos varietales, acuicultura, apicultura, frutas secas, uvas de mesa, horticultura, producción de semilla, agroindustria, aprovechamiento económico de la fauna silvestre, rocas ornamentales, y diversificación de la pesca marítima.
- Elaborar e implementar junto al sector privado políticas que permitan el crecimiento de los pequeños y medianos productores, su competitividad y productividad.

³⁰ El Plan Rionegrino de Desarrollo Estratégico Río Negro 2015 tomo como supuesto de base la necesidad de “aprovechar los recursos y potencialidades provinciales mediante la implementación de proyectos dirigidos a promover el desarrollo territorial basados en estrategias de descentralización y en la participación de una amplia gama de actores sociales”. En ello, el desarrollo fue definido como sustentable, entendiendo como tal “Aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (definición originada en Naciones Unidas). (RN2015)

- El complejo frutícola como principal motor del crecimiento y desarrollo provincial, abasteciendo al mercado doméstico, los mercados externos tradicionales y abriendo nuevos mercados.
- Una cadena de valor integrada verticalmente que permita al pequeño y mediano productor participar de una situación de equidad y redistribución de riqueza, tendiendo a la transparencia en la formación de precios de una actividad sujeta a la contractualización. [subrayado propio]

De esta forma emerge la necesidad de un acuerdo de trabajo centrado en el sector pyme, que busca mejorar su competitividad, y que tiene como foco el aumento de las ventas domésticas, y particularmente externas. Esto pues da a los consorcios de exportación un lugar clave, dado que como hemos visto, los Consorcios de Exportación son una alianza voluntaria de empresas con el objetivo de promover los bienes y servicios de sus miembros en el extranjero y de facilitar la exportación de sus productos mediante acciones conjuntas (ONUDI 2004). Entre los beneficios que las PYMES pueden obtener a través de ellos se cuentan mejoras de rentabilidad, por reducción de riesgos y por optimización de costos, de eficiencia, por la superación de las dificultades de tamaño propias de las PYMES, y de conocimiento, por la generación de aprendizajes conjuntos. Si bien al menos en esta instancia no hay una mención explícita a los consorcios de exportación, resulta pertinente al menos, resaltar la coherencia potencial de éstos con las ideas fuerza en elaboración dentro del Plan RN2015.

En cuanto a los proyectos estratégicos, los plasmados hasta la fecha son un fiel reflejo de la recién descrita visión y objetivos estratégicos. Diferenciados por sector productivo, y por plazos, estos presentan actividades concretas para la mejora del desarrollo –sustentable- del territorio.

Un análisis de los mismos muestra que estos proyectos están centrados en promedio en el corto plazo, con mayor dispersión en el sector frutícola. Los esfuerzos pueden clasificarse en mejora de transparencia y fiscalización; diagnósticos y relevamientos; y fortalecimiento de la estructura productiva. Sobre esta última los más frecuentes son el financiamiento de sistemas de innovación tecnológica o de certificación de calidad. Sólo en el sector frutícola aparece en forma explícita un programa de asociativismo, junto con un programa de mercado externo, que podrían dar cabida a los consorcios de exportación.

- *Programa de Asociativismo: Financiamiento, a través de aportes no reembolsables, de actividades de sensibilización para la conformación de grupos y para solventar los requerimientos de inversión, gastos operativos y de capital de trabajo de proyectos asociativos de productores y/o empresas*
- *Programa de Mercado Externo: Financiamiento, a través de aportes no reembolsables, para el desarrollo de nuevos mercados y el fortalecimiento de los*

actuales, y llevar adelante actividades de apoyo que mejoren la proactividad comercial.

Las observaciones realizadas permiten apreciar que en la provincia de Rio Negro ya se encuentra instalada y en funcionamiento la planificación participativa como mecanismo de planificación estratégica para el desarrollo. A pesar de que los objetivos estratégicos son coincidentes con los beneficios propios de los consorcios de exportación, estos están subincorporados en el Plan RN2015. La contrastación con otros casos permitirá la identificación de ideas y vías para su pleno aprovechamiento.

6.2. Casos comparados: experiencias nacionales y provinciales de planificación estratégica para el desarrollo ¿cuál es el lugar de los consorcios de exportación?

La planificación estratégica para el desarrollo se ha convertido en una herramienta clave de gestión pública. Sus beneficios han impulsado a diversas unidades de gestión a la implementación de estos mecanismos para el desarrollo de diferentes áreas de gobierno. En las páginas siguientes nos centraremos en los planes estratégicos de desarrollo, para áreas productivas o de comercio exterior, de los casos seleccionados en este estudio. El objetivo de ello es ver sus características generales y el lugar, implícito o explícito, dado a los consorcios de exportación.

6.2.1. Planificación estratégica para el desarrollo en Chile, Brasil, Italia y España.

Chile

La planificación estratégica en Chile (ligada al sector productivo y a la exportación) no ha estado centrada a nivel nacional, sino en unidades subnacionales, y acotados a clúster. Así, reseñaremos aquí uno de los casos paradigmáticos como el de la Región de Coquimbo. El mismo forma parte de una líneas de acción emprendida en 2003, bajo el lema “Chile piensa su inserción internacional por regiones”.

Sin dudas se trata de una definición de gestión nacional clara en términos de cuál es la visión estratégica a construir. Lo que se buscó fue “una estrategia de desarrollo que permita aprovechar las oportunidades comerciales y lograr que las exportaciones se conviertan efectivamente en un motor de desarrollo territorial, integrando a los sectores productivos y potenciando las capacidades de las regiones de insertarse virtuosamente en la economía internacional”.

Para ello se recurrió a un ejercicio de diagnóstico, la elaboración de una visión estratégica y el trazado de objetivos y líneas de acción. Sin embargo, la apelación a la planificación

participativa, si bien estuvo presente, fue menor que en la de otros casos. En ello, el ejercicio de diagnóstico se celebró a partir de “los comités regionales encabezados por los Intendentes (...), en el marco de una reflexión en conjunto con el sector privado, desde las regiones, para orientar el proceso de internacionalización y elaborar en 2004 un *Plan de Acción Regional*, el que tiene justamente por propósito emprender acciones colectivas que potencien a los sectores prioritarios identificados por las regiones, con miras a aprovechar plenamente las oportunidades económicas que surgen del nuevo mapa de la economía global que enfrenta Chile”.

- Plan de acción Clúster agroexportador de la región de Coquimbo

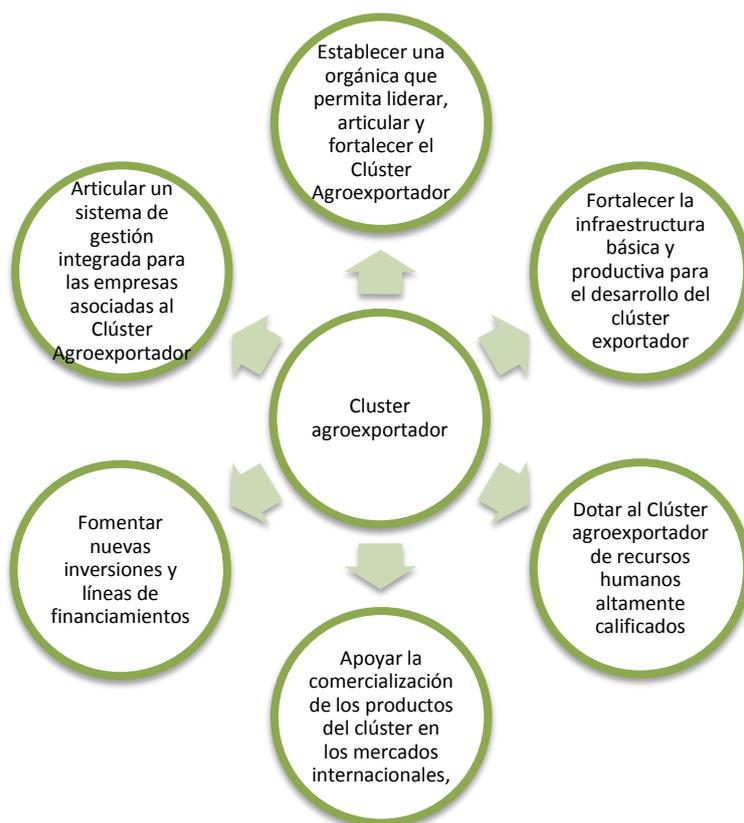
A partir del supuesto de que es posible configurar un clúster exportador en el sector agroindustrial³¹, se establece una priorización del accionar colectivo como vía para la concreción del desarrollo.

El objetivo estratégico es entonces “consolidar la base productiva regional de exportación de fruta fresca y agroindustrial, diversificar la base de producción y la innovación tecnológica hacia productos con mayor valor agregado y Mejorar la competitividad de la PYME regional en la generación de productos y servicios para articularse en el desarrollo de un clúster exportador agroalimentario”

Los cursos de acción se orientan hacia la conformación de dicho clúster³². Para ello se hace hincapié en la coordinación público-privada y se erige una institución clave: la Agencia Regional de Desarrollo Productivo, como articulador y coordinador entre ambos.

³¹ Este clúster estaría conformado fundamentalmente por los subsectores de fruta fresca, vitivinícola, olivícola y hortícola

³² Ello vuelve este caso por demás de relevante, en tanto sus similitudes con la guía de acción para el programa de apoyo a los consorcios de exportación de Río Negro.



Fuente: Elaboración propia en base a SFEIR YAZIGI (2006) "Estudio e Identificación de Clúster Exportadores Regionales, Región de Coquimbo. Plan de Acción para el Clúster Agroexportador"

Como puede verse en el gráfico, el plan se articula a partir de otros objetivos específicos, cada uno de los cuales fue construido con la metodología mencionada, y contempla en su interior diversas líneas de acción concretas, a corto, mediano y largo plazo.

Luego de la articulación público-privada y de la generación de un entorno institucional adecuado, el plan hace énfasis en la infraestructura. Acorde al diagnóstico ésta era una importante limitación. "Por lo tanto, se necesita desarrollar un plan concertado para fortalecer la infraestructura básica y productiva regional que asegure la viabilidad del sistema productivo y que tenga la capacidad de seguir atrayendo inversiones y empresas al clúster". Asimismo, las acciones contemplan como un cuarto eje a los recursos humanos. El mismo abarca "el fortalecimiento del proceso de formación del recurso humano, desarrollo de competencias laborales e incorporación del capital humano en la cadena productiva".

Para el desarrollo del clúster a su vez "resulta evidente la necesidad de avanzar hacia formas más flexibles y asequibles de financiamiento", siendo esta una quinta línea constitutiva. En cuanto a la inversión en investigación y desarrollo "cuatro son las medidas a aplicar: fortalecimiento de la institucionalidad regional en I+D+i, desarrollo de programas de

transferencia y patentamiento, apoyo a la generación de empresas innovadoras y desarrollo de tecnologías específicas al clúster”. Finalmente, gracias a la concepción del desarrollo como sustentable, entra en escena la armonización de las políticas con el uso de los recursos naturales, en este caso los recursos hídricos, bióticos, edáficos y climáticos, los cuales conforman una región excepcionalmente productiva. En este sentido el foco está puesto en la creación de capacidades para el cumplimiento de los estándares medioambientales y la implementación de programas como el “Acuerdo de Producción Limpia del sector hortofrutícola de la Región”.

