

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN (JICA)
SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN, PARAGUAY

ESTUDIO SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY (EDEP)

Informe para la Comisión de Supervisión de JICA (ICS V)

Los Protagonistas de Competitividad y Desarrollo

DICIEMBRE, 2000



Nota

Este Informe fue preparado por Acción para el Desarrollo, Sr. Akio Hosono, Sr. Kazuchika Sato, Sr. Oscar Caseres y Sr. Hisatoshi Tajima con el fin de facilitar la difusión y potenciar el uso de EDEP. Acción para el Desarrollo es una entidad privada, autónoma, sin fines de lucro, dedicada a identificar, generar e impulsar emprendimientos rentables, innovadores, ambientalmente sustentables, con efecto multiplicador, para motivar y lograr la participación del sector privado, a fin de contribuir al desarrollo económico del Paraguay. Acción para el Desarrollo preparó la Parte II y todos los anexos del Presente Informe. Sr. Akio Hosono es Profesor de la Universidad de Kobe, Japón y Presidente de la Comisión de Supervisión de la JICA (EDEP), quien preparó la Parte I del Informe. Sr. Kazuchika Sato de la Comisión de Supervisión de la JICA y Sr. Oscar Cáceres del Ministerio de Industria y Comercio de la República de Paraguay prepararon la Parte III del Informe. Sr. Hisatoshi Tajima, Profesor de la Universidad Internacional de Josai, Japón y miembro de la Comisión de Supervisión de JICA preparó la Parte IV del Informe. Los autores están conscientes que, dada la importancia del tema, es necesario profundizar, mejorar o modificar el Informe y agradecen a todos los que colaboraron en su preparación. Sin embargo, las opiniones expresadas son de los autores. Este Informe no expresa necesariamente los programas institucionales de la JICA. Se prohíbe su reproducción total o parcial, sin autorización de la JICA.

CONTENIDO

Parte I.

Los Protagonistas de Competitividad y Desarrollo, Organizaciones Promotoras y Agendas de Acción	1
--	---

Parte II.

Diseño de la Organización Promotora del “Estudio sobre el Desarrollo Económico la República del Paraguay (EDEP)”	13
---	----

Parte III

Los Protagonistas de Competitividad y Desarrollo, Organizaciones Promotoras y Posibles Líneas de Acción en el Sector Agropecuario	61
--	----

Parte IV

Los Protagonistas de Competitividad y Desarrollo, Organizaciones Promotoras y Posibles Líneas de Acción en el Sector Industrial	81
--	----

Parte I.

Los Protagonistas de Competitividad y Desarrollo, Organizaciones Promotoras y Agendas de Acción

Los Protagonistas de Competitividad y Desarrollo, Organizaciones Promotoras y Agenda de Acciones

1 Criterios Básicos

Las estrategias de competitividad propuestas en los capítulos anteriores probarán su validez para la economía paraguaya sólo si pueden implementarse con éxito. Su utilidad depende de la forma en que estas estrategias sean aplicadas por los propios protagonistas del país, para lograr la competitividad especialmente en las áreas de exportación e inversión. Sólo podrá lograrse el desarrollo sostenible con la activa participación de actores nacionales y extranjeros, en la implementación de las estrategias de alcance nacional, sectorial, regional, de *cluster* y otras.

Los tres elementos necesarios para la puesta en marcha de estas estrategias son: la organización promotora, las unidades ejecutoras compuestas por los actores protagonistas y una agenda de acciones. Existen ya, de hecho, algunos organismos que pueden llevar adelante la parte básica de la estrategia de alcance general.

El éxito en la implementación de la estrategia de competitividad y desarrollo depende de diversos factores, pero fundamentalmente de los propios protagonistas. Al proponer la organización promotora y la agenda de acciones, es necesario considerar, entre otros, los siguientes aspectos relevantes:

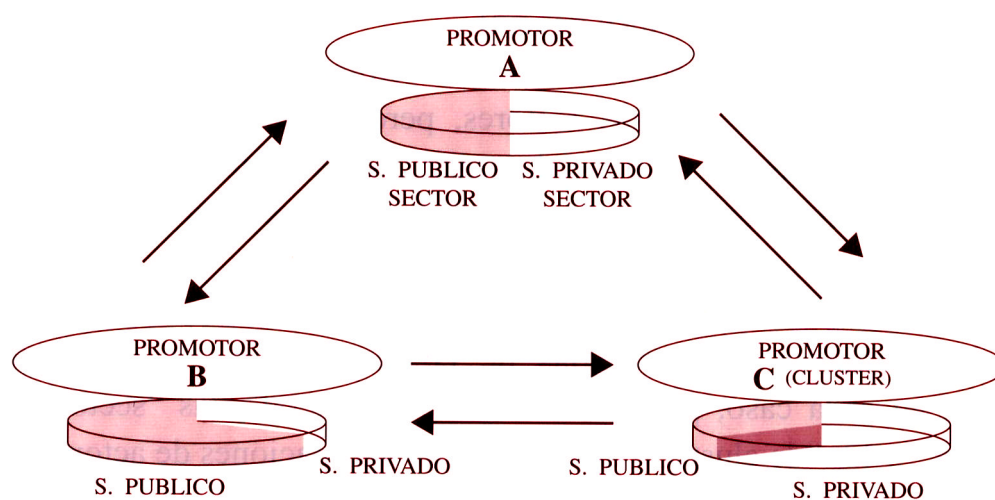
- A) Los protagonistas principales de competitividad y desarrollo difieren según la naturaleza de estrategias de competitividad. Es decir, serán diferentes en cada caso, para las de “alcance general”, las “sectoriales o regionales”, y las “de cluster o de otro tipo de agrupaciones de actores”,
- B) La capacidad de los protagonistas, y
- C) Las características de las “instituciones” y aspectos relacionados.

Respecto al punto A, el IEC distingue el grado de participación de los sectores públicos y privados según la naturaleza de las estrategias, en especial entre la de clusters y las demás, como lo demuestra el Gráfico 8.1. Por ejemplo, la participación del sector público en la promoción de las estrategias de clusters es mínima, pero adquiere más importancia en las restantes.

Esto conduce al punto B: el Informe de Desarrollo Mundial¹ clasifica las funciones del Estado en tres categorías: básicas, intermedias y proactivas o activistas. Dicho Informe enfatiza que las funciones del Estado deben ajustarse a su capacidad y por lo tanto sólo puede incrementar sus funciones a medida que su capacidad sea fortalecida.

Por ejemplo, los países con baja capacidad estatal deben focalizar esfuerzos en las funciones básicas de proveer bienes públicos “puros”, como la protección de derechos de propiedad, la estabilidad macroeconómica, el control de enfermedades infecciosas, la provisión de aguas corrientes, los caminos, etc.² En esta clasificación de las funciones del Estado, las iniciativas relacionadas a los clusters se incluyen en el tercer grupo (véase el Cuadro 1), apoyando la propuesta de participación mínima del Estado en la promoción de los mismos. (Véase el Gráfico 1)

Gráfico Propuesta de las Organizaciones Promotoras de IEC



nota: Preparados por el autor para fines ilustrativos con ciertas modificaciones mínimas.

¹ Publicación anual del Banco Mundial

²World Bank, *World Development Report*, 1997, pp. 26-27

Cuadro 1: Estado, niveles de funciones

Funciones básicas	Funciones intermedias	Funciones proactivas
<i>Provisión de bienes públicos puros:</i> Defensa Leyes y orden Derecho de propiedad Manejo macroeconómico Salud pública	<i>Direccionar las externalidades (Addressing externalities):</i> Educación básica Protección de medio ambiente <i>Regulación de monopolios:</i> Regulación de los servicios públicos Políticas antimonopolio <i>Solucionar problemas de información imperfecta:</i> Seguro (de salud, vida, y pensiones) Regulación financiera Protección de consumidores	<i>Coordinación de actividades privadas:</i> Fomentar el mercado Iniciativas de cluster
<i>Protección de los pobres:</i> Programas contra la pobreza Rescate en desastres	<i>Provisión de seguridad social:</i> Pensiones redistributivas Subsidios familiares Seguro de desempleo	<i>Redistribución:</i> Redistribución de los activos

Fuente: Preparado por el autor en base del documento citado del Banco Mundial.

En los tres niveles de funciones, las del primer grupo se refieren al direccionamiento de las fallas del mercado (addressing market failure) mientras las del segundo atienden al mejoramiento de la equidad social.

De acuerdo a este esquema, el protagonista clave de la estrategia de alcance general es indudablemente el Estado, puesto que dicha estrategia consiste en cumplir las reformas de “primera generación”, tal como se discutió en el capítulo I. Cabe reiterar que al Estado competen prioritariamente sus funciones básicas o mínimas. Existen prioridades en el cumplimiento de dichas funciones, de acuerdo a las características y capacidades del Estado paraguayo.

Coincidimos con el Informe preparado por el Banco Mundial, sobre las funciones prioritarias que el Estado paraguayo debe cumplir: a) estabilidad macro-económica, b) marco institucional y legal que otorgue eficiencia al mercado, c) servicios públicos transparentes, d) información del mercado, e) infraestructura básica y f) protección del medio ambiente. (Véase el IEC Resumen, p.129)

El IEC propone dos etapas a la participación del Estado en los esfuerzos de promoción: una inmediata, que corresponde a las condiciones actuales y otra “futura”, referida a posibles condiciones del porvenir, cuando ya esté avanzada la descentralización de las funciones estatales.

En lo relativo al punto C, al formular enfoques o esquemas de organización de promoción y la agenda de acciones, deben tomarse cuidadosamente en cuenta las características de la sociedad, comunidad e instituciones relacionadas a los sectores, regiones o agrupaciones de actores.

Conviene explicitar qué se entiende por “institución”, ya que este concepto está estrechamente relacionado con la implementación de la estrategia de competitividad y desarrollo y con sus protagonistas. Según el Informe de Desarrollo Mundial 1999/2000, las “instituciones” abarcan un conjunto de reglas formales e informales que determinan acciones de los individuos y organizaciones, y las interacciones de los participantes en el proceso de desarrollo.

La infraestructura institucional de una economía abarca dos áreas primarias: la primera incluye capital y normas sociales -reglas no escritas de comportamiento que permiten la cooperación y solución de controversias, con bajos costos de transacción. La segunda incluye normas legales formales, que aseguran el cumplimiento de los contratos, el respeto

a los derechos de propiedad, la resolución de quiebras y garantías a la libre competencia.

La eficacia de los mercados, que en sí mismos son instituciones, depende de la fuerza de las otras instituciones que los apoyan, en el sentido de hacer cumplir las expectativas de los agentes en lo relativo a los procedimientos que rigen sus transacciones. Las instituciones afectan los modos de participación y negociación entre los grupos, y mediante el efecto de sus incentivos, forman la naturaleza de las reacciones y las respuestas de los agentes.³

2 Formación de la Organización Promotora

En el marco de los criterios básicos explicados arriba, pueden diseñarse diferentes tipos de organizaciones promotoras. El IEC propone tres tipos de organismos: Promotor de la Estrategia de Desarrollo “EDEP” (en adelante, Promotor A), Promotor de la Estrategia por Sectores y de la destinada a resolver los factores generales que impiden la competitividad (en adelante, Promotor B) y Promotor de la Estrategia de Cluster (en adelante Promotor C). (Véase la síntesis del esquema en el Gráfico 1)

Señalando los aspectos relevantes para proponer una organización de promoción en el Paraguay, el IEC especifica en forma concreta las actividades de los tres tipos de Promotores, y señala el tipo de participantes en cada uno de ellos.

Se propone que las actividades del Promotor A consistan en promover la estrategia de desarrollo en general, supervisar el progreso del programa de trabajo, firmar acuerdos sobre los programas/proyectos de acción, solicitar la formulación de las políticas/presupuestos al gobierno central y otorgar asistencia técnica y asesoramiento.

El Promotor B tendrá como actividades discutir los programas/proyectos necesarios para implementar las estrategias propuestas, resolver los factores generales que impiden la competitividad y la estrategia por sectores, solicitar al gobierno la formulación de las

³ Esta parte se basa en el informe citado arriba del Banco Mundial. Las frases originales en inglés fueron traducidas al castellano por el autor del presente Informe.

políticas y los presupuestos necesarios para asegurar los programas/proyectos acordados, discutir nuevos programas/proyectos futuros relativos a los clusters y solicitar al gobierno central la formulación de las políticas/presupuestos que considere relevantes.

Las actividades propuestas para el Promotor C son difundir la idea del cluster en toda la región y el país, incentivar a todas las personas interesadas a unirse al cluster, liderar la formación y desarrollo del cluster, proponer o adoptar soluciones a los nuevos problemas que surjan durante el desarrollo del cluster, y obtener o facilitar asistencia técnica y asesoramiento cuando sea necesario.

El IEC señala que el Consejo Económico Asesor (ya existente) podrá jugar roles del Promotor A y que el Consejo Nacional de Política Económica y Financiera (también existente) podrá asumir funciones del Promotor B. Considera conveniente crear un nuevo organismo específico, para cumplir roles del Promotor C. (Para mayor detalle, véase el IEC)

Además se propone dos enfoques de la participación del Estado en estos esfuerzos de promoción, como se mencionó anteriormente. Uno es de inmediato que corresponde a las condiciones actuales y el otro es de “futuro” que se refiere a las posibles condiciones en el futuro en que esté bien avanzada la descentralización de las funciones del Estado.

Por otra parte, el ICS V (en su Parte 2) sugiere formar un “Promotor de Cluster Competitivos e Innovadores (PCCI)”, con las funciones de crear y fortalecer los cluster, localizar nuevos cluster, y hacer de nexo entre estos y el Gobierno, proporcionando información y proponiendo las políticas públicas necesarias para el desarrollo de los cluster.

Existirían varias formas de integrar el PCCI:

- a)* Crearlo mediante estímulos al sector privado por la vía de concursos, o directamente proponiendo a grupos específicos de empresarios con experiencia en competitividad e innovación,
- b)* Mediante concurso entre ONGs existentes, hacer la concesión del PCCI a una de ellas, previa adaptación de sus objetivos, o
- c)* Instalarlo en una dependencia estatal, como la STP.

El anexo IV de ICS V puede funcionar como modelo para el perfil de la Organización Promotora del EDEP, y servir para el concurso público de instituciones interesadas en promocionar el EDEP, de conformidad a la opción *b* presentada arriba.

La opción *a* tiene ventajas sobre la *b*, ya que en la estructura interna de funcionamiento del PCCI y sus funciones podrían ser estructurados a la medida del EDEP. A la inversa, la ventaja de la opción *b* sobre la *a* es la disponibilidad de un grupo ya formado, con infraestructura y experiencia para los trabajos del EDEP.

El ICS V especifica cuales podrían ser las funciones iniciales del PCCI:

1) Impulsar el desarrollo de los cluster en las áreas seleccionadas por el EDEP.

2) Identificar aquellos sectores en los cuales los productores nacionales de bienes y servicios posean ventajas comparativas.

3) Formular recomendaciones al Gobierno y al Sector Privado para el aprovechamiento de tales ventajas, teniendo en cuenta la estructura productiva nacional, regional y sectorial.

4) Definir y desarrollar indicadores de competitividad que le permitan evaluar la situación de los sectores productivos y de las empresas, en comparación con los de otros países.

5) Establecer indicadores de gestión sobre la actividad exportadora de los distintos sectores de la producción nacional y regional

6) Analizar el costo de los factores que inciden sobre la competitividad de las exportaciones, frente a terceros países.

7) Elaborar un plan de actividades semestral, dirigido a apoyar los Consejos Asesores a nivel central y departamental.

8) Actuar como secretaría técnica de los comités sectoriales agrícolas, ganaderos, agroindustriales e industriales.

9) Interceder ante los Gobiernos Central, Departamentales o Municipales buscando mejorar las políticas públicas que favorezcan la competitividad de los cluster.

10) Gestionar y ejecutar la cooperación técnica internacional destinada a apoyar el desarrollo económico.

11) Impulsar el desarrollo sustentable de nuevos Promotores de Cluster, mediante la asistencia técnica y la canalización de fondos de cooperación técnica internacional.

Se propone como autoridad superior del PCCI un Consejo, cuyos miembros deberían ser consensuados entre el sector privado y el Gobierno, en primera instancia. Posteriormente el sistema de renovación sería fijado

por los estatutos del PCCI, de modo a asegurar total autonomía y el más alto nivel de representatividad. Sería de gran importancia incorporar entre los miembros de este Consejo a representantes de los Organismos Internacionales, incluso expertos residentes en el exterior que podrían participar a través de los modernos mecanismos de telecomunicaciones existentes.

El PCCI deberá contar con una Dirección Ejecutiva, responsable de las cinco áreas de actividades detalladas a continuación.

a) Área de Oferta Productiva: le compete analizar la producción y establecer la interacción entre el sector productivo (empresarios y gremios) y los Ministerios de Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería y ProParaguay. El análisis de la producción nacional abarca dos dimensiones, la nacional y la regional. Es a través de este grupo que se manejan las cadenas productivas y los clusters. Igualmente, y se lleva a cabo la coordinación con la Dirección General de Estadísticas y Censo, para la actualización permanente de bases de datos de la producción nacional. También podrán impulsarse acuerdos de cooperación entre sectores y el Gobierno, de modo a comprometer las partes en las cuestiones específicas relacionadas al desarrollo.

b) Área de Productividad Macro: se encargaría de dar seguimiento a las conclusiones de las mesas de trabajo y de los seminarios de Competitividad. Le compete además diseñar el cronograma para actualizar la cuantificación de los sobrecostos en que incurren no sólo los exportadores, sino también los inversionistas extranjeros y productores nacionales. Aquí se manejan las relaciones interinstitucionales con el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, la Administración Nacional de Navegación y Puertos, el Ministerio de Justicia y Trabajo, el sector financiero, los entes de tramitación (Ministerio de Hacienda, Aduana, IPS, etc.), entre otros. Por último debe elaborar análisis anuales de competitividad, e iniciar y actualizar permanentemente una Encuesta Nacional de Competitividad.

Ya está en funcionamiento el Consejo Mixto de Valoración y Fiscalización, creado por Decreto, que actúa dentro de esta área. El PCCI debe accionar dentro del Consejo, elevando/sustentando estudios en relación a: política aduanera; evaluación y control de las medidas arancelarias y aduaneras; modificación del arancel de aduanas y sistemas de valoración.

El área de productividad macro debe estudiar igualmente el comportamiento de los regímenes especiales de importación/exportación (zonas francas, zonas francas fronterizas) y los demás instrumentos de promoción al comercio exterior, y asesorar sobre los mecanismos de devolución de impuestos, sus niveles, modalidades y requisitos.

Área de Productividad Micro: a esta área le competaría todo lo relacionado a programas de innovación, desarrollo tecnológico y productividad. Es decir, hacer la relación interinstitucional con el CONACYT y el INTN, gerenciar el relacionamiento empresas-ministerios-universidades, e interactuar con ProParaguay y la Secretaría Nacional de Turismo para Promoción y Cultura Exportadora. Debe participar de las diversas Juntas Nacionales de Productividad y Competitividad, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, al Consejo del INTN, y a los comités que surjan para selección de empresas en programas especiales para el fomento de la competitividad.

Área de Entorno Competitivo: le corresponden aquellos factores externos a la empresa que afectan su competitividad: la seguridad, la infraestructura física, la regulación, las instituciones económicas, la educación y el entorno macroeconómico, factores éstos que si bien trascienden la gestión privada, determinan parcialmente la habilidad competitiva de las empresas.

En esta área el Gobierno -central, departamental y municipal- juega un papel determinante, en la medida en que tiene bajo su competencia directa muchas acciones necesarias para mejorar la competitividad. Esta área se encarga también de consolidar las cluster y otros tipos de asociaciones en todo el territorio nacional, realizar el seguimiento a los factores de competitividad, analizar la Encuesta Nacional de Competitividad y actualizar la cuantificación de los sobrecostos en que incurren los exportadores, por deficiencias en el entorno.

Considerando que la infraestructura básica incide fuertemente sobre el entorno competitivo de las empresas, esta área también se encargará de impulsar y articular la gestión de proyectos y acciones que permitan reducir los sobrecostos generados por la infraestructura deficiente, proveyendo al Consejo Nacional de Política Económica y Financiera los estudios y recomendaciones estratégicas, vía la STP. Así mismo desarrollará

programas que impulsen el conocimiento y la aplicación logística en el proceso de producción y comercialización.

Área de Productividad Empresarial: sería responsable de promover y consolidar los mecanismos que aseguren la creación de ventajas competitivas, con políticas que afecten directamente la estructura productiva del sector empresarial paraguayo. Esta área funcionará apoyando las tareas del CEPAE, los centros de capacitación empresarial, las universidades y otros organismos similares. Estos mecanismos buscarán desarrollar procesos productivos eficientes en las empresas a través de la capacitación de los recursos humanos, la modernización de los procesos de gestión empresarial y la ampliación de la infraestructura empresarial.

3 Formación de las organizaciones promotoras para cada uno de los clusters

Los promotores de cada cluster pueden ser distintos según la naturaleza, el alcance y otras características de los clusters. El IEC explica las funciones del promotor de clusters, tomando como ejemplo el cluster de balanceados. También define las características requeridas del líder del Promotor de cluster, como sus actividades y posibles agendas de trabajo, antes y después de la formación del cluster. El ICS V, por su parte, señalan los roles de los sectores públicos y privados en promoción de clusters siguiendo al esquema “diamante” del Profesor Michel Porter.

En el contexto de estrategias de competitividad, el rol primordial del sector público es eliminar las barreras a la competencia local. Al sector privado corresponde, entre otros, crear base de datos y directorios de *clusters*, participar en ferias comerciales y colaborar en los centros de promoción de las exportaciones.

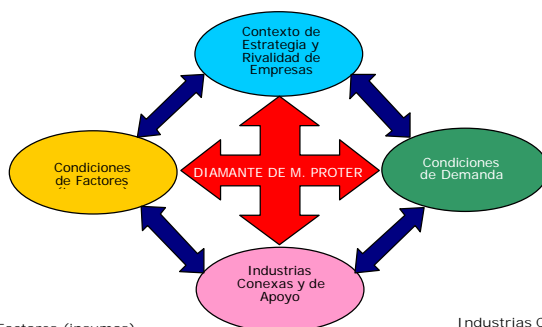
En el nivel de las industrias de apoyo, compete al sector privado establecer asociaciones gremiales de los *clusters*, alentar la formación de proveedores locales y atraer inversionistas hacia las industrias de apoyo.

En el nivel de los factores de producción, al sector público corresponde, entre otros, mejorar la infraestructura de transporte y comunicaciones. El sector privado precisa apoyar el diseño de planes de capacitación y estudio y el funcionamiento de centros

de investigación, recolectar información sobre los *clusters* en sus asociaciones gremiales, relacionarse con proveedores de infraestructura -datos, comunicaciones, logística- para satisfacer las necesidades de los *clusters* y diseñar cursos sobre regulación, calidad y administración para los estratos gerenciales.

Finalmente, en el nivel de condiciones de la demanda, al estado compete sentar normas reguladoras claras que promuevan el desarrollo y la innovación de los *clusters*, apoyar la certificación de calidad de servicios y productos de estos aglomerados y eventualmente convertirse en demanda calificada de algunos de sus productos. El sector privado debe trabajar coordinadamente con el público en la reforma de las normas reguladoras, y fundar instituciones de control y certificación de calidad.

Contexto de Estrategia y Rivalidad de Empresas		Condiciones de Demanda	
Sector Público	Sector Privado	Sector Público	Sector Privado
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Eliminar barreras a competencia local ❖ Organizar departamentos pertinentes de gobierno alrededor de <i>Cluster</i> ❖ Esforzarse por atraer inversión externa alrededor de <i>Cluster</i> ❖ Centrar promoción de exportaciones alrededor de <i>Cluster</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Mercadeo conjunto en ferias comerciales y delegaciones ❖ Colaborar con esfuerzos de centros de promoción de exportaciones del gobierno ❖ Crear directorios de integrantes de <i>Cluster</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crear normas reguladoras simples y pro innovación que afecten el <i>Cluster</i> ❖ Auspiciar certificación de productos y servicios de calificación de productos/servicios de <i>Cluster</i> ❖ Ser comprador sofisticado de productos / servicios de los <i>Clusters</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Trabajar con gobierno para simplificar reglamento y modificarlo a fin de fomentar la innovación ❖ Fundar organizaciones locales de control y normas



Condiciones de Factores (insumos)		Industrias Conexas y de Apoyo	
Sector Público	Sector Privado	Sector Público	Sector Privado
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crear programas de educación y capacitación ❖ Investigación universitaria sobre tecnologías relacionadas con <i>Clusters</i> ❖ Apoyar la recolección y compilación de información específica para <i>Clusters</i> ❖ Mejorar infraestructura especializada de transporte, comunicaciones y de otra índole 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Diseñar en conjunto planes de estudios vocacionales, técnicos y universitarios ❖ Auspiciar centros de investigación ❖ Recabar información de <i>Clusters</i> en asociaciones gremiales ❖ Mantener enlace con proveedores de infraestructura para necesidades especializadas de <i>Clusters</i> ❖ Diseñar cursos para gerentes sobre temas de regulación, calidad y administración 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Auspiciar foros que reúnan a integrantes de <i>Clusters</i> ❖ Esfuerzos específicos de un <i>Cluster</i> para atraer proveedores de servicios de otros lados ❖ Establecer zonas francas, parques industriales o de proveedores orientados hacia los <i>Clusters</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Establecer una asociación gremial basada en los <i>Clusters</i> ❖ Esfuerzos individuales y colectivos para alentar formación de proveedores locales y atraer inversiones locales de proveedores ubicados en otra parte

4 Agenda de acciones

El IEC selecciona los proyectos concretos que constituyen una suerte de “plan de acción” para la implementación de EDEP. Los criterios básicos de selección de estos proyectos están ilustrados en el Capítulo VIII de ICS I. La relación entre la organización promotora y estos proyectos se muestra en el último Gráfico del mismo Capítulo de ICS I. (Para mayores detalles, véase el IEC)

5 Palabras finales

El estudio de los temas tratados en este capítulo merece una mayor profundización, por la extrema importancia y complejidad de los mismos y porque el éxito de las Estrategias de Competitividad y Desarrollo del EDEP dependerá intensamente de los propios protagonistas, la organización promotora y la agenda de acciones. Como mencioné en la introducción de este Informe, el proceso de EDEP está apenas iniciado y quedan abiertas una enorme posibilidades de opciones.

Espero que el presente Informe y los demás que forman el EDEP sirvan para alcanzar la competitividad y desarrollo en el Paraguay. Por este motivo, también se incluyeron en el ICS V una serie de materiales de referencia que pueden ser útiles para profundizar el estudio, facilitar la difusión de EDEP y potenciar su uso en amplios sectores público y privado.

Parte II.

Diseño de la Organización Promotora del “Estudio sobre el Desarrollo Económico la República del Paraguay (EDEP)”

MIEMBROS DE ACCIÓN PARA EL DESARROLLO

LIC. VICTOR VARELA ALLEGRETTI

Director-Gerente de PROFARCO S.R.L. empresa importadora y distribuidora de productos de consumo masivo, Director de SEGESA Seguro Generales S.A. Empresa Paraguaya de Seguros fundada en 1956.

ING. LUIS LIMA MORRA

Directivo del CIE, actual Vicepresidente de la UIP., Presidente del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT), Presidente del CEDIAL, Profesor de la facultad Nacional de Ingeniería, Rector de la Universidad del CONOSUR.

SR. FERNANDO FERRES

Director de la empresa GLEMPAR, Exportadora de fibra de algodón, subsidiaria de GLENCORE INTERNACIONAL

ING. JOSE RIVAROLA

Director Ejecutivo del CEDIAL Centro de Cooperación Empresarial y Desarrollo Industrial, Institución privada, independiente, sin fines de lucro, proveedora de servicios especializados en las áreas de desarrollo industrial y cooperación empresarial. Director Ejecutivo del EUROCENTRO DE COOPERACIÓN EMPRESARIAL de la Unión Europea. (Programa de Cooperación Empresarial y Fomento de las Inversiones entre la Unión Europea y América Latina.)

DR. RUBEN MUJICA

Director de la empresa LUMINOTECNIA, Ex-Vice Ministro de Comercio, Ex-Vice Presidente de la UIP.(Union Industrial Paraguaya), Miembro de la Cámara Junior del Paraguay.

DR. CESAR TALAVERA

Representante de la Oficina Nacional de enlace del Programa Bolívar en el Paraguay del BID (Organización no Gubernamental cuyo principal objetivo es el asesoramiento Empresarial y búsqueda de mercados externos), Director del CAES. (Centro de Adiestramiento En Servicios) Institución de enseñanza de nivel Técnico y Universitario, dependiente de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Asunción.

SR. OSCAR BIRKS

Presidente de la empresa de turismo INTER-EXPRESS, miembro activo de varias Cámaras de Comercio Bilaterales.

SR. MIGUEL MARTIN

Directivo de INTERTOURS, (operadora mayorista y turismo receptivo en el país).

DR. DERLIS ESTECHE

Especialista en el sector turismo, Ex-Director de la Dirección General de Turismo.

SR. FELIPE CAVALCANTI

Vice-Presidente y Gerente General del CITIBANK-PARAGUAY

ING. RONALDO DIETZE

Especialista en temas agrarios, Ex-Vice Ministro de Agricultura, Presidente y Profesor del CEPADES (Centro Paraguayo de Estudios de Desarrollo Económico y Social) Organización No Gubernamental sin fines de lucro dedicada a la formación y capacitación de Profesionales en el área Social y Económica. Institución auto financiada con el desarrollo de cursos y proyectos relacionados al área.

DR. ARSENIO VASCONSELLOS

Directivo de la empresa frigorífica exportadora IPFSA. Presidente de la Cámara Paraguaya de Carne, Ex-Ministro de Agricultura y Ganadería.

DR. FRANCISCO VARELA

Veterinario, asesor y consultor de varias empresas ganaderas.

LIC. YAN SPERANZA

Director del Programa JUNIOR ACHIEVEMENT en el Paraguay (Fundación Internacional líder en el desarrollo de programas de educación económica y formación de emprendedores), Profesor en el Centro Educativo San Ignacio de Loyola y en la Facultad de Ciencias Contables y Administrativa de la Universidad Católica. Condecorado como "Joven sobresaliente año 1998", por la Cámara Junior del Paraguay.

GERONIMO JOSE BASILIO PIROVANO PEÑA

Socio Principal de GESTIÓN EMPRESARIAL. (Empresa Paraguaya de Auditoria y Asesoría Integral de Empresas)

NATALIO RUBINSZTEIN

Socio de BDO RUBINSZTEIN y GUILLEN Auditores Consultores.

Investigador del Estudio:

ING. JORGE ACHÓN FORNELLS, Consultor en desarrollo industrial, comercio internacional de bienes y servicios, negociaciones comerciales internacionales.

DISEÑO DEL ORGANISMO PROMOTOR DEL EDEP

INDICE DE CONTENIDO

<i>Resumen Ejecutivo</i>	19
<i>Introducción</i>	20
<i>1. Aspectos Conceptuales y metodológicos de la Unidad Ejecutora</i>	20
<i>2. Diagnóstico Institucional</i>	22
2.1 Mecanismos del Estado para ejecutar Proyectos	22
2.2 Inversiones del Gobierno en infraestructura pública y ejecución	24
2.3 Mecanismos del sector privado para ejecutar Proyectos	24
2.4 Interrelación entre Sector público y Privado	25
2.5 Medición del éxito en la Ejecución de Proyectos	26
2.6 Modelos externos de cooperación técnica internacional para el desarrollo	27
<i>3. El Organismo Promotor del EDEP</i>	28
3.1 Aspectos específicos en relación a la ejecución del EDEP	28
3.2 Definición de la Visión y la Misión de l Organismo Promotor del EDEP	29
3.2.1 Visión: “Desarrollo Económico del Paraguay”	29
3.2.2. Sobre los niveles jerárquicos de los actores del EDEP	29
3.3. Organismo Promotor del EDEP: Promotor de Cluster Competitivos e Innovadores - PCCI	31
3.3.1 Funciones de PCCI	32
3.3.2 Estructura de PCCI y Términos de referencia de cada componente	32
3.3.3 Financiamiento y presupuesto inicial	36
3.3.4 Plan de Acción de PCCI	37
<i>4. Estudios de Casos</i>	41
4.1 El caso de Chile	41
4.2 El Caso Colombiano	42
4.2.1 La Organización del Promotor de Cluster en Colombia: Dirección de Competitividad - Ministerio de Comercio Exterior	42
4.2.2 Caso de promoción regional de Cluster: Departamento Del Quindío - Colombia	45
4.3 El caso Centroamericano.	47
4.3.1 El Salvador	48
4.3.2 Costa Rica:	51
4.4 El Caso Argentina - Brasil - Uruguay	51
4.4.1 Argentina	53
4.4.2 Brasil	54
4.4.3 Uruguay	55
<i>Referencias</i>	56

RESUMEN EJECUTIVO

Este análisis fue encargado por la JICA a “Acción para el Desarrollo” en el marco del EDEP. Así, el presente estudio busca aportar propuestas para la puesta en marcha de las estrategias de desarrollo del EDEP, describe los mecanismos institucionales y, en el proceso de ejecución propiamente, la vinculación entre los diferentes actores involucrados. Se ha evaluado el marco institucional del sector público y del sector privado en el país, utilizando la experiencia del MERCOSUR, Chile, Colombia y Costa Rica, entre otras. Se estudiaron a las instituciones públicas y privadas nacionales involucradas en el estudio EDEP. Se ha tenido en cuenta la coyuntura económica y política del país, sin dejar de considerar algunas proyecciones futuras relacionadas a la Reforma del Estado.

La puesta en marcha del EDEP exige una evaluación minuciosa de los actores que intervienen dentro del proceso. Es doble el compromiso tanto del EDEP como del presente estudio debido a que en el Paraguay son conocidos otros estudios anteriores al EDEP de gran importancia, y que han sido elaborados en la dirección del desarrollo económico. Los resultados de dichos estudios son muy visibles.

Se ha dado mucho énfasis en cuantificar el peso de las decisiones de los diferentes actores y también se han clasificado las decisiones relacionadas con las políticas públicas y también con las acciones del sector privado.

Parte del estudio elaborado fue determinar la necesidad o no de una figura institucional que se encargue del EDEP. Como resultado de las investigaciones, se ha concluido primeramente que es necesaria la presencia de una figura institucional que impulse el EDEP mediante vinculaciones muy íntimas con el sector privado pero manteniendo una conexión con el sector público. En este sentido, se sugiere que la figura del Organismo Promotor del EDEP lo conforme un “**Promotor de Cluster Competitivos e Innovadores (PCCI)**”, el cual se encargaría de dar gran parte del apoyo técnico al EDEP para crear y fortalecer los promotores de cluster, para localizar nuevos cluster, y también para la realimentación necesaria al Gobierno sobre las políticas públicas que son necesarias para el desarrollo de los cluster. Este PCCI se autosustentaría en el corto plazo mediante la canalización de cooperación técnica externa y también con el apoyo del sector privado beneficiado, para lo cual el Gobierno debería delegar en ella esa función.

El PCCI estaría manejada por un Consejo Asesor autónomamente electo. El Consejo deberá tener participación del Gobierno mediante personas con alto rango (Ministro o Viceministro) de la Secretaría Técnica de Planificación y los Ministerios de Industria y Comercio y de Agricultura y Ganadería, y sobre todo del sector productivo, la industria, la universidad y también la ciudadanía. El equipo técnico del PCCI debe ser pequeño, no político, tampoco gremial, de alto nivel técnico, compromiso y visión sistémica. Se presenta en el estudio detalles adicionales sobre las áreas del PCCI, las funciones respectivas de la misma, y un proyecto de presupuesto para el primer año de funcionamiento.

Adicionalmente se han preparado ANEXOS con información adicional relacionada con el Plan de Actividades, EDEP, Organizaciones No Gubernamentales, que puede servir de guía y apoyo al PCCI y al Consejo formado para el efecto.

Los actores del proceso de desarrollo en un país son el “sector privado”, “la universidad y centros de investigación” y el “Estado”.

El éxito de la propuesta EDEP, o de cualquier otra propuesta, depende definitivamente de las acciones efectivas y coordinadas de dichos actores.

INTRODUCCIÓN

Este informe es el resultado de la investigación que, en el marco del Proyecto EDEP, la Agencia de Cooperación del Japón – JICA encargó a “Acción para el Desarrollo” en agosto del 2000. El objetivo de este encargo es la obtención de un diagnóstico institucional y definición de la Unidad Ejecutora del EDEP.

Fueron tomados en cuenta para el presente estudio el Informe Intermedio II EDEP y el Reporte Final EDEP – Borrador proporcionados por la JICA a “Acción para el Desarrollo”. Dichos estudios, en particular el primero, fueron utilizados como base para los análisis sobre el “Organismo Promotor”.

Se presenta en el Anexo I un resumen del EDEP desde el punto de vista de las actividades a ser tenidas en cuenta por los Organismos Promotores del EDEP.

Conceptualmente en este estudio son diferentes los Organismos Promotores de Cluster y el Organismo Promotor del EDEP, siendo solamente el último objeto de esta investigación.

Partimos de la base que el EDEP ya ha localizado, metodología mediante, los cluster con mejor madurez en el Paraguay, por lo que no estamos elaborando exhaustivamente ningún procedimiento de identificación de cluster. No obstante, hemos citado cómo otros países han localizado, estudiado y promovido los cluster.

Este estudio se basa en las estrategias del EDEP, no intentando hacer una evaluación del mismo excepto desde el punto de vista de su puesta en funcionamiento, atendiendo a los actores, los factores coyunturales del país y también proyecciones futuras. Se considera que las propuestas del EDEP pueden constituirse en un importante instrumento para el desarrollo económico del Paraguay, pero el estudio resalta la necesidad de mucha interacción entre actores, quienes en su conjunto finalmente harán o no una realidad el EDEP.

En el Capítulo 6 “Plan de acción” del Reporte Final EDEP se encuentra la exposición metodológica de los criterios utilizados para definir “actividades” globales, y su importancia medida mediante parámetros, así como el presupuesto relacionado y el cronograma de ejecución. En este cronograma se visualiza la magnitud de la estrategia propuesta en el EDEP reflejado en los costos, recursos humanos y también plazos de ejecución. El plan de acción aquí propuesto está dividido en nueve Programas y dentro de los Programas existen aproximadamente un total de ciento diez Proyectos. Cada uno de los ciento diez Proyectos específicos tiene un resumen ejecutivo. Los distintos proyectos empiezan en el 2001 y terminan en el 2011, un periodo de 10 años.

El Capítulo 7 del Reporte Final - Borrador EDEP presenta un pormenorizado análisis de la Organización Promotora. Mucho de los componentes contenidos en este Capítulo se refieren a los cluster seleccionados en el EDEP, esto es, su organización interna, localización de líderes, zonas de influencia, resultados de los talleres de trabajo, entre otros. Estos elementos citados son muy importantes y no están en el alcance del presente estudio, por lo que son complementarios y debido a ello se ha adelantado una traducción no oficial de dicho Reporte en el ANEXO II.

1. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS DE LA UNIDAD EJECUTORA

Para destacar el carácter de los vínculos entre empresas o actividades relacionadas, el EDEP busca descubrir y caracterizar aquellos elementos que permitan determinar la existencia de un *cluster*. Otras investigaciones orientadas en

Que es un cluster o aglomerado?

El cluster es un grupo geográficamente próximo de compañías interconectadas e instituciones asociadas, en un campo particular, vinculadas por características comunes y complementarias.

tal sentido, generalmente emplean la palabra cluster según el significado dado por Porter a la misma (Michael Porter, 1991). Es decir, el sentido de agrupamiento o aglomerado; básicamente se refiere a los sectores competitivos de una nación. Se parte de la idea de que las empresas de mayor éxito, suelen concentrarse en determinados espacios políticos y geográficos de una nación. Es fundamental el entorno próximo en esos espacios; historia, costos, demanda, la formación de sus directivos y trabajadores, y la naturaleza de los clientes. La cadena de valor de las empresas consiste en un sistema interdependiente, tanto al interior de las

mismas como con relación a las empresas proveedoras, los canales de distribución y el consumidor final. Es lo que Michael Porter denomina *sistema del valor*. Los sectores competitivos de una nación no están distribuidos uniformemente, y se vinculan mediante relaciones verticales (comprador/proveedor) u horizontales (clientes, tecnologías y/o canales comunes). El autor sostiene que el agrupamiento o cluster parece ser una característica fundamental de economías avanzadas. En él, un sector competitivo ayuda a crear otro dentro de un proceso mutuamente

reforzante, prestándose mutuo apoyo con grandes beneficios en cadena. La rivalidad agresiva de un sector tiende a propagarse a otros del grupo, estimulando la investigación y desarrollo y la introducción de nuevas estrategias y técnicas. Los compradores y proveedores se encargan de difundir la información entre las empresas competidoras. El agrupamiento de sectores magnifica y acelera la creación de factores competitivos, y se producen grandes transferencias de experiencia y conocimiento. Estimula la ejecución de proyectos conjuntos entre empresas de diferentes sectores, apartándose de los sectores incapaces de aumentar su productividad. Así, la *ventaja competitiva en una nación* reside tanto en el nivel de agrupamiento de las actividades en general, como del desarrollo de los sectores por separado.

Existe sin embargo una diversidad de enfoques en torno a la concentración de las actividades productivas y de servicios. Entre ellas las de localización y geografía económica, cuya principal razón a tal tendencia de los capitales es el costo relativo en transporte, así como la estrategia de acercamiento entre recursos y producto. El EDEP, y también la evidencia de otros estudios evaluados durante éste análisis en Costa Rica, El Salvador, Chile, Brasil y Argentina, destacan cierta tendencia a la formación de conglomerados que buscan estrechar la relación entre procesos de producción y mercados. Otros enfoques sugieren que el agrupamiento de las actividades económicas depende de los tipos de encadenamientos entre proveedores y productores. Es una relación de interdependencia en donde la posibilidad brinda la oportunidad para el surgimiento y desarrollo competitivo de los capitales asociados en torno a un producto final. Otras teorías no menos importantes, son *a)* la basada en procesos de interacción y formación de distritos industriales y *b)* la que hace referencia al comercio de bienes sustentado en distintos recursos naturales.

Dónde están los cluster o aglomerados?

- El alcance geográfico de los aglomerados va desde un estado, o incluso una sola ciudad, hasta cubrir países cercanos y vecinos.
- Las fronteras de un cluster evolucionan permanentemente, a medida que aparecen nuevas empresas e industrias que debilitan las industrias establecidas

Cualesquiera que sea el enfoque, todos tienen en común la noción de que la competitividad de la empresa es potenciada por la competitividad del conjunto de empresas que conforman el conglomerado o *cluster* al cual pertenecen. En efecto,

Quiénes conforman los cluster?

Adoptan varias formas, dependiendo de su profundidad y sofisticación; pero generalmente la conforman compañías de productos finales o servicios, proveedores de insumos, componentes, maquinaria y servicios especializados, instituciones financieras y empresas en industrias relacionadas.

También se incluyen a empresas que se encargan de las últimas fases de un proceso (ejem., canales de distribución, clientes), fabricantes de productos complementarios, proveedores de infraestructura relacionada, así como instituciones (incluyendo las instituciones del gobierno) que ofrecen capacitación, educación, información e investigación, tales como universidades, centros de investigación, proveedores de educación vocacional y organismos normalizadores.

Las entidades del gobierno que influyen o afectan a un cluster forman parte del mismo.

Asimismo, muchos cluster incluyen a asociaciones gremiales y otros grupos asociativos que están relacionados a los miembros del cluster.

esa mayor competitividad derivada de importantes externalidades, economías de escala, transferencias tecnológicas e innovaciones que surgen de la intensa y repetida interacción entre empresas y actividades que conforman el cluster. Las distintas actividades y empresas que conforman el cluster se refuerzan mutuamente. La información fluye casi sin estorbo, los costos de transacción son menores, nuevas oportunidades son percibidas antes y las innovaciones se difunden rápidamente a lo largo de la red. Esta da lugar a nuevos negocios relacionados, fortalece la rivalidad entre empresas y contribuye a mantener la diversidad.

En el marco de tales enfoques es posible explorar el alcance limitado que la reforma y la apertura económica ha tenido Paraguay e incluso América Latina. En particular, son de gran importancia para plantear estrategias que permitan desencadenar procesos de desarrollo económico y social, a la altura de las demandas surgidas de los enormes rezagos sociales de la región. Los mismos, han dado margen a una revalorización del papel de la política sectorial, e inducido la exploración del potencial de los cuantiosos recursos naturales de la región, para la formación y el desarrollo de agrupamientos competitivos de actividades basadas en la explotación de los recursos naturales. Es muy peculiar que la metodología seguida por Michael Porter en la determinación de clusters, no es tan difundida como la palabra misma. Algunos estudios de caso analizados en

distintas actividades productivas y de servicios, tratan de seguir la pista a los diversos tipos de vínculos que se presentan entre los más importantes negocios asociados. Es el caso de los cluster descritos por el EDEP, buscando básicamente aplicar los criterios de Michael Porter, combinando métodos y técnicas de la ciencia económica y la estadística, y sustentados mediante entrevistas dirigidas al sector privado.

Los vínculos entre los negocios pueden ser analizados empleando una matriz de insumo/producto desagregada sectorialmente a escala nacional, conformando bloques de negocios asociados. Según el caso se puede apoyar con técnicas tradicionales para la obtención de información cuantitativa y cualitativa acerca de los negocios. También la entrevista desempeña un importante papel, a la par de los datos estadísticos, en el estudio de ciertos clusters. Es interesante que el método de estudio siga una combinación de las técnicas referidas. La entrevista es un instrumento muy difundido y de amplia aplicación en diversos campos de investigación y para variados objetivos. Consiste en *a)* la elaboración planeada de un conjunto de preguntas, o bien *b)* una conversación espontánea, con fundamento en un problema de investigación previamente esbozado. Se debiera orientar a obtener información de ciertos actores sociales predeterminados, en torno a una serie de aspectos de interés que se supone sirven para plantear ya una explicación, ya una solución, o ambas cosas a la vez, al problema de investigación propuesto. La información recopilada es tanto de carácter general como elemental, y siempre pertinente al problema en cuestión. La pertinencia de la entrevista destaca la importancia de los actores considerados sujetos de la investigación. Estos actores pueden ser activos o pasivos, dependiendo del grado de participación. La razón de su desempeño en torno a una determinada problemática, depende de sus intereses particulares y de su visión de mundo. Así, un actor puede ser activo o pasivo en función de su punto de vista en relación con los tipos de impactos que se producen por su acción propia o de los actores sociales dinámicos. En torno a cada uno de los aspectos relativos a los tipos de impactos, los criterios expresados por los actores evidencian el tipo/calidad de vínculos capaces de establecer. Tales vínculos pueden ser formales o informales, a la vez que directos e indirectos.

Quién crea el o los cluster?

- Γ NADIE y TODOS!
- Γ Muchos clusters existen inmersos en la economía, e incluso a veces están “invisibles”

Aún así, todo cluster puede fortalecerse...

Dichos estudios evidenciarían ciertas dificultades para la detección de los vínculos entre los negocios asociados. Así mismo, plantearían limitaciones para la formulación de recomendaciones cuando existe un debilitamiento de los encadenamientos inter e intra sectores, en donde la variable *espacio* es determinante. Las dificultades surgen al nivel de las políticas públicas o a causa de las actitudes particulares entre rivales, poco dispuestos a compartir información o establecer acuerdos ventajosos para el agrupamiento.

2. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL

El objetivo de este capítulo es analizar la estructura de funcionamiento actual del sector público y privado “organizado” afectados a las decisiones necesarias para la puesta en marcha del EDEP.

