



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

## FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)


# Nutriendo sinergias

Experiencias de fomento de clúster en Nicaragua  
bajo el enfoque de la articulación público-privada



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

*financed by*

 Austrian  
Development Cooperation



# **Nutriendo sinergias**

Experiencias de fomento de clúster en Nicaragua  
bajo el enfoque de la articulación público-privada



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL  
Viena, 2012

Copyright © 2012 por Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

Preparó este documento la Subdivisión de Servicios Empresariales, de Inversiones y Tecnología de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) sobre la base del trabajo realizado por Nuria Ackermann, Consultora ONUDI, y bajo la supervisión de Giovanna Ceglie, Representante ONUDI y Directora de la Oficina Regional, y de Gerardo Pataconi, Jefe de la Unidad de Clúster y Redes Empresariales ONUDI.

La autora desea expresar su sincero agradecimiento a Ernesto Bendaña Bonilla, Consultor ONUDI en Nicaragua, por la búsqueda y contribución de valiosas informaciones actualizadas sobre el desarrollo e impacto del proyecto. La autora también quisiera agradecer a Michele Clara, Coordinador de programas del grupo de investigación y asesoría política de ONUDI, y a Marco Dini, Consultor ONUDI, la revisión del documento final. Asimismo la autora desea reconocer las aportaciones de información y los comentarios de las siguientes personas: Anna Stancher, Experta asociada ONUDI, Juan Fernando Ramírez Argüello, Jefe de operaciones ONUDI en Nicaragua; Pastora Sandino, Coordinadora del proyecto ONUDI; Osmundo Solís, Director ejecutivo de la Cámara Nicaragüense del Sector Lácteo (Canislac); Leonardo Martínez, Coordinador de la ONG masayense ALTERNATIVA; Ulises Chavarría, Gerente de la Cooperativa de Plátanos y Guineos de Rivas (Cooplari).

El presente documento no ha sido revisado formalmente por los servicios de edición de las Naciones Unidas. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que se presentan los datos que contiene no implican, por parte de la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Las opiniones, cifras y estimaciones en él contenidas son de responsabilidad de los autores y no debe considerarse que reflejen, necesariamente, las opiniones de la ONUDI, ni que cuenten con su apoyo. Las designaciones relativas a economías “desarrolladas” y “en desarrollo” tienen por objeto la conveniencia estadística y no expresan necesariamente un juicio de valor acerca de la etapa de desarrollo de un país o zona determinados. La mención de nombres de empresas o productos comerciales no implica el apoyo de la ONUDI

Producción editorial: Sección de Servicios en Inglés, Publicaciones y Biblioteca, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

Fotografías ©iStock, ONUDI



## Índice

Executive Summary .....	v
Resumen Ejecutivo .....	vii
Listado de siglas .....	ix
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>II. LA ESTRUCTURACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>5</b>
1. La selección y el fomento de los clúster: buscando un gran impacto geográfico .....	5
2. Los procesos de capacitación: la “retirada silenciosa” de los clúster .....	9
2.1. La creación de un entorno propicio – sembrando el terreno para el cambio ...	9
2.2. El trabajo en los clúster – siguiendo las huellas de proyectos anteriores.....	14
<b>III. CASOS DE ESTUDIO .....</b>	<b>19</b>
1. Muebles Los Pueblos .....	20
1.1. Introducción.....	21
1.2. La fase previa de la intervención.....	21
1.3. El diagnóstico .....	23
1.4. La estrategia de intervención y la visión del clúster .....	24
1.5. Los resultados de la articulación .....	25
1.6. La sostenibilidad .....	28
2. Lácteos en Chontales .....	30
2.1. Introducción .....	31
2.2. La institucionalización de la articulación en fases previas .....	31
2.3. Las actividades de fomento del clúster en fases previas.....	34
2.4. Fase actual del proyecto y sostenibilidad .....	37
3. Carne en Chontales .....	40
3.1. Introducción .....	41
3.2. El diagnóstico .....	42
3.3. La creación de la comisión y las subcomisiones del clúster .....	43
3.4. Los resultados de la articulación.....	44
3.5. Sostenibilidad .....	47
4. Plátanos en Rivas .....	50
4.1. Introducción .....	51
4.2. El diagnóstico.....	51
4.3. La creación de la comisión y las subcomisiones del clúster .....	53
4.4. La lógica seguida para acometer los cambios .....	54
4.5. Los resultados de la articulación .....	55
4.6. La sostenibilidad .....	58

5. Cacao en Costa del Caribe .....	60
5.1. Introducción .....	61
5.2. La intervención en la RAAN .....	61
5.3. La intervención en la RAAS.....	65
5.4. El fomento del sector cacaoero a nivel nacional .....	67
5.5. Sostenibilidad.....	68
<b>IV. CONCLUSIONES .....</b>	<b>71</b>
Bibliografía .....	74

## Cuadros

Cuadro 1. Las fases del proyecto .....	4
Cuadro 2. La lógica de intervención en los clúster.....	7
Cuadro 3. Distribución geográfica de los clúster e instituciones articuladoras .....	8
Cuadro 4. Participantes en el curso internacional en Italia .....	10
Cuadro 5. Participantes en el ciclo formativo para docentes .....	13
Cuadro 6. La lógica de fomento de un clúster.....	18
Cuadro 7. Los miembros de una comisión de clúster.....	18
Cuadro 8. Las relaciones de articulación creadas en el clúster de muebles en Masaya.....	29
Cuadro 9. Las relaciones de articulación creadas en el clúster de lácteos en Chontales ..	39
Cuadro 10. Las relaciones de articulación creadas en el clúster de carne en Chontales....	49
Cuadro 11. Las relaciones de articulación creadas en el clúster de plátanos en Rivas.....	59
Cuadro 12. Las relaciones de articulación creadas en los clúster de cacao en Costa del Caribe.....	69

## Executive Summary

This document presents the results of the project “Strengthening and dissemination of cluster development in Nicaragua”, which was executed between 2005 and 2008 by the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) with a budget of € 1.5 million funded by the Austrian Development Agency.

UNIDO started in 1995 to implement several consecutive projects in Nicaragua in order to foster territorial-based business linkages. Initially, only producer networks were promoted, but at the end of the nineties UNIDO began also to offer technical assistance for “cluster” development. The word cluster refers to a preexistent geo-economic setting: a number of producers and companies in the same sector physically concentrated in a limited geographical area together with public and private institutions and service providers that can offer technical, legal, financial and training support to the private sector.

The UNIDO methodology for cluster development is centered on promoting the increase of cooperative relationships between local companies and producers, building trust and social capital and nurturing synergies with local entities such as municipalities, universities, technology centres, financial institutions and service providers so as to increase competitiveness, market access and reduce poverty. To foster strategic alliances at the regional level in Nicaragua, UNIDO had professional facilitators (Cluster Development Agents, CDAs) working on a daily basis directly with the cluster members in order to promote joint actions, strengthen public-private partnerships and forge a shared sense of unity and belonging to the cluster.