El esquema de puesta en práctica de cada uno de los mencionados elementos se ajusta a una matriz de trabajo donde se detalla el objetivo general, el objetivo específico, las Acciones o actividades, la Institución responsable, el Instrumento a utilizar, y los plazos para su concreción (véase Gráfico)

Objetivo Estratégico N°4				
Apoyar la comercialización de los productos del cluster en los mercados internacionales, propiciando una diversificación exportadora y mayor integración en la cadena productiva regional				
Objetivo Específico 1				
Aumentar la presencia de los productos del cluster en los mercados externos				
Acciones o actividades	Descripción	Institución responsable	Instrumento	Plazo (periodo)
Desarrollar instrumentos pilotos de fomento a las exportaciones de carácter regional	Los principales instrumentos para el apoyo de los exportadores agrícolas regionales, son diseñados y resueltos a nivel central. Sin embargo, dada la particularidad de los productos y productores regionales, se necesita de instrumentos de carácter local para lograr un apoyo más eficiente y eficaz a sectores prioritarios de desarrollo del cluster agroexportador, especialmente en sectores y productos emergentes que no pueden competir en su estado actual con sectores más desarrollados a nivel central o en otras regiones. Para iniciar este proceso es recomendable realizar una prueba piloto del concurso regional del Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias.	ProChile	Fondo Promoción a las Exportaciones Agropecuarias (FPEA) y FPEA para la Agricultura Familiar Campesina.	1er semestre 2007

Fuente: SFEIR YAZIGI (2006) “Estudio e Identificación de Clúster Exportadores Regionales, Región de Coquimbo. Plan de Acción para el Clúster Agroexportador”

Brasil

A lo largo de los capítulos anteriores hemos hecho mención a las tres instituciones, del gobierno federal de Brasil, que desarrollan distintas políticas públicas en torno a la asociatividad exportadora, a saber: 1) *MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior*; 2) *SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas*; 3) *APEX-BRASIL - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos*.

Todas estas agencias se inscriben en una estrategia de desarrollo a nivel nacional que tiene como uno de sus principales objetivos la internacionalización de la pequeña y mediana empresa. Los programas que se desarrollan deben comprenderse en un programa marco nacional que fue pilar del modelo de desarrollo de Brasil durante la administración de Lula

como fueron los Programas de Aceleración al Crecimiento (PAC)³³. Este tipo de programa está más relacionado estrategias desarrollistas (la idea de planes quinquenales) que al concepto de desarrollo local. No obstante, lo local/regional no puede estar escindido de la orientación productiva económica nacional que en definitiva la constriñe y condiciona. Para ejemplificar, en el Plan estratégico del Estado de Rio de Janeiro (2007-2010) se sostiene que el gobierno (estadual) deberá internalizar y maximizar los beneficios de los proyectos de la PAC.

En este sentido, para encontrar elaboraciones de planes estratégicos en la administración pública debemos recurrir al nivel estadual. A partir de un análisis comparado, encontramos pocos planes estratégicos *-planejamento estratégicos-* que incluyen aspectos productivos o relacionados al comercio exterior. En la mayoría de los casos las áreas que están incluidas en los planes tiene que ver con turismo, salud, reformas del estado, infraestructura entre otras.

Un caso a destacar es el del Estado de Rio Grande Do Sul. El *plano estratégico de desenvolvimento*, incluye en su matriz FODA en las debilidades/oportunidades la de *estimular projetos de associativismo y consórcios interempresarial* (COREDES,2010). Se sostiene que desde el plano regional hay espacios de acción para poder estimular la conformación de instancias asociativas.

En Brasil se observa que la planificación estratégica en términos productivos y económicos se centraliza en el Estado federal y no así a nivel subnacional (entendido como plano estadual, ya que a nivel municipal si ha habido proliferación de planes estratégicos). Esta situación obedece a la matriz desarrollista imperante en los sectores políticos brasileños, los cuales consideran que es el Estado federal quien está capacitado para dirigir en forma armoniosa y estratégica el desarrollo del país. Cabe recordar que el concepto de desarrollo local se fue incorporando con el predominio de las ideas neoliberales, (que fueron incorporadas a la política brasileña pero no de manera acrítica) en los años noventa, asociadas a la ideas de la descentralización de las funcionales estatales.

Italia

En el caso de Italia la planificación estratégica ligada al desarrollo, a nivel nacional, se encuentra bajo el título "Industria 2015". Si bien éste no es un plan estratégico en sentido puro de la teoría, presenta rasgos que ameritan su inclusión en el estudio en cuestión. Esta planificación es el fundamento de los elementos relativos a la industria dentro de la ley de financiamiento aprobada en 2007, impulsado por el ministerio de desarrollo económico. Además de ésta existen diversas planificaciones a nivel de las regiones.

Uno de los puntos centrales de este plan es la definición *amplia* del concepto de industria. Se

³³ Para más información sobre la PAC, véase <http://www.brasil.gov.br/pac>

sostiene la necesidad de extender dicho concepto a los nuevos sectores o áreas productivas que integran servicios avanzados, manufacturas y nuevas tecnologías. Además de ello, se toma como instancia de partida el supuesto de que existe una necesidad de acotar las debilidades presentes en el sistema, a partir de las fortalezas propias del sistema productivo italiano. Para ello es preciso mejorar el liderazgo que las grandes empresas pueden jugar en las cadenas globales de valor y los niveles de competitividad de las pequeñas empresas, que enfrentan ahora nuevos competidores³⁴. Detrás de ello existe por un lado una visión del reposicionamiento italiano en la economía global del siglo XXI, y un objetivo estratégico, que es llevarlo a cabo. Por su parte, el mecanismo de acción que se presenta para ello son los “Proyectos de innovación industrial”.

En efecto, el desarrollo de una producción en sectores de alto contenido tecnológico y el fortalecimiento de las redes empresariales Pymes, son mediadas en el plan estratégico italiano por los Proyectos de innovación Industrial, y también por las redes de empresa negocios y finanzas. Estos tres núcleos constituyen las bases de las acciones.

Las redes de empresas son una forma de coordinación, contractual, destinada a las empresas que buscan aumentar su masa crítica e incrementar su participación en los mercados. En función de ello, en los proyectos de legislación se contempla, en primer lugar, la reglamentación en torno a las diversas formas contractuales de la coordinación entre empresas, a fin de dar mejor cobertura a la modalidad de redes, sean nacionales o transnacionales.

Los proyectos de innovación Industrial son parte de los mecanismos destinados a fortalecer la competitividad. Provee medidas de simplificación de apoyo administrativo para el aparato productivo, incorporando incentivos automáticos, como los créditos fiscales para las inversiones en investigación y desarrollo³⁵. Así pues, los PII han de tener como eje central la búsqueda de la eficiencia energética y de la movilidad sostenible, y la construcción e implementación de las nuevas tecnologías a las ciencias de la vida, al “Made in Italy”, y al patrimonio cultural. Para cada uno de estos ítems se apunta a la movilización de una pluralidad de actores: las empresas (pequeñas, medianas y grandes), las instituciones de investigación, universidades y entidades financieras. Las administraciones públicas nacionales y locales, en determinadas regiones, pueden ser también actores claves para la acción³⁶. Así pues se trata de la incorporación del concepto de cooperación productiva

³⁴ “La nostra analisi parte dalla consapevolezza che esiste uno scarto grande tra le criticità del sistema e le potenzialità che l’Italia può esprimere. Ciò vale per le grandi imprese, che non riescono a partecipare da protagoniste ai processi di riorganizzazione dell’industria su scala internazionale, e per le piccole alle prese con le difficoltà della concorrenza dei nuovi paesi industrializzati.”

³⁵ Los PII deben ser actividades significativas en materia de investigación industrial desarrollo experimental dirigidas a la realización de productos o servicios innovativos, con un periodo de implementación de 5 años.

³⁶ De hecho en la ejecución de cada uno de dichos proyectos existe un vínculo estrecho con el Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Universidades e Investigación y la Innovación en el Ministerio de Administraciones Públicas. Desde una perspectiva financiera este sentido se manifiesta en una estrecha coordinación entre los fondos de fondos de investigación y desarrollo gestionados por los distintos ministerios.

(alianza público-privadas y privadas-privadas), como una vía clave para el desarrollo³⁷, competitivo y sustentable.

El tercero de los pilares, la financiación está dada por la creación, impulsada por la legislación en cuestión, de dos fondos: el fondo para la competitividad y el fondo para el financiamiento de empresas. El primero tiene como fin la financiación de proyectos industriales innovativos, y de operaciones de apoyo de empresas bajo el alcance del Ministerio de Desarrollo Económico. El segundo, en cambio, busca facilitar el acceso al crédito y a las finanzas por parte las empresas, entre otras cosas mediante la racionalización de las modalidades de funcionamiento de los fondos de garantía pública y la participación de capital de riesgo.



Dentro de estos tres pilares se siguen a su vez dos líneas:

- Mecanismos generalizados de apoyo, incluyendo el carácter automático, para fomentar la investigación, la reducción de los costes empresariales, la promoción de la inversión, el crecimiento de las empresas y el equilibrio territorial.

- Los sistemas de incentivos hecha "a medida" para cada objetivo estratégico que se logran mediante la identificación de áreas con fuerte impacto en el desarrollo tecnológico y productivo (por ejemplo, eficiencia energética, movilidad sostenible y ciencias de la vida, etc.

De este modo el caso italiano de planificación estratégica se erige a través de mecanismos legislativos, con apelación a la articulación público-privada, aunque sin una planificación participativa, al menos en la instancia nacional. Ello plantea dudas acerca de la pertenencia plena del caso de estudios al paradigma teórico. Sin embargo, la articulación público privada y la construcción de una visión y objetivos estratégicos resultan un entramado normativo-empírico propio de la planificación estratégica.

Dentro del caso, los consorcios de exportación surgen como sujetos posibles dentro de los

³⁷ Se sostiene que "Queste forme di cooperazione tra autorità pubbliche e operatori economici possono rappresentare modalità particolarmente efficienti per finanziare, realizzare o sfruttare un'infrastruttura materiale o immateriale o la fornitura di un servizio nell'ambito della realizzazione di azioni o parti di azioni previste nei Progetti di Innovazione Industriale."

mecanismos de redes, contemplándose en la planificación. En efecto, el accionar colectivo aparece como respuesta a los problemas propios del desarrollo económico productivo italiano. Ante ello se contemplan muchos de los puntos coincidentes con las debilidades identificadas en diagnóstico rionegrino: legislación, financiamiento, e innovación (CIPRES 2010); siendo entonces éste otro caso de interés para el programa de apoyo a los consorcios de exportación de la provincia de Río Negro.

Si bien se trata de un caso nacional, y no provincial, es claro a lo largo de diversos fragmentos de los documentos la importancia del nivel regional, local, como espacio de materialización de los PII. Esta afirmación refuerza entonces la idea anterior en cuanto a la importancia del caso italiano para la provincia argentina.

España

Entre los países pioneros con vasta experiencia en la elaboración de Planes estratégicos se encuentra España. En la península ibérica tanto el gobierno central como las Comunidades Autónomas han desarrollado planes estratégicos con el fin de mejorar su desarrollo productivo y la internacionalización de la producción.

A nivel nacional, como hemos referenciado en el informe anterior, el ICEX elaboró en 2009 un Plan estratégico (2009-2012). Debemos recordar que el ICEX es el ente público estatal del ámbito nacional que ayuda a las empresas españolas a tener éxito en los mercados internacionales. Dado la descentralización política del sistema político español, y con el objetivo de tener un *feed back* con las necesidades e intereses de las Comunidades, el ICEX trabaja en colaboración con el Consejo Interterritorial de Internacionalización (CII)³⁸, en el cual participan las mencionadas Comunidades. El objetivo del mismo es la colaboración de las *Administraciones Públicas Central y Autónoma y el sector privado* en el proceso de internacionalización de empresas. En este sentido, y retomando lo dicho en el marco teórico, vemos como dos dimensiones centrales de cualquier plan estratégico como son la *articulación entre lo público y privado y la relación local y nacional* están presente.