2.1 Mecanismos del Estado para ejecutar Proyectos

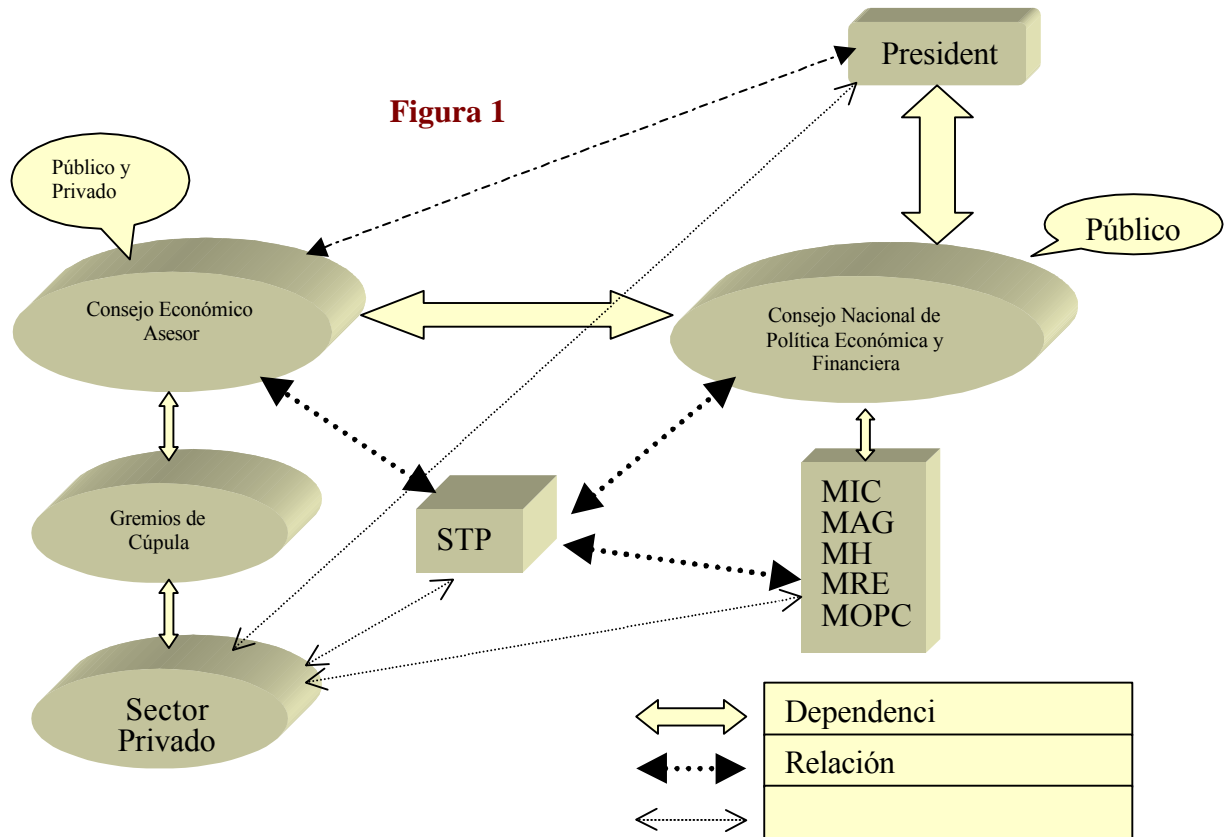
El EDEP será fácilmente adoptado por el Gobierno como propio, por contener estrategias de desarrollo modernas y de comprobado éxito internacional, coincidentes además con el actual Programa de Gobierno 1999-2003. Dentro del Gobierno existen instituciones sensibles a este tipo de iniciativas tales como el MIC, STP, MAG, entre otros. Por los problemas presupuestarios y en atención a la Reforma del Estado, aparentemente el Gobierno no tiene interés en crear una unidad específica dentro de su estructura para poner en marcha el EDEP. No obstante, el Gobierno posee un *sistema* en marcha (Figura 1) que le permite coordinar políticas públicas para las diferentes áreas y por tanto también permitirá apoyar al EDEP en este sentido, siempre y cuando exista una verdadera voluntad política en impulsar este modelo de desarrollo. Es un factor importante dentro de este *sistema* el funcionamiento del Consejo Nacional de Política Económica, creado por Decreto 2558/99, el cual es un consejo de Ministros de las áreas económica y financiera.

La Figura 1 indica de manera simplificada el “sistema” actual de funcionamiento del gobierno paraguayo, en lo que se refiere a los autores del proceso de decisión en temas económicos. El Gobierno, mediante el Consejo Nacional de Política Económica y Financiera, analiza y toma las decisiones de más alto nivel, o, las eleva al Presidente para su decisión final. Este Consejo está conformado por Ministros del Poder Ejecutivo, el Presidente del Banco Central y el Presidente del Banco de Fomento. Este Consejo, por su estructura, tiene el poder necesario para implementar políticas públicas que apoyen a las estrategias EDEP dentro de los ministerios involucrados. Por otra parte, el sector privado organizado tiene su propio espacio orgánico mediante el Consejo Económico Asesor, conformado por las cúpulas del sector privado, la STP y la Cancillería Nacional, con canal directo al Presidente. El funcionamiento de este sistema sería aproximadamente el siguiente: el sector privado detecta los problemas

El gobierno y el sector privado no poseen instituciones que trabajen la competitividad sistémica del entorno productivo paraguayo.

Por ello, se espera que fácilmente el EDEP sea adoptado por el gobierno como propio, por contener estrategias de desarrollo modernas y de comprobado éxito internacional, coincidentes además con el actual Programa de Gobierno 1999-2003.

estructurales urgentes o de largo plazo, los cataliza a través de los gremios y de ahí al Consejo Económico Asesor, desde donde se impulsan los estudios y elaboran las propuestas de decisiones, las cuales son elevadas al Consejo Nacional de Política Económica y Financiera y de ahí al Presidente. El otro modo de funcionamiento de este “sistema” es a través de la interacción entre el Consejo Nacional de Política Económica y Financiera y el Consejo Económico Asesor, previo a la adopción de medidas macroeconómicas por el Gobierno, de tal manera a permitir una realimentación entre éstos sobre sus efectos o consecuencias. En todo este “sistema” aparece la STP como la encargada de elaborar los estudios técnicos sustentatorios a las propuestas correspondientes. El Gobierno posee en su estructura a la STP, cuya función es la planificación, por lo que este organismo cumple naturalmente con el papel de coordinador de tareas hacia dentro del “sistema” Gubernamental para la estrategia EDEP.



El Gobierno en los últimos diez años ha estado trabajando en la ejecución de proyectos con fuentes de organismos internacionales y también las contrapartidas nacionales mediante la intervención de Organismos Administradores de recursos fuera del Estado y a través de Unidades Ejecutoras de estos recursos. Habitualmente son utilizados como Organismos Administradores externos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA. Estos Organismos mencionados se encargan de la administración y contratación de recursos para los programas y además brindan un seguimiento de la ejecución y la correcta canalización del recurso hacia el propósito inicial de cada Programa. No obstante, ambos Organismos Internacionales citados no se encargan de la ejecución propiamente de los programas, dejándose ello a cargo de Unidades Ejecutoras de Proyectos, las cuales están dispersas en las distintas dependencias del Gobierno. Estas Unidades Ejecutoras en su mayoría están coordinadas por profesionales especializados que no son parte del gobierno, pero rindiendo cuentas de sus actividades al gobierno, a los Organismos Administradores y a los Organismos proveedores de recursos (BID, Banco Mundial, FOMIN, entre otros). En esta operación, el Organismo Administrador ofrece transparencia y credibilidad, obteniendo a cambio una comisión por los gastos, con la cual sostiene su propia estructura administrativa.

Este sistema de ejecución de proyectos, adoptado por el gobierno, se basa en su propia dificultad en administrar recursos, y también en el interés de no hacer crecer el aparato estatal por suponerse que al terminar los proyectos son desmovilizados los recursos humanos que se involucraron.

Aunque no es objeto directo de este informe el rol gremial en un proceso como el que actualmente atraviesa el Paraguay, si es pertinente observar que los gremios están exigiendo creciente participación en los asuntos del

Un factor de éxito deseable es la creciente coordinación y ganancia de confianza entre el sector privado y el gobierno

gobierno por desconfianza en éste. Esta característica no es exclusiva de Paraguay, pero sería un factor de éxito deseable la creciente coordinación y ganancia de confianza entre el sector privado y el gobierno. Actualmente en el país, la participación del sector privado tiene la forma de “concesión” del gobierno de alguno de sus roles reguladores, por la distracción que sufre en las cuestiones de política partidaria y los permanentes procesos electorarios. Esta participación del sector privado organizado en la toma de decisiones del gobierno podría resolver los “factores limitantes de la competitividad” detectados en el EDEP mediante la adecuada provisión de insumos de la Organización Promotora del EDEP a éstos.

2.2 Inversiones del Gobierno en infraestructura pública y ejecución

Muchos de los proyectos impulsados por el gobierno son orientados hacia la inversión pública. Se ha evaluado información de la Secretaría Técnica de Planificación – STP en relación del uso de préstamos y cooperación técnica de organismos externos como el BID, BIRF, FONPLATA, OECF-Japón y otros, dentro del “Programa de Inversiones Públicas”. Estas inversiones están orientadas al mejoramiento de la infraestructura básica y la competitividad de la producción en general. En este sentido, el gobierno planea ejecutar proyectos en el año 2000 en áreas de infraestructura, educación, agricultura, ganadería, salud, poder judicial. Seguidamente se describen algunas cifras indicativas correspondientes al año 2000, primer trimestre. Un monto de 317 mil millones de Gs será destinado a la construcción de caminos, puentes y conservación de obras viales, lográndose una ejecución del 16% a marzo. En educación el monto es de 58 mil millones de Gs para el mejoramiento de la calidad educativa, educación especial, consolidación de colonias rurales, lográndose ejecutar a marzo también el 16%. En agricultura y ganadería 100 mil millones de Gs, en reactivación del algodón, conservación de recursos naturales, y emprendimientos en áreas específicas del territorio como Concepción, Pedro Juan Caballero, Alto Paraná, Itapúa, Chaco, ejecutándose hasta marzo 21%. En salud 165 mil millones de Gs en infraestructura para atención materno infantil, servicios para nuevos asentamientos y saneamiento ambiental, ejecutándose a marzo 2,8%. Además, en Justicia y Trabajo 36 mil millones para la modernización del registro civil, construcción de penitenciarías y programas de formación laboral, ejecutándose a marzo el 15%. En el Poder Judicial 44 mil millones de Gs para construcción de edificios, ejecutándose a marzo el 6%. En el Ministerio del Interior 98 mil millones para fortalecimiento municipal, asistencias para el fenómeno del niño y rehabilitación de infraestructuras, ejecutándose a marzo 11%. Para inversiones sociales 33 mil millones de Gs, ejecutándose el 35%. En resumen, se prevén 892 mil millones de Gs de inversiones públicas provenientes de organismos internacionales de los cuales se ejecutó a marzo del corriente año el 13%. Un resumen de estos proyectos para el año 2000 se presenta en el Anexo III.

Las Inversiones públicas aunque son pequeñas siguen siendo de considerable peso en el mejoramiento de la competitividad de numerosos sectores productivos. Es urgente una coordinación efectiva entre los planes de inversión y las necesidades de desarrollo.

Los organismos internacionales generalmente condicionan en los préstamos la inversión de contrapartidas locales. La insuficiencia de recursos del gobierno está generando retrasos en muchos de sus proyectos. De la evaluación de los informes de la STP, se desatacan problemas sistemáticos en las contrapartidas, impidiendo nuevos desembolsos de las fuentes externas.

El gobierno evalúa y elabora permanentemente nuevos proyectos de inversión pública. Estos diversos proyectos debieran poder ser realimentados en la medida de lo posible hacia el mejoramiento de la competitividad de los clusters mediante la gestión del Organismo Promotor del EDEP.

2.3 Mecanismos del sector privado para ejecutar Proyectos

Existen numerosas Organizaciones no Gubernamentales (ONG) dentro del país que con aporte privado y recursos de cooperación técnica consiguen dar cumplimiento a sus objetivos. No existe una relación orgánica entre estas ONGs y sus líneas de acción son muy distintas, tales como el género, la niñez, pobreza, consumidor, medio ambiente, transparencia y desarrollo empresarial.

También otros sectores han impulsado con éxito proyectos de interés sectorial como se ve en las colonias menonitas, las colonias japonesas, y algunos grupos agrícolas en Itapúa y Alto Paraná, siendo el modelo utilizado el de las cooperativas. Estas cooperativas han basado sus estrategias de desarrollo en la unión de intereses, la étnia, religión o cultura regional, interactuando con el Gobierno Central regularmente a través de los Gobiernos departamentales o municipales.

Dentro del sector empresarial, la producción, la industria y el comercio se aglutinan en la FEPRINCO, con líderes empresariales con importante actuación pública. La FEPRINCO está a su vez conformada por los gremios de los sectores de la importación, el comercio, la producción agrícola y ganadera, y la industria. Los productores ganaderos están bien organizados mediante la Asociación Rural del Paraguay - ARP, la cual alcanza a todo el territorio. La

industria tiene su propia organización en la Unión Industrial Paraguaya – UIP, la cual es a su vez un aglutinador de varias decenas de gremios industriales. También se encuentran bien organizados los medios de comunicación masivo a través de la Cámara de Anunciantes del Paraguay - CAP y CERNECO.

Mediante el Decreto 7.744/00, el sector empresarial organizado, descrito en el párrafo anterior, ha logrado que el gobierno le permita una participación orgánica, dentro del *sistema* del gobierno, permitiéndole “aconsejar” al Presidente de la República en cuestiones relativas a integración regional, políticas macroeconómicas, PYMES, industrias maquiladoras y competitividad. Lamentablemente en este Consejo no se incorporó a la sociedad civil y a la universidad. De todos modos, este mecanismo propicia una importante interacción orgánica entre un conglomerado muy representativo del sector privado y el Gobierno. Este vínculo orgánico es nuevo, no está aún en pleno funcionamiento y se espera que logre consolidarse mediante propuestas esmeradas y sostenibles fundamentadas en la razón y no en el interés particular o sectorial.

Se percibe, en el último año, una creciente coordinación entre todos los sectores gremiales, y aunque en ese proceso no se ha logrado una sinergia plena, se estima que pueda ser alcanzada.

Los gremios y asociaciones no poseen suficiente estructura para diagnóstico y por ello mucha de la acción efectuada es resultado de los líderes o del esfuerzo individual.

Los gremios y asociaciones aún no se han articulado efectivamente con la universidad o con centros de investigación y desarrollo.

Examinando detalladamente algunos modelos de Unidad Ejecutora operando dentro del Paraguay en el sector privado, se percibe que en su mayoría actúan impulsadas por un grupo líder del sector empresarial, con motivaciones que varían desde la necesidad económica en desarrollar a empresas relacionadas (principio básico del cluster), pasando por el interés en obtener poder sectorial, y quizá hasta el altruísmo. Un Ejemplo interesante pueden verse del comportamiento del Centro de Industriales Metalúrgicos, el cual crea un Centro de Adiestramiento para el sector, orientado a dar solución a una debilidad estructural en el sector educativo. Otros ejemplos son: CAPACO, la cual genera permanentemente mecanismos para mejorar la competitividad de las empresas constructoras mediante

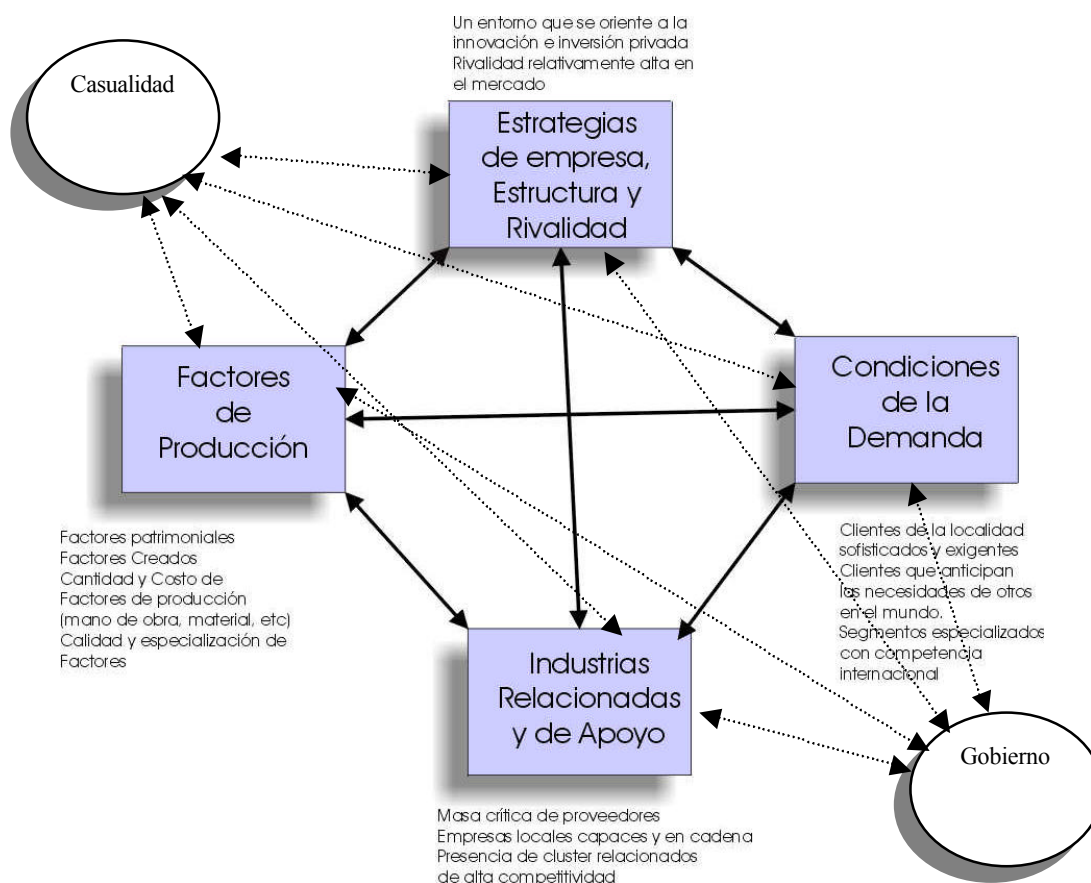
cursos, ferias, e incluso actuando orgánicamente en las licitaciones públicas; el CEDIAL que incursiona en varias áreas relacionadas con el fortalecimiento empresarial y la generación de negocios en el exterior.

2.4 Interrelación entre Sector público y Privado

Seguidamente se puede apreciar una tabla que contiene los cuatro elementos del diamante de Michael Porter desde el punto de vista de la complementación entre el sector público y privado:

Puntas del DIAMANTE	Sector Público	Sector Privado
Contexto de estrategia y rivalidad de empresas	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Eliminar barreras a competencia local ❖ Organizar departamentos pertinentes de gobierno alrededor de aglomerados ❖ Esforzarse por atraer inversión externa alrededor de aglomerados ❖ Centrar promoción de exportaciones alrededor de aglomerados 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Mercadeo conjunto en ferias comerciales y delegaciones ❖ Colaborar con esfuerzos de centros de promoción de exportaciones del gobierno ❖ Crear directorios de integrantes de aglomerados
Industrias Conexas y de Apoyo	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Auspiciar foros que reúnan a integrantes de aglomerados ❖ Esfuerzos específicos de un aglomerado para atraer proveedores de servicios de otros lados ❖ Establecer zonas francas, parques industriales o de proveedores orientados hacia los aglomerados 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Establecer una asociación gremial basada en los aglomerados ❖ Esfuerzos individuales y colectivos para alentar formación de proveedores locales y atraer inversiones locales de proveedores ubicados en otra parte
Condiciones de Factores (insumos)	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crear programas de educación y capacitación especializadas ❖ Establecer esfuerzos de investigación en universidades locales sobre tecnología relacionadas con aglomerados ❖ Apoyar la recolección y compilación de información específica para aglomerados ❖ Mejorar infraestructura especializada de 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Diseñar en conjunto planes de estudios vocacionales, técnicos y universitarios especializados ❖ Auspiciar centros especializados de investigación ❖ Recabar información de aglomerados en asociaciones gremiales ❖ Mantener enlace estrecho con suplidores

Puntas del DIAMANTE	Sector Público	Sector Privado
	transporte, comunicaciones y de otra índole	de infraestructura para llenar necesidades especializadas de aglomerados (ejem., datos, comunicaciones, logística) ❖ Diseñar cursos para gerentes sobre temas de regulación, calidad y administración
Condiciones de Demanda	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Crear normas reguladoras simples y pro innovación que afecten el aglomerado, a fin de <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reducir incertidumbre en reglas ▪ Estimular adopción temprana ▪ Fomentar la mejora ❖ Auspiciar ensayos, certificación de productos y servicios de calificación independientes de productos/servicios de aglomerados ❖ Ser comprador sofisticado de productos / servicios de los aglomerados 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Trabajar con gobierno para simplificar reglamento y modificarlo a fin de fomentar la innovación ❖ Fundar organizaciones locales de pruebas y normas



2.5 Medición del éxito en la Ejecución de Proyectos

Los proyectos importantes que impulsa el Gobierno son originados por las instituciones encargadas generalmente de las obras públicas, educación, salud, agricultura y ganadería, industria. En este sentido, aunque las fuentes externas de recursos (BID, BIRF, FONPLATA, otros) tienen exigencias para aprobarlos, finalmente éstos miden los resultados por el porcentaje de ejecución. El impacto de estos proyectos es evaluado por los mecanismos burocráticos existentes en el Gobierno y en los organismos internacionales proveedores de fondos.

Es posible extraer los siguientes elementos de éxito, por orden de importancia, de las unidades ejecutoras de proyectos del sector público:

- a) Voluntad real de la instancia responsable del Gobierno
- b) Nivel técnico de los recursos humanos encargados de la ejecución motivados con salarios diferenciados del sector público
- c) Participación activa de los sujetos del proyecto y del sector privado relacionado
- d) Aplicación correcta de los fondos en objetivos iniciales
- e) Transparencia de la gestión
- f) Cumplimiento de los tiempos de ejecución

El riesgo relativo en estos proyectos es bajo, por estar asegurado el financiamiento (la parte externa) y los recursos humanos encargados se deben esforzar en satisfacer los requisitos de gestión exigidos por el responsable del Gobierno y por el Organismo financiador, además de ejercer un lobby permanente para obtener las contrapartidas locales necesarias. No obstante, como fue mencionado anteriormente, la causa principal de la no ejecución de estos proyectos es la insuficiente contrapartida local (fuente del Tesoro Nacional).

El “costo de oportunidad” es generalmente poco aprovechado por el Gobierno debido a la burocracia y lentitud entre el momento oportuno para la ejecución de los proyectos y su ejecución real.

Por otro lado, las “demoras” tienen su propio costo social. Esto es, cuanto más dificultades productivas afectan a las empresas, de ahí a las personas, toda la cadena carga con la ineficiencia. Ejemplos simples son la insuficiencia de ramales o caminos internos utilizados para la sacar a los mercados la cosecha de la producción agrícola. El costo de las “demoras” pesa más sobre el aparato productivo que sobre el Gobierno porque éste no está correctamente realimentado en los problemas de la competitividad.

En el sector privado, los factores de éxito, por orden de importancia observados son:

- a) Liderazgo
- b) Autogestión
- c) Correcto destino de los fondos
- d) Transparencia de las gestiones
- e) Nivel técnico de los recursos humanos encargados de la ejecución
- f) Cumplimiento de los tiempos de ejecución

La particularidad de los proyectos sustentados por el sector privado, comparativamente con los ejecutados por el gobierno, está en que cubren áreas de sensibilidad sectorial y además generalmente deben ser autosustentables por los propios beneficiarios o desaparecen por ineficaces. Este “riesgo” propicia “iniciativas” que a su vez estimulan al fortalecimiento de estas organizaciones privadas.

El hecho de haberse encontrado en esta investigación instituciones privadas que han sobrevivido al paso del tiempo, es un indicador del éxito en su rol (Ejemplos no exhaustivos son la Fundación Bertoni, CEDIAL, Transparency Paraguay, entre las ONGs, y CAPACO, CAPECO, CIME, ARP, entre las instituciones gremiales).

La Cooperación Técnica Internacional es un elemento importante para iniciar el proceso propuesto por el EDEP. El direccionamiento eficiente de la misma hacia el desarrollo de cluster y de la competitividad es un factor de éxito para la estrategia del EDEP.

2.6 Modelos externos de cooperación técnica internacional para el desarrollo

No es objeto de este estudio el análisis específico de la cooperación técnica internacional y su potencial rol en el proceso del desarrollo. Se menciona no obstante algunos modelos debido a su relevancia futura en la ejecución del EDEP.

Se ha detectado que los países centroamericanos, en particular Costa Rica y El Salvador, tienen desarrollados sistemas de cooperación técnica con mucha participación de las Universidades y Centros de Investigación. Mediante ello, estos países han logrado trascender hacia las esferas externas y mejorar su imagen en muchos aspectos, además de resolver el problema estructural más común e importante de América Latina: la capacitación de los recursos humanos.

Uno de los mejores modelos detectados lo constituye la cooperación técnica en Chile. En este país, toda la cooperación técnica la concentra una sola institución autónoma. Las acciones de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile han incluso transpasado sus fronteras, ofreciendo a terceros países cooperación técnica chilena, consiguiendo así vender sus propios servicios al exterior. La evolución de esta Agencia ha ido muy adelante respecto a otros modelos encontrados, destacándose que Chile está “triangulando” cooperación internacional mediante sus mecanismos ágiles y transparentes de gestión.

Finalmente se ha encontrado que mediante el uso adecuado de la cooperación técnica internacional se han logrado impulsar en estos países costosos estudios entorno a la competitividad y a la promoción de cluster. Esto debe ser un importante elemento a considerar en el proceso de desarrollo del EDEP.

3. EL ORGANISMO PROMOTOR DEL EDEP

La primera pregunta es: debe o no existir un Organismo Promotor del EDEP? Parece obvia pero en el análisis de otras experiencias, los cluster son agrupaciones que existen y a veces es más importante *detectarlas* para apoyarlas y fortalecerlas desde un sistema de políticas públicas organizado hacia el desarrollo, que crearlas desde cero o peor aún “aislarlas” con políticas industriales que no resistan el proceso de la globalización.

Debe existir un Organismo Promotor del EDEP que cumpla el rol específico de dinamizar la competitividad sistémica del país, y en particular, que apoye a los cluster localizados. La competitividad no está siendo atendida por ningún organismo del Estado ni del Sector Privado.

Para el caso particular del Paraguay, es recomendable fomentar a un ente especializado en la competitividad, debido a que la misma no está siendo atendida prioritariamente por ningún actor, público o privado, y esto se agrava debido a que existe un pronunciado deterioro de la economía, descoordinación entre los factores de producción y desconexión con los centros de investigación y desarrollo, y la universidad.

3.1 Aspectos específicos en relación a la ejecución del EDEP

Como ya mencionamos antes, conceptualmente los cluster aparecen alrededor de un *núcleo* mediante la combinación de ventajas competitivas de los actores integrantes, fortaleciéndose éstos a sí mismo mediante la competitividad del grupo. Por ello, es muy valioso estudiar en forma sistemática los sectores y las actividades que podrían generar una dinámica económica, social y ambiental sostenible, de tal forma a localizar continuamente nuevos cluster y apoyarlos mediante políticas públicas dirigidas hacia éstos. Estos estudios son un rol importante del Organismo Promotor del EDEP.

Una de las medidas de madures del cluster es su nivel de cohesión, lo que permite enfrentar conjuntamente intereses comunes. Ninguna empresa puede dar solución a los problemas del cluster de manera aislada. La cohesión no se logra por un liderazgo carismático, sino mediante la rivalidad. Esta se entiende como el deseo de superar el propio desempeño pasado y el desempeño de los demás:

La cultura competitiva se evidencia con la siguiente frase, extraída de un estudio en Centroamérica: *“Para superar a los otros hay que entenderlos íntimamente, como trabajan, sus fortalezas relativas a mis fortalezas, sus debilidades relativas a mis debilidades. Esta intimidad obliga a la reflexión, pero más importante que ello, facilita una perspectiva compartida o el sentido de destino compartido”*

La rivalidad entre las empresas de un cluster tiene que incorporar el ingrediente de destino común. De ello depende su éxito en la solución de los problemas que enfrenta el cluster. Para ello, se requiere de una visión estratégica de largo plazo, en donde lo primordial es conocer colectivamente los valores fundamentales del cluster y del país. El primer paso es la concienciación y el diálogo, el cual se representa a través de la alternativa de los Congresos por sector. La estrategia tiene que partir de la consideración de los valores básicos del paraguayo: calor humano, entusiasmo concertado, la naturaleza, honorabilidad, ética y trabajo. Hay que evitar la falta de lealtad e irrespeto en torno a los clientes de los rivales. Es necesario que el empresario desarrolle planes de largo plazo en vez de corto plazo.

Más adelante, entre los estudios de casos en países de la región, encontraremos que el desarrollo económico de las diversas localidades gira entorno a las acciones de un *líder* bien identificado. Son ejemplos importantes los encontrados en los Estados de CEARA y PARANÁ en Brasil, en donde los Gobernadores de dichos estados juntamente con sus municipios son los promotores del desarrollo regional sustentable.

Los núcleos alrededor del cual se generan los cluster siempre tienen detrás a un grupo de líderes bien identificados. La promoción en sí de las estrategias del EDEP no podrá ser iniciada sin un absoluto y total liderazgo desde el gobierno y también desde los demás actores.

3.2 Definición de la Visión y la Misión de l Organismo Promotor del EDEP

3.2.1 Visión: “Desarrollo Económico del Paraguay”

Conceptualmente una visión es la expresión de una expectativa futura que puede nacer del análisis de las fortalezas y debilidades propias del sujeto de planificación. Es un estado de situación deseado, para cuyo alcance se hace necesario conglomerar esfuerzos basándose en liderazgos bien definidos.

La concreción de la visión depende del compromiso y socialización de sus principios que logren los diferentes actores que la apoyan. Por ello, el ejercicio de lograr una visión resulta de un proceso de amplia participación y concertación.

Para socializar la *Visión* del EDEP, es indispensable lograr la participación plena y efectiva de gobernantes y gobernados. De esta manera, la *Visión* logrará legitimarse socialmente y se convertirá en un elemento de motivación que permita a los ciudadanos transformar sus propósitos en acciones, conglomerando y comprometiendo sus expectativas y esfuerzos con el desarrollo sostenible. Esta es una actividad del Organismo Promotor del EDEP, pero no puede partir de éste. Dicho de otro modo, esta *Visión* debe ser extendida horizontalmente entre los autores y también verticalmente entre gobernantes y ciudadanos.

3.2.2. Sobre los niveles jerárquicos de los actores del EDEP

La propia formación del Organismo Promotor del EDEP debe ser parte del proceso de funcionamiento de la estrategia de desarrollo basado en cluster, o sea, sus miembros deberán complementarse pero competir continuamente. Esto es muy importante destacar desde el principio. Debe ser atendido con cuidado el hecho de que todo cambio brusco es resistido, pero, de encontrarse “procesos” hacia el desarrollo, siempre en conveniencia entre partes, se logrará propiciar en todo momento un circuito virtuoso que generará su propio efecto positivo en cadena.

Así, la Figura 2 representa de manera muy simplificada un conjunto de actores relacionados con el EDEP. La interpretación de esta figura se basa en el entendido de que la *visión* es compartida por todos los actores de la estrategia. Cada bloque de la Figura 2 indica un conjunto de actores y el tamaño del bloque una ponderación de la influencia del actor en el logro de los objetivos del EDEP. El liderazgo a través del “gerenciamiento” tiene gran peso entre los autores. También se considera importante, pero en menor valor relativo, las acciones de asistencia técnica y monitoreo para la realimentación de las estrategias. Se muestra a los costados de la figura el “riesgo” y las “ganancias” del EDEP, entendiéndose que los riesgos deberán ser compartidos y también las ganancias. Para el gobierno la ganancia principal está en el crecimiento económico del país y consecuentemente el bienestar de la población. Para los sectores privados involucrados, la “ganancia” será el propio crecimiento económico sostenido. El riesgo del gobierno es político por el fracaso de la estrategia EDEP, y para el sector privado el “riesgo” debería estar relacionado con su propia “inversión” en recursos. El gran mérito del gerenciamiento y la asistencia técnica será lograr convencer a todos los actores del sector privado y público en mantener el rumbo fijo hacia el logro de la estrategia de desarrollo. El componente donde se involucra decisión del sector privado representa principalmente la voluntad de las cúpulas gremiales en liderar el proceso y reforzarlo.

El gran mérito del gerenciamiento y la asistencia técnica será lograr convencer a todos los actores del sector privado y público en mantener el rumbo fijo hacia el logro de la estrategia de desarrollo.
Ambos roles deberían ser asumidos por el Organismo Promotor del EDEP.

Las *ganancias* y los *riesgos* son distintamente vistos por el sector público y privado. Se estima que estos dos elementos deben ser utilizados como “aglutinador”, permitiendo al sector privado cosechar de sus buenas estrategias o perder, con costos razonables, si la misma fracasa. En cualquiera de los casos, el sector privado será el que finalmente implemente la estrategia y para su éxito necesita de políticas públicas que le aseguren su competitividad relativa.

El éxito de la estrategia de desarrollo EDEP en su conjunto no depende de ningún actor en particular pero sí de todos como un conjunto.

Como se ve, *el éxito de la estrategia de desarrollo EDEP en su conjunto no depende de ningún actor en particular pero sí de todos como un conjunto.* Debido a ello se debe idear, además de localizar a los actores naturales de la estrategia, un Organismo Promotor del EDEP que los aglutine, oriente y motive.

Los actores del “gerenciamiento” y la “asistencia técnica y monitores” deberían ser profesionales/expertos abocados a la puesta en marcha de la estrategia, mediante procedimientos y reglas que aseguren prioritariamente los siguientes elementos: i) transparencia; ii) alto nivel técnico de las estrategias; iii) confianza de los actores.

En el proceso del diseño del Organismo Promotor del EDEP, han surgido algunos interrogantes como:

- a) Quien convencerá a la cadena de entes públicos y privados involucrados en el EDEP, para alinear sus objetivos?
- b) Como se logrará que el diseño de las políticas públicas fortalezcan las estrategias del EDEP?
- c) Quien se ocupará del gerenciamiento de las estrategias del EDEP y cual será su grado de responsabilidad en el éxito o fracaso de la estrategia?
- d) Quien dará apoyo técnico al proceso?
- e) Como se asegurará un proceso participativo, transparente y libre de la influencia de los cambios políticos?
- f) Como se implementarán los resultados del monitoreo?
- g) Como se financiaría todo?

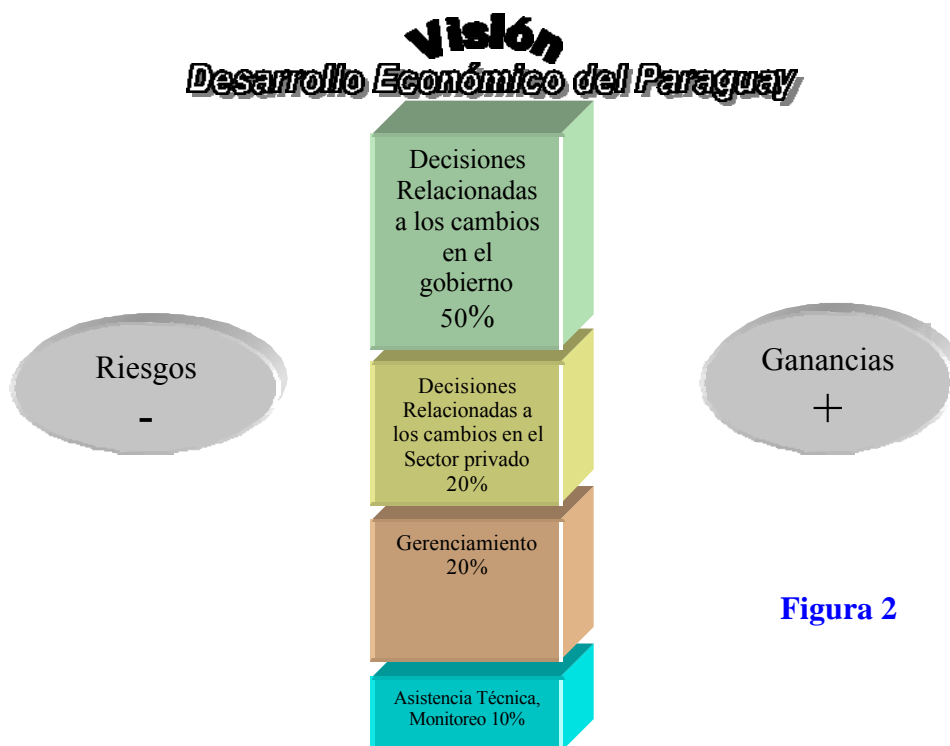


Figura 2

Aún cuando la lista precedente no es exhaustiva, indican el alto nivel de jerarquía que debe darse a la promoción del EDEP.

El gobierno posee su propio sistema de toma de decisiones para el diseño de la política pública, el cual recibe influencias diversas, pero también permite la influencia del sector privado. Por su parte, el sector privado organizado está distraído en sus propios temas sectoriales. Se observa no obstante interés dentro de ambas estructuras hacia propuestas que puedan generar desarrollo, sobre todo como un mecanismo de supervivencia por la prolongada crisis que desde hace varios años atraviesa la economía paraguaya.

Bajo la filosofía del trabajo conjunto, los diversos estudios señalan la importancia de mejorar continuamente la competitividad, eliminar sobrecostos a la producción nacional, lograr mayor eficiencia en el uso de los factores y trabajar en la modernización y en el conocimiento de los mercados externos. Es necesario corregir las distorsiones al comercio, eliminar las barreras a la actividad productiva y preparar al país para la fase de inserción a los mercados internacionales, con productos y servicios de mayor valor agregado y dirigidos hacia segmentos cada vez más sofisticados.

Es esencial el total apoyo del Poder Ejecutivo para el éxito de las estrategias del EDEP

Es necesario encontrar *un facilitador, un orientador, que sea neutral y técnico*, para el sistema de toma de decisiones tanto del sector público como del sector privado, que funcione en la dirección de las estrategias del EDEP.

3.3. Organismo Promotor del EDEP: Promotor de Cluster Competitivos e Innovadores - PCCI

Las consideraciones precedentes indican que debe aparecer una figura nueva, la cual denominaremos PCCI, debiendo ésta ser un ente autónomo e independiente, constituido preferentemente por miembros del sector público y privado actuando como motor del desarrollo de las estrategias de desarrollo del EDEP, pero permitiendo que los distintos Organos Promotores de Cluster funcionen y se fortalezcan libremente. El PCCI debe actuar como núcleo de toda la estrategia, creando y fortaleciendo sus vínculos con el gobierno, y actuando cercanamente a los sectores privados, la universidad y los centros de investigación involucrados.

Por otro lado se debería vincular esta figura nueva al “sistema” del gobierno. Esto puede hacerse mediante la STP. En este sentido, la STP debería poder ser el canal de comunicación entre PCCI, el Gobierno, sus instituciones y el sector privado, actuando como facilitador y apoyando el desarrollo empresarial, a través del diseño de políticas concertadas entre los diferentes actores económicos.

Es necesario para ello motivar al sector privado organizado para que asuma el compromiso de impulsar a PCCI desde su seno, como una organización autónoma, y para ello que disponga parte de los recursos necesarios. En el Anexo IV se presenta una propuesta de los elementos mínimos indispensables que debe poseer la organización receptora de PCCI.

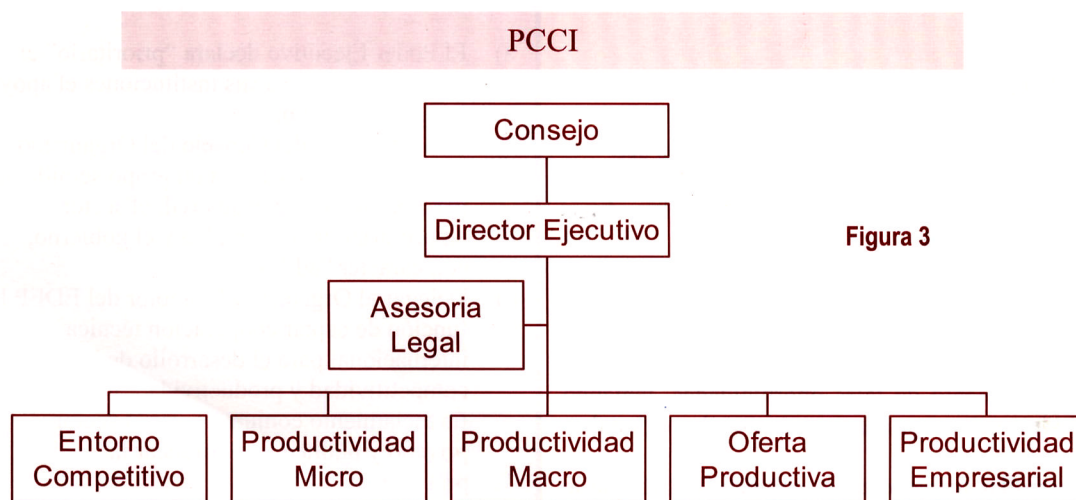


Figura 3

La estructura institucional de PCCI debería permitir mínimamente:

1. Autonomía de gestión. Ser creíble pero independiente ante la sociedad civil, el sector empresarial y el Estado, mediante gestión transparente e independiente del poder político, con acciones que generen efectos demostrativos positivos.
2. Captar cooperación externa para desarrollo de la competitividad, productividad e innovación.
3. Poseer un Consejo directivo con “personas” creíbles, y con participación de agencias internacionales.
4. Contratar un staff de técnicos que manejen la estrategia y generen continuamente propuestas en la dirección del EDEP.

Existirían varias formas de conformar PCCI:

- i) Crearla mediante estímulos al sector privado por la vía de concursos o directamente bajo propuesta a grupos específicos de empresarios con experiencia en competitividad e innovación.
- ii) Buscar entre ONGs existentes y mediante concurso de éstas y adaptación de sus objetivos “conceder”.
- iii) Instalarla en una dependencia estatal como la STP.

El ANEXO IV sirve como modelo para el perfil de la Organización Promotora del EDEP, y podría servir para generar un concurso público de instituciones interesadas en promocionar el EDEP de conformidad a la opción ii) presentada arriba.

Durante el estudio se ha visto los inconvenientes de la opción iii).

La ventaja de la opción i) sobre la opción ii) es que la estructura interna de funcionamiento del PCCI y sus funciones podría ser estructurada a la medida del EDEP. La ventaja de la opción ii) sobre la i) sería la disponibilidad de un grupo con infraestructura y experiencia para los trabajos del EDEP.

La opción i) parece la más adecuada, y para su puesta en marcha será conveniente:

- a) Que el Poder Ejecutivo declare inicialmente “prioritario” el EDEP, e instruya a sus instituciones el apoyo integral al mismo.
- b) Propiciar la conformación del primer grupo semilla con personas invitadas de la sociedad civil, el sector empresarial, la universidad y el gobierno.
- c) Incentivar la creación de una organización civil sin fines de lucro, con autonomía y capacidades amplias para captar cooperación técnica internacional.
- d) Estimular la promulgación de un Decreto del Poder Ejecutivo que delegue la función de captar cooperación técnica internacional para el desarrollo de la competitividad y productividad a PCCI.
- e) Buscar cofinanciamiento en el sector privado.
- f) Gestionar una cooperación técnica inmediata que implemente un estudio de casos y permita iniciar las primeras acciones.

3.3.1 Funciones de PCCI

Mínimamente, las funciones iniciales de PCCI deberían ser:

- Impulsar el desarrollo de los cluster en las áreas seleccionadas por el EDEP.
- Identificar los sectores en los cuales los productores nacionales de bienes y de servicios poseen ventajas comparativas.
- Formular recomendaciones al Gobierno y al Sector Privado para el aprovechamiento de tales oportunidades, teniendo en cuenta la estructura productiva nacional, regional y sectorial.
- Definir y desarrollar indicadores de competitividad; que le permitan evaluar la situación de los sectores productivos y de las empresas en comparación con otros países.
- Establecer indicadores de gestión sobre la actividad exportadora de los distintos sectores de la producción nacional y regional
- Analizar el costo de factores que inciden en la competitividad de las exportaciones frente a terceros países.
- Elaboración del plan de actividades semestral dirigido a apoyar los Consejos Asesores a nivel central y departamental.
- Actuar como secretaria técnica de los comités sectoriales agrícolas, ganaderos, agroindustriales e industriales.
- Interceder ante el Gobierno Central, Departamental o Municipal para el mejoramiento de las políticas públicas que favorezcan la competitividad de los cluster.
- Gestionar y ejecutar cooperación técnica internacional que apoye el desarrollo económico.
- Impulsar el desarrollo sustentable de nuevas Promotoras de Cluster, mediante asistencia técnica y canalización de fondos de la cooperación técnica internacional.

PASOS ESENCIALES PARA INICIAR LA PROMOCION DEL EDEP:

- a) El Poder Ejecutivo declara “prioritario” el EDEP, e instruye a sus instituciones el apoyo integral al mismo.
- b) Conformación del Consejo del Organismo Promotor del EDEP con un grupo semilla de personas de la sociedad civil, el sector empresarial, la universidad y el gobierno, con carácter “ad-honorem”.
- c) Delegar al Organismo Promotor del EDEP la función de captar cooperación técnica internacional para el desarrollo de la competitividad y productividad, y buscar financiamiento conjunto entre el sector privado y público para arrancar la promoción.

3.3.2 Estructura de PCCI y Términos de referencia de cada componente

Consejo

Es la autoridad superior de PCCI y conformado por representantes del Presidente de la República, a través de Ministros o Viceministros de la Secretaría Técnica de Planificación y los Ministerios de Industria y Comercio y de Agricultura y Ganadería, del sector privado organizado, la Universidad y la Sociedad Civil. Los miembros de este consejo deberían ser consensuados entre el sector privado y el Gobierno, en una primera instancia. Posteriormente, el sistema de renovación estaría dado por los estatutos del PCCI, asegurándose total autonomía y el más alto nivel de representatividad. Será de gran importancia incorporar entre los miembros de este Consejo a Organismos

Internacionales los cuales podrían incluso ser participe mediante expertos en el exterior utilizando los modernos mecanismos de telecomunicaciones existentes (email, teleconferencias, otros).

Dirección Ejecutiva

Es elegido por el Consejo. Es la jefatura superior del servicio y le corresponde la gestión y administración de PCCI, proponer su programa anual, su presupuesto, criterios y políticas generales referidos a la cooperación y ejercer todas las facultades que le confiere sus estatutos y la ley, a objeto de asegurar la buena marcha de la institución.

Asesoría Legal

Se encarga de dar asesoría jurídica permanente al Consejo de PCCI, a la Dirección Ejecutiva y a las otras áreas, velando por la legalidad de los actos de la institución.

Oferta Productiva

Le competaría el análisis y la interacción con el sector productivo (empresarios y gremios) y con los Ministerios de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería y PROPARAGUAY. El análisis de la producción nacional consta de dos dimensiones, la nacional y la regional. Es a través de este grupo que se manejan las cadenas productivas y los clusters. Igualmente, es aquí donde se lleva a cabo la coordinación con la Dirección General de Estadísticas y Censo sobre la actualización permanente de las bases de datos de producción nacional. Aquí también podrán impulsarse acuerdos de cooperación entre sectores y el Gobierno, de tal manera a comprometer las partes en cuestiones específicas relacionadas al desarrollo. También le compete promover la creación de nuevas agencias promotoras en el territorio nacional

Área de Productividad Macro

Esta área se encargaría de dar seguimiento a las conclusiones de las mesas de trabajo de los seminarios de Competitividad. Le compete además diseñar el cronograma para la actualización de la cuantificación de los sobrecostos en que incurren, no sólo exportadores, sino también inversionistas extranjeros y productores nacionales. Es aquí donde se manejan las relaciones interinstitucionales con el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Administración Nacional de Navegación y Puertos, el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Sector Financiero, Los entes generadores de trámites (Ministerio de Hacienda, Aduana, IPS, etc.), entre otros. Por último elaborar análisis anuales de competitividad, así como iniciar y actualizar permanentemente una Encuesta Nacional de Competitividad.

Está en funcionamiento el Consejo Mixto de Valoración y Fiscalización, creado por Decreto, el cual actúa en esta área. El PCCI debe accionar dentro de este Consejo, elevando/sustentando estudios en relación a:

- Política aduanera
- Evaluación y control de las medidas arancelarias y aduaneras
- Modificación del arancel de aduanas
- Sistemas de valoración
- Estudiar el comportamiento de los regímenes especiales de importación - exportación (zonas francas, zonas francasfronterizas) y demás instrumentos de promoción al comercio exterior.
- Asesorar en los mecanismos de devolución de impuestos, sus niveles, modalidades y requisitos.

PROMOCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO



Figura 4

PCCI se encargaría de asistir directamente a los “órganos promotores de cluster” y también a los cluster. Para ello, ella debería ser capaz de localizar elementos concretos que impulsen la competitividad de los mismos tales como “reformas de reglamentos”, “política de ciencias y tecnologías”, entre otras. Estos elementos “envolverían” a PCCI y serían las señales que la misma emita al Gobierno, usando de nexo inicial a la STP, pero también apoyándose en los Municipios y Gobernaciones.

Para lograr que esta “envolvente” sea efectiva, deberán ser muy realistas los estudios y diagnósticos que PCCI emita. La confiabilidad de estos análisis garantizará al cluster un efectivo apoyo, y permitirá que el Gobierno se respalde en ello para impartir sus políticas de desarrollo.

