

# Evaluación de lo actuado y propuesta de mejora

**Programa de  
Competitividad de  
Conglomerados y  
Cadenas Productivas  
(PACC)**

Código interno de mesopartner:  
Eval-0208-MVD-uy-uhl  
Abril 2008

**Ulrich  
Harmes-Liedtke**  
uhl@mesopartner.com

**Pablo Sobrero**  
pablosobrero@hotmail.com

**mesopartner**  
local economic delivery

## Índice

1	Resumen.....	5
2	Antecedentes .....	6
3	Objetivos .....	7
4	Metodología .....	7
4.1	Términos de Referencia .....	7
4.2	Concepto y enfoque de trabajo .....	9
4.3	Brújula de la Competitividad .....	12
4.4	Tipología de conglomerados: ciclo de vida .....	13
5	Actividades .....	14
6	Observaciones sobre los COPs .....	18
6.1	Conglomerados, COPs .....	19
6.1.1	Audiovisual .....	19
6.1.2	Apicultura .....	21
6.1.3	Arándanos .....	22
6.1.4	Calzado y marroquinería.....	24
6.1.5	Piedras Preciosas.....	26
6.1.6	Vestimenta .....	28
6.1.7	Vitivinícola .....	30
6.1.8	Software .....	31
6.1.9	Turismo Colonia .....	33
6.2	Logros .....	34
7	Lecciones aprendidas .....	35
8	Recomendaciones .....	36
8.1	Política de clusters en Uruguay.....	36
8.2	Lineamientos políticos y ministerios .....	37
8.3	Metodología y ejecución.....	39
8.4	Selección de nuevos COPs.....	41
8.5	Sistema de monitoreo.....	42
9	Bibliografía y material consultado.....	44
9.1	Bibliografía .....	44
9.2	Documentos .....	45
9.3	Páginas Web.....	45

Anexo 1: Guía de entrevistas

Anexo 2. Programa de taller inicial

Anexo 3: Agenda de entrevistas

Anexo 4: Presentación PowerPoint

**Abreviaciones**

<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>COP</b>	Conglomerado Productivo
<b>DIRODE</b>	Dirección de Proyectos de Desarrollo
<b>DINAMA</b>	Dirección Nacional de Medio Ambiente
<b>FAPEP</b>	Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos
<b>FCE</b>	Factor Crítico de Éxito
<b>GA</b>	Grupo de Apoyo
<b>GGC</b>	Grupo Gestor de la Competitividad
<b>INA</b>	Instituto Nacional Audiovisual
<b>IRC</b>	Iniciativa de Reforzamiento de la Competitividad
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MEC</b>	Ministerio de Educación y Cultura
<b>MGAP</b>	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
<b>MIEM</b>	Ministerio de Industria, Energía y Minas
<b>MINTUR</b>	Ministerio de Turismo
<b>MTSS</b>	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
<b>OPP</b>	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
<b>PACC</b>	Programa de Apoya a la Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas
<b>PACPYMES</b>	Programa de Apoyo a la Competitividad de Pequeñas y Medianas Empresas
<b>PRC</b>	Plan de Reforzamiento de la Competitividad
<b>PYMES</b>	Pequeñas y Medianas Empresas
<b>ROP</b>	Reglamento Operativo del Programa
<b>TDR</b>	Términos de Referencia
<b>UE</b>	Unidad Ejecutora

## 1 Resumen

El Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC) tiene por fin contribuir al desarrollo sustentable de los conglomerados y cadenas productivos uruguayos (COPs). Transcurridos dos años desde el inicio de las acciones y finalizados los Planes de Refuerzo de la Competitividad (PRCs) de los nueve COPs seleccionados, el PACC busca sistematizar lo aprendido y generar acciones de mejora para lo que resta del programa, para lo cual solicitó a **mesopartner** una evaluación de lo actuado y propuesta de mejora.

Partiendo de una concepción sistémica de la competitividad y adoptando un enfoque participativo, se analizaron los principales logros del Programa y las lecciones aprendidas por el equipo de la Unidad Ejecutora y se generaron un conjunto de recomendaciones a partir de la utilización original de dos herramientas: la Brújula de la Competitividad y el Ciclo de Vida.

Entre los logros del Programa, se destacan la creación de capital social a partir del proceso de planificación participativa realizado, el fortalecimiento de instituciones públicas y privadas de apoyo al sector empresarial, la generación de insumos para el desarrollo de políticas, la elaboración de más de 40 proyectos, entre otros.

En cuanto a las lecciones aprendidas, éstas tienen que ver con la habilidad para gestionar simultáneamente tiempos públicos y privados, la valoración del rol crucial de la comunicación, la importancia de la iniciativa y apropiación empresarial del proceso de conformación del conglomerado, la necesidad de generar resultados rápidos para mantener la motivación de los actores durante el proceso y la necesaria capacidad de flexibilidad por parte del Programa frente a diferentes situaciones.

A nivel de política de promoción de conglomerados, surgen interrogantes en cuanto al lugar otorgado a la competitividad en los lineamientos productivos definidos a nivel nacional y, en función de esto, sobre los mecanismos de articulación público-público puestos en marcha – ciertamente, insuficientes. Más allá, cabe profundizar la reflexión sobre las ventajas competitivas del Uruguay para el desarrollo de una política de este tipo.

El aspecto central de la evaluación se refiere a la metodología de intervención del PACC. Aquí se destacan, como lineamientos generales, la necesidad de dar lugar a la iniciativa empresarial en la conformación de COPs con vistas a identificar a redes empresariales dinámicas, de focalizar la intervención del PACC en función de fallas identificadas de mercado, de destinar esfuerzos a la generación de un entorno favorable de negocios, de establecer mecanismos de aprendizaje inter-COPs que produzcan sinergias competitivas y de introducir la investigación acompañante para sistematizar la reflexión permanente. Desde un punto de vista operativo, se sugiere flexibilizar los procesos de planificación e introducir análisis de escenarios alternativos para generar mayores capacidades de adaptación al contexto, introducir “ganancias rápidas” para los COPs como mecanismo para mantener la dinámica y motivación de los actores, favorecer la apropiación de la iniciativa por parte de estos limitando el rol del consul-

tor-experto, introducir la perspectiva del cliente en la reflexión y favorecer el rol gerencial de los facilitadores con vistas a la sustentabilidad de la iniciativa.

En cuanto a los COPs, bien que con realidades muy distintas, el bajo grado de madurez de las iniciativas permite concluir en la necesidad de mantener y profundizar el apoyo brindado por PACC, flexibilizando y adaptando sus procedimientos y tiempos para generar una dinámica acorde a los COPs e introduciendo mecanismos de reflexión estratégica permanente.

Respecto a la selección de nuevos conglomerados, esta evaluación prioriza la necesidad de articular las iniciativas actuales, en lugar de promover nuevas.

Para el monitoreo de las iniciativas, sugerimos desarrollar sistema de Brújulas de la Competitividad de donde se deriven conjuntos de indicadores relevantes. Partiendo de la elaboración de una Brújula de Competitividad (BC) Genérica, se propone derivar, hacia arriba, una BC del Programa, basada en FCE de intervención para el desarrollo de COPs y, hacia abajo, un conjunto de BC Específicas por COPs, que permitan el monitoreo del desempeño competitivo de cada uno de ellos.

## 2 Antecedentes

El Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC) tiene el fin de contribuir al desarrollo sustentable de los conglomerados<sup>1</sup> y cadenas productivas uruguayos (COPs). Apoya acciones que incrementen la competitividad de los COPs en Uruguay, a la vez de contribuir a identificar nuevos mecanismos de coordinación e intervención pública en el mismo sentido.

---

<sup>1</sup> En el programa se utiliza el término *conglomerado* como traducción y sinónimo del *cluster*, los cuales suelen definirse como concentraciones geográficas de empresas interconectadas, de proveedores especializados y de instituciones de apoyo y regulación. La combinación de cooperación y competencia alrededor de un (grupo de) producto(s) suele crear una atmósfera innovadora y crea ventajas competitivas territoriales.

El programa se inició con una Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP) en Noviembre de 2005, mediante la cual se completó el diseño y se dio inicio a una fase piloto, durante la cual se seleccionaron los COPs de Confecciones, Calzado y Marroquinería, Piedras Preciosas y Vitivinícola. Luego se incorporaron al programa los COPs de Software, Producción Audiovisual, Arándanos, Apicultura y Turismo en Colonia. El programa cuenta con tres componentes: apoyo a la dinamización y elaboración de planes estratégicos por COP; co-financiamiento de proyectos alineados a la estrategia; y, apoyo a instituciones para la mejor articulación con los COPs.

Todos los COPs seleccionados han completado la primera etapa de trabajo de elaboración de sus respectivos Planes de Refuerzo de la Competitividad (PRC) y tienen en la actualidad proyectos en ejecución en el marco del segundo componente.

### 3 Objetivos

Transcurridos dos años desde el inicio de las acciones y cumplido el hito de los Planes de Refuerzo de la Competitividad (PRCs), el PACC busca sistematizar lo aprendido y generar acciones de mejora para lo que resta del programa. Más específicamente, los objetivos son:

- Sistematizar lecciones aprendidas.
- Identificar oportunidades de mejora en las acciones sobre cada COP.
- Generar bases para la selección de nuevos COPs.
- Generar recomendaciones para el PLAN 2008-9 de la Unidad Ejecutora.

Cabe señalar que esta evaluación no es, en ningún sentido, una auditoría. Tampoco una respuesta “externa” a problemas en la ejecución del programa. Es, en cambio, el resultado de la promoción activa, por parte de la Unidad Ejecutora, de generación de aprendizaje interno a partir de insumos aportados por una “visión externa” al Programa. Destacamos esta actitud, así como el momento elegido para realizarlo (PRCs finalizados, significativo número de proyectos en marcha, tiempo restante de programa), ciertamente oportuno.

### 4 Metodología

A partir de los Términos de Referencia (TdR) de esta consultoría, elaboramos una metodología de trabajo que responde al imperativo de evaluar en un tiempo muy breve un gran número de conglomerados. Decidimos, entonces, focalizar la evaluación en aspectos centrales en función de nuestro enfoque conceptual (que presentamos sintéticamente), para lo cual seleccionamos y adaptamos dos herramientas que nos permiten operativizar la evaluación en este marco: la Brújula de la Competitividad y el Ciclo de Vida de productos.

#### 4.1 Términos de Referencia

Las condiciones marco estaban definidas en los Términos de Referencia (TdR), incluyendo una secuencia de acciones que debían ser realizadas por los consultores:

- Análisis de la información existente (Planes Estratégicos e informes de avance).
- Entrevistas con equipo, empresarios e instituciones (min. 2 por COP).
- Taller con equipo UE + Facilitadores de COPs + empresarios grupos gestores que lideraron procesos.
- Informe final considerando al menos los indicadores de la tabla adjunta (fodas x indicador) y propuesta de acciones estratégicas a concretar desde el programa para optimizar su ejecución.

Se estimaba aproximadamente en 10-12 días / consultor de trabajo de campo para la realización de entrevistas, reuniones con el equipo y taller.

Estando prevista la posibilidad de subcontratar a otros consultores para el mejor cumplimiento de los objetivos en tiempo y forma, creamos un equipo formado por un consultor senior internacional y otro consultor de la región familiarizado con la idiosincrasia local.

Los TdR incluyeron una matriz que cruzaba doce categorías temáticas (Visión y Estrategia, Articulación inter-cluster PUB-PRIV-EDU-Otr., Gobernanza, Liderazgo y sostenibilidad, Redes y cooperación privados – tejido empresarial, Internacionalización, Tecnología, Innovación, Emprendedurismo, Financiamiento, Desarrollo empresarial, Estándares laborales y medioambientales, Proyectos)<sup>2</sup> con los nueve (9) COPs con los que trabaja actualmente el Programa.

---

<sup>2</sup> Más tarde se añadió un tema más: el facilitador.

## 4.2 Concepto y enfoque de trabajo

A pesar de que Michael E. Porter publicó sus *Ventajas Competitivas de las Naciones* (1990) hace casi dos décadas, la aplicación generalizada en política económica e industrial es todavía reciente. Esto vale especialmente para Uruguay, dónde en los años 2005/ 2006 dos programas (PACC y PACPYMES) iniciaron casi paralelamente el fomento de clusters y cadenas de valor en varias partes del país. Estos programas cuentan no sólo con el soporte financiero de la cooperación internacional, sino que forman parte de un movimiento extendido de programas similares en toda América Latina y en el mundo.

La política de promoción de *clusters* se distingue de la *política industrial tradicional*. En esta última, el gobierno nacional se ocupaba de la protección y creación de nuevas industrias deseables. En América Latina este enfoque tuvo su fundamento en la teoría de sustitución de importaciones. Se trataba de un enfoque de arriba hacia abajo y altamente discrecional. El foco estaba puesto en las grandes empresas domésticas y se intervino en el mercado a través de la protección arancelaria, la promoción de la industria y los subsidios. Aunque en algunos casos se logró crear empresas grandes y competitivas, el balance (en términos económicos) de este enfoque suele considerarse negativo por su propensión a distorsionar la competencia y disminuir la productividad.

La *política basada en clusters*, en cambio, parte de ventajas competitivas ya existentes y pretende fortalecer la productividad en los conglomerados con mayor potencial. Están incluidos tanto empresas locales como extranjeras. Se enfatiza en los enlaces de distintas industrias, rompiendo con las demarcaciones de sectores tradicionales. La política de clusters combina iniciativas de varios niveles territoriales, promueve la competencia y favorece el aumento de la productividad real.

Nuestro enfoque de trabajo se fundamenta en un conjunto de principios guías, los cuales orientan nuestro trabajo y permiten entender la perspectiva y los focos de la evaluación. Sugerimos que los destinatarios de nuestro informe tengan presentes estos principios durante su lectura – la evaluación no debe considerarse de manera absoluta, sino en función de un enfoque específico o, dicho de otro modo, desde un conjunto de hipótesis sobre el desarrollo competitivo.