El Plan Estratégico parte de una serie de diagnósticos que intentan orientar las políticas y actividades a implementar. En el mismo se afirma que la cooperación empresarial actúa como una palanca para la internacionalización pero se reconoce que las empresas españolas no están utilizando todo el potencial de la cooperación. Una forma de materialización de dicha cooperación es la conformación de *consorcios de exportación* (ICEX, 2009:19).

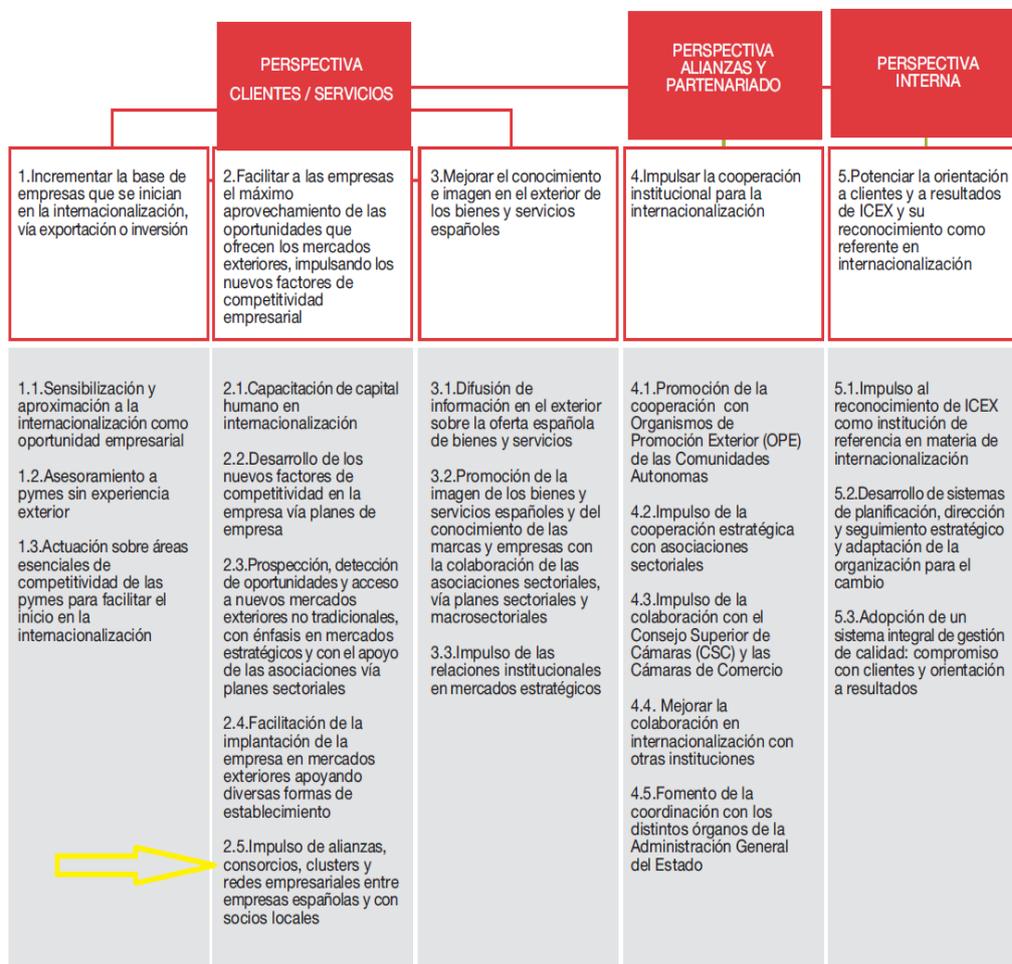
Como lo ilustra el siguiente cuadro, uno de los pilares nodales del Plan Estratégico tiene que

³⁸ El Pleno del Consejo lo preside el ministro de Industria, Turismo y Comercio, actuando de vicepresidente el secretario de Estado de Turismo y Comercio. Contará asimismo con los siguientes vocales: un titular, con rango de Consejero, por cada Comunidad, Ciudad Autónoma y competencia en promoción exterior; el presidente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE); el presidente del Consejo Superior de Cámaras de Comercio Industria y Navegación; el secretario General de Comercio Exterior; el vicepresidente Ejecutivo del Instituto de Comercio exterior (ICEX); el director general de Comercio e Inversiones; y la consejera delegada de la Sociedad Estatal para la Promoción y Atracción de Inversiones Exteriores S.A.

ver con el impulso de nuevos factores de competitividad empresarial, siendo la conformación de consorcios una de las formas de canalizar la asociación empresarial. Analizando la estrategia en cuestión, se vislumbra la centralidad de los consorcios como resultado de una serie de actividades y tareas que desarrolla el ICEX.

Como lo señalan los siguientes cuadros la creación de consorcios de exportación se inscribe, para el ICEX, en uno de los nuevos factores de competitividad empresarial. La elaboración, obtención y difusión de informes sobre mercados, los planes sectoriales como acciones de promoción, los servicios personalizados de prospección y acceso y programas multilaterales son todos mecanismos cuya finalidad radica en la colaboración operativa de le empresa exportadora.

PLAN ESTRATÉGICO ICEX ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN



2.3. Prospección, detección de oportunidades y acceso a nuevos mercados exteriores, con énfasis en mercados estratégicos y con el apoyo de las asociaciones vía planes sectoriales

2.3.1. Obtención, elaboración y difusión de información sobre mercados exteriores

- Plan Anual de Informes, Notas y Estudios de Mercado, Bases de Datos, Estadísticas, Servicios multimedia
- Seminarios de Mercados, sectoriales, jornadas técnicas y JIMEX
- Sistema ICEX de portales directos
- Centro de Información SEC
- Publicaciones dirigidas al exportador/inversor
- Punto de Encuentro Internacional (PEI) - EXPORTA

2.3.2. Detección de oportunidades de acceso mediante Planes Sectoriales y otras acciones de promoción

- Ferias Pabellón Oficial e informativo y acciones específicas
- PLANES SECTORIALES (ferias agrupadas, misiones de estudio, directas e inversas...)

2.3.3. Servicios Personalizados prospección y acceso

2.3.4. Licitaciones internacionales y Programas multilaterales

- Fondo de Ayuda Integral a Proyectos (FAIP)
- Viajes de Asistencia Técnica (ASSIST)
- Apoyo a la Empresa Individual (LICITA)
- Fondos de Consultoría
- Misiones y JT (Días de España)

2.5.2. Colaboración operativa entre empresas exportadoras: Consorcios de Exportación ICEX

El caso de la **Comunidad Autónoma de Extremadura** nos permite ver con mayor claridad la relación local-nacional como la articulación público privado, a partir de la confluencia de planes estratégicos que apuntan a la misma dirección (internacionalizar las empresas españolas),

La Junta de Extremadura elaboró el *Plan Estratégico para la Internacionalización de la Empresa Extremeña 2009-2012*. En el mismo dentro de las medidas para el fomento de la internacionalización de las empresas incluye una línea de actuación para desarrollar “medidas de estímulo a la asociación y colaboración entre empresas, tanto a nivel regional como de carácter nacional, a fin de mejorar la competitividad exterior de las empresas extremeñas. Para ello, se impulsará la creación de nuevos Clúster, como base fundamental de

la proyección internacional de la empresa extremeña, se fomentarán las agrupaciones del tipo Consorcio como plataforma para incrementar la fuerza de ventas y se incrementará la dotación presupuestaria para las ayudas destinadas a la constitución de sociedades de comercialización”

El ente administrativo encargado de la implementación del dicho plan es “Extremadura exporta”, iniciativa de la Junta de Extremadura, a través de Extremadura AVANTE, con la colaboración de la Cámara de Comercio de Badajoz, Cámara de Comercio de Cáceres e ICEX. En este sentido, se puede observar por un lado, la inclusión de las cámaras empresariales, que son en última instancia los interlocutores de los empresarios con los distintos niveles de gobiernos. En segundo lugar, la sinergia con el ICEX, en el sentido que ambos planes estratégicos confluyen, uno desde lo nacional y el otro desde lo local.

6.2.2. Unidades provinciales. Planificación estratégica para el desarrollo en los casos de Santa Fe, Mendoza, Buenos Aires y Córdoba.

Provincia de Santa Fe

El cambio en el partido de gobierno introdujo en la provincia de Santa Fe varias modificaciones en la agenda de políticas públicas. Entre éstas, una de las más relevantes fue el desarrollo de un abarcativo plan estratégico para la gestión provincial, asentado en la descentralización territorial y la planificación participativa.

El plan, denominado “Plan Estratégico Provincial” (PEP) se produjo como un proceso colectivo, celebrado en asambleas, sobre una base regional (se conciben cinco regiones). En las mismas participaron tanto el gobierno provincial, como los municipios, las comunas, y las organizaciones e instituciones de la sociedad civil³⁹

En ello se buscó construir “un marco de referencia compartido”, o bien, *una visión estratégica*, en torno a tres líneas:

- Territorio Integrado
- Calidad Social
- Economía del Desarrollo

Acorde a los mismos autores del PEP estas líneas son “orientaciones generales que articulan proyectos de naturaleza afín”

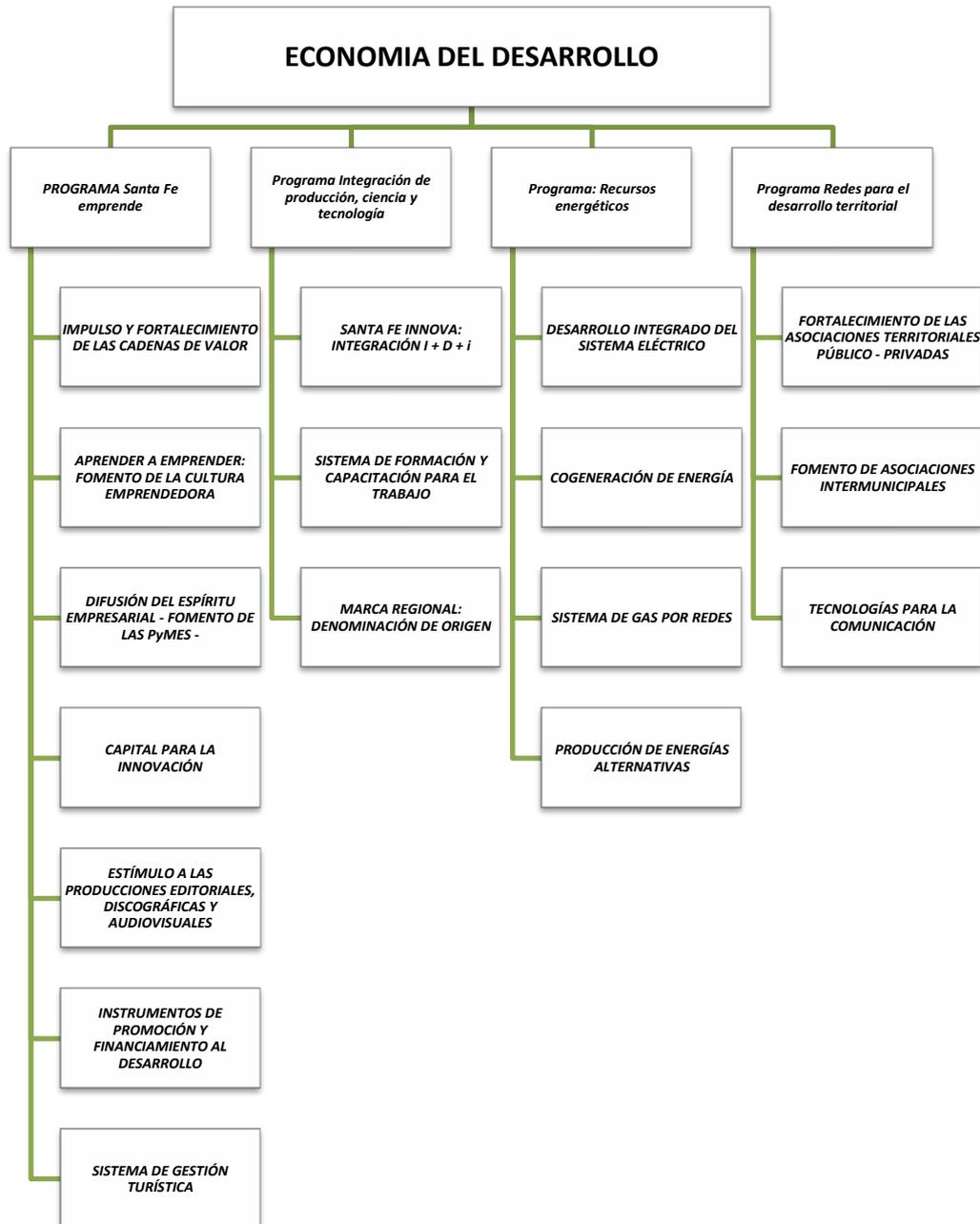
³⁹ El informe del PEP señala cuatro momentos: a. La construcción participativa de un diagnóstico; b. La identificación y formulación de proyectos estratégicos (emblemáticos o transformadores); c. La gestión, seguimiento y evaluación de las acciones definidas; d. La creación de estructuras institucionales que sostengan y coordinen estos procesos.