Interacción de la PCCI

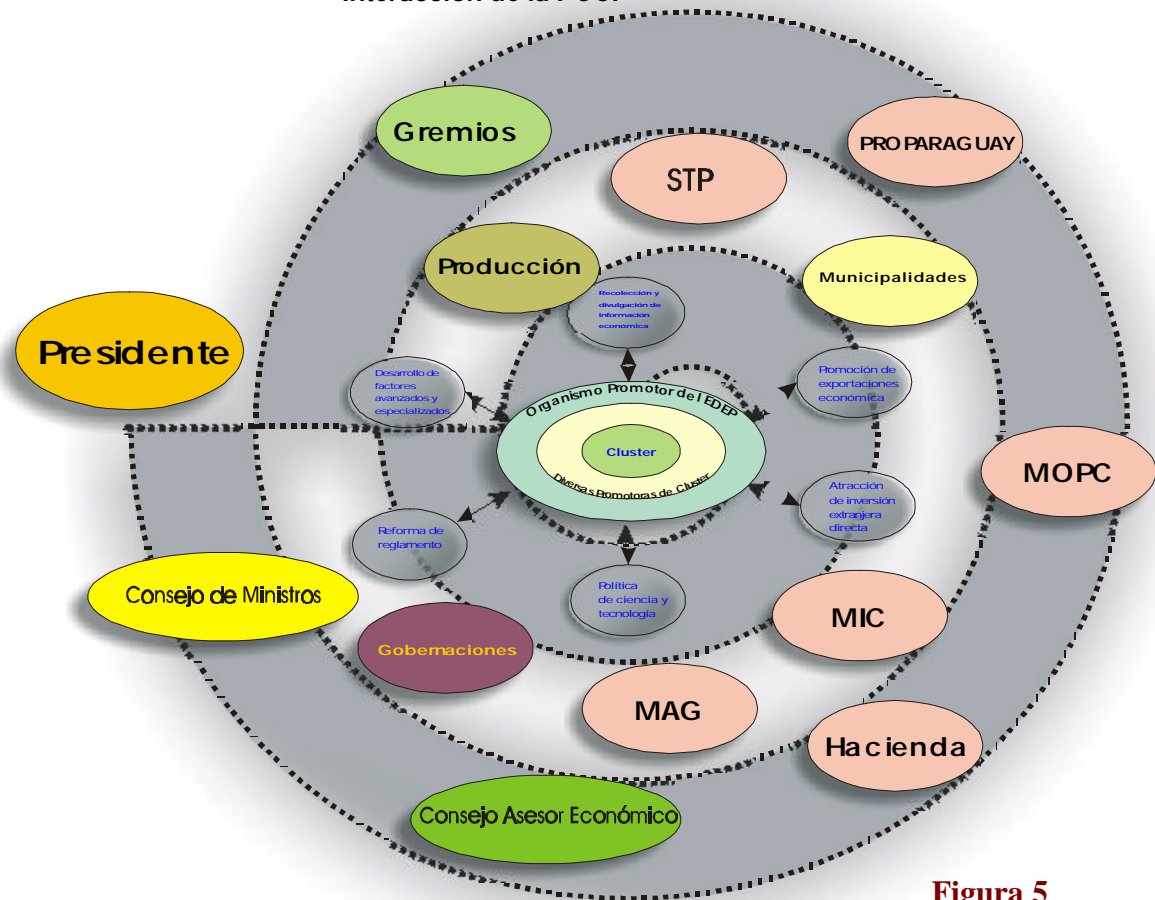


Figura 5

El EDEP implica mucho dinamismo en la gestión de promoción. Debido a ello, PCCI deberá moverse en “espiral” alrededor de los actores de la competitividad. En este ejercicio permanente y dinamizador, PCCI tendría que vincularse con los entes responsables directos de los factores de la competitividad, e incluso, en caso necesario, poder llegar al Presidente de la República.

Esta área se encargará además de la gestión y ejecución de la cooperación técnica internacional para las áreas de desarrollo y también para otras organizaciones externas a PCCI.

Área de Productividad Micro

A esta área le competaría lo relacionado a programas de innovación y desarrollo tecnológico, así como de productividad. En otras palabras le compete la relación interinstitucional con el CONACYT y con el INTN. De igual forma las relaciones empresa-ministerio y universidades, así como interactuar con PROPARAGUAY y la Secretaría Nacional de Turismo para Promoción y Cultura Exportadora. Debe asistir ante las diversas Juntas Nacionales de Productividad y Competitividad, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Consejo del INTN, y los comités que surjan para selección de empresas en programas especiales para el fomento de la competitividad.

Entorno Competitivo

El área de entorno competitivo abarcaría los factores externos a la empresa que afectan su competitividad. Comprende la seguridad, la infraestructura física, la regulación, las instituciones económicas, la educación y el entorno macroeconómico, factores que trascienden la gestión privada pero que determinan una parte de la habilidad de la empresa para competir. En esta área el Gobierno, local y nacional, juega un papel determinante en la medida en que muchas de las acciones necesarias para mejorar la competitividad son de su competencia directa. Esta área se encarga de consolidar las cluster y otros tipos de asociaciones en todo el territorio nacional, realizar el seguimiento a los factores de competitividad, analizar la Encuesta Nacional de Competitividad y actualizar la cuantificación de los sobrecostos en que incurren los exportadores por deficiencias en el entorno.

Considerando que la infraestructura básica es uno de los factores que más inciden sobre el entorno competitivo de las empresas, esta área también se encargará de impulsar y articular la gestión de proyectos y acciones que permitan reducir los sobrecostos generados por la infraestructura deficiente, a través de la provisión de estudios y recomendaciones estratégicas, vía la STP, al Consejo Nacional de Política Económica y Financiera. Desarrollará programas que impulsen al conocimiento y aplicación logística en el proceso de producción y comercialización.

Productividad Empresarial

El área de productividad empresarial tendría como responsabilidad promover y consolidar los mecanismos que aseguren la creación de las ventajas competitivas a partir de las políticas que afecten directamente la estructura productiva del sector empresarial paraguayo. Esta área funcionará apoyando las tareas del CEPAE, centros de capacitación empresarial, universidades y otros organismos similares. Los mecanismos propuestos buscarán impulsar el desarrollo de procesos productivos eficientes en las empresas, apoyando la capacitación del recurso humano, modernizar los procesos de gestión empresarial y ampliar la infraestructura empresarial.

3.3.3 *Financiamiento y presupuesto inicial*

Los distintos programas que contiene el EDEP tienen diversidad de variantes en cuanto al financiamiento. Será necesario asegurar un mecanismo de financiamiento para PCCI, lo cual podrá hacerse con la participación del sector privado y el apoyo de cooperación técnica internacional. Muchos de los proyectos pueden ser autosustentables o impulsarse saludablemente desde el gerenciamiento, en colaboración con los recursos humanos existentes en el gobierno destinados a atender la estrategia de desarrollo.

Es necesario impulsar a la cooperación técnica internacional para impulsar inicialmente al PCCI.

Siguiendo el modelo de algunos países, el Gobierno podría centralizar la cooperación técnica para el desarrollo a través de PCCI, generando en ésta automáticamente recursos por la administración y permitiendo un direccionamiento de los mismos a los proyectos necesarios para el EDEP.

El PCCI no debería iniciarse con una gran estructura. Se ha sugerido un Consejo Ad-Honorem por lo que la inmediata puesta en marcha del mismo no requerirá de mayores gastos iniciales. El sector privado podría proveer recursos juntamente con el Gobierno, a través de PROPARAGUAY u otro organismo que disponga de recursos, podrá solventar el staff y la infraestructura mínima necesaria. La estructura no debería crecer sino en función de la cantidad de cluster que incorpore, basado en el principio de la autosustentación. Los sectores directamente beneficiados deben aportar fondos para el financiamiento de PCCI. Una alternativa es despertar interés en Gobernaciones del interior de la República y cofinanciar con ellas los programas que se refieran al Departamento correspondiente. Por otra parte, así

como fue mencionado, PCCI debe motivar la aparición de Promotores de Cluster en cada región, apoyando técnicamente e incluso inicialmente mediante la gestión de recursos.

Es necesario la creación inmediata de un capital semilla para iniciar el impulso de PCCI, pero ello no será suficiente. Según la experiencia internacional, los cluster pueden ya estar maduros, pero madurarlos implican tiempos cercanos a

El principio básico de que “solo se paga por aquello que sirve” obliga a que el PCCI sea autosustentable en el mediano plazo.

los 3 o 5 años. Por lo tanto, deberá establecerse dentro de las funciones de PCCI mecanismos para que la misma pueda fortalecerse por la vía del cofinanciamiento entre el sector privado, el gobierno y la cooperación técnica, para convertirse en el mediano plazo en una agencia financiadora de otros promotores de cluster, y de los estudios necesarios para respaldar la estrategia EDEP.

En Anexo V puede apreciarse un presupuesto muy elemental del funcionamiento por un año de PCCI, manteniendo inicialmente un staff mínimo. Se espera que después del año de funcionamiento, los recursos de propios y de la cooperación técnica, puedan empezar a fortalecer PCCI.

3.3.4 Plan de Acción de PCCI

Como se mencionó anteriormente, el Anexo I contiene un resumen ejecutivo del Informe Intermedio II del EDEP, en el cual se indican los principios del estudio, las actividades y su interrelación. El objetivo principal de este anexo es mostrar indicativamente el detalle interno de las tareas que deben contener el Plan de Acción de PCCI.

Líneas de Acción

Una vez conformada PCCI, es conveniente impulsar seguidamente las siguientes líneas de acción:

- Acordar entre el sector público y privado el cofinanciamiento inicial del programa.
- Buscar cooperación técnica internacional para asegurar financiamiento de algunos proyectos relacionados.
- Identificar en primera aproximación la oferta exportable: servicios, especialidades, seguridades, mercados objetivos, rangos de precios.
- Elaborar documentos promocionales de los cluster preseleccionados.
- Depurar la información de las empresas que realmente pertenecen al cluster e identificar un grupo mínimo de actores interesados y vinculados con el sector que da nombre a cada cluster.
- Invitar a grupos seleccionados a partir de los cluster predeterminados a sesiones de trabajo.
- De existir interés, constituir un Grupo de Trabajo para depurar la información de las empresas que realmente pertenecen al cluster, analizar lo planteado en el documento promocional enviado y empezar a construir la visión colectiva del conglomerado para lo cual se puede seguir el esquema explicado más adelante.
- Difundir los documentos elaborados y las referencias entre todos los actores mediante entrevistas, talleres, página Web y enviar los documentos promocionales a las empresas preseleccionadas.
- Efectuar reuniones de trabajo, las cuales deben ser utilizadas para analizar adelantos de los Grupos de Trabajo y tomar decisiones. Estas reuniones de trabajo pueden ser virtuales, o con dos o tres personas. No es necesario tener a todas las personas todas las veces.
- La promoción se enfocará a través de mesas del trabajo con las instituciones públicas y gremios participantes del EDEP (MIC, MAG, STP, Consejo Económico Asesor, e incluso el Consejo Nacional de Política Económica y Financiera) y sobre todo con el sector privado previamente identificado.
- Localizar núcleos y líderes dentro de los grupos de trabajo.
- Continuar dentro de este espacio de concertación y promoción, concretando la fisonomía, actividades, y forma de operación de cada cluster.
- Proseguir con la localización de nuevos cluster a partir de las conclusiones arribadas por los grupos de trabajo.

El éxito de los Grupos de Trabajo es producir documentos. El éxito de la Mesa de Trabajo es tomar decisiones sobre los documentos presentados, y dar orientaciones de trabajo precisas.

El éxito de PCCI es apoyar con logística de consultoría estratégica la elaboración de los documentos y con logística de gestión y de coordinación la de toma de decisiones. Asumir paulatinamente su papel de "esquina neutral" dentro de un concepto activo. No esperar a que lleguen los hechos: anticiparse y ser un agente catalizador para concretarlos.

como fue mencionado, PCCI debe motivar la aparición de Promotores de Cluster en cada región, apoyando técnicamente e incluso inicialmente mediante la gestión de recursos.

Es necesario la creación inmediata de un capital semilla para iniciar el impulso de PCCI, pero ello no será suficiente. Según la experiencia internacional, los cluster pueden ya estar maduros, pero madurarlos implican tiempos cercanos a

El principio básico de que “solo se paga por aquello que sirve” obliga a que el PCCI sea autosustentable en el mediano plazo.

los 3 o 5 años. Por lo tanto, deberá establecerse dentro de las funciones de PCCI mecanismos para que la misma pueda fortalecerse por la vía del cofinanciamiento entre el sector privado, el gobierno y la cooperación técnica, para convertirse en el mediano plazo en una agencia financiadora de otros promotores de cluster, y de los estudios necesarios para respaldar la estrategia EDEP.

En Anexo V puede apreciarse un presupuesto muy elemental del funcionamiento por un año de PCCI, manteniendo inicialmente un staff mínimo. Se espera que después del año de funcionamiento, los recursos de propios y de la cooperación técnica, puedan empezar a fortalecer PCCI.

3.3.4 Plan de Acción de PCCI

Como se mencionó anteriormente, el Anexo I contiene un resumen ejecutivo del Informe Intermedio II del EDEP, en el cual se indican los principios del estudio, las actividades y su interrelación. El objetivo principal de este anexo es mostrar indicativamente el detalle interno de las tareas que deben contener el Plan de Acción de PCCI.

Líneas de Acción

Una vez conformada PCCI, es conveniente impulsar seguidamente las siguientes líneas de acción:

- Acordar entre el sector público y privado el cofinanciamiento inicial del programa.
- Buscar cooperación técnica internacional para asegurar financiamiento de algunos proyectos relacionados.
- Identificar en primera aproximación la oferta exportable: servicios, especialidades, seguridades, mercados objetivos, rangos de precios.
- Elaborar documentos promocionales de los cluster preseleccionados.
- Depurar la información de las empresas que realmente pertenecen al cluster e identificar un grupo mínimo de actores interesados y vinculados con el sector que da nombre a cada cluster.
- Invitar a grupos seleccionados a partir de los cluster predeterminados a sesiones de trabajo.
- De existir interés, constituir un Grupo de Trabajo para depurar la información de las empresas que realmente pertenecen al cluster, analizar lo planteado en el documento promocional enviado y empezar a construir la visión colectiva del conglomerado para lo cual se puede seguir el esquema explicado más adelante.
- Difundir los documentos elaborados y las referencias entre todos los actores mediante entrevistas, talleres, página Web y enviar los documentos promocionales a las empresas preseleccionadas.
- Efectuar reuniones de trabajo, las cuales deben ser utilizadas para analizar adelantos de los Grupos de Trabajo y tomar decisiones. Estas reuniones de trabajo pueden ser virtuales, o con dos o tres personas. No es necesario tener a todas las personas todas las veces.
- La promoción se enfocará a través de mesas del trabajo con las instituciones públicas y gremios participantes del EDEP (MIC, MAG, STP, Consejo Económico Asesor, e incluso el Consejo Nacional de Política Económica y Financiera) y sobre todo con el sector privado previamente identificado.
- Localizar núcleos y líderes dentro de los grupos de trabajo.
- Continuar dentro de este espacio de concertación y promoción, concretando la fisonomía, actividades, y forma de operación de cada cluster.
- Proseguir con la localización de nuevos cluster a partir de las conclusiones arribadas por los grupos de trabajo.

El éxito de los Grupos de Trabajo es producir documentos. El éxito de la Mesa de Trabajo es tomar decisiones sobre los documentos presentados, y dar orientaciones de trabajo precisas.

El éxito de PCCI es apoyar con logística de consultoría estratégica la elaboración de los documentos y con logística de gestión y de coordinación la de toma de decisiones. Asumir paulatinamente su papel de "esquina neutral" dentro de un concepto activo. No esperar a que lleguen los hechos: anticiparse y ser un agente catalizador para concretarlos.

Se revisó el desarrollo teórico sobre construcción de visiones de empresas o de grupos de empresas tales como la matriz DOFA – Debilidades, Oportunidades, Fortalezas, Amenazas y la Zoop diseñada en Alemania.

No obstante, la metodología de Diamante Sectorial desarrollada por Michael Porter, parece ser más útil para encontrar la visión de los cluster por las siguientes razones:

- ☑ Permite trabajar y articular problemas y soluciones por niveles: empresa, instituciones regionales, instituciones nacionales
- ☑ Facilita el tratamiento de cuatro conjuntos de variables:
 - > Características de los factores básicos
 - > Características de la demanda
 - > Industrias y servicios relacionados y de soporte
 - > Estrategia, estructura y competencia
- ☑ La investigación indica que ésta se ha aplicado en situaciones similares, lo cual la hace atractiva en términos operacionales.
- ☑ Es cualitativa, basada en la experiencia, y se construye en sesiones de trabajo con expertos en el tema y guiados por un consultor en estrategia.

Existe además suficiente referencia bibliográfica sobre metodologías para la localización y conformación de cluster.

Ejemplo de implementación: Formación de cluster mediante cooperativas y productores agrícolas

Aunque éste estudio se concentra en el Organismo Promotor del EDEP en forma genérica, y no hace ninguna consideración sobre programas específicos de los cluster por estar ello contemplado en el EDEP, es conveniente presentar de manera simple un ejemplo de cómo PCCI podría impulsar la estrategia de desarrollo del EDEP en el sector agrícola mediante una vinculación con las cooperativas y asociaciones de productores.

Según estimaciones de la STP, existen hoy aproximadamente 300.000 familias de campesinos, o sea, 1,5 millones de personas. Se estima que en el 2010 estas cifras serán de 400.000 familias y 2 millones de personas. Desde el punto de vista social es esencial promover el desarrollo económico del campo, teniendo sobre todo en cuenta estas cifras.

Este ejemplo se basa en caracterizar la estructura productiva del país en tres tipos:

- I. **Cooperativas fuertes:** conforman grupos como los japoneses, menonitas, alemanes, entre otras. La característica principal es que están bien organizados, manejan tecnología e información sin inconvenientes mayores, siendo hoy en día incluso beneficiarios de cooperación técnica internacional.
- II. **Pequeños agricultores organizados:** lo conforman propietarios de tierra minifundistas, con poco conocimiento cooperativo, bajo manejo de tecnologías e información, poca o ninguna capacidad de riesgo o captación de créditos, y con escasa o ninguna cooperación técnica internacional.
- III. **Los demás agricultores** no incluidos en i) y ii): lo conforman campesinos y sus familias, normalmente sin acceso a tierra y a recursos de ningún tipo.

Cursos de Acción de PCCI:

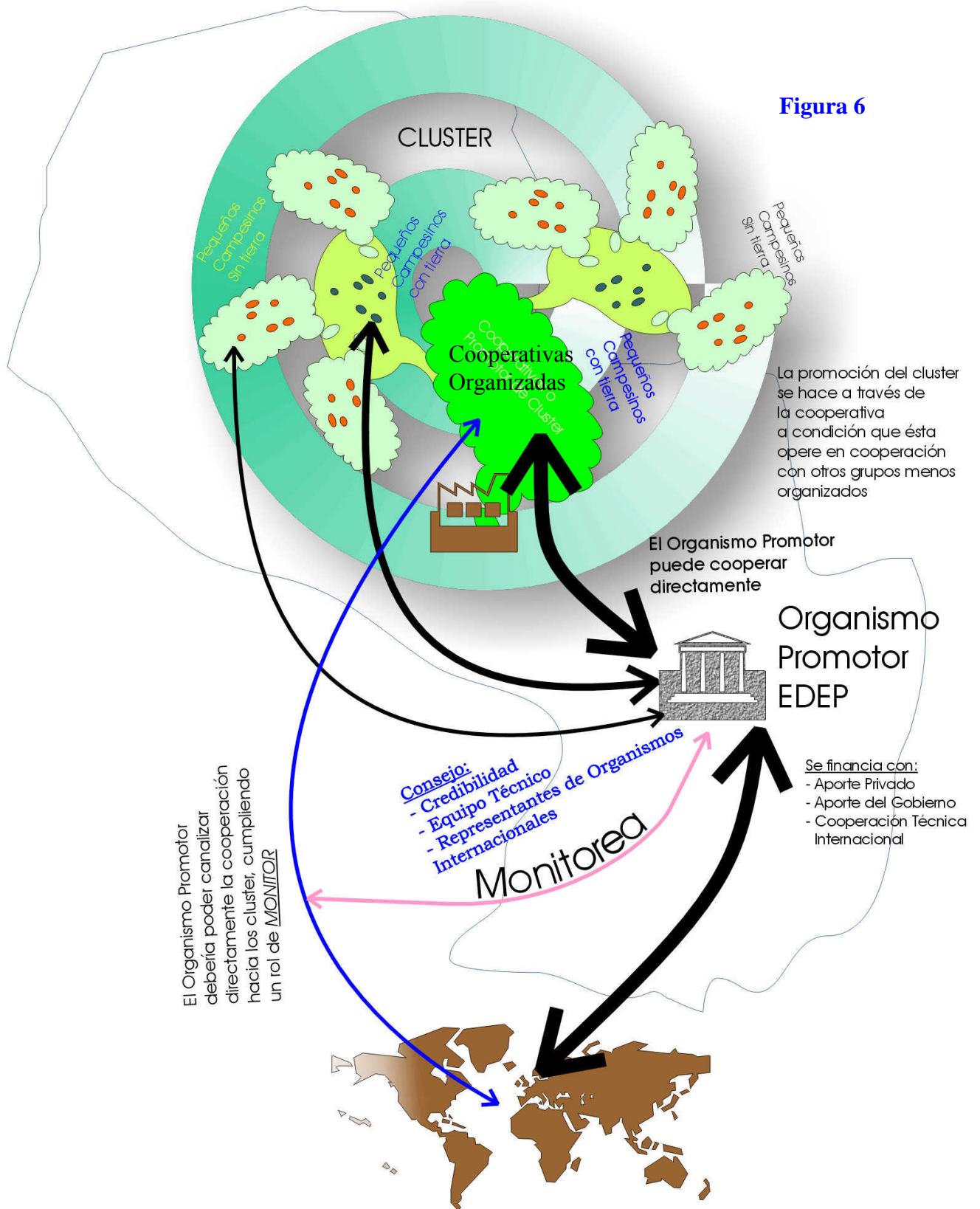
PCCI → cooperativa tipo I) → cooperativa tipo II) → grupo III)
(Ver FIGURA 6)

- a) PCCI elabora estudios de localización de cluster o los toma del propio EDEP.
- b) En base a la selección, la cual debe seguir todos los elementos mencionados anteriormente en las “Líneas de Acción”, localiza una cooperativa de tipo I) y elabora con la misma un proyecto de desarrollo particularmente adaptado a ésta. PCCI encamina cooperación externa y recursos propios hacia el proyecto elaborado, y permite que la cooperativa lo ejecute, haciendo monitoreo permanente de la gestión.
- c) Se define el financiamiento de la operación.
- d) PCCI se articula con los centros de investigación y tecnológicos existentes, con el Gobierno y con la Universidad. Se fortalecen las articulaciones con el gobierno central y local, la estructura de promoción de exportaciones e inversiones y los sectores productores. Se estimula la elaboración de estudios adicionales sobre innovación y tecnología. Se estimula la identidad del cluster.

- e) PCCI genera el compromiso adicional para la Cooperativa tipo I) seleccionada, de estimular a los productores del segmento II) para que ellos provean ciertos productos o servicios a la cooperativa de tipo I);
- f) PCCI localiza a los productores de tipo II) y los estimula con cooperación técnica adicional, con elementos que incentiven el uso de los demás agricultores de la zona de tipo III).
- g) PCCI vigila el cumplimiento de los objetivos del proyecto, estimula la competitividad con asistencia técnica, y eventualmente corta la cooperación si se desvían los objetivos. Se debería buscar estimular sin interferir, haciendo que la Cooperativa de tipo i) o ii) sea la que interactúe con otras de tipo ii) o el segmento de tipo iii).

La Figura 6 representa esquemáticamente el relacionamiento del PCCI con las cooperativas, asociaciones de productores y campesinos. El diagrama indica también con trazos la forma en que es formada la promoción. Se caracteriza en la Figura 6 mediante líneas de unión, la interacción directa entre los componentes del cluster. Puede verse indicativamente que van agregándose más actores al cluster en la medida que éste crece ya sea por la aparición de nuevos productores de cualquiera de los tipos ii) o iii). Se supone que el núcleo del cluster es la cooperativa por lo que ella permanece en el tiempo y debe fortalecerse.

ESTUDIO DE CASO: COOPERATIVAS Y PRODUCTORES AGRICOLAS



4. ESTUDIOS DE CASOS

El alcance del presente estudio no incluye una evaluación profunda del trabajo elaborado en el EDEP, en cuanto a los cluster seleccionados o en cuanto a los criterios generales del mismo.

No obstante ello, estamos presentando en este capítulo una serie de casos presentados en varios países, en los cuales se resaltan fundamentalmente tres elementos:

- La importancia de un análisis del problema bajo la óptica de la competitividad y los agrupamientos;
- El rol de las empresas, el Gobierno y las Universidades;
- Los Organismos Promotores de la estrategia.

Los primeros dos elementos no contemplan ser desarrollados por este estudio. Sin embargo es necesario evidenciar de la experiencia externa el rol de estos dos factores en el éxito de toda Organización de Promoción de Desarrollo.

Veremos en los estudios siguientes que no existe éxito sin articulación armónica de Empresa – Universidad – Gobierno. También veremos los distintos roles de estos tres componentes esenciales. Asimismo, será evidenciado que no existe nunca un solo Organismo Promotor de la estrategia, la cual generalmente está girando entorno de un “núcleo” pero ejecutada en forma articulada por todos los actores. Sin duda, siempre aparece un Organismo Promotor que gira entorno del Gobierno, el mismo sector privado o a veces la Universidad.

4.1 El caso de Chile

Chile cuenta con un Estado promotor y facilitador de la actividad económica. Es así como muchas de las organizaciones y proyectos financiados con fondos públicos son gerenciados con la filosofía de una empresa privada. La coordinación entre Gobierno y sector privado viene fortaleciéndose con los años mediante el enfoque de acciones concretas y con resultados tangibles mayormente de corto y mediano plazo. Se ve frecuentemente que el Estado cede espacios al sector privado; por ejemplo, mediante la formación de comisiones promotoras específicas con administración conjunta y con metas concretas dentro de industrias específicas. También se ve con frecuencia el cofinanciamiento de programas entre el Gobierno y el sector privado. Un caso ilustrativo de lo anterior es la promoción internacional de la fruta fresca chilena. Conforme a estudios elaborados, anualmente el país invierte unos 6 millones de dólares para la promoción genérica de su fruta fresca de exportación. Se sabe también que el 60% de esta cifra es aporte del sector privado, principalmente de productores agrícolas y exportadores. El pago de esta promoción es totalmente voluntario, y se realiza con base en la cantidad de cajas exportadas por cada empresa. Este novedoso mecanismo de pago voluntario ha dado buenos resultados, aunque es muy probable que se deba a la fuerte concentración de exportadores. Con industrias de mayor fragmentación sería más complicado coordinar un programa de producción y exportaciones de este tipo.

Chile cuenta con un Estado promotor y facilitador de la actividad económica

de mayor fragmentación sería más complicado coordinar un programa de producción y exportaciones de este tipo.

Es también destacable que en instituciones públicas de promoción, de fomento productivo y de investigación y desarrollo, es frecuente el financiamiento mixto -sector público y sector privado, así como juntas directivas con la participación de asociaciones gremiales privadas. Por regla general, a los programas se les aplican criterios empresariales de selección y evaluación.

La investigación y el desarrollo en Chile ha estado tradicionalmente concentrada en las universidades. Los profesores y estudiantes realizaban investigaciones aplicadas a industrias y empresas específicas. La universidad cobraba por esos servicios, y los profesores involucrados recibían mayor remuneración, favoreciendo así la permanencia del valioso recurso humano dentro de estas instituciones. Bajo este esquema, la parte de la investigación realizada era de aplicación y beneficios económicos inmediatos. Si no existía algún “cliente” dispuesto a pagar investigación, difícilmente se llevaba a cabo. En las ONG’s de investigación que surgieron luego, tal como Fundación Chile, se aplican criterios similares. La actitud general en este tema se resume en que hay alguien dispuesto a pagar por lo que se piensa hacer, entonces no aplica la pena hacerlo”. La investigación y desarrollo llevada a cabo en Chile enfocada en gran medida hacia las necesidades de la demanda. En la actualidad, los recursos financieros disponibles para este fin se canalizan por medio de fondos concursables para la innovación, con una cartera de proyectos concretos de investigación, por los cuales las distintas instituciones tienen que competir para obtenerlos. Las instituciones participantes en estos concursos normalmente son las universidades, los

“Si no hay alguien dispuesto a pagar por lo que se piensa hacer, entonces no vale la pena hacerlo”

mayor por la aplican “Si no vale la está

institutos privados, las ONGs, etc. Estos fondos concursables son financiados por el sector público, pero en administración conjunta por funcionarios del gobierno y representantes de los gremios del sector privado.

Existen algunos elementos en la experiencia chilena que han permitido que las Asociaciones Gremiales funcionen más efectivamente. Estos son la especialización de las cámaras y asociaciones por subsectores específicos; el enfoque exclusivo en asuntos gremiales y de cabildeo; el autofinanciamiento en todos los servicios ofrecidos a los asociados. Esto permite crear la necesidad de prestar servicios útiles de manera eficiente, ya que la participación es voluntaria. Las cámaras y asociaciones han asumido maduramente un papel proactivo en los acontecimientos que les repercuten directamente. Por ejemplo, las asociaciones pueden contratar estudios técnicos sobre alguna problemática de la actividad, colaborar con el Gobierno dentro de las negociaciones de convenios internacionales, etc. Estos esfuerzos conjuntos también han logrado abrir nuevos mercados para la fruta chilena, tales como los de Corea del Sur y Japón.

Se ha encontrado evidencia que desde hace muchos años forma parte de la estrategia de desarrollo de Chile las estrategias de conglomerados o cluster. El éxito chileno es reflejado en algunas publicaciones relacionadas con los cluster agrícolas y el auge de las exportaciones. Chile, mediante cooperación técnica, desarrolló numerosos estudios e inclusive impulsó financieramente el desarrollo de éstos cluster.

Chile es un modelo de economía estable y de reglas claras que estimula la rivalidad y la libre movilidad de factores favorece la formación de "clusters" competitivos. La inversión extranjera y local, la innovación, el incremento de los niveles de productividad y eficiencia, la especialización, el refinamiento de las estrategias empresariales, y las transferencias de tecnología, son sólo algunos elementos que hacen esto posible.

Mediante apertura y las políticas de libre mercado, Chile se ha planteado la necesidad de elegir sectores, ya que no se puede ser competitivo en todo. Sin embargo, la imposibilidad de "fabricar" ganadores, hace que sea el mercado quien dicte las pautas. Chile viene de doce años de crecimiento sostenido a tasas reales cercanas al 7%.

Se han visto concretas acciones conjuntas que fortalecen las relaciones de mutuo beneficio entre el Gobierno y el Sector Privado. Entre estas acciones, la coadministración y los beneficios tangibles e inmediatos han servido de estímulo al aporte privado en recursos y el financiamiento mixto de programas. Por un lado, las asociaciones gremiales sólidas, organizadas, autofinanciadas y bien gerenciadas son un elemento importante en la eliminación de obstáculos para la competitividad y en los aportes proactivos para mejorar el clima de negocios del país. El papel coordinador de las asociaciones simplemente es un elemento imprescindible de todo el funcionamiento del sistema chileno y también de los "cluster". El rol del Gobierno Chileno, actuando como facilitador y dispuesto a ceder espacios facilita mucho el proceso.

En cuanto a la infraestructura existente, existen necesidades de mejoras para un mejor desempeño, las que deberían comenzar por el manejo y la operación de los sistemas ("software"), antes que por nuevas inversiones en activos fijos ("hardware"). Chile no cuenta con una infraestructura de apoyo a las exportaciones de clase mundial.

Sin embargo, a causa de continuas mejoras e innovaciones en los procesos, el sistema funciona con efectividad y eficiencia crecientes, incluso con volúmenes de comercio internacional que se han triplicado en 16 años.

Un buen ejemplo relacionado a los cluster también lo constituye el desarrollo del sector forestal chileno. En este sector, un organismo Gubernamental denominado CORFO, impulsa estudios y también decisiones de política pública para fortalecer el sector. En 1974 la política económica es modificada radicalmente y, consecuentemente también el rol de las instituciones estatales destinadas a la promoción de las actividades productivas. La primera medida relevante fue el Decreto Ley (DL) 701 de 1974, que puede ser considerado el instrumento más importante que permitió construir la actual riqueza forestal del Chile. Ese decreto de fomento forestal establece la absoluta inexpropiabilidad de los terrenos forestales, contempla la bonificación de hasta un 75% del total de los costos de forestación y manejo de la plantación de bosques e introduce exenciones y reducciones de impuestos territoriales y de utilidades derivadas de la explotación de bosques naturales y artificiales [Jorge Katz, Giovanni Stumpo y Felipe Varela, CEPAL].

4.2 El Caso Colombiano

4.2.1 La Organización del Promotor de Cluster en Colombia: Dirección de Competitividad - Ministerio de Comercio Exterior

Diversos estudios elaborados por el Gobierno Colombiano han señalado la importancia de mejorar la competitividad, eliminar sobrecostos a la producción Nacional, lograr mayor eficiencia en el uso de los factores y trabajar en la modernización y en el conocimiento de los mercados externos y desarrollo de los objetivos nacionales entre el Estado y el sector privado, se establecieron dentro de las prioridades del Gobierno las de corregir las distorsiones al comercio,

eliminar las barreras a la actividad productiva y preparar al país para la fase de inserción a los mercados internacionales, con productos y servicios de mayor valor agregado y dirigidos hacia segmentos cada vez más sofisticados.

El Ministerio de Comercio Exterior a través de la Dirección de Competitividad busca la adecuación de la oferta productiva nacional a los estándares internacionales, con el fin de contribuir al incremento de las exportaciones colombianas. Además de servir de canal de comunicación entre el Gobierno, sus instituciones y el sector privado, actúa como facilitador del desarrollo empresarial, a través del diseño de políticas concertadas entre los diferentes actores económicos.

Funciones:

- Identificar los sectores en los cuales los productores nacionales de bienes y de servicios poseen ventajas comparativas
- Formular recomendaciones para el aprovechamiento de tales oportunidades, teniendo en cuenta la estructura productiva nacional, regional y sectorial.
- Definir y desarrollar indicadores de competitividad; que le permitan evaluar la situación de los sectores productivos y de las empresas en comparación con otros países.
- Establecer indicadores de gestión sobre la actividad exportadora de los distintos sectores de la producción nacional y regional
- Analizar el costo de factores que inciden en la competitividad de las exportaciones frente a terceros países.
- Elaboración del plan de actividades semestral dirigido a apoyar los comités Asesores Regionales de Comercio Exterior.
- Actuar como secretaria técnica de los comités sectoriales agropecuario, industrial y petrolero y minero.

Esta Dirección esta conformada por cuatro áreas temáticas, que abarcan la oferta productiva, los factores macro y micro de la productividad y de la competitividad, y también un área que permanentemente monitorea al entorno competitivo.

La interacción con el sector productivo (empresarios y gremios) y con los Ministerios Sectoriales, el análisis de la producción nacional, las cadenas productivas y el de clusters, la actualización permanente de las bases de datos de producción nacional, mesas de trabajo y seminarios de Competitividad, cuantificación de los sobrecostos en que incurren la producción y la exportación, programas de innovación y desarrollo tecnológico, así como de productividad, la seguridad, la infraestructura física, la regulación, las instituciones económicas, la educación y el entorno macroeconómico forman parte de las atenciones de las áreas temáticas de esta dependencia.

Además de este Órgano específico, el Gobierno Colombiano creó un Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, cuyas principales funciones son:

Analizar y recomendar acerca de los siguientes aspectos:

- Política aduanera
- Evaluación y control de las medidas arancelarias y aduaneras
- Modificación del arancel de aduanas
- Sistemas de valoración
 1. Estudiar el comportamiento de los regímenes especiales de importación - exportación (zonas francas, zonas francas fronterizas) y demás instrumentos de promoción al comercio exterior.
 2. Asesorar en los mecanismos de devolución de impuestos, sus niveles, modalidades y requisitos.

El Comité está integrado por los siguientes miembros:

- El Viceministro de Comercio Exterior (lo preside)
- El Viceministro de Hacienda y Crédito Público
- El Viceministro de Desarrollo Económico
- El Viceministro de Agricultura
- El Viceministro de Minas y Energía
- El Subdirector del Departamento Nacional de Planeación
- El Director de Aduanas Nacionales
- El Director de Comercio Exterior (Instituto de Comercio Exterior - INCOMEX)
- Los Asesores del Consejo Superior de Comercio Exterior (CSCE)

A través de los diferentes programas, el Ministerio de Comercio Exterior ha logrado acuerdos y convenios con el sector privado en las siguientes áreas:

- Algodón, Fibras, Textil, Confecciones

EDEP

Diseño del Organismo Promotor

Acción para el Desarrollo

- Autopartes Automotor
- Azúcar, Confeitería, Chocolatería
- Camarón de Cultivo
- Cuero, Manufacturas de Cuero y Calzado
- Atún
- Oleaginosas, Aceites y Grasas
- Productos de Aseo y Cosméticos
- Papa

Seguidamente se enumeran los macroclusters en los que se han encontrado investigación dentro de Colombia. La metodología adoptada por los estudios es siempre explorar cada uno de los macrocluster para posteriormente ver en ellos cuales son los más desarrollados y en base a ello apoyarlos.

- Materiales y metales

Actividades de minería, producción de insumos metálicos destinados a industrias finales pero que se caracterizan por ser actividades muy intensivas en capital, en energía y que no son comercializadas al consumidor final sino a usuarios industriales.

- Productos forestales

Actividades de cultivo, talado, procesamiento y pulimento de maderas. Incluyen todos los insumos de madera, la producción de pulpa y celulosa, así como los servicios proveedores y afines de madera, reforestadoras comerciales, comerciantes de madera, etc.

- Petróleos y químicos

Actividades básicas de extracción, refinación y procesamiento de hidrocarburos, y toda la producción de moléculas petroquímicas de uso industrial. Ejemplos: polipropileno, PVC. caprolactama, etc.

- Semiconductores y computadores

Semiconductores, chips, circuitos integrados, memorias magnéticas que van en equipos de computación de consumo, o en equipos de computación industrial, o en equipos de telecomunicaciones o en cualquier equipo con controles electrónicos. Producción de hardware y periféricos, y en general todo el equipo computacional que no sea software, es decir, que no se pueda transmitir por una línea telefónica se incluye en este cluster.

- Negocios múltiples

Actúa como comodín para poner una gran cantidad de actividades económicas cuya variedad es tan dispar en el ámbito de procesos, tecnología, canales, mercados y usos que no hacen parte clara de ninguno de los otros cluster. Incluye algunos productos químicos como abrasivos, solventes y demás que son de un uso extremadamente general a lo largo de muchas industrias. También incluye aplicaciones de software de carácter general como sistemas integrados de información, software de manejo de redes empresariales y negocios muy específicos pero también altamente diluidos como servicios y productos en tratamiento de agua que es usado por muchas industrias.

- Transporte

Actividades de carácter industrial o de servicios que tienen como fin último el transporte. Esto incluye productores de vehículos de transporte carros, aviones, barcos, motocicletas, camiones, etc., productores de autopartes y accesorios, empresas de servicios en transporte de todo tipo desde aerolíneas, carga, cabotaje, etc., proveedores de servicios especializados a la industria y productores de software dentro del tema de transporte.

- Generación y distribución de energía

Actividades industriales o de servicios cuyo fin último es la generación, acumulación, transporte y distribución de energía. Aquí se incluyen los productores de equipo eléctrico, las empresas de servicios públicos domiciliarios de energía gas o eléctrica, las firmas especializadas en diseño, construcción y operación de infraestructura energética, etc..

- Productos de oficina

Actividades cuyo objetivo final es producir para la oficina productos tales como papelería, muebles especializados, equipo de iluminación, servicios de externos de oficina, etc.

- Telecomunicaciones

Actividades industriales o de servicios cuyo fin último es la prestación de servicios de telecomunicaciones. Servicios especializados de diseño, construcción, operación y mantenimiento de redes de telecomunicaciones. Productores de equipo como centrales de conmutación, equipo de transmisión y amplificación, antenas y también los proveedores especializados de software para la industria de las telecomunicaciones. Las empresas prestadoras de servicio de telecomunicaciones también están incluidas en este cluster.

- Defensa

Incluye los productos y servicios cuyo fin último es la defensa. Esta categoría es difícilmente encontrada en países latinoamericanos, y también es así en Colombia.

- Alimentos y bebidas

Incluye todos los bienes y servicios cuyo objetivo final es la producción de alimentos y bebidas. Incluye al tradicional sector agrícola, y a toda la industria de alimentos y bebidas, a buena parte de la industria de empaques y envases, y se puede incluir sin simplismos a la industria de la venta al detalle. Dentro de este cluster está también la producción de equipo agrícola, los servicios especializados de asistencia agrícola, los productores de agroquímicos, semillas y abonos, etc.

- Textiles y confecciones

Se incluyen en este cluster todos los productos que van a hacer parte del vestido en los usuarios finales. Incluye todos los productores de fibras, telas, hilados, algodón, tintorería, confecciones de todo tipo en todo material, maquinaria textil, comercialización de productos textiles, agencias de diseño, agencias de modelos, etc.

- Hogar y equipamiento de hogar

En este cluster se incluye todo lo que hace parte de la vivienda tales como muebles, inmueble y equipamiento. Incluye empresas de construcción, proveedores de materiales de construcción, empresas de diseño y servicios arquitectónicos, productores de electrodomésticos, de muebles para el hogar, etc.

- Salud

Incluye todas las actividades industriales o de servicios cuyo objetivo final es la producción de servicios de salud. Abarcan a laboratorios farmacéuticos, hospitales, farmacia, productores de equipo médico y odontológico, productos y servicios de laboratorio y de diagnóstico.

- Salud y uso personal

El Cluster incluye a los artículos de uso y adorno personal, como cosméticos, joyas, perfumería, aseo personal.

- Entretenimiento y tiempo libre

Actividad de recreación como turismo, juguetería, libros, películas, juegos electrónicos, parques de diversiones, teatros.

4.2.2 Caso de promoción regional de Cluster: Departamento Del Quindío - Colombia

La Cámara de Comercio de Armenia elaboró un estudio en enero del 2000 partiendo conceptualmente de que la “competitividad depende cada vez más de la creación de ventajas competitivas dinámicas sustentadas en el conocimiento, el capital humano, la tecnología, la innovación, la diferenciación y el desarrollo de procesos y productos, y no solamente de la preservación de ventajas comparativas estáticas basadas en la disponibilidad de recursos naturales y mano de obra no calificada y “barata”.

En este contexto conceptual, la Cámara de Comercio empezó a estructurar un perfil de clusters sobre la base de información de exportaciones del Quindío entre 1.991 y 1.998, inversión neta en sociedades (enero-agosto 1.999) y variables como las ventas, los activos y el número de empleados por componente.

La metodología para abordar el análisis de clusters en el Quindío ha sido tomada en su totalidad de los trabajos de la Cámara de Comercio de Medellín, entidad que de una forma desinteresada ha venido dando la asesoría y prestando el acompañamiento necesario para que a nivel del Departamento del Quindío se pueda acceder al esquema metodológico que ha sido validado en todas sus partes por ellos.

Para dicho análisis de clusters se abordó su estructura a partir de un concepto que se ha denominado la "Huella Regional" y que incorpora las exportaciones, la inversión neta en sociedades, el comportamiento de variables como las ventas, los activos y el número de empleados.

El estudio elaborado por la Cámara de Comercio de Armenia reflejó los siguientes aspectos:

- No hay un crecimiento sostenido en los 8 años para las exportaciones en ningún clusters, inclusive se presentan caídas pronunciadas en la mayoría de ellos. Solamente en el de hogar y equipamiento de hogar, productos de oficina y en forestales se evidencia un aumento en los últimos años.
- Los clusters ampliados de alimentos y bebidas como en textiles y confecciones muestran dinámica en la mitad del período considerado, pero desciende su trayectoria exportadora al finalizar el período.
- Los niveles de exportaciones no son considerables y se exceptúa las exportaciones de café que distorsionan en el clusters ampliado de bebidas y alimentos. Es decir, un porcentaje importante de la evolución exportadora de este clusters pertenecen al café.
- Lo anterior está indicando una alta presencia y dependencia de la estructura económica del Departamento y especialmente de sus exportaciones del café, lo cual unido a los ciclos descendentes mundiales que se han presentado en este producto en los últimos años en los mercados mundiales, colocan a la economía departamental en una alta vulnerabilidad frente al comportamiento de dicho producto.
- Es importante para destacar de una forma preliminar los clusters ampliados en productos forestales, alimentos y bebidas, hogar y equipamiento de hogar, textiles y confecciones, por el papel que vienen jugando en el desarrollo de la economía de la región.
- El clusters ampliado de entretenimiento y tiempo libre no refleja una dinámica para resaltar, aunque a nivel departamental por los procesos de agroturismo cafetero debería empezar a mostrar una mayor presencia en la generación de ingresos externos
- (servicios), sin embargo, es posible que la informalidad empresarial que aún predomina en este sector no permita visualizar su peso e importancia para el Quindío, que no se puede discutir en términos de la reconversión productiva de las fincas y de los servicios de apoyo que se han generado en los últimos años.
- Concretamente se identificó en Quindío los siguientes clusters ampliados: productos forestales, alimentos y bebidas, hogar y equipamiento del hogar, textiles y confecciones, por su peso en el crecimiento compuesto y en la participación.
- Al interior del clusters de bebidas y alimentos sobresalen café, frutas y maquinaria para la producción y procesamiento de café.

Conclusiones

Es destacable la gran labor que está haciendo el Gobierno de Colombia, a través del Ministerio de Comercio Exterior y su Dirección de Competitividad, en las áreas relacionadas con los clusters. Se ha encontrado que desde el Gobierno se "promueve" con fuerza estrategias de desarrollo basadas en los clusters. Para ello, el "Promotor" de las estrategias encara programas múltiples de trabajo con las cámaras regionales y con las asociaciones empresariales, a través de eventos y mesas de trabajo. Se observa además una gran actividad dentro de las "cámaras regionales", las cuales actúan como "promotoras de cluster" específicos.

Se ha encontrado que desde el Gobierno Colombiano se "promueve" con fuerza estrategias de desarrollo basadas en los cluster

Existe un gran flujo de información mediante estudios e investigaciones elaboradas con una metodología estándar, lo cual refleja que el "promotor" de la estrategia está actuando indirectamente con los diferentes promotores de cluster. También se ha encontrado que el Gobierno de Colombia destaca grandemente la importancia de obtener información de los "clusters" para la adaptación de sus políticas de "costo país" y de "incentivos" tanto a la producción y exportación como a la Inversión Extranjera Directa.

Colombia parece ser un caso importante para tenerlo en cuenta como modelo exitoso de promoción de una estrategia de cluster.

4.3 El caso Centroamericano.

Por el grado de desarrollo de estos países, se estima que la experiencia de éstos en su esfuerzo por buscar el desarrollo es muy útil y práctico para el caso del Paraguay. En este sentido, hemos realizado una investigación bibliográfica sobre los principales temas en esta región.

Un estudio reciente realizado en Centroamerica (1999) ha propuesto una "Agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible", la cual es realmente un conjunto de tareas para el logro de una estrategia de desarrollo basado en "cluster". El objetivo último de la Agenda es: la búsqueda de la mejor calidad de vida posible para todos los centroamericanos.

Dicho estudio permitió analizar el índice de Competitividad Microeconómica para los países de Centroamérica. Su utilidad particular es que fue construido con base en la teoría de la competitividad en la cual se base la Agenda. Esta información fue obtenida a partir de preguntas hechas a una muestra de empresarios de cada país de la región, y parte del Reporte de Competitividad Global. El Índice de Competitividad Macroeconómica está construido a partir de un Índice de Operación y Estrategia de las Empresas, y un Índice del Clima de Negocios. Y a la vez, cada uno de ellos está compuesto por subíndices que reflejan los elementos básicos que determinan la calidad de la dimensión correspondiente

Se destacan varios elementos importantes como las Aduanas de la región, las que juegan un papel importante en la promoción y control del comercio exterior de los países. El éxito del Corredor Logístico Centroamericano necesita garantizar que el sistema aduanero cumpla con ciertas funciones básicas como la de facilitar la exportación, recaudar mediante correcta valoración y control del transito de mercaderías, y finalmente, servir como fuente de información. También se destacan las necesidades de infraestructura de transportes, y del sistema de atracción de inversiones, reconociéndose que Centroamerica ha quedado rezagada de la inversión extranjera. El sistema financiero también es un obstáculo para la Agenda. El aspecto social es también esencial, es preciso romper con el círculo vicioso de la pobreza y la baja productividad mediante un proceso simultáneo de transformaciones sociales y productivas que se refuercen y garanticen su viabilidad mutua. Sobre todos estos aspectos se han realizado estudios exhaustivos y levantado propuestas.

Se proponen en varios estudios el cluster de turismo basado en la ubicación geográfica de la región, su dotación de recursos naturales y su clima. Esas condiciones le están permitiendo ofrecer un tipo particular de turismo basado en la naturaleza que está teniendo una demanda fuerte y creciente. Otras categorías de turismo –la arqueología, las ciudades coloniales, el buceo y las culturas vivas- son un importante complemento. Las propuestas estratégicas de la Agenda sobre este cluster buscan convertir al turismo en la mayor fuente de divisas de la región, en alcanzar un ingreso regional por turismo del orden de los \$4 mil millones dentro de 20 años, en llevarlo a una posición única en el mundo y en alcanza estándares de calidad mundial.

los propios Presidentes de los países de Centroamérica realizan esfuerzos personales como "promotores" de las estrategias de desarrollo basadas en "cluster"

También se ha propuesto cluster de los agronegocios debido a que ha sido el eje tradicional de la economía de la región y basa su potencial en las excepcionales condiciones climáticas de la región. Es aquí donde se encuentran los aglomerados más importantes de Centroamérica. Sin embargo, permanece bastante inexplorado. Las tendencias de los mercados mundiales y la experiencia ya acumulada guardan oportunidades al alcance de la región.

