

El papel del gobierno en el desarrollo económico: una reflexión a partir de la experiencia

Laura Guevara Domínguez¹

RESUMEN

El trabajo expone el aprendizaje obtenido como producto de años de trabajo gubernamental buscando opciones para impulsar el desarrollo económico competitivo de Jalisco. Se resumen los objetivos prioritarios que guiarían la política económica, así como las estrategias definidas para alcanzarlos; se examinan algunas de las herramientas aplicadas para motivar la cooperación orientada a lograr eficiencia colectiva en las cadenas productivas, y se revisan los resultados y aportes. Finalmente, se proponen reflexiones que se espera contribuyan a los esfuerzos para fortalecer encadenamientos productivos y el desarrollo económico.

Palabras clave: Jalisco, desarrollo económico, encadenamientos productivos, política gubernamental.

ABSTRACT

This paper brings forward the lessons learned as a result of years working in the government in search of alternatives to foster competitive economic development in Jalisco. A summary of main objectives that lead the economic policy is presented, along with the strategies defined to reach them. Some tools applied to drive cooperation oriented towards collective efficiency in commodity chains are examined, reviewing its results and findings. Finally, some reflections intended to contribute to the effectiveness of efforts made to strengthen commodity chains and economic development, are proposed.

Keywords: Jalisco, economic development, productive chains, state policy.

¹ Laura Guevara Domínguez, Directora General de la Asociación de Fabricantes de Muebles de Jalisco, AFAMJAL.

INTRODUCCIÓN

El estado de Jalisco, por su ubicación geográfica, el talento de su gente y la apertura comercial, en los últimos años ha logrado captar un importante flujo de inversiones, sus exportaciones se han intensificado, el empleo generado ha resuelto en gran medida el problema de los empleos perdidos en la segunda mitad de la década de los 90, la oferta educativa se ha incrementado de manera significativa, los esquemas de comercialización han contribuido a la transformación de la estructura productiva.

No obstante lo anterior, existen evidencias que no se pueden soslayar, de que una gran parte de las empresas del estado se encuentra en dificultades para competir eficazmente en el mercado globalizado. La desarticulación entre las micro y pequeñas empresas, que son la base de la estructura productiva, entre éstas y los organismos gubernamentales, su aislamiento respecto de las instituciones de representación gremial, y la desvinculación de las instituciones del conocimiento, hacen aún más complejo el desarrollo empresarial y local.

Esta desarticulación multidimensional afecta directamente la capacidad de las empresas para incorporar estrategias de innovación y desarrollo tecnológico, restringe su poder de negociación –con otros eslabones de las cadenas productivas, con organismos de apoyo, con instituciones financieras– limita su acceso a nuevos mercados, lo que resulta en un detrimento de la competitividad económica de la región.

Por otra parte, se advierte que pocos sectores han recibido el beneficio de las nuevas inversiones, que las exportaciones de Jalisco las realizan un reducido grupo de empresas –multinacionales en su mayoría– y que la participación de los sectores locales de manufactura es cada vez más limitada con respecto al monto total de las exportaciones registradas.

Además, la infraestructura en el estado es insuficiente aún para lograr una distribución más equitativa de las inversiones. La falta de vías de comunicación y de centros de acopio y distribución, inciden en el desaprovechamiento de los recursos naturales y de la vocación productiva de las regiones.²

² Programa Sectorial para la promoción del desarrollo económico, Secretaría de Promoción Económica, 2001.

El propósito de este trabajo es compartir los aprendizajes y las reflexiones que fueron producto de varios años de trabajo intenso, desde el sector gobierno, en la búsqueda de respuestas y caminos para impulsar y fortalecer el desarrollo económico competitivo de Jalisco. Como contexto, se resumen los objetivos prioritarios establecidos en 2001 y que guiarían el actuar de la Secretaría de Promoción Económica, así como las estrategias definidas para alcanzarlos. Se examinan, a partir de la experiencia concreta, algunas de las herramientas que se aplicaron para motivar la cooperación y los acuerdos que llevaran a lograr una eficiencia colectiva en las cadenas productivas del estado, y se revisan los resultados y aportes de esas herramientas.

Finalmente, se propone una serie de reflexiones con las que se espera contribuir a los esfuerzos de promoción y fortalecimiento de los encadenamientos productivos y el desarrollo económico.

LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN JALISCO

Ante la evidente necesidad de fortalecer el tejido económico–social para elevar el nivel de competitividad del estado, la Secretaría de Promoción Económica, SEPROE, definió los siguientes objetivos prioritarios, plasmados en el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007³:

- a) Promover la inversión productiva en el estado, como medio para conservar e incrementar la planta productiva local y promover la generación de empleos.
- b) Impulsar el desarrollo regional equilibrado y sustentable, tomando en cuenta las potencialidades y complementariedad productiva de cada región.
- c) Generar oportunidades y condiciones para el desarrollo de la planta productiva del Estado, preferentemente para la micro, pequeña y mediana empresa por su alto impacto en la economía y el empleo en el estado, logrando promover su inserción en mercados internacionales.
- d) Fortalecer el desarrollo, innovación y adaptación de ciencia y tecnologías para ser aplicados en la industria manufacturera tradicional, así como para

³ Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007, Gobierno del estado de Jalisco, 2001.

generar nuevos conocimientos enfocados a la industria de alta tecnología y transferir desarrollo tecnológico a la sociedad en su conjunto.

- e) Fomentar el desarrollo de los sectores económicos presentes en el estado, promoviendo una mejor integración de las cadenas productivas, a través de acciones que fortalezcan la competitividad empresarial local.

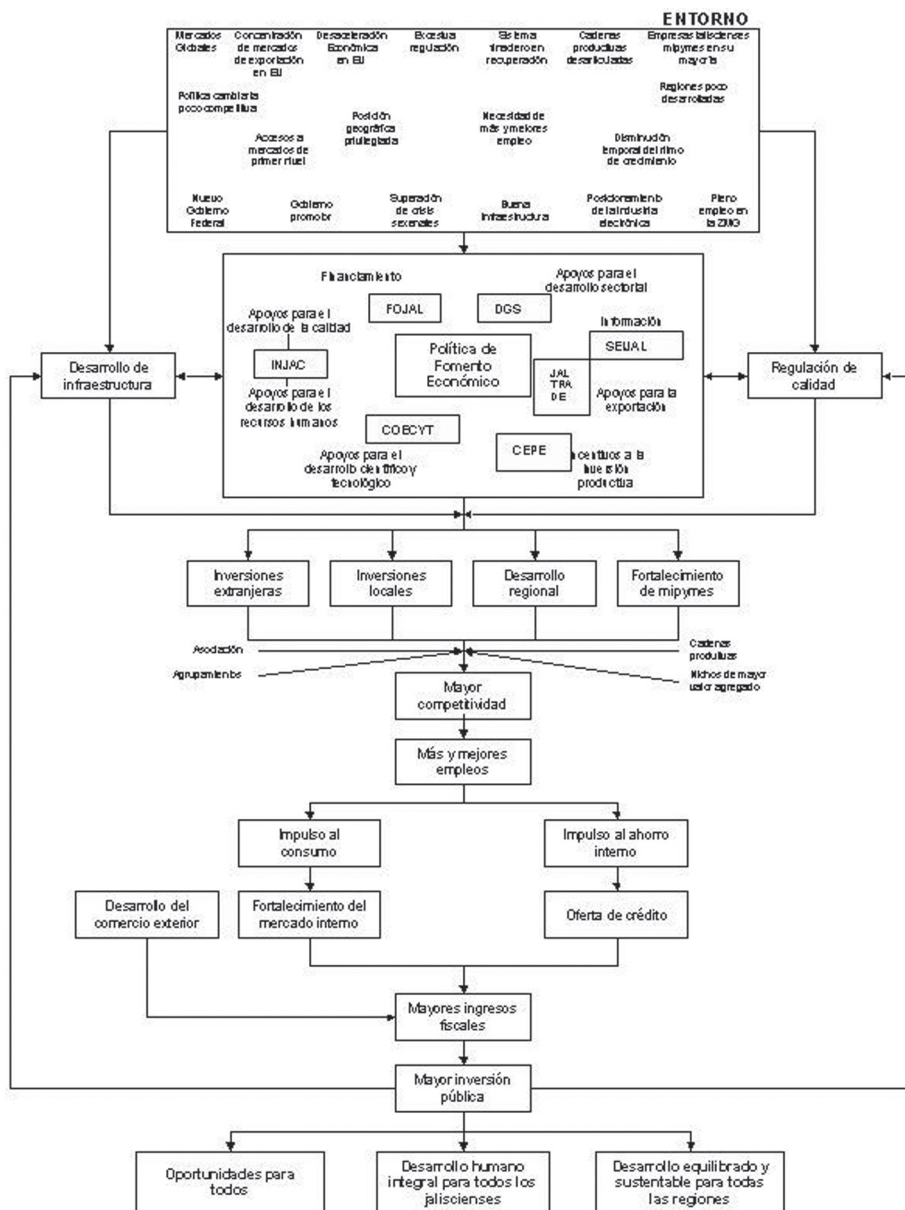
Para lograr los objetivos, se determinaron las siguientes estrategias y vertientes de acción:

1. Planeación del desarrollo económico sustentable de Jalisco.
2. Sistemas de Información para el desarrollo.
3. Desarrollo de Cadenas Productivas.
4. Infraestructura para el desarrollo.
5. Promoción del comercio interior
6. Promoción de inversiones y comercio exterior
7. Formación de recursos humanos
8. Investigación científica y tecnológica para el desarrollo
9. Sistema estatal de financiamiento
10. Promoción de nuevas actividades económicas (nueva economía o economía de nicho)
11. Mejora regulatoria
12. Eficiencia de la administración pública

La estructura organizacional de la SEPROE, diseñada durante la administración 1995-2001, constituyó la plataforma adecuada para promover de manera eficaz y eficiente el proceso necesario para lograr los objetivos planteados: cada una de las vertientes de acción era en sí misma una Dirección General de la SEPROE, o de alguno de sus organismos sectorizados. El cuadro 1 esquematiza la estrategia global de promoción del desarrollo adoptada.

Lo anterior, sin embargo, requería de un sistema de gestión integrado para desplegarse cabalmente, de un “Plan Maestro” que articulara las acciones al interior de la Secretaría, y que estas acciones estuvieran enfocadas hacia las demandas específicas de los actores que participan en la construcción del desarrollo, por encadenamiento, por región, por sector, y que estableciera las bases para enfrentar de manera estructurada, sistémica, los retos de la globalización.

Figura 1. Ámbitos de acción en el entorno estatal para la promoción del desarrollo económico



Fuente: Programa Sectorial para la promoción del desarrollo económico en Jalisco. SEPROE 2001.

Alcanzar la competitividad sistémica exige siempre de enormes esfuerzos de coordinación entre los actores del desarrollo, de acciones complementarias de los sectores público, privado y social y, sobre todo, de la definición de estrategias compartidas. Partiendo de esta premisa la SEPROE, a través de la Dirección General Sectorial, promovió entre los agentes económicos, sus organizaciones y las instituciones de educación la definición e integración conjunta de un programa de desarrollo para las cadenas productivas más relevantes en el estado.

PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO

A efectos de encauzar los esfuerzos para el diseño de ese “Plan Maestro” que se convertiría en la plataforma para la construcción de un modelo de desarrollo económico sustentable, basado en la definición de estrategias compartidas, en 2003 se inició la promoción de Talleres de Planeación Participativa⁴, para involucrar a los distintos segmentos de las cadenas productivas más representativas en el estado, buscando la participación de agentes e instituciones relacionadas con las mismas.

Como resultado de estos talleres, además de sentar las bases para formular programas por cadena productiva se esperaba obtener:

- ▶ Proyectos de integración productiva:
 - Integración vertical = desarrollo de proveedores / distribuidores
 - Integración horizontal = agrupamientos empresariales
- ▶ Estrategias de distribución / logística
- ▶ Estrategias de comercialización
- ▶ Mecanismos para facilitar el acceso al financiamiento
- ▶ Diseño de programas de capacitación por rama
- ▶ Determinación de proyectos de desarrollo científico-tecnológico
- ▶ Identificación de proyectos de inversión / coinversión

⁴ Los Talleres de Planeación Participativa fueron impulsados por el Director General de Planeación y Estudios Estratégicos de la Seproe, con el apoyo de consultores expertos en la metodología participativa.

Teniendo como orientaciones estratégicas:

- Vincular sistemas de producción con sistemas de mercado
- Integrar los sistemas locales-regionales
- Promoción de instancias público-privadas, intergubernamentales

Se realizó una intensa promoción entre las diferentes Cámaras y Asociaciones empresariales del estado, sin embargo, sólo se concretaron 8 talleres con enfoque de cadena⁵:

INDUSTRIA MUEBLERA

- Fabricantes de equipales en Zacoalco de Torres (diciembre 2002)
- Asociación de Fabricantes de Muebles de Ocotlán, AFAMO, (agosto 2003)
- Cámara de la Industria del Mueble de Jalisco, CIMEJAL,

INDUSTRIA ALIMENTICIA

- Rama confitería, (junio 2003)
- Rama panificación, (octubre 2003)
- Rama salsas (Yahualica), (febrero 2004)

INDUSTRIA MINERA

- Cadena del Ópalo y la Obsidiana, (julio 2003)
- Ladrillo-Teja (multiregional), (junio 2004)

OTROS

- Software (Zona Metropolitana de Guadalajara), (febrero 2004)