El eje del territorio pone de manifiesto la importancia asignada a esta dimensión en la planificación estratégica, algo que es reforzado por la propia descentralización emprendida. Entre las definiciones que se realizan a ello se le suma también la relación interregional y las relaciones entre lo urbano y lo rural. La calidad social por su parte manifiesta la dimensión social de la planificación y desarrollo, siendo esta dimensión entonces la que más peso ha tenido dentro de la gestión en cuestión. Finalmente, la economía del desarrollo viene a enfatizar la estrategia sobre los recursos endógenos. Se remarca “el conocimiento, el ingenio, la habilidad y el talento de la sociedad”.

La visión que articula estas tres líneas sostiene una imagen de “Santa Fe, provincia integrada y solidaria, con equilibrio territorial, calidad social y desarrollo económico sustentado en la articulación entre Estado, Mercado y Sociedad Civil”. En ello entonces, los valores resaltados son el acceso universal a los bienes públicos, el sostenimiento de una perspectiva de género para la igualdad de oportunidades, la valoración de la diversidad y el respeto de las minorías, la superación de la pobreza y de la vulnerabilidad, la ampliación efectiva de los espacios de planificación ciudadana, el desarrollo sostenible y el cuidado ambiental, la prioridad de trabajar con niños y jóvenes, el equilibrio territorial e interregional.

El motor para el desarrollo de las acciones operativas de estas visiones y valores ha sido el “Consejo Regional de Planificación Estratégica” (CRPE). Esta nueva institución es la responsable de la articulación público-privada, pilar del esquema propuesto, sobre una base descentralizada (5 regiones, con 5 nodos, y 5 Consejos regionales de planificación estratégica). Se trata del “espacio de concertación entre el Estado provincial, los gobiernos locales y las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, encargado de dar seguimiento a los proyectos estratégicos de la región”.

Particularmente sobre el eje de Economía y desarrollo las definiciones han estado orientadas hacia la innovación y la tecnología. El énfasis ha estado en el mercado doméstico, no incorporándose en forma prioritaria la inserción de la producción local en la globalización. De tal forma, los consorcios de exportación no han recibido un papel ni implícito ni explícito en la planificación. Si bien la asociatividad aparece dentro de uno de los programas propuestos, su intencionalidad está relacionada con las capacidades productivas y no con un “objetivo de promover los bienes y servicios de las empresas en el extranjero y de facilitar la exportación de sus productos mediante acciones conjuntas” (ONUDI 2010)



Fuente: Elaboración Propia en base a Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2008), “Plan Estratégico Provincial”

Provincia de Mendoza

La provincia de Mendoza a través de “Mendoza 2030” plasmó elementos de la planificación estratégica en su gestión regional⁴⁰. Así, este programa ha sido concebido como un

⁴⁰ “La Provincia de Mendoza posee valiosos antecedentes en materia de planificación estratégica. Si bien las experiencias realizadas son de distinto alcance, naturaleza y jerarquía, constituyen aportes y aprendizajes relevantes (...) Dichas experiencias fueron oportunamente promovidas tanto por actores públicos gubernamentales, como por actores económicos e instituciones del sector del conocimiento de la provincia. Entre ellos se destacan el Plan Estratégico Mendoza

mecanismo de planificación a corto, mediano y largo plazo, basado en la coordinación público-privada, y con cobertura sobre una multiplicidad de áreas de gobierno.

Para el plan se establecieron 5 etapas, que van desde el diagnóstico a la evaluación (estando así en plena concordancia con los marcos conceptuales expuestos). En ello los métodos han sido variados, resaltando la planificación participativa, y los ejercicios de evaluación. En efecto, se señala que “las técnicas utilizadas incluyeron la realización de plenarios, talleres multisectoriales, entrevistas a informantes claves, encuestas y sondeos de opinión”.

La visión que se construyó de la provincia fue la de una provincia “cuyas comunidades valoran la diversidad y aseguran a todos sus habitantes iguales oportunidades para su realización material, social y personal. La articulación del Estado con la sociedad y el conocimiento nos permite aprovechar en forma sustentable y eficaz los bienes comunes y los talentos humanos para el desarrollo equilibrado del territorio provincial. Infraestructuras, equipamientos y servicios bien distribuidos garantizan el buen vivir a las poblaciones de oasis y áreas no irrigadas. El agua se distribuye de forma equitativa y eficiente, asumiendo solidariamente los desafíos propios de vivir en tierras secas, lo que refuerza nuestro compromiso con el desarrollo sustentable. *Actividades económicas diversificadas, dinámicas y socialmente inclusivas e instituciones sólidas son garantes de nuestros derechos ciudadanos*. Tenemos voluntad de superación y valoramos la cultura de la legalidad, del esfuerzo y del trabajo. Somos cada vez más solidarios, participativos y comprometidos en lograr la mejor calidad de vida para nosotros y para los mendocinos y mendocinas del futuro” (subrayado propio)

Así, valores como la sustentabilidad y multidimensionalidad del desarrollo, la eficiencia y transparencia de las instituciones, la innovación, y la equidad territorial han sido plenamente incorporados en la visión estratégica. Ello fue volcado en numerosos ejes de trabajo, definidos como “compromiso del bicentenario”, a saber:

1. Promover un modelo de desarrollo sustentable en lo económico, lo social, lo territorial y lo ambiental.
2. Fortalecer la institucionalidad democrática.
3. Consolidar un Estado fuerte: más federal, eficaz, transparente y regulador.
4. Fortalecer la participación ciudadana y la gestión asociada que articule a todos los sectores sociales.

2010 (CEM), el Plan Estratégico de la Actividad Turística (TURPLAN), el Plan Estratégico Vitivinícola (PEVI), los distintos Planes Sectoriales (Programa Mendoza Productiva), el Plan Estratégico de la Cultura, el Marco Estratégico de la Provincia de Mendoza 2012 (UNCuyo), los Planes Directores de Cuencas y otros (DGI), el Acuerdo Social, el Plan de Gestión Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente (PGA 2008/2012 SMA), los diversos Planes Estratégicos Municipales, los Planes Estratégicos y Operativos de las distintas carteras ministeriales y secretarías del gobierno, entre otros.

5. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos esenciales a toda la ciudadanía.
6. Promover el desarrollo económico-productivo sustentable y equitativo para todos los actores económicos.
7. Diversificar la matriz productiva para incrementar la capacidad de respuesta y la sustentabilidad del sistema productivo y favorecer el desarrollo local.
8. Promover la competitividad sobre la base de la innovación, la calidad del trabajo, la infraestructura adecuada y el capital social.
9. Establecer una política energética con objetivos de eficiencia, conservación e innovación en el marco de la sustentabilidad.
10. Desarrollar el territorio de manera equilibrada, equitativa y sustentable.
11. Enfocar la política provincial a la gestión integral del recurso hídrico como herramienta básica para el desarrollo estratégico y ordenamiento territorial, reconociendo el dominio público de las aguas y el derecho humano al agua.
12. Implementar estrategias para la preservación, conservación y el uso sustentable de los bienes naturales y culturales.

Estos puntos están estrechamente interrelacionados entre sí, y muchos de éstos son objetivos que entran en relación con dinámicas similares a las de los consorcios de exportación. Así los objetivos específicos dan lugar a líneas de acción que generan implícitamente un espacio de desarrollo para los consorcios de exportación.

Dentro del objetivo primero, de promoción de un modelo de desarrollo sustentable en lo económico, lo social, lo territorial y lo ambiental, aparece como línea de acción la promoción de un modelo productivo “que **articule a los diversos actores** en cadenas de valor integradas”. Ello pues, conduce a la integración de las empresas para la realización de actividades conjuntas, sean de promoción, producción o comercialización –acorde a su lugar en la cadena de valor.

Dentro del cuarto objetivo (Fortalecer la participación ciudadana y la gestión asociada que articule a todos los sectores sociales), las acciones previstas, relativas a nuestro objeto de estudio son tres:

- Articular acciones entre Estado – sector científico-técnico y académico – sector privado – organizaciones de la sociedad civil, apuntando a lograr sinergia en **redes que** fortalezcan las experiencias participativas genuinas orientadas al desarrollo sustentable de la provincia.

- Replicar en diversos sectores de la economía y la sociedad los modelos exitosos de **planificación y gestión asociada** (sector vitivinícola, sector metalmecánica, planes municipales, etc.)
- Promover el **asociativismo** de los diversos actores sociales para empoderarlos en diversos ámbitos de negociación, concertación y articulación.

Estas líneas no hacen más que acentuar la idea esbozada más arriba de que los consorcios de exportación pueden ser concebidos como una herramienta para el desarrollo territorial.

En cuanto a “Promover el desarrollo económico-productivo sustentable y equitativo para todos los actores económicos”, enunciado en el punto seis, el plan dispone numerosas acciones. De las mismas cabe resaltar nuevamente la centralidad de la empresa como sujeto y objeto de la acción, la búsqueda de mejora de la competitividad, y la planificación a partir de los recursos endógenos:

- Fortalecer el desempeño de las **empresas**, en particular micro, pequeñas y medianas, facilitando generación y circulación del conocimiento y la información y el acceso al crédito, capacitando y promoviendo el asociativismo, apoyando su capacidad de gestión y apuntando, finalmente, a su **desarrollo competitivo** atendiendo al mercado local, nacional e internacional.
- Alentar la formación de redes en los componentes de las **cadena de valor** (interacción de los ámbitos públicos, de investigación y desarrollo y actores económicos).
- Favorecer la **interacción investigación y desarrollo (I+D)** –empresa- Estado, impulsando el proceso de innovación. Apoyar el desarrollo de parques tecnológicos.
- Contribuir al desarrollo equitativo del territorio en función de sus potencialidades y expectativas. Favorecer la formación de **clúster**.