***La competitividad es un fenómeno sistémico y, por lo tanto, un proceso de aprendizaje continuo.*** El concepto de *competitividad sistémica* intenta captar los factores claves, tanto políticos como económicos, de un desarrollo competitivo exitoso. Fue formulado a principios de la década del noventa como respuesta a los simplistas enfoques neoliberales (Esser y colaboradores 1994) y ha venido evolucionando desde entonces (Altenburg, Hillebrand y Meyer-Stamer 1998, Meyer-Stamer 2001). Este enfoque combina en forma innovadora y relevante para la práctica conceptos teóricos tomados de diversas sub-disciplinas académicas.<sup>3</sup> La *competitividad sistémica* distingue cuatro niveles:

- el nivel *micro* de la empresa y las redes inter-empresariales,
- el nivel *meso* de políticas específicas e instituciones,
- el nivel *macro* de condiciones económicas genéricas, y
- el nivel *meta* de variables “lentas” (modificables sólo en el largo plazo) como las estructuras socio-culturales, el orden básico y la orientación de la economía, y la capacidad de los actores sociales para elaborar estrategias.

Para nuestra evaluación, no consideramos el enfoque sistémico desde un punto de vista normativo sino como marco conceptual de referencia.

---

<sup>3</sup> Se encontrará un panorama de la evolución del concepto, así como de su aplicación práctica en iniciativas de desarrollo, en Meyer-Stamer (2005).

## Nuestro marco de referencia es la “competitividad sistémica”



Fuente: mesopartner

Desde esta perspectiva, los diferentes niveles interactúan y se influyen mutuamente, de manera dinámica. Esto permite comprender por qué la competitividad solo puede concebirse como un *proceso de aprendizaje continuo*, que requiere una revisión permanente de los diferentes niveles y su dinámica.

***Toda estrategia requiere flexibilidad y una actualización continua para afrontar los cambios en el contexto, para lo cual el aprendizaje es clave.*** Del debate actual sobre estrategias de empresas aprendemos que aquellas que aplicaron concienzudamente el enfoque de la planificación estratégica convencional suelen enfrentarse con mayor frecuencia a grandes problemas, no porque aplicaron mal su estrategia, sino porque se optimizaron en el marco de una opción estratégica única, ignorando alternativas (vea Raynor 2006). Las iniciativas de competitividad que se desarrollan en un entorno altamente dinámico requieren, cada vez más, un planeamiento *flexible*, esto es, un planeamiento que evite “atarse” a la formulación de una “visión” y que evite así el fenómeno “visión de túnel” que hace difícil reaccionar adecuadamente a los retos y oportunidades de un entorno cambiante. Desde esta perspectiva, la estrategia debe concebirse como la formulación permanente de un *intento estratégico* (strategic intent). Este concepto (Gary Hamel, 1989), sugiere que la cuestión clave en materia de estrategia *no* radica en planificar las acciones graduales que permitan pasar de un cierto estado

actual a un estado mejor en el futuro. La estrategia consiste más bien en dar lugar a que surja una “brecha entre la ambición y los recursos” y explotarla movilizandolos recursos que son necesarios para hacerla realidad. En este proceso de intentos estratégicos permanentes, al que obliga un contexto dinámico, es el aprendizaje de los propios actores implicados el que aporta la flexibilidad necesaria.

***La apropiación necesaria del proceso se logra a través de la participación de los actores.*** El enfoque participativo es, sin dudas, una característica principal de nuestra metodología de evaluación. El objetivo es estimular el proceso de reflexión constructiva y aprendizaje entre los miembros de la UE, los facilitadores y los actores de los COP. En este sentido, entendemos también nuestro propio rol como el de facilitadores de tal proceso. Destacamos las siguientes ventajas de este enfoque:

- La participación favorece el compromiso activo de los actores y permite animar la comunicación franca sobre lo que aqueja y lo que favorece al COP, con el objeto de encontrar soluciones a problemas que no pueden ser resueltos por empresas individuales ni por el gobierno de manera aislada.
- El proceso participativo y las múltiples percepciones de la realidad aumentan la probabilidad de diagnosticar correctamente las ventajas competitivas e identificar respuestas apropiadas para fortalecerlas.
- La participación favorece la apropiación (ownership) y empoderamiento (empowerment) por parte de los actores del COP tanto del proceso como de los resultados.

### 4.3 Brújula de la Competitividad

Para operativizar la evaluación y para conectarla con el interés de la UE en un sistema de monitoreo, propusimos trabajar con el esquema de la *Brújula de la Competitividad Local*. Esta herramienta está basada en el Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard), originalmente inventado para superar la tensión, en las grandes compañías, entre planificación estratégica a largo plazo y objetivos financieros de corto plazo. Los autores Norton y Kaplan solucionaron este dilema abriendo el abanico de la mirada previa a la realización de resultados financieros. Identificaron las perspectivas del conocimiento y del aprendizaje, de los procesos internos y de los clientes, que encauzaron en la cuarta perspectiva, la financiera.

La consultora **mesopartner** tradujo esta herramienta para la medición de iniciativas de competitividad territorial, incluyendo clusters y cadenas de valor. El uso de esta herramienta en el contexto supra-empresarial, requiere redefinir las cuatro perspectivas, incorporando la dimensión de la gestión del conglomerado. Las preguntas guía para cada perspectiva son:

- Conocimiento y aprendizaje: ¿Cómo debemos aprender e innovar para ser exitosos?
- Procesos internos: ¿Cómo debemos interactuar para alcanzar nuestros objetivos?

- Clientes y actores externos: ¿Cómo debemos aparecer ante nuestros clientes para ser exitosos?
- Resultados económicos y financieros: ¿Qué objetivos económicos y financieros debemos lograr para ser exitosos?

Es importante tener en claro a quines nos referimos en cada perspectiva. Por ejemplo, la perspectiva de conocimiento y aprendizaje se refiere tanto a las empresas e instituciones que conforman el COP como al Grupo Gestor del Conglomerado (GGC). En la perspectiva de procesos internos, nos interesa tanto la cooperación privado-privado, público-privado y público-público dentro del COP, como la organización y coordinación del GGC. En el caso de la perspectiva de clientes y actores externos, observamos tanto a los compradores (globales) como a las entidades públicas de fomento y regulación, que no forman parte del COP pero son importantes para su desempeño exitoso. Finalmente, en la perspectiva de resultados distinguimos entre desempeño económico y financiero de cada empresa del COP, de los aportes de éste a su entrono socio-económico. Esto último es, incluso, una justificación de la intervención pública en el COP.

La Brújula de la Competitividad requiere identificar, para cada perspectiva, *Factores Críticos de Éxito (FCE)*. Se trata de factores determinantes para el éxito del COP, independientemente del desempeño actual. Cabe destacar que estos FCE apuntan más al proceso de gestión del COP que aquellos mencionados en la “pauta metodológica” del Programa e incluidos en los PRC, enfocados al mercado y la evaluación del desempeño económico de las empresas del COP.

Un aspecto original adicional de nuestro trabajo con PACC es el uso de la Brújula para la evaluación del Programa. Para ello elaboramos junto a la UE una *Brújula genérica* con FCE válidos para todos los COPs. Esta Brújula genérica facilitó la elaboración de las Brújulas específicas para cada COP individual y posibilitó la inter-comparación del desempeño de los nueve COP.

Para medir el desempeño de cada FCE, la metodología prevé la elaboración de uno o varios indicadores claves. Una vez definidos estos indicadores, se buscan fuentes que permitan medirlos, se establecen metas y finalmente se concretan acciones para influir positivamente sobre su desempeño. Este es el procedimiento recomendado a la hora de elaborar un sistema de monitoreo del PACC. En el caso de nuestra evaluación, dados los tiempos y recursos disponibles, simplificamos los indicadores utilizando el sistema de semáforos: “verde” significa que en el FCE en cuestión nos va bien / estamos en el buen camino / estamos avanzado bien / ya hay resultados (aunque no quiere decir que todo está resuelto); “amarillo” refiere a cierta alerta, hay que prestar atención al desempeño de este factor; “rojo” indica alerta, este factor requiere una atención especial.

#### 4.4 Tipología de conglomerados: ciclo de vida

Partimos de la idea que los COPs comparten ciertos FCE (destilados en la Brújula genérica) pero que, a la vez, son diferentes entre sí, lo que requiere un tratamiento diferenciado. Para facilitar el análisis identificamos una tipología de COPs según la fase del producto en el *Ciclo de Vida*.

El concepto de Ciclo de Vida viene del marketing y analiza las condiciones bajo las que un producto se vende a lo largo del tiempo. Se distinguen cuatro etapas:

- **Introducción en el mercado:** al inicio, hay altos costos de inversión, bajos niveles de ventas y en consecuencia el balance es de pérdidas netas.
- **Crecimiento:** se realizan economías de escala que reducen costos, los volúmenes de ventas aumentan significativamente y se empiezan a percibir beneficios.
- **Madurez:** los costos son muy bajos, se alcanzan los niveles máximos de ventas, debido a la proliferación de productos competitivos caen los precios y se alcanza la mayor rentabilidad por volumen.
- **Decadencia:** las ventas caen, los precios bajan y los beneficios se reducen. El producto sale del mercado y muere.

Al contrario a la vida biológica, el ciclo de vida de un producto incluye la posibilidad del relanzamiento, que abre la posibilidad de reiniciar un nuevo ciclo de vida.

Aplicado a un conglomerado, cluster o una cadena de valor, el concepto de ciclo de vida implica identificar la fase en que el COP se encuentra actualmente y, a partir de allí, obtener ideas para adecuar la gestión y el seguimiento de cada COP según su tipo particular, responder con más flexibilidad a las realidades concretas y permitir la inter-comparación de COPs por “tipos”.

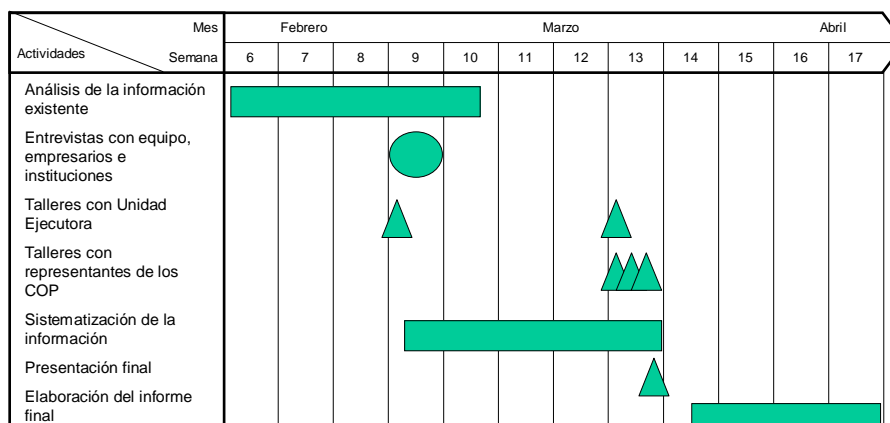
## 5 Actividades

La misión consultora de la evaluación intermedia del programa PACC se extendió por aproximadamente tres meses, que incluyeron dos misiones de una semana cada una con trabajo de campo en Uruguay.

Previo a la primera visita, analizamos la información existente del programa PACC, especialmente los Planes de Refuerzo de la Competitividad (PRC) de los nueve Conglomerados (COPs). La lectura de los voluminosos PRCs nos facilitó el entendimiento de la situación competitiva de cada COP, los planteamientos estratégicos, así como las propuestas de acción definidas, las llamadas Iniciativas de Refuerzo de la Competitividad (IRC). De esta lectura, derivamos las primeras hipótesis de trabajo, un insumo clave para el “trabajo de campo” siguiente.

## Actividades

**mesopartner**  
local economic delivery



El martes 28 de enero se realizó el primer encuentro entre Ulrich Harmes-Liedtke (consultor principal), Alejandro Ferrari (coordinador de PACC) y algunos integrantes de la Unidad Ejecutora. Este encuentro sirvió para conocerse personalmente y para nivelar expectativas respecto a la misión a realizar. Presentamos una propuesta de contenido y plan de trabajo, con foco en los resultados e impactos logrados, el analizar la eficiencia y efectividad de la metodología de intervención y la evaluación y monitoreo de la evolución de los COPs en función de los criterios de “éxito” establecidos por el Programa. Quedó claramente establecido que no se pretende evaluar el funcionamiento interno del PACC (“no es una auditoría”), ni el desempeño competitivo de cada COP (“no somos expertos en cada cluster específico”).

La Unidad Gestora aceptó la propuesta de utilizar la Brújula de la Competitividad como instrumento para la evaluación (en lugar de la tabla presentada en los TdR). Se consideró que esta herramienta puede ser útil para aportar a la reflexión interna del Programa en la búsqueda de indicadores relevantes para el monitoreo de cada uno de los COP en el futuro.

Nuestra propuesta inicial de limitar la evaluación a tres de los nueve COPs fue rechazada por la UE. Aunque ésta compartía la preocupación de no poder profundizar el diagnóstico de cada COP en el tiempo dado, consideró inapropiada la exclusión de COPs de la evaluación, considerando preferible la generación de algunas recomendaciones, aunque sean generales, para cada uno de los nueve COP.

Del lunes 25 de febrero al sábado 1 de marzo se realizaron en Uruguay los primeros talleres y entrevistas. La tarde del lunes realizamos un taller con el equipo de la Unidad Ejecutora y algunos facilitadores, con el objetivo de recoger su percepción del desempeño de los COPs. En el marco de este taller, los participantes situaron los COPs según la fase del ciclo de vida en que está su producto actualmente, elaboraron una Brújula de Competitividad Genérica y la tradujeron Brújulas Específicas para cada

uno de los nueve COPs del Programa. Luego realizaron una valoración de la expresión de cada *Factor Crítico de Éxito* (FCE), con el sistema de semáforos.