In the year 2005, enough experience had been accumulated to make a qualitative leap forward in the kind of assistance offered and the objectives set. During this last phase of work, the main concern of UNIDO was primarily to ensure the sustainability of the promoted intervention approach, and this necessarily required the effective transfer of the cluster development methodology to local stakeholders.

The starting point and the cornerstone of this project continued being the support to certain clusters. However, to promote sustainability, it would no longer be UNIDO consultants who worked as brokers, but instead employees of Nicaraguan institutions, who had been trained and subcontracted to this end by the project. Additionally, particular attention was paid to disseminating the cluster approach at a large scale among socio-political representatives and academicians in order to create a favourable environment for the promotion of local economic development and the emergence of synergies.

In the framework of this intervention, 14 clusters were selected on the basis of their endogenous and exogenous growth potential. The clusters were located in 10 different Nicaraguan departments and covered agri-food (cocoa, banana, meat, milk, coffee), crafts (ceramics, furniture, footwear) and tourism. Once the territories to be assisted had been mapped and selected, UNIDO started to identify through a bidding process the so-called “brokering institutions”. These were producers’ associations and non-governmental organizations (NGOs), which were very well acquainted with the productive and institutional landscape of their respective territories and perceived as rather impartial by the specific productive sector.

The cluster brokers that were appointed by each subcontracted institution joined thereafter an intensive UNIDO capacity-building programme. This included both classroom training and continuous on-the-job coaching aimed at enabling them to strengthen systemic competitiveness in their respective clusters.

The brokering institutions initiated their work on the ground with the development of a competitive cluster diagnosis, which enabled them to identify bottlenecks and get closer to local stakeholders. This analysis was always prepared in a participatory manner to stimulate right from the beginning open discussions among cluster members and the development of trust. Thereafter, the facilitators promoted the



establishment of a “public-private cluster commission” that could become a territorial governance board. This committee was meant to enhance the cluster’s visibility and leadership and was in charge of preparing and successfully implementing the strategic territorial plan.

To prevent cluster members from losing their initial sense of motivation, the brokering institutions usually began to support the development of collective actions among local stakeholders even before the commission had been fully set up. The aim was to achieve quick results in order to keep interest alive. Among the joint activities promoted by UNIDO that were very successful in the various clusters, one may highlight the following: establishment of production and sales networks among producers; strengthening of linkages between raw material suppliers and processing companies; collective purchase of new production equipment; product innovation by entrepreneurs based on previously identified market opportunities; collective upgrading of production practices among producers; adaptation of financial products to small producers’ needs; improvement of rural road and electrical infrastructure; fostering linkages between business and academia around research projects of mutual interest; and joint lobbying for the approval of laws adapted to the private sector’s needs, etc.

These activities were promoted and supported by the respective brokering institution, but were barely funded directly by the project. Instead of assigning resources to enhancing production and sales, UNIDO assisted the various brokering institutions in sensitizing other support entities so that they would channel their funds and technical assistance into the local production system. The project’s contribution to increasing systemic competitiveness was to foster trust among local stakeholders and to promote the establishment of commercial, technical and strategic alliances. The improved levels of coordination at a territorial scale paved the way for the development of multiple business initiatives that would hardly have materialized under other circumstances.

During the three years of its duration, the project successfully ensured that the 14 assisted clusters alliances could multiply and that cooperative relations were able to proliferate among local stakeholders in pursuit of local development. Although UNIDO had ceased to operate directly in the territories, the brokering institutions proved to be good relay partners and were able to adopt the cluster development methodology that had been transferred to them in an appropriate manner.

On project completion, the processes of collaboration and territorial governance continued to maintain their dynamism in eight clusters. The approach for territorial coordination consolidated itself in those clusters in which the brokering institution continued to nurture actively the relations between local actors. However, in those cases in which the previously subcontracted entity ceased to develop its role, collaboration mechanisms gradually fell apart. Specifically, it was the producers’ associations and very local NGOs, which did not stop acting as brokering institutions and which, ultimately, ensured the project’s sustainability. These entities had per se a strong link with the cluster and were there to stay; thus the tools for promoting social capital and systemic competitiveness proved useful for them to better fulfill their mandate and foster local economic development.

## Resumen Ejecutivo

En este documento se presentan los resultados del proyecto “Fortalecimiento y difusión del desarrollo de clúster en Nicaragua” que fue ejecutado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en dicho país entre 2005 y 2008 con un presupuesto de 1,5 millones de euros donados por la Agencia de Desarrollo Austriaca.

La ONUDI empezó en 1995 a desarrollar diversos proyectos consecutivos en Nicaragua para fomentar las prácticas asociativas a nivel territorial. Al principio, se promovían sólo las redes entre productores, pero a finales de los noventa la ONUDI empezó a ofrecer también asistencia técnica para el desarrollo de los “clúster”. La palabra clúster designa aquella realidad geoeconómica preexistente, en la que en un territorio limitado se encuentran ubicados físicamente un elevado número de productores y empresas de un mismo sector, así como toda una serie de instituciones públicas y privadas locales y proveedores de servicios, con capacidad para brindar apoyo técnico, educativo, legal o financiero al sector económico en cuestión.

La metodología de la ONUDI para el fomento de los clúster se centraba en promover el desarrollo de relaciones cooperativas entre empresas y productores del territorio, alimentar la confianza y el capital social existentes y nutrir las sinergias con entidades locales conexas como municipios, universidades, centros tecnológicos, entidades financieras y proveedores de servicios con el fin de aumentar la competitividad, mejorar el acceso a los mercados y reducir la pobreza. Para poder impulsar las alianzas territoriales en Nicaragua, la ONUDI contaba con facilitadores o articuladores profesionales que trabajaban en el día a día directamente con los miembros del clúster en aras de promover las acciones conjuntas, fortalecer la articulación público-privada y forjar un sentir compartido de unidad y pertenencia al clúster.

Llegados al año 2005, se había recorrido camino suficiente como para dar un salto cualitativo en el tipo de ayuda ofrecido y en los objetivos planteados. Durante esta última fase de trabajo la preocupación principal de la ONUDI fue ante todo la de asegurar la sostenibilidad del enfoque de desarrollo propugnado y ello pasaba necesariamente por transferir la metodología de fomento de clúster a actores locales.