En cuanto al séptimo punto, el relativo a “Diversificar la matriz productiva para incrementar la capacidad de respuesta y la sustentabilidad del sistema productivo y favorecer el desarrollo local”, las líneas de acción prevén “Alentar la **diversificación** de las cadenas de valor tradicionales a través del desarrollo de nuevos productos y servicios. Al mismo tiempo, estimular la evolución de nuevas cadenas de valor que amplíen la oferta en diversidad, complementariedad y calidad”. Ello pues da lugar a marcos de acción que pueden incentivar interrelaciones específicas de los consorcios de exportación.

Finalmente, en el punto octavo, a fin de “Promover la competitividad sobre la base de la innovación, la calidad del trabajo, la infraestructura adecuada y el capital social” se disponen dos líneas de acción de gran interés, puesto que apuntan a ubicar a la provincia de Mendoza, y su producción, en el marco de las redes comerciales propias de la globalización.

- Crear las condiciones que faciliten la inserción de la producción de Mendoza en los **mercados del mundo**.
- Favorecer la competitividad provincial impulsando el desarrollo de **corredores multimodales** y la logística asociada para aprovechar el vínculo MERCOSUR-PACIFICO- ASIA

Al respecto de este punto ya han sido nombradas las ventajas que los consorcios de exportación.

Actualmente el plan estratégico de Mendoza se encuentra en la 4ta fase, dedicada a la implementación de estas líneas de acción. También está previsto ir paulatinamente avanzando hacia una quinta instancia, de revisión evaluación y actualización de la estrategia de desarrollo. Resulta interesante que la misma “no tiene fecha de cierre pero sí una clara finalidad ya que el desafío a futuro es no sólo mantener sino también profundizar la consolidación de los logros del Plan estratégico”

Provincia de Buenos Aires y de Córdoba

Las provincias de Buenos Aires y Córdoba comparten una particularidad. En sus respectivas administraciones, en los últimos años han desarrollado distintos planes estratégicos pero ninguno en el área productiva o del comercio exterior.

En el caso concreto de Buenos Aires, existe un Plan Estratégico de Seguridad y un Plan Estratégico Territorial. No obstante, la actual administración ha notado la vacancia y ha firmado un convenio con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para elaborar un Plan Estratégico 2011-2015. El Plan contará con la elaboración de indicadores y sistemas de información para el diseño de políticas públicas productivas y su evaluación en los rubros alimentos y bebidas, textil, calzado y cuero, productos químicos, farmacéutico, metalúrgico, maquinaria agrícola, bienes de capital, automotriz y madera y muebles, considerados los 10 sectores más importantes en materia productiva provincial⁴¹.

Cabe recordar, que el Ministerio de la Producción tiene una Dirección de Desarrollo Productivo Local, la cual trabaja la problemática del desarrollo endógeno. La misma cuenta con un grupo de proyectos pero no desde una planificación estratégica.

En lo que respecta al gobierno provincial cordobés la situación es similar. La gestión actual tiene una Dirección de Planificación Estratégica cuya finalidad radica en “Modelizar el Ordenamiento Territorial y el despliegue de la Inversión Pública en Infraestructura, dotando a la Provincia de una herramienta de planificación, gestión y análisis que promueva el desarrollo de un Modelo de Ordenamiento Territorial Deseado, equilibrado y sustentable”.

⁴¹ Para más información, véase <http://www.mp.gba.gov.ar/prensa/noticia.php?idcont=1216>

Motivo por el cual, ha desarrollado dos planes, un Plan Estratégico Territorial Provincial (PET) y un Plan estratégico Provincial de Infraestructura (PEI).

Cabe señalar que la Agencia ProCórdoba, cuya finalidad son la promoción de las exportaciones, y como hemos visto en los primeros informes desarrolla programas para la asociatividad exportadora, no ha optado por elaborar un plan estratégico como mecanismo al largo plazo.

6.3. Conclusión: Síntesis de los casos estudiados.

“La actividad es la planificación, lo estratégico es el enfoque” Esta frase extraída del documento del Plan Estratégico Provincial de la provincia de Santa Fe sintetiza gran parte de lo expuesto anteriormente. En efecto, una vez considerados los ocho casos del estudio, es posible establecer las siguientes regularidades:

- La planificación estratégica para el desarrollo es una herramienta de gestión pública de gran difusión, aplicándose en diversas áreas y niveles de gobierno. Una excepción a ello es el caso brasileño donde su aplicación ha sido más acotada, debido fundamentalmente a la no adscripción de éste país a los supuestos del marco del enfoque del desarrollo local. Brasil conserva, en cambio –a diferencia de los demás casos analizados-, una centralidad marcada en el gobierno nacional. Ello pues aleja, en este punto, la experiencia brasileña del caso de la provincia de Río Negro.
- Los consorcios de exportación sin embargo han estado contemplados de manera secundaria o periférica en los planes estratégicos analizados. Si bien entre los mismos (entre el objetivo del desarrollo territorial y los consorcios de exportación) parecería haber multiplicidad de coincidencias y complementación, no ha sido extendida su práctica.
- A nivel nacional el caso español resulta el de mayor relevancia, debido a su especificidad en la gestión de consorcios de exportación, y debido al desarrollo pleno de cuestiones como la articulación público-privada y local-nacional. Debido a las importantes competencias de los entes subnacionales –rasgo compartido por argentina y España- el caso en cuestión presenta puntos de interés para la provincia rionegrina.
- A nivel de las gestiones provinciales, el caso de Mendoza es el que mayores elementos aporta a la experiencia de Río Negro en tanto y en cuanto es el único de los casos provinciales que logra articular plenamente sus políticas públicas en cuanto a la asociatividad exportadora dentro del planeamiento estratégico.

- Una hipótesis que se desprende de la observación de estos casos es que donde hay una presencia mayor de los consorcios de exportación en la planificación es donde se produce una mayor especificidad del organismo público promotor con el comercio exterior.
- En todos los casos la visión estratégica ha sido la piedra fundamental de la planificación, variando sí la intensidad de la planificación participativa, acorde a cada caso.
- Un elemento emergente de interés es la incorporación de una comisión, agente, ente, u organismo, público-privado para la gestión de la planificación estratégica una vez superada la instancia de diagnóstico y construcción de objetivos.

De tal modo, a lo largo de este capítulo se ha comprobado la conjetura inicial de que la planificación estratégica para el desarrollo provee marcos eficientes para el diseño de mecanismos de apoyo para los consorcios de exportación; en tanto que éstos, los consorcios de exportación, son una herramienta clave para el cumplimiento de muchos de los objetivos del desarrollo territorial expresados en tales planes.

TERCERA PARTE

HERRAMIENTAS PARA EL DESARROLLO DE POLITICAS PÚBLICAS: CONFORMACIÓN DE LA AGENDA PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL DE LOS CONSORCIOS DE EXPORTACIÓN

Capítulo VI

Herramientas para el diseño de políticas públicas

Los casos estudiados muestran diversas e interesantes experiencias, de gran utilidad para la conformación de una guía o plan para el apoyo y promoción de los consorcios de exportación de la provincia de Río Negro. Partiendo de las observaciones surgidas del diagnóstico territorial, e incorporando las dinámicas observadas en los marcos de políticas nacionales y subnacionales expuestos en los capítulos anteriores, presentamos aquí las herramientas para el diseño de políticas públicas para cada uno de las dimensiones escogidas. En función de ello se presentará, en el capítulo siguiente, el programa impulsor de la presente investigación.

7.1. Herramientas para el diseño de políticas públicas en la dimensión cultural.

En tanto que el ejercicio de la dimensión cultural tiene como sujeto a la empresa, las políticas públicas pueden estar dirigidas tanto a la empresa como sujeto individual, o a los consorcios de exportación, como sujetos colectivos. Tal como vimos, ambas experiencias se desarrollaron en los casos de políticas públicas en las provincias de Mendoza, Santa Fe y Córdoba, que fueron las experiencias estudiadas con políticas *directas* hacia la promoción de la cultura empresarial asociativa.

En su conjunto, se trata de políticas públicas que buscan intervenir en la dimensión de la cultura empresarial y de relacionamiento entre empresarios, incentivando la cultura asociativa. Las mismas pueden desarrollarse tanto en la fase inicial como de maduración de la vida de los consorcios, resultando de vital importancia para la sustentabilidad en el largo plazo de tales fenómenos. Lo que se busca es la creación de una estructura capaz de incrementar la capacidad de las empresas para articular sus intereses y hacer frente común a las exigencias del mercado y de la economía mundial.

Así, es función del Estado demostrar el valor que pueden tener a la cooperación entre las empresas, reemplazando las conductas individualistas por una cultura empresarial asociativa. Para ello puede recurrirse a un conjunto diversos de herramientas, que se vinculen con las variables propias de la cultura empresarial asociativa, a saber:

Variable Cooperación-Conflicto:

a. Difusión de la asociatividad: Dentro de este punto lo que se busca es la sensibilización de

las empresas hacia las bondades de la asociatividad y la selección de las empresas que participarán en los procesos de asociatividad.

Para ello las herramientas de políticas públicas pueden ser:

- Realización de Foros y/o ferias

Las mismas pueden estar dirigidas a empresas seleccionadas o al entramado pyme del territorio en general. Es importante contar con una buena articulación público privado, que permita incorporar las flexibilidades que las diversas realidades del empresariado provincial requieren a la hora de afrontar un proceso de asociatividad exportadora.

- Difusión de experiencias exitosas

Una de las maneras más convenientes es generar espacios de encuentro entre éstos y las empresas con potencialidad para nuevos casos de consorcios de exportación. Pueden incluirse tanto experiencias regionales cercanas como casos exitosos internacionales.

- Publicidad dirigida al empresariado con información acerca de las ventajas del asociativismo.

Estos tres puntos pueden dirigirse en forma indistinta a los consorcios o a las empresas. Como instancia adicional se pueden planificar políticas focalizadas orientadas a cada empresa en particular. De tal modo un punto adicional sería:

- Construcción de confianza: se realizan actividades para el “rompimiento del hielo” entre las Pymes participantes y el establecimiento de una base de confianza entre ellas

Variable Visión de negocios compartida:

Dentro de esta variable lo que se busca es ir creando un universo de significados compartido, por ello resultan de gran importancia las actividades que contribuyan a la formación de conocimientos y prácticas comunes a los empresarios de la provincia, así como la convergencia –institucionalizada- de sus miradas sobre el desarrollo territorial y su rol en dicho proceso. Entre las herramientas más comunes empleadas en este sentido pueden nombrarse:

a. Talleres de intercambio de experiencias

En estos talleres el gobierno se constituye en un mero articulador de los espacios necesarios para el encuentro de los empresarios. Se trata de ambientes en los cuales se produce una

transferencia de conocimientos, valores y prácticas en el sentido empresario-empresario. Como tal no sólo contribuye a la generación de una visión de negocios compartida, sino que también fortalece los lazos entre éstos.

b. Capacitaciones

Las capacitaciones son actividades polivalentes que, como hemos visto, contribuyen a la elaboración de un conjunto de significados y marcos de conocimiento y saberes comunes, los cuales efectivamente conforman la visión de negocios compartida en cuestión. También contribuyen a la mejora de las capacidades efectivas de los actores. De hecho este suele ser el principal motivo por el cual las gestiones de gobierno encaran las capacitaciones, siendo que la promoción de la cultura empresarial asociativa es un efecto secundario de tales actividades.

c. Participación en “planes estratégicos”

Los planes estratégicos tienen la función de institucionalizar las visiones de negocios e imaginarios de desarrollo compartidos por los empresarios y el resto de la comunidad. Con ello, se proveen marcos que favorecen esta cultura empresarial asociativa, no sólo en los momentos de constitución de tales planes, sino también en el largo plazo.