Los cinco días siguientes entrevistamos a representantes de los nueve COPs. Estas entrevistas las realizamos mayoritariamente en Montevideo, aunque también en Canelones (COP Vitivinícola) y Colonia (COP Turismo). Procuramos realizar las entrevistas en las empresas o en instituciones propias de los COPs para mostrar al grupo Meta el interés en su opinión y para “olfatear” la realidad empresarial específica. En algunos casos realizamos entrevistas grupales y en otros individuales. Los representantes de empresas fueron entrevistados por separado de las instituciones de apoyo. Como instrumento utilizamos una Guía de Entrevistas y la Brújula de la Competitividad para el COP en cuestión, elaborada previamente en el taller con la Unidad Ejecutora. Las entrevistas fueron semi-estructuradas y, aunque seguían una guía, tenían el carácter de conversación y no de encuesta. Iniciamos cada entrevista con una pregunta motivadora relacionada con las sorpresas y aprendizajes del proceso de desarrollo competitivo del COP iniciado con PACC. Como elemento estructurante se utilizó la Brújula de Competitividad. Al final de cada taller y entrevista, utilizamos la metáfora de la *lámpara de Aladino* para detectar tres deseos respecto al futuro de cada COP. Eso nos permitió detectar prioridades y el “motor” de los distintos actores.

Los entrevistados tuvieron la oportunidad de cambiar la formulación de los FCE, añadir (identificando “punto ciego” en la mirada de la UE) o eliminarlos, según su punto de vista. Finalmente, pedimos una valoración por parte de los actores con el mismo sistema de semáforos. El resultado generó la posibilidad de contrastar la mirada de los actores del COP con la de la UE. Además, recogimos sugerencias para la mejora del trabajo a futuro por parte de PACC.

Cabe señalar que el resultado de este proceso (las Brújulas específicas) habría sido diferente si hubiéramos comenzado “desde abajo”, es decir, facilitando que los actores de cada COP elaboren su propia Brújula. Corresponde, entonces, tomar las Brújulas elaboradas con cierta cautela y sería recomendable repetir el ejercicio de elaboración “desde abajo” a la hora de elaborar un sistema de monitoreo de cada COP. De esta forma aumentaría considerablemente la probabilidad de que los actores de un COP tomen la Brújula como una herramienta “de ellos” (*apropiación*) que les permite gestionar mejor su iniciativa colectiva.

Adicionalmente al trabajo con la UE y los representantes de los COPs, realizamos durante la misma semana entrevistas con representantes de los ministerios relacionados con el programa PACC (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; Ministerio de Turismo y Ministerio de Industria y Energía). Estas entrevistas sirvieron tanto para evaluar el soporte de cada uno a los COPs específicos como para entender la relevancia “política” del fomento de la competitividad en general.

Otra aclaración importante es que, aunque entrevistamos en cada COP un número superior a dos (el mínimo estipulado en los TdR), no podemos interpretar los resultados como “representativos”. Entrevistamos principalmente a los miembros del Grupo Gestor de cada COP y, raras veces, a empresarios más alejados del núcleo de la iniciativa. No obstante, recogemos en las entrevistas puntos de vista diferentes y útiles para una reflexión dentro de cada COP, entre los COP y entre la UE y los COPs.

Luego iniciamos la sistematización de la información recogida. Un trabajo importante consistió en la consolidación de las Brújulas de Competitividad de cada COP. Además recibimos de la UE documentos adicionales (Convenio Marco de colaboración PAC-PYMES, Presentaciones PowerPoint del Programa, etc.) para incluirlos en este informe.

La segunda misión en Uruguay se realizó del 24 al 27 de marzo. El lunes 24 se llevó a cabo un taller (de 14 a 20 horas) con la Unidad Ejecutora de PACC y otras personas seleccionadas, con el objetivo de identificar las lecciones aprendidas. Este taller se estructuró en tres grandes bloques temáticos:

1. Metodología y proceso de fomento de COPs.
2. Sistema de monitoreo e indicadores.
3. Próximos COPs e iniciativas horizontales.

El martes 25 y miércoles 25 profundizamos el diagnóstico y las recomendaciones para cada COP, a través de tres mini-talleres por grupo de tres COPs cada uno. Para la agrupación consideramos la fase del ciclo de vida en que se encuentra el producto principal de cada COP. Así, quedaron conformados: el Grupo 1, de los COPs "incipientes", con arándanos, audiovisual y software; el Grupo 2, de los COPs "en crecimiento", con apicultura, turismo en Colonia y piedras preciosas (los dos últimos con un claro foco territorial local); y, el Grupo 3, de los COPs "maduros", con vitivinícola, calzados y vestimenta. En cada grupo participaron "coordinadores" de la UE, facilitadores y líderes del grupo gestor de cada COP. La duración de cada taller duró entre 2 y 3 horas. En cada taller (tres COPs) se pidió a los participantes que conformaran dos grupos con representantes de cada uno de los tres COPs. Cada grupo trabajó, a partir de la comparación de las Brújulas Específicas de cada COP, en la identificación de problemáticas comunes y posibles aprendizajes a partir de la experiencia de los otros COPs: un grupo, sobre las perspectivas "internas" (Conocimiento y aprendizaje y Procesos internos), el otro sobre las perspectivas "externas" (Clientes y otros actores externos y Resultados económicos y financieros). Luego de la puesta en común de este trabajo, se discutieron colectivamente sugerencias de mejora a PACC.

El miércoles 26 por la tarde se realizó un primer feed-back sobre los resultados preliminares de la evaluación junto al equipo de la UE del Programa, con vistas a la presentación de los mismos la plenaria prevista para el jueves 27, de 14:30 a 17:00 horas, cuyo objetivo fue socializar los resultados de la evaluación y recoger comentarios de los actores directa o indirectamente relacionados con PACC.

El jueves 27 los consultores se reunieron con el Coordinador de PACC para acordar los detalles de la estructura del informe final. Luego realizaron la presentación plenaria con participación de autoridades públicas de diferentes ministerios e instituciones responsables para el fomento económico del país. La presentación incluyó una aclaración sobre estado del arte del fomento de la competitividad, las lecciones aprendidas y oportunidades del programa PACC. Al final hubo un debate general sobre las preguntas guía: ¿Es relevante este tipo de programas para el desarrollo del país? ¿Hay realmente una necesidad de fomentar nuevos clusters en Uruguay?

Este informe resume todo el trabajo de consultaría y incluye recomendaciones y sugerencias para el futuro del programa y el fomento de los existentes y nuevos COPs en Uruguay.

## **6 Observaciones sobre los COPs**

Como ya señalamos, en una misión de estas características, y dadas las diferentes realidades y dinámicas de los COPs, no es posible evaluar en profundidad todos y cada uno de ellos en sus diferentes aspectos relevantes. Por lo cual, el contenido de este capítulo del informe debe ser tomado como un conjunto de observaciones cuyo principal objetivo es el de animar a los miembros de la UE, los demás actores públicos y a los empresarios a continuar un proceso de reflexión conjunta para la mejora de cada iniciativa en marcha y, como corolario, aquellas por venir. Para ello, en lo que sigue ilustramos, a partir de la realidad concreta de los COPs las recomendaciones realizadas precedentemente a partir de una triangulación de información que surge de:

- el análisis de la información suministrada por cada “coordinador” de COP sobre las doce categorías temáticas estipuladas en los TdR de esta misión consultora por el PACC;
- los talleres realizados con el equipo de la UE y los facilitadores, donde se elaboraron Brújulas de la Competitividad de cada COP; y
- las entrevistas realizadas con los actores de cada COP, donde estos discutieron y modificaron la BCs de sus COPs respectivos según su propio punto de vista.

Estructuramos el conjunto de esta información en las diferentes perspectivas de la Brújula de la Competitividad, lo que nos facilitó la comparabilidad de puntos de vista y el cruce de información.

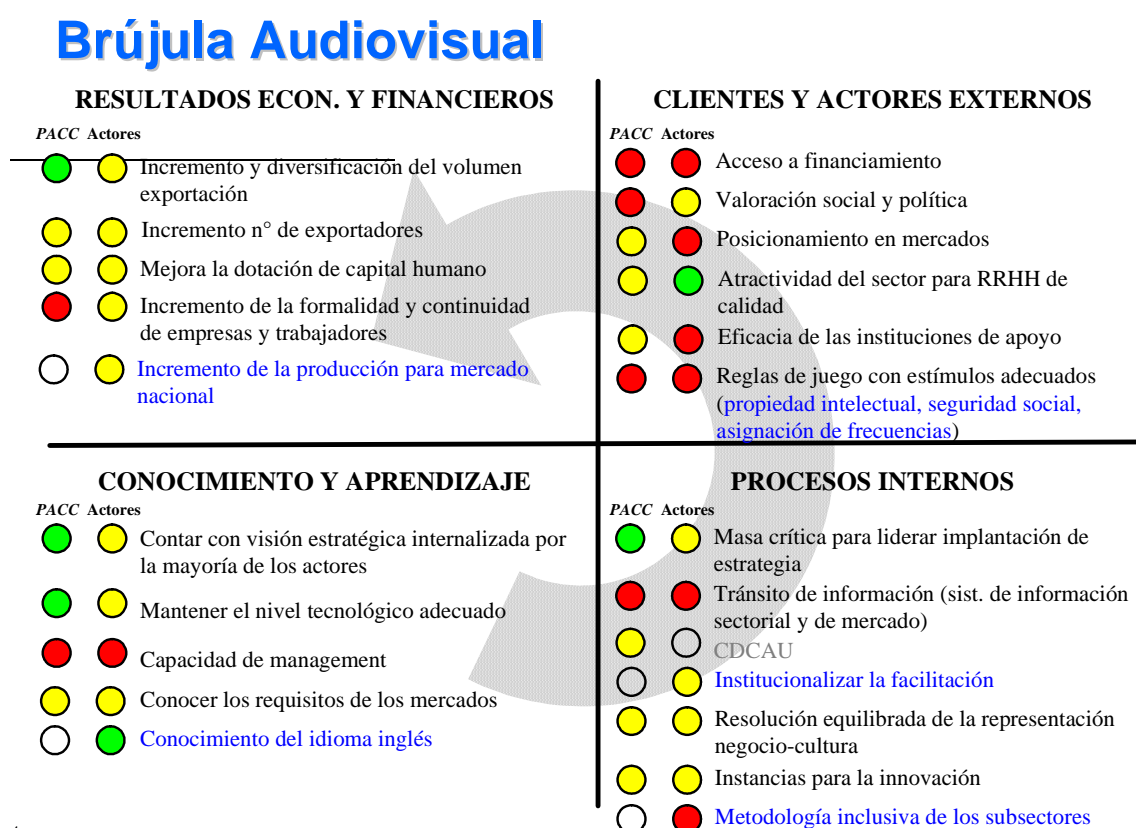
Adicionalmente, hacemos algunas sugerencias que fueron “verificadas” en un mini-taller con el facilitador y representantes de cada COP.

## 6.1 Conglomerados, COPs

### 6.1.1 Audiovisual

El COP audiovisual está conformado por empresas de producción cinematográfica y audiovisual, estudios de grabación de imagen y sonido, distribuidoras cinematográficas y de videos, salas cinematográficas y video clubes, señales o canales temáticos dirigidos a la televisión de pago, empresas que llevan la televisión de pago al cliente final, la televisión abierta, los proveedores de servicios conexos, los proveedores de servicios para fílmicos, las instituciones públicas (INA, Oficina de Locaciones, etc.) y los fondos de fomento (ej. FONA). Entre Micro, Pequeñas y Medianas Empresas se estiman en unas 150 productoras. La producción audiovisual se articula con otras 200 empresas en Montevideo y otras 100 en el Interior, que forman parte de otros eslabones de la cadena de valor. Según referentes del sector, el total de empresas exportadoras ascienden a 50.

La BC resultante del trabajo de la UE, primero, y de los actores del COP audiovisual, después, es la siguiente<sup>4</sup>:



<sup>4</sup> El texto en color azul indica FCE o especificaciones agregados por los actores del COP a la BC elaborada por la UE. El color verde, FCE modificados por los actores, en general, con el objetivo de una expresión más ajustada a su punto de vista. Por fin, los FCE que aparece en gris, son aquellos que los actores del COP consideraron como NO relevantes.

En las entrevistas hubo una sintonía general entre los actores respecto de los FCE y su calificación. La Brújula de la Competitividad del Sector Audiovisual indica que las mayores alertas se encuentran en el área de clientes y actores externos (en particular, en el acceso al financiamiento, el posicionamiento en los mercados, la eficacia de las instituciones de apoyo y el establecimiento de reglas de juego con estímulos adecuados). Otra alerta está en la falta de capacidad de gestión de las empresas, un factor crítico del área de conocimiento y aprendizaje. El gran reto de este COP parece ser la integración de los subsectores.

Los productos del COP audiovisual son muy heterogéneos y se encuentran en distintas fases de su Ciclo de Vida. Por ejemplo, el cine puede denominarse sector maduro o en decadencia, la publicidad y los videojuegos son sectores en crecimiento o emergentes. A pesar de la heterogeneidad existen elementos integradores como el “talento” compartido y la “vocación cultural”.

Durante las entrevistas con los actores del COP, surgieron repetidas veces tres cuestiones: la relevancia del mercado local (lo que se verifica en el FCE agregado por ellos a la BC) sobre todo como laboratorio de innovación de nuevos productos; la lentitud de la ejecución de la IRC (“hace rato que podríamos haber empezado a realizar algunas acciones”, ganancias rápidas) y la continuidad del proceso a través del rol del facilitador (también incluida por los actores como FCE).