El cluster de textiles y prendas de vestir de la región está creciendo con éxito, y por ello también fue contemplado en los estudios. Mucho de su potencial reside en la posición geográfica privilegiada de Centroamérica para exportar a Estados Unidos. Se encuentra en una transición favorable hacia la venta de paquetes completos que incluyen la venta de servicios de abastecimiento y diseños básicos. Hay condiciones favorables para que evolucione hacia un cluster de alta competitividad mundial. La estrategia regional consiste en hacer evolucionar la industria textil actual hacia una más sofisticada, que absorba puestos de trabajo con mayores ingresos y mayor formación profesional, y que aumente su aporte a la riqueza y al bienestar de los países.

El cluster de servicios electrónicos y de software tienen un desarrollo incipiente pero muy prometedor en Centroamérica. En la industria de componentes electrónicos, el logro más notable ha sido la atracción de una inversión directa de la corporación Intel a Centroamérica, la cual parece está sirviendo como catalizador del desarrollo de esta industria en ese país, la cual ya agrupa una treintena de empresas, muchas de ellas de clase mundial. Hay opciones reales de desarrollo de este tipo de actividades en otros países de Centroamérica; ello valoriza la promoción de este cluster incipiente con una perspectiva regional. Además, el crecimiento de las exportaciones de software en diversos países, junto con las agresivas políticas explícitas que ya están tomando varios países de la región para estimular esta industria, incluso el

envío de un grupo de técnicos salvadoreños para entrenarse en la India en técnicas de programación, condujo a la Agenda a prestarle una atención especial a esta tendencia tan promisoría.

La Agenda mencionada propone una estrategia para acelerar el avance de los cluster por caminos que le permitan intensificar los niveles de inversión y de innovación productiva, para que las empresas que lo forman alcancen posiciones más ventajosas en los mercados internacionales, y para multiplicar sus frutos económicos y sociales para todos los centroamericanos.

Finalmente, es destacable que de estos estudios surge que **los propios presidentes de los países de Centroamérica realicen esfuerzos personales como "promotores" de las estrategias de desarrollo**. Con la Agenda propuesta, el desarrollo sostenible de la región integrará la política económica, la política social y la política ambiental. La integración del sector público y privado vuelve a distribuir nuevas funciones a los Estados, debiéndose hablar ahora de un Plan Regional. Es imprescindible que el sector financiero se integre a la reconstrucción del sector real de estas economías. Se recomienda una distinción y un cambio de enfoque empresarial: pasar de la "ventaja comparativa" hacia la "ventaja competitiva". La primera se basa en el patrimonio natural de los países, en la fuerza laboral barata, en los recursos de capital y las dotaciones de la naturaleza. La ventaja competitiva descansa en factores mucho más complejos, más sofisticados, como la fuerza laboral educada, una infraestructura sofisticada, inversiones constantes y la innovación en tecnología y procesos.

4.3.1 El Salvador

La información encontrada nos indica la aparición de un efecto en cascada dentro de los actores de la estrategia de cluster sugerida en los estudios. Los asesores técnicos (institutos de investigación, sector privado y gobierno) han repetido: Harvard propone y ustedes, los presidentes de estas repúblicas, son los promotores. Los presidentes dicen "no podemos solos" y piden el auxilio "traspasando estas exigencias a los ciudadanos de los países de la región centroamericana". Sobre este aspecto, el propio presidente Francisco Flores dijo que ya no podemos ver los toros desde la barrera y que la única salida es un esfuerzo conjunto. Crear esta conciencia es un logro positivo.

Analizaremos a modo de estudio de caso el "Turismo sostenible", por considerarlo similar en sus dificultades con el caso del Paraguay.

4.3.1.1. Antecedentes

Hemos encontrado importantes estudios realizados en este sentido. En particular, parece interesante comentar someramente los resultados encontrados por la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (CDS 7), la cual realizó encuentros con diferentes personas relacionadas con el turismo en el país, discutiéndose los aspectos y temas claves que seguidamente se indican.

4.3.1.2 Asuntos claves

Se estableció, en base a las consultas, que son cuatro los asuntos más fundamentales en lo que a turismo se refiere: infraestructura básica, planificación, política económica y política social.

Infraestructura básica, se refiere los siguientes dos aspectos: la infraestructura propia de turismo, es decir el recurso turístico desarrollado y por otro lado el acceso a infraestructura física básica como es electricidad, carreteras y agua potable.

El Salvador no ha sido exitoso en definir un perfil turístico claro y la mayor parte de sus recursos se encuentran a nivel de potencialidad sin desarrollarse. Un ejemplo son los sitios arqueológicos como Cara Sucia, Sihuatán y Quelepa, que con su gran atracción no están preparados para recibir turismo, lo mismo en el plano de bosques y áreas naturales como Montecristo, El macizo de los Tres Volcanes y el Imposible, el caso de las playas es similar, el recurso se ha direccionado de una forma anárquica, desordenada y sin visión de desarrollo.

La planificación. El Salvador no tiene una estrategia clara de turismo, esto abarca los componentes principales como plan de desarrollo físico, plan de mercadeo y establecimiento de controles de calidad del producto ofrecido. Desde 1975 han existido diferentes estudios que han tratado de darle ordenamiento al aspecto de planificación macro. Un estudio elaborado en 1994 establecía un ordenamiento para la planificación del turismo y sugería al menos cinco áreas para desarrollarse. Recientemente (1999), otro análisis y bajo el concepto de clusters ha propuesto una idea de desarrollo. Al aporte técnico brindado por estos análisis ha faltado de parte del país la concreción y definición clara de estrategia y de su implementación.

Política económica. La importancia de este tema radica en la relación entre la política económica y el desarrollo turístico, en especial en la parte referente a la orientación del gasto público, y de la asignación de presupuesto al organismo rector de turismo: la Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSAATUR). Es necesario que cuando exista

una definición clara de una estrategia turística, la parte de gasto, en especial el relacionado con infraestructura e inversión en capital humano, acompañe a la inversión privada. Es necesario discutir como financiar el presupuesto a CORSATUR, que es un ente dependiente del Ministerio de Economía con un presupuesto insignificante. Se ha propuesto como idea captar parte del impuesto de aeropuerto que se cobra a los viajeros y la otra es comenzar a discutir las posibilidades y conveniencias de un impuesto a la actividad hotelera.

Política ambiental. Aquí El Salvador está rezagado, y junto con Haití son los países con mayores niveles de deterioro ambiental, con menos del 8% del territorio como bosque natural. Es difícil establecer una política ambiental específica para turismo cuando ni siquiera la base fundamental de una política ambiental para el país ha sido implementada. Desde dicha perspectiva, el tema ambiental se convierte en altamente estratégico.

4.3.1.3 Asuntos claves y sus condiciones

Se han recopilado resultados de la consulta con respecto a los asuntos considerados como claves. Estableciendo cuales son los temas relevantes y su justificación.

a) Infraestructura Básica.

Este aspecto es destacado como prioritario, ya que es claro que El Salvador no tiene desarrollado su producto turístico, por cuanto el lineamiento principal de cualquier política turística es el desarrollo de la infraestructura turística básica y la infraestructura física que la acompaña. Esto implicaría el acomodamiento y desarrollo de parques arqueológicos, playas, pueblos coloniales, parques naturales y otros.

Los temas considerados como claves en términos de infraestructura son:

- Identificación del patrimonio turístico (cultural, histórico, natural)
- Protección y desarrollo del patrimonio.
- Desarrollo de infraestructura física básica de apoyo al turismo (carreteras, electrificación, agua)
- Educación, capacitación, comunicación y difusión de apoyo al turismo.

Grupos involucrados:

- Comunidades locales
- Gobiernos locales
- Empresas privadas
- Gobierno central
- ONGs

En términos más específicos las instituciones involucradas en este tópico son: El Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (CONCULTURA), Gobierno Local, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), CORSATUR, la Cámara Salvadoreña de Turismo (CASATUR), PANAVIS-MAG

b) Planificación

El aspecto clave es no contar con visión estratégica del desarrollo del turismo ni la voluntad política para implementarla. Se necesita un plan de desarrollo turístico con su ordenamiento territorial y respectivo plan de mercadeo. Los estudios que actualmente se han realizado, deben servir de base para el establecimiento de una estrategia más amplia. Los temas identificados como claves en esta área son:

- Necesidad de plan actualizado de desarrollo turístico.
- Definición clara de estrategia, nichos de mercado.
- Ordenamiento territorial
- Planes de manejo de manejo locales, áreas naturales, históricos y culturales.
- Estrategias y planes de mercadeo.
- Realización de estudios básicos para manejo de áreas, formulación de proyectos y caracterización de la infraestructura turística.

Grupos involucrados:

- Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR)
- Cámara Salvadoreña de Turismo (CASATUR),
- Especialistas en el tema
- Cooperación internacional

c) Política Económica

Se necesita una clara definición sobre la orientación del gasto público hacia objetivos definidos dentro de una política de turismo. En el ámbito de la política fiscal se debe discutir la forma en que recursos provenientes del sector sean asignados hacia los organismos que estarían liderando una estrategia de desarrollo. Los temas claves desde esta perspectiva son:

- Definición de política fiscal relacionada con turismo.
- Políticas crediticias relacionadas con el sector.

EDEP

Diseño del Organismo Promotor

Acción para el Desarrollo

- Inversión pública adecuada.

Grupos involucrados:

- Ministerio de Hacienda
- Banco Central de Reserva (BCR)
- Ministerio de Economía
- Sistema Financiero
- Organismos Internacionales.

d) Política Ambiental

Se deben aglutinar esfuerzos desde una perspectiva más global de política ambiental que todavía el país carece. Esfuerzos adicionales deben establecerse en las áreas turísticas. Los temas considerados como claves son:

- -Implementación de responsabilidad turística.
- -Educación ambiental.
- -Regulación del uso de áreas naturales.
- -Fomento de ecoturismo como herramienta de conservación y respeto del medio ambiente.

Grupos involucrados:

- Ministerio del Medio Ambiente
- CORSATUR
- CASATUR
- Organizaciones ambientalistas no gubernamentales
- Ministerio de Educación
- Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA).

4.3.1.4 Ejemplos de Éxito y problemática

En las cuatro áreas de relevancia se repiten los mismos problemas. La falta de una visión clara del desarrollo del turismo y de la voluntad política para implementarla, es seguida por la ausencia de una institucionalidad sólida que responda a las necesidades del sector y lideré una estrategia de desarrollo, y por último, la ausencia de recursos monetarios y humanos para implementar cualquier tipo de política. Lo que se está haciendo actualmente en turismo en el país es disperso y no pasan en algunos casos de loables esfuerzos, sin todavía concretarse en un esfuerzo conjunto sobre la base de objetivos estratégicos previamente diseñados. Problemas más específicos identificados durante las consultas son:

- Falta de Recursos.
- Falta de capacidad empresarial.
- Falta de Cultura Turística.
- Falta de consensos.
- Ejecución deficiente.
- Falta de canales de distribución efectivos en los proyectos.
- Falta de credibilidad de políticas públicas en términos de turismo.
- Seguridad.

Entre los ejemplos de éxito tanto locales como internacionales, por área elegida se encuentran:

Infraestructura:

- El caso del "Imposible" de involucramiento de una ONG para proteger el recurso.
- En el caso de las ruinas de San Andrés, el reciente equipamiento del parque como Museo de San Andrés y zoológico de especies locales.
- COPAN como caso de protección, y desarrollo de los recursos.
- Suchitoto como desarrollo cultural incipiente.

Planificación:

- Ruinas de Copán en Honduras.
- Antigua, Guatemala.
- Agroturismo en Israel.
- Vinaterías en Napa Valley California.
- Promoción de Mundo Maya de México.

Política Económica:

EDEP

Diseño del Organismo Promotor

Acción para el Desarrollo

- El caso de países como México, España y Francia.
- A nivel regional el caso de Guatemala y Costa Rica.

Política Ambiental:

- Manejo de la política turística en relación con el medio ambiente en países en desarrollo.

4.3.1.5 Puntos a abordar en una consulta regional

La conclusión más importante es que El Salvador se encuentra en una etapa de desarrollo turístico muy incipiente, en donde tiene que diseñar las principales políticas turísticas y desarrollar su producto turístico. Aunque se caracterice por la ausencia de recursos, instituciones sólidas y políticas, la ventaja puede ser que se puede diseñar ordenadamente una estrategia considerando los aciertos y errores que han cometido otros países.

Finalmente, para facilitar la canalización de fondos de cooperación técnica y donantes, se identificaron proyectos prioritarios para El Salvador en las áreas tratadas.

Infraestructura.

- Rescate de las zonas arqueológicas: Joya de Cerén, Sihuatán, Cara Sucia, Quelepa.
- Vincular centros de investigación y académicos de prestigio con el rescate histórico.
- Desarrollo de plan de manejo de áreas naturales: tres volcanes, Imposible, Montecristo., complejo de las islas del golfo, laguna de alegría.
- Agroturismo en las cooperativas promovido como turismo rural.

Planificación.

- Plan de mercadeo turístico del país.
- Desarrollo de un sistema de información geográfico.
- Apoyo a la consolidación de un cluster de turismo.
- Proyecto de capacitación de guías turísticos

Política Económica.

- Definición de política económica en relación con el sector.
- Acceso y disponibilidad del crédito al sector turismo.
- Inversión pública de apoyo al sector, infraestructura, educación y otros.
- Análisis sobre aspectos relacionados con la tributación del sector y como asignar fondos a las instituciones relacionadas con el desarrollo turístico.

Política Ambiental

- Protección y conservación de áreas naturales de biodiversidad
- Desarrollo de estudios de impacto ambiental en las áreas naturales que pueden ser utilizadas para turismo.
- Realizar los planes de manejo de las áreas naturales con vocación turística.

4.3.2 Costa Rica:

Se han analizado algunos informes elaborados por el INCAE. Se destacan entre estos reportes varios análisis entorno al turismo, los recursos naturales, los textiles, frutas y hortalizas, electrónica, localizando los cluster o evaluándolos desde el punto de vista de sus fortalezas y debilidades. Los centros de investigación localizados en Costa Rica y las entidades como el Centro Científico Tropical (CCT) hacen de núcleos y promotores de las estrategias de cluster. Los diagnósticos dejados por estos estudios indican un respaldo al Gobierno Central y un reclamo a los Gobiernos locales (municipal) para que éstos adecuen la infraestructura necesaria.

Costa Rica posee una experiencia clave en todo el grupo de países centroamericanos. El Gobierno de este país ha sabido articular su localización geográfica, la capacitación constante de sus recursos humanos y una estrategia seria para la atracción de inversiones, lo que trajo como resultado la instalación de INTEL y consecuentemente el vuelco de su economía. Esto genero para la economía de Costa Rica una duplicación de sus exportaciones, el desarrollo de nuevos sectores y el inicio de un proceso de especialización en actividades de alto valor agregado.

4.4 El Caso Argentina - Brasil - Uruguay

El MERCOSUR actuó como promotor importante de muchas actividades entre los cuatro países. Se ha encontrado en las investigaciones realizadas importantes trabajos de investigación elaborados en estos tres países, mediante una

articulación entre las universidades de estos tres países. Notablemente no se encuentra articulación con ninguna universidad del Paraguay.

El Brasil, por su vasto territorio, diversidad de recursos y concentraciones en su desarrollo, es un caso interesante de analizar en cuanto a la utilización de la estrategia de desarrollo basado en cluster. En otra escala, este es el caso también en Argentina y Uruguay. En este sentido, la Universidad de Campinas, la Universidad Federal de Rio de Janeiro, Universidad de la República en Uruguay y la Universidad de Quilmes en Argentina han desarrollado importantes investigaciones sobre esta estrategia de desarrollo.

Como hemos visto en los otros estudios de casos, la eficaz interacción entre las políticas efectivas del Gobierno, el sector privado y la universidad favorecen la innovación y el desarrollo económico, siendo inclusive ésta armónica articulación el factor común en los casos de éxito.

En el caso del Brasil, son muy destacables los efectos de líderes como Tasso Jereissati, Gobernador del Estado de Ceara, el cual transformó un estado pobre (35% del territorio Paraguayo), en un estado pujante y de crecimiento constante en los últimos once años, registrándose en el año 1.997 una expansión de 4,5% sobre el PIB del Estado. El Estado de Paraná también fue históricamente marcado por líderes, (Jaime Lerner) y su desarrollo económico fue notable frente a los demás estados del Brasil. Le siguen casos interesantes como el que se formó en Blumenau (textil y vestidos) o en el Vale dos Sino (calzado y cueros). Es novedosa la forma en que en todos estos casos interactúan las asociaciones gremiales, el Gobierno la Universidad y los Centros de Investigación.

En las investigaciones elaboradas por las Universidades mencionadas, los diversos procesos de industrialización concentrada son caracterizados según el grado de desarrollo de las interacciones y articulaciones entre los agentes productivos y de éstos con los agentes institucionales, o según la morfología y la definición territorial de experiencia. Para tratar la variedad de situaciones posibles se adoptó una tipología para la caracterización de los procesos examinados, necesariamente insuficiente para “tomar en cuenta” las diferencias existentes entre todas las peculiaridades encontradas, pero bastante importante para captar sus esencialidades.

Como metodología para la presentación de algunos casos en Argentina, Brasil y Uruguay utilizaremos la tipología siguiente, propuesta por la Universidad de Campinas:

Agrupamiento Potencial: cuando existe en el lugar concentración de actividades productivas con alguna característica en común, indicando la existencia de tradición técnica o productiva (incluso artesanal), pero no existe o es incipiente organizaciones o interacción organizada entre estas actividades.

Agrupamiento Emergente: cuando se observa en el lugar la presencia de empresas, de cualquier tamaño, con características comunes que hace posible el desarrollo de interacciones entre los agentes, la presencia de instituciones como centros de capacitación profesional, de investigación tecnológica, etc., como actividad incipiente o como articulación organizada de los agentes locales.

Agrupamiento Maduro: cuando en el lugar existe concentración de actividades con características comunes, la existencia de una base tecnológica significativa, y se observa la existencia de relacionamiento de los agentes productivos entre si, y con los agentes institucionales locales caracterizando la generación de externalidades positivas, pero aún con presencia de conflictos de interés o desequilibrios resaltándose bajo grado de coordinación.

Agrupamiento Avanzado: es un agrupamiento maduro con alto nivel de cohesión y de organización entre los agentes.

Aglomerado (cluster): presenta características de agrupamiento maduro en cuanto al grado de cohesión, pero con menor organización, refiriéndose por ello a una subregión y envolviendo un número mayor de localidades o áreas urbanas, de modo contiguo y constituyendo un espacio económico poco diferenciado en términos de actividades productiva y factores de producción presentes.

Polo Tecnológico: se refiere a aquellos lugares en que están reunidas empresas intensivas en conocimiento, o de base tecnológica, así como universidades y/o institutos de investigación. Presenta características de agrupamiento maduro, pero las actividades pueden presentar poca semejanza, por ejemplo en términos sectoriales.

Redes de Subcontratación: son situaciones, no necesariamente en el mismo lugar, en que una o varias grandes empresas nucleadoras forman en torno a si mismas redes de proveedores, en los que, aún sin ser agrupamientos, cuentan con elevado grado de organización, jerarquizada por la empresa núcleo.

Esta clasificación permite presentar los casos y mediante la bibliografía presentada se puede identificar mejor cada uno de ellos.

4.4.1 Argentina

Lugar: Mar del Plata – Partido de General Pueyrredón – Argentina.

Característica: Agrupamientos emergentes de empresas de la ciudad de Mar del Plata

Agentes Participantes:

Empresas de los sectores de alimentos, pesca, textil, metalmecánica y química.

Descripción: la estructura productiva de Mar del Plata está basada en empresas de pequeño porte (con menos de 10 empleados) de los sectores de alimentos, pesca, textil, metalmecánica y química, y las empresas con más de 10 empleados existentes en la región representan apenas el 18% de la estructura, estando concentradas en los mismos sectores. El sector textil presenta varias características semejantes a los distritos industriales italianos, con empresas de pequeño y mediano porte, concentradas en determinados lugares, y fuerte relación con la población local. A pesar de esto, no presenta el mismo dinamismo de las empresas italianas, ya que su producción está basada en sistemas productivos y de comercialización tradicionales. El sector de pesca posee una estructura tradicional, siendo una industria extractiva y basada en mano de obra intensiva, aunque la mayor parte de su producción sea exportada, y tenga un peso significativo en la producción total de Partido de General Pueyrredón. El hecho de que el sector produzca commodities y no haberse preocupado con el medio ambiente y, consecuentemente, a igualdad de materia prima, hace que algunas empresas procuren diferenciarse a través de productos no convencionales. Las industrias metalmecánicas y químicas presentan interacciones con la Universidad e Institutos de Investigación. La industria metalmecánica, por el hecho de mantener relacionamiento con otros sectores de la región puede tener importancia como impulsor del desarrollo local, esto si consigue difundir en la región sus características innovadoras y la importancia de interactuar con las instituciones de investigación y la universidad. Aún no existe un ambiente articulado en el sector productivo de Mar del Plata, y tampoco existe presencia de instituciones locales con actuación dominante para el desarrollo de ese ambiente. No obstante, es importante resaltar que en los últimos años fueron creadas varias instituciones educativas para investigación y desarrollo tecnológico, empresarial y de apoyo al desarrollo industrial, además de haberse comprobado una mudanza en el papel y la estrategia de las instituciones existentes, que apuntan al posible surgimiento de un ambiente local favorable para el desarrollo de empresas basadas en una estrategia innovativa.

Lugar: Rafaela – Departamento de Castellanos - Argentina

Característica: Agrupamientos maduros de empresas en la región de Rafaela

Agentes Participantes:

Empresas de los sectores frigoríficos, lácteos, cuero y del sector metalmecánico.

Centro Comercial e Industrial del Departamento Castellanos

Cámara de Industriales Metalúrgicos

Cámara de Comercio Exterior

Fundación para el Desarrollo Regional

Secretaría de Programación Económica de la Municipalidad de Rafaela

Facultad Regional de la Universidad Tecnológica Nacional de Tecnología Industrial

Delegación Local del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

Centro de Desarrollo Empresarial del BID

Descripción: la estructura productiva de la ciudad de Rafaela está basada en empresas de pequeño y mediano porte, que actúan en el sector de los alimentos, en los subsectores de frigorífico y lácteos, y el sector metalmecánico, en los subsectores de máquinas e implementos agrícolas, bienes de capital y autopartes. La ciudad de Rafaela ha tenido como particularidad el hecho de haberse formado una cultura local entorno de los inmigrantes que la colonizaron. Esto permitió la identificación de objetivos y proyectos para el desarrollo local, y acabó en una cohesión de intereses y en una interacción entre los agentes locales muy importante. El Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos, fundado en 1932, es una asociación de empresarios que tiene como principal objetivo defender a los intereses de la iniciativa privada frente al gobierno, en los varios niveles, y a partir de él fueron fundadas las Cámaras de Industriales Metalúrgicos y de Comercio Exterior, que defienden intereses específicos de los sectores. La Cámara de Comercio Exterior busca estimular también la inserción de las empresas locales en el mercado internacional. Hay además una Cámara de la Pequeña Industria de Rafaela, que tiene actividades volcadas al desarrollo tecnológico y organizacional de las pequeñas empresas de la región, además de procurar concientizar estas empresas sobre la necesidad de interactuar con el ambiente local y con otras empresas. Otra importante iniciativa de los empresarios y del gobierno local es respecto a la Facultad Regional de la Universidad Tecnológica Nacional de Tecnología Industrial. Esto es debido a que la implantación de la Facultad Regional solo ocurrió después de una acción conjunta de los agentes locales, que mostraron la necesidad y la importancia de una institución de enseñanza superior para las empresas, especialmente en el área de ingeniería de producción. A partir de estos relacionamientos entre los agentes y de las iniciativas de las instituciones locales, se observó la generación de externalidades positivas que facilitan y estimulan el desarrollo de empresas en la región.

Lugar: Americana – São Paulo – Brasil.

Característica: Agrupamiento maduro de empresas del sector textil

Agentes Participantes:

Empresas de pequeño y mediano porte del sector textil;

Sindicato de Industrias Textiles de Americana, Santa Bárbara D'Oeste e Nova Odessa (Sinditec);

Facultad de Tecnología Textil de Americana - Fatec

Escuela Técnica Estadual Polivalente de Americana . ETEPA

Unidad de Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial - SENAI

Descripción: la región Americana está especializada en la producción de tejidos planos y artificiales, y abarca además de la ciudad Americana, las ciudades de Santa Bárbara D'Oeste, Nova Odessa y Sumaré. Se constituyen principalmente empresas de pequeño y mediano porte. El elemento importante es el denominado "fason", o sea, empresas subcontratadas de otras empresas, generalmente de la misma región. Los fasones han sentido mucho el ajuste de la demanda de las empresas mayores, ocurriendo asimetrías y relaciones conflictivas entre los agentes productores locales, dificultando la generación de sinergías y la generación de externalidades positivas. Se debe resaltar la presencia de organizaciones educativas, volcadas a la formación de mano de obra calificada, y de organizaciones para la promoción de ferias y eventos en la región, con el objetivo de promover la industria local.

Lugar: Blumenau – Santa Catarina – Brasil

Característica: Redes de subcontratación en el sector textil y vestuario

Agentes Participantes:

Empresas del sector textil – vestuario

Asociación Comercial e Industrial de Blumenau

Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial – SENAI

Servicio de Apoyo a Micro y Pequeñas Empresas de Santa Catarina – SEBRAE –SC

Fundación Universidad Regional de Blumenau – FURB

Descripción: las empresas del sector textil y del vestido de Blumenau, después del proceso de apertura del mercado que representó la caída en la participación en los mercados internos y externos, comenzaron a estructurarse. Fueron adoptadas básicamente dos estrategias. La primera fue reducir los precios por la vía de despidos, transferencia de la estructura productiva para otras regiones del país, y la flexibilización de la producción por la vía de la subcontratación de la actividad de costura, para las llamadas fasones o empresas pequeñas a veces instaladas en las propias casas, de municipios vecinos que poseen mano de obra más barata. La segunda estrategia de las empresas está en la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo, principalmente en la utilización de tejidos tecnológicos de última generación y de un "design" moderno, buscando insertarse en otro nicho del mercado consumidor, a través de estrategias de marketing, basada en la creación y consolidación de marcas, y redes de franquicias. Por este motivo, la Asociación Comercial e Industrial de Blumenau en conjunto con la SENAI y la FURB están buscando crear la Fundación Blumenau Fashion, institución volcada a la capacitación tecnológica del sector, especialmente en la etapa de confección; y la creación de una marca de identificación de la región, para permitir la adopción de estrategias de generación de mayor valor agregado también a las pequeñas y medianas empresas.

Lugar: Vale dos Sinos – Río Grande do Sul - Brasil

Característica: Aglomeración (cluster) de empresas del sector cuero - calzado

Agentes Participantes:

Empresas del sector cuero – calzado

Empresas proveedoras de máquinas y equipamientos para el sector cuero - calzado

Empresas prestadoras de servicios de transporte y exportación

Asociaciones Industriales

Asociaciones Profesionales

Empresa organizadora de ferias y eventos

Centros tecnológicos

Escuelas Técnicas y Cursos de Nivel Superior

Descripción: la región de Vale dos Sinos comprende las ciudades de Novo Hamburgo, San Leopoldo, Sapucaí do Sul, Sapiranga, Parobe y Taquara. El sector cuero-calzado del Valle dos Sinos está basado en empresas fabricantes de calzados de cuero femeninos, y tiene alrededor varias empresas que componen la cadena productiva del sector, tales como curtiembres y empresas beneficiadoras del cuero y pieles, empresas fabricantes de componentes para calzados (metálicos, goma, cuerina, sintéticos varios, etc.); empresas proveedoras de máquinas y equipamientos; y empresas prestadoras de servicios de transporte y exportación. En torno de esta estructura se formó una estructura organizacional con seis asociaciones industriales, dos asociaciones profesionales, una empresa organizadora de eventos, cuatro centros tecnológicos para la prestación de servicios especializados y entrenamiento de mano de obra, además de escuelas técnicas y escuelas de nivel superior existentes en la región. No obstante, a pesar de la presencia de estas organizaciones,

y de la infraestructura local, hay dificultades en la formación de un ambiente cooperativo entre los agentes, inclusive entre las empresas productoras de calzados y las proveedoras de insumos y equipamientos. El proceso de apertura económica y la consolidación de China como mayor exportador de calzados para el mercado norteamericano (principal mercado de las empresas del Vale dos Sinos) resultó en una caída en la participación de las empresas en el mercado interno y en el mercado internacional.

Lugar: Florianópolis – Santa Catarina - Brasil

Característica: Polo tecnológico

Agentes Participantes:

Empresas de pequeño y mediano porte de software y hardware

Universidad Federal de Santa Catarina – UFSC

Fundación Centros de Referencia en Tecnologías Innovadoras – Fundación CERTI

Centro Empresarial para la Elaboración de tecnologías Avanzadas – CELTA

Condominio Industrial de Informática de la Asociación Catarinense de Telemática – ACATE

Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial – SENAI

Federación de Industrias del Estado de Santa Catarina – FIESC

Descripción: el polo tecnológico de Florianópolis comenzó a formarse en la década de los 70 y fue consolidado en la década de los 90, a través del proyecto Tecnópolis, del gobierno del Estado, que tenía como principal objetivo la articulación de la Universidad – Industria, con fines de aprovechar la estructura científica y la tecnología y la capacitación de la región. La institucionalización del Consejo de las Entidades Promotoras de Tecnópolis – CONTEC – con la participación de 25 organismos de apoyo, muchos de ellos ligados al Gobierno del Estado, posibilitó la formación del polo. El objetivo del polo es aprovechar las potencialidades de las empresas de software y hardware ya instaladas, aumentando su capacidad a través de la articulación entre estas, y entre estas y la Universidad. Además de esto, se pretende contribuir para la formación de nuevas empresas de softwares y de base tecnológica, objetivo buscado a partir de la formación de CELTA, a fin de aprovecharse las potencialidades de la región, y aumentar la generación de externalidades positivas. Hay aporte de recursos para financiamiento de nuevas empresas de pequeño y mediano porte, realizado por el sistema FIESC – SEAI y por el Gobierno del Estado, a través de la creación de incentivos, especialmente para empresas del área de la informática, y de la formación del CTAI – Centro de la Tecnología en Automatización e Informática.

4.4.3 Uruguay

Lugar: Uruguay

Característica: Agrupamientos maduros de empresas (agroindustrias) promotoras de vinos

Agentes Participantes:

Empresas productoras de vinos y productores de uva

Instituto Nacional de Vitivinicultura – INAVI

Laboratorio Tecnológico del Uruguay – LATU

Centro de Bodegueros del Uruguay – filial de la Cámara de Industrias del Uruguay

Universidad de la República

Facultad de Agronomía

Descripción: el sector vinícola analizado en este caso posee una estructura semejante en todo el Uruguay, que por su tamaño facilita la interacción de las empresas y de los productores de vinos en todo el territorio, motivo por el cual la mayor parte de las instituciones existentes son de ámbito nacional y no regional. Los productores de uva desarrollan investigaciones e interactúan con cierta regularidad con las instituciones de investigación del país, en especial con la Facultad de Agronomía. Las empresas productoras de vinos, por el contrario, no presentan fuerte o regular interacción con las instituciones de investigación del país. El INAVI es no obstante, el órgano más importante del país en la coordinación del sector, por fuerza incluso de la legislación, ya que ésta obliga que cualquier persona que va a producir uvas o vinos, o importarlos, debe ser habilitada por este órgano. Además de la función de organismo regulador, asume también las funciones de promoción y desarrollo de la capacitación tecnológica del sector, con la creación y el control de programas para el financiamiento de incorporación de nuevas tecnologías, como es el caso del Programa de Desarrollo de la Granja (PRODEG), del Ministerio de Agricultura (MGAP), que tiene por objetivo permitir que las empresas se adapten a los cambios ocurridos en el mercado después del proceso de “globalización”, cuyo acceso es hecho por INAVI. Las empresas también establecieron relaciones con organizaciones asociativas de productores, algunas de las cuales tienen casi la mitad de los productores del sector como asociados, como es el caso de la Organización Nacional de Viticultores y del Centro de Bodegueros del Uruguay, y con empresas u organizaciones volcadas a la exportación. La estructura institucional del sector vinícola uruguayo aún no garantiza el equilibrio en el financiamiento y en el desarrollo científico y tecnológico para todas las etapas de producción, o para toda la cadena productiva del sector.

REFERENCIAS

- Daiwa Institute of Reserch Ltd, Pacific Consultants International, Enero 2000, EDEP Informe Intermedio II
- Daiwa Institute of Reserch Ltd, Pacific Consultants International, Agosto 2000, EDEP Reporte Final
- Programa de Gobierno del Gobierno 1999-2003 del Presidente Dr. Luis Angel González Macchi, noviembre 1999
- Secretaría Técnica de Planificación- STP en el WEB Site del Gobierno (www.paraguaygobierno.gov.py)
- Esser, Klaus, Paraguay: Construyendo las Ventajas Competitivas, Secretaría Técnica de Planificación, Proyecto de Planificación del Desarrollo Sostenible, Programa de Visión Estratégica, Julio de 1998.
- Porter Michael, Estrategia Competitiva – Técnicas para el Análisis de los Sectores Industriales y de la Competencia, Ed. Rei Argentina SA 1992.
- Porter Michael, Cluster (aglomerados) y Competencia: Agendas Nuevas para Compañías, Gobiernos e Instituciones, 1997, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) - INCAE.
- CEPAL, Proyecto CAN/99/S47, enero 1999, Estrategia de desarrollo de Cluster basado en recursos naturales: Caso de la Minería
- Acuña, Villalobos, Ruiz Mejías, marzo del 2000, El Cluster Ecoturístico de Monteverde - Costa Rica, Universidad Nacional, Centro Internacional de Política Económica Para el Desarrollo Sostenible,
- Néstor Bercovich; Marzo de 2000, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL COMPLEJO FORESTAL EN ARGENTINA – CEPAL/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID/IDRC);
- Katz Jorge, Giovanni Stumpo y Felipe Varela, EL COMPLEJO FORESTAL CHILENO - JULIO 1999; CEPAL, Proyecto CEPAL/IDRC “Industrial restructuring, innovation and international competitiveness in Latin America (Phase II)”.
- Figuroa Luis R. y Armando González, Análisis de Experiencias Exitosas en Chile y California: Lecciones para los Agronegocios en Centroamérica; Diciembre, 1998; , Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) - INCAE.
- Ministerio de Comercio Exterior – Colombia, Programa Nacional de Competitividad y Productividad, Dirección de Competitividad,año 2000; www.mincomex.gov.co
- Villate París, Alberto; diciembre 99, “Oferta Exportable de Bogotá”
- Coordinadora de ONG Para el Desarrollo de España; www.nodo50.org/congde
- Agencia de Cooperación Internacional, Chile, LEY N° 18.989, TITULO III, QUE CREA LA AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL (DIARIO OFICIAL DE 19 DE JULIO DE 1990) CREA EL MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION Y LA AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL
- Información presentada por el Gobierno de El Salvador ante la séptima sesión de la Comisión de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Junio de 1999
- Cámara De Comercio De Armenia, Enero 2000, Análisis de Clusters para el Departamento del Quindío
- Ministerio de Comercio Exterior - Colombia: Medición de la actividad regional por cluster en Colombia. Documento de avance. Dirección de programación, coordinación y política de comercio exterior. Agosto de 1999.
- Monitor, Competitividad colombiana: actualidad y perspectivas. Monitor Company, Dic. 3 /93. MAC/NDO- 1993
- Gobierno del Estado de Ceara, (www.ceara.gov.br)

EDEP

Diseño del Organismo Promotor

Acción para el Desarrollo

ALBAGLI, Sarita (1998). *Globalização e Espacialidade: o Novo Papel do Local*. Nota Técnica 04/98, do Projeto "Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T", IE/UFRJ, Rio de Janeiro.

AMIN, A. (1996). The difference between small firms, clusters and industrial districts. *In Seminário Internacional sobre Políticas Industriais Descentralizadas*. Brasília, IPEA, CEPAL. Mimeo.

AUREA, Adriana & GALVÃO, Antônio (1998) *Importação de Tecnologia, acesso às Inovações e Desenvolvimento Regional: o quadro recente no Brasil*. Brasília, IPEA, Texto para Discussão nº 616.

BRITO, A. & BONELLI, R. (1997). Políticas Industriais Descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão n. 492.

CARLEIAL, Liana (1997). Sistemas Regionais de Inovação (SRI) e Relação entre Firms: as "pistas" para um formato de desenvolvimento Regional. *In VII Encontro Nacional da ANPUR*. Recife, v. 2, p. 811-34.

CASSIOLATO, José & LASTRES, Helena (1998). *A Dimensão Local da Inovação e as Novas Políticas de C&T*. Nota Técnica 21/98, do Projeto "Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T", IE/UFRJ, Rio de Janeiro.

CNI, COMPI (1998). *Agrupamentos (Clusters) de Pequenas e Médias Empresas – uma estratégia de industrialização local*. (Coordenação Luiz Carlos Barboza). Brasília, DF: Confederação Nacional da Indústria, Conselho de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico; Rio de Janeiro

KINGSLEY, Jessica (1997). *Innovation, Networks and Learning Regions?* Edited by James Simmie. London. (Regional Policy and Development, 18).

LASTRES, H. et all (1998). *Globalização e Inovação Localizada*. Nota Técnica 01/98, do Projeto "Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T", IE/UFRJ, Rio de Janeiro.

LÓPEZ, Andrés & LUGONES, Gustavo (1998). *Los Sistemas Locales en el Escenario de la Globalización*. Nota Técnica 15/98, do Projeto "Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T", IE/UFRJ, Rio de Janeiro.

LUGONES, Gustavo & SIERRA, Pablo (1999). *Lineamientos de política para la consolidación de los sistemas locales de innovación*. Nota Técnica 35/99, do Projeto "Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T", IE/UFRJ, Rio de Janeiro.

PERES, Wilson (1997). *Industrial Competitiveness Policies: the local dimension*. Santiago, CEPAL/PNUD, Nov. Regional Project: "Policies to Promote Innovation and Competitiveness in the Latin America and Caribbean Business Sector".

YOGUEL, Gabriel (1999). *Desarrollo del proceso de aprendizaje de las firmas: los espacios locales y las tramas productivas*. Nota Técnica 34/99, do Projeto "Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T", IE/UFRJ, Rio de Janeiro.

GARCIA, R. (1996). *Aglomeraciones setoriais ou distritos industriais: um estudo das indústrias têxtil e de calçados no Brasil*. Campinas: IE/UNICAMP. Dissertação de Mestrado.

HIRATUKA, C. & GARCIA, R. (1995). O impacto da abertura comercial sobre a indústria têxtil brasileira. Campinas, *Leituras de Economia Política*, v.1, n.1, set.

NEGRI, B. (1992). A indústria de transformação do Estado de São Paulo (1970-89). In FUNDAÇÃO SEADE. *Diagnósticos setoriais da economia paulista: setores de indústria e de serviços*. Coleção São Paulo no limiar do século XXI, n.3. São Paulo: Fundação SEADE.. (1996). *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo*. Campinas: Ed. da Unicamp.

SOUZA, Maria & GARCIA, Renato (1998). *Sistemas Locais de Inovação no Estado de São Paulo*. Nota Técnica 08/98, do Projeto "Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T", IE/UFRJ, Rio de Janeiro.

CAMPOS; Renato, NICOLAU, José & CÁRIO, Silvio (1998). *Sistemas Locais de Inovação: um Estudo Preliminar de Casos Seleccionados no Estado de Santa Catarina*. Nota Técnica 10/98, do Projeto "Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T", IE/UFRJ, Rio de Janeiro.

CUNHA, I. J. (1997). *A indústria catarinense rumo ao novo milênio: desafios, evolução e oportunidades*. Florianópolis: FIESC/SEBRAE – SC.

DIEESE, Florianópolis (1996). *Reestruturação produtiva e emprego na indústria de Santa Catarina*. Florianópolis: DIEESE/APEU/SINE-SC.

Bisang, R. (1994). *Industrialización e incorporación del progreso técnico en la Argentina*. Doc. N 136, CEPAL, Bs.As.

Rearte, A., Graña, F., Rabioglio, L., Volpato, G. (1992). *Evolución de la estructura industrial del partido de General Pueyrredón 74-89. Análisis desagregado*. Ed. UNMdP.

REARTE, Ana; LANARI, Estela & ALEGRE, Patricia (1998). *La Capacidad Innovativa de Nucleos Impulsores de Firmas en Entornos Territoriales Dinamicos: el Caso de Mar del Plata, Argentina*. Nota Técnica 16/98, do Projeto "Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T", IE/UFRJ, Rio de Janeiro.

Ascuá, R.; Kantis, H. & Malet Quintar. (1997). *El desarrollo de las tramas productivas en la ciudad de Rafaela*. Instituto de Industria (UNGD), Instituto de Economía (UTN, Rafaela) mimeo.

Ascuá, R. & López, M. (1995). *Señales de competitividad de la ciudad de Rafaela. Área Programación económica, Municipalidad de Rafaela*.

BOSCHERINI, Fabio; LÓPEZ, Mariel & YOGUEL, Gabriel (1998). *Sistemas Locales de Innovación y el Desarrollo de la Capacidad Innovativa de las Firmas: un Instrumento de Captación Aplicado al Caso de Rafaela*. Nota Técnica 17/98, do Projeto "Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T", IE/UFRJ, Rio de Janeiro.

Carrau, F. (1997), "The emergence of a new Uruguayan Wine Industry", en *Journal of Wine Research*, vol. 8, núm. 3.

Piñeiro, Diego; Riello, Alberto & Hein, Pablo (1996). *Los productores vitivinícolas y la integración regional: un estudio de las actitudes y comportamientos frente a la reconversión tecnológica*, Documento de Trabajo núm. 14, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

INAVI (1996), *Actualidad y evolución del sector vinícola de Uruguay*, Primer Censo de Bodegas, INAVI, Montevideo.

SNOECK, Michele (1999). *Aprendizaje y innovación en el sector vinícola uruguayo*. Nota Técnica 31/99, do Projeto "Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T", IE/UFRJ, Rio de Janeiro.

SUTZ, Judith (1998). *La Caracterización del Sistema Nacional de Innovación en el Uruguay: Enfoques Constructivos*. Nota Técnica 19/98, do Projeto "Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T", IE/UFRJ, Rio de Janeiro.

FENSTERSEIFER, J. E. (1995). *O complexo calçadista em perspectiva: tecnologia e competitividade*. Porto Alegre: Ortiz.

SEBRAE – RS (1997). *Avaliação do Movimento de Relocalização Industrial das Empresas de Calçados do Vale dos Sinos*. Porto Alegre.

VARGAS, Marco; SANTOS, Nery & ALIEVI, Rejane (1998). *Sistema Gaúcho de Inovação: Considerações Preliminares e Avaliação de Arranjos Locais*. Nota Técnica 11/98, do Projeto "Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T", IE/UFRJ, Rio de Janeiro.

CAMPOS; Renato, NICOLAU, José & CÁRIO, Silvio (1998). *Sistemas Locais de Inovação: um Estudo Preliminar de Casos Seleccionados no Estado de Santa Catarina*. Nota Técnica 10/98, do Projeto "Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul e Proposições de Políticas de C&T", IE/UFRJ, Rio de Janeiro.

CERTI, Florianópolis. (1991). *O que é Tecnópolis*. Florianópolis, mimeo.

CUNHA, I. J. (1997). *A indústria catarinense rumo ao novo milênio: desafios, evolução e oportunidades*. Florianópolis: FIESC/SEBRAE – SC.

DIEESE, Florianópolis (1996). *Reestruturação produtiva e emprego na indústria de Santa Catarina*. Florianópolis: DIEESE/APEU/SINE-SC.

SENAI. (1997) *Centro de Tecnologia em Automação e Informática*. Florianópolis.

VIEIRA, S. A. (1995). *A indústria de alta tecnologia em Florianópolis*. Florianópolis: UFSC. Tese de Mestrado.

Parte III.

**Los Protagonistas de Competitividad y Desarrollo,
Organizaciones Promotoras y Posibles Líneas
de Acción en el Sector Agropecuario**

INDICE

1. Las características de la industria paraguaya.....	65
2. ¿Las condiciones para mejorar la industria? El caso paraguayo y la idea básica de mejorar la dirección de las empresas?	
ocho principios subyacentes de dirección japonesa:	68
1. Orientación hacia el Cliente	68
2. Dirección Participativa	68
3. Dirección desde abajo.....	69
4. Orientación hacia el lugar de trabajo	69
5. El objetivo ideal.....	69
6. El Ciclo de PDCA	69
7. El Uso de herramientas simples.....	70
8. Los aspectos humanos de la gestión.....	70
3. La estrategia para desarrollar las empresas industriales paraguaya.....	70
4. Las pautas del plan de acción, para las empresas industriales paraguayas	71
5. El plan de acción para mejorar el sector industrial en el Paraguay	73
El Caso Japonés: apuntes.....	77
El Plan de Desarrollo Industrial y método de implementación en Japón	77
1. Programas de apoyo a PyMEs	77
2. Métodos para mejorar la administración industrial y elevar la productividad del sector industrial	78
3. División de responsabilidades de los sectores privado y público y su coordinación.....	78
4. Metodología posterior a la introducción del plan de desarrollo.....	79
5. Método de monitoreo del plan y las medidas correctivas en el caso de desviarse del plan.....	79

1. Las características de la industria paraguaya

El sector industrial, contribuyó con 14.07% en el Producto Interno Bruto del país, en el año 1999. Con respecto a los aspectos generales de la industria paraguaya, el equipo de estudio describió sus características en el Capítulo 2 del Borrador del informe final del proyecto EDEP, “Situación Económica y Social del Paraguay”, particularmente el equipo de estudio explicó en detalle en el Subtítulo de 2-3-2, “El Sector Industrial” y en el Sector 2-3 “La Estructura Fundamental de Sector”.

Ahora permítanos considerar el fondo de las características descritas en los volúmenes, presentados por el equipo.

Al evaluar las industrias en el Paraguay, hemos notamos que poseen equipos y maquinarias, un tanto desgastados; Comprobación que lo pudimos realizar al visitar las empresas industriales; pero si nos detenemos en los detalles, vemos que algunas fábricas tienen maquinarias relativamente nuevas. La antigüedad de estas máquinas, son de aproximadamente 20 a 30 años, salvo algunas industrias azucareras.

La industria japonesa tiene una condición similar; pero, hasta donde la utilidad de las máquinas, les permita producir, existe interés por las mismas, por más antiguas que sean. En el caso de las empresas paraguayas, observamos que las maquinas y equipos se encuentran en condiciones muy utiles y productivas. ¿Por qué entonces se dice que las máquinas son antiguas, en la mayoría de las empresas en el Paraguay? Aparantemente, las máquinas no estan manteniendose debidamente; es decir, en forma periodica y acorde a las necesidades de cada maquina en particular; como resultado, parecen como muy antiguas (obsoletas). Dado esta condición, los directivos en las empresas industriales en el Paraguay, se encuentran inclinado a considerar que las máquinas deberían reemplazarse.

Ciertamente, estas máquinas no tienen una alta productividad. Sin embargo, “lo más importante que se debe considerar en las empresas industriales, son sus procesos dentro de las fábricas”; si una fábrica tiene un equilibrio en su línea, podemos considerarla como una buena fábrica. Lo siguiente es un ejemplo de un caso malo en las fábricas. Algunas de las máquinas pueden ser nuevas y, producir una gran cantidad de productos, mientras que otras máquinas pueden ser antiguas y no pueden producir la misma cantidad de productos, que las nuevas máquinas, de forma a seguir el mismo ritmo de trabajo dentro del proceso, produciendose de esta manera un desequilibrio dentro de la línea. Si nos encontramos en estas condiciones, con bastante inventario dentro del proceso, debemos evitarla. Teniendo en cuenta este hecho, la industria en el Paraguay tienen un equilibrio considerablemente bueno, en sus líneas producción. Por ejemplo, una fábrica de cartón que hemos visitado, no tiene ningún inventario dentro del proceso. Su capacidad de producción no es tan grande, comparado con el mismo tipo de industria en los otros países del MERCOSUR. Sin embargo, es buena para el mercado paraguayo y mantiene una condición estable en su funcionamiento. Nosotros definimos tal condición como “la condición operacional estable, pero con el nivel bajo.”

Si reemplazamos las maquinas que se utilizan, por nuevas máquinas de gran potencia, la productividad de las empresas y de las maquinarias, aumentaran considerablemente; de esta forma la producción crecera bastante. Pero por otro lado, la absorción de los

productos por el mercado doméstico, no es lo suficiente como para equilibrar la oferta. De acuerdo con las compañías, se tiene una dificultad para mantener un alto nivel de producción, que es el resultado de la baja utilización de la capacidad productiva. Entonces, deberíamos corregir dicha situación.

Teniendo en cuenta el mercado en general, hay dos tipos de empresas industriales:

- a) Las industrias que aumentan el valor agregado a partir de la materia prima, orientándose principalmente “al mercado externo”, y.
- b) Las industrias que tienen la responsabilidad de proporcionar sus productos en condiciones estables, orientándose hacia “el mercado doméstico”.