Variable Lazos Preexistentes

Dentro de esta variable las políticas públicas se orientan a la facilitación de espacios de sociabilización entre empresarios afines. Así todo tipo de encuentros puede ser utilizado desde la gestión pública para la creación de lazos que contribuyan hacia la cultura empresarial asociativa. Pueden ser:

a. Foros

Los foros son por excelencia espacios de sociabilización y construcción de lazos entre los empresarios.

b. Encuentros de proveedores/productores complementarios

Este tipo de encuentros, al incorporar la variable “*complementariedad de productos*”, preestablece una serie de coincidencias mínimas entre los asistentes, lo cual facilita el establecimiento de lazos

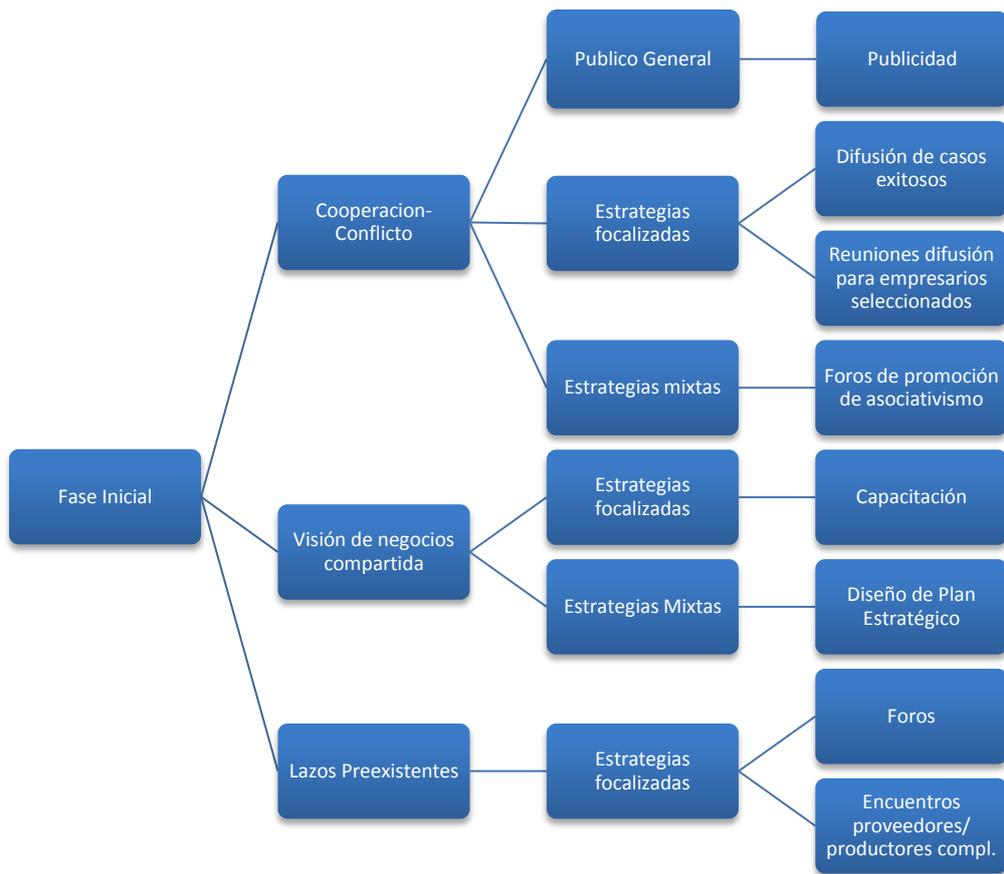
c. Encuentros multisectoriales.

Los encuentros multisectoriales reúnen a grupos ya conformados, y a partir de encuentros no-tradicionales, incentivan el surgimiento de negocios novedosos.

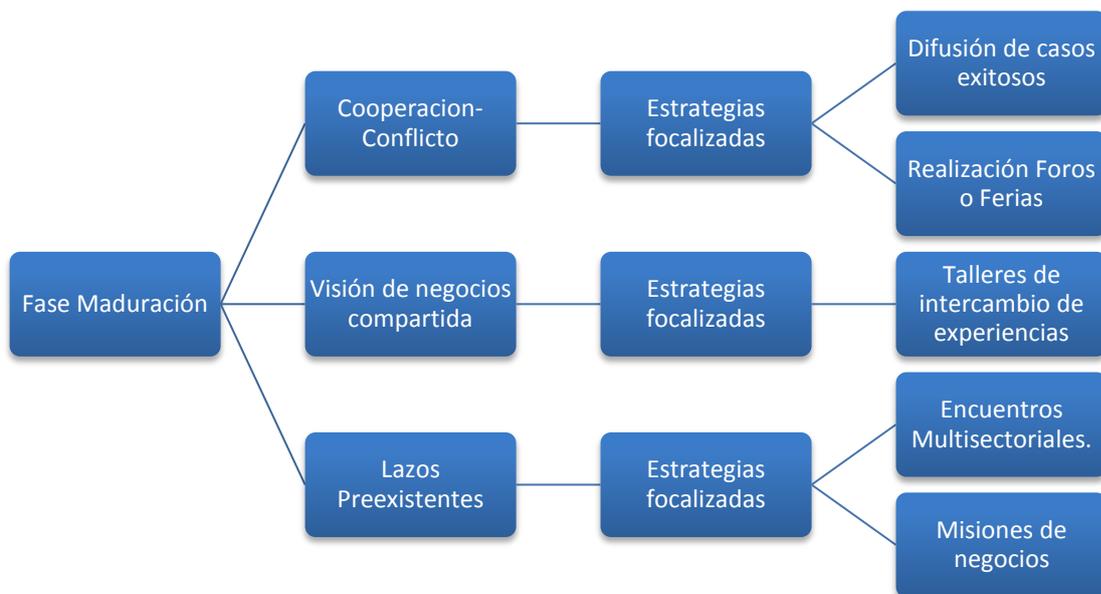
d. Misiones de negocios

Las misiones de negocios, al significar un periodo de tiempo más extenso que las otras actividades, predisponen el establecimiento de relaciones de más largo plazo entre los empresarios participantes, a partir de compartir una experiencia común.

Estas actividades conformarán el Programa de apoyo a los consorcios de exportación de la provincia de Río Negro, reflejando así en su diagramación la importancia de la dimensión cultural. Se buscará la incorporación de herramientas de política activa vinculadas a las tres dimensiones señaladas, más allá de los derrames que puedan ocurrir de manera indirecta sobre la cultura empresarial asociativa a partir de la implementación de otras medidas dentro del Programa de Apoyo. De tal forma se proponen dos conjuntos de políticas a aplicar conforme a las diferentes instancias de los consorcios de exportación y al foco de las políticas. Los mismos se detallan en los mapas de red que se exponen a continuación. Estos son *orientaciones para la acción*. Por su disposición permiten a los decisores seleccionar los “camino” a desarrollar de acuerdo a los condicionantes propios de la gestión. Como vimos en los casos analizados no es necesario llevar adelante la totalidad de las opciones posibles. Sin embargo un amplio abanico de opciones permite mayores flexibilidades, ajustables a los requerimientos de cada momento.



Fuente: Elaboración Propia



Fuente: Elaboración propia.

7.2. Herramientas para el diseño de políticas públicas en la dimensión de la capacitación empresarial

La dimensión de la capacitación empresarial, presentó en los casos estudiados regularidades de políticas públicas que resultan de utilidad para la provincia de Río Negro..

Esta capacitación aparece como una herramienta de promoción de los consorcios de exportación –y de la actividad exportadora- originada en la gestión provincial. Ello no resulta una observación menor en tanto que condiciona los recursos con los que se cuenta y determina la cercanía hacia los empresarios sujetos de las capacitaciones.

Como se observó en los casos esta cercanía es sin dudas un activo de importancia, que mejora la transmisión y adecuación del conocimiento. Ello sin embargo no significa el rechazo a otro tipo de programas (oriundos de gestiones nacionales o de fundaciones e instituciones no gubernamentales). Por el contrario es posible crear sinergias entre ambas, tal como se evidenció en el caso de la provincia de Córdoba, lo cual a su vez dinamiza las dificultades que pudieran presentarse en materia de recursos.

En cuanto al sujeto sobre el cual se dirigen las capacitaciones es preciso considerar las características propias del sector empresario en la provincia de cara a la asociatividad. Acorde a lo relevado en el campo (Ciprés 2010) y lo desarrollado en el tercer apartado de esta investigación, *se recomienda la implementación de una diferenciación en los programas de capacitación*. Se deberá distinguir de tal modo entre los sectores que potencialmente podrían conformar consorcios de exportación y las empresas que se encuentran en una fase de iniciación en su trayectoria hacia el asociativismo, así como las que ya conforman estos grupos.

A partir de esta división los contenidos deberían articularse de acuerdo a la etapa de maduración de las empresas.

Para aquellas empresas de sectores que potencialmente podrían formar consorcios de exportación el núcleo de capacitación debería versar sobre las herramientas de la asociatividad y del emprendedurismo. Por su parte, hacia las empresas de consorcios ya constituidos las capacitaciones deberían orientarse hacia cuestiones más técnicas, sean del comercio exterior, de la gestión de temáticas empresariales, de las dinámicas grupales, o del coaching.

Dicha diferenciación sería recomendable mantener en cuanto a las modalidades de dictado de las capacitaciones. Para el primero de los grupos se recomienda la combinación de estrategias de amplio alcance y bajo costo, como la educación vía TICs, con seminarios y jornadas. Los cursos virtuales, y la realización de videos conferencias permiten alcanzar a una

gran cantidad de empresarios sin que los mismos se vean obligados a trasladarse y a cambiar sus propias agendas de negocios. Por su parte, los seminarios y jornadas resultan necesarios para profundizar la sensibilización en cuanto las dinámicas de la asociatividad exportadora y para garantizar espacios de encuentro que den lugar a la sociabilización inter-empresarial necesaria para la consagración de la cultura empresarial asociativa.

Para el segundo de los grupos se recomienda en cambio la adopción de dinámicas de capacitación activa, con mecanismos como el llamado “learn-by-doing” (coordinadores, asistencia para la concurrencia a ferias, talleres, etc.). Si bien este tipo de iniciativas puede resultar más costosa, resulta una inversión necesaria para la consolidación de los consorcios de exportación existentes en el territorio. Tal como hemos visto esa ha sido una dificultad recurrente en la provincia. Brindar el apoyo adecuando a estas empresas que ya forman consorcios significará una oportunidad única para la sustentación de estas experiencias en el tiempo.

En cuanto a la definición de los contenidos ha de tenerse cuenta la importancia de insertar el programa de apoyo a los consorcios de exportación de la provincia en el marco de la planificación estratégica. En dicho sentido se priorizara el enfoque top-down, especialmente en los sectores donde se trabaja sobre la sensibilización para la asociatividad y la operatoria en el comercio exterior. Esto no significa, no obstante, la ausencia de un feedback –por cierto, necesario- entre empresarios y las agencias de apoyo. Dinámicas alternativas como las de la CORFO pueden resultar adecuadas para sortear las dificultades de adecuación observadas en el diagnóstico de la provincia de Río Negro, especialmente en lo que refiere a los seminarios propuestos para los consorcios que se encuentran en funcionamiento.

