

Nuevas herramientas para la competitividad

Análisis de los Convenios
de Competitividad Exportadora

TÍTULO: Nuevas herramientas para la competitividad.

Análisis de los Convenios
de Competitividad Exportadora

ISSN: 1856-2272

ISBN: 980-6810-10-4

DEPÓSITO LEGAL: If743200565883.12

EDITORES: Luis Chang Chang Fun

AUTOR: Andres Langebaek

El material de este libro forma parte del
Programa de Apoyo a la Competitividad
de la Vicepresidencia de Estrategias
de Desarrollo de la CAF

CORRECCIÓN Y REVISIÓN DE TEXTOS: Isabel Arroyo

DISEÑO GRÁFICO: Claudia Leal (www.creaturas.net)

IMPRESIÓN: Panamericana Formas e Impresos

El objetivo de esta publicación es divulgar
los resultados de proyectos del
Programa de Apoyo a la Competitividad de la CAF.
Las ideas y planteamientos contenidos
en la presente edición son responsabilidad
de sus autores, por lo que no comprometen
la posición oficial de la institución.

La versión digital de esta publicación se encuentra en:
www.caf.com/pac

pac@caf.com

© Corporación Andina de Fomento

Índice

Prólogo	5
Introducción	7
I. Los convenios: Antecedentes y razón de ser	11
Una iniciativa con precedentes	13
Mirando al mundo	15
Cómo se hace un convenio	17
Al tablero	19
II. ¿Qué encontró el análisis?	23
“Una buena idea”	23
Diagnóstico y compromisos	25
Organización y funcionamiento	29
¿Son los que están y están los que son?	33
Convenios y políticas sectoriales	34
¿Y qué pasó con la asociatividad empresarial?	36
En busca de líderes	38
Mayor compromiso	42
Sí hay resultados	44
Cómo mejorar	47

En resumen	50
Hacia la competitividad como política de Estado	51

Prólogo

La calidad de las instituciones de un país es determinante para la existencia de empresas competitivas. Douglass North, Premio Nóbel de Economía, sostiene que las reglas formales e informales que constituyen las instituciones inciden decididamente en el desempeño de una economía. De esta manera, en los países desarrollados las instituciones han permitido el cumplimiento de los contratos y el respeto a los derechos de propiedad. Se propicia, así, un clima de estabilidad de largo plazo y se reducen los llamados costos de transacción. Ello, a su vez, hace posible la especialización, un mayor flujo de inversiones y el crecimiento económico en un horizonte de largo aliento.

Las instituciones en los países andinos son, en general, muy débiles, tal como lo muestran las cifras del Foro Económico Mundial para el año 2005: en conjunto, los países de la región andina están por debajo del 70% de los países incluidos en la muestra del Subíndice de Instituciones del Índice de Competitividad para el Crecimiento .

Resulta, por tanto, imperativo reforzar las instituciones y velar por un clima de negocios propicio a la atracción de inversiones y el florecimiento empre-

sarial. Las instituciones más importantes para el desarrollo son aquellas que aseguran que los individuos y las empresas puedan beneficiarse de sus esfuerzos productivos y estén dispuestos a invertir en educación, tecnología y capital físico.

Como parte de sus actividades en esta área, el Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC), iniciativa de la CAF que busca comprender, difundir y construir los principales fundamentos de la competitividad, ejecutó tres proyectos.

En Bolivia, el PAC llevó a cabo el proyecto Registro Único de Empresas (REUNE) o ventanilla única para el empresario. En Colombia, el PAC desarrolló un proyecto de análisis de siete convenios de competitividad, planteando recomendaciones significativas para el mejor desempeño de los agentes involucrados. Por otro lado, el establecimiento de la Red Venezuela Sí Compite, patrocinada por la CAF, ha permitido el trabajo coordinado de un buen número de organizaciones venezolanas en diferentes áreas y ha hecho posible generar el compromiso del público en favor de estos temas.

La serie *Fortalecimiento Institucional y Mejora del Clima de Negocios* de la Colección PAC persigue documentar estas tres experiencias, las cuales ponemos a su disposición.

Introducción

No es fácil sentar alrededor de una misma mesa a funcionarios estatales con fabricantes, proveedores y demás eslabones de una cadena productiva para que entre todos encuentren formas concretas de mejorar la competitividad de su sector. Además de la dificultad de reunirlos, cada parte tiene un lenguaje, una visión y unos intereses inmediatos que son en muchos casos divergentes.

A pesar de todo, el esfuerzo de crear estos espacios vale la pena, pues son una magnífica oportunidad para promover la asociatividad empresarial y darle una dinámica diferente a la interacción entre el gobierno y los sectores productivos.

Colombia cuenta desde finales de la década pasada con un instrumento dirigido precisamente a promover el trabajo conjunto del sector público y el privado con miras a fortalecer las diferentes cadenas productivas y orientarlas hacia los mercados externos. Se trata de los Convenios de Competitividad Exportadora, promovidos por la administración de Andrés Pastrana dentro del desarrollo de su Política Nacional para la Productividad y la Competitividad.

El gobierno de Álvaro Uribe expresó desde sus inicios el propósito de darle continuidad a dicha política, la cual ha sido reconocida dentro y fuera de Colombia como un avance en la dirección adecuada y como una experiencia que puede servir de referente para otros países de la región que estén interesados en promover la competitividad.

Los convenios son una de las herramientas principales –aunque no la única– de esta Política. Su puesta en práctica se ha enfrentado con las dificultades a las que nos referimos al principio y, debido a lo novedoso del mecanismo, se ha tenido que aprender de los errores y corregir sobre la marcha. Se trata, en resumen, de una herramienta en construcción.

Entre septiembre y diciembre de 2002, por iniciativa del Programa de Apoyo a la Competitividad de la CAF, se llevó a cabo un análisis de la forma en que los convenios estaban siendo percibidos por los empresarios, gremios y funcionarios públicos involucrados en ellos. El objetivo fue identificar los aciertos y dificultades del mecanismo y contribuir así a su fortalecimiento.

El proyecto “Análisis de los Convenios de Competitividad Exportadora” se inscribe en uno de los propósitos que se fijó la CAF en la segunda fase de este Programa: contribuir al fortalecimiento de las instituciones para la competitividad.

La elaboración del estudio estuvo a cargo de la Corporación Calidad, un centro nacional de desarrollo tecnológico especializado en tecnologías de gestión, que pertenece además a la Red Colombiana de Centros de Productividad.

Desde principios de 2003, los resultados del análisis se le han presentado al Ministro de Comercio, Industria y Turismo, al Viceministro de Desarrollo

Empresarial, y a los integrantes de los 41 convenios firmados hasta el momento. Todo como parte de un proceso en el que se están repensando los convenios y buscando formas de que cumplan mejor con sus objetivos.

La CAF, además de aportar el diagnóstico, está haciendo algunas contribuciones concretas, como el apoyo al desarrollo de metodologías de construcción de asociatividad.

También se ha contribuido a dar a conocer la experiencia en la región, por medio de presentaciones de los resultados del análisis a otros entes multilaterales y a instituciones de otros países de la región.

I. Los convenios: Antecedentes y razón de ser

Entre lo grande y lo pequeño

La adopción de esquemas como el de los convenios responde a una nueva manera de entender el porqué un país es competitivo. La respuesta tradicional hace una repartición de responsabilidades entre el Estado y los empresarios, en la que al primero le corresponde garantizar por medio de la legislación y las políticas un ambiente favorable a los negocios. Los empresarios, por su parte, deben concentrarse en hacer productivas sus empresas. Es decir, para esta concepción, el Estado se ocupa de los temas “macro” y los empresarios del nivel “micro”.

Bajo este supuesto, las relaciones entre los sectores productivos y los gobiernos se dan sobre todo para presionar la adopción de las medidas que se consideren más convenientes para la buena marcha de los negocios. Dichas medidas incluyen aspectos como la estabilidad macroeconómica, la seguridad jurídica, el orden público, las políticas fiscales y aduaneras, la protección de la propiedad, incluyendo los derechos de autor y la construcción de infraestructura.

Sin embargo, entre el universo macro y el micro hay un espacio interme-

dio. Las empresas no hacen negocios solas, se mueven en un entorno de relaciones: con la competencia, con los proveedores, con las empresas vecinas, con los clientes, con diseñadores, investigadores y tecnólogos. Es en este nivel que podríamos llamar “meso” donde se suele generar la mayoría del conocimiento y la capacidad de innovación.

Según esta forma de ver las cosas, no son ni los países ni las empresas los que se desempeñan con éxito en los mercados internacionales: son las aglomeraciones de firmas e instituciones, o sistemas de gestión de conocimiento, las que en realidad compiten.

Pensemos, por ejemplo, en la industria de las confecciones. Producir vestidos que sean cotizados en los exigentes mercados internacionales no es sólo un logro de la empresa que los confecciona, sino de otra serie de industrias que van desde quienes hilan las fibras y hacen las telas hasta quienes fabrican los botones y los herrajes. Además de trabajar con una calidad uniforme, se necesita que todas ellas tengan algún grado de consenso sobre las características del producto final; que estén al tanto de las tendencias globales de la moda y que sean capaces de crear en conjunto diseños novedosos. Estos procesos no se dan únicamente en sentido vertical (entre proveedores y fabricantes). En realidad, se facilitan cuando hay una concentración de empresas similares trabajando en el mismo sentido.