Podemos ver que para el primer caso, las industrias que agregan alto valor, a los productos agrícolas principalmente. El tema más importante es, cómo hacer que las condiciones sean estables en las empresas industriales, contribuyendo a promover la exportación. Por otro lado, las empresas industriales que pertenecen al segundo caso, tienen como objeto vender sus productos en el mercado doméstico. Estas empresas están produciendo bienes finales para el mercado doméstico o los productos intermedios en-proceso para las otras compañías que producen los productos finales.

Cuando consideramos cómo promover la industria paraguaya, es importante entender que las empresas industriales en el Paraguay, no continúen en las mismas condiciones que actualmente están siendo gestionadas por sus directivos.

No se debe unificar, pero sí diversificar. No debemos considerar la posibilidad de promover la industria en el Paraguay con la uniformidad. En ese sentido, lo siguiente es una descripción de los problemas de las empresas en el sector industrial; que es clasificado de acuerdo a la orientación que tienen cada una de las mismas, hacia el mercado.

a) Las industrias que pertenecen al primer caso:

- Necesitamos identificar cómo obtener la materia prima para elaborar los productos finales y lograr competitividad en el mercado mundial. La industria requiere articularse con el sector agrícola, asegurarse la provisión en forma estable. En este sentido es importante considerar, tanto el precio como la cantidad de materia prima.
- Cuando establezcamos los sectores industriales que “aumenten valor agregado” a partir de las materias primas agrícolas en el Paraguay, para exportar sus productos, en un futuro próximo. Necesitaremos encontrar y especificar, qué tipos de producto tienen la competitividad en el mercado mundial.
- Si queremos que las empresas industriales se instalen en el Paraguay para “aumentar el valor agregado”, y detectamos que requiere una cantidad importante de inversión de capital, necesitamos evaluar si tal inversor(s), existe en el Paraguay. Si no existe, debemos considerar la invitación a un inversor extranjero.
- En este último caso, debemos recordar que los inversionistas solicitarán como condición indispensable, estabilidad en la provisión de materia prima agrícola, como primera prioridad para la nueva inversión. De acuerdo a ello,

necesitamos estudiar el volumen de materia prima que puede conseguirse en forma estable para la industria.

- Para reforzar la importante idea de captación de la inversión extranjera, debemos recordar que el gobierno del Paraguay debe establecer algunas medidas de incentivo, como exención o reducción del porcentaje del impuesto corporativo.
- Además, para seguir adelante, aparte de una buena organización de promoción industrial, debemos tener en cuenta el ambiente económico (especialmente los factores que limitan la competitividad). Es decir, estudiar las restricciones que obstaculizan conseguir una dirección confiable, sobre la calidad de los bienes. Sobre todo, acerca del punto de asegurar la salud de las personas, y para ello necesitamos implementar, el establecimiento de un sistema de inspección para los productos importados, que funcione en todos los puntos de entrada al país.
- De nuestro estudio en los países del Mercosur, encontramos que el sistema de inspección en el Paraguay, para la importación de los productos que serán consumidos por las personas, como las comidas y medicinas, es muy poco exigente comparado con los otros países del Mercosur. Necesitamos tener un estudio minucioso sobre el sistema de inspección para los productos importados. En otros términos, necesitamos verificar si el gobierno de Paraguay ha establecido un sistema de inspección firme o no. Luego, tenemos que verificar si el sistema de inspección establecido, funciona normalmente o no.
- Si luego de empezar la implementación del proyecto, encontráramos que las condiciones son poco eficientes en el sistema de inspección, para los productos importados, comparado con los otros países socios del Mercosur. El Gobierno paraguayo debería tomar las medidas necesarias para lograr que el sistema funcione con la adecuada rigurosidad que exige el caso.
- Cuando el gobierno de Paraguay ha implementado el sistema de inspección, logrando un nivel confiable, podemos señalar que ha alcanzado superar unos de los factores que limitan la competitividad. A partir de este importante logro podemos invitar a los inversores extranjeros, a localizarse en el Paraguay.

2. Las industrias que pertenecen al segundo caso:

- Para mejorar las condiciones de dirección de estos tipos de empresas industriales, es importante considerar algunas medidas que mejoran la productividad. Para ello necesitamos considerar con mucha atención, el mercado doméstico y, además intentar comprender las condiciones de dirección estable para que estas empresas permanezcan en esta categoría. Para mejorar su condición de dirección, no necesitamos reformar el presente sistema financiero o establecer un nuevo sistema de ayuda financiera a las empresas. Cuando visitamos el sector industrial paraguayo, pudimos apreciar que las empresas tienen los medios para invertir. Bajo esta condición, cuando las empresas necesiten mejorar los sitios de producción, reemplazando las máquinas y los equipos, esta decisión depende de la dirección de cada empresa en particular. En este sentido, creemos se debe dejar a la economía de mercado, como mecanismo asignador de los recursos. Algunas de las empresas que

lograron sobrevivir a la competencia, han llevado a cabo una renovación de sus equipos, por sus propios medios. Aquí es importante recordar que el gobierno no debe tomar ninguna acción bajo el nombre de ayuda al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs). Debemos recordar también que las políticas de ayuda a cualquier empresa en el sector industrial, debe ser para mejorar su condición de dirección, y por otro lado, las empresas deben sobrevivir solos, ajustándose a las reglas del mercado.

- Las condiciones de las empresas industriales dependen del nivel competencia del mercado, que es básicamente cubriendo los costos para su supervivencia. La disponibilidad de materias primas para producir bienes finales, es la gran ventaja, porque se tiene un volumen muy interesante. Por otro lado, estas materias primas no son fáciles de obtener a partir del extranjero. Si las condiciones de los caminos puede mejorarse, con nuevas inversiones en infraestructuras. Aun así no es muy seguro para las empresas industriales, “sin una condición operacional estable, y con la actual escala de producción (baja)” para sobrevivir, bajo este ambiente.
- De acuerdo con nuestro punto de vista, necesitamos considerar el futuro de cada sector industrial cuando el gobierno logre mejorar las condiciones. En otros términos, si la condición de los caminos han mejorado, nosotros necesitamos considerar, cómo los materiales suplementarios, alcanzaran el mercado doméstico de Paraguay desde los países extranjeros. Cada productor debe hacer esta consideración, estudiando minuciosamente las necesidades de importación, una vez que mejore las condiciones.

2. ¿Las condiciones para mejorar la industria? El caso paraguayo y la idea básica de mejorar la dirección de las empresas?

Cuando intentamos mejorar las condiciones de la dirección de cada empresa, para la mejora continua de la gestión en las fabricas. La alta dirección debe tener en mente, llevar adelante la compañía mediante su propio esfuerzo.

Para obtener resultados exitosos, la alta dirección debe aprender los siguientes ocho principios. Basados específicamente en la orientación de la dirección japonesa; ellos son los siguientes:

1. Orientación hacia el Cliente

La dirección de las compañías japonesas cree, que los clientes son lo más importante, en el ambiente de negocio, y tiene presente en este sentido, que “el objetivo de las compañías es lograr que sus productos y servicios, satisfagan a los clientes”. La idea del "producto fuera de la empresa" ya no existe. Con la era de la información, "el mercado" es la llave del éxito para las compañías.

2. Dirección participativa

La mejora de trabajo a través de las varias actividades como TQC (el Mando de Calidad Total), JIT (Justo a tiempo) y cualquier nuevo sistema activo desarrollado en Japón requiere la participación total, de toda la dirección y empleados de la compañía. La alta dirección no puede dejar la responsabilidad de la actividad, al esfuerzo de los niveles más bajos de la empresa. Ellos deben tomar la iniciativa llevando adelante la actividad.

El compromiso emocional por la alta dirección es la llave para el éxito de cualquier actividad, que requiere la participación total.

3. Dirección desde abajo

Considerado lo anterior, cualquier actividad para la mejora de trabajo requiere la participación total. Si existe un problema, debe analizarse desde todos los ángulos, por todas las personas que tienen relación con el problema. Pensando sobre la situación, por todo el personal interesado. Es otra llave para la mejora de trabajo exitosa.

4. Orientación hacia el lugar de trabajo

La dirección japonesa piensa que la orientación hacia el lugar de trabajo, es la fuente de mejora de toda actividad. Toda la dirección en las compañías japonesas cree, que esta orientación es beneficiosa y muy efectiva, para la mejora del trabajo. Ellos entienden que sólo puede crearse beneficios al orientarse hacia los lugares de trabajo y no en sus propias oficinas. ¿Quién sabe orientarse mejor hacia el lugar de trabajo? ¿Ellos son los directores o ingenieros? No, de ninguna manera, ellos sólo saben superficialmente las actividades realizadas en los lugares de trabajo. Las personas más capacitadas acerca de las actividades que se realizan en los lugares de trabajo, conociendo a fondo, son las personas que trabajan allí. Ellos son las personas más entendidas para resolver los problemas encontrados en el lugar de trabajo. Debemos recordar que la orientación hacia el lugar de trabajo, es uno de los principios ideales y eficaces para lograr la mejora continua del trabajo.

5. El Objetivo ideal

Para conseguir la mejora en el trabajo, es crucial, tener un objetivo. Nosotros, estamos inclinado a encontrar principios y herramientas para alcanzar mejoras en el trabajo. Sin embargo, si el objetivo es muy ambicioso, será difícil de alcanzarlo. Necesitamos proponer un objetivo, que pueda lograrse, lo más rápidamente. El presidente de la compañía debe seleccionar un objetivo, como para alcanzarlo conjuntamente con los directivos de niveles más bajos de la estructura organizativa, normalmente supervisores, expresando el objetivo en un sentido amplio. A partir del objetivo de la alta dirección cada uno de los estamentos más bajos, deberían conocerlos y proponer sus propios objetivos en cada uno de los niveles de la estructura de la organización. Este procedimiento de poner los objetivos, en forma continúa, hasta que todos los supervisores pusieran sus propios objetivos, con un grado de detalle de sus actividades, para que el objetivo propuesto por el presidente quede completamente claro, en todas las áreas. Cada objetivo debe lograrse prontamente. No debemos buscar un milagro. Debemos recordar que logrando la mejora en el trabajo, por más modesta que sean, traerán un resultado tangible notable para la mejora de la dirección. Debemos tener presente el slogan que dice: Hoy, es mejor que ayer y, mañana, será mejor que hoy.

6. Ciclo de PDCA

Para conseguir resultados positivos en el trabajo, necesitamos seguir las técnicas de mejora continua de trabajo, en forma sistemática; de esta manera se podrá obtener éxito y además continuar manteniendo el sistema como un instrumento eficaz. En ese

sentido, el ciclo de PDCA es útil. El ciclo fue desarrollado por Dr. W. E. Deming, y se llama el ciclo de Deming, un instrumento positivo para la dirección. Por consiguiente, también se llama un ciclo de dirección. El ciclo consiste en cuatro fases: (1) el plan, (2) la prueba (3) la verificación y (4) la acción. Cuando deseamos obtener las mejoras en el trabajo, debemos ejecutar un plan que explique cómo resolver el problema. Entonces necesitamos llevar a cabo **el plan**, como una prueba que sirva como una contramedida para la mejora de trabajo. Una vez que hemos empezado a llevar a cabo el plan, debemos **verificar** para ver si la muestra es eficaz para la mejora continua de trabajo o no. Si el resultado es satisfactorio, entonces adoptamos la contramedida como un trabajo formal normal. Para resolver los problemas perfectamente, nosotros necesitamos **monitorear** continuamente la contramedida, es decir en forma permanente. Las compañías japonesas ruedan el ciclo de PDCA todos los días en cada lugar de trabajo. Éste es el proceso básico para la mejora en forma continua el trabajo.

7. El Uso de herramientas simples

Cualquier mejora de trabajo requiere la participación total por todos los empleados en la compañía; todos los empleados deben entender la idea básica de mejora de trabajo. Esto es, por qué nosotros necesitamos un proyecto de mejora de trabajo. Una vez que los empleados entiendan la filosofía, pueden llevar a cabo la mejora de trabajo solos. Para llevar a cabo un proyecto de mejora de trabajo, ellos necesitan usar los métodos estadísticos. Los métodos deben ser simples y fáciles de aplicar al trabajo real. El japonés inventó siete QC, trabajando con herramienta que se entienden fácilmente y pueden aplicarse para la mejora continua de trabajo en forma práctica. Estas siete herramientas de QC simples, pueden resolver más de 95% de los problemas que existen en los lugares de trabajo. Ellos son tan “simples” y fáciles, que todos podemos usarlos para trabajar, logrando resultados notables. En este sentido, “simple”, es sinonimo de muy bueno y al mismo tiempo una poderosa herramienta.

8. Los aspectos humanos de la Gestión

Una de las características de la dirección japonesa es la orientación hacia el aspecto humano. La alta dirección de las empresas japonesas, cree que los recursos humanos, es él recursos más importantes para la compañía. Ellos creen que pueden comprar cualquier número de máquinas sofisticadas, pero no los recursos humanos. El desarrollo del recurso humano requiere de una dedicación y aplicación muy paciente. Necesita consumir mucho tiempo y dinero para desarrollar los recursos humanos. No obstante, **“la llave para la mejora de trabajo exitosa depende completamente de la capacidad de todos los empleados en la compañía”**. En ese sentido, el aspecto humano es el elemento más importante para la mejora continua de trabajo.

3. La estrategia para desarrollar las empresas industriales paraguayas

(poniendo el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, como uno de los pilares centrales para el desarrollo industrial)

Las empresas industriales paraguayas contribuyen, sólo con 14,07% en el producto interno bruto del país. Si comparamos la industria, con la agricultura; No es el sector industrial precisamente el principal, en el Paraguay. Cuando hemos visto el informe,

notamos, que las empresas industriales confían en la materia prima agrícola nacional. En estas condiciones, las empresas industriales paraguayas para poder sobrevivir, deben aumentar el valor agregado de los productos agrícolas. Para lograr sobrevivir y desarrollarse posteriormente, creemos debe basarse en las siguientes ideas:

1. Aumentar el valor agregado agro-pecuario y productos del sector forestal (maderas)
2. Articular al sector primario con la industria, utilizando las materias primas agropecuarias, de forma a desarrollar el sector industrial Paraguayo.
3. Proporcionar productos industriales elaborados localmente, en condiciones estables para los consumidores, con estándares de calidad internacional de manera a disfrutar de los mismos, posicionándose en el mercado y logrando competir con los productos extranjeros.

A partir de los tres escenarios anteriores, se puede establecer una estrategia para las empresas industriales paraguayas.

4. Las pautas del plan de acción, para las empresas industriales paraguayas

Para lograr posicionar la idea de los tres escenarios como centro de la estrategia para las empresas industriales, es decir para llevar a la práctica. Lo siguientes son pautas para comprender el plan de acción en base a la estrategia.

A) La estrategia?

Para aumentar el valor agregado agro-pecuario y productos del sector forestal (maderas)

Las pautas:

- (1) Buscar posicionarse en el mercado extranjero logrando confianza, de manera a aumentar las exportaciones.
- (2) Atraer a los inversores extranjeros, invitándolos a comprender el artículo anterior (1).
- (3) Obtener una imagen confiable de los productos industriales paraguayos, de lado de los consumidores y gobiernos de los países socios del Mercosur, para afianzar el mercado extranjero.
- (4) El artículo (3) es importante, y es una llave para promover la exportación. A través de nuestro estudio, se ha visto que Paraguay no logra obtener confianza sobre la calidad de sus productos en los países extranjeros. Esto es principalmente a causa del sistema de inspección de los productos importados a Paraguay. El registro de certificación para el ingreso de los productos importados es muy fácil conseguir en el Paraguay, no cuesta prácticamente nada. ¿A menos que el gobierno de Paraguay logre establecer una empresa, o bien desarrollando la organización de un sistema de inspección para los productos importados, que pueda ser eficaz y confiable.

Por otro lado, para la promoción de la exportación, se debe obtener un certificado de calidad de instituciones certificadoras paraguayas a los productos que obtienen buena calidad. Debido a que los productos finales fabricados en el Paraguay no gozan de la confianza de parte de los gobiernos extranjeros. Ellos conocen cómo

en el Paraguay, es fácil la introducción de sus productos, parte de las empresas exportadoras extranjeras, desde su país al Paraguay. Ellos conocen la facilidad para conseguir el registro de sus productos para importar al Paraguay. Debemos tener presente, que el permiso estricto para el ingreso de productos importados, se reflejará en el certificado de buena calidad, por parte de los productos paraguayos para la exportación.

Para la promoción de la exportación, el gobierno paraguayo debe hacer el esfuerzo por establecer una buena organización del sistema de inspección para los productos importados, de forma a lograr que las personas en Paraguay puedan disfrutar una vida mejor, sin tener duda acerca de la calidad de los alimentos importados, así como también de los medicamentos.

B) La Estrategia?

Para contribuir con la producción agrícola y productos forestales, proporcionando materia prima para el sector industrial.

Las pautas:

- (1) Productos industriales en vías de desarrollo que contribuirán a disminuir los costos de los productos agrícola y forestales.
- (2) La preparación por llevar a cabo proyecto del sub-sector metalurgico.

El bajo costo en la producción agrícola y forestal es una llave para el desarrollo económico del Paraguay. Las empresas industriales del sub-sector metalurgico en el Paraguay no lograron todavía desarrollar productos de alto valor agregado para uso del sector agrícola y forestal, como máquinas y motores de mucha precisión. Sin embargo, las empresas del sub-sector metalúrgico tienen la capacidad de producir implementos y accesorios para las máquinas movibles del sector agrícola y forestal. Ellos conocen muy bien acerca de las condiciones de la tierra, así como producir productos que serán mucho más económico para el Paraguay. Usando estos implementos, podemos esperar reducir costo de producción en el sector primario. En ese sentido, lanzando el proyecto del cluster de metal mecánica, lograremos contribuir con el aumento del valor de los productos principales.

C) La estrategia?

Para proporcionar productos industriales, en condiciones estables para los consumidores locales, de forma a disfrutar de mejores condiciones de vidas, posicionandose en el mercado y compitiendo con los productos extranjeros.

Las pautas:

- (1) Fortalecer la competitividad de los productos, consumiendo bienes producidos localmente con el esfuerzo de las empresas privadas.
- (2) Realizado el objetivo anterior, llevar al equipo de estudio a observar el caso Uruguayo, estudiandole desde su ingreso al Mercosur.
- (3) Establecer un sistema de apoyo a las pequeñas y medianas empresas industriales (PyMEs) con el esfuerzo del Ministerio de Industria y Comercio. El Centro de Apoyo a las Empresas (CEPAE) tendrá un papel importante para llevar a cabo el trabajo.

- (4) Promoviendo la apertura del mercado doméstico a los productos extranjeros con el estricto permiso del registro de importación.
- (5) Las empresas que no disponen de las condiciones para competir bajo las reglas del mercado, deberán salir y no deberán recibir más ayuda financiera para continuar subsistiendo, distorsionando el mercado.
- (6) Como resultado, las compañías que no logran la competitividad suficiente deberán quebrar, mientras las compañías buenas y eficientes podrán lograr la oportunidad para fortalecer su ambiente de dirección, mediante sus propios esfuerzos.
- (7) Incluso el procedimiento anterior es la manera más conveniente de crear empresas con buenas prácticas en su dirección; el gobierno debe tomar las acciones para el logro de la mejora continua en la dirección de las empresas paraguayas.
- (8) A través de la guía de una institución pública para mejorar la dirección, el gobierno debe introducir las técnicas de dirección moderna. CEPAE parece ser la institución más conveniente y adecuada.

El desarrollo y fortalecimiento de las PyMEs industriales, es muy importante para conseguir desarrollar al Paraguay, aunque el sector industrial no es el principal actualmente; Las empresas industriales podrán producir casi todos artículos necesarios para el consumo de las personas.

Como hemos aprendido, la mayoría de las empresas que están vendiendo sus productos al mercado local, no son las grandes compañías. Son las PyMEs las que están logrando una condición de dirección considerablemente estable a pesar de la baja escala de su producción. Bajo esta condición, el gobierno no necesita implementar cualquier medida o ayuda para mejorar la gestión. Desde el punto de vista de la mejora total de la dirección, la idea antedicha parece ser la mejor para las industrias del Paraguay. Por otro lado desde el punto de vista microeconómico de cada empresa, existe un punto para considerar las posibles medidas para obtener una mejora en la gestión de la alta dirección. La condición de dirección, entre la buena y la ineficiente. La última debe mejorar para competir en la economía de mercado. Cepae parece ser la institución más conveniente para contribuir en este tema. Para la aplicación real de la mejora en la dirección, podemos proponer algunos de los planes de acción del informe, principalmente II-Q, II-P, e II-E. Sin embargo existen muchos planes de acción, en estas categorías. Nosotros no proponemos trabajar en todos los proyectos de una vez. Sugerimos se ejecute en forma selectiva. A continuación en el punto 5, presentamos una alternativa.

5. El plan de acción para mejorar el sector industrial en el Paraguay

El Plan para Establecer un sistema firme de importación

Este plan tiene el propósito de lograr la confianza, sobre todo de los productos fabricados en el Paraguay, de parte de los gobiernos extranjeros y, principalmente de los socios del Mercosur.

La aplicación: Fortalecer el sistema de inspección de los productos importados al Paraguay.

El proyecto es implementar una parte del Plan de Acción, específicamente en lo referente a YO-I.2.1, standarización Industrial. El proceso y el método de aplicación del proyecto, es como sigue:

- (A) Estudiar el sistema de certificación para los productos importados de los países del Mercosur y Chile.
- (B) Revisar el sistema de certificación actual de importación de los países extranjeros, para productos industriales de Paraguay, basado en la información que se ha obtenido en las etapas y estudios anteriores.
- (C) Implementar el sistema de certificación revisado, con medidas de acción punitivas, legislado previamente si es necesario.
- (D) Establecer un sistema de registro para los productos importados y, monitorear la forma en que se está llevando a cabo. Si no funciona bien, se deberá considerarla nuevamente.
- (E) Si es definitivamente difícil llevar a la práctica el sistema del registro, entonces el gobierno de Paraguay deberá solicitar a los países miembro del Mercosur su ayuda, de manera a implementar el sistema de registro para la importación. Subsecuentemente, el sistema de registro para la importación y de inspección deben unificarse entre los países del Mercosur. En ese sentido, el gobierno de Paraguay puede solucionar fácilmente, logrando un acuerdo con estos gobiernos, es decir, “Unificándose el sistema en el Mercosur, es importante comprender que el mercado debe ser realmente común en la región.”
- (F) Si el gobierno de Paraguay no obtuviera la ayuda de los gobiernos del Mercosur, entonces debe solicitar a los organismos internacionales o a los países desarrollados.
- (G) Después de lograr implementar el proyecto, el gobierno de Paraguay debe cuidar celosamente el sistema que funcione bien. Alguna promoción en este sentido, es probable se necesite, de forma a fortalecer la conciencia de calidad entre las personas

El plan para invitar a los inversores extranjeros a radicarse en el Paraguay con una visión exportadora

Para llevar a cabo el plan, nosotros podemos utilizar el programa y los proyecto relacionado a los Clusters; el programa L de “Cluster de Balanceado”. Para ello creemos necesario realizar un plan piloto, que debe tener en cuenta lo siguiente:

(Un)Llevar a cabo un estudio de Pre-viabilidad del proyecto de Cluster de balanceado (Alimentos balanceado para animales); Para luego exportar carne de cerdos, aves, etc. La preparación del proyecto debe ser integral, atendiendo los diferentes sectores que se deben articular.

El estudio de pre-viabilidad se deberá llevar a cabo según el procedimiento siguiente:

1. La selección de la localización donde se ubicara la fábrica de alimento balanceado y el frigorífico.
 2. Estudio de materias primas para la producción de alimento balanceado, de forma a lograr la confianza de los inversionistas, acerca de la disponibilidad de los cereales en cantidades suficientes para la producción real del alimento mixto.
 3. Estudio y legislación para establecer un sistema de incentivo, para atraer a los inversores a entender su funcionamiento en el Paraguay.
 4. Una vez seleccionado el lugar de localización de la fábrica, estudiar la forma de lograr el consentimiento de las personas que viven alrededor de la futura fábrica.
 5. Realizar los cálculos de costo de producción y comercialización de toda la cadena productiva para la venta de carne, es decir desde la producción de grano, pasando por la fábrica de balanceado, por el establecimiento de granjas para producción de aves y cerdos, hasta los frigoríficos; e inclusive los costos de comercialización en los diferentes mercados haciendo uso de los medios disponibles.
 6. La incorporación del estudio de pre-viabilidad dentro del informe final del estudio.
- (B) Una vez que se dispone del informe final, es decir el estudio de pre-viabilidad, se debe realizar unos resúmenes y perfiles, en cripticos; Para lograr promocionarlo.
- (C) Pro-Paraguay debería tomar la iniciativa para entregar los resúmenes y cripticos a los probables inversores. En el exterior, las oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno deben apoyar esta actividad para lograr atraer a los futuros inversionistas.
- (D) La disponibilidad de un estudio de viabilidad es el instrumento para lograr captar a un inversor potencial.

El plan para invitar a los inversores extranjeros a tener una visión hacia el mercado externo. Seleccionado otro plan de acción de los programas de clusters, del informe; utilizando la idea de mejorar, creemos que se necesita un segundo estudio de pre-viabilidad de la misma manera planteada para el cluster de balanceado (1).

El plan para desarrollar los productos industriales, fortaleciendo el sector agro-industrial y forestal en el Paraguay.

La modernización es una necesidad, que se logrará esforzándose en la obtención de máquinas más eficientes, que las utilizadas actualmente por el sector primario, para lograr reducir el costo de producción agrícola y, desarrollar el sector forestal, es necesario:

- (A) Estudio de las condiciones de funcionamiento real del sector forestal, así como las máquinas y equipos utilizados actualmente.
- (B) La selección de los productos que se podrá industrializar en el Paraguay.
- (C) La selección de los productos que se pueden producir en el Paraguay, fuera del resultado anterior (B).

- (D) Planear llevar a cabo el proyecto relacionado, el cluster de metal-mecanica, para apoyar al cluster de madera, de forma a seleccionar los productos que se podría producir.
- (E) Estudiar la mejorar manera de llevar a cabo el plan de metal-mecanica, atendiendo la técnica industrial del plan de acción de III M-4.
- (F) Estudiar la posibilidad de implementar el plan de acción preparado de forma a mejorar el sector metal-mecanico en el Paraguay, sin la ayuda de las instituciones extranjeras.
- (G) Si es posible llevar a cabo el plan de acción antedicho.
- (H) Estudiar la formar implementar el cluster de metal-mecanica, comenzando con un estudio de viabilidad.
- (I) Cuando se dispone del estudio de viabilidad, entonces el cluster se podrá preparar e implementar.

Cuando nosotros planteamos el plan anterior, necesitamos referirnos a la acción planeada que se describe en nuestro informe. Sin embargo, creemos que se debería reconsiderar llevar a cabo los 28 planes seleccionados con la mente apresurada. Para la aplicación exitosa de la implementación del proyecto EDEP, se necesita una mente prudente, mucha paciencia, así como un importante esfuerzo por alcanzarlo. En este sentido, necesitamos llevar a cabo el plan de acción piloto planteado anteriormente. Una vez que tengamos éxito en la aplicación de estos proyectos, entonces podemos adoptar e implementar otros planes, incorporando la experiencia exitosa. Sería bueno considerar que la acción planteada en este informe, podría utilizarse como una referencia para el logro de un plan de acción más eficaz y con posibilidad de éxito.

El Caso Japonés: apuntes

El Plan de Desarrollo Industrial y método de implementación en Japón

(en la etapa inicial del desarrollo)

- a) Regímenes estatales de apoyo y protección: Aplicación de asignación del sistema de divisas (control de importación, financiamiento a baja tasa de interés para el fomento a la exportación) y otras medidas.
- a) Momento oportuno del consumo: a través del ahorro de la población depositado en las instituciones financieras, quienes proporcionan recursos en forma de créditos para las empresas, invirtiendo estas en plantas y equipos. De esta manera las empresas se fortalecieron y crecieron en forma exitosa.
- b) Introducción y asimilación de nuevos productos, tecnología y sistemas de producción. Existieron empresas que compraron la patente de nueva tecnología a las empresas europeas y norteamericanas, la que fue adecuada y adaptada internamente para su aplicación.
- c) Aprovechamiento de la mano de obra inmigrante masiva proveniente de la zona rural. El desarrollo del sector industrial trajo consigo el fenómeno de migración masiva de la mano de obra joven de la zona rural a la urbana, las empresas la asimilaron proporcionándoles viviendas, dormitorios y comedores a los empleados para dinamizar la fuerza laboral.
- d) Intercambio tecnológico entre los sectores industriales y ampliación de transacciones.
- e) Recepción de los investigadores de empresas en los laboratorios universitarios.

1. Programas de apoyo a PyMEs

- a) Modernización de las instalaciones y mejoramiento de la tecnología; otorgar subsidios y créditos para la modernización de las instalaciones obsoletas.
- b) Racionalización del control administrativo empresarial; Contratación de servicio de diagnóstico y asesoramiento de un experto en diagnóstico de PyMEs (por las unidades correspondientes de la Municipalidad o Cámara de Industria y Comercio)
- c) Intensificación de la estructura de las PyMEs. Aprovechamiento de las instalaciones colectivas, tales como los parques industriales, almacenes colectivos, centros de distribución, etc.
- d) Control de la competencia excesiva y optimización de las transacciones bajo la modalidad de subcontratación. Promulgación de la ley de control de demora de pago a los subcontratistas, y apertura de ventanillas de consulta en la comisión de comercio justo y en la Agencia de PyMEs.
- e) Sistema financiero y tributario. Financiamiento con bajos intereses de la Cooperación Financiera de Empresas Pequeñas, Corporación Popular de Crédito Financiero y el Banco Central para las Cooperativas Comerciales e Industriales, y la optimización del financiamiento a través de la ley de Garantía de Crédito de las PyMEs y la Corporación de Garantía de Crédito.
- f) Estrategias recientes, apoyo prioritario a la reforma gerencial y a la creación de nuevas ramas de negocio. Hoy día se atribuye mayor prioridad al desarrollo de las PyMEs dinámicas, aplicando nuevos instrumentos legales como por ejemplo, la Ley

de apoyo a la Renovación Administrativa, Ley de Fomento de Creación de Nuevas Ramas de Negocio, Ley de Fomento y Apoyo a las Actividades Creativas, etc.

2. Métodos para mejorar la administración industrial y elevar la productividad del sector industrial

- a) Selección de los administradores empresariales. Se recomienda designar como administrador a la persona más adecuada, experto en tecnología, estrategias de venta o contabilidad, según sea la necesidad del momento. Esta persona, antes de asumir el cargo del administrador, debe de haber asumido diferentes cargos.
- b) Mejorar la atención al personal técnico. El personal técnico a cargo de investigación y desarrollo se divide, grosso modo, en tres grupos siguientes, según el objetivo: 1) investigación básica, 2) investigación para aplicación, y 3) investigación de apoyo a la fabricación. Es necesario asignar al personal el tema de investigación más apto. Así mismo, es importante asegurar siempre el personal técnico brindándoles mejores condiciones de trabajo.
- c) Líneas en las plantas de producción, competencia entre los empleados y sistema de certificación. Si bien es cierto que los empleados de una empresa se dividen en sindicalistas (cargos de jefe de unidad y más abajo) y no sindicalistas (cargos de jefe de sección y más arriba, gerente), los títulos en las líneas existen paralelamente con el sistema de certificación de cualidades, permitiendo sustituir el personal permanentemente en el caso de ausentar la persona asignada, lo cual hace que exista una competencia sana entre los empleados.
- d) Creación de la sección del control de costo. Para los efectos de control de costo, normalmente, se realizan los siguientes cálculos para cada equipo y persona de cada sección. De acuerdo con los resultados del cálculo, el respectivo jefe de sección emite a los operarios o técnicos las instrucciones par mejorar la productividad o reducir los costos. Cabe señalar que el control de costos y la reducción de defectos son dos factores estrechamente ligados, por lo que es importante mantener siempre una comunicación fluida con la sección encargada de control de calidad, para realizar el análisis de las causas de los defectos.
- e) Mejoramiento del nivel técnico y de conocimientos de los empleados; organizar los talleres y seminarios de capacitación técnica, aprendizaje de nuevas técnicas, capacitación en administración, calidad y control de clientes, aprendizaje de tecnología especializada, etc. Utilizando las diferentes instalaciones y servicios dentro y fuera de la empresa. El desarrollo industrial había sido fuertemente respaldado por el factor capacitación del empleado.

3. División de responsabilidades de los sectores privado y público y su coordinación.

a) Orientación técnica por el sector público

- Estaciones experimentales industriales: en estas estaciones se realizan los ensayos de durabilidad, resistencia al calor, principalmente, de las técnicas predominantes de cada local, para aprobar o desaprobar los productos según los estándares industriales.
- Laboratorios Universitarios.

- Desarrollo organizativo empresarial, desarrollo y conscientización de métodos de administración empresarial.
- Instituto de normas y órganos promotores de control de calidad: entidades promotoras de control de normas industriales y de calidad.

b) Fomento de actividades de control por parte del sector privado

- Las entidades empresariales privadas organizan los eventos referentes a Calidad Total, Desarrollo de Organizaciones, etc. Y se les otorgan premios a las empresas que presentaron mejores resultados. Las que no fueron premiadas, se esforzaran en mejorar su nivel para recibir el premio en el siguientes evento.
- Las actividades en pequeños grupos se convierten en una rutina para las empresas; cada medio año se realiza un concurso a nivel empresarial otorgando premios a los grupos que han presentado los mejores resultados. Al participar en estos concursos, cada grupo puede reconocer el nivel de actividades que realiza para tomar medidas correctivas necesarias.
- El control de calidad de los japoneses se basa más que en un concepto estadístico, en establecer un sistema libre de productos defectuosos a través del mejoramiento de la actitud de los trabajadores y del rendimiento de técnicas y maquinarias, procurando resolver los problemas que se presentan en cada fase de producción propiamente. Por lo tanto, se debe atribuir mayor importancia no a la automatización propiamente dicha sino a la automatización basada en la voluntad del hombre.

4. Metodología posterior a la introducción del plan de desarrollo

- Anunciar el inicio de las campañas en los eventos:** cuando las empresas japonesas se proponen levantar campañas de control o mejoramiento de calidad, el director extiende a todos los empleados una explicación de lo que va a hacer y anuncia el comienzo de la campaña. Esta metodología se aplica también cuando las actividades o las campañas son realizadas con iniciativa de un organismo público.
- Mantenimiento y mejoramiento de las estrategias:** se convoca a los representantes de las plantas, divisiones y secciones para crear un comité de promoción. De estos, se seleccionan los miembros que se dedicarían exclusivamente al control del avance, divulgación de reglas e implementación cabal de criterios. Los miembros exclusivos o los promotores realizan inspección de los lugares de producción cada determinado tiempo para conocer la realidad y dar asesoramiento.
- Canalizar el apoyo del director:** Se debe informar las actividades y los logros alcanzados por el comité al director del comité (gerente). Asimismo, es importante organizar charlas con el presidente de la empresa para profundizar el mutuo entendimiento. El gerente debe circular cada lugar de trabajo para conocer la realidad en que se encuentran estos.

5. Método de monitoreo del plan y las medidas correctivas en el caso de desviarse del plan

- Método de monitoreo:**

- Recepción de informes entregados por las empresas beneficiadas de financiamiento o del servicio de asesoramiento: obligar a los beneficiarios a entregar un informe(en formato sencillo) cada medio año por lo menos.
 - Monitoreo a través de los expertos en asesoramiento de administración empresarial (expertos en diagnósticos de PyMEs en el caso de Japón) realizan visitas y entrevistas, quienes posteriormente informan los resultados.
 - Premiar a las empresas que cumplen con la obligación de informar: premiar a las empresas que entregaron informes de alta calidad o que lograron buenos resultados. Las empresas que cumplieron con este cometido serán excluidas de los subsiguientes servicios de financiamientos, créditos, diagnósticos y asesoramiento.
- b) Medidas correctivas en el caso de desviarse del plan:
priorizar las causas de haberse desviado del plan.**
- Impacto de la tendencia económica en general: cuando se atraviesa por una etapa excesivamente vigorosa, las empresas tienden a acelerar los proceso de control de calidad o de definición de estándares industriales, puesto que cualquier demora puede resultar en mayor incidencia de productos defectuosos, lo deteriora la reputación de la marca, reduciendo de manera brusca la venta. Cabe recordar que cuando la economía atraviesa por una recesión, las empresas realizan el cálculo más cuidadoso, por lo que frena un desvío grande de las actividades empresariales en función del plan.
 - Estancamiento tecnológico: es necesario realizar un diagnóstico de la empresa para identificar qué tipo de falta está ocasionando el estancamiento tecnológico: personal, equipos, materias primas, recursos financieros o informaciones. En el caso de Japón, es necesario acudir a un experto en diagnostico de empresas que es capaz de analizar integralmente los factores de administración, tecnología, contabilidad, venta, etc.

Parte IV.

Los Protagonistas de Competitividad y Desarrollo, Organizaciones Promotoras y Posibles Líneas de Acción en el Sector Industrial

SECTOR AGRICOLA-GANADERO

Hisatoshi Tajima

En lo que concierne al sector agrícola-ganadero del Paraguay, el EDEP (Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República del Paraguay) presenta una visión integral y global. En base a las tendencias históricas del desarrollo agrícola y ganadero del país, estudia las tendencias pasadas y analiza las causas actuales que limitan el desarrollo de dicho sector.

Este Informe, basado en datos de organismos internacionales, Ministerios del gobierno, del sector privado como cooperativas agrícolas, de centros de investigación y en entrevistas, señala la evolución de la producción agrícola-ganadera orientada al mercado externo, con especial interés en aquellos productos de mayor relieve en el comercio exterior, como la soja y el algodón. También hace una comparación con otros países del Mercosur en lo que atañe a productos agropecuarios como soja, girasol y derivados, algodón, tomate, carne vacuna y avícola. En una tabla del Informe se registran las épocas propicias para el cultivo de los rubros de producción más importantes del Paraguay.

Se han considerado extensos análisis del suelo por regiones geográficas, que se clasifican de acuerdo a su fertilidad en siete categorías. Según la tendencia de la producción por región, se estudia los principales rubros cultivados, mostrándose la condición actual del desgaste y pérdida de la fertilidad de la tierra. También se recoge las fluctuaciones de precios del mercado nacional e internacional.

El EDEP propone diversas estrategias para el sector agropecuario, presentando una lista de proyectos/programas prioritarios.

Se estima una pérdida gradual de ventajas comparativas de los tradicionales rubros de exportación como el algodón, en el futuro próximo y que sólo la soja paraguaya mantendría una ventaja positiva en relación a los otros países sojeros en el Mercosur. Este fenómeno obedece a la caída de la productividad por agricultor, estrechamente vinculada al alto crecimiento poblacional en el campo. Se estima que de las 305.000 familias de pequeños agricultores que existen actualmente, se pasará a 400.000 en el año 2010.

Frente a esta situación se plantean las siguientes cuestiones para interpretar y analizar el desarrollo del sector agrícola paraguayo hasta el presente y orientarlo hacia el futuro.

1. Qué hacer ante la globalización económica y las formas de negociación multilateral de productos agrícolas que supuso la integración del Paraguay al Mercosur, en el marco de la OMC(Organización Mundial del Comercio)?
2. ¿Qué ocurrirá, si persiste la misma forma de desarrollo tradicional?

Dentro de este contexto, para lograr el desarrollo agrícola nacional es imprescindible aumentar la productividad del agricultor paraguayo. Esto es especialmente válido respecto a los pequeños agricultores, ya que los grandes cuentan con mayores medios y mejores condiciones para lograr la producción en

escala y tienen una productividad más alta, debido a la mecanización de la producción y del trabajo.

Debe encararse el desarrollo de dicho sector llevándose en cuenta los pequeños agricultores, ya que de persistir en la política tradicional, aumentarán las diferencias socioeconómicas en el campo causando el deterioro económico de dichos productores. Estas diferencias tienden a agravarse por el aumento de la pobreza rural, lo que genera mayor presión demográfica sobre las ciudades a través del movimiento migratorio rural-urbano, contribuyendo a la inseguridad socioeconómica del país .¹

El nivel de vida -tanto en el campo como en las ciudades- tiende a empeorar, principalmente en los estratos más pobres de la población. Este fenómeno contribuirá, desde el punto de vista económico, a disminuir de forma relativa la producción y reducir el mercado de consumo, que finalmente constituyen factores importantes para lograr el desarrollo económico equilibrado.

Características de la Agricultura del Paraguay.

El sector agrícola de la economía paraguaya presenta las siguientes características:

- a) Escasa densidad poblacional, limitando el mercado de consumo para productos agropecuarios tanto en las zonas rurales como en las urbanas.
- b) Se encuentra en una fase de transición, con la integración al Mercosur.
- c) Una gran mayoría de la población dedicada a la agricultura está compuesta de pequeños productores, que en general se comportan como débiles competidores en el mercado.
- d) El desarrollo agrícola depende fuertemente de la producción de soja, cuyos principales productores son de origen inmigrante. La producción sojera se logra con ayuda técnica-financiera de fuentes bilaterales o multinacionales.

El crecimiento promedio de la agricultura fue de 2,5% en la última década, tasa inferior a la del crecimiento poblacional del mismo periodo, lo que implica un retroceso de la productividad per capita en el sector agrícola. Ligado a este proceso, también se estancó el ingreso per capita de la zona urbana, generándose la recesión de otros sectores de la economía.

Los objetivos de la política de desarrollo agrícola se centran en tres puntos básicos: el aumento de rubros agrícolas para la exportación, el incremento de la productividad con objeto de elevar la competitividad, y el apoyo a los pequeños productores rurales. Estos objetivos se basan en la peculiaridad de la agricultura del país.

Por otro lado, con la realización de reformas institucionales y la modernización del MAG y con la participación del Paraguay en el Mercosur y en la OMC, el país necesita adoptar nuevos lineamientos básicos en su política agrícola, y una estrategia de negociación multilateral de productos de este sector.

¹ Según datos de SEAG, citados por Ocampos y Rodriguez, 1999.

Estos aspectos son analizados minuciosamente en el Capítulo 2, 2.3.1 del EDEP, donde también se evalúa la competitividad de los productos agrícolas de exportación y las ventajas comparativas que estos tuvieron hasta cierta época bajo las políticas agrícolas anteriores.

El Sistema de Desarrollo Agrícola Paraguayo

Con excepción de la soja y algunos productos derivados, los rubros agrícolas paraguayos siguen -en general- perdiendo sus ventajas comparativas y se estima que dicha tendencia se acentuará en el futuro próximo. Es urgente lograr el aumento de la productividad para mejorar la competitividad, considerando que hoy existen muchas diferencias en las condiciones de producción respecto al pasado.

Luego de su ingreso al Mercosur, el desarrollo agrícola del Paraguay no fue homogéneo, observándose marcadas diferencias entre regiones. Hubo una evolución dinámica en el sur, este y en la frontera norte, donde la producción principal es la soja. En la región central del país, cuya agricultura es realizada por pequeños productores, el desarrollo agrícola se encuentra estancado.

Sin embargo, alrededor de Coronel Oviedo en la región central del país, se observa un aumento en la producción de hortalizas lograda con apoyo de proyectos de JICA. Esto contribuye a modernizar la estructura agraria en la zona, y permite insertar la sociedad rural local al Cluster, a la economía nacional e internacional.

Basado en la hipótesis que se mantenga la política de desarrollo agrario tradicional, el análisis de los problemas pendientes y de la situación futura del agro que se presenta a continuación parte de tres grupos de supuestos básicos:

a) Se observará un estancamiento en las exportaciones de productos agrícolas, con fuerte dependencia en pocos productos y en pocos países compradores. Ocurrirá además una pérdida de competitividad en la exportación, a causa de la reducción de las ventajas comparativas debido a la baja productividad per capita.

Existiría la posibilidad de procesar industrialmente la soja, por las ventajas comparativas que dicho producto tiene. El análisis detenido del aumento de los productos ganaderos y sus derivados, por origen de procedencia, indica la gran posibilidad que podrían tener los productos pecuarios industrializados y sus derivados, así como las hortalizas y frutas.

La observación rigurosa del aumento del comercio en el área agrícola muestra la necesidad de implementar estrategias de diferenciación de productos por regiones para la exportación.

b) En caso que persista la forma de desarrollo tradicional basada en la ampliación de la frontera agrícola, la producción de importantes rubros de exportación como la soja, el trigo y el maíz llegará a su límite, constreñida por el agotamiento de las tierras necesarias para su cultivo.

Las diferencias en el ritmo de desarrollo agrícola entre regiones se ampliarán, y el agro se verá ante la imposibilidad de dar empleo a la fuerza de trabajo rural, que aumenta progresivamente debido a las altas tasas de crecimiento poblacional.

c) Habrá una influencia muy grande de las negociaciones multilaterales en el marco del Mercosur y de la OMC, incluyendo la introducción de reglamentos de inspección sanitaria animal y vegetal más rigurosos para los productos de exportación.

Finalmente, será necesario fortalecer la exportación de productos agropecuarios con la introducción de incentivos fiscales.

Dos Directrices Básicas para el Desarrollo

La primera consiste en promover un sistema de producción que incorpore características agrícolas regionales, mejore la productividad y fortalezca la competitividad en los mercados nacionales e internacionales, o de exportación. Para ello es preciso apoyar, en una región, aquellas producciones que apunten a bajar los costos de producción y a aumentar la competitividad, a través de financiamiento agrícola.

En segundo lugar, el Paraguay debe abandonar paulatinamente la exportación de productos primarios fomentando la industrialización y el procesamiento de productos agropecuarios, y lograr al mismo tiempo la diversificación de dichos productos. Esto supone promover la exportación de productos agrícolas procesados, implementando plantas agro-industriales y perfeccionando un sistema de inspección sanitario para productos de origen animal y vegetal. Además deben diversificarse los productos ganaderos, promover la industria de procesamiento de materias primas pecuarias, y apoyar la organización de productores y cooperativas agrícolas.

La estrategia de desarrollo agrícola: 4 programas y otros proyectos prioritarios

Una explicación más detallada, y la lista de programas/proyectos prioritarios del sector agrícola se encuentran en el capítulo de la Estrategia de Desarrollo (4.3.2) del EDEP.

El criterio de evaluación de dichos programas/proyectos prioritarios se basa en:

1. dar seguimiento a aquellos proyectos/programas que ya están siendo implementados y contribuyen en forma importante a la política agrícola del MAG;
2. dar prioridad a los programas/proyectos que den mayor viabilidad y competitividad a la exportación de hortalizas, con inversiones relativamente bajas, cuyos efectos hayan sido corroborados en estudios anteriores;
3. fortalecer aquellos programas/proyectos considerados importantes para encarar las nuevas condiciones externas de negociaciones multilaterales; y
4. dar prioridad a los programas/proyectos coherentes con la estructura de desarrollo de Cluster (centrales al objetivo del EDEP), y a los que juegan un papel estratégico en el desarrollo económico y en la captación de inversiones.

Es importante integrar los programas/proyectos que tienden al fortalecimiento de la competitividad del producto agrícola, evitando implementarlos en forma aislada,

sin vinculación con los demás proyectos. Para lograr esto pueden seguirse tres categorías de integración: formar una región de producción, promover productos agrícolas y ganaderos para la exportación, y apoyar a las organizaciones y cooperativas de los productores.

La Cooperativa, el Comité y la Asociación de Agricultores

Las **Cooperativas Agrícolas** funcionan como centros de desarrollo agrícola de la comunidad local. Dentro de la EDEP, ellas deberán centrarse o funcionar dentro de una "Región de producción", que puede traducirse como bloque de producción, cadena de producción o en Clusters, integrados por una o varias cooperativas. La función de dichos bloques será de coordinación y de administración económica de la comunidad local, con intervención en diversos ámbitos de la vida comunitaria.

Actualmente existen dos bloques en el Paraguay: la CREDICOP, con 70 cooperativas asociadas y la FECOPROD, con unas 30. La primera incluye las cooperativas de crédito y de producción agrícola, mientras la última agrupa las grandes cooperativas agrícolas. Si se considera que existían 295 cooperativas de producción en el Paraguay en el año 1997, cuya mayoría eran agrícolas, se confirma la importancia de ambos grupos.

La cooperativa agrícola cumple diversas funciones. Ella es:

1. Un centro comunitario que agrupa a los miembros de la comunidad,
2. Un medio para lograr el bienestar socioeconómico común, a través del desarrollo económico y social en la agricultura, según la definición de la nueva Ley No.432 de Cooperativas, del año 1994.
3. Una forma de integrar sus miembros tanto a la economía local de mercado como a la vida nacional e internacional.
4. Un medio de integrar efectivamente el agricultor asociado al Cluster, como productor estable y confiable.

Las cooperativas cuentan normalmente con servicios públicos (educación, servicio médico-sanitario) y lo que se denomina servicios básicos o *Life Lines* (agua potable, electricidad, desagüe cloacal y gas). Su forma de producción es de gran escala, planificada, estable y centrada en pocos productos.

Muchas han logrado la mecanización y modernización de la agricultura, tienen facilidad de acceso al mercado a través de rutas, y cuentan con medios de transporte de productos. El sistema de las cooperativas hace posible la introducción de nuevas tecnologías, lo que le da acceso a informaciones de mercado, producción, etc.