El punto de arranque y el eje vertebrador de este proyecto siguió siendo el apoyo a determinados clúster, pero con el fin de promover la sostenibilidad, esta vez ya no eran consultores de la ONUDI los que ejercían de articuladores, sino empleados de instituciones nicaragüenses que habían sido expresamente capacitadas y subcontratadas por el proyecto con este fin. Además, también se prestó especial atención a difundir a gran escala el enfoque de clúster entre representantes sociopolíticos y docentes universitarios para crear un entorno propicio que favoreciese el fomento del desarrollo económico territorial y la aparición de sinergias.

En el marco de la presente intervención se apoyaron 14 clúster que fueron seleccionados en base a las potencialidades endógenas y exógenas de desarrollo de los mismos. Los clúster se ubicaban en diez departamentos nicaragüenses diferentes y pertenecían a los sectores agroalimentario (cacao, plátano, carne, lácteos, café), artesanal (cerámica, muebles, calzado) y turístico. Una vez seleccionados los territorios a ser atendidos, la ONUDI pasó a identificar mediante licitación a las llamadas “instituciones articuladoras”, que eran asociaciones de productores y organizaciones no gubernamentales (ONGs) que conocían muy de cerca el tejido productivo e institucional de su respectiva zona y eran percibidas por el sector productivo en cuestión como entidades relativamente libres de intereses partidistas.

Los articuladores de clúster nombrados por cada institución subcontratada se integraron de ahí en adelante a un intensivo programa de capacitación de la ONUDI que preveía tanto la formación en clase como el acompañamiento continuado en campo para aprender a impulsar la competitividad sistémica en sus respectivos clúster.

Las instituciones articuladoras comenzaban su labor sobre el terreno con la elaboración de un diagnóstico competitivo del clúster que permitiese identificar los cuellos de botella y conocer mejor a los actores locales. Este análisis se realizaba siempre de forma participativa para estimular desde el primer momento el debate abierto entre los miembros del clúster y el desarrollo de la confianza. Seguidamente los facilitadores promovían la creación de una “comisión de clúster público-privada” que pudiese erigirse en instancia de gobernanza territorial. Esta junta debía dotar al clúster de voz, visibilidad y liderazgo y era la encargada de consensuar y llevar a buen puerto el plan estratégico territorial.

Por lo general, para evitar que la motivación inicial de los miembros del clúster perdiera fuelle, la institución articuladora empezaba a apoyar el desarrollo de acciones colectivas entre actores locales, incluso antes de que la comisión se hallara plenamente establecida. El objetivo era lograr rápidos resultados para mantener vivo el interés. Entre las actividades de articulación especialmente exitosas que fueron promovidas por el proyecto ONUDI en los diversos territorios cabe destacar a modo de ejemplo las siguientes: establecimiento de redes de producción y ventas conjuntas entre operadores económicos, fortalecimiento de vínculos entre proveedores de materia prima y empresas procesadoras, compra colectiva de nuevos equipamientos productivos, innovación de los productos por parte de los empresarios en base a la demanda de mercado identificada, introducción colectiva de mejoras productivas entre productores, adaptación de productos financieros a las necesidades de los pequeños productores, rehabilitación de caminos rurales y mejora de la infraestructura eléctrica, fortalecimiento de las relaciones universidad-empresa para la realización de proyectos de investigación de mutuo interés, *lobbying* colectivo para la aprobación de leyes adaptadas a las necesidades del sector privado, etc.

Estas actividades contaron con el impulso y apoyo de la institución articuladora respectiva, pero apenas con financiación directa por parte del proyecto. En vez de asignar recursos a partidas para la mejora de la producción y las ventas, la ONUDI asistía a las diversas instituciones articuladoras en sensibilizar a otros organismos de apoyo para que canalizasen sus fondos y servicios de asistencia técnica hacia el sistema productivo local. La contribución del proyecto al incremento de la competitividad sistémica consistió en fomentar la confianza entre los actores locales y promover la creación de alianzas comerciales, técnicas y estratégicas. La mejora en los niveles de coordinación a nivel territorial allanó el camino para que pudiesen ver la luz múltiples iniciativas empresariales que, bajo otras circunstancias, difícilmente se habrían materializado.

El proyecto logró, durante sus tres años de duración, que en los 14 clúster asistidos se multiplicasen las alianzas y se vitalizaran las relaciones de cooperación entre los actores locales en pos del desarrollo local. Aunque la ONUDI había dejado de operar de forma directa en los territorios, las instituciones articuladoras demostraron ser buenos relevos y fueron capaces de adoptar apropiadamente la metodología de articulación público-privada que les había sido transferida.

Al finalizar el proyecto los procesos de colaboración y de gobernanza territorial siguieron manteniendo su dinamismo en ocho clúster. El enfoque de coordinación territorial se consolidó en aquellos territorios en los que la institución articuladora siguió nutriendo activamente los lazos entre los actores locales, mientras que en aquellos otros en los que la entidad previamente subcontratada dejó de ejercer su rol, los mecanismos de colaboración se fueron disgregando paulatinamente. En concreto, fueron las asociaciones de productores y las ONGs de ámbito muy local las que no cesaron de actuar como instituciones articuladoras y las que, en definitiva, aseguraron la sostenibilidad del proyecto. Estas entidades tenían de por sí una estrecha vinculación con el clúster y una fuerte vocación de permanencia en el mismo, por lo que la herramienta de la articulación les era útil para ejercer mejor su mandato y fomentar el desarrollo económico local.

## Listado de siglas

ALTERNATIVA	Asociación para el desarrollo económico con equidad
APLARI	Asociación de Productores de Plátano y Guineo de Rivas
ASOCHOM	Asociación de Municipios de Chontales
ASOGACHO	Asociación de Ganaderos de Chontales
BICU	Bluefields Indian and Caribbean University
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEDIPRODEL	Centro de Impulso y Promoción del Desarrollo Económico Local
CONDEMAS	Comité de Desarrollo Departamental de Masaya
CANISLAC	Cámara Nicaragüense del Sector Lácteo
CDM	Comité de Desarrollo Municipal
CEGE	Centro de Gestión Empresarial
CHONTALDES	Comité Departamental de Chontales
CIDEL	Comisión Intermunicipal de Desarrollo Local de Masaya
CITOMETEPE	Comisión Intermunicipal Ometepe
CLITTP	Subcomisión para investigación y transferencia tecnológica del plátano
CNE	Comisión Nacional de Energía
EIAG	Escuela de Agricultura y Ganadería en Rivas
ENAP	Empresa Portuaria Nacional
FADCANIC	Fundación para la Autonomía y el Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua
FECALAC	Federación Centroamericana del Sector Lácteo
FECESCABO	Federación Centroamericana del Sector Cárnico Bovino
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IPADE	Instituto para el Desarrollo de la Democracia
MACESA	Matadero Central S.A.
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
ONG	Organismo no gubernamental
ONU DI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PEMCE	Institución para la Promoción de Equidad Mediante el Crecimiento Económico
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RAAN	Región Autónoma Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma Atlántico Sur
UAM	Universidad Americana
UCA	Universidad Centroamericana
UNAG	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos
UNAN	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua
UNCRISPROCA	Unión Cristiana de Productores de Cacao
UNI	Universidad Nacional de Ingeniería
UPOLI	Universidad Politécnica de Nicaragua
UPONIC	Universidad Popular de Nicaragua
URACCAN	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense
UTIP	Unidad Técnica de Inversión Municipal Pública