### **Algunas sugerencias**

El COP audiovisual se encuentra en una fase incipiente de su Ciclo de Vida. Se caracteriza más como un *espacio de búsqueda* que un cluster. Todavía es una incógnita si el conglomerado tendrá la capacidad de articularse como tal y superar las divisiones internas, sobre todo, la tensión implícita entre las lógicas de beneficio y de cultura.

En el peor de los casos, se revelaría como COP imaginado (“wishful thinking” cluster) que no tiene la masa crítica suficiente para consolidarse como tal. En general, PACC necesitaría tener un procedimiento para poder salir de la promoción. Esta afirmación es válida no sólo para del COP audiovisual, sino también para todos los COPs que no respondan adecuadamente a las características y exigencias del programa.

Sería crucial para su orientación estratégica intentar responder a la pregunta: ¿cuáles son las ventajas competitivas de Uruguay en lo audiovisual? Debiera entonces identificarse la unicidad (probablemente vinculado con el tamaño del país y su idiosincrasia) y, a partir de allí, identificarse nichos de mercado prometedores. Aunque en el PRC del COP audiovisual se analizó este tema, no nos quedó suficientemente clara la percepción del COP por parte de los compradores.

En vez de “forzar” desde el inicio un consenso de todos los actores sobre una visión compartida, hubiera sido recomendable iniciar el procesos con una IRC para consolidar el COP. A través del aprender haciendo (*learning by doing*), se podría destilar un grupo núcleo de COP que comparte valores y objetivos comunes.

Las IRCs deben apuntar a los FCE en color de alerta. Nuestro trabajo prioriza acciones de aumento de la capacidad de management, el tránsito de información (sistema de información sectorial y de mercado), la adecuación de la regulación (propiedad in-

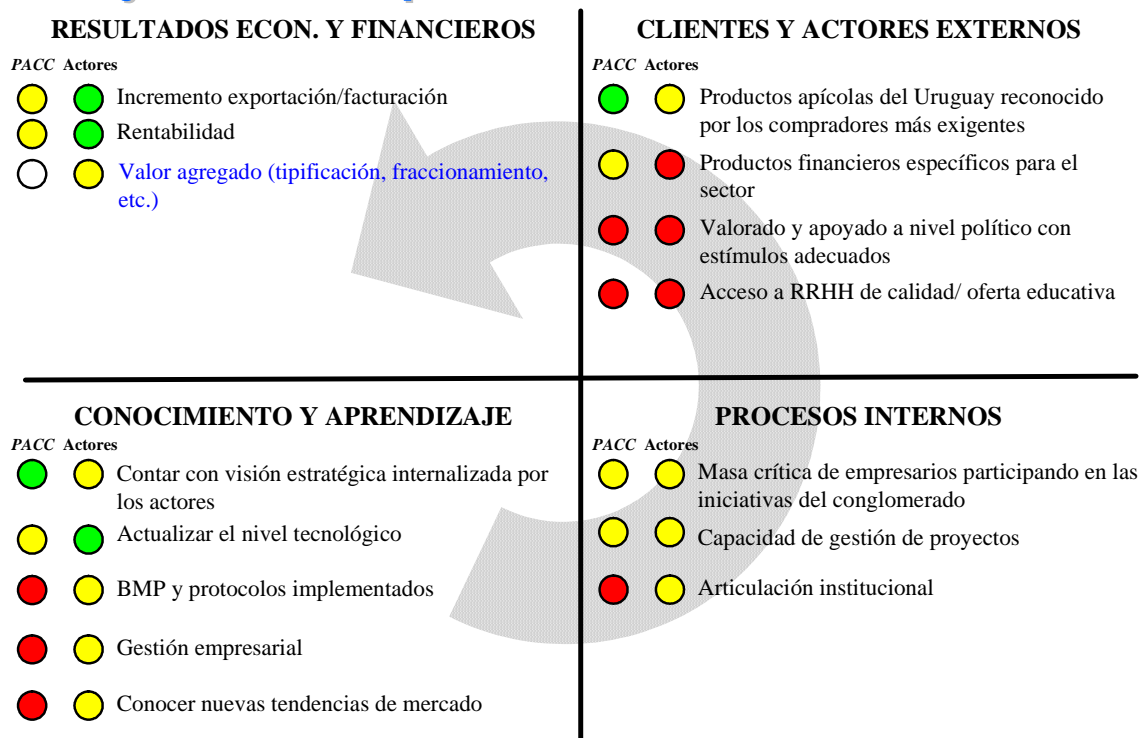
telectual, seguridad social y asignación de frecuencias), el posicionamiento en mercados, la eficacia de las instituciones de apoyo y el acceso al financiamiento.

## 6.1.2 Apicultura

La apicultura es un rubro que ha crecido en forma importante durante los últimos 30 años, orientado hacia la exportación. La miel a granel (commodity) es el principal producto de exportación, ubicándose el volumen exportado en torno a las 10 mil toneladas anuales. Alemania y Estados Unidos son los principales mercados para las mieles uruguayas. Existen buenas perspectivas en el mercado internacional, y Uruguay es en este rubro competitivo en precio. Las exigencias vinculadas a inocuidad y calidad del producto se han ido incrementando progresivamente, exigiendo un esfuerzo reciente en implantar un proceso de trazabilidad a nivel nacional. La apicultura involucra a unos 5000 apicultores que están distribuidos en todo el país. Los departamentos que presentaron el conglomerado al programa tienen un 42% de los apiarios del país, y este porcentaje se eleva al 60% incorporando los departamentos del sur del país en los que la lechería y la producción ganadera intensiva son rubro preponderantes.

La BC resultante del trabajo de la UE, primero, y de los actores del COP Apícola, después, es la siguiente:

## Brújula de la Apicultura



Existe un contraste importante entre la visión del COP y la del PACC en la perspectiva de conocimiento y aprendizaje: en las entrevistas surge que la profesionalización se está dando, cosa que se refleja en la valoración que hacen los actores de los FCE relacionados, en amarillo, mientras que el PACC los valora en rojo. Esto tiene relación con el protagonismo empresarial y la capacidad que se le adjudica desde el programa.

Los actores del COP agregaron como FCE la generación de valor agregado. Esto también surgió durante las entrevistas como un aspecto en lo cual hay mucho para hacer. En este sentido, incorporar la perspectiva del cliente en el análisis estratégico de este COP parece clave.

La perspectiva de los clientes y actores externos parece ser el punto débil del COP, en particular, según surge de las entrevistas, en cuanto al apoyo político (donde, desde las diferentes instituciones públicas, se constatan marcadas diferencias en cuanto a la política de apoyo al sector en general y al COP en particular) y el acceso a RRHH de calidad, lo que los obliga a profesionalizarse desde adentro y sin una buena oferta educativa.

Parece un COP donde la cuestión local tiene un peso importante, de donde la necesidad de incorporar, bajo el paraguas de una estrategia global, IRCs específicos por localidad, gestionadas localmente, para lo cual hay que desarrollar capacidades.

#### **Algunas sugerencias**

- Poner en marcha un proyecto catalizador transversal: inocuidad y buenas prácticas.
- Alentar la búsqueda de otros mercados de la miel.
- Trasladar a los territorios la generación y gestión de proyectos.

#### **6.1.3 Arándanos**

*Los arándanos son un producto nuevo en Uruguay y responde a la demanda del hemisferio norte (producto contra-estacional). El COP esta compuesto por empresas productoras de plantas, plantadores, plantas de packing, empresas exportadoras, empresas de promoción de inversiones. Las exportaciones del sector a nivel nacional han tenido la siguiente evolución en dólares: 2004:50 mil; 2005:210 mil; 2006:740 mil, 2007: 5:800.000. Existen hoy más de 700 hectáreas plantadas y un número importante de proyectos de plantación. Varias zonas de Uruguay cuentan con la combinación de características necesarias para producir arándanos en la época de mayor precio en el mercado de contraestación.*

La BC resultante del trabajo de la UE, primero, y de los actores del COP audiovisual, después, es la siguiente:

## Brújula de los Arándanos

### RESULTADOS ECON. Y FINANCIEROS

PACC Actores

- ● Incremento exportación/facturación
- ● Rentabilidad/incremento valor agregado
- ● Masa crítica exportadora
- ● Empleo (calidad y cantidad)

### CLIENTES Y

### ACTORES EXTERNOS

PACC Actores

- ● Fruta uruguaya reconocida internacionalmente
- ● Productos financieros y de seguro apropiados al sectores
- ○ Valorado y apoyado a nivel político
- ● Disponibilidad de mado de obra calificada en tiempo de cosecha
- ○ Cumplir con requisitos del mercado y países de destino
- ○ Reglas de juego con estímulos adecuados
- ● Mantenimiento de estímulos fiscales actuales (IVA en suspenso)
- ● Cooperación con universidades

### CONOCIMIENTO Y APRENDIZAJE

PACC Actores

- ● Contar con visión estratégica internalizada por la mayoría de los actores
- ● Mantener el nivel tecnológico adecuado a la visión estratégica
- ● Incorporación metódica y continua de nuevos conocimientos a través de la formación en dimensiones tales como gestión empresarial, técnico productivo, mercados, nuevas tecnologías...
- ● Tener información sobre las variables de la producción del arándano

### PROCESOS INTERNOS

PACC Actores

- ● Masa crítica de empresarios alineados con la visión estratégica
- ● Capacidad de gestión de proyectos nuevos
- ● Institucionalidad eficaz
- ○ Facilitación
- ● Apoyo administrativo eficiente

Tanto el producto como el COP se encuentran en el inicio de su Ciclo de Vida. En el trabajo con la Brújula de Competitividad se detectaron varios FCE de alerta en las primeras tres áreas, mientras en la dimensión de resultados económicos y financieros domina la calificación de color verde. Llama la atención la discrepancia entre la calificación de la UE y del facilitador respecto de la situación de varios FCE. En general, los representantes del COP fueron más escépticos.

Es un COP donde el protagonismo empresarial es comparativamente alto. Esto hace que sea particularmente marcada la demanda de flexibilidad en la planificación y de ganancias rápidas.

Hay consciencia del buen momento que atraviesa el arándano en los mercados internacionales, pero también de las limitaciones a futuro: un trabajo con escenarios sería muy propicio en este COP, en particular, en relación al desarrollo de modelos de negocios alternativos, que los actores consideran necesario desarrollar.

Los actores valoraron positivamente los estímulos fiscales actuales, especialmente el IVA en suspenso.

Los resultados productivos, hasta el momento, parecen mostrar buen nivel de aplicación de tecnología (tomando como guía los rendimientos).

Por otro lado, los actores del COP se mostraron preocupados en relación a la *incorporación metódica y continua de nuevos conocimientos*.

Añadieron otro FCE que explicitó la falta de *información sobre las variables de la producción del arándano*.

### Algunas sugerencias

El arándano del Uruguay no se diferencia de los otros países productores del hemisferio sur. En relación a los competidores en Chile y Argentina, Uruguay comenzó tarde (*late comer*). Cabe preguntarse si es útil promocionarlo como un producto uruguayo o buscar la alianza con los países vecinos para promover el producto contra-estacional junto.

¿Tienen los arándanos uruguayos masa crítica? Contando con solamente 70 productores con 600 hectáreas quedan ciertas dudas de la relevancia del apoyo de PACC (con 500 mil USD en la fase del diagnóstico).

Se sugiere analizar la Gobernanza y las relaciones de poder dentro de la cadena, con vistas a integrar la institucionalidad.

El estudio del mercado y su prospección debería tener prioridad. Se debería anticipar nuevas tendencias del mercado, por ejemplo la producción orgánica o justa de arándanos. Para esto los contactos directos con grandes compradores internacionales [*arm's length market relations*] es clave. Se recomienda efectuar un diagnóstico de diferencias entre los requerimientos de los compradores y las capacidades de los proveedores. Utilizar metodología learning from global buyers del IDS, con vistas a diferenciar el producto.

También parece recomendable profundizar las alianzas con universidades nacionales e internacionales y el INA.

El número de IRC es alto. Cabe preguntarse hasta que punto el COP es capaz de ejecutarlos a todos. PACC participa en la financiación de casi todas las propuestas. Hay un riesgo que las empresas lleven solamente recursos públicos, aunque podrían financiarlo por su cuenta. Importante subvencionar solamente allí dónde hay que resolver fallas de mercado.

Por fin, parece recomendable trabajar en el desarrollo de productos financieros a talla del COP.

#### 6.1.4 Calzado y marroquinería

*En Uruguay el conglomerado está compuesto por 84 fábricas de calzado y entre 24 y 30 de marroquinería, de distinto tamaño —varía desde plantas de 60 trabajadores a pequeños talleres—, concentrados en la zona metropolitana. Ambas industrias comparten características, tanto en producción, como en producción y en comercialización, especialmente en el segmento moda, al tratarse ambos de complementos de la vestimenta. Además integran el conglomerado varias decenas de pequeñas empresas proveedoras, aunque gran parte de los insumos son importados de los países vecinos.*

La BC resultante del trabajo de la UE, primero, y de los actores del COP audiovisual, después, es la siguiente:

## Brújula del Calzado y Marroquinería



Los productos del COP se encuentran en una fase madura del Ciclo de Vida. Las ventajas tradicionales de la cercanía de proveedores de cuero se disolvieron debido a que otros rubros (especialmente el sector automotriz) están dispuestos a pagar precios superiores. Hay una gran necesidad de cambio para reinventar al COP.

Frente a esta situación no es sorprendente que los actores del COP, el facilitador y la UE vean la gran mayoría de los FCE en rojo.

Un contraste que llama la atención es la diferencia en la valoración en lo relativo a gestión de proyectos entre PACC y los actores del COP.

Falta claridad sobre la diferencia entre el COP y la cámara. Es importante trabajar en este COP el concepto de conglomerado y abrir el juego a otros actores relacionados.