Poseen, por lo tanto, acceso sistemático a la Tecnología de la Información (TI) y tienen facilidad de acceso al capital. Al contar con una mayor planificación de la producción y de las ventas, gozan de credibilidad en el mercado, lo que les permite obtener financiamiento en mejores condiciones. Tienen también mayor poder de negociación en el mercado y sus beneficios económicos, el riesgo del mercado y los daños en la producción son compartidos equitativamente entre los miembros.

Desempeñan igualmente una función de extensión, sirven de modelo a los Comités de Agricultores, a las Asociaciones de Agricultores e incluso a agricultores no asociados, ya que su existencia tiene efecto de demostración en el área o región.

Otras formas asociativas son los **Comités y las Asociaciones de Agricultores**. Como se ha mencionado anteriormente, en el Paraguay existen actualmente unas 305.000 familias o fincas de pequeños agricultores, que pueden aumentar a unas 400.000 en el año 2010. El 70% de estas familias posee menos de 10 has. de tierra y sólo el 10% de ellas están asociadas en Comités o Asociaciones de agricultores. El porcentaje restante integra campesinos pobres o los “sin tierra”, que no se encuentran asociados a ningún tipo de organismo productor.

En el país existen aproximadamente unos 800 Comités de agricultores. El Comité es una organización con mayor informalidad en su forma de agrupación y podría ser considerado una etapa previa a la cooperativa. El pequeño agricultor miembro del Comité o de la Asociación posee normalmente escasos medios de producción. Recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo económico de la Dirección de Extensión Rural del MAG, y financieramente es asistido por el CAH o recibe ayuda de las ONG, asociaciones civiles o de fundaciones.²

El calendario para insertar estos pequeños agricultores a la economía local y nacional programa tres años de promoción (Ver A.3.2 de proyectos/programas prioritarios).

Estrategia de Desarrollo de la Cooperativa y de la Comunidad Local en el Plan de Acción

En lo que atañe a las Cooperativas, se precisa continuar apoyando su desarrollo, como consta en el EDEP a través de los proyectos A.1.1 para el aumento de principales granos, A.1.4 con nuevos productos ganaderos, A.1.7 con la introducción de nuevos descubrimientos, T.3.2 con el mejoramiento de rutas, F.1.2. y A.2 con la implementación de seguro de cosecha.

Los proyectos/programas mencionados se aplican no sólo a las cooperativas sino también al productor individual en gran escala, al que beneficiará -además de los ya citados- el programa/proyecto A.2.1 de prevención de enfermedades de plantas.

Para lograr su desarrollo, las cooperativas deben buscar nuevos mercados de exportación, fortalecer el sistema de inspección de productos agrícolas así como de saneamiento animal, controlar los insumos agrícolas importados, introducir técnicas de saneamiento de los países del Mercosur, adoptar normas y orientaciones de control de calidad y de inspección de productos destinados a la exportación a los mercados regionales. El control de calidad deberán tener en cuenta igualmente las normas de los países europeos y de otros mercados mundiales.

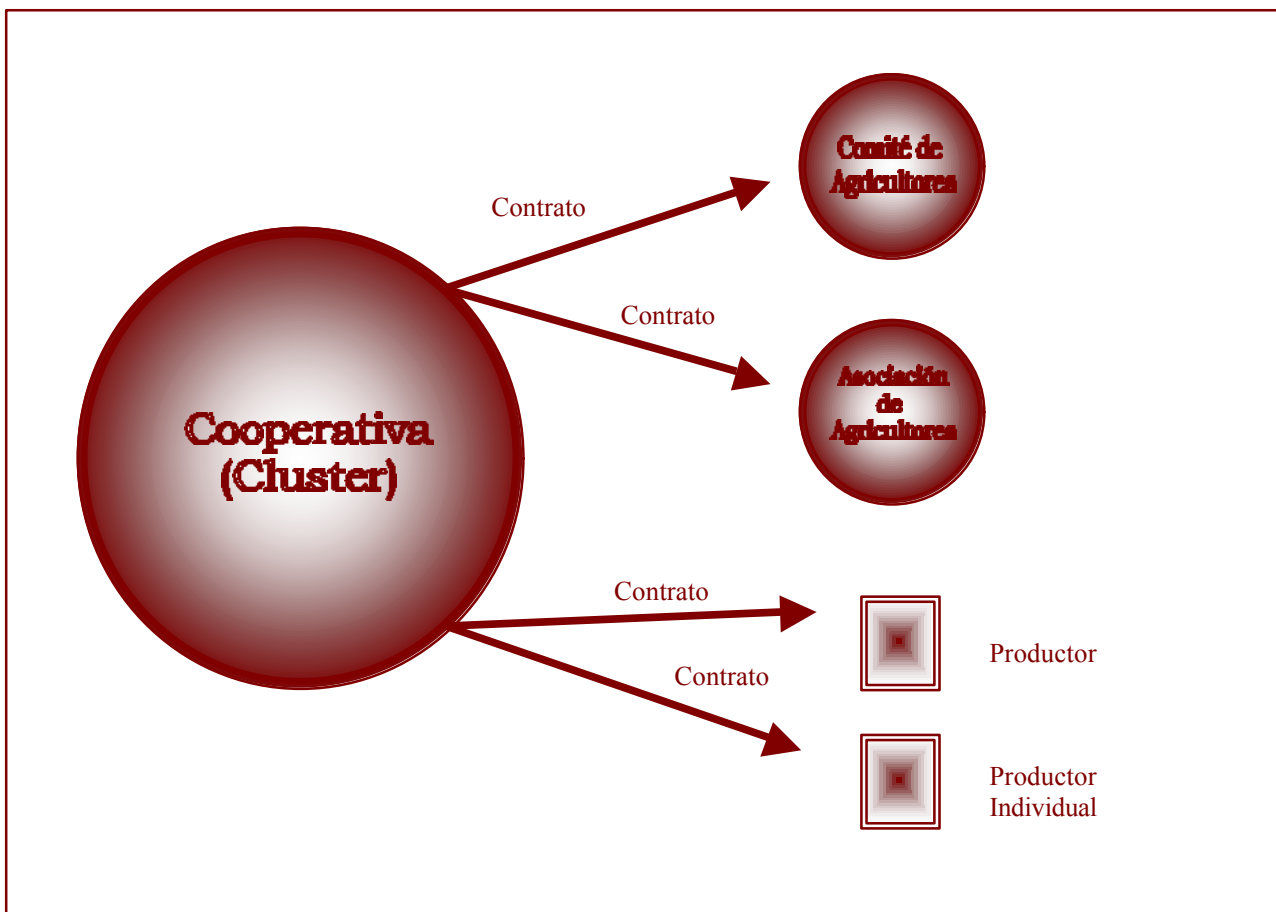
Respecto a las estrategias de desarrollo agrícola destinadas a los Comités y a las Asociaciones de Agricultores, debe insistirse que estas asociaciones poseen pocos

² Ibid 1999:62-68.

medios de producción así como de acceso a información y por ende manejan escaso conocimiento del mercado. Su productividad es baja y, por consiguiente, la capacidad competitiva tanto en el mercado interno como en el externo es muy limitada. La producción tampoco es planeada sobre bases sólidas. Todos estos obstáculos deben vencerse para lograr un desarrollo equilibrado de los miembros del comité y de la asociación.

Un modelo de desarrollo en la zona agrícola de pequeños productores centrados en comités y asociaciones puede esquematizarse en la siguiente ilustración.

Modelo de Desarrollo agrícola



En dicho modelo:

La producción estará basada en contratos con la cooperativa, las cadenas de producción o el Cluster, y se realiza bajo ayuda, orientación y fiscalización técnica de una cooperativa, con participación de los productores en todo el proceso.³ El financiamiento será canalizado con la participación de una cooperativa o Cluster.

La asistencia técnica –que incluye técnicas de producción, de inspección y control de calidad - será proporcionada a través de la cooperativa o Cluster. La

³ Ibid 1999:65

obtención de insumos para la producción será tramitada a través de la cooperativa o Cluster.

La comercialización de productos se realizará también con ayuda de la cooperativa o Cluster y, además del mercado que el Comité y la Asociación posee, se utilizará la red de comercialización de la cooperativa y del Cluster.

El crédito gubernamental, la ayuda externa y el financiamiento de costos iniciales serán canalizados con la participación de la cooperativa al Comité o la Asociación. Dichos procedimientos podrían aplicarse de manera similar a los pequeños productores individuales.

El gobierno, a través de sus organismos competentes, con apoyo de la cooperativa, fortalecerá y promoverá la transformación y formación de nuevas cooperativas a partir del comité y de la asociación de agricultores. Promoverá además la formación de comités y asociaciones de agricultores modelo en varias regiones del país, a las que se asociarán los productores individuales, éstas ya clasificadas en cuatro tipologías en el estudio realizado con la cooperación de FAO-Gobierno de Italia.⁴ Mejorará, mantendrá y construirá nuevas rutas y carreteras troncales y de acceso a regiones rurales (EDEP, Proyecto T.3.2.). Dichas rutas serán de suma importancia para activar la economía y mejorar las condiciones de vida y de bienestar social.

Promoverá además la producción agrícola y ganadera, basándose en investigaciones de suelo, clima, infraestructura vial y estudios socio-culturales, e introducirá “un producto típico local” competitivo del tipo de Oita en el Japón (EDEP 3.1.4.)

Deben introducirse los nuevos descubrimientos y tecnologías (EDEP A.1.7.), promover el cultivo de rubros tradicionales como el algodón (Programa/proyecto A.1.2). y la producción en general, buscando aumentar la exportación de nuevos productos (Programa/proyecto A.1.3)

Apoyar la explotación y procesamiento de maderas como guatambú, paraíso gigante, etc. (Programa/proyecto 1.1.5), y la canalización de agua de riego (EDEP A.3.2).

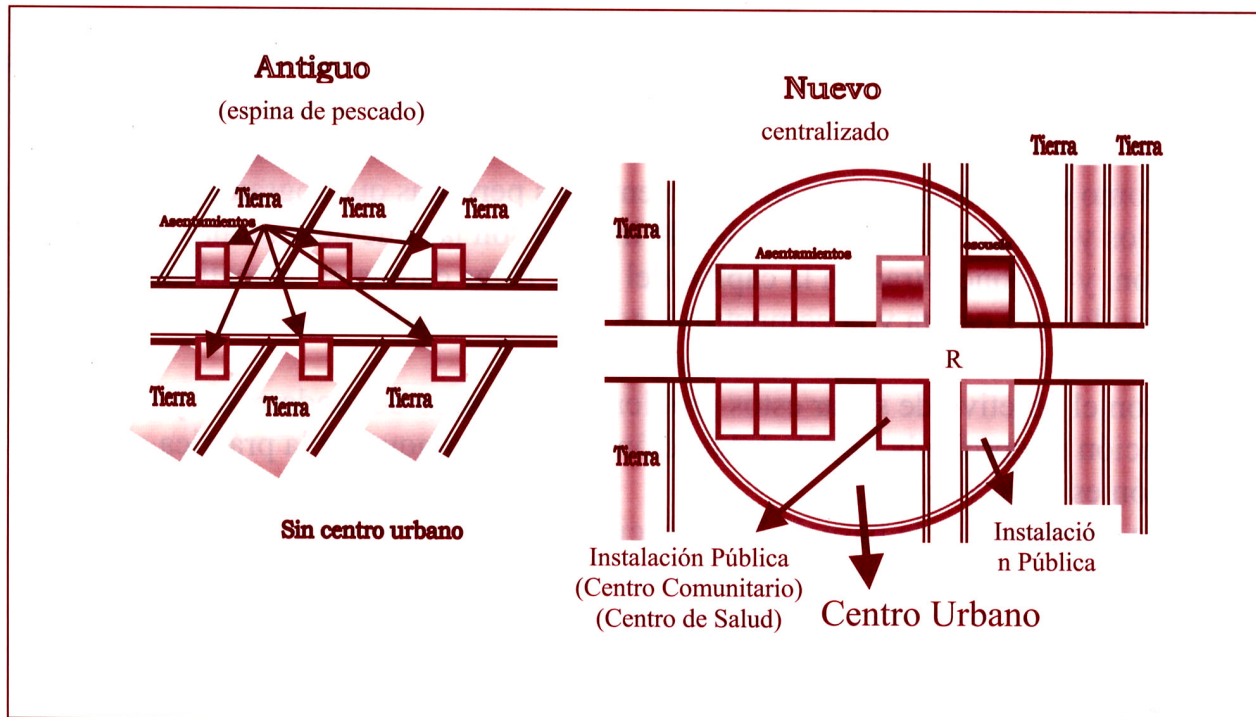
Modelo de Desarrollo de Centros Urbanos en el Area Rural

Se fomentará la creación de centros urbanos en el área rural, principalmente en los asentamientos pequeño-campesinos, a fin de lograr el desarrollo comunitario, maximizar esfuerzos y efectos de la inversión, racionalizar recursos, abaratar costos de servicios públicos y privados y mejorar el nivel de vida de los habitantes. Con el abaratamiento y racionalización de costos se incrementará la productividad per capita, lo que por su vez contribuirá al mejoramiento de la competitividad.

⁴ El gobierno de la provincia de Oita ha fomentado la investigación, introducción y producción de un producto típico local para cada villa basada en el plan “movimiento de un producto para cada villa”

Dichos centros urbanos pueden tener como base el modelo de Aguerito en el Departamento de San Pedro.

Modelo de Centro Urbano



El centro urbano deberá contar con un centro comunitario que cumpla una función social, con servicios públicos adecuados. Se implementará y mejorará la infraestructura socioeconómica y de servicios a través de la electrificación rural, sistemas de agua potable en canilla o pozo común, desagüe cloacal, centros de salud pública y escuelas.

Competitividad y Desarrollo Social

El nivel de la educación que recibe una persona influye en el monto del ingreso percibido. Esto lleva a la concentración de la riqueza en mano de pocas personas que tienen mayor facilidad de acceso a la educación superior y contribuye a la diferenciación socio-económica de la población.⁵ De esta forma es importante mejorar las oportunidades de recibir educación para que ésta desempeñe la función moderadora y equilibradora y disminuya las diferencias socio-económicas.

El Paraguay tiene un índice de analfabetismo real y funcional situado entre los más altos de los países del Mercosur. Este índice es más elevado en las zonas rurales que en las urbanas. También el índice de deserción escolar es alto, por lo que existe una gran diferencia entre el número de los jóvenes que ingresan y los que egresan del sistema educativo.

⁵ Rivarola, Domingo, 2000.

Un porcentaje extremadamente alto de adolescentes que terminan la educación básica tampoco ingresa a la secundaria, y de los que ingresan a este nivel, muchos no egresan. Aunque en la secundaria la tasa de deserción no es tan crítica como en la educación básica, el abandono de la educación a este nivel representa una gran pérdida de recursos para el estado.

En términos absolutos y porcentuales, la cantidad de jóvenes que ingresan a las instituciones de educación superior –universitaria o terciaria- es alarmantemente baja, apenas 7% del total de la población paraguaya tiene estudios universitarios.

Como se ha mencionado anteriormente, las personas que logran empleos más calificados y gozan de mejores niveles de ingreso son las que poseen mayor grado de educación, y se concentran en la capital del país. Estas carencias educativas frenan la productividad per capita y la competitividad en la zona rural, especialmente en las zonas donde predominan los pequeños agricultores.

Con el objetivo de sanar estos problemas, así como de modernizar y actualizar la educación se aprobó la Ley de Educación en 1998, aunque en la práctica su aplicación es lenta y difícil.⁶

La educación es la base de la formación de recursos humanos, por lo que se plantean las siguientes interrogantes, buscando resolver el analfabetismo, la deserción escolar, la calificación de recursos humanos y contribuir al desarrollo social. Cómo fomentar la educación? Cómo hacerla más atractiva, y mejorar el nivel del contenido escolar?

La educación es un medio de formación y desarrollo del capital humano y, en consecuencia, de los recursos humanos, y por lo tanto debe ser integral, es decir, requiere la participación integral de los Ministerios competentes, el cuerpo docente, la comunidad local y la familia. Es recomendable que el Comité para la Reforma Educativa del MEC –integrado por miembros del área gubernamental, académica e industrial- tenga carácter permanente y su opinión se refleje en la política educativa.

a) Educación Básica y Secundaria General

Para modernizar la economía y la sociedad y formar mano de obra competitiva en el Mercosur y otros mercados internacionales, deben llevarse a cabo las siguientes acciones en la educación:

Una evaluación de la calidad del cuerpo docente, ofreciendo al profesorado entrenamiento continuo, de forma a mantenerlo siempre actualizado, revisión de los currículos para su modernización, e introducción de temas nuevos, considerados necesarios en la sociedad actual y el desarrollo de clases más participativas y atractivas, con contenidos que se adapten a la vida moderna.

La incorporación de educación en Tecnología de Información, la inclusión de clases sobre medio ambiente y otras de índole social y mejoras del material curricular en las escuelas.

⁶ El gobierno de la provincia de Oita ha fomentado la investigación, introducción y producción de un producto típico local para cada villa basada en el plan “movimiento de un producto para cada villa”

Implementación de clases prácticas en áreas sociales, ambientales, comerciales y técnicas. En los currículos de educación social, además de las clases teóricas en aulas, pueden incluirse clases prácticas con visitas a los asilos de ancianos, establecimientos de personas discapacitadas; en la ambiental deben organizarse clases de observación de la fauna y flora del entorno de la escuela y de la comunidad local, voluntariado en la colecta de basuras de parques cercanos, etc., buscando crear conciencia de la importancia del medio ambiente en la vida humana.

El relacionamiento entre alumnos, personal docente, padres o responsables y comunidad local debe ser fortalecidos, apoyando las Asociaciones de Padres y Profesores.

b) Educación Técnica y Comercial

La base de esta educación debe ser similar a la secundaria general, agregándose clases teóricas y prácticas específicas. En el área técnicas deben incluirse visitas a fabricas o talleres, con el objetivo de observar el procesamiento y la industrialización de productos. En la comercial, organizar visitas a los mercados locales, observación de los productos típicos regionales, etc.

c) Educación Superior

El MEC precisa reglamentar la educación superior, con directrices básicas que respeten los padrones de Mercosur, a fin de hacer más competitiva la formación universitaria. A través de un organismo fiscalizador el ministerio debe controlar periódicamente el cumplimiento de esta reglamentación y de las demás directivas, buscando mantener la credibilidad internacional en el área educativa.

La institución responsable de la educación superior precisa realizar periódicas revisiones de los currículos y modernizar sus contenidos; y contratar el cuerpo docente en forma competitiva y transparente, a través de convocatorias públicas abiertas.

Educación, Competitividad y Desarrollo Social en el Area Rural

Para satisfacer la demanda de educación básica en el área rural - principalmente en colonias y asentamientos rurales- es necesario integrar la educación general a la formación técnica-agrícola adaptada a las condiciones específicas de cada región, y mejorar al mismo tiempo el nivel general de la enseñanza. La educación dirigida a áreas rurales –que podría denominarse “educación modelo para el campo” -debe frenar la deserción escolar, elevar la productividad y lograr la competitividad de la mano de obra rural, con el fin de incrementar la producción agropecuaria en el largo plazo.

Para lograr estos objetivos deben realizarse reformas en la educación básica y secundaria rural:

Establecer un currículum nuevo y modernizado que responda a las necesidades de la sociedad rural paraguaya e implementar clases mas participativas y atractivas, adaptadas a la vida moderna y a la realidad rural.

Introducir la educación en Tecnología Informativa, en la medida de las posibilidades; dictar clases –teóricas y prácticas- sobre medio ambiente y de índole social y mejorar el material curricular en las escuelas.

Establecer menor carga horaria en las clases teóricas de ciencias, y estudios sociales, e introducir clases de conocimientos básicos de agricultura, de suelos, formas de producción agropecuaria, etc., incluyendo visitas a locales de procesamiento y producción agrícola.

Introducir clases prácticas sobre productos típicos y artesanía regional, y fortalecer el relacionamiento escuela/ padres o responsables/comunidad local, apoyando las Asociaciones de Padres y Profesores.

Hacer una evaluación de la calidad del cuerpo docente, y entrenarlo en forma permanente, con el fin de mantenerlo actualizado. Además del currículum teórico y de las clases prácticas ya señaladas, los estudiantes deben producir y comercializar productos agropecuarios o artesanales, en forma colectiva, buscando lograr el auto-financiamiento del establecimiento escolar y, por ende, de la educación.

En las áreas rurales también es necesario incorporar módulos de educación para adultos, que no se limiten a la alfabetización -como tradicionalmente se ha hecho- sino además incluya transferencia de conocimientos técnicos como, por ejemplo, sobre la producción, manejo de la tierra y del medio ambiente, etc. Dichas clases podrán ser impartidas tanto en las escuelas como en establecimientos comunitarios.

Bibliografía

1. DGEEC-MIP. *Migración interna en el Paraguay – cambios e impactos*, Secretaría Técnica de Planificación, Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos, Asunción, 1997.
2. Ocampos, Genoveva y Rodríguez, José Carlos. *Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay: un desafío pendiente*, Centro de Documentación y Estudios, Asunción, Diciembre de 1999.
3. Rivera, Rigoberto. *Desarrollo rural sostenible – manual para la elaboración de proyectos*, Nueva Sociedad, Caracas, 1996.
4. FAO-GI. *La economía campesina paraguaya – tipología y propuesta de políticas diferenciadas* (Federico Barrios, Luis Galeano, Gonzalo Ibáñez, Domingo Rivarola) Proyecto regional FAO-Gobierno de Italia, Ediciones Arte S.R.L., Asunción, 1997.
5. Rivarola, María Magdalena. *Educación y desarrollo rural*, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos-Centro Paraguayo de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica, Asunción, 1991.
6. Rivarola, Domingo M. *Nueva educación y democracia: ¿realidad o utopía?*

Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, Julio de 2000.

INDICE DE ANEXOS

<i>Anexo I : El EDEP y el rol del ORGANISMO PROMOTOR</i>	<i>101</i>
<i>Anexo II : TRADUCCIÓN DEL REPORTE FINAL EDEP – Capitulo 7</i>	<i>107</i>
<i>ANEXO III: GOBIERNO CENTRAL - FONDOS DE CONTRAPARTIDA PRESUPUESTADOS - AÑO 2000</i>	<i>133</i>
<i>Anexo IV: ELEMENTOS INDISPENSABLES EN UNA ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL PROMOTORA DEL DESARROLLO - ONGD</i>	<i>139</i>
<i>ANEXO V: PRESUPUESTO ESTIMADO DE LA ORGANIZACIÓN PROMOTORA</i>	<i>147</i>
<i>ANEXO VI: PERFIL DE “ACCION PARA EL DESARROLLO (AD)”</i>	<i>151</i>

ANEXO I

Resumen del EDEP

ANEXO I : EL EDEP Y EL ROL DEL ORGANISMO PROMOTOR

Este es un resumen del EDEP, elaborado con el objetivo de servir de base de discusión sobre el “Plan de Trabajo Inicial” de Organismo Promotor del EDEP.

Además de los elementos que se enuncian a continuación, el EDEP desarrolla con un grado de detalle importante cada uno de los seis clusters seleccionados.

Finalmente el estudio EDEP cierra con un análisis de la industrialización basado en el ensamblaje de productos con alto valor agregado (maquila) y propone de manera preliminar otros posibles clusters.

1. EL EDEP:

En el estudio EDEP se observan tres fases:

Fase 1: el estudio inicialmente propone al Gobierno paraguayo el “desarrollo de clusters estratégicos en forma de T basada en la agroindustria” (ACTS) como base para lograr el fortalecimiento de la competitividad en el Paraguay. Esta Fase busca definir el contenido de los ACTS basándose en discusiones con autoridades y contrapartes.

Fase 2: basados en la Fase 1, el estudio pasa a proponer una “estrategia” de desarrollo para el Paraguay basada en ACTS. El estudio lo que hace realmente es “definir” la estrategia y preseleccionar los “clusters”. Adicionalmente indica elementos para desarrollar una Fase 3 del estudio.

Fase 3: se detallan mayores detalles de la estrategia EDEP y se definen nuevos elementos a través del borrador de Reporte Final.

2. ESTRATEGIAS ACTS: RESULTADOS DE LA FASE 2 DEL ESTUDIO EDEP

Principios de la estrategia ACTS propuesto en EDEP:

- ◆ Lograr un crecimiento sostenido de 6% por medio del mejoramiento de la productividad del capital
- ◆ Mejorar la productividad laboral
- ◆ Fortalecer la capacidad de provisión de productos

Antes de definir la estrategia, el estudio detecta limitaciones de la competitividad general y limitaciones particulares para el desarrollo de los clusters.

A lo largo del EDEP se enuncian principios relacionados con la “Visión” del modelo de desarrollo propuesto. Algunos de estos principios los recogimos bajo el título de “principios”. Para el Organismo Promotor del EDEP es importante tener en cuenta esta *visión* de tal modo a mantener su *misión* sin desvíos.

Principio 1: debe haber *inversión* para aumentar la producción y la demanda, pero ningún empresario invertirá sin demanda (o sin posible demanda).

Principio 2: debe aumentar la exportación para equilibrar la desajustada balanza comercial, estabilizando así el tipo de cambio y obteniendo así credibilidad monetaria, posibilitando ello una baja del promedio de los intereses en el financiamiento.

Principio 3: se debe crear un círculo virtuoso donde las mejoras en los recursos humanos e infraestructura generen resultados optimistas para los productores, los cuales se motive y aumenten más y más la producción

2.1 FACTORES LIMITANTES DE LA COMPETITIVIDAD EN GENERAL:

2.1.1 Factores Limitantes:

- Carencia de medidas efectivas para promover la inversión
- Infraestructura de telecomunicaciones y transporte insuficientes
- La estabilidad macroeconómica es indispensable
- La estabilización del sistema político es necesaria

- Falta de política agrícola efectiva
- Falta de estándares de calidad global
- Falta de “autoridad sanitaria” reconocida internacionalmente que permita al consumidor seguridad y salubridad de los alimentos (esto evita trabas burocráticas de los sistemas de inspección de importación para productos alimenticios, en algunos países)

2.1.2 Estrategias para superar limitantes de la competitividad en general:

- Desarrollo de recursos humanos mediante programas de entrenamiento vocacional en escuelas e instituciones de capacitación: buscar autofinanciamiento orientado hacia beneficiarios directos.
- Crear un sistema de exportación financiera, fortalecer el funcionamiento del mercado de capitales, desarrollar la habilidad para un mejor control del “riesgo”.
- Obtener cooperación para la creación del “sistema de certificación de calidad”, efectivamente funcionando. Esta es una “barrera de exportación” básica sin la cual el sistema fácilmente podría fracasar.
- Creación de un registro de exportadores, mejorar los trámites y agilizar el reembolso del IVA, todo mediante un sistema de computación para transacciones.
- Fortalecer el sistema de promoción de exportaciones. Utilizar el comercio electrónico, utilización de red de embajadas del país como promotoras efectivas en mercados objetivos, con énfasis en los productos de los clusters.
- Cambio del flujo actual de la producción agrícola, orientado al abaratamiento de costos, mediante el desarrollo de proyectos adicionales de redes carreteras en Itapúa, Alto Paraná, Alto Paraguay y Canendiyú. Se debe en todo momento fortalecer la conexión entre puertos y caminos.
- Fortalecer las redes de telecomunicaciones.

Principio 4: fortalecer las conexiones entre los productores agrícolas primarios (aguas arriba), entidades de procesamiento (corriente media) y los distribuidores (corriente abajo), permitirá una coordinación entre volumen de producción, calidad, periodo de suministro, precio, etc.

La estrategia se centra en tres áreas:

(i) Sector Agrícola:

- Estabilizar la producción de los procesadores agrícolas apoyados por los granjeros de pequeña escala; con el objetivo de asegurar el sostén de la comunidad rural y el suministro estable de “materia prima”
- Organizar granjeros y fomentar el cooperativismo agrícola, alrededor de los ACTS basados en que ello permitirá combinar alta calidad, volumen y precios, además de permitir al granjero un mejor acceso a tecnologías y a capital.
- Reorganizar la agricultura y la ganadería en un sistema compuesto y sinérgico, con el objetivo de cortar costos mediante la relación integrada de cultivos, ganadería y forestación. Esto apunta a moderar las oportunidades desiguales de generación de ingresos que se origina del propietario de la tierra.

Para que los agricultores pequeños entren:

- ◆ Aplicar tecnologías de mejoramientos
- ◆ Trabajar con escalas de explotación
- ◆ Racionalizar la tecnología de distribución
- ◆ Expandir el consumo doméstico
- ◆ Integración entre cultivos, ganadería y recursos forestales

(ii) Sector Industrial:

- Explotar las ventajas competitivas del Paraguay en recursos naturales; esto se funda en que el procesamiento agrícola hacia la exportación tiene ventajas competitivas para el Paraguay y trabajar alrededor de la cadena del procesamiento de éstos productos agrícolas creará sinergia a través del aumento de la producción agrícola y consecuentemente el aumento de la demanda industrial.
- La industria metalmeccánica está subdesarrollada y debe ser promovida como industria de apoyo al desarrollo industrial a largo plazo.
- Estándares de calidad global, esto es una barrera a la exportación, debe fomentarse a lo largo de toda la cadena relacionada.
- Promover cooperación técnica con países del MERCOSUR que tienen sistemas de certificación de calidad confiables por la comunidad internacional.
- Adquisición de certificación ISO9000 por las agencias de inspección del país para ganar credibilidad.

- Animar la cohesión de empresas mediante “actividades grupales” de los sectores, esto con el objeto de mejorar la eficiencia y competitividad a través de la concentración de su producción en tecnologías y servicios específicos.
- Fortalecer las actividades de promoción de las exportaciones mediante investigación de mercados y comercialización. Fomentar la difusión de las capacidades mediante el uso del internet.
- Alentar la inversión extranjera, por medio de ensamblajes y procesamiento de bienes manufacturados. Esta estrategia tiene condicionamientos adicionales basados en acuerdos comerciales y acceso a los mercados de exportación regional.

(iii) Sector Transporte:

- ◆ Cuidando tres aspectos, (i) capacidad; (ii) estabilidad; y (iii) efectividad del transporte, deben ser encaradas las siguientes acciones (con financiamiento tentativamente basado en “quienes” usan la infraestructura):
 - Fortalecer el corredor de exportación para los productos agrícolas
 - Fortalecer la infraestructura para apoyo a la producción agrícola
- ◆ Desarrollo de redes de información y centros de servicios para transportes de cargas

2.2 FACTORES LIMITANTES INHERENTES A LOS CLUSTERS:

- Selección adecuada de clusters
- Estructura existente o potencial del clusters
- Localización geográfica de los clusters
- Suministro de materias primas
- Procesamiento
- Recursos humanos
- Fianzas institucionales
- Transporte
- Reducción de costos de producción
- Mejora de la calidad
- Identificación del Productor
- Industrias relacionadas al clusters
- Obstrucciones y ventajas
- Procedimiento de exportación y promoción de exportaciones
- Fortalecimiento de la competitividad del clusters

2.2.1 Estrategia de desarrollo de clusters en forma de T basado en la Agro Industria (ACTS)

El estudio de EDEP detectó un círculo vicioso donde la competitividad de los productos de valor agregado del Paraguay está siendo corroída sistemáticamente y en forma constante desde hace 20 años. Este círculo vicioso es: desde 1980 la economía de Paraguay estuvo cayendo debido a la caída de la inversión del sector privado en factores de producción, ocasionando un declive sostenido en la competitividad industrial a lo cual se suma una invasión de productos importados.

En el mismo estudio, se destacan dos razones para la caída de los productos altamente procesados en el Paraguay: (i) el alto costo de la cadena de comercialización y de suministros tales como la distribución, información conveniente, gestión, crédito; y (ii) pequeño tamaño de las industrias básicas en comparación con sus competidores regionales, lo cual provoca asimetrías por el momento insalvables por cuestiones de economías de escala y, desarrollo inferior (capacidad tecnológica y financiera).

Principio 5: la competitividad de exportación no significa competitividad nacional ni competitividad de una empresa en singular, la competitividad se obtiene mediante el fortalecimiento cohesivo horizontal de empresas comprometidas en los mismos tipos de negocios y suavizando el flujo vertical en la cadena de suministros desde otras empresas.

Principio 6: el éxito de la industria del procesamiento de productos agrícolas depende fundamentalmente del suministro estable de materia prima.

2.2.2 Los seis Cluster preseleccionados en el estudio:

- 1. Balanceados:** basados en los Departamentos de Alto Paraná o Itapúa
 - Hipótesis: exportar 100.000 Tn de pollo o cerdo por año, generando un crecimiento de 136 millones de US\$ en el PIB y dando empleo a 34.000 personas.

- Incrementar el rendimiento del maíz, utilizando como estrategia la rotación del cultivo con la soja.
- Desarrollar fertilización orgánica tomando como ventaja el estiércol producido en la avicultura o suinicultura
- Direccionar apoyo financiero hacia este sector proveniente de banca y el fomento.

Se debe atender especialmente aspectos relacionados con:

- a) reducción de costos de producción
 - Estructura de los costos de producción
 - Aumento del costo de agro químicos y la reducción de costo de maquinarias en la siembra directa
 - Pérdidas en las cosechas
 - Asimilación interna del flete de productos
- b) mejora de calidad
 - Variedad de semillas
 - Rotación de cosecha y mejora integral
- c) identificación de los productores que garanticen el suministro estable de la materia prima.
 - Ejemplos de esfuerzos en la producción de balanceados
 - Diferencias de costos en la administración de granjas
 - Relaciones entre áreas de producción de materias primas para alimentos balanceados y las particularidades de los granjeros de pequeña escala en los clusters.

2. Vegetales (tomates): basado en tecnología de cultivo y semillas mejoradas

- El clusters no existe como tal en el país dada la condición de la producción de materia prima.
- El costo de producción de tomate es bajo, aproximadamente Gs 238 por Kg.
- Es necesario prever la instalación de una procesadora de tomates, o congelados y su enlatadora.
- La inversión para una fabrica de producción de congelados es US\$ 1 millón, en tanto que para una fábrica de enlatados es de varios cientos de miles de dólares.
- La demanda del mercado interno es tal que existe mucha importación
- La asistencia financiera es esencial

3. Frutas (melón y naranja): basado en tecnología de cultivo y semillas mejoradas

- Hipótesis: producción de 393.000 tn de naranja, de los cuales se exportarán 96.000 tn de jugo y 6000 tn de fruta fresca.

4. Algodón, Textiles y confecciones: basado en la capacidad ociosa

- Mecanizar el cultivo del algodón
- Atacar problemas de suelo/enfermedades y financiamiento
- Combatir el daño de las importaciones de ropa asiática

5. Madera: necesario para asegurar materia prima

- Formar expertos en procesamiento y control de calidad
- Fomentar la reforestación

6. Industria metalmecánica: como apoyo a la modernización de la industria paraguaya

- Capacitar más a los técnicos e ingenieros en industrialización
- Fomentar el mercado de reparación de equipos agrícolas

ANEXO II

Traducción del Capítulo 7 del Borrador de Reporte Final EDEP

ANEXO II : TRADUCCIÓN DEL REPORTE FINAL EDEP – CAPITULO 7

7. FORMACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN PROMOTORA

7.1 Ejecución de una estrategia de desarrollo

7.1.1 El rol del sector público en el desarrollo económico

Desde los años 80, la política del desarrollo económico cambió de la industrialización para substituir la importación convencional a la industrialización del sector privado dentro de una economía de mercado. En la mayoría de los países de Latinoamérica, los gobiernos se caracterizaron como sigue, al respecto de su rol en el desarrollo económico: 1950-1960; el gobierno es el motor y el mercado falla, 1970: las fallas en la estrategia del gobierno (ineficiente inversión pública, ineficientes empresas estatales, sobre-regulaciones, fragilidad e inestabilidad en la macroeconomía, deterioro de la infraestructura por falta de mantenimiento, colapso); 1980-1990: el sector privado como motor de desarrollo y las fallas de los gobiernos (sector público ineficiente) [Banco Mundial, Claudio Capelli].

La economía de mercado se confronta con el viejo populismo bajo el liderazgo del estado, eliminando la intervención del estado y uniendo la economía al mercado. En el nuevo entorno conducido por el mercado, el rol del sector privado se ha vuelto más importante que antes, mientras que se requieren cada vez menores estructuras en el estado. Los países, los cuales una vez recayeron en liderazgos de estado, ahora han limitado los roles del estado a aquellas áreas que el sector privado no puede apropiadamente posicionarse, tales como: mantenimiento de la ley y del orden, provisión de servicios públicos, desarrollo de recursos humanos, construcción y reparación de infraestructura física, protección del medio ambiente. Cualquier revisión en el rol del estado requiere una reforma del [servicio civil], como el [servicio civil] controla la implementación de la política. Aunque una de las más antiguas funciones del estado ha sido la de “empleador de amigos”, las reformas del [servicio civil] se extenderán naturalmente a la privatización y descentralización [Banco Mundial].

La competencia, a través de la economía de mercado, ha traído incrementos en sectores oligopólicos y desempleo. Es de esperarse que el desarrollo sustentable, pueda resolver esta tendencia por la creación de nuevos empleos, mejoramiento de los ingresos, y asistencia en la transición hacia industrias de alto valor agregado.

Que se requiere de un gobierno para alcanzar un desarrollo sustentable? En este punto no sería sabio conducir el desarrollo de la economía enteramente hacia el mercado, debido a que muchas empresas domésticas todavía no se han vuelto competitivas lo suficiente como para competir en los mercados internos y externos.

El gobierno es, antes que todo, un regulador. En vez de intervenir directamente en el mercado, el gobierno es responsable por el marco regulatorio que asegure las actividades económicas del sector privado. También tiene un rol que jugar en el apoyo a la innovación técnica, mejoramiento de la productividad, mejoramiento de la calidad, y otros mejoramientos de la competitividad. Además se espera del gobierno la difusión de la tecnología, información del mercado y asistencia a la formación de organizaciones industriales (incluyendo cooperativas), y otras cosas parecidas.

De la misma manera que en otros países de Latinoamérica, Paraguay se ha volcado hacia una economía de mercado.

Después que el régimen de Stroessner terminó en el 89, la administración de Rodríguez hizo mejoramientos sustanciales en la política económica a través de la unificación de los múltiples sistemas de tasas de cambio, liberalizando las tasas de interés y las cuentas de capital, simplificando y modernizando el sistema de impuestos, y logrando la entrada al MERCOSUR y al GATT.

El gobierno de Wasmosy que fue al poder en el 93, continuó con la liberalización de la economía e hizo progresos en la estabilización macroeconómica, privatización de empresas públicas, reformas de impuestos y reforma financiera (regulación el BCP, nueva ley de bancos).

Junto con estas reformas económicas, mucho ha sido hecho para avanzar en la democracia desde el 89. En 1991 se hicieron las primeras elecciones municipales y en 1992 se terminó la nueva Constitución. Para ayudar en la implementación de la Constitución del 92, varias reglas y graduaciones fueron establecidas y el Poder Judicial fue fortalecido. La descentralización fue parcialmente exitosa. Los cambios que tuvieron lugar son solo el primer paso en un proceso difícil. La carencia de transparencia y claridad en el sistema regulatorio, el cumplimiento de la ley solo para algunos, actividad ilegal en negocios informales, y malos servicios del gobierno, son todavía problemas no resueltos en el entorno económico, el cual se ha mantenido con niveles bajos de inversión.

Las reformas de política económica no han todavía sido satisfactoriamente implementadas debido a los conflictos entre los políticos. Como resultado esto ha traído dificultades en las reformas estructurales que requieren voluntad política y visión de largo plazo.

El desarrollo del último modelo económico dependía de los recursos naturales y del bajo costo salarial. Se requieren grandes reformas para eliminar la obstrucción existente hacia un desarrollo sustentable.

La tendencia de la globalización y la entrada al MERCOSUR, lo cual requiere libre comercio entre los países miembros, están exponiendo al Paraguay a las más grandes competencias y enfatizan las necesidades de reformas económicas.

A medida que el rol del gobierno estaba comprometido durante Stroessner, las decisiones estaban concentradas en la presidencia, y ambos, sector público y privado, estaban controlados estrechamente. Hubo poco o ningún control al estado. Paraguay fue muchas veces mencionado como estado “predatorio”.

El estado falló en cumplir con sus funciones básicas en las siguientes maneras: i) el abuso del poder del gobierno alteró el orden natural del sistema, bajo regulaciones legales; ii) el servilismo del poder judicial, del brazo del poder ejecutivo; iii) miedos bien fundados de intervención arbitraria del gobierno; iv) aplicación discriminada de las leyes; v) ausencia de maquinaria efectiva para resolver conflictos, y cumplimiento de los derechos de la propiedad y contratos; vi) pobre e ineficiente infraestructuras de servicios [Banco Mundial, el Rol del Estado, 1996].

La actual economía de mercado, permite la actividad libre económica basada en la iniciativa del sector privado, y no necesita un estado predatorio ni tampoco un estado centralizado, el cual, no puede reflejar las necesidades de los ciudadanos.

Para que el desarrollo de la economía sea suave, el rol del estado incluye, entre otras cosas: i) estabilidad macroeconómica, ii) un marco de trabajo institucional y legal para mercados deficientes; iii) servicios públicos transparentes; iv) información del mercado; v) infraestructura básica; v) protección del medio ambiente.

El programa de gobierno de 1999-2003, formulado por la actual administración, confronta el desafío de la globalización y apunta a construir un estado globalmente competitivo basado en capacidad de introducción, conservación del medio ambiente, y eliminación de la burocracia.

Esto también expresa que el estado debe convertir su rol en ser normativo, ser supervisor y promotor del desarrollo económico.

Como las empresas privadas paraguayas no tienen suficiente competitividad tanto en mercados internos como externos, es necesario no solo asegurar un sistema de libre mercado, sino también fortalecer la competitividad de los participantes del mercado. Para que el Paraguay entre en forma competitiva al mercado global, como está previsto en el programa de gobierno, el gobierno debe urgentemente apoyar a resolver las dificultades del sector privado, escuchando y respondiendo sus problemas.

7.1.2 Propósito para formar una organización promotora para ejecutar la estrategia de desarrollo

Las empresas y las industrias deben poner mucho esfuerzo en su competitividad si ellos efectivamente van a competir en mercados domésticos y externos. Esforzarse en la competitividad es también un tema adicional en este estudio, así como se refirió antes. Esto no significa que el gobierno deba intervenir directamente en la actividad del sector privado. Aunque, para fortalecer a los participantes en el mercado, el sector privado debe tomar la iniciativa y el gobierno debe jugar un rol complementario, tal como regular el mercado y provisión de apoyo financiero, tecnológico y know-how.

Este estudio propone las siguientes tres estrategias de desarrollo para alcanzar la competitividad: a) estrategia por sector; b) estrategia para superar las limitaciones generales de los factores de competitividad; y, c) estrategias de clusters. Las primeras dos estrategias dependen más del sector público, y la última más de la iniciativa del sector privado.

Para implementar cada estrategia se necesita una asociación intermediaria entre el sector público y privado. Las necesidades actuales no están para una organización específica dentro del sector público orientado al desarrollo económico. El sector público no debe formular políticas aisladas de la realidad del sector privado, ni es necesario atender todas las necesidades del sector privado. De manera a formular políticas y prácticas efectivas para el desarrollo es necesaria una asociación intermediaria.

Es importante implementar la estrategia de desarrollo entre los sectores público y privado y tomar mediciones efectivas, a través de la discusión, para enfrentar los problemas que surgen durante el curso de la implementación.

Para alcanzar esas metas, este estudio propone la creación de una organización de implementación compuesta por representantes del sector público y privado.

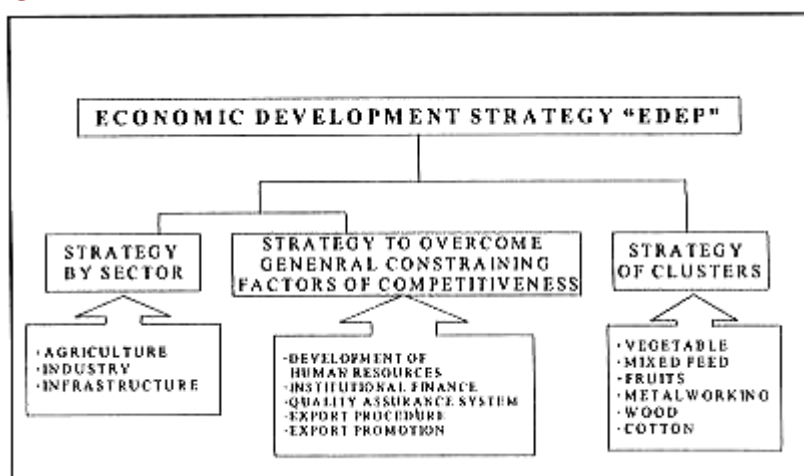
7.2 Estructura de la organización promotora de la estrategia de desarrollo

7.2.1 Revisión de la estructura de la organización

(1) Estructura básica

La organización está formada para implementar la estrategia de desarrollo propuesta en este estudio. Las estrategias son:

Fig. 7.1.2



- Estrategias para superar las limitaciones generales de los factores de competitividad, referidas a: desarrollo de recursos humanos, financiamiento de la institución, sistemas de calidad, procedimientos de la exportación y promoción de exportaciones;
- Estrategias por sector: agricultura, industria e infraestructura;
- Estrategias de clusters: vegetales, balanceado, frutas, metalmecánica, madera y algodón.

Esta organización tiene tres promotores, uno de los cuales es designado para promover el logro final de toda la estrategia de desarrollo, y los otros dos promotores para llevar a cabo cada una de las respectivas estrategias de desarrollo.

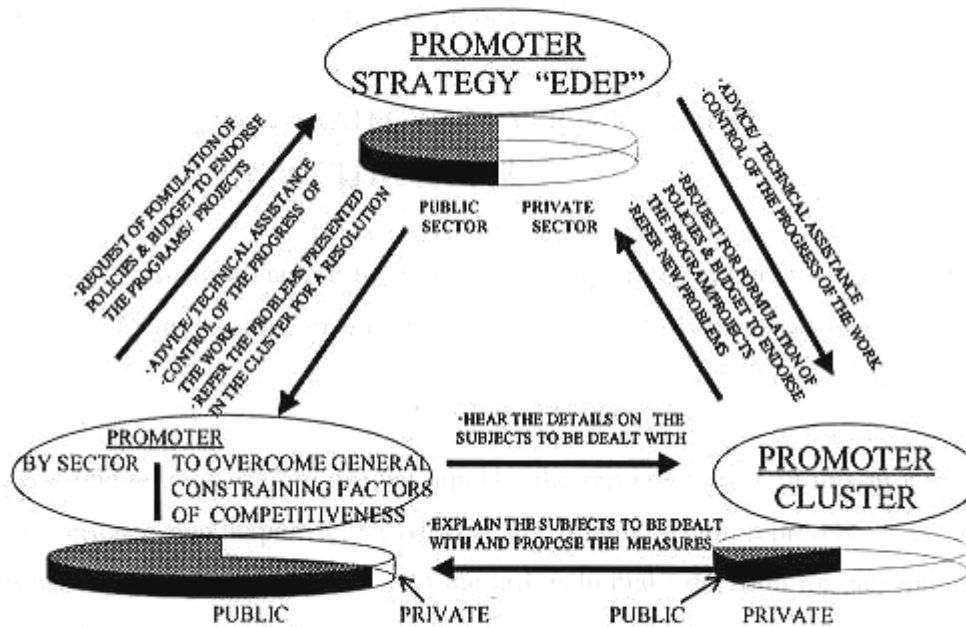
Los siguientes puntos se aplican a la formación del promotor de la organización:

- Cada uno de los promotores debe tener poder exclusivo para llevar a cabo las estrategias de desarrollo que el EDEP propone.
- Los promotores deben estar estructurados para hacer uso de la iniciativa privada lo más posible.
- El rol del sector público debe ser complementario, y no exceder, al rol del sector privado.
- Las políticas del gobierno central deben reflejar las necesidades regionales (particularmente con respecto a las estrategias de clusters).
- Como las estrategias de desarrollo contienen programas que se deben llevar a cabo con visión de largo plazo, cada promotor debe ser estable para eliminar las inestabilidades causadas por los cambios de gobiernos.
- La concurrencia del gobierno es vital, particularmente en el inicio de la estrategia de desarrollo.

La posición relativa de cada promotor dentro de la organización promotora es indicada en el siguiente esquema [Figura 7.2.2]:

Figure 7.2. 2

CORRELATION BETWEEN PROMOTORES



Note: Each pie chart shows the relative level of commitment required by the public and private sector.

El promotor de la Estrategia de Desarrollo – EDEP

- a) Organizar, supervisar y planear la ejecución de toda la estrategia completa.
- b) Instruir a los promotores de estrategia por sector y estrategia para superar las limitaciones generales de la competitividad para planear el programa de trabajo y el monitoreo del progreso basado en el plan total.
- c) Aconsejar al promotor de estrategia de clusters para planear el programa de trabajo respetando su independencia.
- d) Requerir al gobierno central que formule políticas y asigne los presupuestos necesarios para llevar a cabo las estrategias de los promotores individuales.
- e) Mantener un staff de asesores para proveer asistencia técnica y otras a los promotores individuales.
- f) Identificar y promover otros clusters además de los seis propuestos en este estudio.