## I. Introducción

El proyecto “Fortalecimiento y difusión del desarrollo de clúster en Nicaragua” que la ONUDI ejecutó en dicho país entre 2005 y 2008 con 1,5 millones de euros donados por la Cooperación Austriaca representó tanto la continuación lógica, como una primera culminación de un proceso incremental que venía desarrollándose desde hacía una década. La ONUDI llevaba desde 1995 fomentando en el marco de diversos proyectos sucesivos la articulación interempresarial para potenciar la competitividad de unidades productivas nicaragüenses; pero en el transcurso de los años la amplitud del enfoque operativo y el alcance de las estrategias de impacto experimentaron una fecunda y rica evolución. A medida que se iba adquiriendo mayor experiencia en el terreno, los aprendizajes obtenidos durante un proyecto anterior se iban erigiendo en el fundamento de la fase subsiguiente. Paulatinamente el radio de acción de la ONUDI se fue expandiendo y la preocupación inmediata por vincular a pequeñas y medianas empresas (PYMEs) fue dejando paso, sin solución de continuidad, a objetivos cada vez más ambiciosos y englobadores.

En un primer momento (1995-1997) la ONUDI se centró en promover de forma directa las llamadas “redes horizontales de empresas”. Se trataba aquí de crear alianzas entre unidades industriales o productivas ubicadas en una misma localidad y que perteneciesen a un mismo sector y eslabón de la cadena de valor. Al unirse en una red estas empresas con sus bienes similares, podían aunar fuerzas para alcanzar más fácilmente sus objetivos compartidos.

Las limitaciones del enfoque previo, centrado casi en exclusiva en el sector privado y en empresas de un mismo nivel, fueron abordadas y superadas durante la siguiente fase que abarcó el periodo de 1998 a 2002. Los esfuerzos por promover la colaboración horizontal entre empresas fueron de la mano con el desarrollo de una metodología para la articulación vertical entre diversos eslabones de la cadena de producción. El objetivo de la creación de las “redes de abastecimiento” entre empresas era el de poner en pie una eficaz y fluida comunicación tanto formal como informal entre clientes y proveedores y facilitar así el desarrollo integral de las capacidades de estos últimos. Pero sobre todo fue el enfoque de clúster el que vino a completar de forma determinante la labor realizada por la ONUDI hasta aquel momento. El concepto clúster constituía una manera relativamente nueva de analizar y abordar determinadas realidades económicas locales y se fundaba en una visión más sistémica de la actividad productiva geográficamente concentrada.

A diferencia de otros enfoques, el del clúster lograba penetrar y captar con mayor precisión el potencial de aquel entramado complejo de interconexiones competitivas e interacciones colaborativas que se podían ir tejiendo entre empresas, asociaciones e instituciones, cuando éstas operaban en un mismo territorio y pertenecían a un mismo sector. Nicaragua iba a ser uno de los primeros países en los que la ONUDI implementaría un proyecto de desarrollo de clúster. De hecho, la intervención caía en terreno bien fértil, entre otras cosas porque por aquellas fechas el gobierno nicaragüense había publicado un Plan Nacional de Desarrollo en el que el eje central de la estrategia de fomento productivo venía a ser precisamente el impulso de la competitividad sistémica a nivel territorial. Además, la implementación del proyecto coincidía temporalmente con una mayor popularización del concepto “clúster” en el área centroamericana. Un famoso teorizador de los clúster, Michael Porter, y su equipo estaban llevando a cabo diversas investigaciones sobre este tema de interés en dicha región geográfica y los resultados y recomendaciones que se derivaban de las mismas habían llevado al desarrollo de un vivo debate en torno al nuevo enfoque.

La actividad de desarrollo de clúster de la ONUDI consistía en fomentar tanto a nivel horizontal como vertical las relaciones cooperativas entre empresas y pequeños productores, alimentar el capital social global existente y multiplicar los vínculos con instituciones públicas y privadas conexas como universidades, centros tecnológicos, entes municipales, entidades financieras etc. La amalgama de interrelaciones desligadas debía convertirse en un engranaje de fluidas correspondencias (véase pág. 16). Se trataba de activar sinergias positivas mediante la articulación público-privada y de contribuir al incremento de la productividad, la innovación y del poder colectivo de negociación para instituir una ventaja competitiva sostenible y favorecer así el desarrollo inclusivo en una determinada zona geográfica. La transición del enfoque de redes al de clúster significaba, por una parte, aprovechar mayores economías de escala y, por otra, pasar del trabajo con conjuntos de empresas específicas al compromiso con las unidades productivas y comunidades de todo un territorio. A nivel práctico esto se traducía en que los planes de negocio para grupos de empresas fueron mayormente suplantados por un único plan de desarrollo territorial que tuviese en cuenta las necesidades de todos los actores de la zona. De hecho, desde la óptica de la competitividad sistémica, de repente también los aspectos no estrictamente económicos cobraban claramente importancia. Lo que antes habían sido preocupaciones meramente sociales o medioambientales, ahora pasaban a ser vistas como frenos al crecimiento de la producción y al cambio estructural en un territorio.

Pero obviamente por muy diferentes que pudiesen ser el enfoque de clúster y el de redes, los puntos de convergencia entre ambos prevalecían. Durante la ejecución del proyecto, se llegó a establecer una especie de círculo virtuoso entre ambas formas de trabajo. El desarrollo de clúster resultó ser más fácil en las áreas territoriales en las que los empresarios, por su participación previa en redes, ya estaban acostumbrados a emprender acciones conjuntas y habían adquirido cierta visibilidad frente a las instituciones públicas. A su vez, en el marco de una iniciativa de clúster, las redes entre determinadas empresas podían actuar como pioneras del cambio y arrastrar a otros actores más reticentes. En definitiva, los clúster y las redes fueron siempre de la mano.