Esto obliga a adoptar una nueva visión empresarial en la que los empresarios no toman el entorno (los insumos que se consiguen en el mercado, las tendencias de la moda, etc.) como un dato, sino que buscan influir en él. Para eso tienen que aprender a asociarse y a compartir información.

En este nivel “meso” de la competitividad el Estado tiene también un papel importante que consiste sobre todo en coordinar y facilitar los procesos.

La participación del gobierno provee además espacios neutrales frente a posibles intereses contradictorios del sector privado. Como por ejemplo el temor de las empresas pequeñas frente a las empresas grandes.

El análisis de la experiencia de los convenios permite darnos una idea de qué tanto han avanzado los empresarios y las instituciones colombianas en la adopción de esta nueva visión de la competitividad.

Una iniciativa con precedentes

El proceso de apertura e internacionalización que vive Colombia desde principios de los noventa obligó al país a abordar el tema de la competitividad de la producción nacional.

Después de dar los primeros pasos en la liberalización de los mercados se hicieron evidentes los retos de competir en un mundo globalizado y en constante transformación tecnológica. Pronto se reconoció la necesidad de contar con una estrategia de país que permitiera el acceso y la permanencia de los productos colombianos en los mercados internacionales.

En 1995 se definió una Estrategia Nacional de Competitividad con un horizonte de acción de largo plazo que se planteó hasta el 2025. Fue el primer intento de convertir la competitividad en una política de Estado. Allí se describían acciones para promover los sectores productivos, redefinir el papel del Estado y la gestión pública, avanzar en la incorporación del componente tecnológico, mejorar la gestión, calidad y productividad, y fortalecer la competitividad sectorial y regional, entre otros.

La formulación de esta estrategia se destacó por su propósito de movilizar a todos los estamentos de la sociedad hacia un nuevo modelo de desarrollo, en busca de ventajas competitivas sostenibles a largo plazo.

En este contexto, se crearon los Acuerdos Sectoriales de Competitividad, directos predecesores de los Convenios de Competitividad Exportadora. Se definían como un instrumento estratégico para enfrentar los problemas relacionados con el crecimiento y competitividad de los diferentes sectores productivos, a partir de la concertación entre el empresariado, los trabajadores y el gobierno. Su esencia era “lograr la mejor utilización de los recursos productivos, un cambio de actitud frente a los problemas y sus soluciones, una acción más creativa en la introducción del cambio tecnológico y una mayor participación del sector laboral con el propósito de lograr un mejoramiento significativo en la productividad y mejores niveles de vida para la población en el marco de un desarrollo sostenible”.¹

En 1996, bajo el liderazgo del Ministerio de Desarrollo, se pusieron en marcha acuerdos sectoriales de competitividad en las cadenas Textiles-Confecciones, Siderúrgica, Metalmeccánica-Bienes de Capital y Pulpa-Papel-Industria Gráfica. Posteriormente, y con el apoyo del Ministerio de Agricultura, se suscribieron más acuerdos, principalmente de carácter agrícola.

Cada acuerdo contenía el diagnóstico y antecedentes de la cadena y planes de acción (expresados en términos de objetivos y estrategias) con respecto a tecnología, recurso humano, promoción de exportaciones, recursos financieros, solución de problemas inherentes a la cadena, supresión de restricciones de corte institucional, infraestructura y legalidad. Por último, establecía un seguimiento con respecto a los objetivos acordados.²

Algunas evaluaciones de estos acuerdos, en particular de los de primera generación, estiman que los objetivos y plan de acción trazados en ellos corresponden a una visión acertada en materia de mejora de la competi-

¹ Estrategia Nacional de Competitividad 1995- 2025. p. 111

² Documento CONPES No. 2899. *Los Acuerdos Sectoriales de Competitividad. Avances y retos.* Bogotá, 15 de enero de 1997.

tividad y productividad, pero que presentaron deficiencias en cuanto al cumplimiento de los compromisos.

Mirando al mundo

El Plan de Desarrollo del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) le dio a las exportaciones un papel estratégico, con el convencimiento de que éstas son determinantes para alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenidas. Sin embargo, como bien lo entendió el gobierno, una política de exportaciones sólo es exitosa si se cuenta con una economía competitiva a escala internacional.

Para desarrollar esta estrategia, se formuló un Plan Estratégico Exportador, según el cual la clave para el aumento efectivo de las exportaciones sería un aumento y diversificación de la oferta exportable por medio de la producción de bienes y servicios con alto valor agregado y alta competitividad en los mercados foráneos.

En ese momento los indicadores internacionales señalaban un retroceso de la competitividad del país durante los cinco años anteriores, lo que hacía urgente la adopción de una Política Nacional de Productividad y Competitividad. Ésta fue presentada en 1999 en Cartagena de Indias. En el documento de Política se fijaba como objetivo: “elevar la competitividad internacional de la producción colombiana, mejorando el entorno en el cual las firmas se desempeñan y toman decisiones, estimulando el uso eficiente de los recursos al interior de las firmas, promoviendo la localización de las firmas en lugares que les brinden economías externas y facilitando su toma estratégica de decisiones”³. Los verbos utilizados – promover, facilitar, estimular, mejorar el entorno– revelan la concepción subyacente del papel que debe cumplir el Estado en el incremento de la competitividad nacional.

³ *Política para la Productividad y Competitividad*. Cartagena de Indias, 1999. p. 6

Para la ejecución de la Política se proponía una estrategia conjunta entre los sectores públicos y privados, que abordara en todos los niveles (micro, meso y macro) los principales factores que afectan la competitividad. Se mencionaban aspectos como la estabilidad macroeconómica, la gestión aduanera, las políticas comerciales, la modernización de la infraestructura, el apoyo a la ciencia y la tecnología, la capacitación dirigida a aumentar la productividad empresarial, la articulación de *cluster* regionales y el desarrollo de sistemas de inteligencia de mercados.

Las otras herramientas

Junto con los convenios, la Política Nacional de Productividad y Competitividad creó otras herramientas para abrirle espacios en el país al tema de la competitividad. Estos son algunos de ellos:

Red Colombia Compite. Es un esquema de trabajo que articula esfuerzos y recursos entre sector público, privado y la academia para abordar tareas complejas que requieren un trabajo transversal en torno a temas de competitividad. La Red es liderada por la Presidencia de la República y es coordinada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con participación directa de un representante del sector privado.

Encuentro Nacional para la Productividad y la Competitividad. Es un evento inicialmente de periodicidad semestral, liderado por la Presidencia de la República a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el cual convoca a un grupo importante de empresarios del país, con el propósito principal de hacer seguimiento a los avances de la Política Nacional de Productividad y Competitividad. Hasta junio de 2004 se realizaron nueve encuentros, cada uno en una ciudad diferente del país. Estos encuentros sirvieron de marco para la firma de la mayoría de los convenios.

Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (Carces). Son instancia de concertación departamental, en las que tienen espacio representantes públicos, privados y académicos de la región. Buscan una regionalización de la oferta exportable. Se crearon treinta y dos (32) Carces en igual número de departamentos colombianos.

Debido al énfasis en el fomento a las exportaciones, el liderazgo de esta Política lo asumió el Ministerio de Comercio Exterior, si bien la ejecución

de sus estrategias y el desarrollo de sus instrumentos involucraron a otros ministerios y organismos del orden nacional y local.

Cómo se hace un convenio

Como dijimos al principio, los Convenios de Competitividad Exportadora son uno de los instrumentos con los que cuenta la Política Nacional de Competitividad y Productividad. Se definen como un “esquema de trabajo entre el sector privado y público, para integrar los eslabones de las diferentes cadenas productivas y lograr la orientación de las mismas hacia los mercados externos”. Su principal propósito es “remover limitantes de tipo vertical a la competitividad”; es decir, solucionar las dificultades que impiden una buena articulación entre los integrantes de las cadenas.

Los principales temas que se abordan en ellos son: capacitación, productividad, innovación y desarrollo tecnológico, financiamiento, comercio exterior, trámites y requisitos, y medio ambiente y producción más limpia.

Los convenios han sido liderados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo⁴, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. Adicionalmente, según las especificidades de cada convenio, se incorporan otras entidades gubernamentales.

Entre 1999 y 2002 se firmaron 41 Convenios de Competitividad Exportadora. De ellos, 32 tienen carácter nacional y los nueve restantes tienen como ámbito una región del país. En cuanto a la distribución por sectores, 11 corresponden a cadenas de servicios, 10 a bienes tradicionales y 20 a bienes “nuevos” o que no hacen parte de las exportaciones tradicionales. El universo que cubren los convenios es bastante variado y va desde el software

⁴ En el 2003 desaparecieron los Ministerios de Comercio Exterior y de Desarrollo y se creó el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

hasta la agroindustria. Existe incluso un Convenio de Competitividad para el Cluster de la Cultura Vallenata.

El proceso que lleva a la firma de un convenio comienza típicamente con la convocatoria a los gremios y a los empresarios de cada cadena productiva, así como a las entidades pertinentes del sector público. De acuerdo con la ex Directora de Productividad y Competitividad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Olga Patricia Roncancio, la experiencia de los Acuerdos Sectoriales de Competitividad había mostrado que para lograr una participación del sector privado realmente representativa, ésta no debía limitarse a las entidades gremiales sino debía involucrar directamente a los empresarios. Por ello, se quiso asegurar que en esta ocasión la convocatoria los incluyera a ellos. Sin embargo, como veremos más adelante, no ha sido fácil comprometer a los empresarios con una metodología de trabajo como la requerida por los convenios.