En la entrevista los actores fueron menos optimistas que el facilitador. Cuestionaron que el sector cuente con una visión estratégica internalizada por la mayoría de los actores.

Los actores ven como muy crítico el *conocimiento de las empresas en gestión empresarial*.

Añadieron como factor crítico el conocimiento de la *demanda de clientes internacionales*, que ven también en rojo.

Discrepan el facilitador y los empresarios en la capacidad de gestión de nuevos proyectos. El facilitador fue más optimista que los actores.

### **Algunas sugerencias**

La estrategia de cambio descrita en el PRC es concreta y modesta. Apuntando a un mercado piloto accesible como el chileno resulta pragmático y apropiado. Sin embargo habría que profundizar el conocimiento sobre los requisitos de los compradores y contratarlo con la percepción de los actores del COP.

Todavía queda abierto que el COP sea un éxito.

El éxito va depender que de los renovadores logren cierta autonomía y se desvinculen del tradicionalismo del sector.

El facilitador tiene que estar atento a no avanzar más rápido que los agentes del COP. El liderazgo debe ser asumido por los empresarios y no puede ser delegado al facilitador. Se puede trabajar en transformar la facilitación en gerencia, pero sin sustituir la iniciativa empresarial.

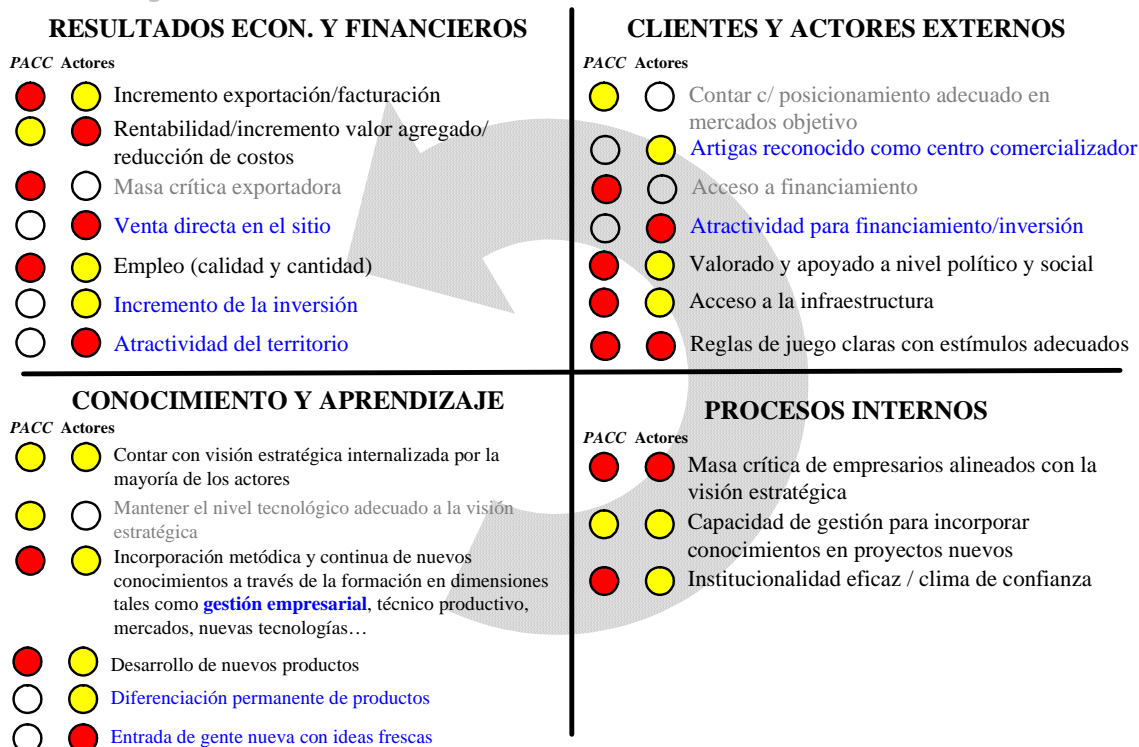
Es un COP que puede aprender de otros COPs que ya exportan (vino, vestimenta etc.). Además en vez de definirse por la materia prima, el cuero, se podría buscar una identidad vinculada con la moda. Aquí hay intereses comunes con el COP de la vestimenta.

### **6.1.5 Piedras Preciosas**

*La actividad principal del conglomerado minero de Artigas corresponde a la extracción, preparación, exportación de geodas y gemas de amatistas así como también la extracción y exportación de ágata en bruto. Como negocios complementarios se destacan todo el rubro de artesanías y joyería que se realiza en talleres con la utilización tanto de amatistas como de ágatas, estos productos artesanales se destinan en su gran mayoría al mercado interno. Se estima que el COP posee una facturación aproximada de 4 millones de dólares anuales, no existiendo limitantes en el recurso natural, ni en la demanda de los mercados internacionales para el crecimiento.*

La BC resultante del trabajo de la UE, primero, y de los actores del COP audiovisual, después, es la siguiente:

## Brújula de las Piedras Preciosas



Los actores del COP coinciden en que el proceso de planificación fue positivo, pero que no se trabajó en escenarios alternativos: el actual escenario no se lo imaginaron.

Los tiempos de reacción de PACC aparecen como muy lentos.

Los actores coinciden en su carencia en temas de gestión empresarial.

Son poco claras las fallas de mercado a las que se apunta, así como las ventajas competitivas del COP.

La dimensión cultural y la situación geográfica están ausentes del análisis estratégico, cuando la cercanía con Brasil y, por ende la distancia respecto de Montevideo, lo hubieran ameritado. La desconfianza parece ser un punto común a nivel empresarial, lo que dificulta cualquier iniciativa de cooperación.

En general, los actores del COP coinciden con las deficiencias existentes para generar un entorno de negocios favorable: infraestructura, reglas de juego, burocracia.

La perspectiva del cliente parece ausente entre los empresarios y la planificación no avanzó demasiado en este sentido.

### Algunas sugerencias

- Abrir nuevos canales de comercialización e innovar en el producto final.

Tomar las concesiones de canteras como proyecto piloto para bajar las barreras de entrada. La Dirección Nacional de Minas podría abrir una licitación internacional para la explotación de piedras semipreciosas.

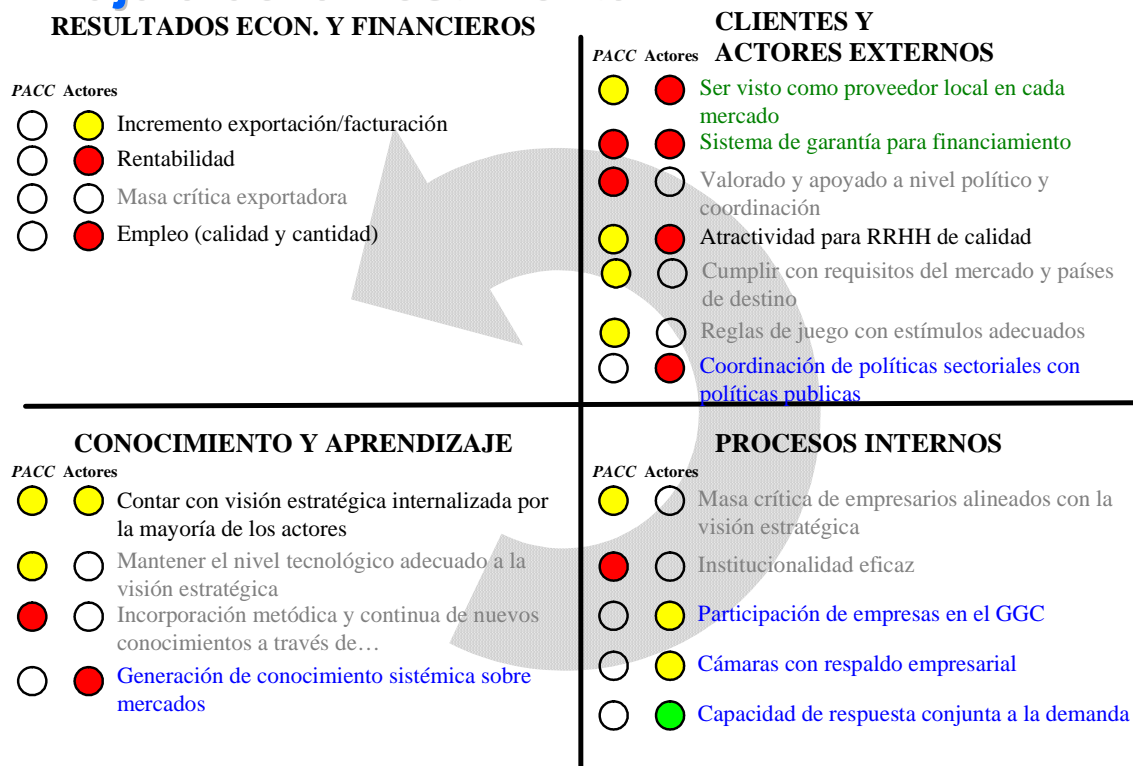
- Trabajar coo-petencia (= competir y cooperar al mismo tiempo) con Brasil: benchmarking y encadenamientos conjuntos.
- Darle continuidad a la exposición internacional.
- Crear formas de comercialización conjunta para aumentar el poder de negociación.
- Establecer vínculos con el desarrollo local y el turismo.

### 6.1.6 Vestimenta

*El mercado internacional de prendas de vestir ha venido sufriendo un conjunto de cambios significativos, observándose una concentración de los proveedores (tanto en países como en empresas). Esta evolución hace esperar que existan para el futuro dos tipos de actores con desempeño promisorio: las grandes empresas con sede en Asia y redes de producción en todo el mundo, y gran cantidad de empresas de alto nivel técnico y con flexibilidad para adaptar su producción a los compradores. La segunda representa la única opción factible para Uruguay. A nivel del país no existe una cadena de valor textil-vestimenta integrada. Los distintos actores del proceso productivo tienen negocios independientes. En el segmento de vestimenta priman las empresas medianas y pequeñas. Unas 76 empresas exportan casi 50 millones de dólares al año y ocupan a unas 6.000 personas, existiendo una red de pequeños talleres que trabajan a facon y en los que trabajan unas 15.000 personas. El valor de las exportaciones se ha reducido en el último decenio (las exportaciones 2006 significan menos del 50% de las del año 1997). La mayoría de las empresas se ubican en Montevideo, existiendo concentraciones de talleres faconeros en Canelones y San José.*

La BC resultante del trabajo de la UE, primero, y de los actores del COP de Vestimenta, después, es la siguiente:

## Brújula de la Vestimenta



Llama la atención la percepción de los actores del COP en cuanto a su capacidad de respuesta conjunta a la demanda.

Los actores del COP modificaron sustantivamente la BC elaborada por el PACC.

El COP está representado/constituido por un pequeño grupo de actores (lobbistas), empresarios con mucha iniciativa pero con una visión asistencialista del Estado. El concepto de COP está poco claro.

Hay un fuerte reclamo de clarificación de la política pública y de coordinación de los actores públicos.

Algunas frases pronunciadas por los actores del COP que tienen relación con varias de nuestras recomendaciones: “la planificación se basó en otro escenario. Una estrategia no dura toda la vida, se requiere de una planificación permanente. El proceso fue muy lento y muy burocrático. Fue un error haber contratado al CCI. Se trabajó con un modelo para sacar a los países de África de la pobreza. Nosotros tenemos 30 años en el negocio. El problema es mezclar y querer integrar a todo el sector. Hubo aprendizaje conjunto, de cooperación. Pero tenemos que disociar el documento de lo que debemos hacer. Fue útil para trabajar en cooperación y establecer alianzas. También generó reconocimiento en el gobierno para tener una política para el sector.”

### Algunas sugerencias

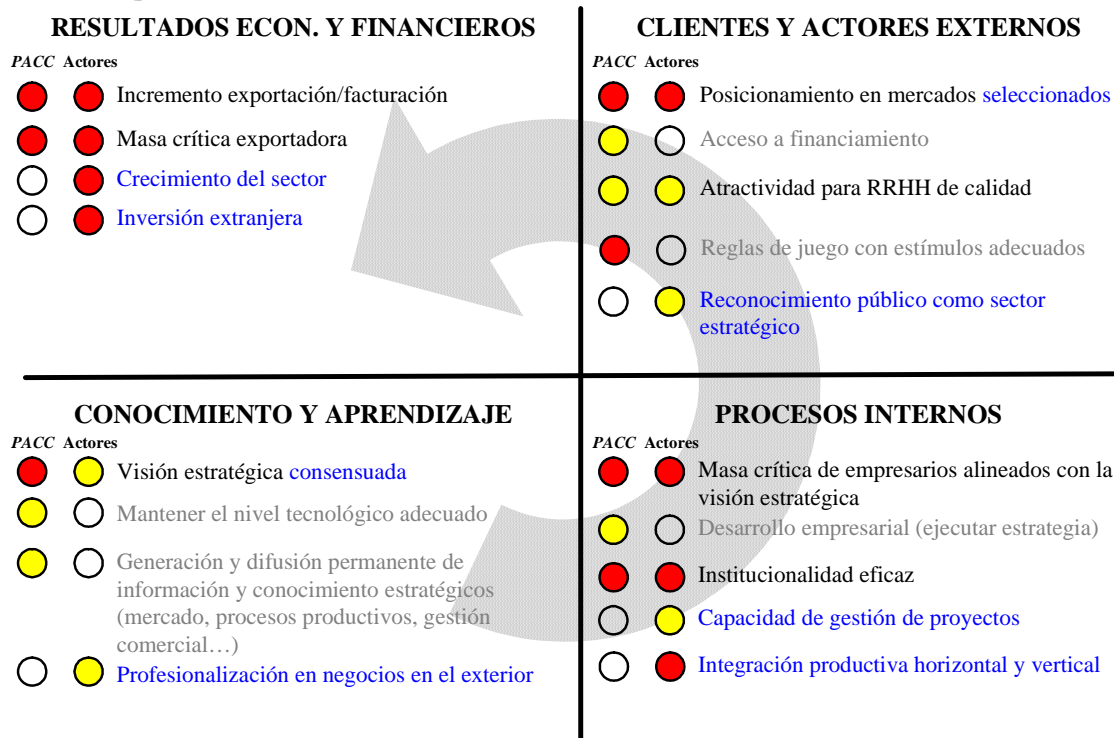
- Abrir el GGC a nuevos integrantes.
- Moda: Establecer sinergias con el COP del calzado.
- Abrir la posibilidad de trabajar un proyecto de entorno, por ejemplo: Aduana.