Este promotor será conducido por el sector público y es responsable por la coordinación de alto nivel en el gobierno, el cual es indispensable para la implementación suave de la política. Se espera del sector privado que comparta responsabilidades igualmente, así como se necesita consenso en la política económica.

Una vez que se acuerde esto, política y presupuesto requerido, serán referidos al Consejo Nacional de Política Económica y Financiera [Establecido por el Decreto 2558/99], para oficializar los procedimientos y más tarde al Presidente para la decisión final.

Una vez aprobado por el Presidente, el proyecto será pasado a los ministerios encargados para su ejecución.

PROMOTOR (A) PARA SUPERAR LOS FACTORES LIMITANTES DE LA COMPETITIVIDAD EN GENERAL Y LLEVAR A CABO LA ESTRATEGIA POR SECTOR

El principal rol de este promotor es llevar a cabo inmediatamente el programa/proyecto propuesto en la estrategia para superar los factores limitantes de la competitividad en general y por sector, por consenso.

Como las políticas y los requerimientos presupuestarios son necesarios urgentemente, los representantes de este organismo promotor deben tener considerable experiencia y capacidad. Será deseable que los representantes del sector privado también sean capaces de discutir las políticas relevantes. Como la tarea es elaborar decisiones para llevarlas a cabo, así como discutir las, no son deseables deliberaciones muy extensivas. En este sentido, el rol del sector público es más grande.

Las decisiones consensuadas formadas aquí, serán pasadas al Promotor del EDEP y transferidas a través del Consejo Nacional de Política Financiera para obtener la decisión final del Presidente.

PROMOTOR (B) DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE CLUSTERS

El principal rol de este promotor es construir los seis clusters propuestos. Además el promotor debe evaluar los futuros problemas y hasta resolverlos independientemente, proponer la solución al promotor de la estrategia de desarrollo EDEP o pedir soluciones al promotor (A). Puede ser también necesario pedir presupuesto y políticas adicionales al gobierno central, dependiendo de la naturaleza de los futuros problemas.

Las estrategias de clusters son muy dependientes de la iniciativa privada. Es indispensable para armonizar la estrategia con las políticas de las gobernaciones regionales (potencialmente envueltas más que un departamento) para desarrollar actividades económicas aplicables a la región e incrementar la colaboración con las oficinas regionales de los ministerios cuando se necesitan presupuestos y políticas.

Como se explicó arriba, la cuestión de que si el sector público o privado debe tomar la responsabilidad del liderazgo depende del rol de cada promotor.

(2) Ajustes a la estructura básica para reflejar las condiciones reales

Aunque la estructura básica de la organización promotora fue inicialmente diseñada como mostramos arriba, se vuelve necesario reconsiderar esta estructura para tomar en cuenta lo siguiente:

- a) El sector privado tiene desconfianza del sector público con raíces profundas.
- b) A pesar del punto a) el sector privado necesita del sector público.
- c) El gobierno actual no desea establecer ningún nuevo órgano administrativo.
- d) Se espera que la descentralización tomará un tiempo sustancial.
- e) En la práctica, no existe ningún organismo administrativo para coordinar los intereses de los ministerios.
- f) Parece imposible asegurar que la organización no será afectada por un cambio de gobierno.

Consecuentemente, se presentan en este reporte dos estructuras de organización de promoción (ver fig. 7.2.3 y 7.2.4). La estructura “inmediata” utilizando los organismos asistentes lo más posible, y la estructura “ideal”, que será importante en participación después de la descentralización.

En la estructura “ideal” basadas en las consideraciones ya mencionadas en (1) se asume que los gobiernos regionales y/o las oficinas regionales de los ministerios, tienen autoridad debidamente delegada y, por consiguiente, estos trabajan en armonía, por ejemplo, bajo la coordinación del gobernador del departamento. Más allá de esto, se asume que la descentralización será profunda y la voz de la región alcanzará al gobierno central de manera unificada entre las oficinas existentes de los distintos ministerios y los gobiernos departamentales, con los organismos existentes.

La estructura “inmediata” también hace uso de los organismos existentes y pone énfasis en el inicio inmediato de la estrategia de desarrollo.

La organización promotora descrita abajo, con grandes detalles en los roles y composición de cada promotor mencionada en la sección 7.2.2.

1) Organización promotora “inmediata”

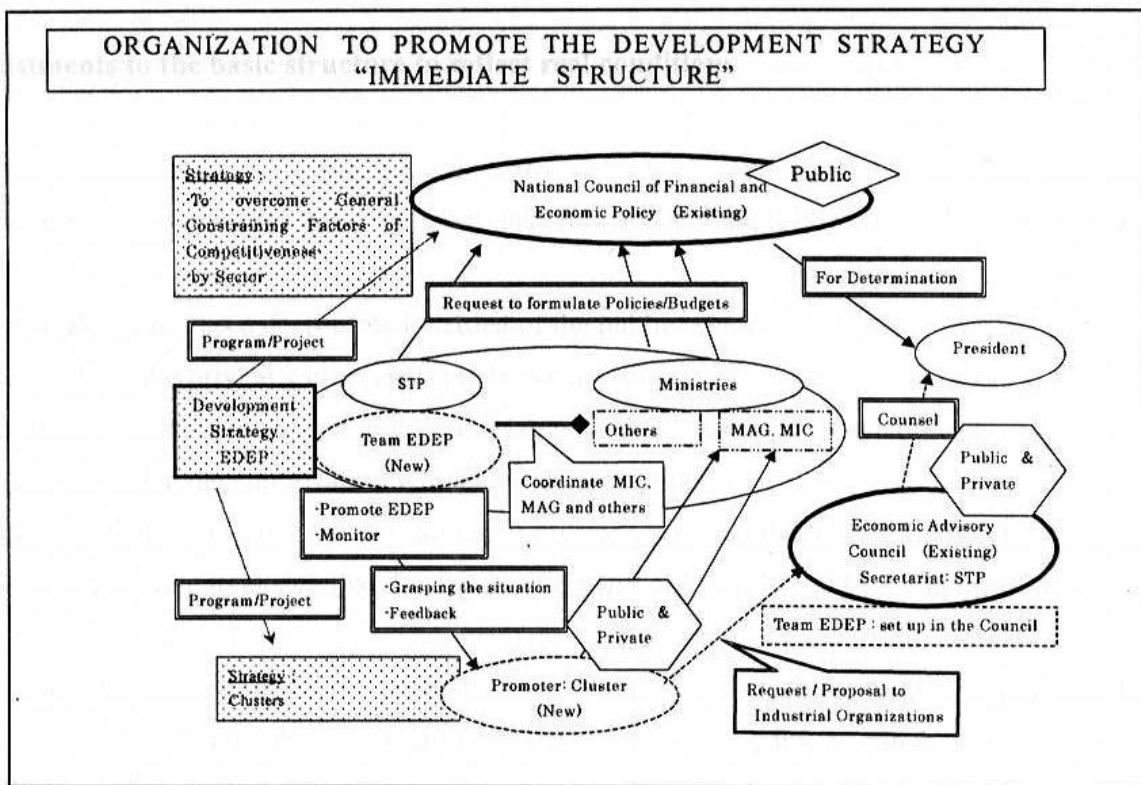
El promotor de la EDEP y el promotor (A) no son designados como nuevas agencias. Por lo tanto, el Consejo Económico Asesor [establecido por Decreto 7744/00, compuesta por representantes del sector público y privado, provee consejos en el campo económico al Presidente. Los miembros son representantes de la STP y de RREE en el sector público, y organizaciones industriales tales como FEPRINCO, ARP, CIP, UIP, FECOPRO, ABT, CERNECO, CAP, CBC. La STP es la Secretaría del Consejo] y el Consejo Nacional de Política Económica y Financiera pueden asumir

estos roles respectivamente. El Consejo Económico Asesor, con representatividad de los sectores productivos e industriales, debe proveer una oportunidad de deliberación entre los sectores públicos y privados. Este consejo es prescrito por el Decreto 7744/00 principalmente para actuar en los siguientes cinco campos:

- a) Integración regional
- b) Políticas macroeconómicas en medidas complementarias.
- c) PYMES.
- d) Industrias maquiladoras y zonas francas.
- e) Competitividad y productividad.

El punto e) dirige sus objetivos también a la estrategia de desarrollo de este estudio. En este Consejo, es establecido un nuevo equipo para hacerse cargo de la estrategia de desarrollo como se detalla en la sección 7.2.2.

Fig. 7.2.3



Se requiere que la STP, que está trabajando como contraparte de éste estudio, lleve a cabo la totalidad de la estrategia de desarrollo, como Organismo Promotor del EDEP, porque el Consejo de Asesores Económicos, para el cual la STP actúa como Secretaría, es solamente un órgano consejero del Presidente y no es ejecutivo. La STP necesita tomar el liderazgo para asegurar que el gobierno tome medidas adecuadas, y así, tomar las condiciones actuales y las apropiadas para discutir las en el Consejo Asesor Económico.

Lo que se propone es que se forme dentro de la STP un equipo EDEP, el cual exclusivamente maneje las estrategias de desarrollo de este estudio. Este equipo es detallado en la sección 7.2.2.

El Consejo Nacional de Política Económica y Financiera toma decisiones a nivel ministerial en asuntos de economía, y las lleva al Presidente para la decisión final. El Consejo tiene por miembro a ministros, por lo tanto este consejo es considerado apropiado para actuar como el Promotor (A), del cual se espera que atienda ágilmente el proyecto programa sugerido por este estudio. Este Consejo no tiene participación del sector privado.

El Promotor (B) debe ser nuevamente formado. El éxito del clusters depende del liderazgo del sector privado. Además, esta estrategia es muy relativa a la política del gobierno local, y también como son localmente organizados los clusters.

En el Promotor (B) de clusters, los productores, cooperativas, procesadores y otros representantes del sector privado necesitan liderar la formación del promotor y la organización del clusters. Las gobernaciones y municipalidades deben asistir a los representantes del sector privado.

Sin embargo, como la descentralización es actualmente insuficiente, hay varios problemas mostrados más adelante. Se necesita de la coordinación de la STP, la cual es extremadamente importante en esta organización.

Las gobernaciones y municipalidades comparten los problemas de presupuesto limitado y autoridades. Ellos también están inhabilitados para cubrir con todos los factores necesarios para el desarrollo de los clusters, tales como desarrollo de recursos humanos e infraestructura. Además, las gobernaciones departamentales, no son capaces en realidad de representar a la región porque es un representante administrativo del gobierno central en la región [falso porque son elegidos por el departamento durante elecciones generales!].

Los departamentos de los ministerios son de vital importancia como una sonda para el gobierno central, sin embargo, la cantidad actual de departamentos es muy pequeña. Hasta el MIC, el cual tiene muchas más oficinas que los otros organismos administrativos, tiene solo cinco oficinas en departamentos (ORMIC) con un solo jefe y su secretaria [información del MIC, mayo 2000, cinco oficinas regionales en Caaguazú, Concepción, Guairá, Alto Paraná e Itapúa]. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) tiene solo un equipo residente en Caaguazú, y manda ese equipo a otros lugares cuando es necesario [informado por el MAG, mayo 2000, varios equipos de DEAG son enviados para transferir tecnología a la región pero no como agentes administrativos]. Por encima de todo, las oficinas de los ministerios en el interior del país se reportan solo a sus superiores, y por lo tanto, no se espera que ellos tengan discusión efectiva con las gobernaciones departamentales y municipios.

En el futuro no será necesario tener más que un sensor que conecte las gobernaciones con el gobierno central, asumiendo que las siguientes condiciones estén satisfechas:

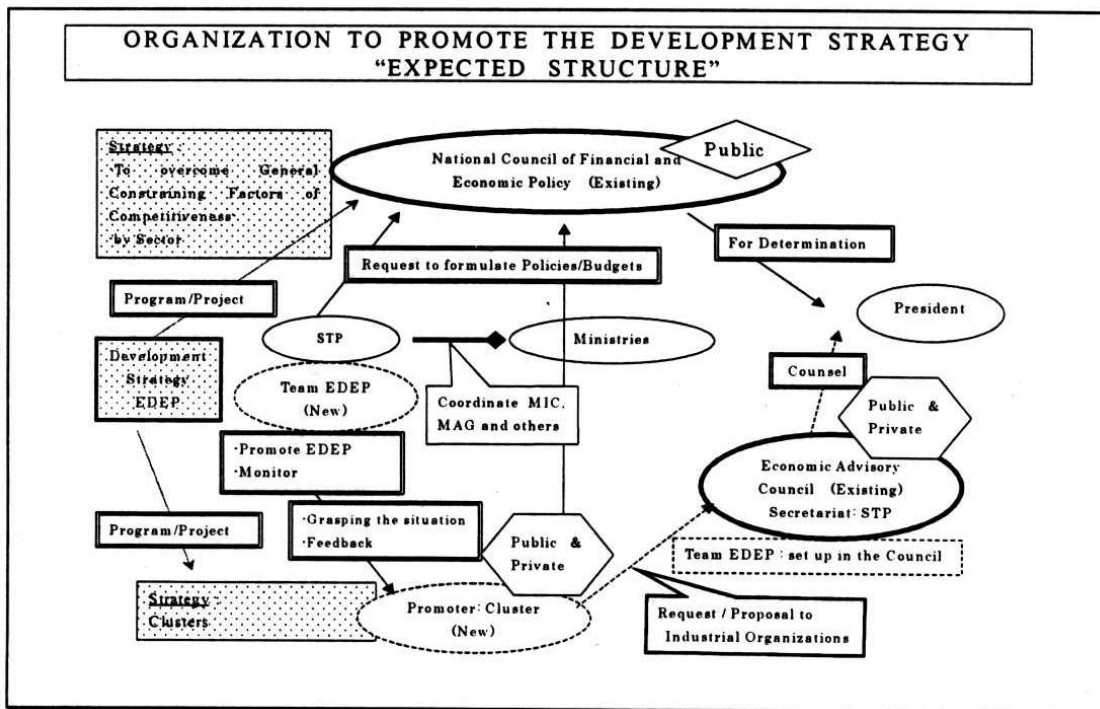
- a) Los ministerios tienen más oficinas.
- b) Las oficinas ministeriales tienen mejores recursos humanos y en mayor cantidad.
- c) Las oficinas ministeriales tienen mayor autoridad delegada y verdadera representación de cada uno de los ministerios.
- d) Las oficinas ministeriales y las oficinas de las gobernaciones departamentales trabajan en cooperación.

2) Organización Promotora “Ideal”

Así como la estructura “inmediata”, se asumen que los organismos existentes se emplean para la organización promotora en el futuro. El promotor de la EDEP y el Promotor (A) no serán organismos nuevos, pero, aún así, el Consejo Económico Asesor y el Consejo Nacional de Política Económica y Financiera serán empleados.

A medida que se realice la descentralización, se espera que el Promotor (B) de estrategia de clusters cambie y el flujo de la operación puede variar entre éste y otros promotores.

Fig. 7.2.4



La STP continuará promoviendo la EDEP en su totalidad como un Órgano Ejecutivo. Por otro lado, el Consejo Económico Asesor, que tiene gran representatividad, debe proveer un espacio para la deliberación entre los sectores público y privado.

La STP necesita tomar el liderazgo para asegurar que sean tomadas decisiones apropiadas por el gobierno, y ésta debe tomar la situación actual de la estrategia y presentar al Consejo para su discusión.

Para estos propósitos se propone una reforma de la STP, así como se detalla en la sección 7.2.2.

Como se mencionó, el Consejo Nacional de Política Financiera y Económica actúa como promotor de la estrategia por sector - Promotor (A) – y se espera que atienda con prontitud a los programas/proyectos sugeridos por cada uno de los clusters en el futuro.

Con respecto al promotor de estrategia de clusters, son hechas algunas modificaciones a la estructura inmediata. La organización “ideal” se formó basada en la suposición de que la descentralización es profunda: a) Las oficinas regionales de los ministerios tienen delegadas más autoridad; b) Las oficinas regionales tienen más y mejores recursos humanos y equipos. Consecuentemente, las oficinas regionales de los diferentes ministerios se unen al trabajo en una “oficina de gobierno unificada”. Existe coordinación mediante la “oficina de gobierno unificada”. Se supone además que el gobierno departamental se esfuerza por coordinar profundamente a través de esta “oficina de gobierno unificada”.

Finalmente, las necesidades de la región son transferidas al Consejo Nacional de Política Económica y Financiera a través de la oficina de gobierno departamental.

Adicionalmente, la STP continúa actuando como sensor entre el Consejo arriba mencionado y el Promotor (B) de la estrategia de clusters para coordinar la estrategia de desarrollo completa.

Considerando la importancia de comenzar la estrategia de desarrollo tan pronto como sea posible, la explicación que viene más adelante de la organización promotora es desarrollada de aquí en más basado en la estructura “inmediata”.

7.2.2 Formación y roles de los promotores

Los promotores son formados como sigue:

PROMOTOR DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO EDEP

Las actividades del promotor son principalmente las siguientes:

- a) Promover la estrategia de desarrollo por completo;
- b) Supervisar el progreso del andamio del programa de trabajo;
- c) Formar acuerdos en los programas/proyectos para la acción;
- d) Pedir la formulación de presupuestos y políticas al gobierno central;
- e) Asistencia técnica y asesoría.

Los miembros son indicados abajo:

Tabla 7.2.1

Promotor EDEP

Sector Público ⁽¹⁾	Sector Privado	Organismo Apoyo
MIC MAG MRE MOPC MH STP	FEPRINCO UIP ARP FECOPROD APYME Representantes de cada clusters	Cooperación Técnica Internacional

⁽¹⁾ Representantes del sector público: viceministerios y directores

Como se mencionó en la sección 7.2.1, el Consejo Económico Asesor existente juega el rol esperado para este promotor. Los miembros son mostrados abajo

Tabla 7.2.2

Consejo Económico Asesor [Decreto 7744/00]

Sector Público	Sector Privado
MRE STP	FEPRINCO UIP ARP FECOPROD Centro de Importadores del Paraguay Asociación de Bancos del Paraguay Cámara y Bolsa de Comercio CERNECO Cámara de Anunciantes del Paraguay

Algunos de los representantes del sector privado no están directamente envueltos en la estrategia de desarrollo de este estudio, y solo dos ministerios del sector público se unen a éstos (MRE y STP). Serán llamados miembros necesarios, para formar un equipo interno de trabajo en el Consejo, el cual, junto con los miembros actuales, exclusivamente manejan las estrategias de desarrollos del EDEP. Este equipo no es un órgano permanente, pero es llamado cuando hay necesidad. Las necesidades del sector privado, a nivel central y departamental, son representados en este consejo.

El equipo de trabajo propuesto aquí está compuesto por miembros en la Tabla 7.2.1.

Promotor (A) Estrategias para superar las limitaciones generales de los factores de la competitividad y estrategias por sector

Las actividades principales esperadas son discutir los proyecto/programa que se necesitan para llevar a cabo las estrategias para superar las limitaciones generales de los factores de la competitividad y estrategias por sector, y requerir la formulación de las políticas y presupuestos necesaria para asegurar que los proyecto/programas estén de acuerdo con el gobierno. Además, el promotor discutirá cualquier nuevo proyecto/programa futuro que concierne al desarrollo de los clusters y requerirá la formulación de políticas/presupuestos relevantes al gobierno central.

Para este efecto, van a ser llamados representantes competentes para discutir la política desde el sector público y privado. Tomar decisiones con celeridad es extremadamente importante, y la responsabilidad de las autoridades concernientes del gobierno es grande.

Los miembros propuestos son:

Tabla 7.2.3

Promotor (A) Estrategias para superar las limitaciones generales de los factores de la competitividad y estrategias por sector

Sector público	Sector privado
MIC	FEPRINCO
MAG	UIP
MRE	ARP
MOPC	FECOPROD
Secretaría de Estado de la Reforma	APYME
STP	Representantes de cada clusters

Representantes del sector públicos deben ser Directores o superior. Representantes del sector privado deben ser individuos competentes para discutir asuntos de política.

En el curso de este estudio, fue informado que existe un Consejo Nacional de Política Económica y Financiera. Las funciones de éste relevante Consejo fue descripta en la sección 7.2.1. Debido al carácter de estas funciones este Consejo es compuesto solo por representantes del sector público.

Con esta situación, las capacidades de tomar una decisión desde el gobierno central, son más importantes que la discusión. Como se necesitan decisiones urgentes, éstas deben recaer en este Consejo y más tarde ser enviadas al Presidente para su aprobación final.

Tabla 7.2.4

Consejo Nacional de Política Económica y Financiera

Sector Público	Sector Privado
MH	no
MIC	
MAG	
MOPC	
Secretaría de Estado de la Reforma	
STP	
Ministerio de Justicia y Trabajo	
BCP	
BNF	

Sus representantes son los jefes de los ministerios o Bancos.

Además, una de las funciones que le atribuye el Decreto es evaluar las diversas políticas. Este Consejo se reúne dos veces al mes. Considerando lo anterior, se espera que este Consejo satisfaga la responsabilidad de ser el Promotor (A).

PROMOTOR (B) ESTRATEGIA DE CLUSTERS

Este promotor juega los siguientes roles:

- a) Difundir la idea de clusters a través de la región y el país.
- b) Darle coraje a la gente relacionada para unirse al clusters.
- c) Liderar la formación y el desarrollo del clusters.
- d) Tomar o proponer medidas para solucionar nuevos problemas durante el desarrollo de los clusters.
- e) Arreglar o facilitar asistencia técnica y consejos cuando se requiera.

Los miembros de éste promotor varían de acuerdo a las condiciones dadas en el clusters propuesto.

En la tabla de abajo está la idea general para la composición, y en el próximo 7.3, la composición para el clusters.

Tabla 7.2.5

Promotor (B) Estrategia de Clusters

Sector Público	Sector Privado	Organismo Soporte
MIC – ORMIC MAG – Oficinas Regionales Gobernaciones Municipalidades	Cooperativas Empresas Organizaciones industriales	Consejo Departamental para el Desarrollo (si es aplicable)

Para implementar la estrategia de clusters se establece un nuevo órgano con el liderazgo del sector privado. Ahí existe la dificultad de comunicación con el gobierno central cuando se necesita su soporte. Como quedó claro en la sección 7.2.1, actualmente el sector público tiene dificultades por existir varias opiniones cuando se le consultó respecto de trabajar con los gobiernos departamentales en forma unificada con el gobierno central (en este caso el Consejo Nacional de Política Económica y Financiera). Por el momento, las oficinas regionales de los ministerios y las oficinas de las gobernaciones, transfieren sus requerimientos y propósitos a través de sus propias líneas. Similarmente, en el sector privado, cada miembro del Promotor lleva sus requerimientos y propósitos a la agremiación industrial a la cual pertenecen, los cuales son miembros del Consejo Económico Asesor.

Es muy importante que la STP deba complementar el entorno arriba mencionado, en el cual, cada uno de los miembros del promotor usa su respectiva ruta de comunicación. Se propone que la STP instale un equipo residente en la región, para así dominar bien la situación. Ha sido reiterado en este reporte que la STP juega importantes roles como promotor y como coordinador para todas las estrategias de desarrollo. Para este fin, se proponen los siguientes cambios a la organización y rol de la STP.

Roles de la STP

Entre el Consejo Económico Asesor y la STP:

La STP toma iniciativa para las siguientes actividades:

- Reunir a todos los ministerios y organizaciones industriales concernientes, de acuerdo a la tabla 7.2.1 para establecer un equipo que trabaje exclusivamente para las estrategias de desarrollo EDEP dentro del Consejo Económico Asesor.
- Coordinar las varias opiniones que hay al respecto del propósito de un equipo de trabajo, enviados desde los distintos clusters vía las organizaciones industriales, monitorando el progreso de toda la estrategia de desarrollo y aconsejar al presidente.

Este Consejo se hace cargo de promover la estrategia total de desarrollo. Se requiere que la STP tome iniciativa como un Organismo Ejecutor, en todos los aspectos de la promoción, entonces se espera que el Consejo apoye y hasta presiones a la STP cuando tarda mucho en tomar una acción. En este sentido, el sector privado de este Consejo, necesita cooperar con el sector público para promover las estrategias de desarrollo. Ellos representan a la mayoría de las industrias del país.

Entre el Promotor (A) y (B) y la STP:

Como existen varios canales de comunicación entre el Promotor (B) y el Promotor (A) – el cual es el Consejo Nacional de Política Financiera - es extremadamente importante el rol de la STP para la coordinación entre cada uno de los promotores.

De esta manera, la STP necesita tener un equipo exclusivo para cada clusters de manera a comunicarse cercanamente con los miembros de los promotores y con los otros promotores también. Se espera que la STP coordine las conclusiones traídas por el equipo con los otros ministerios y entonces someter los requerimientos relevantes al Consejo Nacional de Política Financiera y Económica.

Reforma de la STP

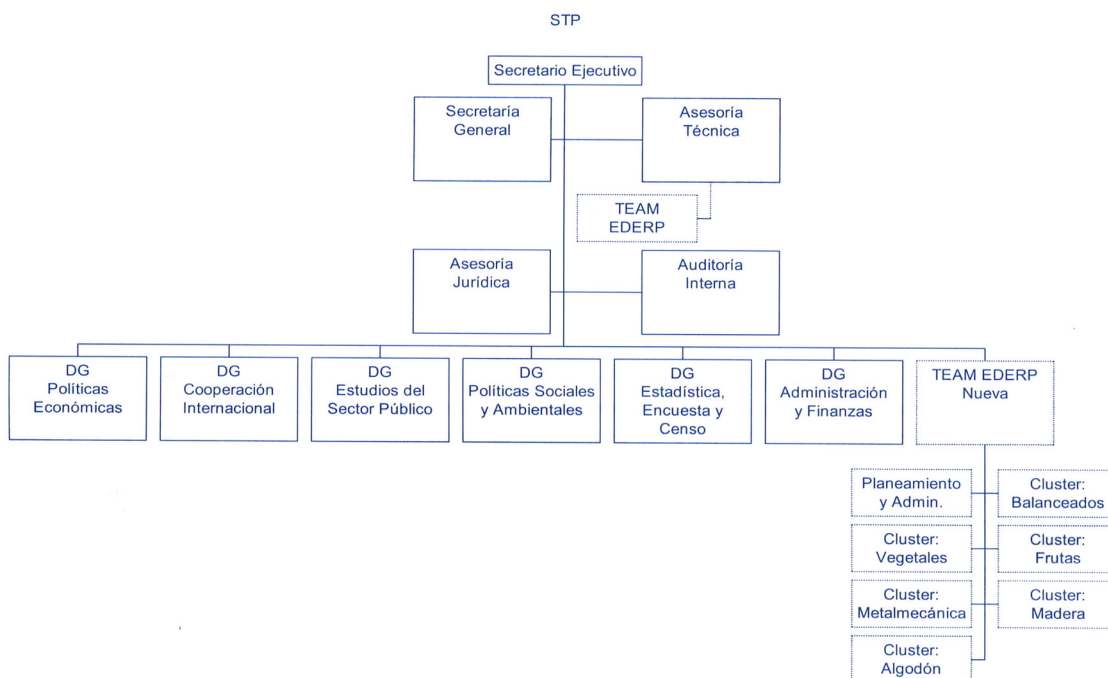
A parte del rol de transferir los consejos al Presidente como una secretaria del Consejo Económico Asesor, la STP toma la responsabilidad como organismo ejecutor, para promover las estrategias de desarrollo. Además de la coordinación recién mencionada con los otros ministerios, se necesitan que hagan las siguientes actividades:

- a) Formar al promotor de clusters y el equipo de trabajo interno en el Consejo Económico Asesor, y,
- b) Monitorar el progreso de las estrategias de desarrollo proveyendo realimentación de los resultados.

A más de todo esto, es indispensable que los expertos/profesionales nacionales y extranjeros formen parte de este equipo en la existente oficina técnica de asistencia (asesoría técnica) para proveer asistencia en la implementación de las estrategias en los siguientes campos:

- a) Administración de negocios;
- b) Marketing;
- c) Asuntos legales;
- d) Tecnología;
- e) Desarrollo y formación de clusters.

La propuesta de reforma de la STP es:



Los cambios propuesto están marcados en línea de puntos y son: a) formación de un equipo de EDEP; b) staff de expertos/profesionales en la Asesoría Técnica.

7.3 Concepto y estructura de la organización promotora

7.3.1 Ejemplo concreto de la estructura de la organización promotora

La sección 7.2 discutió la composición de la organización promotora e implementadora de la estrategia de desarrollo.

El objetivo de establecer esta organización es implementar sistemáticamente cada estrategia de desarrollo por un promotor. Sin embargo, la manera de implementar los propósitos de este estudio, tan pronto como sea posible, y considerando que la política de gobierno no acepta la creación de un nuevo órgano administrativo, serán usados los organismos gubernamentales existentes tanto como sea posible.

Por estas razones, la única nueva organización propuesta ahora es el Promotor (B) de Cluster, el cual es discutido en esta sección. Aunque la estructura actual será diferente para cada cluster, se discutió ya en la sección 7.2.2 una estructura general. Para explicar la estructura de éste órgano, son usados abajo tres de los seis clusters modelos propuestos en este estudio (clusters vegetales, metalmecánica, balanceados).

Se incluyen también suposiciones sobre los miembros de cada promotor de clusters. Sin embargo, los miembros no necesitan estar limitados a lo mostrado aquí.

Componentes del promotor (B) Cluster

Cluster Vegetal

Tabla 7.3.1

Modelo de Clusters: Vegetal
 Miembros del promotor

Sector Público	Sector Privado
MAG – Oficinas regionales MIC – Oficinas regionales Municipalidades	Cooperativas Procesadoras

Principales componentes de los cluster (ilustrativo)

Sector público	Sector Privado
Gobernación Municipalidades Ministerios (Oficinas regionales) Universidades INTN Laboratorios Instituciones Financieras Oficinas de inspección Aduanas	Productores Agrícolas Procesadores Compañías de Transportes Vendedores y Distribuidores Silos y almacenadores de granos

Como el Departamento de Caaguazú ha sido seleccionado como el sitio para el clusters vegetal, serán miembros para el promotor la oficina gubernamental más importante del lugar. Como para la ciudad, dado que el objetivo es el Departamento completo, es apropiado nominar a la Municipalidad de Cnel. Oviedo, como el centro del desarrollo del cluster. En esta industria, el sector privado no tiene alianza orgánica. Se espera que las cooperativas y el procesador serán los centros iniciales de la promoción del clusters. Las cooperativas, una de las cuales actualmente toma la iniciativa de trabajar junto con la oficina gubernamental y las municipalidades en la fundación de un mercado regional, ya tienen organización. Los procesadores buscan uniones con granjeros y otras industrias.

Cluster Metalmecánico

El pensamiento de los representantes del sector público y privado para este promotor es el mismo. Esta industria se asume que se va a desarrollar a través de todo el país.

Como representación del sector público para este cluster, se piensa que son apropiados los gobiernos departamentales en los cuales las industrias afectadas están relativamente concentradas, y también las ORMIC. En términos de representación del sector privado, la mayoría de las empresas en estas industrias son pequeñas, poseen habilidades individualizadas y están esparcidas por todo el país. Como resultado, hay una pequeña cooperación mutua entre las empresas, así, inicialmente, la organización industrial CIME puede ser un representante apropiado.

Tabla 7.3.2

Modelo de Clusters: Metalmecánico
 Miembros del promotor

Sector Público	Sector Privado
MIC – Oficinas regionales Gobernaciones Municipalidades	CIME Empresas metalmecánicas

Principales componentes de los cluster (ilustrativo)

Sector público	Sector Privado
Gobernación Municipalidades Ministerios (Oficinas regionales) Universidades INTN Laboratorios	Empresas metalmecánicas Importadores Compañías de transportes Vendedores y distribuidores

INTN Laboratorios Instituciones Financieras Oficinas de inspección Aduanas	
--	--

Cluster de Balanceados

Tabla 7.3.3

Modelo de Clusters: balanceados
 Miembros del promotor

Sector Público	Sector Privado	Organismo Soporte
MAG – Oficinas regionales MIC – Oficinas regionales Gobernación (Itapúa) Municipalidades	Cooperativas Procesadoras	Consejo de Desarrollo Departamental

Principales componentes de los cluster (ilustrativo)

Sector público	Sector Privado
Gobernación de Itapua Municipalidades Ministerios (Oficinas regionales) Universidades INTN Laboratorios Instituciones Financieras Oficinas de inspección Aduanas	Granjeros Cooperativas Procesadores (balanceados, arroz, molinos) Ganaderos Procesadores de carne vacuna, porcina y de aves. Almacenes y silos de granos Compañías de transportes Vendedores y Distribuidores

Las Oficinas Regionales del MIC y del MAG serían representantes apropiados del sector público. Como este estudio usa al Departamento de Itapúa como modelo de región, se incluyen en el promotor a la Municipalidad de Encarnación y a la Gobernación de Itapúa. Representantes del sector privado deben ser escogidos entre las cooperativas agrícolas y las empresas procesadoras de alimentos, bajo la actual situación.

Aquí, de nuevo, el Consejo de Desarrollo Departamental de Itapúa [referido a la sección 7.2.1, se planea que el Consejo esté compuesto de sector público y privado, y que tenga diferentes comités trabajando en el Departamento de Itapua. La cooperación con el promotor de Cluster será discutida cuando el Consejo esté oficialmente establecido] será incluido. Como organización designado para hacer crecer el desarrollo regional, idéntico a la meta de este estudio, ellos deben trabajar juntos tanto como sea posible.

La estructura promotora para estos tres clusters modelos arriba mencionados, están ahora siendo subrayadas. La estructura de los otros tres modelos propuestos en este estudio deben de la misma manera estar basados en representaciones públicas y privadas.

El primer rol del promotor será formar los clusters. Sin embargo, la determinación de la composición de este promotor es, por encima de todo, de fundamental importancia. El éxito o fracaso de los clusters dependerá de gran medida de la efectividad de su promotor. Es de particular importancia el liderazgo dentro del promotor. Se espera que el líder enfoque en la estructura del promotor, trabaje con otros miembros para establecer apropiados gerenciamientos y lleve a cabo la formación de cada clusters sucesivos. Al formar los clusters la primera tarea será distribuir información y congregar miembros. Una buena manera de alcanzar esto será manteniendo seminarios y entrevistas.

Después de entender claramente los méritos de una estrategia de clusters se necesita que el líder voluntariamente explique estos méritos a los otros miembros del promotor y a los mismos miembros del clusters.

Quien deberá ser elegido como líder del cluster? Como se mencionó, al empezar un clusters, el líder será identificado para formar el clusters basado en la únicas condiciones del clusters. Este estudio muestra el perfil para encontrar el líder de cada clusters. En las tablas 7.3.4 al 7.3.6.

Líder de un promotor de clusters

Cluster Vegetal:

Considerando las condiciones del ambiente involucradas en formar un cluster vegetal, será un buen candidato a líder una cooperativa agrícola o procesadora de alimentos.

Sin embargo, viendo los ejemplos de otros países, una firma procesadora de alimentos parece más capaz de tomar iniciativa y es por lo tanto más apropiada. Ver tabla 7.3.4

Tabla 7.3.4 – Líder del Clusters: Vegetales

	Productores	Cooperativas	Procesadores	Joint-Ventures con entidades extranjeras	100% inversión extranjera	Sector Público
Actualmente en existencia?	si	si	si	no	no	Gobierno local y oficinas regionales (ministerios)
Posición actual en el área pertinente	Pequeños agricultores actúan independientemente	Desarrollo de la actividad productiva en forma organizada pero no tiene alianza orgánica	Tiene colaboración con los productores pero no tiene alianza orgánica	No corresponde	No corresponde	Provee asistencia técnica. Transmite las necesidades al gobierno central
Tomará liderazgo efectivo?	Independiente e incapaz de conectar otros posibles componentes	Puede conectar otros componentes usando la organización existente	Puede ser el centro aglutinador, con compras de poder. Actualmente algunas alianzas se buscan con productores y otros. En algunos países toman el liderazgo	No corresponde	No corresponde	Respeto la iniciativa del sector privado. Sirve como puente para facilitar la comunicación del sector privado.

Cluster metalmeccánico:

Las empresas que se esperan compongan el cluster metalmeccánico son generalmente de pequeña escala y desarrollo independiente. Como se mencionó en este estudio, los trabajadores del sector metalmeccánico serán el corazón de los clusters aunque ellos no estén aún unidos. Es entonces imposible esperar liderazgo de cualquier empresa individual. La organización industrial CIME por lo tanto debe tomar el rol de liderazgo en las etapas iniciales. Ver tabla 7.3.5.

Tabla 7.3.5 – Líder del Clusters: Metalmecánico

	Metalmecánicos	Joint-Ventures con entidades extranjeras	100% inversión extranjera	Sector Público
Actualmente en existencia?	Si	no	no	Gobierno local y oficinas regionales (ministerios)
Posición actual en el área pertinente	Corazón del área pertinente	No corresponde	No corresponde	Provee asistencia técnica. Transmite las necesidades al gobierno central
Tomará liderazgo efectivo?	Actúa independientemente con tecnología apropiada y no está motivado para formar organización.	No corresponde	No corresponde	Respeto la iniciativa del sector privado. Sirve como puente para facilitar la comunicación del sector privado.



Organización Industrial existente toma liderazgo debido a la situación actual

Cluster de balanceados:

Variedad de industrias existen en este clusters. Y, cada negocio individual se desarrolla como un actor económico simple. Sin embargo, algunas procesadoras de alimentos están ya desarrollando un amplio rango de actividades, y buscando aún una expansión mayor o uniones con otras empresas.

Cooperativas agrícolas en este campo están también desarrollando un amplio rango de actividades desarrolladas. Estas se encuentran planeando continuar y expandirse inclusive, más adelante.

Considerando lo mencionado anteriormente, una de ellas o ambas, pueden ser líder del cluster. En el caso de otros países, las empresas procesadoras del sector del balanceado han tomado la iniciativa.

Tabla 7.3.6. – Líder del Clusters: Balanceados

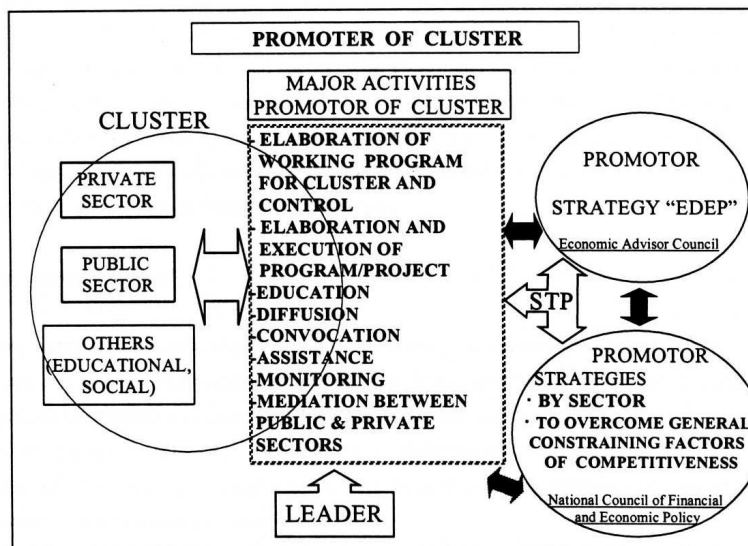
	Productores (inclusive cooperativas)	Procesadores (balanceados)	Ganaderos	Procesadoras de carne	Joint-Ventures con entidades extranjeras	100% inversión extranjera	Sector Público
Actualmente en existencia?	Si	Si	Si	Si	No	Algunos molinos de aceite existentes	Gobierno local y oficinas regionales (ministerios)
Posición actual en el área pertinente	Granjas de Pequeño, mediano y gran tamaño existen y desarrollan sus actividades	Enfasis en el campo pertinente. Algunos grandes situados corriente arriba están	Desarrolla actividades en asociación con procesadores (balanceados), pero no existe una	Pequeñas y medianas procesadoras de carne actúan independientemente. Algunas de	No corresponde	Actúa independientemente con estrategia adecuada.	Provee asistencia técnica. Transmite las necesidades al gobierno central

	Productores (inclusive cooperativas)	Procesadores (balanceados)	Ganaderos	Procesadoras de carne	Joint-Ventures con entidades extranjeras	100% inversión extranjera	Sector Público
	individualmente. Ya están organizadas en cooperativas.	planeando desarrollarse corriente abajo.	alianza orgánica.	las procesadoras de balanceado están considerando entrar en este negocio.			
Tomará liderazgo efectivo?	Independiente e incapaz de conectar otros posibles componentes. Las cooperativas planean desarrollarse corriente arriba y corriente abajo, entonces pueden ser aptas para tomar liderazgo.	Debido a la posición actual, y a las actividades extensivas, los procesadores pueden tomar el liderazgo y son los núcleos en otros países.	Basados en la compra de poder, pueden ser los núcleos.	No apto, debido a su posición.	No corresponde	Actúa independientemente con estrategia adecuada. Los molinos de aceites no pueden ser los núcleos. Los procesadores de carne con capital extranjero pueden ser el centro.	Respeto la iniciativa del sector privado. Sirve como puente para facilitar la comunicación del sector privado.

En este estudio, los candidatos a líder deben ser propuestos por las empresas e industrias dentro de cada modelo de clusters, empresas con un interés en conexiones verticales y horizontales, y el ejemplo de otros países. Sin embargo, la posibilidad de otros líderes no está fuera de consideración. Algunos ejemplos de otros países se consideran en la sección 7.3.3.

Discusiones individuales fueron mantenidas con cada candidato a líder durante las visitas de campo mantenidas en

Figure 7.3. 1



mayo del 2000. Como resultado de estos encuentros, ellos acordaron la necesidad de formar el promotor y aceptaron el liderazgo para hacer esto basado en las siguientes condiciones: i) los otros miembros de la porción del sector privado del promotor trabajarán con ellos, y ii) se necesitará apoyo para las actividades de la organización. En primer lugar, la STP (el equipo técnico permanente) necesitará coordinación entre los dos miembros privados. Más adelante, es necesario difundir y expandir hacia las bases de los clusters la cooperación elaborada por los expertos en estrategias de desarrollo en la STP y en su equipo permanente de clusters.

Como se puede ver de lo expuesto, los representantes del sector privado en el Promotor del Clusters actúan juntos como líder y forman el clusters en asociación con la oficina de la Gobernación y Municipalidades formando el sector público.

Se espera que esos líderes sean coordinadores y jueguen un rol en crear lazos entre los miembros de los clusters.

De nuevo, se requiere que no solo el líder sino también el sector privado tome activa iniciativa en todos los sentidos de la palabra. Se espera también que el líder o el sector privado presione al sector público cuando una decisión o acción se retrasa.

Además de la estrategia del cluster, se proponen otras dos estrategias en este estudio. Estrategia de desarrollo EDEP y la estrategia para superar las limitaciones de los factores de competitividad y las estrategias por sector. Como estas últimas estrategias será promovidas por el Consejo Económico Asesor y el Consejo Nacional de Política Económica y Financiera, no hay necesidad de establecer un nuevo órgano y buscar un líder. Para que la Organización Promotora propuesta anteriormente implemente en forma efectiva la estrategia de desarrollo, es necesario un fuerte liderazgo de la STP, concretado en la formación de un nuevo equipo EDEP.

En el futuro, si se disuelve por alguna razón uno o ambos de los dos cuerpos relevantes, y no se establece ninguna organización sucesora, será necesario que el STP establezca una estructura basada en la 7.2.1.

7.3.2 Actividades y flujo de trabajo de cada promotor

Como se mencionó antes, los promotores se establecen para implementar las estrategias de desarrollo propuestas por el estudio. En esta sección se describen los roles de cada promotor y la relación entre los promotores, centrado en el promotor de clusters.

El promotor de clusters inicialmente llevará a cabo las siguientes actividades. Los representantes del sector privado, quienes están para actuar como líderes, toman iniciativa para todas las actividades, pero el sector público debe trabajar junto con ellos proveyendo estos recursos. Ver figura 7.3.1

(1) Antes de la formación del clusters

a) El gobierno central reconoce a los representantes del sector privado en el promotor de clusters vía la STP, como los líderes de cada promotor, los cuales son recomendados por el estudio o encontrados independientemente. Adicionalmente, la STP coordina a los mismos representantes como líderes.

b) Se requiere el apoyo necesario del gobierno central para el establecimiento del clusters.

c) Inicialmente el líder forma al promotor con asistencia de la STP, con la concurrencia de miembros del sector público (gobernaciones, municipalidades, oficinas regionales del MAG o MIC) y también toma la iniciativa como administrador.

d) El promotor lleva a cabo las siguientes actividades:

1. Ejecuta el plan de trabajo para formar el clusters y define la descripción del trabajo de cada miembro de acuerdo a las características del promotor del clusters (STP provee asistencia técnica, la gobernación y municipalidades coordinan su plan de desarrollo y provee consejo necesario)

- Prepara y ejecuta el plan integral (Cronograma de trabajo, programa de acción, presupuestos, etc)

- Prepara y ejecuta el plan anual (Cronograma anual de trabajo, programa de acción, presupuestos, etc)

- Monitoreo y control del avance.

2. Actividades educacionales (explica los beneficios del clusters y la necesidad de una cooperación mutua entre los sectores públicos y privados, y la asociación a través de seminarios y entrevistas). STP provee asistencia técnica, mientras que la gobernación y la municipalidad provee recursos humanos, servicios de transporte, una sala para seminarios y otras facilidades disponibles.

e. El promotor procede a formar el clusters

(2) Después de que se haya formado el clusters

- a) Promover interacción entre los componentes del clusters (intercambio de información, tecnologías, mercados, otros); STP, Oficinas Regionales del MIC y MAG, gobernaciones, municipalidades proveen la información y tecnologías que ellos poseen o aconsejan.
- b) Asistencia Técnica (provisión de tecnología, elaboración de plan de entrenamiento, desarrollo de tecnología, requerir o pedir apoyo del sector público); la STP envía el experto que se situará en la localidad para asistir técnicamente.
- c) Acumulación y provisión de información de mercado; STP, oficina regional del MIC y MAG, oficinas de la gobernación y municipalidades, proveen la información y tecnología que ellos poseen, o el asesoramiento necesario.
- d) Requerir al gobierno central apoyo para infraestructura, desarrollo de recursos humanos, financiamiento, etc. ; STP, oficina regional del MIC y MAG, oficinas de la gobernación y municipalidades, en comunicación con sus jefes de oficina, mientras el sector privado se comunica con las asociaciones industriales a las que ellas pertenecen. STP coordina los ministerios.
- e) Discusión e interacción con otros clusters.
- f) Relaciones públicas (presentación del clusters a los no miembros del clusters).

Además de esto, el promotor necesita adquirir el apoyo de otros promotores y de la STP para asistir a los problemas imprevistos y problemas que requieren de soluciones de cooperativas.

Sigue una descripción del flujo de operaciones de la organización promotora, citando el caso de actividades informativas a posibles miembros del clusters, la cual es indispensable para crear el clusters.

- a) El promotor pide el reconocimiento del líder del cluster al gobierno central, vía STP.
- b) El promotor pide al STP soporte necesario para establecer el cluster. Primero es necesario enviar un representante a las áreas regionales para educar a la sociedad en los conceptos del clusters y la necesidad de una alianza entre los miembros.
- c) Además, como el promotor debe pedir a la STP que las personas seleccionadas internamente en el promotor sean entrenados para difundir información más adelante.
- d) En conexión con a) y b) la STP envía a sus expertos para entrenar a los individuos seleccionados.
- e) La STP debe discutir el sistema de entrenamiento con los ministerios pertinentes, y pedir al Consejo Nacional de Política Económica y Financiera, formular la política/presupuesto cuando sea necesario. La STP debe presentar las conclusiones del Consejo Económico Asesor y buscar el consenso para aconsejar al Presidente.
- f) Además del Consejo Económico Asesor, el Promotor del Clusters debe requerir a la STP apoyo de la misma vía el equipo técnico residente de la STP. Por otro lado, el sector privado hace pedidos hacia la organización industrial apropiada. Igualmente la STP transmite los requerimientos al Consejo Económico Asesor y aconseja al Presidente en la necesidad de enviar expertos y entrenamiento al personal.
- g) A esta altura, el equipo residente de las respectivas oficinas regionales de los ministerios deben enviar los requerimientos a sus respectivos jefes.

7.3.3 Caso de Estudio: El Salvador

En 1996, el gobierno de El Salvador inició un programa (Programa Nacional de Competitividad) para encontrar productos no tradicionales que puedan ser exportados competitivamente. Para este propósito, una alianza estratégica se estableció entre los sectores público y privado para complementarse y compartir responsabilidades. Una de las medidas para fortalecer la competitividad fue la “estrategia de clusters”. El ministerio de economía, el cual lideraba el programa, dijo que es todavía prematuro declarar éxito o falla, ya que solo pasaron cuatro años desde el inicio del programa. Este programa puede proveer invaluable conocimiento de cómo proceder con la formación de los clusters.

Una característica es que la estrategia de clusters es colocada a propósito en el programa nacional y el gobierno está fuertemente comprometido en su implementación.