7.3. Herramientas para el diseño de políticas públicas para la adopción de la dimensión de la planificación estratégica como metodología en la promoción y apoyo de los consorcios de exportación

Los casos analizados han puesto de manifiesto la riqueza del enfoque de la planificación estratégica para el diseño de políticas públicas.

De cara a un posible plan de apoyo para los consorcios de exportación de la provincia de Río Negro, se recomienda la adopción de esta perspectiva. Ello pues significará la elaboración de un plan estratégico específico relativo a este tema, dentro del plan estratégico Río Negrino analizado, donde los consorcios de exportación tenían sólo una participación periférica, a pesar de su coherencia con los problemas señalados en el diagnóstico y los objetivos estratégicos elaborados.

Así, las líneas de acción sugeridas pueden articularse en cuatro instancias, acorde a lo formulado a lo largo de este informe.



Asimismo, es preciso, especialmente considerando el peso de la variable cultural, apelar a una intensa planificación participativa con las empresas de los consorcios de exportación existentes y potenciales. Por su parte, para la tercera y cuarta fase se recomienda la adopción de un ente, institución o comisión, semejante a los existentes en los casos de España o de Santa Fe, con el fin de mantener una rigurosa articulación público-privada.

La incorporación de los consorcios de exportación dentro de la planificación estratégica para el desarrollo posibilita su sustentabilidad en el corto, mediano, y largo plazo; su articulación con los programas nacionales, desde una mirada de lo nacional-local. Fortalece a su vez los consensos colectivos, o en términos de Madoery el Proyecto Político Local. Y asimismo genera una posibilidad de optimizar los recursos endógenos frente a la globalización. Este conjunto de elemento contribuye también a hacer de esta una política de "Estado", menos vulnerable a los vaivenes políticos. Como corolario, se permite pensar entonces programas de apoyo a los consorcios de exportación que no sólo se centren en la fase inicial sino también en su maduración.

Capítulo VIII

Agenda para el desarrollo provincial de los consorcios de exportación

A modo de cierre se expone a continuación la guía para la acción para la conformación de la agenda para el desarrollo provincial de los consorcios de exportación. Acorde a lo afirmado en el capítulo anterior se impulsa la adopción de la planificación estratégica como metodología ordenadora, para así integrar esta agenda a la planificación estratégica ya existente en la provincia de Río Negro. La difusión de una cultura empresarial asociativa y el fortalecimiento de las capacidades locales serán en ello las dinámicas centrales. La articulación público-privada contribuirá a la sustentabilidad de la política en cuestión.

Resulta pertinente aclarar, sin embargo, que éstas son *orientaciones para la acción*. Es función de los decisores seleccionar los “camino” a desarrollar de acuerdo a los condicionantes propios de la gestión, al momento de su aplicación. Los casos estudiados muestran que es preciso ser flexibles, ajustando las políticas a los requerimientos de cada momento.

Guía para la acción

Acorde a lo afirmado, la guía para la acción se ordena a partir de las diversas etapas de la planificación estratégica, pudiendo así convertirse en un insumo para un plan estratégico de promoción y desarrollo de consorcios provinciales de exportación, incluido en el marco del plan RN2015.

A cada fase le corresponden una serie de tareas o programas, dirigidos según el objetivo que se plantee, a la comunidad en general, a los empresarios del entramado productivo territorial, o a una selección de éstos (según afinidad para la asociatividad, según su experiencia exportadora, o según la visión de negocios definida). La articulación público-privada, y la evaluación de las políticas emprendidas atraviesan la guía.



Toda planificación estratégica parte de un **diagnóstico de situación**. A tales efectos, y específicamente en lo relativo a los Consorcios de Exportación, el contacto con el empresariado sitúa a los hacedores de políticas frente a la realidad territorial. El resultado del *feed-back* permite identificar fortalezas, potencialidades y debilidades para la futura proyección de un plan de acción. Esta dinámica permite ya la difusión de la propia cultura empresarial asociativa entre los empresarios convocados por el gobierno. En este accionar colectivo subyacen las bases de la visión en común propia de la fase siguiente.

Así se postula, para la fase de diagnóstico, la realización de reuniones con empresarios seleccionados. Esta focalización se asienta en la identificación previa de casos de experiencias exportadoras, asociativas o no, dentro del entramado territorial. Como fuera mencionado, el espacio de intercambio aquí generado permite el establecimiento de las bases mínimas para el accionar conjunto. Se trata de una dinámica interactiva, propia de la planificación participativa, de gran utilidad para los objetivos planteados.



Transmitir al empresariado una **visión estratégica** de su actividad productiva en un accionar conjunto no resulta para nada sencillo. Por lo tanto, uno de los principales objetivos radica en comunicar los beneficios de la asociatividad empresarial para el acceso a los mercados internacionales. Modificar la concepción del empresario en cuanto a la percepción que tiene de su par, es decir, de rival (competencia) a socio (cooperación) constituye el primer gran desafío para la realización de cualquier plan de acción destinado a la conformación y promoción de los consorcios de exportación.

Esta visión será pues la columna del articulado de la planificación estratégica. Es el lugar al que se quiere arribar (la concreción de experiencias asociativas de exportación que contribuyan al desarrollo territorial), en función del cual se disponen las tareas.

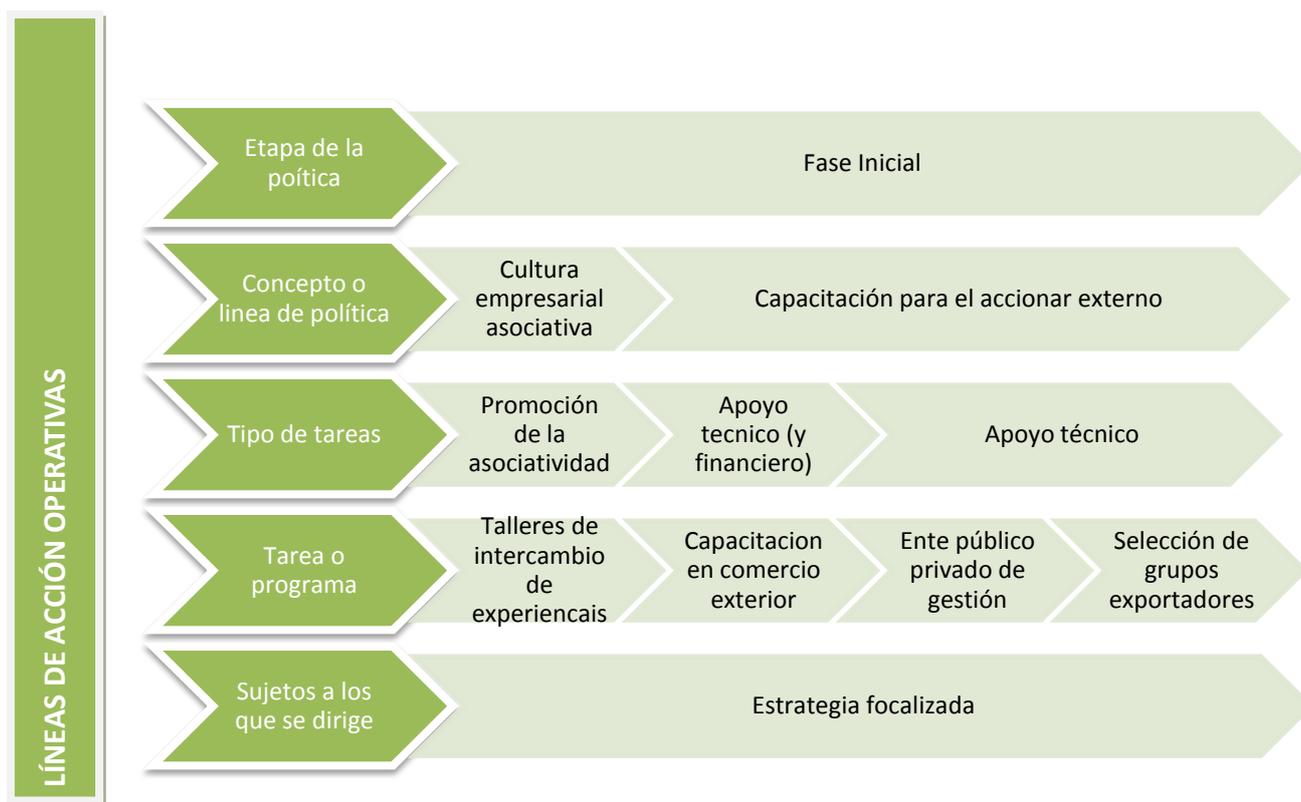
En este caso, lo que se postula son dos programas: uno basado en la publicidad de los beneficios de la asociatividad, dirigida a la totalidad del entramado empresarial-productivo del territorio; y otro centrado en la difusión de casos exitosos, dentro de un conjunto de empresarios seleccionados (sea por su experiencia exportadora, o por sus potencialidades para el accionar conjunto). Con ello se espera, como se afirmó, contribuir a la cultura empresarial asociativa, al tiempo que se establece la visión estratégica en común necesaria para emprender las acciones en cuestión.



La siguiente etapa conlleva la transformación de la visión estratégica en **objetivos estratégicos** particulares, tales como la promoción de la asociatividad empresarial, la difusión de la cultura empresarial asociativa, y el incremento de las capacidades técnicas para la exportación. El desafío para los hacedores de políticas es poder configurar un conjunto de tareas y programas en el marco del diseño del plan estratégico.

A fin de arribar a dicha instancia se proponen dos tareas o programas: Por un lado, la constitución de un foro empresarial, que pueda ser el vehículo de la articulación público-privado y que contribuya al establecimiento de lazos de asociatividad entre los empresarios del territorio, algo que resulta indispensable si se pretende promocionar la asociatividad desde una lógica top-down.

Por su parte, se propone para la definición y concreción de los objetivos estratégicos, la constitución del plan estratégico en sí mismo, que contemple de forma específica los consorcios de exportación. Con ello se incrementan los apoyos a la asociatividad exportadora, superando la tarea de promoción e incorporando un pilar adicional, cual es el marco legislativo propio. Ello pues contribuye a la sustentabilidad de la política. Asimismo, al igual que en el caso de la tarea que contempla la realización del foro, esta actividad también contribuye a la promoción de los lazos de la asociatividad, la generación de una visión de negocios en común y con ello el fortalecimiento de la cultura empresarial asociativa.



La última de las etapas correspondiente a la fase inicial de los programas de apoyo a los consorcios de exportación se centra en la definición de **las líneas de acción operativas**. En ello resultan importantes la promoción de tanto la cultura empresarial asociativa como de la capacitación para el accionar externo. En función de ello las tareas para esta instancia son diversas y de gran alcance.

Para la promoción de la asociatividad se propone la realización de talleres de intercambio de experiencias exitosas, en dinámicas de grupos reducidos y específicos por rubro productivo o por tamaño de empresas. Se trata de una política relativamente flexible, con impacto directo sobre el entramado empresarial, tal como se vio en múltiples casos dentro de las experiencias comparadas en este estudio.

Además de ello se hace énfasis en el apoyo técnico y financiero para la capacitación en materia de comercio exterior y coaching. Como mencionamos anteriormente la utilización de las modalidades de educación virtual, vía TICs, combinadas con seminarios y jornadas presenciales resultan relevantes en esta etapa.