A medida que los procesos de fortalecimiento sistémico de las economías locales iban avanzando, la ONUDI fue sistematizando los conocimientos alcanzados. Sobre todo durante la tercera fase de ejecución del proyecto, entre el 2002 y el 2005, se prestó especial atención a plasmar las experiencias adquiridas sobre el terreno en unas metodologías de desarrollo de clúster y fomento de redes ceñidas a la realidad nicaragüense. A la vez que se ahondaba en la gestión del conocimiento también se iba afinando la estrategia de difusión del proyecto. De hecho, durante los primeros años de la intervención no se había contado con líneas de actuación claramente definidas en este sentido. Las actividades de sensibilización dirigidas a las autoridades políticas y los actores institucionales se hallaban en gran medida enmarcadas dentro de los esfuerzos por buscar apoyos para poder implementar acciones puntuales en los diversos clúster. Por otra parte, la falta inicial de herramientas metodológicas sistematizadas representaba una cierta barrera para la ONUDI, a la hora de contribuir a los debates estratégicos en torno a los clúster de una forma integral, que fuera más allá de la aportación de aprendizajes y experiencias. No obstante, con el paso del tiempo, las actividades de capacitación para representantes políticos se fueron sobreponiendo a aquellas de sensibilización, y los grupos objetivo se fueron ampliando para abarcar también a centros de educación superior nacionales y locales.

Cuando la intervención de la ONUDI en Nicaragua llegó a su última fase en 2005, se había recorrido camino suficiente como para dar un salto cualitativo en el tipo de ayuda ofrecido y en los objetivos planteados. Si hasta el momento la preocupación central había sido la de prestar asistencia técnica directa para crear y/o fortalecer de forma inmediata las redes y los clúster, ahora se trataba de cimentar las bases para que el enfoque de desarrollo propugnado se pudiese perpetuar en el tiempo. La sostenibilidad se constituyó pues en el principio rector en torno al cual se forjó la estrategia del proyecto.

En el contexto de los clúster, dar sostenibilidad al camino emprendido significaba ante todo asegurar que con el paso del tiempo el capital social acumulado en un sistema productivo local no sólo no se fuera

deteriorando, sino que al contrario fuera acrecentándose y expandiendo. En la práctica, esto se traducía en la preocupación por que los actores de un clúster con posterioridad al cierre del proyecto siguieran ahondando en sus vínculos socioeconómicos mutuos y continuaran sacando adelante acciones conjuntas que potenciaran la competitividad sistémica.

Ahora bien, bajo el enfoque de clúster la cooperación entre las partes era ciertamente una condición necesaria, pero en ningún caso suficiente para que se pudiesen desencadenar sinergias a nivel territorial; al menos igual de importante era la planificación y coordinación de las diversas acciones colectivas. En consecuencia, crear las bases para que los procesos de articulación público-privada pudiesen perdurar implicaba también forzosamente instituir mecanismos de gobernanza que traspasasen lo estrictamente político y que permitiesen encauzar las múltiples iniciativas aisladas y hacerlas converger hacia una visión de desarrollo local común<sup>1</sup>.

A la hora de fomentar la sostenibilidad, el desafío consistía pues, por una parte, en redireccionar de forma estable la “mano invisible” en las relaciones socioeconómicas suplantándola por la acción concertada de ganancia mutua, y por otra, de forjar un mínimo de consenso en torno a la legitimidad y sobre todo pertinencia de guiar mediante instancias de gobernanza la articulación público-privada en un clúster dado. Pero tal vez el reto principal era mucho más elemental que todo ello: había que crear los clúster; obviamente no en cuanto constelaciones geoeconómicas, pero sí como referentes de pertenencia en el imaginario colectivo local. El concepto llamado “clúster” debía adquirir existencia social y para ello debían cambiar los paradigmas, la forma de entender la realidad en los diversos territorios.

Las transformaciones que la ONUDI había venido impulsando durante todos estos años habían sido desde luego siempre más de índole psicosocial que estrictamente económica y ello hacía plantearse preguntas a la hora de querer perpetuar el enfoque. Efectivamente el fomento de clúster estaba lejos de ser una ciencia exacta. Existían, claro está, patrones de desarrollo que se repetían y que habían permitido extraer pautas metodológicas. Pero en última instancia cada clúster era un mundo y merecía ser abordado como tal.

Por este motivo, la estrategia seguida a partir de 2005 por la ONUDI se centró no ya sólo en transferir a diversas entidades nicaragüenses la metodología de fomento de sistemas productivos locales, sino también las habilidades necesarias para vigorizar el capital social y apuntalar la gobernanza local bajo contextos territoriales cambiantes; y para ello qué mejor que la formación sobre el terreno en clúster seleccionados. De hecho, la orientación explícita de la intervención hacia la sostenibilidad no supuso en ningún momento apostar por la creación de capacidades en detrimento de iniciativas a nivel local, sino más bien todo lo contrario. El punto de arranque y el eje vertebrador de la intervención siguió siendo el trabajo en determinados territorios. Por lo demás, durante esta última fase del proyecto también se hicieron amplios esfuerzos para difundir la noción de clúster, tanto en su acepción conceptual como en aquella empírica. Al fin y al cabo, el cambio de paradigma había que potenciarlo tanto “desde dentro”, a nivel local, como “desde fuera”, a nivel estatal y académico.