Una vez convocados, los representantes del gobierno y del sector privado elaboran de manera concertada la principal herramienta metodológica para el desarrollo de los convenios: las matrices de compromiso. En ella se consignan para cada tema una serie de acciones encaminadas a resolver los problemas detectados en la cadena y se señalan los responsables de ejecutarlas.

Luego de que la matriz de compromisos ha sido elaborada y aceptada por todas las partes, el gobierno, los gremios y los empresarios firman un documento que le da vida oficial al convenio.

En el caso de los convenios regionales se ha hecho énfasis en el fortalecimiento de *clusters* y se ha canalizado el proceso a través de los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (Carces). Estos foros, en donde

tienen asiento los empresarios, la academia y los representantes del sector público de cada región, se encargan de identificar los productos de la zona con mayores posibilidades de exportación en función de la dinámica internacional.

En la actualidad no todos los convenios están bajo la coordinación institucional del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. . La supervisión de los relacionados con el sector agrícola pasó al ministerio del ramo. En cuanto a los convenios regionales se ha buscado la sostenibilidad de su gestión por parte de las entidades y empresas de cada región.

A esto ha contribuido la voluntad de algunos gobiernos locales para involucrar las acciones definidas en los Planes Estratégicos Exportadores y en los Convenios de Competitividad regional dentro de sus planes de desarrollo.

Al tablero

Luego de tres años de haberse firmado los primeros convenios y con la coyuntura del cambio del gobierno nacional, se detectó la necesidad de valorar las experiencias que se habían tenido hasta el momento con el mecanismo.

El estudio contratado por la CAF se propuso conocer y analizar la opinión de las partes involucradas en los convenios sobre la concepción, planeación y operatividad de los mismos. Procuró además comparar los resultados obtenidos con los objetivos planteados inicialmente y, en caso de encontrar brechas entre los dos, identificar sus causas y sugerir ajustes.

Dado que hasta el momento se habían suscrito en total 41 Convenios de Competitividad Exportadora, era necesario seleccionar una muestra y a

partir de ella hacer el análisis y evaluación del universo de convenios. Para que dicha muestra fuera representativa, se buscó incluir convenios de cada una de las siguientes categorías:

- Primera y Segunda Generación: Según la fecha de suscripción del convenio y de quién partió la iniciativa.
- Origen: Nacionales y regionales.
- Naturaleza: De bienes y de servicios
- Categoría de Exportación: Tradicionales y no tradicionales.

De esta forma se eligieron para la evaluación siete convenios (VER RECUADRO). Los investigadores de la Corporación Calidad realizaron primero una revisión de la documentación disponible sobre los convenios y su articulación con la Política Nacional de Productividad y Competitividad. Adicionalmente, recolectaron información básica sobre los convenios de la muestra, como las matrices de compromisos y la situación general del sector.

Los convenios analizados

	Origen	Naturaleza	Categoría	Fecha Firma
Floricultura	Nacional	Bienes	Tradicional	Julio 2001
Algodón, Fibras, Textiles y Confecciones	Nacional	Bienes	Tradicional	Febrero 2000
Cuero – Manufacturas de cuero y calzado	Nacional	Bienes	Tradicional	Febrero 2000
Electrónica en la Zona Cafetera	Regional	Bienes	No tradicional	Febrero 2001
Clúster de Vivienda en Antioquia	Regional	Bienes	No tradicional	Julio 2001
Software y Servicios Asociados	Nacional	Servicios	No tradicional	Febrero 2001
Servicios de Logística y Transporte Terrestre	Nacional	Servicio	No tradicional	Julio 2001

Los primeros contactos se establecieron con los líderes de cada convenio dentro de los sectores público y privado. En la mayoría de los casos éstos son, de un lado, los gerentes de los convenios en el Ministerio de Comercio,

Industria y Turismo y, del otro, los directivos gremiales de cada sector. Con ellos se realizaron entrevistas sobre aspectos generales de los convenios que sirvieron de base para definir los criterios de evaluación y construir las preguntas para el sondeo de opinión.

El cuestionario elaborado abarcaba cuatro aspectos fundamentales de los convenios: concepción y formulación, organización y funcionamiento, liderazgo y resultados obtenidos. Además le pedía a los encuestados que enumeraran los principales problemas de los convenios y sugirieran soluciones.

Se encontró que quienes firmaron los convenios no siempre fueron las mismas personas o instituciones que participaron después en su desarrollo. Se decidió incluir entre los encuestados tanto a los signatarios participantes como a los no participantes, así como a quienes habían trabajado en los convenios aunque no los hubieran firmado.

Una vez obtenidos y tabulados los resultados del sondeo de opinión, se procedió a validarlos en un taller de retroalimentación, con la participación de actores tanto de los convenios tipos como de los demás convenios no incluidos en la muestra. El taller se dividió en dos actividades. En la primera se convalidaron los resultados del sondeo, de tal manera que fueran generalizables para el universo de los 41 convenios. En la segunda actividad, y teniendo en cuenta los resultados de la primera, se le solicitó a los participantes que formularan recomendaciones para el mejoramiento de los convenios.

Por último, los autores del estudio hicieron una revisión de los resultados obtenidos y plantearon sus propias recomendaciones.

II. ¿Qué encontró el Análisis?

“Una buena idea”

La primera gran conclusión del estudio es que la mayoría de los encuestados (el 82%) coinciden en considerar el mecanismo de los convenios como “la vía más expedita para emprender acciones conjuntas (sector público y privado) en busca de la competitividad”. Existen como veremos varios cuestionamientos a la forma en que se han puesto en práctica, pero en términos generales no se pone en duda la pertinencia del instrumento.

En los resultados de las encuestas es interesante discriminar las respuestas de los representantes del sector público de las del sector privado. En muchos casos los primeros tienen una visión más favorable –aunque no exenta de críticas– sobre los convenios.

Así ocurre con la opinión sobre la idoneidad de los convenios como mecanismo. Entre los funcionarios estatales las respuestas positivas llegaron al 88%, mientras que las del sector privado alcanzaron un 77%. De cualquier manera, en los dos casos se puede hablar de unos niveles de aprobación altos.

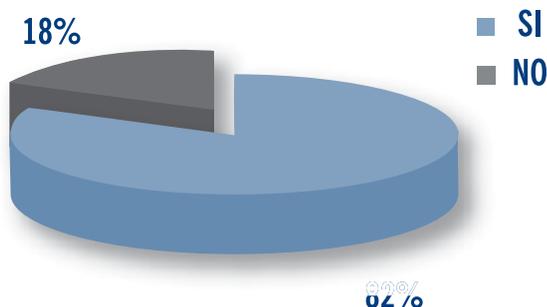
En el taller se ratificó este resultado y hubo consenso en que, si se manejan bien, los convenios pueden traer grandes beneficios para todos. Pero para eso, según señalaron las personas consultadas, deben contar con mayor participación de los empresarios y deben ser entendidos y llevados a la práctica como una política de Estado.

Una observación importante que hace el estudio en este punto es la necesidad de que tanto el gobierno como los empresarios entiendan que, en muchos casos, la competitividad se debe buscar primero internamente, para luego sí lanzarse a competir en el mercado internacional. Es decir, que el enfoque de los convenios no debe ser exclusivamente exportador.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo asegura que los compromisos de los convenios tomaban en cuenta la necesidad de una mejora en la productividad como paso previo a una mayor dinámica exportadora. Sin embargo, los mismos funcionarios reconocen que en ellos se han tocado muy poco los aspectos relacionados con el mercado interno.

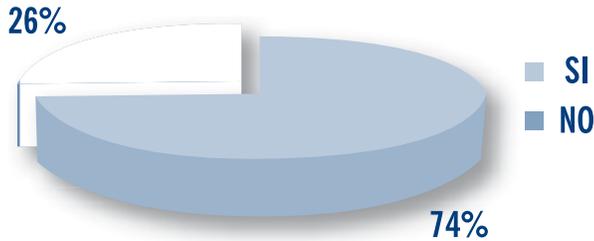
Naturaleza y pertinencia

En general, ¿considera usted que el mecanismo del Convenio es la vía más expedita para emprender acciones conjuntas (sector público y privado) en busca de la competitividad?



Contenidos

¿Considera que los objetivos incluidos en el convenio son los fundamentales?



Aunque en menor medida, se mantiene una opinión positiva con relación a los objetivos fijados. Un 82% de los representantes del sector público y un 68% de los del privado opinan que los objetivos incluidos en el convenio son los fundamentales.

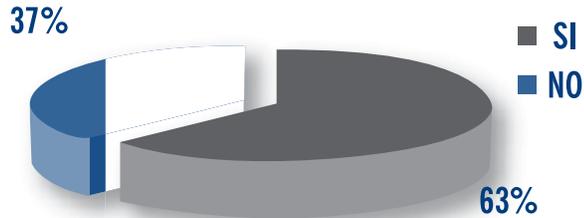
Diagnósticos y compromisos

El funcionamiento de los convenios se basa en unas matrices de compromisos, en donde se consignan las responsabilidades concretas asumidas por cada una de las partes firmantes. Los objetivos de los convenios y las acciones que se identifican en dichas matrices son, al menos en teoría, el resultado de un diagnóstico de la situación de la cadena y de los obstáculos que enfrenta para lograr una mayor competitividad.