Se hizo un mapeo de los principales representantes de cada uno de los eslabones de las cadenas: proveedores de insumos, de materias primas, de servicios; empresas comercializadoras, agentes de distribución; fabricantes; instituciones de apoyo (universidades, organismos gubernamentales, Centros de Desarrollo Empresarial y/o tecnológico). A pesar de los esfuerzos realizados por la SEPROE

⁵ En razón de que este documento se enfoca en las acciones de la Dirección General Sectorial, así como en sus aprendizajes, la lista señalada comprende únicamente los talleres realizados con la participación de esa Dirección General. Adicionalmente se realizaron otros talleres promovidos por la Dirección General de Promoción Regional.

para convocar a grupos representativos de los diferentes eslabones de la cadena, la respuesta fue muy pobre o casi nula, principalmente por parte de las empresas proveedoras, las comercializadoras, y las de industrias relacionadas, por tanto, los participantes fueron primordialmente representantes del eslabón de manufactura y las instituciones de apoyo.

En términos generales se podría decir que pocos empresarios alcanzaron a comprender y asimilar el propósito de este esfuerzo participativo, la expectativa siempre presente de obtener beneficios inmediatos y la visión de corto plazo propició una falta de compromiso en las acciones de seguimiento, y por consiguiente, el logro de los objetivos definidos por los mismos participantes se percibió muy lejano y representaba un esfuerzo que les resultó demasiado complejo.

Resultados distintos fueron los obtenidos en el Taller del subsector de la Confitería, en el de los Equipales de Zacoalco y con los fabricantes de muebles de Ocotlán. En el primer caso, la presión del mercado –exigencia de certificación HACCP–, y en el segundo y tercero, la fuerte competencia y el “canibalismo” generado por la lucha por el mercado entre los productores, así como el poder asimétrico entre los eslabones de la cadena, fueron condiciones determinantes que actuaron como motores de los procesos que iniciaron a partir de los Talleres no queda claro si a favor de las redes o en contra. Adicionalmente, en estos casos existió la figura de un articulador comprometido⁶, con una clara visión y conocimiento del sector, que logró impulsar y concretar proyectos de comercialización, capacitación y redes horizontales, aunque sólo para un reducido grupo sectorial, no para todo el sector, y mucho menos para la cadena.

Transitar de la realidad de una cadena productiva (entendida como cadena fragmentada, con conflicto y hasta colusión entre eslabones, ejercicio de poder asimétrico) hacia la generación de cadenas o redes de valor, (cadena integrada, combinación de competencia y cooperación a nivel vertical y horizontal, especialización y articulación de los eslabones, complementariedad e interdependencia de los eslabones) es, sobre y ante todo, un largo y complejo proceso de aprendizaje por parte tanto de actores privados como públicos. Entonces, el mayor valor de

⁶ El Articulador es un profesional que cuenta con conocimientos del sector y que promueve la integración de grupos o redes de empresarios o productores buscando desarrollar proyectos de interés común. En general, podríamos decir que el articulador debe contar con un perfil más práctico que académico, poseer una combinación de antecedentes técnicos, credibilidad, mentalidad empresarial, sensibilidad social para producir proyectos de beneficio colectivo, y viables en el mercado.

los Talleres de Planeación Participativa fue que constituyeron una importante herramienta para propiciar un espacio de diálogo que contribuyó a lograr una mejor comprensión del entorno económico, a fundamentar la importancia de una perspectiva de encadenamiento y, en el mejor de los casos, a orientar la visión de los participantes hacia los beneficios de trabajar de manera conjunta en la concreción de un proyecto determinado.

La motivación para la acción concreta, sin embargo, estuvo muy lejos de generarse a partir de un encuentro entre representantes de los diferentes eslabones de un encadenamiento. Habrá que encontrar soluciones pertinentes para cada caso y tratar de responder muchas preguntas: ¿Cómo lograr que los actores (funcionarios, empresarios) cambien sus modelos mentales? ¿Cómo generar el aprendizaje para comprender qué es una cadena, qué beneficios trae consigo la cooperación, cómo coordinar la integración de cadenas, porqué es mejor abstenerse de logros cortoplacistas y orientarse hacia objetivos estratégicos?

Desde la Dirección General Sectorial se plantearon dos vertientes de acción en un esfuerzo por encontrar una solución a esas preguntas:

1. El diseño de Programas de Competitividad Sectoriales⁷
2. La Articulación Productiva a partir de la construcción e impulso de redes empresariales.