Para completar el enfoque se propone la creación de un ente público-privado de gestión de las mencionadas actividades. El mismo debería contemplar a su vez entre sus labores de

apoyo la selección de empresas o grupos de empresas para el desarrollo de las tareas en cuestión y la eventual conformación de los consorcios exportadores.



Una vez superada de la etapa inicial y logrado el objetivo de la conformación de los consorcios de exportación, se deben llevar adelante una serie de políticas con el fin de lograr la maduración y perdurabilidad en el tiempo de los mismos. En términos metodológicos, esto implica integrar en la acción las tres dimensiones nodales de la investigación, dando lugar a la **gestión estratégica**.

En este marco es función del gobierno ofrecer apoyo técnico y financiero al consorcio. Al estar ya en una fase de maduración se deben privilegiar contenidos de comercio exterior, que colaboren a la superación de dificultades que tienen las Pymes para concretar la exportación, ya sea individualmente o en grupos

Así, en primer lugar, es pertinente ayudar a que las empresas del consorcio pueda acceder a los nichos de mercados latentes. En ello el rol del gobierno se vuelve indispensable tanto en la identificación de los mismos como en la coordinación de misiones de negocios que incluya la participación de los empresarios. En segundo lugar, dada la maduración de los grupos y la emergencia de problemáticas específicas a sus realidades, la capacitación debe basarse en la

modalidad “learn-by doing”, dejando de lado otras modalidades de capacitación como la áulica o de tipo e-learning.



Una de las principales falencias detectadas en la mayoría de los casos relevados en lo que respecta a programas de apoyo a los consorcios de exportación es la inexistencia de mecanismos de **evaluación y revisión** por parte de la entidad pública que desarrolla los programas. En este sentido, una vez que el Estado invierte recursos en programas de esta envergadura debe realizar un seguimiento de cuáles fueron los resultados alcanzados, qué tipo de dificultades hubo, qué aspecto deben mejorarse, etc.

En primer lugar, de dicha tarea depende la sustentabilidad de los programas de apoyos en el tiempo, y la posibilidad de extensión a nuevos –potenciales– sectores. Asimismo, el conocimiento por parte del empresariado de la existencia de este tipo de tareas dentro del programa o plan de apoyo tiende a evitar el mal uso de los recursos o su canalización para otros fines ajenos al mismo.

La evaluación y revisión deben tener la modalidad de comisión mixta, siendo ésta otra de las funciones de la entidad público-privada de gestión mencionada *supra*. La exposición del camino recorrido, de los resultados alcanzados y el cumplimiento de las metas establecidas son insumos valiosos tanto para el sector privado como el público. De esta manera se contribuye a lograr la tan mentada eficiencia productiva por un lado, y de gestión por el otro.

BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE (2004) “Indicadores del Desarrollo Local en la Sociedad de la Informática: el eje del conocimiento”; ponencia presentada en el VI Taller Iberoamericano e interamericano de indicadores de Ciencia y Tecnología. Buenos Aires, 15 al 17 de septiembre.

ALBURQUERQUE (2004) Cuadernos DEL: Enfoque del Desarrollo Económico Local. Buenos Aires, sin datos de edición.

BARBIERI LIMA, G y TORNAVOI DE CARVALHO, D (2006), “Internacionalização de Empresas via Consórcio de Exportação: O Caso Wines From Brazil”, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), São Paulo.

BARBIERI LIMA, Gustavo (2007) “Consórcios de Exportação do Brasil: Um estudo multi-casos”, Dissertação para a obtenção do Título do Mestre, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BOISIER (2001) “Desarrollo (Local) ¿de qué estamos hablando?”, en Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery (Comp.): Transformaciones globales, instituciones y políticas de Desarrollo Local. Rosario: Ed. Homo Sapiens.

BUENO y SARAVI (1997), “Relaciones de cooperación interempresarial. Lecciones de la experiencia mexicana”, en Revista Nueva Sociedad, N° 151.

CASTELLANO, MATEOS Y GHEZÁN (2005), “El rol del coordinador en los grupos de exportación de PyMES agroalimentarias”, en Documentos del INTA.

CERDA (2011) “Ayuda para el Comercio: Experiencias concretas. Chile” Organización Mundial de Comercio y OCDE.

Cervo, (2008), Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros, São Paulo: Editora Saraiva

CIPRÉS (2010) “EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS DE EXPORTACIÓN. Clúster y Consorcios de exportación en la provincia de Río Negro”

Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul (2010), Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Sul do RS, disponible em <http://www.bancodedadoszonasul.com.br/htmlarea/midia/files/coredesul/PLANO ESTRATEGICO.pdf>

COTORRUELO MENTA (2001) "Aspectos estratégicos del Desarrollo Local" en Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery (Comp.): Transformaciones globales, instituciones y políticas de Desarrollo Local. Rosario: Ed. Homo Sapiens.

CUNO PUMPIN (1988) "CULTURA EMPRESARIAL" FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES, CONFERENCIAS Y TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN, NUM. 144

DA COSTA, Bernardo y otros (2005), "O consórcio de exportação y como uma alternativa para a internacionalização: Um estudo de caso do Bahia Beach Export", 3º Colóquio de IFABAE.

DEVLIN, Robert, MOGUILLANSKY, Graciela (2009). "Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo" Revista CEPAL N° 97.

ELIZALDE (2003) Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Serie Gestión Publica n°29, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

ELIZONDO, M (2009) Los consorcios de exportación: la experiencia latinoamericana y española. Buenos Aires: Fundación Standard Bank/Export.Ar y Editorial Libros de la Araucaria.

FERNANDEZ DA SILVA, T (2005), "La cooperación interempresarial: nuevas estrategias empresariales para pequeñas empresas en el proceso de desarrollo local", en Revista PASOS, Vol. 3, N° 1.

FRANÇA, H. M (1999), "Consórcios de Exportação: uma saída inteligente para as empresas de pequeno porte", Revista Brasileira de Comércio Exterior, Informe do exportador. nº 60, jul-set.

Fundación Standard Bank y Fundación ExportAr (2009) "Programa para la formación de Consorcios de Exportación. Informe de actividades año 2008".

FUNDESCO (1998). Teleformación. Un paso más en el camino de la Formación Continua. Madrid: Fundesco

GNAZZO, L (coord.) (2007) Gestión de los Negocios Internacionales. Juárez: Ed. Pearson Educación de México.

Gobierno de la Provincia de Mendoza (2009), Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza", Disponible en <http://www.planestrategicomza.com.ar/documentos/colegio%20de%20arquitectos/documentos%20para%20el%20plan%20estrat>

Gobierno de la Provincia de Río Negro (2007) "Plan estratégico de Río Negro RN2015" disponible en <http://www.rn2015.gov.ar/>

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2008), "Plan Estratégico Provincial", Disponible en http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/guia/gobernador?cat=plan_estrategico

GÓMEZ y SORIANO HERNÁNDEZ (2003). "Planes Estratégicos como Base de Desarrollo Endógeno". Jornadas sobre Modelo de Ciudad para el Siglo XXI: La Aplicación del Modelo Municipalista de Desarrollo Endógeno. <http://www.futurelx.com/docs/ponencia.pdf>.

Governo do Estado do Rio de Janeiro (2007), Plano estratégico del Estado de Rio de Janeiro, disponible en http://download.rj.gov.br/documentos/10112/179269/DLFE-28567.pdf/plano_estrategico_2007_2010.pdf

GUIDOBONO, Graciela (2009), La capacitación en las empresas del sector transporte terrestre de carga y logística en América Latina: perspectivas actuales y desafíos, Colección Documentos de Proyectos, CEPAL, Santiago de Chile.

ICEX (2008) "Plan estratégico 2009-2012"

JIMENEZ, Adela (2009), "Los consorcios de exportación en España", En Los Consorcios de Exportación: la experiencia latinoamericana y española", Fundación Exportar y Fundación Standard Bank, Libros de la Araucaria, Bs.As.

Junta de Extremadura (2009), Plan Estratégico para la internacionalización de la empresa extremeña 2009-2012, disponible en http://download.rj.gov.br/documentos/10112/179269/DLFE-28567.pdf/plano_estrategico_2007_2010.pdf

LESSEM (1992) "Gestión de la cultura corporativa", Ediciones Díaz de Santos.

LLORENS, ALBURQUERQUE Y DEL CASTILLO (2002). Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina. Serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo

MADOERY (2001) "El valor de la política en el Desarrollo Local"; en Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery (comp): Transformaciones globales, instituciones y políticas de Desarrollo Local. Rosario: Ed. Homo Sapiens.

MARTIN DEL PESO, M (2004) Tesis Doctoral: "Los consorcios monosectoriales de promoción en el proceso de internacionalización de la empresa. Factores de éxito de la cooperación". Alicante: Ed. Biblioteca Virtual Miguel Ángel Cervantes

MEDIANERO BURCA (2001) "Metodología de planeamiento estratégico en el sector público:

Conceptos esenciales". Revista Moneda N° 129, Perú.

Ministerio dello Sviluppo Economico (2007), "Industria 2015: Primo rapporto sul monitoraggio dei Progetti di Innovazione Industriale", disponible en <http://www.industria2015.ipi.it/index.php>

ONUUDI (2004) Guía de los consorcios de exportación. Viena: Organización de la Naciones Unidas para el desarrollo industrial. 38

ONUUDI (2007) "Redes Empresariales para el acceso a mercados", informe preparado por la Subdivisión de Fomento del Sector Privado de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

ONUUDI (2008), "Relevamiento (mapeo) de la situación de los consorcios de exportación en la Argentina, Recovery for the Argentinean Industrial Sector, UE/ARG/04/129, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

PFEIFFER, Peter (2000), Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília: ENAP, Texto para Discussão n° 37.

PINTOS, LONGO, DELUCCHI Y PEREYRA, (2003) Planificación Estratégica en tiempos de crisis. La necesidad de la permanente readecuación metodológica. En revista Desarrollo Humano e Institucional en América Latina, DHIAL n°47

Programa de Desarrollo Productivo y Competitividad de la Provincia de Mendoza. DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO, 13 DE ENERO DE 2005

QUAGLIA (2009) "Las Buenas Prácticas de la Organización Internacional del Trabajo –OIT- aplicadas a entidades subnacionales: El caso de la Provincia de Santa Fe". Tesina presenta para la obtención del título de Lic. en Relaciones Internacionales, Fac. Ca. Política y RRII, UNR.

RENART CAVA (1999) "Consortios de exportación y otros tipos de alianzas estratégicas entre empresas" en Boletín Económico de ICE n°2627, España.

REYNOLDS, G y ZUNINI, H. (2007), "Consortios de PyMEs para la Exportación: Principales programas en la Argentina, descripción y evaluación de desempeño", Trabajo presentado para la Maestría PyMEs, Universidad Nación General Sarmiento (UNGS), Bs. As.

SADAWY, Alex, (2009) "La experiencia de Pro-Chile", En AAVV, "Los Consortios de Exportación: la experiencia latinoamericana y española", Fundación Exportar y Fundación Standard Bank, Libros de la Araucaria, Bs.As

SFEIR YAZIGI (2006) "Estudio e Identificación de Clúster Exportadores Regionales, Región de Coquimbo. Plan de Acción para el Clúster Agroexportador"

SGUGLIA, Eduardo (2006) "Las ideologías del poder económico", Ed. Edhasa, Buenos Aires.

VARGAS HERNÁNDEZ (2007) La culturocracia organizacional en México, < riqueza, la de producción práctico>Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007b/

VÁZQUEZ BARQUERO (2005) Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

WITT y VAN MUIJIN (1999) "Organizational Culture" en European Journal of work and organizational psychology. Vol. 8, n 4, p 497-502