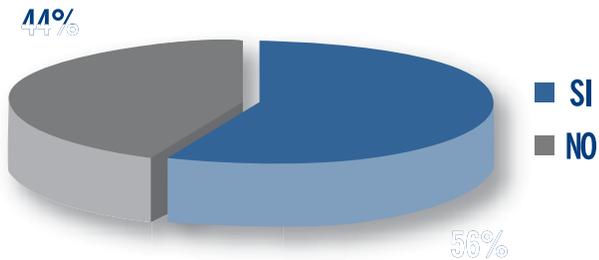
A la pregunta de si los compromisos expresados en la matriz son suficientes para lograr los objetivos, un 68% de los encuestados respondió afirmativamente, con una opinión muy uniforme entre los sectores público y privado (69% y 67%, respectivamente). Quienes respondieron po-

Contenidos

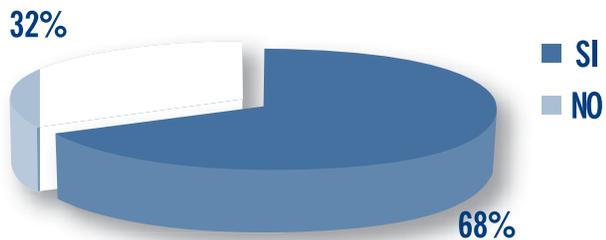
¿Considera apropiada la forma en la cual fueron definidos tales objetivos?



¿Los objetivos propuestos en el Convenio corresponden a un diagnóstico adecuado de la cadena?



¿Los compromisos expresados en la matriz del Convenio son suficientes y necesarios para lograr los objetivos?



sitivamente consideran que en ellas se tratan los temas más importantes para las cadenas y que son una herramienta apropiada para consignarlos, hacerles seguimiento y confrontarlos con los logros. Los que no están de acuerdo, creen que los compromisos se definieron de una manera muy amplia y que deben ser más precisos.

En cuanto al diagnóstico que sirvió de base para la definición de los objetivos, las opiniones tanto del sector público como del privado estaban divididas un 59% del primero y un 55% del segundo opinaron que fue adecuado. En el taller se encontró que de un sector a otro se dan muchas diferencias en el grado de conocimiento de su situación competitiva. De todas maneras, se detectó una necesidad generalizada de contar con sistemas de información más formales, confiables y actualizados.

Independiente de la opinión expresada por los participantes sobre los objetivos y compromisos consignados en los convenios, parecería ser que cumplir con ellos ha resultado ser mucho más complejo de lo que se creía en un principio. Aunque el nivel de cumplimiento no es fácil de medir debido a la falta de indicadores, la percepción general es que no se han alcanzado las expectativas. Es muy elocuente a este respecto el hecho, señalado durante la reunión conjunta de interpretación, de que algunos convenios modificaron los compromisos originales a medida que tuvieron una mejor interpretación de la realidad del sector y, sobre todo, una idea más clara de las acciones que efectivamente se podían poner en práctica.

Lo anterior sugiere que hubo deficiencias en el diagnóstico y en la consecuente formulación inicial de los compromisos. Según Andrés Langebaek, Ejecutivo del PAC en Colombia durante el periodo de este estudio, la necesidad de contar con un mejor diagnóstico no significa necesariamente

que se deba contratar consultores para que hagan un costoso estudio de cada sector. Por el contrario, se trata de que los propios miembros de la

Un ejercicio piloto de asociatividad

No basta con diagnosticar las fallas metodológicas de los convenios. Hay que buscar los instrumentos apropiados para corregirlas. En primer lugar, se debe tener claro que no hay caminos previamente trazados. Como herramienta para construir política son una experiencia con pocos antecedentes. Además, aún no se ha desarrollado un método único para construir asociatividad y éste es un campo de estudio muy nuevo en la teoría económica.

La CAF ha querido hacer una contribución a este proceso de búsqueda por medio de un ejercicio piloto con el sector de cosméticos y aseo, al que ha apoyado y asesorado en la reformulación del respectivo convenio. La reformulación se ha centrado en la construcción de un proyecto asociativo que contempla inteligencia de mercados, creación de un laboratorio de pruebas y un centro de desarrollo tecnológico para el sector. También se ha llevado a cabo un mapeo de la cadena productiva.

La experiencia incluyó un taller realizado en octubre de 2003 en Bogotá, en el que aproximadamente unos 30 representantes de este sector y del Gobierno trabajaron bajo la orientación de Al Jacobson —, experto norteamericano en teoría de redes, economía del conocimiento y capital social— en el desarrollo de una visión de futuro para la industria y en la definición de estrategias para que ésta sea más competitiva a través de actividades y esfuerzos asociativos. El taller contó con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), y la Asociación Colombiana de Ciencia y Tecnología Cosmética (Accytec).

Como seguimiento a este trabajo, se hizo un ejercicio de elaboración de matrices de compromiso por medio de una metodología de diagnóstico compartido. En él se ha ido más allá de la enumeración de los problemas, para crear consensos sobre cuáles son más urgentes y más importantes y determinar el grado de control que se tiene sobre cada uno de ellos.

Otra contribución ha sido la transferencia al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a la comunidad empresarial de técnicas de promoción de la asociatividad, por medio de foros en los que expertos en el tema han presentado sus experiencias y analizado metodologías, factores de éxito y problemas más comunes.

cadena construyan de manera concertada un autodiagnóstico. Sobre este tema, la CAF ha auspiciado un ejercicio piloto con la cadena de cosméticos y productos de aseo **(VER RECUADRO)**.

Debe observarse que desde un principio el Ministerio empleó una metodología de planeación estratégica para realizar el estudio de los sectores y facilitar la selección de objetivos estratégicos. Sin embargo, probablemente se dio muy poco tiempo antes de la firma de los convenios para profundizar en el uso de la metodología y en la comprensión de cuál era la misión de los convenios. Vale la pena anotar que en Colombia se firmaron en un lapso de dos años un número récord de convenios. En otros países donde se han desarrollado experiencias similares, la fase de diagnóstico compartido y de definición de objetivos ha tomado hasta dos años. Esto, unido a la realidad estructural de la poca disponibilidad de información sobre los sectores, llevó en muchos casos al señalamiento de objetivos muy generales y sin estipulaciones de metas y plazos de cumplimiento.

A medida que se fueron firmando nuevos convenios, los objetivos se hicieron más específicos y los compromisos más numerosos. Sin restarle importancia a este posible mejoramiento, debe observarse que, en asuntos de fijación de objetivos estratégicos, lo principal no es ser exhaustivo, sino identificar unos pocos objetivos clave que muevan toda la actividad, concentren los esfuerzos y cambien favorable y visiblemente la situación.

Algunas experiencias sugieren que la manera más efectiva de trabajar dentro de los convenios ha sido la estructuración y ejecución de proyectos específicos.

Organización y funcionamiento

Al indagar por la administración del día a día de los convenios, se empe-

zaron a detectar signos de insatisfacción con el proceso. Debemos advertir que hay marcadas diferencias en las dinámicas de cada convenio y que en este punto es difícil generalizar.

El organismo básico para la coordinación de los convenios es el Comité Directivo, instancia conformada por dirigentes gremiales, empresarios y funcionarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En algunos convenios se ha optado por integrar subcomités temáticos para estudiar asuntos especiales. Este mecanismo ha producido buenos resultados en opinión de los encuestados, por lo que vale la pena considerar su adopción por otros convenios.

Con respecto a la frecuencia de reuniones entre los integrantes de los convenios, un 60% afirmó que se reúne una o más veces al mes y que esta frecuencia es adecuada para tener continuidad y hacer seguimiento a los compromisos. Una proporción correspondiente al 43% respondió que al interior de sus convenios no existe una periodicidad de reuniones definida, lo cual impide tener ritmo y continuidad de trabajo.

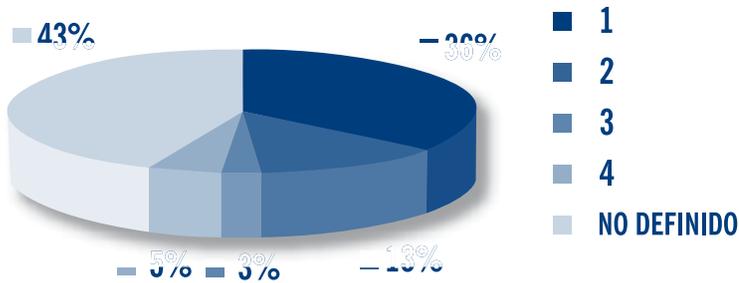
Es muy difícil determinar cuáles son los mecanismos y la periodicidad adecuados para reunir a los integrantes de los convenios. En cualquier caso, lo importante es conservar la continuidad de las acciones y la motivación de los participantes.

Es esencial que las agendas de las reuniones aborden los temas realmente prioritarios para el avance de los compromisos del convenio. La respuesta a la pregunta sobre este punto fue notablemente divergente. Mientras que el 82% de los funcionarios públicos consideran que en las reuniones se hace un cubrimiento adecuado de los temas fundamentales, el 55% de los representantes del sector privado piensan que éste es inadecuado. Esta diferen-

cia quizá se pueda explicar en parte señalando que usualmente son los organismos públicos los encargados de convocar y organizar las reuniones. Entre los problemas señalados por quienes no consideran que la agenda de las reuniones sea la adecuada (un 36% del total de encuestados) están: demasiados temas a la vez, bajo nivel de compromiso y la diversidad e interferencia de intereses en las mesas de trabajo.