### 6.1.7 Vitivinícola

La producción de Uva y vinos se concentra en la zona sur oeste del país comprendiendo los departamentos de Canelones, Montevideo, San José y Colonia. En esta región existe una alta concentración tanto en la fase primaria como secundaria, y está cercana a los principales centros de consumo de la producción. En total son 2.252 establecimientos que se dedican a la producción de uva en esta región (representan 91.5% de la superficie de viñedos, el 92.5% de las plantas de viñedos y el 95.03 % de la producción de uva en relación al total del país). Además de las 275 bodegas existentes en Uruguay (año 2005) en estos 4 departamentos se localizan el 84%. Dentro del conglomerado se identificaron proveedores de plantas (aproximadamente 8), elaboradores de mosto (4), más de 200 productores de uva de mesa y proveedores de insumos y servicios.

La BC resultante del trabajo de la UE, primero, y de los actores del COP Vitivinícola, después, es la siguiente:

## Brújula de la Vitivinícola



Ejemplo para concepto cluster: no solo vino fino, sino también viveros, mosto, vino de mesa (cita INAVI)

El COP está dominado por unos pocos actores de un mismo eslabón productivo. Parece importante incorporar la visión de otros actores que pueden formar parte del COP activamente (integración productiva horizontal y vertical en rojo).

La apertura del mercado en 2010 es una oportunidad de trabajo con escenarios alternativos.

El PRC apunta centralmente a la exportación. Cabe preguntarse entonces sobre la perspectiva del cliente, en particular considerando que tanto el PACC como los actores del COP coinciden en que el posicionamiento es esos mercados no está bien (rojo).

La iniciativa del COP viene de la Asociación de Bodegas exportadoras, ABE. Otros sectores empresariales no participaron con un compromiso comparable en la elaboración de la estrategia.

Frases INAVI: *“La crítica es que prevalece en la estrategia la experiencia privada de cada individuo. Falta la imposición de una visión externa. Hay que focalizarse en los mercados.”*

### **Algunas sugerencias**

- Poner en marcha proyectos transversales que faciliten la diversificación (p.ej. Rutas de vino).
- Prepararse para cuando caiga la protección del mercado local.

### **6.1.8 Software**

*La industria del software ha tenido un crecimiento destacado desde la década del 90. Apoyándose en recursos humanos capacitados, Uruguay ha logrado producir tecnología en base a la cual tiene un desempeño destacado a nivel regional, logrando consolidarse como exportador de productos. Los tres principales segmentos identificables en el conglomerado (Desarrollo de Software, Consultoría y Servicios informáticos, Internet y transmisión de datos) nuclean a 303 empresas. El conjunto de las empresas mencionadas tienen una magnitud de ventas del orden de 260 millones de dólares, ubicándose las exportaciones en unos 120 millones de dólares anuales. Un cuarto segmento, el de las empresas ensambladoras y comercializadoras de hardware y software, involucra unas 450 empresas en Montevideo. La industria de tecnología de información se completa con unos 1600 consultores que actúan en forma independiente.*

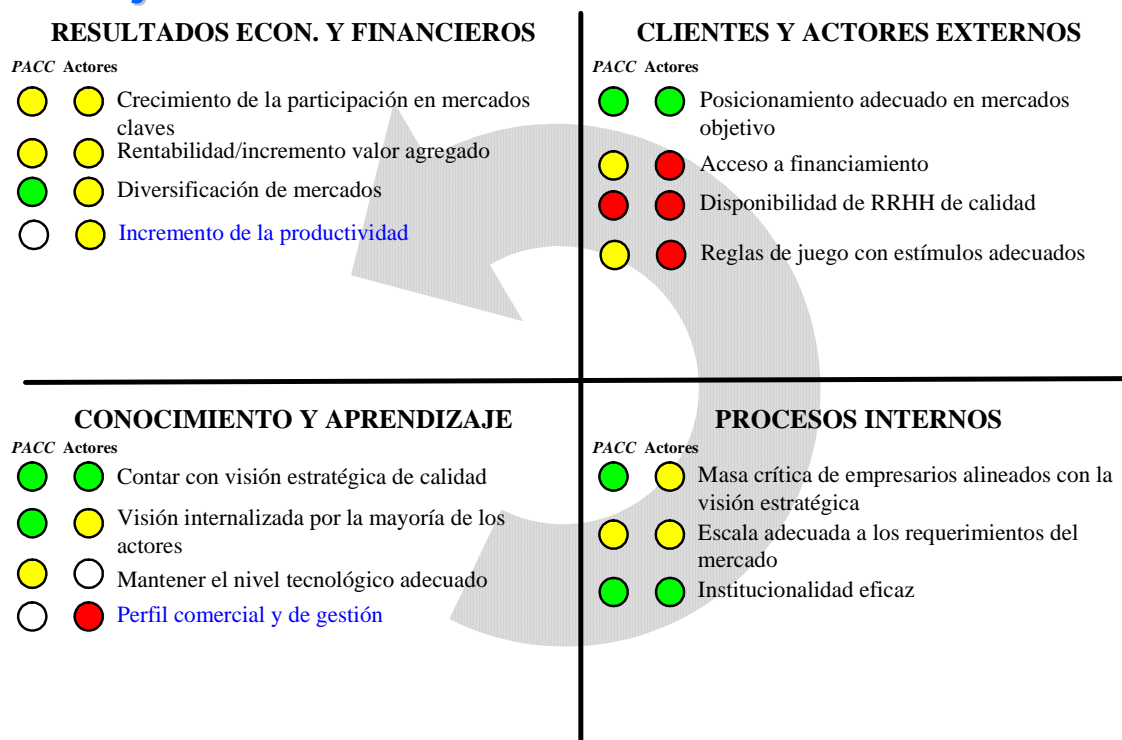
*El Estado, los bancos y las grandes empresas constituyen casi el 80% de la demanda interna de productos del conglomerado. El conglomerado genera unos 4900 empleos, destacándose el elevado nivel de calificación de los recursos humanos involucrados, y la virtual inexistencia de desempleo.*

*La Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI) es actualmente la institución con rol preponderante en articulación de esfuerzos de cooperación en la industria de tecnologías de la Información, participando en diversas iniciativas para*

*mejorar el emprendedorismo, facilitar la internacionalización, profundizar los lazos academia-industria, y promover la innovación y la clusterización.*

La BC resultante del trabajo de la UE, primero, y de los actores del COP audiovisual, después, es la siguiente:

## Brújula del Software



El protagonismo del sector empresarial es alto (el sector público vino a apoyar la iniciativa de la CUTI), con muy buenos niveles de cooperación. Puede ser ejemplo para otros COP en trabajos transversales.

La dinámica del COP y la visión compartida se presta para flexibilizar la planificación y generar IRC con ganancias rápidas que mantengan la dinámica.

*Algunas frases de los actores: “La metodología del PACC está pensada para todo tipo de COP, pero no se adapta a un sector de tecnología dinámica. Tuvimos que adaptarnos con muchos renunciamentos. Inclusive se contrataron a los consultores antes de definir las necesidades. Tampoco se tuvo en cuenta la historia del COP. El trabajo fue muy secuencial. No hay demasiado acuerdo sobre lo que es un plan estratégico.”*

De las entrevistas surge que hay un buen entendimiento de la idea de conglomerado entre los actores del COP.

Las mayores dificultades, desde el punto de vista de los actores del COP, están relacionadas a los clientes y actores externos. El acceso a financiamiento y la fuga de RRHH de calidad es una preocupación con vistas al desarrollo del COP.

### Algunas sugerencias

- Cluster transversal: identificación oportunidades de negocio en otros COPs.
- Alianza estratégica con audiovisual.
- Benchmark interno: CUTI para institucionalización para otros COPs.
- PACC puede dar más cancha para COPs muy dinámicos en generar proyectos.

### 6.1.9 Turismo Colonia

*El Conglomerado de Colonia se constituye a partir de la presencia de su centro histórico declarado “Patrimonio de la Humanidad” en la década del 90, extendiéndose por parte del litoral departamental. Colonia del Sacramento es relevante por sus atributos histórico-culturales, por su ubicación frente a Buenos Aires ( a 50Km) y a 170 kms. de Montevideo. Colonia es el principal punto de ingreso al país y uno de los destinos turísticos con menor estacionalidad del Uruguay. En el marco del turismo receptivo de Uruguay, el departamento de Colonia se sitúa en el cuarto lugar como destino, habiendo recibido en 2005 un total de 109.979 visitantes, el 6% del total de los visitantes que ingresaron al país (MINTUR, 2006). La superan en número de visitantes Montevideo, Punta del Este y el litoral termal.*

La BC resultante del trabajo de la UE, primero, y de los actores del COP audiovisual, después, es la siguiente:

## Brújula del Turismo en Colonia



Buen entendimiento del concepto de conglomerado, particularmente visible en los procesos internos; donde llama la atención la diferencias de punto de vista sobre la capacidad de selección y gestión de proyectos.

Muy activo apoyo del sector público local y nacional, con políticas claras y bien articuladas.

Buen espacio para la investigación acompañante por los perfiles de los responsables públicos y privados que lideran la iniciativa.

Alto protagonismo del sector empresarial: *“Colonia funciona porque hubo un grupo de empresarios con visión que se pusieron el COP al hombro.”*

Tanto el PACC como el PRC son percibidos como dando apoyo y metodología a un proceso ya iniciado por los actores locales. *“El PACC afianza lo que se venía gestando, con financiamiento, profesionalización, apertura a otros sectores. El PRC refleja mucho de lo que veníamos hablando. Nos aportó herramientas y una forma de trabajo.”*

A pesar del avance de la iniciativa a nivel local, son relativamente pocos los proyectos financiados por PACC, que debiera ajustar sus tiempos: generar más ganancias rápidas y flexibilizar sus procedimientos.

Frente a la perspectiva de cambios políticos (nuevos escenarios), habría que pensar en alternativas para darle continuidad al proceso. ¿El facilitador puede ser una figura de transición?

Frase: *“Se necesita también hacer un esfuerzo por clarificar reglas de juego y ajustar la legislación.”* Relacionado con generar un entorno favorable a negocios?

### **Algunas sugerencias**

- Showroom Colonia: fortalecer los vínculos con otros COP y productos típicos nacionales.
- Profesionalizar la comunicación hacia dentro y fuera.
- Mejorar y profesionalizar la gestión de proyectos.
- Trabajar en la continuidad de la iniciativa más allá del cambio de gestión política.
- Reequilibrar la participación entre diferentes intereses.

## **6.2 Logros**

Considerando que la promoción de conglomerados es un fenómeno relativamente reciente y que la forma de llevar a cabo este tipo de políticas sigue siendo un debate abierto entre expertos, cabe destacar como muy positivos los logros obtenidos por el PACC hasta el momento. Sintéticamente, estos logros son:

- La puesta en marcha y el seguimiento del proceso de planificación participativa creó capital social. Los actores, en su gran mayoría, incorporaron información, conceptos y herramientas de análisis estratégico sobre su conglomerado, el contexto nacional e internacional, fundamentales para la continuidad de la iniciativa.

- Se fortalecieron instituciones públicas y privadas de apoyo al sector empresario, generando las condiciones básicas necesarias para que puedan cumplir su rol en el desarrollo de los conglomerados.
- Se avanzó en la caracterización de nuevos COPs, lo que constituye un muy buen insumo y respaldo de información a la hora de definir y articular la política pública productiva del Uruguay.
- Se incorporaron y transfirieron nuevos conocimientos e información estratégica al conjunto de los actores de los COPs.
- Se favoreció la nivelación de información entre los diferentes actores de los COPs, reequilibrando el poder relativo de los actores basado en conocimiento y favoreciendo así la confianza y la cooperación.
- La experiencia del proceso de planificación y de las acciones realizadas hasta el momento, permitió, para el sector público, generar insumos para el desarrollo de políticas, y para el COP, fortalecer la identidad de los actores con la iniciativa.
- La acción de PACC constituyó una señal clara hacia el conjunto de los actores públicos y privados de la necesidad de planificación estratégica con lógica de mercado, lo cual constituye un primer paso imprescindible para el cambio de lógica que requiere este tipo de iniciativas centradas en la competitividad.
- Se elaboraron 40 proyectos que se encuentran en cartera.

## 7 Lecciones aprendidas

El PACC estableció, desde el inicio, un conjunto de factores críticos de éxito del principal trabajo realizado hasta aquí y punto de partida de la iniciativa, es decir, del proceso de elaboración de PRC de los COPs. Estos son:

- Apoyo político a nivel Ministerios sectoriales y Gobiernos municipales.
- Cooperación, confianza y motivación para el cambio por parte de los actores.
- Masa crítica de empresas participando dentro de un COP para crear impacto socio-económico.
- El proceso debe lograr el liderazgo pase rápida y naturalmente a los empresarios, que serán los actores principales en la generación de resultados derivados de los PRC.
- Resultados intermedios como estímulo y conformación del compromiso de los distintos actores.
- El proceso en su conjunto no deberá insumir un tiempo superior a ocho meses.