Programas de Competitividad Sectoriales (PCS)

Con base en la experiencia obtenida en los Talleres de Planeación por Cadena, cuyos resultados evidenciaron la dificultad de lograr acuerdos de colaboración a lo largo y ancho de las Cadenas Productivas se inició un proceso para diseñar de forma conjunta un programa integral sectorial. El objeto fue canalizar los esfuerzos y recursos públicos y privados en torno a los factores clave para el desarrollo de los sectores, iniciar el proceso de aprendizaje promoviendo espacios de participación y coordinación de los agentes económicos y de sus organizaciones, y así generar una acción colectiva que posteriormente trascendiera los límites sectoriales y llevara a la adopción de acuerdos en la Cadena.

⁷ El nombre “Programas de Competitividad” es genérico, e implicó la definición concertada de metas, estrategias, líneas de acción, responsables e indicadores.

Además, la propuesta de realizar un programa integral a partir de las necesidades y expectativas de los empresarios, tenía como propósito convertir ese programa en una partitura que lograra poner en sintonía las acciones que desde diferentes trincheras se realizan en el proceso económico de los sectores y se tradujera en un concierto, optimizando esfuerzos y recursos humanos y materiales de cada uno de los actores: gobiernos en sus tres niveles, iniciativa privada, sector social.

Los PCS fueron estructurados a partir del esquema organizacional de la SEPROE, que estaba constituida de manera tal, que cada Dirección General era en sí misma una estrategia de desarrollo para las empresas: Financiamiento (FOJAL), Incentivos para el Desarrollo (CEPE), Calidad (INJAC), Internacionalización de las Empresas (JALTRADE y CIDUE), Información (SEIJAL), Tecnología (Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco, COECYTJAL), Planeación y Estudios Estratégicos, Promoción a la Inversión, Comercio Interior y Abasto, Desarrollo Sectorial, Desarrollo Regional. Estas Direcciones Generales o estrategias se convirtieron en los Ejes Estructuradores de los PCS, de tal forma que los Directores Generales se convertían, de manera natural, en los líderes de cada uno de los Ejes por parte del sector público.

El proceso se operó con los sectores Calzado, Vestido, Mueble y Joya, que fueron quienes respondieron a la convocatoria de la SEPROE, y con el propósito de contar con líderes comprometidos del sector privado para cada Eje Estructurador (Tabla 1) se realizaron jornadas de trabajo con los Consejos Directivos de las Cámaras y se conformó una figura de apoyo llamada Comités Mixtos Sectoriales,⁸ cuyo objetivo primordial era definir prioridades en los Ejes a trabajar, designar líderes para cada eje, evaluar los programas de trabajo definidos y coordinar las acciones.

De igual forma, se involucró a representantes de Instituciones de Educación, para plantearles el esquema de trabajo, enriquecerlo con sus propuestas e invitarles a participar integrándose en los Comités Mixtos Sectoriales.

Se llevaron a cabo una serie de talleres por Eje Estructurador, en los que participaron los empresarios designados por las Cámaras para cada tema o Eje

⁸ Formaron parte de los CMS, por parte de la Cámara, el Presidente, un Consejero y dos empresarios de reconocido prestigio; por parte de Seproe, el Secretario y el Director General Sectorial, además de un consultor con experiencia en el sector y un representante de alguna Institución de Educación.

Tabla 1. Estructura de los programas de competitividad sectorial

Ejes estructuradores	Líder sector privado	Líder sector público Direcciones generales
Integración productiva Desarrollo sectorial		Sectorial
Reactivación del mercado interno		Comercio interior y abasto
Promoción de exportaciones		JALTRADE-CIDUE
Tecnología, innovación		COECYTJAL
Información		SEIJAL
Capacitación-calidad		INJAL
Financiamiento		Proyectos de inversión, infraestructura y financia- miento (PIIF) / FOJAL
Infraestructura / incentivos a la inversión		CEPE / PIIF
Marco regulatorio		Mejora regulatoria
Promoción de inversiones		Promoción de inversiones
Desarrollo regional		Promoción regional

Fuente: Elaboración propia con base en el proyecto de la Secretaría de Promoción Económica, Jalisco.

(Líderes Sector Privado), los funcionarios de SEPROE responsables del tema (Líderes Sector Público), y en algunos casos, representantes de Instituciones de Educación. Los talleres tuvieron como insumos los estudios sectoriales realizados por la Secretaría de Promoción Económica, los diagnósticos Tecnológicos del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (COECYTJAL), las Encuestas de Coyuntura del Sistema Estatal de Información Jalisco (SEIJAL), los resultados de los Talleres de Planeación Participativa en el caso de la Industria del Mueble, así como información sectorial proveniente de diversas fuentes.