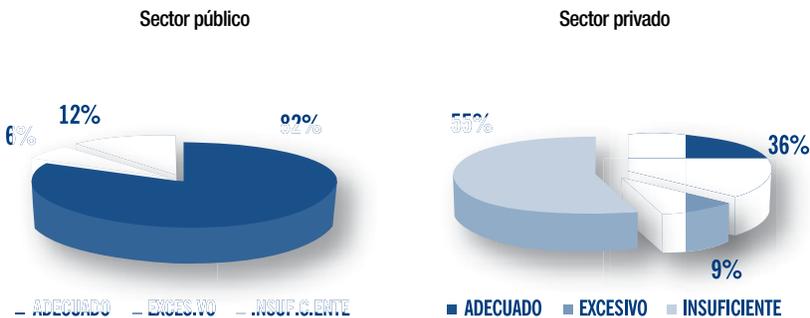
Aspectos operacionales

En promedio, ¿cuántas veces al mes se reúnen para tratar temas relacionados con el Convenio?



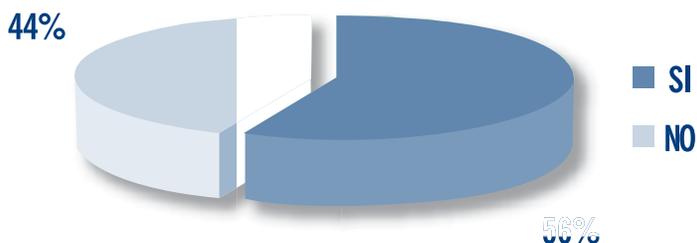
Cubrimiento de temas fundamentales

El cubrimiento de temas fundamentales en la agenda de trabajo es:



Participación y ejecución

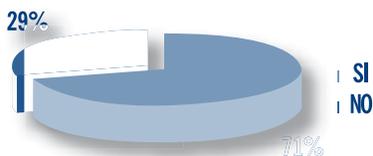
¿Están representadas dentro del Convenio todas las instituciones del Gobierno Nacional que deberían estar?



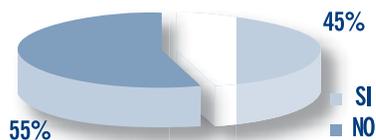
Participación de instituciones del Gobierno Central

¿Están representadas dentro del Convenio todas las instituciones del Gobierno Nacional que deberían estar?

Sector público



Sector privado



Participación del sector privado

¿Los participantes del sector privado en el Convenio son los que deben ser?

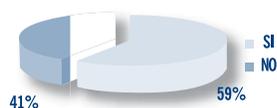
Participación del Sector Privado



Participación del Sector Privado (Sector público)



Participación del Sector Privado (Sector privado)



Esto último refleja la falta de propósitos comunes importantes, lo cual hace derivar las discusiones hacia la defensa de intereses parciales de los asistentes. Por otro lado, muestra la necesidad de un adecuado liderazgo en los Comités Directivos que lleve al grupo a reflexionar sobre lo importante: la integración de los eslabones de las cadenas productivas y el incremento de la productividad y competitividad del sector como un todo.

¿Son los que están y están los que son?

En donde se hacen más evidentes las diferencias entre el sector público y el privado es en las respuestas que cada parte da con relación a la representatividad de los participantes en los convenios. A la pregunta “¿Están representadas dentro del Convenio todas las instituciones del Gobierno Nacional que deberían estar?”, la mayoría del sector público respondió con un sí (71%) y la mayoría del sector privado, con un no (55%). La tendencia se invirtió en las respuestas a la pregunta “¿Los participantes del sector privado en el Convenio son los que deben ser?”: el 65% del sector público dijo que no y el 59% del sector privado dijo que sí.

Aunque el balance de las respuestas es más favorable al sector público, lo cierto es que las dos partes tienen sus respectivas frustraciones en cuanto a lo que consideran debería ser la participación del otro sector. Del lado privado se critica la poca continuidad y el bajo poder de decisión de los funcionarios que asisten a las reuniones, lo cual, según los empresarios y representantes gremiales, origina desgaste y pérdidas de tiempo. Piden además una mayor presencia y compromiso de entidades estatales diferentes al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Mencionan en especial al Ministerio de Hacienda. Esta actitud parece heredada del modelo de desarrollo que regía décadas atrás, en el cual el estado cumplía un papel fundamental a la hora de asignar los recursos y brindar los estímulos para la producción.

De parte del gobierno, se lamenta que no haya una mayor participación directa de los empresarios y que éstos sigan delegando su representación en los organismos gremiales. Es especial y preocupante la notoria ausencia de las mipymes.

Reflexionando sobre el por qué es tan difícil comprometer a los empresarios en estos procesos, en la Dirección de Productividad y Competitividad del Ministerio consideran que la tendencia del sector privado es ir donde sabe con claridad cuál es la ganancia que puede obtener. “Nos hemos dado cuenta de que no podemos llegar donde el empresario a echarle un discurso de dos horas. Que debemos ir con temas ya mucho más trabajados a proponerle cosas concretas”, asegura Yelitza Cárdenas, funcionaria de esa Dirección. De ahí que estén buscando esquemas de trabajo que se ajusten más al estilo y el manejo del tiempo de los empresarios.

Un tema en el que sí hay consenso es la poca participación de la Academia y de instituciones de capacitación y desarrollo tecnológico, las cuales deberían ser uno de los pilares de cualquier política que busque incrementar la productividad y la capacidad de innovación.

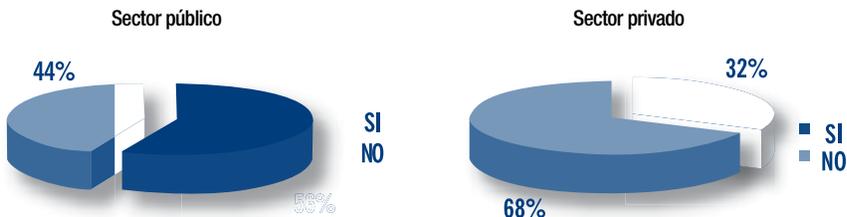
Convenios y políticas sectoriales

Los convenios deben apuntar a convertirse en una nueva forma de generar políticas de desarrollo. Sin embargo, se obtuvo una respuesta predominantemente negativa (58%) a la pregunta sobre si los convenios han permitido sentar las bases para la definición de una política de desarrollo del sector. En este caso se presentó también una notoria divergencia entre las respuestas del sector público y el privado, presentando el primero como de costumbre una visión bastante más positiva. Muchos opinaron que en los convenios sí se abordaban temas que podrían servir de base a una política para el sector, pero que se trataban de manera fragmentaria y dispersa.

Esto revela el bajo nivel de integración que se ha logrado entre los distintos eslabones y, al mismo tiempo, refleja una política gubernamental que hace énfasis en el corto plazo. Con excepción de unos pocos convenios, la definición de una política sectorial de mediano y largo plazo no quedó consignada como un objetivo explícito. Durante el taller de validación de los resultados, algunas personas observaron que los convenios en su origen no se pensaron como herramientas para el diseño de políticas, sino como parte de una política de exportaciones ya delineada, que buscaba obtener resultados en el corto plazo. Éstos son importantes, pero también lo es el mediano y el largo plazo y los convenios han debido plantear acciones que tuvieran en cuenta horizontes temporales más amplios.

Definición de políticas de desarrollo

Ha permitido el Convenio dar las bases para la definición de una política de desarrollo para la cadena o universo de empresas incluidas?



Para el análisis de la Corporación Calidad, lo anterior corrobora “la necesidad de tomar la competitividad y el mecanismo de los convenios como una política de Estado y no como una ocurrencia puntual de protagonismo que permite llamar transitoriamente la atención hacia quien concibió o impulsó la idea.”

A pesar de lo anterior, el solo hecho de haber planteado la necesidad de formular políticas de desarrollo integral para los sectores es en sí mismo

un logro al que los convenios han contribuido. Se encontró que, al menos dentro de los convenios de la muestra evaluada, se han presentado formulaciones de política integral en las que se está trabajando para convertirlas en ley de la República.

¿Y que pasó con la asociatividad empresarial?

En términos generales se reconoce que los convenios han facilitado la concertación y generado una cierta cercanía entre las partes. Sin embargo, el sondeo mostró que la comunicación y la colaboración entre los miembros del convenio no son consideradas por ellos mismos como muy altas.

En la respuesta sobre nivel de integración, ayuda mutua y complementación, la mayoría (un 54%) lo calificó como “medio”, un 38% dijo que era “bajo” y sólo el 8% opinó que ha sido “alto”. Sobresalen entre los argumentos la debilidad de comunicación al interior de las cadenas, los cruces de intereses, la falta de compromiso y el predominio de intereses particulares de corto plazo. La tendencia en este caso es similar entre los sectores público y privado.

En cuanto a la pregunta sobre cómo califican la comunicación al interior del convenio, un 45% la describió como regular, un 37% como buena y un 18% como deficiente. Discriminando las respuestas por sectores, se encuentra que mientras un 47% de los funcionarios públicos describieron la comunicación como buena, sólo un 27% del sector privado piensa lo mismo.