Tomando como punto de referencia estos factores, trabajamos en la identificación de lecciones aprendidas por los miembros del equipo del PACC durante este proceso de planificación. De los talleres y entrevistas realizadas surgen los siguientes aprendizajes centrales:

- Existe un desfase entre las demandas empresariales y la capacidad de respuesta pública, tanto en los tiempos como en la forma, en particular, por la falta de articulación a nivel de las distintas instituciones públicas de apoyo, tanto nacionales como municipales.
- La comunicación es vital todo a lo largo del proceso, especialmente para la generación de confianza y cooperación entre actores que, en su gran mayoría, tienen una “cultura” del trabajo individual.
- Es absolutamente necesario que los actores se apropien de la visión estratégica, para lo cual son ellos mismos quienes deben generarla.
- La iniciativa debe surgir de los mismos empresarios y no ser el resultado de una política “voluntarista” por parte del Estado; esto favorece el compromiso y la implicación de los actores. Además, es esencial captar, dentro de esa iniciativa, a los empresarios líderes y los actores relevantes para este proceso.
- Es de vital importancia lanzar acciones concretas durante el proceso de planificación, es decir, antes de finalizar el Plan Estratégico, con el objetivo de mostrar rápidamente resultados y ejecutividad por parte del Programa y mantener un alto nivel de implicación y motivación por parte de los actores.
- Los tiempos del proceso difieren según la realidad de cada conglomerado, por lo cual es principalmente el Programa el que tiene que desarrollar capacidad de flexibilidad para adaptarse a esas diferentes realidades.

## 8 Recomendaciones

### 8.1 Política de clusters en Uruguay

La primera recomendación pretende inducir un proceso de reflexión a nivel de políticas productivas en el Uruguay, para lo cual planteamos algunos interrogantes. A pesar de la amplia difusión de la temática de la competitividad, consideramos que cabe preguntarse cuáles son las particularidades de una política basada en conglomerados productivos en el Uruguay:

¿Dónde está(n) la(s) ventaja(s) competitiva(s) del Uruguay? De las entrevistas surge que todavía no hay un amplio acuerdo económico-político sobre esta cuestión. Por un lado, se apunta al “país productivo” con el fomento de la inversión extranjera directa en rubros intensivos en recursos naturales (por ejemplo, madera-celulosa, soja y arroz); por el otro, se promociona el “Uruguay natural” como marca país; y, finalmente, se intenta un posicionamiento en rubros con potencial y futuro basado en el talento humano (por ejemplo, software, audiovisual etc.). Sin dudas, un país no tiene que limitarse a fomentar una ventaja competitiva y es incluso recomendable tener una economía diversificada. Al mismo tiempo, existen ciertas tensiones entre las distintas fortalezas y potenciales que valen la pena ser evaluadas. La experiencia con los COPs de PACC podría ser una buena base empírica para nutrir esta reflexión sobre la política económica uruguaya.

Antes de comenzar a responder a esta pregunta, vale la pena también reflexionar sobre la realidad de Uruguay como *país pequeño*. Una característica de los países pequeños

es la limitación del mercado local que los empuja de forma especial a salir al exterior. Varios países pequeños como Finlandia, Holanda, Singapur o Nueva Zelanda son líderes en competitividad. Una ventaja de los países pequeños es la cercanía y el conocimiento directo (“acá nos conocemos todos”) de los actores. Estos factores facilitan la interacción y favorecen la creación de capital social. En la actualidad, los países pequeños se muestran especialmente ágiles para detectar nuevas tendencias de mercado y posicionarse en nicho específicos. Hasta hoy en día, el Uruguay parece aprovechar poco sus ventajas potenciales de ser país pequeño.

Otra pregunta que creemos conveniente plantear se refiere a la *coherencia de la política económica* uruguaya. ¿Hasta qué punto se toma la competitividad como hilo conductor de la política productiva? Durante las entrevistas, en especial con los representantes de los ministerios sectoriales, tuvimos la impresión que los conglomerados PACC y PACPYMES se encuentran todavía en una fase experimental y las iniciativas son más bien “observadas a la distancia”, en lugar de estar realmente integradas en la política de cada ministerio. Hay que reconocer que el éxito de los conglomerados depende no solamente de los gestores y actores dentro de los programas, sino también de la estabilidad macroeconómica y de un entorno favorable para las empresas. Para fomentar la competitividad de forma sistémica se necesitaría probablemente un diálogo más intenso entre los programas y los ministerios.

Por último, tanto en el programa PACC como en las demás instituciones públicas y privadas que visitamos, se utilizan los términos *sector* y *conglomerado* prácticamente como sinónimos. Al contrario, Michael E. Porter enfatiza que el cluster suele atravesar varios sectores, por ejemplo, incluyendo elementos de la producción primaria, del procesamiento industrial y de los servicios de apoyo, lo cual se corresponde a la idea de cadena de valor que aglutina también actividades de varios rubros. Esta distinción no es solamente semántica, sino institucionalmente relevante a la hora de definir políticas productivas e iniciativas de apoyo a la competitividad. Sobre todo en sectores tradicionales que han establecido una forma organizacional que apunta más a la conservación y protección que a la innovación y la competencia. La distinción y buena comprensión de estos conceptos es un aspecto fundamental también para los actores de los COPs. Vemos, por ejemplo, con cierta cautela que, en algunos casos, se haya identificado al gremio de un sector como la entidad encargada de la gestión del COP. En este sentido, es importante la apertura de los GGC a nuevos integrantes, sean a empresas del mismo o de otros rubros, sindicatos de trabajadores o universidades u otras instituciones académicas, así como una reflexión participativa sobre estos conceptos.

## 8.2 Lineamientos políticos y ministerios

Una característica del fomento de conglomerados es la colaboración privada-privada, pública-privada y pública-pública. En el sector público existe, para cada COP, un ministerio de referencia que inicialmente propuso el COP al PACC. Los Grupos de Apoyo (GA) están integrados por varios ministerios e instituciones públicas y facilitan, hasta donde les es posible, la colaboración horizontal entre los distintos ministerios sectoriales. Sin embargo, durante el trabajo de campo realizamos entrevistas con los Ministerios de referencia y se encontraron posiciones bien distintas en relación a

los COPs, posiciones que habría que revisar con vistas a alinear las visiones y el apoyo brindado:

- El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) es referente para los COPs de apicultura, arándanos y vitivinícola. Al momento de la entrevista, estaba asumiendo su cargo un nuevo ministro. Los interlocutores comunicaron que el mismo ministerio estaba actualmente en una fase de reflexión sobre la relevancia de los COP en el marco de su estrategia. Aparece la idea de que, hasta hace poco, los COPs eran vistos más como una actividad de la OPP que del ministerio.
- El Ministerio de Industria y Energía (MIEM) es referente de los COPs piedras preciosas, vestimenta, calzado y marroquinería y software. A la vez, es el Ministerio responsable del programa hermano PACPYMES. El entrevistado se mostró muy crítico frente a la gestión del programa PACC y reivindicaba una ejecución más rápida de los proyectos.
- El Ministerio de Turismo (MINTRUD) es referente del COP del Turismo en Colonia y, a la vez, ve en el turismo un tema transversal de todos los COP (por ejemplo, las rutas de vino para turismo vitivinícola). De hecho, hubo poca integración del tema turístico en los otros COP.
- El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) es referente del COP Audiovisual. Entrevistamos al director del Instituto Nacional de Audiovisual (INA) que lidera la acción pública en el tema. El INA nació en el contexto de la promoción del cine (programa Ibermedia) y recientemente está ampliando su mirada al sector audiovisual. La relación con el heterogéneo sector empresarial es todavía incipiente.

En relación a esto, creemos necesario señalar que la división de los ministerios por temas no corresponde a la lógica de COP. A pesar de la existencia de un GA, no existe una ventanilla única para el sector empresarial. Sugerimos, entonces, trabajar en la integración de políticas de fomento, sus regulaciones específicas y de la infraestructura de apoyo, en particular, a través de proyectos catalizadores, es decir, con fuerte influencia potenciadora y/o multiplicadora para el COP.

El programa PACC tiende a concentrarse en IRCs que requieren financiamiento, mientras la regulación del sector y las condiciones del entorno empresarial quedan en el ámbito de los ministerios responsables. Ya que los actores económicos no distinguen entre competencias del programa PACC y de los ministerios, sería importante incluir en el campo de acción de PACC la simplificación de trámites y de otras regulaciones importantes para la competitividad de los COPs.

El rol de los Gobiernos municipales es generalmente secundario. Las excepciones son los COPs con un claro foco local, como en Colonia (turismo) y Artigas (piedras preciosas). También hay un notable protagonismo municipal en la cooperación con los apicultores.

Destacamos como muy positiva la interacción entre PACC y PACPYMES, regulada por un convenio marco de colaboración. Los dos programas se alinean con la estrategia nacional para el desarrollo de un país productivo, definida por el gobierno. Así mismo, y en sentido inverso, sería importante abrir canales para favorecer que las lecciones aprendidas por los programas puedan retroalimentar la estrategia nacional.

### 8.3 Metodología y ejecución

En el caso del programa PACC, cada COP contaba con una visión formulada en su Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC); igualmente, fue nuestra tarea como evaluadores verificar si los actores la compartían y la utilizaban como “norte” de su acción colectiva. Así, analizamos la visión en el marco de la perspectiva del conocimiento.

Las pautas metodológicas del programa PACC corresponden al debate científico actual y las recomendaciones recientes de los practicantes internacionales. Sin embargo, a pesar de la sintonía de la metodología de PACC con el estado del arte (“state of the art”) científico y práctico internacional, sugerimos reflexionar sobre posibles variaciones metodológicas:

1. *Protagonismo del sector empresarial*: En la literatura encontramos un cierto escepticismo respecto a que el Estado sea capaz de identificar los sectores con más potencial (“picking the winners”). Si se quiere dar protagonismo al sector empresarial, cabe preguntarse porqué los privados no pueden presentar sus iniciativas directamente al programa, sin requerir el visto bueno de ministerios o intendencias.
2. *Fallas del mercado*: Los economistas acepten la intervención del estado cuando existen fallas de mercado. Estas pueden ser falta de transparencia y falta de información, barreras de entrada para nuevos competidores, falta de masa crítica y efectos externos. Al contrario, los diagnósticos de PACC no hicieron mucho énfasis en analizar estas fallas, sino que suponen ex ante la utilidad del apoyo público. En el peor de los casos, sobre todo en algunos sectores tradicionales, se creó la expectativa de que se trata de un nuevo mecanismo de subvención y protección del sector. Así, recomendamos incluir en los trabajos para los PRC un diagnóstico de tales fallas.
3. *Entorno favorable a los negocios*: La gran mayoría de las iniciativas de fomento de la competitividad recurren al co-financiamiento del programa PACC. Esto responde a la propia lógica de apoyo del Programa. Eso crea no solamente el recién mencionado riesgo de distorsión del mercado, sino también este afán del apoyo financiero que suele infra-valorar la oportunidad de desburocratización y creación de un entorno favorable para el emprendedurismo.
4. *Ganancias rápidas (“quick wins”)*: La pauta metodológica de PACC subraya la necesidad de producir resultados intermedios para motivar a los actores. Para muchos actores empresariales el proceso de planificación requiere un tiempo muy superior al horizonte habitual de trabajo del empresario. Para ganar momentum desde el principio de la iniciativa sería importante identificar proyectos de aplicabilidad inmediata. Estos proyectos podrían ser realizados con recursos de los propios actores del COP y pueden mostrar resultados visibles a muy corto plazo.
5. *Flexibilizar la planificación*: La pauta metodológica prevé un proceso de doce meses para elaborar, aprobar y lanzar el PRC. Esta secuencia incluye como fase previa tres meses para la convocatoria y selección. Así, queda un máximo de ocho meses para la elaboración del plan. Cuando el COP ya tiene un antecedente previo de colaboración, es muy probable que no se requiera realizar toda la secuencia. En

otros casos podría ser posible comenzar con las primeras iniciativas de fomento del reforzamiento de la competitividad antes de la aprobación formal del plan. En consecuencia, sería recomendable flexibilizar el proceso de planificación y tomar la secuencia más bien como un eje orientador que como un reglamento rígido.

6. *Pensar en escenarios*: Los PRC, una vez terminados, requieren una actualización continua. Por los cambios de las condiciones del entorno (por ejemplo, nadie pensó en la desvaloración del USD) y por la dinámica interna de un COP, se requiere la adaptación permanente del diagnóstico y, en consecuencia, la revisión de las IRC. Así, sería útil que diferentes escenarios sean un elemento clave de la actualización continua de los PRC. En este marco, las IRC debieran mostrarse “robustas” frente a varios futuros posibles.
7. *Mirada externa del consultor-experto*: La metodología de PACC da un fuerte papel al experto consultor en la elaboración del PRC. Una persona que conoce bien el rubro y las buenas prácticas internacionales aporta una mirada externa y podría confrontar a los actores con una realidad poco conocida. La posición del experto permite una mirada externa y podría favorecer que los actores salgan de su posición de confort. A la vez, existe el riesgo de que los actores vean al PRC como un insumo externo y no se lo apropien como reflexión y “producto” propios.
8. *La perspectiva del cliente*: Nos encontramos repetidas veces con una preponderancia de la perspectiva doméstica. Aunque la pauta metodológica recomendó empezar el diagnóstico de una “...cadena [de valor] por el consumidor y yendo hacia atrás... (pensar desde el negocio)...”, raras veces encontramos en los diagnósticos una encuesta de los clientes en el exterior (excepción fue el COP del software). Por supuesto, también el consultor experto puede transferir su conocimiento sobre los requisitos de los clientes internacionales, pero es mucho más potente recibir la información directamente del comprador y aprender de ellos (enfoque del IDS “learning from global buyers”).
9. *Rol del Facilitador*: El facilitador es una persona que trabaja continuamente con los actores del COP. En el caso del PACC, los facilitadores asumen más un papel de coordinadores y administrativos. Sería imaginable, y sobre todo útil para la sustentabilidad de los COPs, que los facilitadores asuman un papel más gerencial. A la vez, hay que estar atentos a que no se produzca una sobre identificación del facilitador con el COP: éste no debe sustituir el liderazgo empresarial y su rol requiere una cierta neutralidad.
10. *Intercambio entre COP*: Una experiencia productiva del proceso de evaluación fueron los encuentros entre COPs. Los actores de cada COP, especialmente cuando su producto se encuentra en la misma fase del ciclo de vida, pueden aprender de la forma en que otros COP gestionan sus procesos. A través de un sistema del Benchmarking interno de PACC se podría sistematizar el intercambio.
11. *Investigación acompañante*: Para la sistematización de los procesos de aprendizaje podría ser muy útil estrechar la colaboración con la academia. Un Instituto de Competitividad como el de la Universidad Católica u otras entidades parecidas podría ser un socio relevante de PACC. Esto requería también un cambio de ópti-

ca del investigador saliendo de la torre de marfil y realizado una investigación de acción.