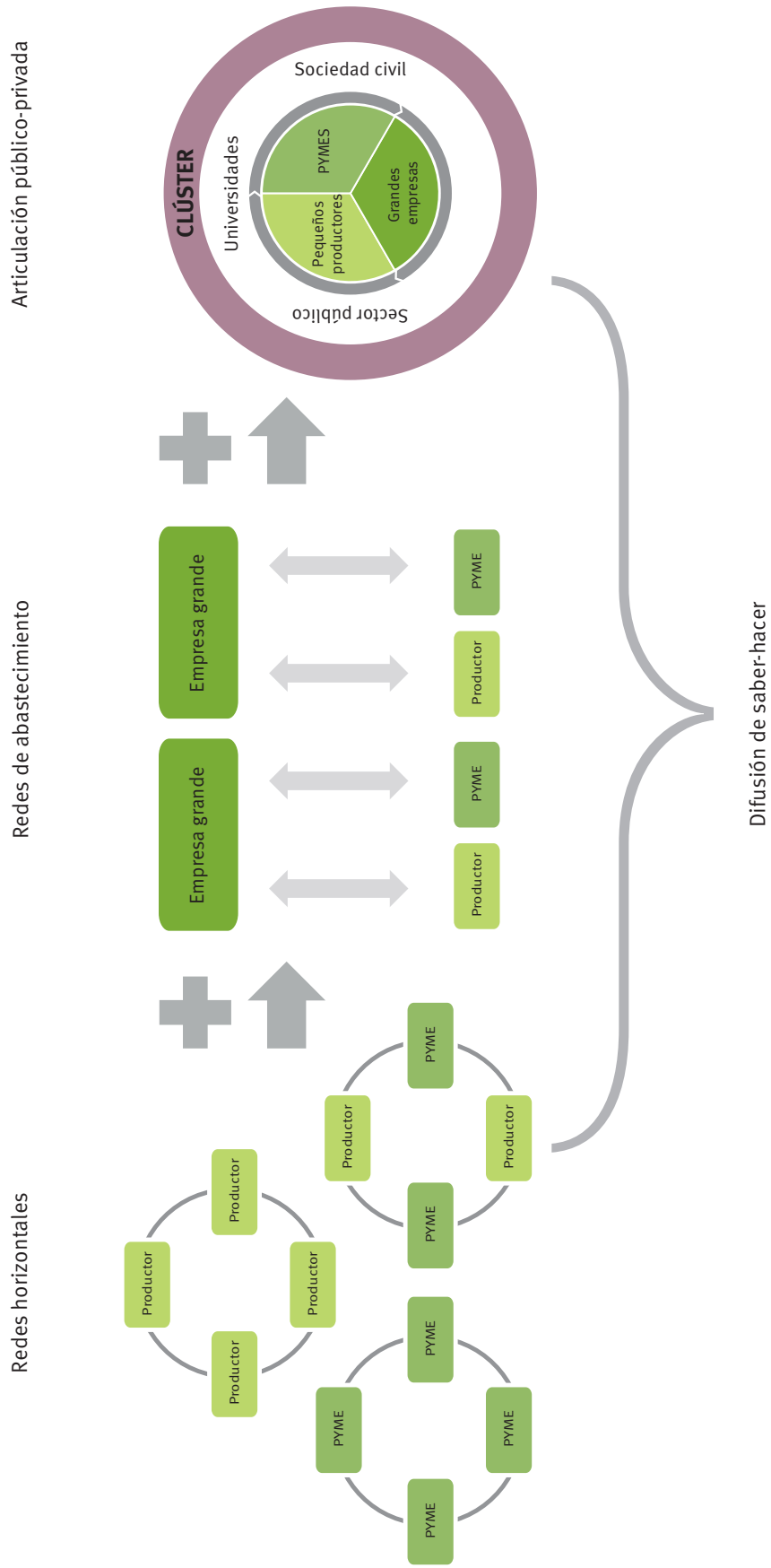
Las páginas que siguen tratan de proporcionar una panorámica general sobre cómo se fue desarrollando la presente fase del proyecto. Mientras que en la primera parte se describe la lógica de intervención seguida, en la segunda se detalla cómo se fue avanzando en seis de los clúster asistidos. Los casos de estudio han sido seleccionados en función de su valor ilustrativo, ya que ejemplifican trayectorias y resultados de desarrollo territorial disímiles y muestran cómo se fue adaptando la metodología ONUDI a los diferentes contextos locales.

---

<sup>1</sup> En el marco de las iniciativas de fomento de un determinado clúster, la ONUDI promovía siempre la creación de una llamada “Comisión de Clúster”; se trataba de un órgano de gobernanza integrado por representantes de entidades públicas y privadas y encargado de elaborar un plan de acción de amplio alcance territorial (véase pág. 16).



**CUADRO 1. LAS FASES DEL PROYECTO**



Fuente: elaboración propia



## II. La estructuración del proyecto

A petición de las autoridades gubernamentales nicaragüenses, la ONUDI ideó una estrategia de intervención que le permitiese, por una parte, transferir su saber-hacer acumulado a los actores locales nicaragüenses y, por otra, dar una mayor proyección al concepto clúster a nivel institucional. La transferencia de las metodologías de articulación con la que ya se había comenzado en el año 2000 se convirtió pues en uno de los dos principales pilares de acción. El segundo fue la difusión del enfoque clúster entre representantes sociopolíticos y docentes universitarios para que así se pudiese agilizar la coordinación público-privada y crear un entorno propicio para el cambio que traspasase las demarcaciones de los sistemas productivos locales.

La formación y la capacitación de los diversos actores nicaragüenses concernidos se convirtieron en el eje transversal en torno al cual se fue desarrollando todo el proyecto. El hilo conductor, no obstante, siguió siendo el fomento de determinados clúster.

### 1. La selección y el fomento de los clúster: buscando un gran impacto geográfico

En el 2005, se procedió a seleccionar los clúster que serían asistidos a partir del año sucesivo. Cuatro de ellos habían sido apoyados durante la fase anterior de la intervención y su continuidad en el proyecto como beneficiarios ya había sido acordada previamente con la Cooperación Austriaca, que era la entidad donante. Se trataba de los clúster conocidos como “Calzado en Masaya”, “Muebles en Los Pueblos”, “Cerámica en San Juan de Oriente” y “Lácteos en Chontales”. Los demás clúster adicionales se seleccionaron según criterios que permitiesen evaluar el potencial de desarrollo económico de la zona. Se recolectaron numerosos datos para medir:

- La concentración empresarial prevaleciente en un área;
- La existencia de una identidad local y cultural específica;
- El grado de organización del sector productivo;
- El interés entre empresarios e instituciones del sector privado por avanzar juntos en el desarrollo territorial;
- Las oportunidades para crear sinergias con otros programas de ayuda e instituciones de apoyo; y
- La tendencia de la demanda para los principales productos del clúster en los mercados.

Aplicando los criterios previos, la ONUDI en colaboración con la Cooperación Austriaca y la contraparte nacional del proyecto, la Comisión Presidencial de Competitividad del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) seleccionaron directamente algunos clúster. Por otra parte, en la Costa del Caribe, un área que contaba con un Estatuto de Autonomía, se respetó plenamente el régimen político especial

del que gozaba. Ahí la responsabilidad de elegir los clúster recayó en los gobiernos de las dos regiones que integraban la zona: la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS). Pero ello no fue óbice para que la ONUDI apoyara en todo momento este proceso de selección y lo costeara parcialmente. La otra parte de los gastos fue asumida, en este caso, por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se trataba aquí del aliado estratégico con el que se había decidido trabajar en la Costa del Caribe, ya que sus proyectos y actividades en la zona podían complementarse bien con las operaciones que la ONUDI tenía planificadas.

El establecimiento de acuerdos de colaboración con otras entidades de apoyo al desarrollo constituyó un elemento clave de la intervención. Al fin y al cabo, era la mejor manera para evitar la duplicación de acciones y sobre todo para optimizar recursos. Prueba de esto último fue que gracias a la modalidad de trabajo cooperativo se pudieron sortear las limitaciones presupuestarias y apoyar a 14 clúster, en vez de los 10 previstos inicialmente.

En cualquier caso, en esta fase del proyecto, el personal de la ONUDI dejó de operar de forma directa en los clúster beneficiarios. Al contrario, su quehacer era ahora el de transferir el saber-hacer a actores locales para que éstos pudiesen suplantar el rol de facilitador del cambio que hasta aquel momento había desempeñado la ONUDI. En cada clúster había que encontrar pues lo que vendría a llamarse “institución articuladora”, una entidad que estuviese estrechamente vinculada al territorio y que estuviese a la altura de cumplir con este nuevo cometido (véase pág. 14). Para ello a lo largo de los años subsiguientes la ONUDI proporcionó un apoyo formativo continuado a cada una de estas instituciones, tanto en aula como sobre el terreno. Pero si bien la capacitación de las respectivas entidades locales representaba un elemento común a la forma de operar del proyecto en los clúster asistidos, la financiación de las actividades para fomentar el fortalecimiento de la competitividad sistémica varió según los casos.