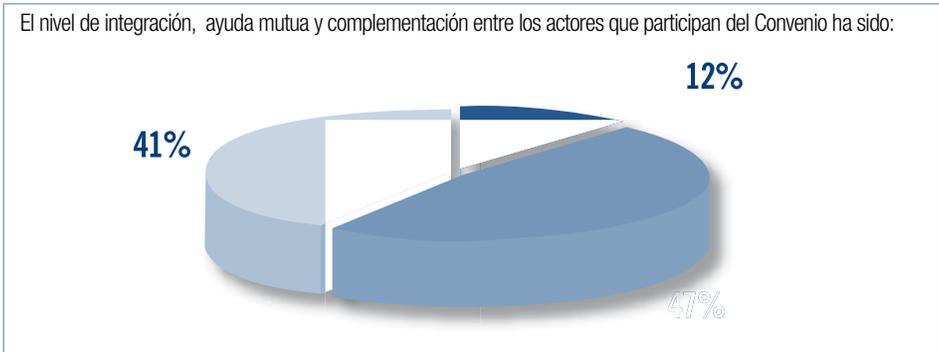
Quienes dicen que ha sido buena argumentan que ha permitido establecer una mesa de trabajo y concertación; quienes consideran que es deficiente aseguran que la comunicación se ha limitado a las reuniones y es liderada sólo por algunos pocos participantes interesados.

La comunicación entre los integrantes del Convenio es:



Integración, ayuda mutua y complementación (sector público)

El nivel de integración, ayuda mutua y complementación entre los actores que participan del Convenio ha sido:



Aunque se reconoce el esfuerzo realizado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para mantener la comunicación, se considera que las propias debilidades al interior de la cadena han impedido una relación más fluida.

En muchos casos los convenios se han centrado en la atención de problemas económicos, legales y de cualquiera otra índole, pero han dejado de lado la finalidad de conformar una verdadera cultura de cadena.

En busca de líderes

El liderazgo es sin duda un elemento clave para el éxito de los convenios. El asunto crucial aquí es a quién le corresponde asumirlo; si al gobierno, a los gremios o a las empresas. En este punto se obtuvieron respuestas muy variadas. El sector público se inclina más por un liderazgo en manos de los empresarios, o compartido entre los empresarios y el gobierno; mientras que en el sector privado el mayor porcentaje lo obtiene el gobierno, seguido de cerca por los gremios y los empresarios. Varios de los encuestados se inclinaron por soluciones de liderazgo compartido entre los sectores.

Agрупando las respuestas, se tiene que un 51% de los encuestados señaló al sector privado como a quien le correspondía liderar los convenios, un 13% al sector público y un 36% a los dos.

Para cada opción se presentaron argumentos que vale la pena tener en cuenta:

Empresarios

- Son los principales beneficiarios de los convenios
- Conocen el estado y las necesidades de sus cadenas
- Saben cuáles acciones concretas se pueden y deben emprender

Gobierno

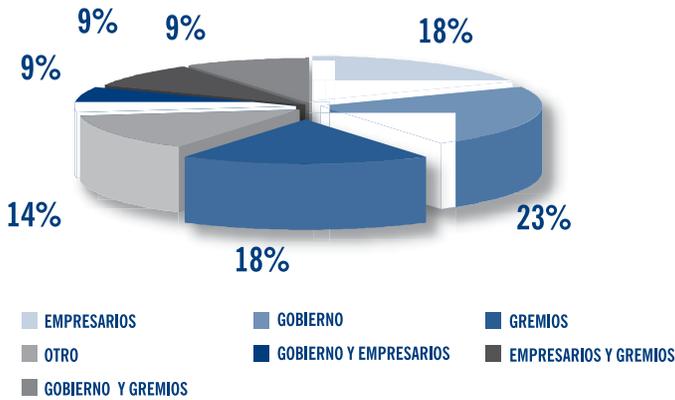
- Tiene poder de convocatoria
- Tiene experiencia satisfactoria como facilitador de acuerdos
- Cuenta con poder de decisión y ejecución

Gremios

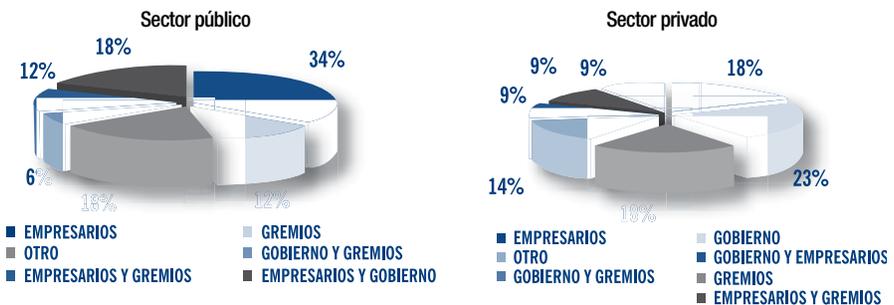
- Conocen de manera global la problemática de sus sectores
- Agrupan a los empresarios
- Tienen experiencia en la coordinación de acciones

Liderazgo

En su opinión, ¿a quién le correspondería el liderazgo, coordinación y seguimiento del Convenio?

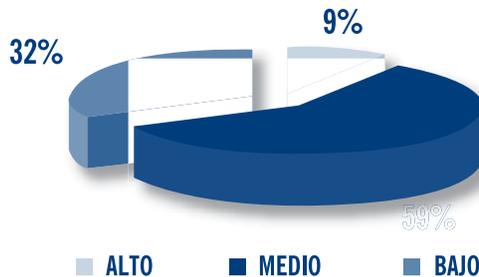


Las siguientes son las opiniones de los sectores público y privado:

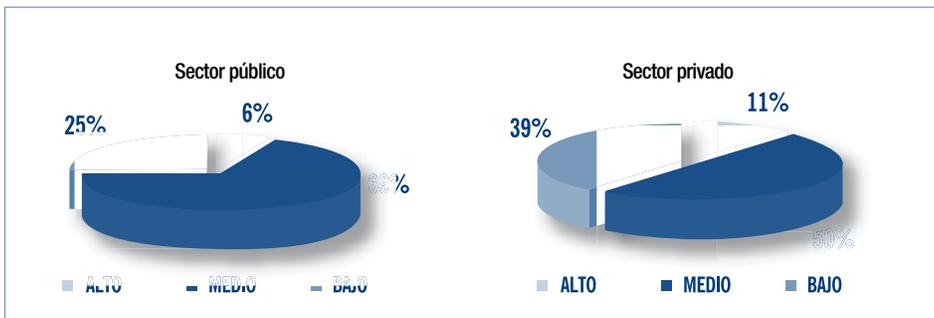


Nivel de compromiso

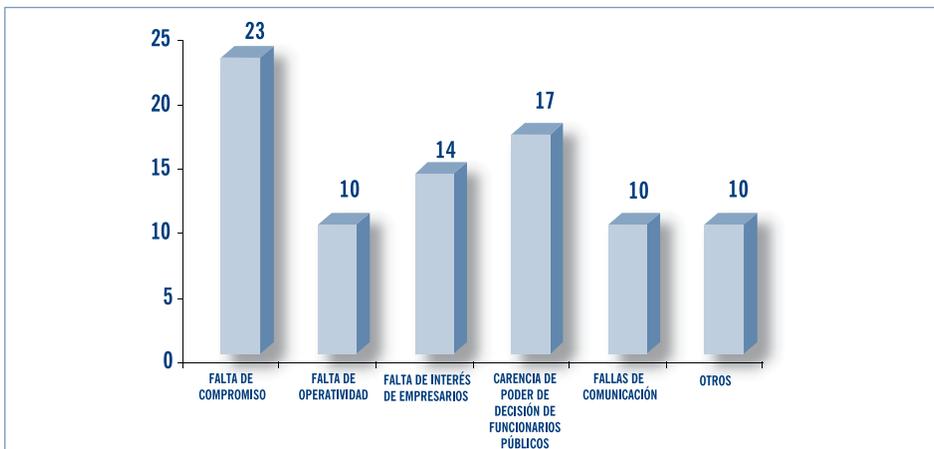
¿Cómo calificaría usted el nivel de compromiso de los actores que participan en su convenio, frente a los recursos que éste demanda?



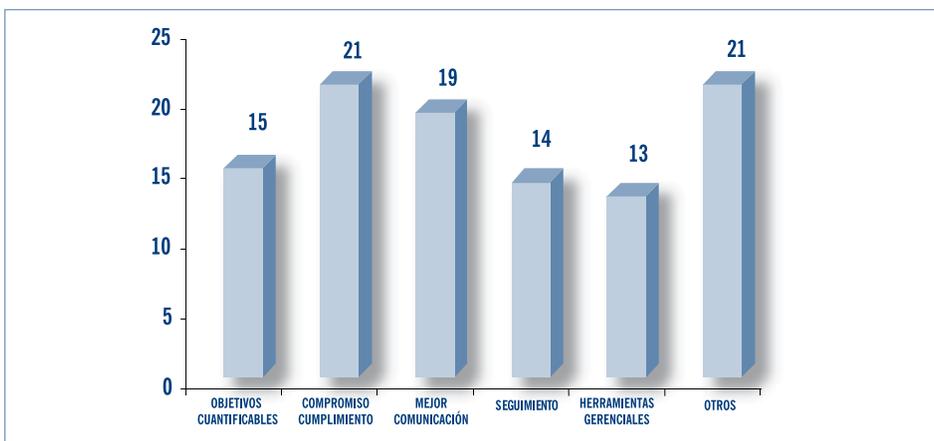
Nivel de compromiso



Aspectos que obstaculizan el desarrollo del convenio



Factores que aseguran el éxito de los convenios



- El gobierno puede limitarse al ámbito legal y los empresarios al plano económico doméstico de sus empresas. Los gremios conocen la realidad de sus cadenas desde una perspectiva más clara

Empresarios y gobierno

- Genera acuerdo y sinergias
- Agiliza el proceso de toma de decisiones y ejecución
- Neutraliza distorsiones por intereses particulares
- Garantiza mutua transparencia
- Los empresarios son los beneficiarios y el gobierno es un buen facilitador

Empresarios y gremios

- Son los beneficiarios finales
- Están en capacidad de concertar eficientemente

Gremios y gobierno

- Son los centros de decisión en los sectores privado y público

En el taller de validación de las encuestas las opiniones se inclinaron por una división salomónica de las responsabilidades. Según los participantes la identificación, la formulación y la ejecución de soluciones deben corresponder al sector privado (gremios y empresarios) y la coordinación de acciones, la ejecución de políticas y el seguimiento de los compromisos, al sector público.