De esta manera, se generaron los objetivos, estrategias y acciones específicas, así como responsables, tiempos de realización e indicadores de evaluación que conformaron los Programas para la Competitividad de los sectores mencionados.

En este proceso fue fundamental el aprendizaje cruzado que se obtuvo a partir del conocimiento de las necesidades específicas y las expectativas de los

empresarios, así como de los factores limitantes e impulsores existentes tanto a nivel de las unidades productivas como a nivel local y regional para la construcción del desarrollo de los sectores.

Los Programas representaron marcos de referencia que reflejaban un solo momento en el largo y complejo proceso de aprendizaje, integración y reestructuración de cadenas, por lo que tendrán que cambiar de acuerdo a las nuevas situaciones que el aprendizaje mismo fuera generando.

Ahora bien, las partes del rompecabezas estaban clasificadas, empezaban a encajar y teníamos un marco de referencia, sin embargo, faltaba la pieza clave: la acción concreta, que requiere que los actores se coordinen y construyan de “abajo hacia arriba” las ventajas ganar-ganar sobre las bases de la integración, formulen acciones conjuntas y aprendan a partir de ellas. Desde la Dirección General Sectorial se consideró que la generación de redes empresariales sería la plataforma a partir de la cual podría motivarse esta participación activa.

Impulso a la generación de redes empresariales

Como se mencionó, los Talleres de Planeación Participativa por Cadena jugaron un rol importante en la sensibilización de los actores hacia un enfoque de cadena. De igual forma, las jornadas de trabajo alrededor de la definición de los Programas de Competitividad hicieron un gran aporte en la conformación de una visión orientadora y de objetivos concretos, sin embargo, el alcance en términos de movilización siguió siendo limitado.

Tomando en cuenta que las empresas de Jalisco presentan una considerable falta de integración y un marcado rezago respecto a sus posibilidades competitivas, se consideró importante forjar sistemas empresariales que generaran soluciones alineadas a un funcionamiento en red que fuera la base para transitar de una cadena productiva a la conformación de cadenas de valor. La actividad eficiente de una red tiene algunos efectos que pueden funcionar como motores en ese tránsito: acceso a economías de escala, tecnología, capacitación, nuevos mercados (posicionamiento de marca), innovación generada por el intercambio de conocimientos y experiencia, mayor capacidad de negociación con clientes, proveedores, instituciones y, fundamentalmente, fortalecer el tejido social del territorio en que se encuentren, generando relaciones de cooperación y coordinación.

Se partió de la hipótesis de que el conjunto de empresas competitivas –que aprenden e innovan de forma continua, con capacidad de respuesta al cambio– influirán en sus respectivas industrias o sectores haciendo que estas industrias “presionen” al gobierno para potenciar su desarrollo, contribuyendo así a generar un área base competitiva.

En ese orden de ideas, se inició una acción inductiva para la creación y el desarrollo de redes empresariales, en la que, dada la falta de compromiso y desconfianza entre los empresarios, reforzada por la incertidumbre económica y la desarticulación social, muy pronto fue clara la necesidad de formar en el tema tanto a funcionarios como profesionales independientes relacionados con la labor de promoción económica sectorial y regional, de tal manera que actuaran sistemáticamente como articuladores en sus proyectos para promover relaciones más eficientes entre las empresas, acelerar sus procesos de aprendizaje, sentar las bases para alcanzar economías de escala e incrementar sus ventajas competitivas.

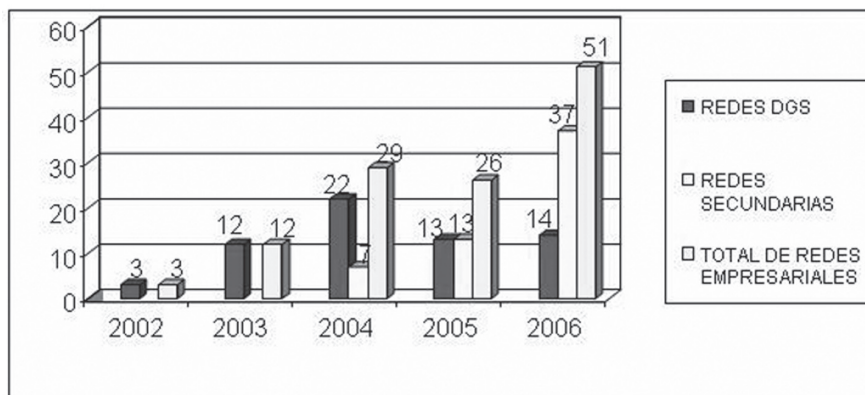
A efectos de fortalecer y profesionalizar a los agentes promotores del desarrollo, a partir del 2002 se inició un programa de Cursos de Formación de Articuladores, y en los que se contó con la participación de diversos organismos: CEPAL, PNUD, ONUDI, ITESO, ITESM.