(1) Como se han formado los clusters

Para formar los clusters seleccionados por un estudio previo, el ministerio de economía mostró liderazgo en la educación del sector público pertinente en los siguientes dos puntos:

- a) La necesidad de la reforma (ellos continuarán yendo hacia atrás si las circunstancias no cambian).
- b) La difusión de los beneficios del clusters.

Son once cluster los que actualmente están en formación. Los primeros cuatro, en 1997 fueron: café, textil y vestimenta, artesanía y comunidad de emigrantes. Más tarde se agregaron los clusters metalmecánica, turismo, plantas ornamentales, agricultura y pesca. Finalmente en 1999 se adicionaron agroindustria e IT (¿?).

Inicialmente, el ministerio de economía estableció un grupo de trabajo interno llamado “Programa Nacional de Competitividad”. Al equipo exclusivamente se le dio la tarea del clusters. Ellos no son oficiales gubernamentales sino ciudadanos privados empleados para el programa. El equipo también coordina con otros ministerios para organizar el clusters.

El rol principal del equipo es “sembrar”. Esto involucra la difusión del clusters al sector privado y enseñar a ellos las ventajas del clusters, así como organizar alianzas entre productores y procesadores quienes estaban desarrollando sus actividades independientemente.

En la práctica se mantuvieron reiterados seminarios y entrevistas con cada uno de los posibles miembros. Esta práctica continúa hasta hoy.

Hasta ahora, el equipo del ministerio está tomando fuerte iniciativa, y así parece que el sector público es el líder. No es necesario decir, que ellos están trabajando junto con cada líder del clusters. El ministerio procura mantener el rol de líder hasta que el sector privado esté bien informado de los clusters y sea apto para liderar el clusters independientemente.

(2) Como se seleccionó el líder?

Hay dos maneras típicas de elegir el líder, tanto para la iniciativa del sector público o privado:

Cuando la iniciativa es tomada por el sector público:

- a) Elegido entre los participantes de los seminarios mantenidos por el ministerio de economía. Fueron tomados en cuenta el carácter y la disposición de cada participante (positivo, cooperativo, habilidades de liderazgo, etc.), así como sus actividades de negocios.
- b) El ministerio de agricultura y ganadería por si solo fundó las empresas que hacen productos innovativos.

Cuando la iniciativa es tomada por el sector privado:

- a) Esto ocurre cuando la empresa en el mismo rubro comparten problemas pertinentes a la exportación y se reúnen para discutir medidas. Durante el proceso de desarrollo de las actividades del grupo surgió un líder naturalmente.
- b) Auto recomendado. Usa la iniciativa de los individuos para formar clusters que benefician a productores de pequeño tamaño.

En Paraguay, es posible encontrar líderes de una manera similar. Por otro lado, el sector público todavía necesita servir como intermediario y apoyar en la formación del clusters, tomando en consideración aquellos puntos identificados en los seminarios y entrevistas durante la prospección de campo.

- a) Atraer líderes mediante otros líderes intermediarios. En la discusión con las cooperativas y procesadores fueron impuestas condiciones para que exista cooperación entre los miembros, mientras ellos acordaron servir como núcleo del promotor [fueron mantenidas entrevistas con alguno de los candidatos a líder de los tres o seis modelos de clusters propuestos en mayo 2000].
- b) Para apoyar seminarios y entrevistas. El sector público necesita liderar actividades educativas para que el sector privado entienda los clusters, inclusive proveyendo lugares para seminarios, ayudando a la difusión de la información, proveyendo transporte, etc.

(3) Problemas y dificultades

- a) El clusters café fue reorganizado en 1999. Inicialmente el clusters fue establecido en grandes plantaciones de café, llamadas “las 14 familias”, en 1997 [Las clases capitalistas estaban basadas en la industria del café. En la última mitad del siglo 19, ellos formaron las reglas de una clase oligárquica. Ellos solían controlar el país a través de su influencia económica. Actualmente ellos también tienen bajo su sombrilla las finanzas, el estado, y varias otras industrias] ellos dejaron el clusters luego de ver que ello beneficiaría a todos los miembros y no solo a ellos.

El nuevo líder comenzó a reformar entre las cooperativas y los agricultores de pequeño y mediano tamaño. La razón por la cual era necesaria la reorganización fue que no todos los miembros estaban bien informados de la meta del inicio. El clusters fue inicialmente orientado a beneficiar solo a algunos miembros.

b) Algunos promotores no formaron clusters tan efectivamente como se esperaba. La principal razón es que los representantes del sector público no delegaron autoridad apropiada. Como no se delegó suficiente autoridad, no fueron tomadas acciones rápidas para satisfacer necesidades y fue difícil una tranquila administración. El sector privado no respeta a los representantes sin autoridad.

c) Las veces que el líder no era apto para liderar la formación del clusters apropiadamente, fue debido a la mala elección del líder. En un caso el líder elegido fue solo un gerente de una empresa industrial y le faltó iniciativa e innovación. En otro caso, el líder no tomó el liderazgo porque era un escolar sin práctica en los negocios.

A través de la búsqueda y entrevistas con líderes de clusters en El Salvador, se aprendió lo siguiente:

- a) Es muy importante identificar el líder. El líder no necesita representar a la industria pero se requiere que sea innovador, que tenga un espíritu emprendedor en términos de cambiar la situación presente y ser apto para ejercer un fuerte liderazgo.
- b) Para ser claro el significado del clusters, es indispensable continuamente educar acerca de las actividades del cluster mediante seminarios, entrevistas y otras. Actividades de educación y difusión pueden extenderse por largos periodos y el sector público necesita jugar un papel clave en apoyar las expensas, encontrar expertos, y disponer el lugar, etc. Particularmente, en el estado inicial, se requiere que el sector público ejerza liderazgo.
- c) Los representantes del sector público deben trabajar exclusivamente para un cluster para asegurar una tranquila administración y el monitoreo apropiado. Debe ser delegada la suficiente autoridad para permitir tomar decisiones específicas. Los líderes deben ser también personas a quienes el sector privado les tiene confianza.

Generalmente las estrategias de cluster se adopta en el nombre de fortalecer la competitividad, para beneficiar solo a algunos sectores específicos que tienen fuertes influencias. Es por eso que es indispensable que los clusters deban ser formados con política transparente y basados en los principios de la competencia [reporte “crecimiento con participación: una estrategia de desarrollo para el siglo XXI, Cap. 3, por Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social – FUSADES, el cual es un instituto privado de investigación de El Salvador].

Las experiencias de El Salvador pueden ser aplicadas al Paraguay con algunos ajustes para tener en cuenta las particularidades del Paraguay.

7.4 El rol del Gobierno durante la implementación de la estrategia

7.4.1 Pasos a seguir para la implementación

En este capítulo, el estudio propone el establecimiento de una organización promotora designada para implementar la estrategia de desarrollo enmarcada.

Claramente la implementación apropiada es vital para el éxito. Es también necesario monitorear con precisión el progreso de la implementación con su correspondiente realimentación. El monitoreo es el rol del equipo EDEP, dentro de la STP.

Hay muchos aspectos en este rol, incluyendo:

- Monitorar la formación y el gerenciamiento de cada clusters individual.
- Identificar los factores que impiden el progreso. Idear e implementar soluciones para esos problemas.
- Proveer guías y consejos a los promotores de clusters, según se necesite.
- Actuar como coordinador para los ministerios de gobierno y el Consejo Económico Asesor.
- Desarrollar nuevas propuestas o políticas según se necesite.

Si es necesario se puede solicitar el consejo de la Asesoría Técnica dentro de la STP.

7.4.2 El rol del Gobierno en relación a la implementación de la estrategia de desarrollo

Mientras se preparaba este estudio, se consultó varias veces al sector privado. Inclusive en los meses de abril y mayo del 2000 se mantuvieron tres talleres de trabajo en ciudades regionales y uno en Asunción [el taller de trabajo del cluster vegetal se hizo en Cnel Oviedo, el 26/04/00; el clusters metalmeccánico en Ciudad del Este el 3/05/00; el cluster de balanceado en Encarnación el 5/05/00; y la estrategia completa del desarrollo EDEP en Asunción el 16/05/00].

A través de estas consultas y talleres de trabajo se aprendió que el sector privado está muy desconfiado e insatisfecho con el sector público. Es difícil determinar el origen de esta desconfianza y corregirla.

No obstante, el sector privado también reconoce que el sector público tiene un rol importante que jugar en el desarrollo de la economía. Aunque hay mucha insatisfacción con el sector público, el sector privado siempre pide apoyo al sector público para fortalecerse. Por encima de todo, se desean acciones de gobierno en las siguientes áreas:

- a) Apoyo tecnológico
- b) Desarrollo de recursos humanos/educación vocacional
- c) Sistema de control de calidad
- d) Promoción de Exportación
- e) Fomento del Financiamiento
- f) Seguridad jurídica
- g) Asociación con el sector privado

Comentarios del sector privado en cada uno de estos ítem. Estos son solo ejemplos:

- a) Apoyo tecnológico
 - Asistencia con desarrollo de tecnológico, el cual toma considerable tiempo y dinero.
 - Un gobierno que facilite el acercamiento de empresas que necesiten tecnología con otras empresas apropiadas o entidades.
- b) Desarrollo de recursos humanos/educación vocacional
 - Un incremento en el número de escuelas entrenadoras de profesionales y colegios secundarios técnicos.
 - Creación de un sistema para asistir a aquellos que por razones económicas deben trabajar y no van al colegio.
- c) Sistema de control de calidad
 - No se puede exportar productos sin una seria y creíble autoridad gubernamental certificadora de calidad. Por ejemplo confirmar que la carne exportada está sana. Esto también reduce el monto de la inversión extranjera y de joint-venture. Los capitales extranjeros no se invierten hasta que los productos puedan ser exportados.
 - De manera a ser internacionalmente aceptados, una organización internacional debe ratificar la garantía que da el gobierno paraguayo a sus certificados de calidad.
- d) Promoción de Exportación
 - Son insuficientes las actividades de promoción de exportación del gobierno en el extranjero.
 - Las informaciones de mercado de los países extranjeros pueden ser abastecidas por los productores domésticos.
- e) Fomento del Financiamiento
 - Se necesita mucho acceso a la financiación para los productores (incluyendo que actúen como garantes de un préstamo comercial entidades gubernamentales o departamentales).
- f) Seguridad jurídica
 - Aplicación de la ley, igual para todos.
 - Para mejorar el cumplimiento de las leyes, los códigos penales deben ser estrictamente aplicados a los que infringen las leyes.
- g) Asociación con el sector privado
 - La política del gobierno no debe determinarse solo por entidades públicas, sino en conjunción con el sector privado.
 - Una de las razones de la desconfianza en el gobierno es que en las áreas rurales, cuando se necesita al gobierno, no se encuentra al representante gubernamental que maneje el problema.

Como la mayoría de los ítem, de la a) a la f), atañen al marco institucional general, el sector público debe hacerse cargo de la responsabilidad para dar soluciones apropiadas y útiles. Ideando buenas políticas, las condiciones competitivas se pueden mejorar y los impedimentos para competir pueden disminuir en corto tiempo.

Para el ítem g) se necesitará mucho tiempo, pero esta voluntad pero su importancia es pequeña para la implementación del cluster.

Aunque la estrategia del cluster es altamente dependiente de la iniciativa del sector privado, se requiere de un marco legal que garantice la “libre competencia”. Para que los beneficios del clusters no solo se acumulen en aquellos que son particularmente fuertes, es necesario crear un marco de trabajo transparente.

Debe quedar claro que el rol del gobierno es grande en esta estrategia de desarrollo.

Además de ello, como quedó establecido en el 7.3.3, el gobierno de El Salvador se encarga directamente de promover la estrategia del cluster. En 1999, el gobierno mantuvo su estrategia a pesar del cambio de gobernantes.

Tanto para el sector público como para el sector privado, la meta es el desarrollo económico. Este capítulo propone que los sectores público y privado formen una asociación estratégica para implementar la estrategia de desarrollo, compartiendo la responsabilidad.

Como referencia, se reportaron dos recientes movimientos regionales:

Primero, en Itapúa, en el cual se propuso el cluster de balanceados, el gobierno departamental planeó hacer acuerdos con el MIC en asistencia técnica, el establecimiento de líneas de créditos y otras formas de cooperación mutua [entrevista con el Departamento de Planeación de Itapúa, en mayo del 2000].

Segundo, a medida que avanzaron las discusiones entre el sector público y privado, el Departamento de Itapúa tiene un plan para que en la brevedad posible se establezcan un Consejo Departamental para el desarrollo de Itapúa [entrevista con el departamento de Planeación de Itapúa, mayo 2000].

En Guairá, ellos ya tienen un organismo en el que los sectores público y privado discuten puntos a nivel regional, llamado el Consejo de Desarrollo Empresarial del Guairá [son miembros la gobernación del Guairá, municipalidades, ORMIC y empresas]. En mayo del 2000, éste organismo auspició un seminario relativo a clusters en la Ciudad de Villa Rica, apoyado por el MIC y la GTZ.

Los propósitos de éste capítulo está basado en que se acepte la propuestas como se evidencia en las entrevistas y talleres de trabajo mantenidas durante el curso de este estudio, de formar una organización, la cual requiere la participación y mutua confianza de los sectores público y privado.

ANEXO III

GOBIERNO CENTRAL - FONDOS DE CONTRAPARTIDA PRESUPUESTADOS

ANEXO III: GOBIERNO CENTRAL - FONDOS DE CONTRAPARTIDA PRESUPUESTADOS - AÑO 2000

Podríamos resumir el Capítulo 6 “Plan de acción” del documento final del EDEP como la exposición metodológica de criterios utilizados para definir “actividades” globales, su importancia medida con parámetros novedosos, el presupuesto relacionado y el cronograma de ejecución teniendo en cuenta todo los parámetros metodológicos previamente expuestos. En este cronograma se visualiza la magnitud de la estrategia en cuanto a su costo, recursos humanos involucrados y plazos de ejecución. El plan de acción elaborado está dividido en Programas (9) y dentro de cada programa existen proyectos específicos (en total 110). Cada uno de los 110 proyectos específicos tiene su hoja resumen con importantes elementos del mismo, en forma resumida. A su vez, los distintos proyectos empiezan en el 2001 y terminan más allá del 2011, en un periodo de 10 años. La conformación del cronograma denominado “lista de proyectos” es metodológicamente interesante pero no hemos evaluado su veracidad o aplicabilidad práctica.

Lo interesante realmente de este “Plan de acción”, presentado en el Capítulo 6 del EDEP, es que permite visualizar toda la implementación del estudio y resalta la fuerte dependencia de los factores que dependen del sector público y del sector privado. Se visualiza gráficamente la importancia relativa de cada actor dentro de la estrategia de desarrollo global.

Título principal del Programa	Programa	Nº de Proyectos
1. Agricultura	Asistencia a la producción regional	7
	Asistencia a la exportación de productos agrícolas	3
	Fortalecimiento de productores agrícolas y cooperativas existentes	2
	Financiamiento agrícola	3
2. Industria	Promoción de inversiones	2
	Actualización de la calidad y productividad	4
	Fortalecimiento del marketing	2
	Estadística Industrial	1
	Creación de centros de consultas para las empresas	2
3. Infraestructura de Transporte	Corredor de exportación (7 rutas, hidrovía, ferrocarril)	15
	Ramales internos para transporte de la producción	5
	Mejoramiento de infraestructura física en el transporte	5
	Descentralización del mejoramiento de la infraestructura	3
	Fortalecimiento de la infraestructura de administración y mantenimiento	3
	Mejoramiento de fondos para infraestructura	2
	Creación y promoción del sector transporte	2
4. Desarrollo de recursos humanos	Asistencia técnica a escuelas superiores en Paraguay	1
	Asistencia agrícola a escuelas superiores en Paraguay	1
	Asistencia para formación vocacional	3
5. Instituciones financieras	Estabilización y racionalización de las operaciones bancarias	3
	Creación de unidad de riesgo	2
	Financiamiento a las exportaciones	2
	Promoción del mercado de capitales	5
	Fortalecimiento del autofinanciamiento	3
6. Calidad y Productividad	Establecimiento de un sistema de certificación	1
	Fortalecimiento de laboratorios de ensayos e inspección	2
	Simplificación de los procedimientos de exportación	4
7. Promoción de Exportaciones e Inversiones	Creación de mercados de exportación	1
	Mejoramiento de los sistemas de información comercial	1
	Promoción internacional de las empresas	5
	Promoción de la inversión extranjera directa	1
8. Estrategias de Clusters	Balanceados	4
	Vegetales	2
	Industria textil	1

Título principal del Programa	Programa	N° de Proyectos
	Reforestación y procesamiento del Paraíso Gigante	2
	Desarrollo de industrias metalmeccánicas	4
9. Organismo Promotor	Promoción de la implementación de la estrategia de desarrollo	1
		110

El establecimiento de la prioridad, el enlace y también la importancia de los mismos es, de hecho, parte del trabajo realizado en el EDEP, e incide, aunque mínimamente, en el diseño previsto de la Unidad Ejecutora, no así en lo relativo al relacionamiento de la misma con el sector público.

Se presenta seguidamente el Presupuesto 2000 de los fondos de contrapartida del Gobierno en sectores relacionados con la infraestructura. Puede verse la existencia de intención y también de fondos para el mejoramiento de la infraestructura básica necesaria para el EDEP. Para hacer eficiente el uso de los escasos recursos es necesaria una articulación entre los actores del desarrollo y el gobierno.

(En Millones de Guaraníes)

INSTITUCIONES				FUENTE DE	N° DE
	CONTRA PARTIDA LOCAL	FUENTE EXTERNA	TOTAL	FINANC.	PRESTAMO
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICACIONES					
- PAV. R. 4ª S. IGNACIO-PILAR	20.262,9	3.750,0	24.012,9	FONPLATA	
- PROG. NAC. DE CAM. RURALES PRIMERA ETAPA	6.400,0	5.668,0	12.068,0	BID	744/45/OC
- MEJ. RUTA 12 CHACOI GRAL BRUGUEZ	1.400,0	17.905,0	19.305,0	FONPLATA	PAR 10/92
- CORREDORES DE EXPORTACION	11.350,0	68.800,0	80.150,0	BID	
- 8vo. PROYECTO DE CARRETERAS	38.236,6	16.315,0	54.551,6	BIRF	
- PROY. ADM. REC. NAT. ALTO PARANA I	10.046,3	20.000,0	30.046,3	BIRF	3708-PA
- CONSTRUCCION DE EMPEDRADOS (Crédito Chino)	11.200,0	75.000,0	86.200,0	CRED. CHINO	
- MEJORAMIENTO DE CAMINOS II	0,0	11.000,0	11.000,0	OEFC - Japón	
Sub Total	98.895,8	218.438,0	317.333,8		
MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA					
- MEJ. DE LA CALID. DE LA EDUC. PRIM.	2.309,9	17.938,1	20.248,0	BID	770/OC-908/SF
- MEJ. DE LA CALID. DE LA EDUC. SECUN.	21.093,9	17.537,1	38.631,0	BIRF	3941-PA
Sub Total	23.403,8	35.475,2	58.879,0		
MINISTERIO DE ARICULTURA Y GANADERIA					
- PROY. CONSOL. P.J.C.- CONCEPCION	1.511,2	5.831,2	7.342,4	BID	694/OC 981/SF
- ADM REC. NAT. (ALTO P. - ITAPUA)	3.256,1	32.120,0	35.376,1	BIRF	3708/PA
- PROY. CREDITO REG. NORORIENTAL	2.546,5	3.110,3	5.656,8	FIDA-OPEP	310/PG
- PROY. CREDITO REG. ORIENTAL	844,0	3.066,3	3.910,3	FIDA	
- FORTALEC. SECT. AGRICOLA II ETAPA	602,7	21.902,2	22.504,9	OEFC - Japón	
- PROYECTO TAMBO P/ PRODCC.	0,0	825,0	825,0	BID	

INSTITUCIONES				FUENTE DE FINANC.	Nº DE PRESTAMO
	CONTRA PARTIDA LOCAL	FUENTE EXTERNA	TOTAL		
LECHE					
- PRODESAL	2.031,4	20.712,4	22.743,8	BID	
- PROY. PILOTO AUTODES. DE LA COMP. YBYCUI	0,0	2.146,7	2.146,7	BID	
Sub Total	10.791,9	89.714,1	100.506,0		
MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL					
- SALUD MATERNA Y DES. INFANTIL	5.902,7	19.748,7	25.651,4	BIRF	
- REF. A LA ATENCION PRIMARIA EN SALUD	2.780,1	34.959,3	37.739,4	BID	1012/OC,1006/OC
- AMP. DE LOS SERV. BAS. DE SALUD RURAL	215,0	790,8	1.005,8	KFW	S/D
- SANEAM. AMBIENTAL Y ABAST. AGUA	1.592,0	6.601,0	8.193,0	FONPLATA	694/OC.891/SF-PAR1193
- SANEAMIENTO AMBIENTAL	3.005,2	48.794,0	51.799,2	BIRF	3519/PA
- FORTAL.TEC.SERV.BASICO SALUD	0,0	41.250,0	41.250,0	GOB. ESPAÑA	
Sub Total	13.495,0	152.143,8	165.638,8		
MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO					
- MODERNIZACION DEL REG. CIVIL	3.958,0	6.574,1	10.532,1	BID	943/OC
- PROG. FORMAC. CAPAC. LAB/BID PRES.	2.498,4	23.735,3	26.233,7	BID	851/OC
Sub Total	6.456,4	30.309,4	36.765,8		
PODER JUDICIAL MINISTERIO PUBLICO					
- FORTALECIM. PODER JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	1.921,5	1.820,5	3.742,0	BID	943/OC
- CONSTRUCC. PALACIO DE JUSTICIA	25.385,7	14.813,4	40.199,1	BID	851/OC
Sub Total	27.307,2	16.633,9	43.941,1		
MINISTERIO DE HACIENDA					
- RACIONALIZ. DEL USO DE LA TIERRA	1.329,0	35.705,0	37.034,0	BIRF	3445/PA
Sub Total	1.329,0	35.705,0	37.034,0		
MINISTERIO DEL INTERIOR					
- PROGRAMA FORTALEC. MUNICIPAL	1.644,3	7.534,2	9.178,5	BID	793/OC
- ASISTENCIA EMERGENCIA FEN. NIÑO	830,5	28.730,5	29.561,0	BIRF	920/SF
- EMERGENCIA REHABILITAC. INFRAESTRUC.	861,6	59.092,5	59.954,1	BID	794/OC
Sub Total	3.336,4	95.357,2	98.693,6		

INSTITUCIONES				FUENTE DE FINANC.	Nº DE PRESTAMO
	CONTRA PARTIDA LOCAL	FUENTE EXTERNA	TOTAL		
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA					
- PROGRAMA DE INVERSIONES SOCIALES	12.551,9	21.232,1	33.784,0	BID	929/OC
<i>Sub Total</i>	12.551,9	21.232,1	33.784,0		
TOTAL GENERAL	197.567,4	695.008,7	892.576,1		

FUENTE: SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA - SIAF - MINISTERIO DE HACIENDA
 ELABORADO POR: DIRECCION DE ESTUDIOS DEL SECTOR PUBLICO
 SECRETARIA TECNICA DE PLANIFICACION
 MARZO/2000/EJECFEB2000

ANEXO IV

ELEMENTOS INDISPENSABLES EN UNA ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL PROMOTORA DEL DESARROLLO – ONGD

ANEXO IV: ELEMENTOS INDISPENSABLES EN UNA ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL PROMOTORA DEL DESARROLLO - ONGD

Las ONGD han servido en muchos países como promotores del desarrollo. Estos agrupamientos estratégicos son importantes y por ello desarrollamos algunos rasgos esenciales y necesarios dentro las mismas. Cuando las ONGD se articulan con los gremios y la universidad, fomentan especialmente un ambiente constructivo y propicio para el desarrollo.

El mundo de las ONGD se caracteriza por la pluralidad y la diversidad, como fuerzas principales, de las que se derivan otros rasgos:

- Suponen una gran riqueza social que refleja el interés de múltiples sectores de la sociedad por la solidaridad internacional.
- Aportan concepciones, estilos y prácticas distintas y, en muchas ocasiones, complementarias.
- Se dirigen a grupos y sectores sociales diversos, a los que informan y sensibilizan sobre los problemas de los pueblos, y las posibles soluciones.
- Representan una suma de esfuerzos en favor de la solidaridad.

Esta diversidad no impide identificar algunos elementos que, más allá de las diferencias, constituyen el común denominador, las señas de identidad, los rasgos distintivos de cualquier ONGD y que son, a su vez, los puntos que diferencian las ONGD con relación a otros actores que participan en la cooperación.

I. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LAS ONGD

Las ONGD forman parte del llamado tercer sector o no lucrativo; más concretamente participan, sin agotarlo, del movimiento asociativo voluntario de la sociedad civil.

Las características esenciales de una ONGD son:

- 1. Ser una organización estable que dispone de un grado mínimo de estructura.** No se trata de campañas, ni de simples actividades espontáneas. Deben poseer personalidad jurídica y capacidad legal de acuerdo con la normativa vigente.
- 2. No poseer ánimo de lucro.** La totalidad de los ingresos obtenidos deben beneficiar a la población sujeto de los programas de desarrollo, ser utilizados en actividades de educación y sensibilización y, en último lugar, ser destinados al funcionamiento de la propia organización.
- 3. Trabajar activamente en el campo de la cooperación para el desarrollo y la solidaridad internacional,** ya sea en el ámbito del desarrollo, la respuesta ante situaciones de emergencia o la educación para el desarrollo.
- 4. Tener una voluntad de cambio o de transformación social,** participando activamente en la mejora de la sociedad mediante propuestas favorecedoras más justas y equitativas.
- 5. Poseer respaldo y presencia social.** Deben gozar de un comprobado apoyo en la sociedad, así como de una presencia activa en medio de ella. Este respaldo social se manifiesta de diversas formas: el apoyo económico mediante donaciones o cuotas; la capacidad de movilizar trabajo voluntario; la participación activa en redes con presencia social, el contacto con otras organizaciones locales, etc.
- 6. Tener independencia.** Las ONGD deben tener autonomía institucional y decisoria respecto de cualquier instancia gubernamental, intergubernamental o cualquier otra ajena a la institución. Esto implica que las organizaciones no deben estar sujetas a ningún control o dependencia orgánica u organizativa de entidades públicas o grupos empresariales; deben poseer capacidad de fijar libremente sus objetivos, estrategias, elección de contrapartes, etc.

Si han sido creadas por otra institución deben estar legalmente diferenciadas y mantener una capacidad de decisión propia sin interferencias. Las ONGD con algún tipo de relación de dependencia con otras instituciones (tales como partidos políticos, instituciones religiosas, sindicatos, empresas,...) deberán hacer pública dicha relación.

Si son parte de una organización internacional deben acreditar, al menos, una autonomía suficiente en las decisiones con relación a las oficinas centrales.

7. **Poseer recursos, tanto humanos como económicos**, que provienen de la solidaridad, de donaciones privadas, de trabajo voluntario o semejantes.
8. **Actuar con mecanismos transparentes y participativos de elección o nombramiento de sus cargos**. En particular los miembros del Patronato (para las fundaciones) o juntas directivas o equivalentes serán voluntarios, sin perjuicio de las compensaciones oportunas originadas por los gastos derivados de su cargo.
9. **Ser transparentes** en su política, en sus prácticas y en sus presupuestos. Esto supone la obligación de publicar documentación cuantitativa y cualitativa, así como facilitar el control externo de sus actividades y recursos.
10. **Estar basadas y articuladas en torno a los fines de solidaridad internacional y cooperación**. Esto implica la necesidad de que entre los principales objetivos de las ONGD de los países desarrollados figuren la cooperación para el desarrollo y la lucha contra la pobreza y sus causas. Además, exige que su práctica sea coherente y consecuente con este fin.

II. CONSENSO BÁSICO EN TORNO A ALGUNOS CONCEPTOS

Las ONGD poseen una percepción común, dentro de una cierta amplitud, acerca de algunos conceptos básicos que constituyen su campo de trabajo y que orientan los principios con los que actúan: **el tipo de desarrollo que promueven; la pobreza contra la que luchan y la cooperación que desarrollan con los pueblos desarrollo**.

Las ONGD promueven el **desarrollo**, entendiéndolo como un proceso de cambio social, económico, político, cultural, tecnológico, etc. que, surgido de la voluntad colectiva, requiere la organización participativa y el uso democrático del poder de los miembros de una comunidad. El desarrollo, así entendido, crea condiciones de equidad que abren más y mejores oportunidades de vida al ser humano para que despliegue todas sus potencialidades, y preserva para las generaciones futuras el acceso y buen uso de los recursos, el medio ambiente natural y el acervo cultural.

Las ONGD luchan por erradicar la **pobreza** concebida como la situación de privación de los elementos esenciales para que el ser humano viva y se desarrolle con dignidad física, mental y espiritual, teniendo en cuenta sus necesidades en relación con el género, las capacidades, los valores culturales, la edad y el grupo étnico. Consideran que la pobreza es, fundamentalmente, resultado de la explotación de los pueblos y de la naturaleza. Y que la causa de las desigualdades sociales está en el acceso desigual a los recursos y en la exclusión de los pueblos de la toma de decisiones que les atañen.

Las ONGD practican la **cooperación con los pueblos**, entendiéndolo que ésta es un intercambio entre iguales, mutuo y enriquecedor para todos, que pretende fomentar el desarrollo y lograr la erradicación de la pobreza (tal y como han sido definidos). La cooperación es una actividad que es preciso ubicar en el contexto de las relaciones internacionales. La cooperación exige una coherencia general: entre los objetivos de largo plazo (arriba indicados) y las acciones e iniciativas concretas que se llevan a cabo; y entre los resultados perseguidos y los medios empleados.

Las ONGD también otorgan una gran importancia a otros tres aspectos que informan decisivamente su pensamiento y acción: la igualdad de género, el respeto al medio ambiente y la promoción de los derechos humanos.

El **género** es entendido como una categoría de análisis que se aplica a la construcción cultural, social e histórica que, sobre la base biológica del sexo, determina normativamente lo masculino y lo femenino en la sociedad y las identidades subjetivas y colectivas. El sistema y las relaciones de géneros afecta a todas las relaciones sociales, definiendo los diferentes roles, comportamientos, actitudes y valores que son interiorizados por hombres y mujeres en sus procesos de socialización.

Las ONGD promueven un tipo de desarrollo respetuoso con el **medio ambiente**. Sus acciones no deben afectar negativamente el medio ambiente y promueven la conservación del entorno natural y el uso sostenible de los recursos.

A través de sus acciones las ONGD promueven el respeto a los **derechos humanos** entendidos como derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.

III. AREAS DE ACCION DE LAS ONGD

1. PROYECTOS DE DESARROLLO.

El trabajo que las ONGD realizan en los países en desarrollo pretende actuar contra las causas estructurales de la pobreza y propiciar el desarrollo social de los pueblos a quienes se dirige.

Para esto, es necesario analizar las causas de sus problemas, mantener un diálogo fluido y un trabajo constante con las organizaciones del Sur y tener siempre en cuenta las prioridades y el protagonismo de los beneficiarios, así como la realidad social, económica y cultural de los mismos.

La colaboración con las contrapartes de los países en desarrollo debe traducirse en una cooperación basada en la reciprocidad y el respeto para emprender objetivos comunes. Esta colaboración puede ser de varios tipos:

- Apoyo y asesoría técnica y organizativa, que permita mejorar la capacidad técnica de los equipos operativos de los proyectos.
- Apoyo económico a las iniciativas locales.
- Fomento de la cooperación Sur-Sur, para compartir experiencias similares y mejorar la eficacia.
- Seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas, para conocer su impacto real en la población y tomar medidas encaminadas a mejorar la calidad de la cooperación.

2. SENSIBILIZACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

Esta actividad es un proceso activo y creativo que promueve un cambio de actitudes y comportamientos en la sociedad, fomentando los valores de justicia y solidaridad.

Con la sensibilización y la educación para el Desarrollo, las ONGD pretenden:

- Mantener a la opinión pública informada de la realidad de la pobreza en el mundo y de las causas y estructuras que la perpetúan; y facilitar una mejor comprensión de la interdependencia entre países, de las causas de la desigualdad y de sus posibles soluciones.
- Fomentar en la opinión pública un ambiente de comprensión y de respeto hacia las costumbres y formas de vida de otras culturas;
- Promover valores y actitudes tendentes a un cambio social, basado en criterios de justicia, paz, equidad, democracia, participación, solidaridad y cuidado del medio ambiente.
- Estimular un compromiso concreto con los países empobrecidos.

3. INVESTIGACIÓN Y REFLEXIÓN.

Las ONGD han de buscar la creación de un pensamiento solidario a partir de la profundización en la realidad, del análisis científico de la misma y de su propia experiencia.

Estas acciones se concretarán en proyectos de investigación, publicaciones, cursos de formación, seminarios y talleres, foros de discusión y participación en conferencias internacionales.

IV. RELACIONES ENTRE LAS ONGD.

Las ONGD para alcanzar sus objetivos, procurarán trabajar de modo coordinado y con espíritu de colaboración con otras ONGD, evitando el trabajo aislado, la competitividad entre ellas y la duplicidad de las tareas.

Las ONGD no llevarán a cabo ninguna crítica ni denuncia contra otras organizaciones sin explicar los motivos y señalar las instituciones concretas a las que se refieren.

La coordinación del trabajo de las ONGD debe tener las siguientes características:

- Respetar la autonomía de objetivos, medios humanos y financieros, y filosofía de cada organización miembro.
- Facilitar la comunicación entre las organizaciones e informar sobre los temas comunes de interés para las mismas.
- Favorecer actuaciones conjuntas entre las organizaciones.
- Promover el estudio y debate conjuntos sobre los principios, actuaciones, objetivos, planteamientos, etc. en el ámbito de la cooperación.
- Favorecer la promoción y defensa de los intereses de la cooperación y el desarrollo de los países en desarrollo ante terceros (organismos internacionales, gobiernos, países, otras federaciones e instituciones).

- Coordinar acciones dirigidas a la opinión pública nacional e internacional, a las fuerzas sociales y políticas, a las instancias internacionales y a las Administraciones Públicas.

Para la buena realización de estos objetivos, las ONGD se comprometen a participar activamente en todas las estructuras de coordinación de las que forman parte.

V. RELACIÓN CON DONANTES PRIVADOS

Las ONGD velarán por que la procedencia de las donaciones que reciban no impidan su libre actuación y no supongan obstáculo alguno para la consecución de los objetivos que les son propios.

Respetarán siempre la voluntad de donantes en lo que se refiere al destino final de sus fondos. Darán cumplimiento al derecho de éstos a recibir la correspondiente certificación de la donación.

Deberán definir con precisión lo que entienden por socios y/o colaboradores cada vez que difundan documentos oficiales con datos relativos a estos conceptos.

VI. CRITERIOS GENERALES DE ORGANIZACIÓN DE LAS ONGD

1. TRANSPARENCIA Y GESTIÓN

Se actuará en todo momento conforme a la ley.

La gestión deberá ser responsable y leal, buscando en todo momento el logro de los objetivos de la institución.

Como organización al servicio de la sociedad, deben facilitar a todo aquel que lo solicite información periódica sobre sus líneas de actuación, programas, objetivos, forma de obtención de recursos, cantidad de los mismos, y composición de sus órganos de gobierno.

Se publicarán anualmente una memoria con información sobre sus actividades, programas, recursos, y órganos de gobierno.

2. RECURSOS ECONÓMICOS

Toda la actividad de captación de fondos que realicen las ONGD se ajustará al marco legal, así como a los principios éticos establecidos en este código, especialmente en lo referente al epígrafe VII "Pautas comunicativas, publicidad y uso de imágenes."

Todas las actividades de captación de fondos deberán ser veraces y evitar mensajes engañosos, describir correctamente la identidad de la organización, hacer llamadas a las que la organización vaya a poder responder adecuadamente y evitar el uso de tácticas presionantes o culpabilizadoras.

Las ONGD estarán obligadas a adjuntar las cuentas económicas a la memoria que anualmente se realice y darán conocimiento de los datos económicos a sus socios y donantes y a las contrapartes con las que trabajen.

Las ONGD, con ingresos superiores a US\$ 100 mil, deberán llevar a cabo auditorías económicas externas anuales de la organización, que estarán a disposición de todo aquel que las solicite.

Las ONGD habrán de hacer pública la distribución de sus gastos, especificando las cantidades destinadas a gastos de administración, así como la definición de los conceptos incluidos en el cálculo de dichos gastos.

3. RECURSOS HUMANOS

Se respetarán escrupulosamente la legalidad vigente cuando la relación entre las ONGD y las personas que aportan su trabajo sea de tipo laboral.

Las ONGD deberán adoptar las medidas necesarias para evitar que se produzca cualquier discriminación o exclusión de participar en la misma por razón de raza, sexo, nacionalidad, o religión. Asimismo, es conveniente que las ONGD desarrollen políticas internas que garanticen la efectiva igualdad de género y participación de las minorías en la institución.

Las ONGD definirán claramente las relaciones con el personal voluntario, estableciendo sus condiciones y respetando los derechos de aquel.

Cuando la relación sea entre ONGD y personas con obligaciones dentro de la Administración Pública, se respetarán las normas de ésta y los derechos otorgados por ella a dichas personas.

En ningún caso los cometidos que realice el personal colaborador social entrarán en conflicto con los cometidos susceptibles de ser realizados por el personal laboral.

Serán públicos los datos referidos al número total de personas (remuneradas y no remuneradas) al servicio de cada ONGD.

VII. PAUTAS COMUNICATIVAS, PUBLICIDAD Y USO DE IMÁGENES

La comunicación para las ONGD es un instrumento de sensibilización y educación para el desarrollo y deberá servir para:

- Promover la toma de conciencia sobre los problemas del desarrollo; conocer y comprender las causas de la pobreza y sus posibles soluciones; la interdependencia de todos los pueblos; la necesaria reciprocidad para un conocimiento mutuo y el respeto por las diferentes culturas.
- Aumentar la voluntad de participación ciudadana en los procesos de cooperación para el desarrollo, fomentando el debate público necesario para impulsar políticas correctas de cooperación, intensificando la solidaridad entre países desarrollados y en desarrollo, y luchando para cambiar las estructuras vigentes.

Para ello, las ONGD deberán respetar en su trabajo de comunicación las siguientes pautas:

- Propiciar el conocimiento objetivo de las realidades de los países en desarrollo.
- Situar como protagonistas de la comunicación a las personas, las situaciones y los pueblos en desarrollo y no a las ONGD y a sus miembros.
- Mostrar absoluto respeto por la dignidad de las personas y de los pueblos.
- Destacar siempre valores “radicales” de las ONGD como son la justicia, la solidaridad y la responsabilidad.
- Promover la participación activa de las personas en la comunicación.
- Ser rigurosos en todos los trabajos de comunicación, teniendo en cuenta los distintos soportes comunicativos.
- Trabajar conjuntamente con los profesionales de los medios.
- Evitar los mensajes e imágenes catastrofistas, idílicas, generalizadoras y discriminatorias.
- Evitar mensajes e imágenes que expresan una superioridad de los países desarrollados y/o que presentan a la gente de los países en desarrollo como objetos de pena y no como socios en el trabajo conjunto de desarrollo.
- Fomentar los mensajes que promuevan cambios de actitudes individuales y sociales, que hagan posible un cambio real.

ANEXO V

PRESUPUESTO ESTIMADO DE LA PROCOMIP

ANEXO V: PRESUPUESTO ESTIMADO DE LA ORGANIZACIÓN PROMOTORA

Seguidamente se indica en forma aproximada un presupuesto del primer año de funcionamiento de la Organización Promotora. Como puede apreciarse, el monto alcanza US\$ 290.300 para un año de funcionamiento.

					290,300
Item	Descripción	Cantidad	Unidad	US\$/unidad	US\$ totales
1	Director Ejecutivo	12	meses	3,000	36,000
2	Directores de Area (dos)	24	meses	2,500	60,000
3	Asesor Legal	12	meses	2,000	24,000
4	Secretaria	12	meses	600	7,200
5	Asistente	12	meses	400	4,800
6	Camioneta todo terreno	2	Unidad	30,000	60,000
7	Muebles de oficina	1	paquete	7,000	7,000
8	Equipos informáticos	4	Unidad	1,200	4,800
9	Alquiler	12	meses	500	6,000
10	Servicios básicos	12	meses	250	3,000
11	Internet, WEB+email	12	meses	250	3,000
12	Combustibles	500	dias	10	5,000
13	Viáticos para traslados al interior	300	dias	25	7,500
14	Publicaciones	10	veces	2,500	25,000
15	Anuncios en diarios	20	veces	100	2,000
16	Seminarios y talleres	10	veces	2,000	20,000
17	Varios	1	paquete	15,000	15,000

ANEXO VI

PERFIL DE “ACCIÓN PARA EL DESARROLLO”

ANEXO VI: PERFIL DE “ACCION PARA EL DESARROLLO (AD)”

AD se constituye como una entidad privada, autónoma, sin fines de lucro, que empezó su conformación en el año 1999 y se consolidó orgánicamente en julio del año 2000, y dedicada a identificar, generar e impulsar emprendimientos rentables, innovadores, ambientalmente sustentables, con efecto multiplicador, para motivar y lograr la participación del sector privado, a fin de contribuir al desarrollo económico del Paraguay.

OBJETIVOS:

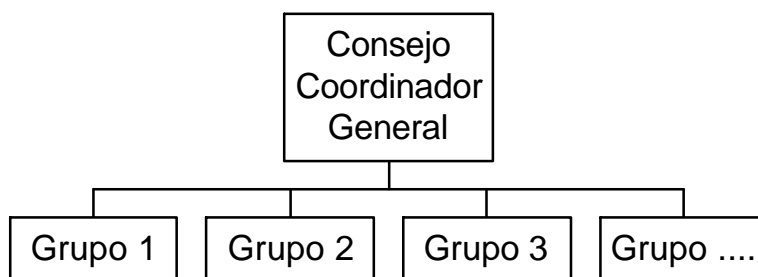
Generar y ejecutar ideas innovadoras mediante Programas y Proyectos específicos, bajo la condición de que apunten hacia el mejoramiento de la competitividad de las empresas paraguayas y se propicie el desarrollo del Paraguay.

SISTEMA DE TRABAJO:

El mecanismo de poner en marcha los objetivos de AD es mediante la constitución de grupos sectoriales liderados por un Coordinador, el cual es miembro de un Consejo Coordinador General.

Los objetivos comunes de todos los grupos de trabajo son:

Sistema Interno de Organización



Discutir ideas innovadoras y de interés para el sector, fijar objetivos y establecer prioridades.
Elaborar Programas y/o Proyectos específicos de conformidad con los objetivos y prioridades establecidos.
Contribuir en la búsqueda de medios y recursos para la ejecución de los Programas y/o Proyectos.
Controlar y dar seguimiento a los Programas y/o Proyectos.

SECTORES PRIORITARIOS DE AD:

AD ha establecido prioritariamente los siguientes sectores:

Agro-Ganadero: localizar nuevos mercados externos, nuevos cultivos, productos potencialmente viables, generar ayuda técnica externa, incorporación de ganaderos a la agricultura, desarrollo forestal.

Industrial: localizar sectores rentables para invertir basados en ventajas comparativas y en complementación empresarial interna y externa, buscar potencialidades en las industrias existentes, buscar ayuda internacional, coordinar el área con otros organismos involucrados.

Turismo: incrementar el turismo, localizar polos turísticos y promocionarlos, crear vínculos en el exterior para atraer turistas y negocios relacionados, desarrollar conceptos nuevos y estudios alrededor del tema turístico tales como “turismo ecológico”, “turismo aventura”, entre otros.

Banca y Finanzas: articular acciones para acceder al crédito internacional volcado hacia los sectores prioritarios, localizar inversión extranjera, utilizar la presencia de la banca internacional en el Paraguay para el potenciamiento de oportunidades de negocios con el exterior mediante sus filiales en otros países.

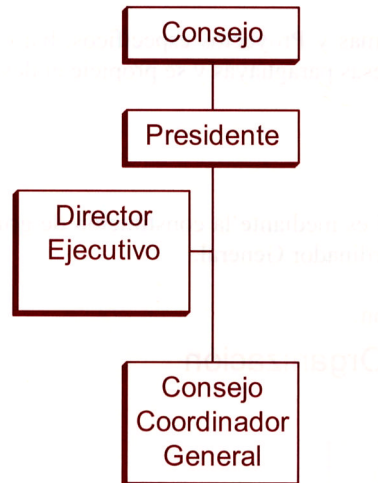
Trading par exportación: promover las exportaciones del país, facilitar el mercadeo, promover la marca país, promover ferias y misiones de negocios, potenciar la herramienta Internet para la generación de negocios y de exportación.

Educación Especializada: promocionar dentro de la Universidad y Centros de Enseñanza del país una mejor adecuación hacia los sectores prioritarios, impulsando prioritariamente el desarrollo tecnológico y la investigación científica, buscar ayuda externa especializada, generar la salida de becarios en el exterior, motivar hacia la certificación de la calidad en las empresas (ISO 900).

Recursos Financieros y Humanos: promocionar los programas de los diversos sectores y sensibilizar a los organismos nacionales e internacionales sobre los mismos, generar contactos internacionales para la utilización de recursos humanos especializados en las áreas prioritarias.

COMPOSICIÓN ACTUAL DEL CONSEJO DIRECTIVO Y MIEMBROS DE AD:

Sistema Interno de Organización



Consejo Directivo

Presidente

LIC. VICTOR VARELA ALLEGRETTI

Director-Gerente de PROFARCO S.R.L. empresa importadora y distribuidora de productos de consumo masivo, Director de SEGESA Seguro Generales S.A. Empresa Paraguaya de Seguros fundada en 1956.

Vice-Presidente

ING. LUIS LIMA MORRA

Directivo del CIE, actual Vicepresidente de la UIP., Presidente del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT), Presidente del CEDIAI, Profesor de la facultad Nacional de Ingeniería, Rector de la Universidad del CONOSUR.

Tesorero

SR. FERNANDO FERRES

Director de la empresa GLEMPAR, Exportadora de fibra de algodón, subsidiaria de GLENCORE INTERNACIONAL

Secretario

ING. JOSE RIVAROLA

Director Ejecutivo del CEDIAI Centro de Cooperación Empresarial y Desarrollo Industrial, Institución privada, independiente, sin fines de lucro, proveedora de servicios especializados en las áreas de desarrollo industrial y cooperación empresarial. Director Ejecutivo del EUROCENTRO DE COOPERACIÓN EMPRESARIAL de la Unión Europea. (Programa de Cooperación Empresarial y Fomento de las Inversiones entre la Unión Europea y América Latina.)

Miembros del Consejo

DR. RUBEN MUJICA

Director de la empresa LUMINOTECNIA, Ex-Vice Ministro de Comercio, Ex-Vice Presidente de la UIP.(Union Industrial Paraguaya), Miembro de la Cámara Junior del Paraguay.

DR. CESAR TALAVERA

Representante de la Oficina Nacional de enlace del Programa Bolívar en el Paraguay del BID (Organización no Gubernamental cuyo principal objetivo es el asesoramiento Empresarial y búsqueda de mercados externos), Director del CAES. (Centro de Adiestramiento En Servicios) Institución de enseñanza de nivel Técnico y Universitario, dependiente de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Asunción.

SR. OSCAR BIRKS

Presidente de la empresa de turismo INTER-EXPRESS, miembro activo de varias Cámaras de Comercio Bilaterales.

SR. MIGUEL MARTIN

Directivo de INTERTOURS, (operadora mayorista y turismo receptivo en el país).

DR. DERLIS ESTECHE

Especialista en el sector turismo, Ex-Director de la Dirección General de Turismo.

SR. FELIPE CAVALCANTI

Vice-Presidente y Gerente General del CITIBANK-PARAGUAY

ING. RONALDO DIETZE

Especialista en temas agrarios, Ex-Vice Ministro de Agricultura, Presidente y Profesor del CEPADES (Centro Paraguayo de Estudios de Desarrollo Económico y Social) Organización No Gubernamental sin fines de lucro dedicada a la formación y capacitación de Profesionales en el área Social y Económica. Institución auto financiada con el desarrollo de cursos y proyectos relacionados al área.

DR. ARSENIO VASCONSELLOS

Directivo de la empresa frigorífica exportadora IPFSA. Presidente de la Cámara Paraguaya de Carne, Ex-Ministro de Agricultura y Ganadería.

DR. FRANCISCO VARELA

Veterinario, asesor y consultor de varias empresas ganaderas.

LIC. YAN SPERANZA

Director del Programa JUNIOR ACHIEVEMENT en el Paraguay (Fundación Internacional líder en el desarrollo de programas de educación económica y formación de emprendedores), Profesor en el Centro Educativo San Ignacio de Loyola y en la Facultad de Ciencias Contables y Administrativa de la Universidad Católica. Condecorado como "Joven sobresaliente año 1998", por la Cámara Junior del Paraguay.

SINDICO TITULAR

GERONIMO JOSE BASILIO PIROVANO PEÑA

Socio Principal de GESTIÓN EMPRESARIAL. (Empresa Paraguaya de Auditoria y Asesoría Integral de Empresas)

SINDICO SUPLENTE

NATALIO RUBINSZTEIN

Socio de BDO RUBINSZTEIN y GUILLEN Auditores Consultores.