Según los autores del análisis, si bien esta solución tiene argumentos muy respetables, proponer figuras de liderazgo mixto “no deja de traslucir un cierto deseo por evitar dicha responsabilidad”. De acuerdo con el estudio “el liderazgo de todos y cada uno de los convenios de competitividad debe confiarse a los empresarios y a los gremios”. Los empresarios, según este

concepto, son quienes tienen la capacidad de elevar armónicamente la productividad en las distintas cadenas y son, en última instancia, los primeros beneficiarios de un aumento en la competitividad. Los gremios, por su parte, cuentan con recursos financieros y con potencial humano para convocar, motivar y comprometer a los empresarios. En los sectores donde todavía no hay una agremiación constituida, los empresarios más interesados pueden aprovechar la circunstancia para crear la agremiación que los represente.

De todas maneras, el sector público debe seguir haciéndose presente en cada convenio para orientar, formar, apoyar metodológicamente, facilitar su funcionamiento y comunicarse con la Secretaría Técnica.

Mayor compromiso

Al pedirle a los encuestados que señalaran los factores que más han obstaculizado el desarrollo exitoso de los convenios, la respuesta que apareció con más frecuencia fue “falta de compromiso”. Tal y como se señaló en el taller de retroalimentación, éste es un tópico difícil de medir y de interpretar. Posiblemente está relacionado con los otros dos factores más mencionados en las encuestas: el poco poder decisorio de los funcionarios públicos y la falta de interés de los empresarios. Este aspecto ya había surgido en la pregunta relacionada con la representatividad de los integrantes de los convenios y, al parecer, es interpretado por cada sector como una falta de compromiso de la contraparte.

En efecto, en cuanto al significado de la falta de compromiso del sector privado, los participantes señalaron que a éste le falta visión de mediano y largo plazo, que el trabajo en los subcomités se centra en la resolución de problemas puntuales y que los gremios lo han tomado como otra vía para hacer *lobby* ante el gobierno. En cuanto al sector público, su falta de compromiso se asoció a la alta rotación de interlocutores.

Sobre esta última afirmación, durante el taller se precisó que quienes han trabajado como coordinadores por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo han cumplido adecuadamente con su trabajo, pero hace falta una segunda instancia de funcionarios que efectivamente puedan decidir y asumir compromisos.

La percepción de un compromiso insuficiente se puede interpretar más como un síntoma de fallas en los convenios que como la causa principal de ellas. El problema es que no existe una dinámica en el funcionamiento de los convenios que redunde en logros tangibles y genere interés en los participantes.

Ciertamente, sin compromiso no pueden esperarse resultados. Pero el compromiso depende, por una parte, del liderazgo y, por otra, de la existencia de objetivos importantes para todos y de que se cuente con los recursos humanos, económicos y administrativos que permitan alcanzarlos.

Por eso es comprensible la sugerencia proveniente de los encuestados, y posteriormente repetida por una reunión conjunta de interpretación, sobre la conveniencia de que los convenios sean gerenciados por una persona de perfil alto, con remuneración económica y presupuesto para atender las actividades planeadas.

Contar con un gerente, sin embargo, sólo tiene sentido si los convenios se entienden como un mecanismo para gestionar proyectos conjuntos y no como un espacio en donde –como dijo uno de los encuestados– los empresarios se dediquen a “llorarle al gobierno”.

Si se trabajan, por ejemplo, proyectos para fomentar la asociatividad em-

presarial, se puede lograr una mayor dinámica dentro de los convenios pues los diálogos comienzan a ser más productivos.

Sí hay resultados

A pesar de todo, los convenios han producido resultados. Tal vez no tan inmediatos ni fácilmente cuantificables como quisiera la mayoría de los actores, pero se han facilitado las conversaciones y el acercamiento entre eslabones que nunca se hablaban; los integrantes se han empezado a conocer; se ha tenido un mejor conocimiento de las cadenas; se han identificado vacíos de tipo legal y normativo y ha habido mayor comprensión mutua entre empresarios y gobierno. Todo esto gracias a que desde el principio se establecieron compromisos y responsabilidades en las denominadas “matrices del convenio”.

Ministerio de Comercio, Industria y Comercio: “El estudio ratificó nuestra percepción”

Según la Dirección de Productividad y Competitividad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que tiene a su cargo la coordinación gubernamental de los Convenios de Competitividad Exportadora, el análisis realizado por la CAF y la Corporación Calidad le permitió al gobierno colombiano tener una base cierta para darle un necesario viraje al proceso. Eso asegura Olga Patricia Roncancio, quien a principios de 2004 era la directora de esta oficina.

¿Qué utilidad ha tenido para el Ministerio el análisis sobre los Convenios de Competitividad Exportadora?

Gracias a él pudimos identificar con certeza cuáles eran los puntos a favor y los puntos a mejorar. Como punto favorable, fue importante constatar que los convenios se habían convertido en el espacio de articulación ideal entre lo público y lo privado. Pero también pudimos identificar muchas cosas para mejorar en el instrumento. En este aspecto, la verdad es que el estudio vino a ratificar una percepción que teníamos. Nos ha permitido trabajar más allá de la intuición sobre las debilidades que sentíamos que existían en temas como la convocatoria y la formulación de los objetivos.

Además, la CAF no se quedó en decir “esto es lo que hace falta”. Más allá del diagnóstico, ha venido apoyando al Ministerio en la implementación de las recomendaciones que surgieron del estudio. Por ejemplo, una de las recomendaciones era trabajar más en el fortalecimiento de la asociatividad empresarial. Es muy fácil hablarle a los empresarios de la importancia de asociarse, pero ya entrar a hacer el ejercicio de construir la asociatividad es

bastante complejo. La CAF nos está ayudando a hacer ese ejercicio y gracias a él ya se están gestando proyectos al interior de la cadena de cosméticos y productos de aseo.

¿Para el Ministerio, cuál debe ser el principal propósito de los convenios?

Nosotros los vemos como un instrumento multipropósito. Por un lado, es una nueva manera de generar políticas, que le permite al gobierno direccionar de manera estratégica los apoyos al sector privado, a partir de las necesidades identificadas por los mismos empresarios y gremios. A la vez, debe ayudar a propiciar alianzas al interior del sector privado. También creemos que debe permitir avanzar en la ciencia y la tecnología aplicada, involucrando a la Academia en este proceso.

Sin embargo, hasta ahora ha sido muy baja la participación de la Academia y de los centros de investigación y desarrollo tecnológico.

Es cierto. Creemos que a la Academia le ha faltado una mayor “capacidad de venta”. No puede hablarle al empresario como si estuviera en la NASA. Tiene que mostrarle cuáles son los beneficios que está en capacidad de ofrecerle. El empresario, especialmente el pequeño y mediano, no se acerca a la Academia porque no sabe que allí pueden tener soluciones a sus problemas.

Desde el gobierno estamos ayudando a acercar a los empresarios con la Academia y los centros de investigación por medio de una Red de Ciencia y Tecnología en donde se relacionan la demanda y la oferta de servicios tecnológicos que existen en el país.

Una de las recomendaciones del análisis es darle a los convenios un manejo más gerencial. ¿Qué se está haciendo en este tema?

Estamos trabajando en la formación de líderes asociativos al interior de los convenios. Se han buscado expertos internacionales en el tema y se están organizando talleres de capacitación sobre construcción de asociatividad.

De otro lado, estamos trabajando en definir metas cuantificables y dándole un viraje a las matrices de compromisos, para convertirlas en una lista tanto de los problemas como de las oportunidades para resolverlos. En ellas queremos que se incluyan los proyectos que se pueden hacer, junto con la identificación de posibles fuentes de recursos. La idea es que entidades de cofinanciamiento, como Fomipyme y el Sena, sepan que un proyecto que se les presenta hace parte de un convenio de competitividad y que esto ayude a que sea aceptado. Queremos además que los proyectos se formulen con miras a las negociaciones de tratados de libre comercio.

¿Qué opina de la afirmación recogida en el análisis según la cual los funcionarios públicos que asisten a las reuniones de los convenios tienen un perfil decisivo bajo?

A veces se da. Lo que podemos decir de los funcionarios que asistimos por el Ministerio es que nos esforzamos por llevar los temas que surgen en las reuniones hasta los niveles más altos. Y que hemos conseguido acceder a esos niveles de interlocución. Pero además, hay muchos temas que no se solucionan porque un ministro esté presente.