Los Cursos evolucionaron de acuerdo a los aprendizajes generados en cada etapa adecuándose a las necesidades específicas detectadas. El enfoque que los caracterizó, más allá del aprendizaje de una metodología –que en términos reales es una orientación, toda vez que la complejidad del entorno económico no se adapta a modelos– fue la construcción del sujeto, de tal forma que sea capaz de asumirse como actor clave en el proceso de desarrollo.

Como producto de esta preparación, la Dirección General Sectorial promovió 51 proyectos de redes horizontales y verticales de manera directa (a través de los Directores Sectoriales)⁹ e indirecta (gestión de articuladores provenientes de los cursos), con los resultados que se pueden apreciar en la gráfica 1.

En la mayoría de las redes impulsadas hubo resultados concretos: compras en común, acceso a consultoría especializada, inversiones conjuntas en capacitación, promoción compartida, estrategias comunes de comercialización, ingreso a

⁹ Los directores sectoriales son agentes gubernamentales del Estado que trabajan en vinculación con cámaras u organismos empresariales o directamente con los empresarios y cuyo propósito fundamental es contribuir al desarrollo de los mismos.

Gráfica 1. Número de redes impulsadas por la DGS

Elaboración propia con datos de la DGS de SEPROE

nuevos mercados, pero sobre todo, un incremento significativo de la capacidad emprendedora, entendida como una asunción de la responsabilidad del propio desarrollo, una clara conciencia sobre la importancia de coordinarse y colaborar en el logro de objetivos comunes, y una perspectiva más amplia del actual entorno económico, así como de las oportunidades y amenazas que trae consigo.

Es importante señalar que, aunque algunas redes se desintegraron, muchos de los empresarios que participaron en ellas empiezan a buscar la integración con sus pares y a acercarse al gobierno con proyectos conjuntos, ahora más conscientes de que no pueden permanecer alejados de la interacción con los demás actores que inciden en la competitividad, y de que la eficiencia de la cadena entera es decisiva, porque al consumidor final sólo le interesa el desempeño colectivo de la cadena, y no el esfuerzo individual de una sola empresa.

REFLEXIONES FINALES

El desarrollo económico es un proceso que involucra un sinnúmero de variables, por lo que es primordial diseñar de manera consensada con los actores una visión orientadora de los posibles escenarios futuros, que señalen las estrategias que

puedan conducir hacia la construcción de esos escenarios con una conciencia de crear, más que anticipar, el futuro a partir de las características propias de cada encadenamiento.

En este sentido, las acciones y propuestas planteadas –los Programas de Competitividad, la formación de articuladores y la generación de redes empresariales– constituyeron un primer planteamiento para lograr alinear los esfuerzos, recursos y visiones de los diversos actores que participan en el desarrollo, para definir metas a corto plazo que permitan evaluar los resultados, aprender de ellos, replantear el siguiente paso y así sucesivamente.

Resulta entonces fundamental, que de estas acciones y propuestas se apropien los liderazgos reconocidos por el ámbito empresarial, académico y gubernamental, para fortalecer la acción y aprovechar el trabajo realizado de “abajo hacia arriba”, principalmente con las redes empresariales.

En el ánimo de contribuir al desarrollo de la competitividad, comparto las siguientes reflexiones, producto del aprendizaje en la acción:

Las acciones realizadas para iniciar el tránsito de una cadena productiva hacia una cadena de valor¹⁰, tanto para el caso de los Talleres de Planeación Participativa como para la definición de Programas de Competitividad Sectoriales partieron del gobierno, con los resultados que hemos visto. El sector privado, sin embargo, debe tener la iniciativa de la integración de cadenas, porque:

- Conocen su negocio, saben dónde están los beneficios y los riesgos, además de que son los primeros beneficiados.
- Tienen mayor información sobre las características de las relaciones entre empresas, cuellos de botella, factores limitantes e impulsores, etc.
- La coordinación entre los actores es una condición necesaria para transitar de una cadena productiva (desarticulada) a una cadena de valor, y la coordinación sólo se logra con la participación comprometida de los empresarios. La motivación, como constatamos en los casos de la rama de Confeitería y los fabricantes de Equipales, viene de afuera en la forma de presión del mercado y la competencia (local, nacional e internacional), el gobierno (en un rol estratégico y normativo) y la sociedad (consumidores que requieren cada vez más servicio, calidad y precios competitivos).

¹⁰ De acuerdo a las definiciones propuestas en la página 5.