#### 8.4 Selección de nuevos COPs

Una tarea de la misión consultora es generar las bases para la selección de nuevos COPs. Partimos de las dos experiencias previas de selección de los nueve COPs actuales:

1. En la primera convocatoria se seleccionaron cuatro conglomerados entre dieciocho candidatos (calzado y marroquinería, vestimenta, piedras preciosas y vitivinicultura). Los criterios de selección fueron las características de la región de impacto (alto desempleo y bajo índice de desarrollo humano), la competitividad (crecimiento de exportaciones) y la aglomeración territorial. El indicador de región fue ponderado con 50%, igual a la suma de los otros dos.
2. La segunda convocatoria añadió con el grado de importancia estratégica un criterio cualitativo. Además, se varió la ponderación reduciendo significativamente el peso de la situación económica de la región. De hecho, se renunció a aplicar el criterio de la aglomeración y del relacionamiento por la asimetría de información disponible. Fueron seleccionados cinco COPs (Arándanos, Audiovisual, Apicultura, Software y Turismo Colonia) de las once propuestas presentadas.

Si miramos la ubicación de los COPs seleccionados en el Ciclo de Vida del Producto, encontramos que los COPs de la segunda convocatoria se encuentran en las fases tempranas del ciclo y los de la primera selección en la fase tardía. A partir de esta constatación, sugerimos entonces algunas preguntas y tesis para profundizar:

- ¿Cuáles fueron las conclusiones de la primera convocatoria? ¿Cuáles son las lecciones aprendidas de la segunda convocatoria?
- El concepto de cluster se funda en la aglomeración geográfica de las empresas e instituciones de apoyo. Al inicio del programa PACC, este argumento fue relativizado por el tamaño reducido del país en sí (“un estado de los EEUU es tan grande como todo el Uruguay”) y se concluía que la concentración geográfica no era tan relevante. Sin embargo, la cuestión de la concentración geográfica apareció seguido durante la evaluación, con lo cual cabría preguntarse sobre su importancia
- El paralelismo de dos programas de fomento de clusters y cadenas, PACC y PACPYMES, es una gran oportunidad para el intercambio y la mejora continua. En PACPYMES se habla también de una primera (Turismo Punta del Este, Ciencias de la Vida, Quesería Artesanal San José y Colonia, Logística y Transporte, Fray Bentos Competitivo) y una segunda generación de clusters (Turismo en Rocha, Industria Naval en Montevideo, Hortifruticultura en el Litoral Norte). En relación a la selección de los COPs: ¿Cuáles fueron las lecciones aprendidas en PACPYMES? ¿Qué puede aprender PACC de ellos y al revés?
- Uruguay cuenta hoy en día con 18 iniciativas de conglomerados. Conociendo el tamaño del país y su economía, ¿es necesario y viable el fomentar nuevas iniciativas de clusters?

- El nuevo debate sobre “cluster creativos” nos muestra varios ejemplos tan interesantes como extraños como el del cluster del carnaval de Trinidad y Tobago. ¿Por qué no pensar en un cluster del carnaval o del tango en Montevideo?

Partiendo de esta realidad de país pequeño, vemos más oportunidades para trabajar en la interconexión e integración de los conglomerados existentes que en la incorporación de nuevos COPs. Sugerimos, entonces, reflexionar sobre el fomento de iniciativas transversales, más allá de las demarcaciones de los sectores tradicionales. Por ejemplo, entre el conglomerado Audiovisual y el cluster de logística de PACPYMES. Otro tema transversal podría ser el diseño. Bajo el título “Plan Nacional de Diseño (PND)” existen varias iniciativas en Europa y otros países sudamericanos. Un ejemplo a estudiar podría ser el PND en Argentina, que corta transversalmente varias cadenas de valor con el propósito de estimular la demanda del diseño en los distintos sectores y eslabones productivos (industrias de gas vehicular, madera y mueble, maquinarias agrícolas y manufacturas de cuero).

Finalmente, otro punto relacionado con la selección de COPs que nos parece necesario abordar es el de las “puertas de salida”: ¿Cómo discontinuar iniciativas de promoción de COPs que no funcionan? Durante el proceso de selección de COPs puede ocurrir que la definición del COP (producto/s principal/es, delimitación, instituciones de apoyo, etc.) sea equivocada conceptual u operativamente. Sugerimos que el PACC incorpore metodológicamente los mecanismos que le permitan redefinir el COP y redireccionar el esfuerzo de apoyo.

## 8.5 Sistema de monitoreo

Terminamos nuestro informe con algunas sugerencias para un sistema de monitoreo del programa.

El responsable ejecutivo de PACC nos facilitó un estudio del 27 de diciembre de 2007 que define una línea de base con los principales indicadores relevantes para cada COP, que permiten caracterizar su situación competitiva y servir para un futuro monitoreo de la evolución del proceso de la mejora de competitividad. El estudio confirma la utilidad de un tablero balanceado para la dirección del Programa y propone tomar como marco básico los factores determinantes de la competitividad mencionados en el “diamante de Porter”. Adicionalmente, se propone considerar aspectos relacionados con el capital social y la institucionalización de los COPs.

Los puntos fuertes del estudio son:

- Parte de la lógica del programa (marco lógico) y verifica indicadores relevantes.
- Se invirtió mucho esfuerzo en buscar indicadores significativos.
- Incluye dimensiones relevantes de un Cuadro de Mando Integral (competitividad del sector, determinantes y procesos).

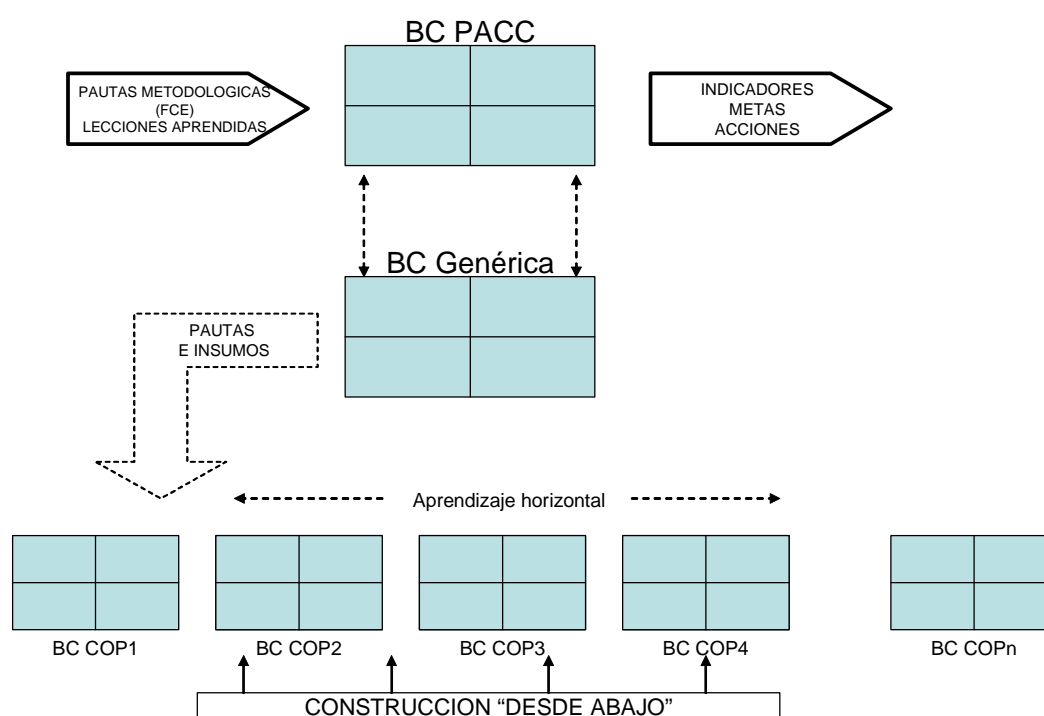
Debilidades

- La perspectiva de la demanda y de los compradores (globales) no está incluida en el sistema. Así se excluye una dimensión clave para mejorar la competitividad.

- El sistema de monitoreo está pensado desde arriba. Sirve más a las necesidades de control del programa que al proceso de aprendizaje de los actores del COP, es decir, no incluye la participación de los actores del COP en el diseño y en la actualización.

En nuestro trabajo utilizamos la Brújula de Competitividad exclusivamente como un instrumento de evaluación. Esta aplicación del instrumento facilitó el intercambio y el aprendizaje de los integrantes de la unidad gestora y de los actores e instituciones de apoyo de cada COP. De hecho, la Brújula de la Competitividad debe ser considerada, ante todo, como un instrumento de aprendizaje y comunicación y, en este sentido, permite y debe respetar los tiempos del COP. Durante las entrevistas, varios actores de los COPs confirmaron la necesidad de un instrumento de monitoreo y apreciaron la reflexión en base a los FCE. Vemos factible, entonces, que PACC utilice la Brújula como un instrumento de gestión y monitoreo, tanto a nivel de cada COP como a nivel del programa. Sugerimos la siguiente estructura genérica para el diseño de un sistema a nivel de los COPs y del PACC:

### Esquema del sistema de seguimiento con BCs



### Sugerencias:

- Las Brújulas de cada COP deben ser elaboradas por los mismos actores del COP. Las Brújulas presentadas en este informe pueden ser un insumo, pero no deben ser tomados como producto final.
- Involucrar a los actores de los COPs en la identificación de FCE e indicadores. Así se aprovecha el diseño de un sistema de gestión y monitoreo para el proceso de aprendizaje del COP.
- La Brújula de la Competitividad es un instrumento dinámico y flexible. No se desarrolla en sólo un taller, sino que requiere varias rondas (“loops”) de reflexión y ajuste.
- El intercambio a partir de la reflexión horizontal sobre las Brújulas favorece el aprendizaje y mejora del instrumento.
- Reducir el número de FCE y de indicadores para que sean manejables por los actores de los COPs. Seguir el principio MAREA: Medible, Alcanzable, Relevante, Específico y Acotado.

## 9 Bibliografía y material consultado

### 9.1 Bibliografía

Carpinetti, Luiz Cesar Ribeiro, Gerolamo, Mateus Cecilio and Galdámez, Edwin Vladimir Cardoza, "Continuous Innovation and Performance Management of SME Clusters" . Creativity and Innovation Management, Vol. 16, No. 4, pp. 376-385, Diciembre 2007

CEPAL, Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas, Santiago de Chile, noviembre 2005

Kaplan, Robert S./ Norton, David, Mastering the Management System; in: Harvard Business Review, January 01, 2008

Meyer-Stamer, Jörg/ Harmes-Liedtke, Ulrich, Como Promover Clusters, mesopartner workingpaper, 08, 2005

OECD, Competitive Regional Clusters, National Policy Approaches, 2007

Pietrobelli, Carlo/ Rabellotti, Roberta: Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina. El papel de las políticas, Banco Interamericano de Desarrollo, Febrero de 2005

Porter, Michael Clusters and Competition. New Agendas for Companies, Governments, and Institutions, 197 sig.; en: On Competition, Harvard 1998

Schmitz, Hubert, Value Chain Analysis for Policy Makers and Practitioners, ILO, 2005

Sölvell, Örjan/ Lindquist, Göran/ Ketels, Christian: The Cluster Initiative Greenbook, Goeteborg, Svecia, 2003

## 9.2 Documentos

- PACC, Términos de Referencia – OBRA, Evaluación de lo actuado y propuesta de mejora
- PACC, Pauta Metodológica para la ejecución del componente I, elaboración de PRCs
- PACC, Informe consultor sin título, línea de base con indicadores relevantes a cada COP, 29 de diciembre 2007
- PACC, Reglamento Operativo, Noviembre de 2006
- PACC, Matriz de Marco Lógico del Programa
- PACC, Plan Estratégico (PRCs) Apicultura
- PACC, Plan Estratégico (PRCs) Arándanos
- PACC, Plan Estratégico (PRCs) Audiovisual
- PACC, Plan Estratégico (PRCs) Calzado y Marroquinería
- PACC, Plan Estratégico (PRCs) Piedras Preciosas
- PACC, Plan Estratégico (PRCs) Software
- PACC, Plan Estratégico (PRCs) Turismo en Colonia
- PACC, Plan Estratégico (PRCs) Vestimenta
- PACC, Plan Estratégico (PRCs) Vitivinícola
- PACC, Procedimiento y resultados calificación, 2do llamado, sin fecha
- PACC, Marco conceptual, <http://www.diprode.opp.gub.uy/pacc/9.pdf>
- DINAPYME/ DIPRODE, Ampliación convenio marco de colaboración PACPYMES (MIEM/ DINAPYME) y PACC (OPP/ DIPRODE), 2006
- PACC, Memoria Anual, Diciembre 2007

## 9.3 Páginas Web

- <http://www.diprode.opp.gub.uy/pacc/>
- <http://www.industria.gov.ar/plandise/>
- <http://www.creativeclusters.com/>