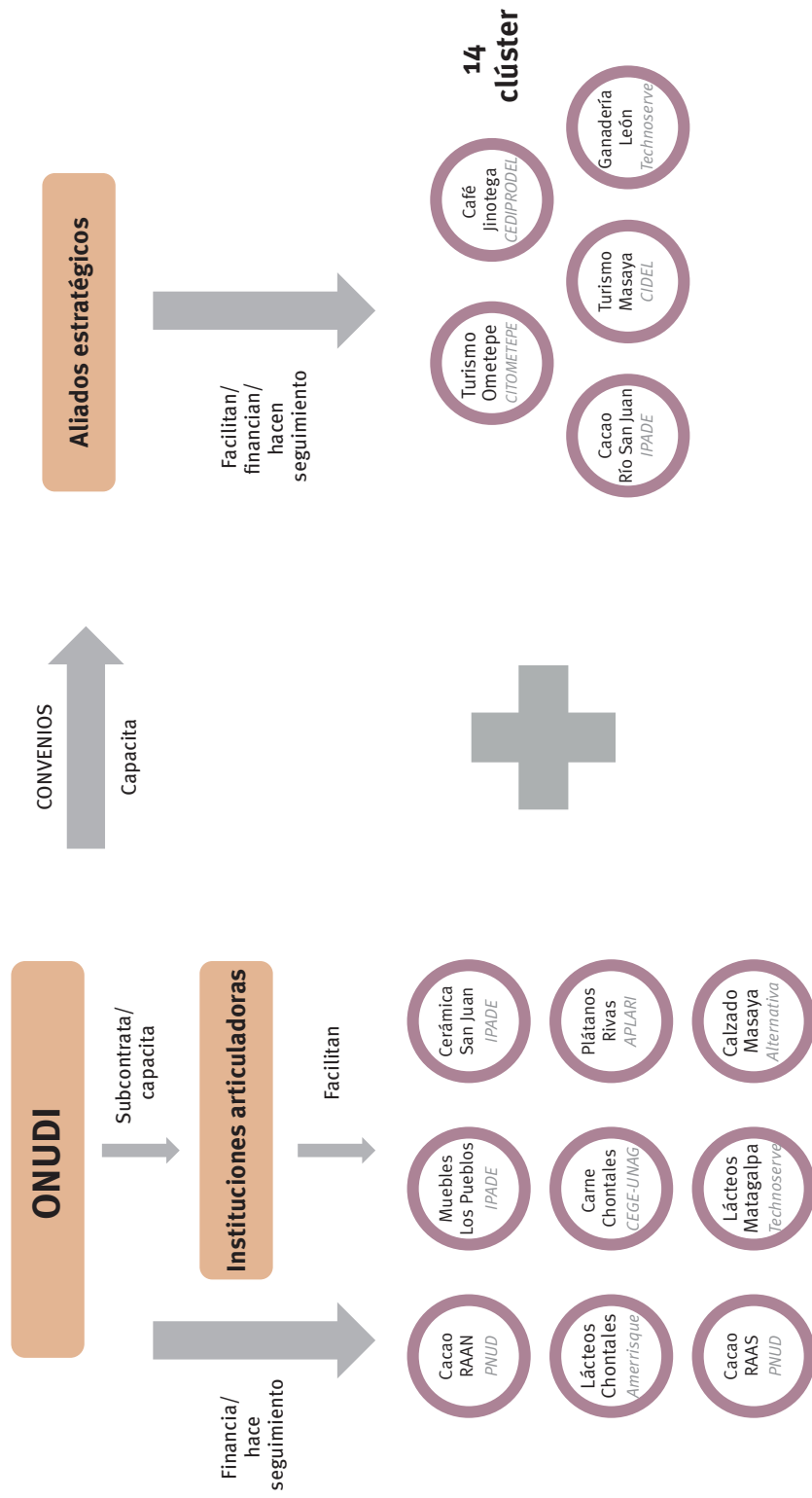
En ocho clúster la ONUDI cubrió directamente con fondos del proyecto los honorarios de los profesionales a cargo de promover la articulación. En concreto, en tres clúster antiguos (“Calzado en Masaya”, “Muebles en Los Pueblos”, “Cerámica en San Juan de Oriente”) y en tres de los nuevos (“Carne en Chontales”, “Lácteos en Matagalpa” y “Plátanos en Rivas”), la ONUDI seleccionó y subcontrató tal y como fue inicialmente planificado a una institución articuladora. En los dos clúster en Costa del Caribe de “Cacao en la RAAN” y “Cacao en la RAAS”, sin embargo, las condiciones propias del lugar no hacían aconsejable proceder de la misma manera. Por lo tanto, la ONUDI optó por trabajar con facilitadores individuales. En el clúster antiguo “Lácteos en Chontales”, por su parte, los procesos de articulación se habían vuelto ya casi autosostenibles gracias a las intervenciones previas, por lo que no hizo falta subcontratar a una institución articuladora. No obstante, con los fondos del proyecto se subsidiaron algunas actividades para potenciar la articulación<sup>2</sup>.

Los cinco clúster restantes (“Turismo en Ometepe”, “Café en Jinotega”, “Cacao en Río San Juan”, “Turismo en Masaya”, “Ganadería en León-Chinandega”) fueron apoyados mediante convenios de cooperación firmados con entidades terceras, que ya estaban ejecutando proyectos de fomento del desarrollo económico local en dichos territorios. En estos casos, la ONUDI se comprometía a proporcionar una amplia formación teórico-práctica en articulación público-privada a los representantes de la institución aliada, mientras que ésta, por su parte, corría con todos los demás gastos vinculados con la implementación de los procesos de cambio en el clúster.

---

<sup>2</sup> La ONUDI financió en nueve clúster actividades focalizadas en promover la colaboración y potenciar sinergias entre los diversos actores locales. Las acciones para el aumento de la productividad, el acceso a los mercados y, en general, el fomento de la competitividad como tal sólo fueron subsidiadas en casos contados con el objetivo de potenciar los efectos de imitación.