No obstante, es evidente que tales motivaciones, por sí solas, no están generando los resultados esperados en términos de competitividad, por lo que resulta fundamental el papel del gobierno, que debe:

- a) Orientar a los actores privados, mediante una clara visión y estrategia de desarrollo, enfocando los esfuerzos sobre las fortalezas competitivas de cadenas y redes. Es importante la presencia de procesos participativos, en los que se definan “Programas para la Competitividad” como marcos de referencia, que contribuyan a la definición de una Política Industrial para el Estado. De ahí la importancia de las redes empresariales, donde el gobierno puede acercarse a la realidad concreta de las pymes, y generar un sistema de retroalimentación y aprendizaje continuo que oriente la inversión pública a partir de la articulación micro-meso-macro.
- b) Disminuir los costos de transacción explicitando la información estratégica y capacitando sobre aspectos clave: características específicas de la competencia y el mercado, tecnologías, amenazas, oportunidades.
- c) Impulsar el proceso de aprendizaje micro y meso encargándose de:
 - La capacitación de profesionales privados y públicos (articuladores) que jueguen roles muy precisos en el proceso de transición, y que se asuman como actores clave del desarrollo,
 - Propiciar espacios de diálogo entre empresarios y entre éstos y los organismos de apoyo (Instituciones de Educación, Centros de Servicio, etc.), para intercambiar información, identificar áreas comunes de interés, contribuyendo a fomentar la cultura de participación,
 - La profesionalización de los “tomadores de decisiones” del ámbito gubernamental, lo que implica el desarrollo de habilidades que permitan sustituir dirigentes por verdaderos líderes, que sean capaces de adecuar las estrategias al cambio permanente y que forjen visiones compartidas que se conviertan en plataformas para la competitividad de las empresas / sectores / cadenas situadas en sus territorios. Líderes que sean capaces de repensar continuamente sus estrategias en función de los complejos procesos del entorno, y de crear, más que anticipar, el futuro.
 - La construcción de los actores sociales que conduzca al logro de acuerdos de cooperación comprometida.
- d) Apoyar la coordinación de los actores.

- e) Co-invertir tanto en proyectos productivos como en capacitación y asistencia técnica para la concreción de objetivos conjuntos que lleven a obtener los beneficios colectivos previstos.
- f) Institucionalizar los procesos de aprendizaje.

Por último, es importante tener en cuenta que el desafío del desarrollo no se reduce a determinar las acciones más compatibles con los fines más deseados, por ejemplo incrementar el PIB, o disminuir el desempleo, sino a determinar lo que es viable, tanto en términos de las condiciones estructurales prevaletentes, como de la capacidad de los sujetos involucrados en él. Y en este sentido, es fundamental invertir recursos para construir una sociedad como sujeto responsable y capaz de forjar realidades y no percibirla sólo como una variable más a considerar.

BIBLIOGRAFÍA

- AZUA, Jon (2000) *Alianzas cocompetitivas para la nueva economía*. Madrid: Ed. McGraw Hill.
- CIMOLI, Mario, Beatriz García, Celso Garrido (Coords.) (2005). *El camino latinoamericano hacia la competitividad. Políticas públicas para el desarrollo productivo y tecnológico*. México: Ed. Siglo XXI.
- DORYAN, Eduardo, *et. al.* (1999) *Competitividad y Desarrollo Sostenible: Avances conceptuales y orientaciones estratégicas*. CLACDS-INCAE.
- NONAKA, I. y H. Takeuchi (1995) *The knowledge-creating company*, Oxford University Press, New York.
- OCDE (1999) *Redes de empresas y desarrollo local. Desarrollo Territorial*.
- ONUDI (2002/2003) *Competir mediante la innovación y el aprendizaje, Informe sobre el desarrollo industrial*.
- PIETROBELLI, C. y R. Rabellotti (2004) *Upgrading in clusters and value chains in Latin America: the role of policies*. Inter-American Development Bank.
- SECRETARÍA DE PROMOCIÓN ECONÓMICA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO (2001) *Programa sectorial para el desarrollo económico en Jalisco*. SEPROE, México.
- STUMPO, Giovanni (1997) *Encadenamientos, articulaciones y procesos de desarrollo industrial. El mercado de valores*, NAFIN.

VISSER, Evert-Jan (2006) *La política de integración de cadenas agroalimentarias y de pesca en México: Análisis de impacto y estrategia para el mediano y largo plazo*. México: FAO.

ZEMELMAN, Hugo (2000) *Problemas antropológicos y utópicos del conocimiento*. México: El Colegio de México. 2ª ed.