En cuanto a las otras entidades estatales (diferentes al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo), creemos que sí es importante que tengan una mayor participación. En este momento, hemos logrado vincular a los convenios 94 entidades del sector público.

Un tema que plantean los convenios es el de la relación entre el Estado y el sector productivo. ¿Cómo cree el Ministerio que debe ser esta relación?

Creemos que el Estado debe ser ante todo un facilitador. Un creador de un buen ambiente, no solamente macroeconómico, sino un ambiente propicio en todos los sentidos para la creación de nuevas empresas y la sostenibilidad de las ya existentes. Ese es el proceso en el que Colombia ha estado involucrado en los últimos 10 años.

Pero lo que más llama la atención es el logro de resultados que no estaban previstos explícitamente en las matrices de compromiso, aunque hicieran parte de la filosofía del convenio. Es el caso de la identificación y concreción de oportunidades de negocios –se destaca la iniciativa de la Tienda de Calzado Escolar en el convenio del cuero y del calzado–, la postulación de iniciativas de investigación y desarrollo tecnológico, la revisión de los propios objetivos y estrategias de varios de los convenios y la toma de conciencia de la necesidad de una política integral de desarrollo en varios de los sectores. Desde el punto de vista de los funcionarios de la Dirección de Productividad y Competitividad, los empresarios que han sabido aprovechar el escenario de los convenios han conseguido resultados interesantes. Ponen el ejemplo del sector de eléctricos y electrónica, quienes a raíz del convenio conformaron su propia organización gremial y están adelantando un proyecto para promover la asociatividad de los integrantes de la cadena (el

cual ha sido otro de los proyectos apoyados por el Programa de Apoyo a la Competitividad).

Otros casos interesantes que resalta el Ministerio son el convenio de suministros que hicieron los textileros con uno de sus principales proveedores de materias primas y el ejercicio de logística para la cadena de la palma africana propuesto por los afiliados a Fedepalma.

Experiencias como éstas prueban que los convenios sí pueden convertirse en un mecanismo idóneo para la concertación y el incremento de la productividad y la competitividad.

Cómo mejorar

El documento de Análisis de los Convenios recoge varias recomendaciones, surgidas tanto del sondeo y del taller como de la reflexión de los autores del estudio sobre la información y las opiniones obtenidas a lo largo de la investigación.

Muchas sugerencias consignadas en las encuestas vuelven sobre el tema de la necesidad de un mayor compromiso y de una mejor comunicación entre las partes. Nuevamente, se pide un mayor poder de ejecución de los funcionarios públicos para hacer más operativo el convenio.

Otro factor que aparece mencionado con frecuencia se refiere al punto de partida de los Convenios y propone reformular los objetivos de manera que éstos sean cuantificables y puedan ser expresados en términos de acciones con plazos definidos.

Las carencias en este sentido son imputables a la metodología de planeación estratégica utilizada desde un principio que no fue exigente en la de-

finición precisa de objetivos ni en la precisión de plazos ni de responsables. En algunos casos, según los autores del estudio, se tiene la sensación de no estar frente a un objetivo sino a una buena intención. Además, se hizo énfasis en la simplificación de trámites y no se incluyó la asociatividad entre los objetivos.

El mismo desarrollo de los convenios hizo evidente en muchos casos la necesidad de replantear los objetivos iniciales. Fue el caso del convenio del

Los más y los menos de los Convenios

+	-
<ul style="list-style-type: none"> • Hay consenso en que son un buen instrumento para trabajar en conjunto por la competitividad y que vale la pena emprender acciones para darles continuidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fallas en el diagnóstico y la convocatoria inicial.
<ul style="list-style-type: none"> • Ha puesto a conversar eslabones de una misma cadena que nunca se habían hablado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos no están formulados en términos de acciones concretas y medibles.
<ul style="list-style-type: none"> • Mayor entendimiento por parte del Estado del funcionamiento del sector público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de perspectiva de largo plazo.
<ul style="list-style-type: none"> • En algunos casos, ha propiciado iniciativas de negocios conjuntos y desarrollo de proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo potencial para la formulación de políticas de desarrollo del sector. • Participación insuficiente de las universidades, centros de desarrollo tecnológico y de gobiernos territoriales. • Bajo perfil decisorio de los funcionarios públicos • Falta de interés y compromiso de los empresarios.

cuero y el calzado. Según Raúl Páez, representante del gremio del sector, se dieron cuenta de que los objetivos que se habían propuesto en la matriz original eran “tan ambiciosos que resultaban imprácticos”. Además, las acciones que debían cumplir estaban siendo asumidas simplemente como el cumplimiento de una tarea asignada y no como una actividad con un sentido claro para todos. Esto los llevó a crear una nueva matriz de compromiso “más aterrizada”. “Cuando encontramos un problema, pensamos en qué proyectos podemos hacer para mejor esa situación y nos concentramos en buscar cómo realizarlos”.

En la Dirección de Productividad y Competitividad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo consideran que esta dinámica –la de canalizar las actividades del convenio por medio de la gestión de proyectos– es la tendencia hacia donde se debe dirigir el proceso. De hecho, se está buscando que las matrices pasen de ser “una lista de mercado” de problemas y acciones dispersas, y se conviertan en una herramienta para la estructuración de proyectos. En este ejercicio se debe incluir también la identificación de posibles fuentes de financiamiento para cada proyecto.

De lo anterior, se desprende otra de las recomendaciones sugeridas durante el taller, la de contar con recursos propios y herramientas gerenciales que permitan una mejor gestión de los convenios. Se propone incluso la creación de la figura de un “Gerente del Convenio” que trabajaría con los empresarios y los gremios en la estructuración de proyectos.

Se ofrecieron otras sugerencias concretas con relación a una mejor gestión de los convenios, como tener un sistema de seguimiento constante y divulgación oportuna de resultados; institucionalizar el uso de los subcomités temáticos –que han dado buenos resultados donde se han puesto en práctica– y definir una secretaría técnica para los convenios, encabezada

principalmente por el sector privado, pero con la asesoría y acompañamiento permanente del sector público.

Muchas de las recomendaciones anteriores ya están siendo atendidas por el Gobierno Nacional

En resumen:

La gran mayoría de los encuestados considera que los convenios son una buena idea y un mecanismo apropiado para el trabajo conjunto en favor de una mayor competitividad. Algunas experiencias específicas al interior de los convenios corroboran su potencial en este sentido.

Sin embargo, hasta ahora se han encontrado muchas dificultades para hacerlos operativos. Sus integrantes perciben una falta de compromiso entre las partes, que se manifiesta en desinterés de los empresarios y poca continuidad y poder de decisión de los funcionarios involucrados.

Lo cierto es que la dinámica de los convenios no ha sido la esperada. Entre las explicaciones que se ofrecen están las fallas en el diagnóstico inicial y en la definición de los objetivos. Es indispensable, por lo tanto, establecer objetivos cuantificables, así como priorizar y categorizar los temas incluidos en las matrices, con el fin de focalizar esfuerzos y recursos.

De otro lado, es importante entender que los convenios deben ser tanto una vía para una acción más eficiente del Estado como un mecanismo para promover una mayor cooperación empresarial. Para fortalecer este último punto se requiere adoptar y desarrollar instrumentos que ayuden en la construcción de asociatividad.

Los convenios necesitan, además de un mayor liderazgo por parte de los

empresarios, de una gestión más gerencial. Para ello se proponen diversos mecanismos, como el nombramiento de un gerente o la creación de una secretaría técnica, pero lo esencial es que el proceso se enfoque hacia la estructuración y gestión de proyectos concretos que redunden en mejoras a la productividad y competitividad del sector.

Adicionalmente, se requiere una estrategia para comprometer a las universidades y los centros de desarrollo tecnológico como actores de primer orden en el sector, la cadena y los convenios. Es fundamental construir con ellos alianzas para integrar la ciencia y la tecnología a los procesos de competitividad.

Hacia la competitividad como política de Estado

Muchos de los problemas detectados en el proceso de los convenios se deben a la dificultad de trabajar con una visión global de largo plazo que trascienda los propósitos particulares y las urgencias inmediatas. La competitividad sólo se consigue si los esfuerzos comprometen al conjunto de la sociedad, tienen continuidad en el tiempo y redundan en beneficios colectivos.

En los últimos años, la responsabilidad de la política de competitividad ha recaído casi exclusivamente en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Aunque sus funcionarios han hecho una buena labor, su capacidad se limita a la hora de comprometer acciones de otros estamentos gubernamentales.

De ahí la necesidad de convertir a la competitividad en una política de Estado, de carácter supraministerial, con coordinación desde el nivel presidencial, horizonte de largo plazo y capacidad para comprometer a los distintos actores con los intereses nacionales. Esta política debería contar

con una institucionalidad y un acceso a recursos acordes con su misión, los cuales permiten generar credibilidad y continuidad en los procesos.

Por último es prioritario repensar los convenios en el contexto del nuevo entorno internacional, en particular el de la negociación de tratados de libre comercio y preferencias arancelarias. Es una gran oportunidad para integrar a los empresarios y dinamizar los convenios y las cadenas en torno a una necesidad común.

Este libro se terminó de imprimir en
los talleres de Panamericana, Bogotá,
Colombia, en Noviembre de 2006.