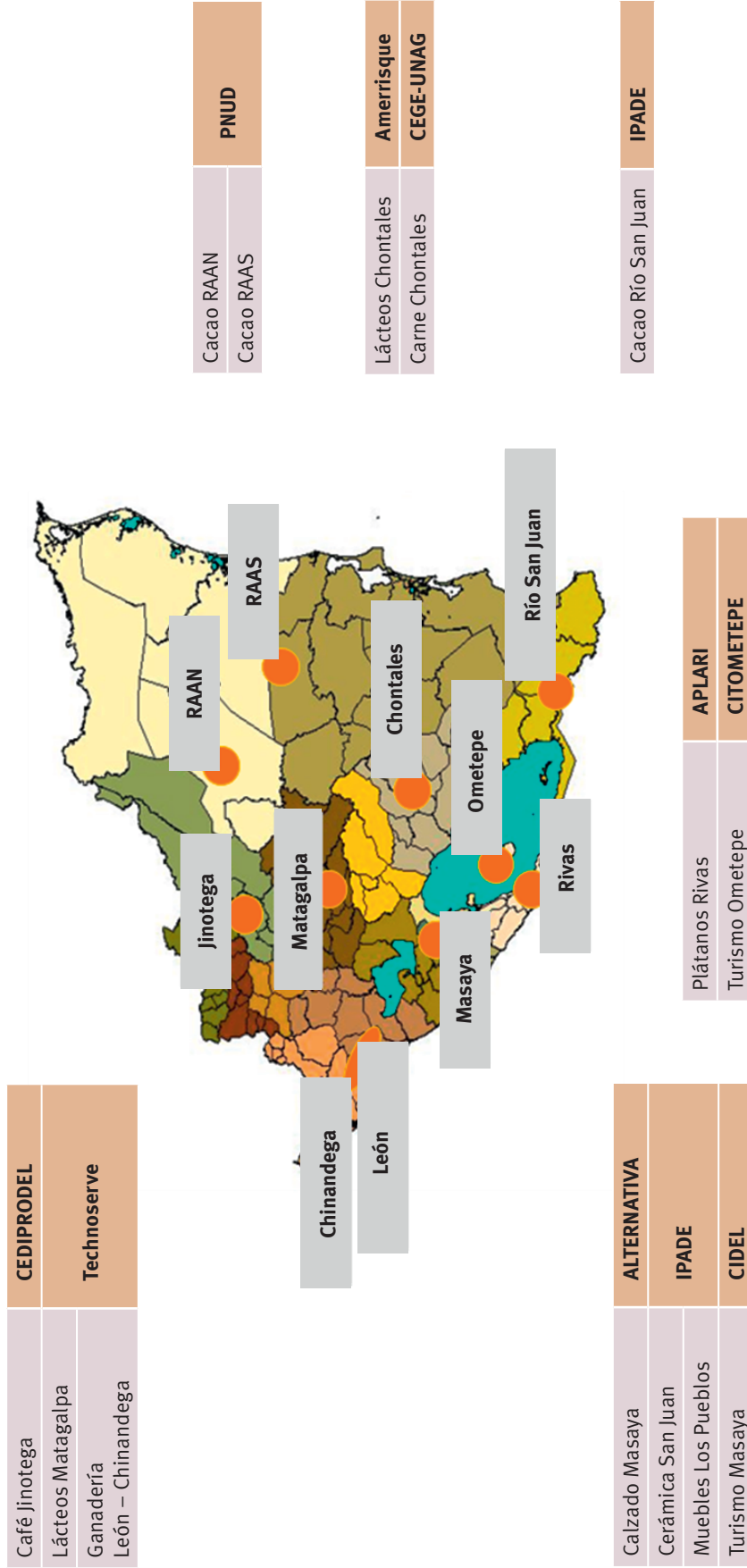
CUADRO 2. LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN EN LOS CLÚSTER



Nota: El texto en la parte superior del círculo indica el nombre del clúster, mientras que el texto debajo indica el nombre de la institución articuladora

Fuente: elaboración propia

**CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS CLÚSTER E INSTITUCIONES ARTICULADORAS**



*Nota:* En los cuadros aparece a la izquierda el nombre del clúster y a la derecha el nombre de la institución articuladora.

Fuente: ONUDI 2008 – 1

## 2. Los procesos de capacitación: la “retirada silenciosa” de los clúster

El objetivo de la ONUDI de fomentar económicamente territorios prefijados sin intervenir en ellos de forma inmediata implicaba tener que crear previamente un entorno propicio e ir trenzando paulatinamente una red capilar de relaciones de apoyo en torno a los clúster, tanto a nivel local como nacional. Ya en la fase de diseño del proyecto se procedió pues a idear un amplio programa de sensibilización y formación para representantes de tres grupos objetivo diferentes: las instituciones articuladoras, las universidades y las entidades político-gubernamentales.

Cada colectivo debía recibir un tipo de capacitación determinado; el nivel de profundización y las modalidades de aprendizaje elegidas debían adecuarse al perfil profesional de los participantes. Pero en realidad, la diferenciación entre grupos objetivo separados iba a ser más metodológica que real, dado que en la práctica, tanto las diversas sesiones de formación como las categorías de representantes iban a acabar solapándose en ocasiones. De hecho, dichos solapamientos se verían propiciados por la naturaleza misma del enfoque clúster que, por definición, buscaba intensificar las interrelaciones entre diferentes actores. En consecuencia, una exposición más temática y cronológica del programa de capacitación, antes que por grupos objetivo estrictos, hace más justicia a la realidad del proyecto y permite comprender mejor a posteriori la creación de sinergias. A continuación, se diferenciará pues entre las actividades de capacitación cuyo objetivo era ante todo crear un entorno propicio para el desarrollo de los clúster y aquellas otras orientadas más inmediatamente al fomento de los diversos clúster y a la transferencia del saber-hacer práctico como tal.

### 2.1. La creación de un entorno propicio – sembrando el terreno para el cambio

#### *El curso de capacitación en Italia: ... cuando un viaje vale más que mil palabras*

El comienzo de los programas de capacitación lo marcó el curso internacional sobre “Sistemas Empresariales Locales en la Economía Global” que la ONUDI organizó en cooperación con la Universidad Internacional de Venecia en febrero del 2006 en Italia. Los perfiles un tanto variados de los 23 asistentes nicaragüenses a dicho curso estaban en sintonía con el objetivo del proyecto de fomentar los vínculos público-privados. Entre los participantes se encontraban:

- Docentes universitarios;
- Alcaldes;
- Delegados de instituciones gubernamentales;
- Miembros de agrupaciones profesionales;
- Representantes de otras asociaciones de la sociedad civil.

A ellos se sumaba el equipo del proyecto ONUDI y un representante del PNUD en Costa del Caribe. Las clases en aula fueron impartidas por profesores expertos pertenecientes al cuerpo docente de las universidades italianas Ca Foscari, Florencia, Parma, Padua, TEDIS, Udine, Bari y Ferrara, así como de la universidad estadounidense de Duke.

Durante las dos semanas de duración del curso se trató una amplia variedad de temas teóricos relacionados con los clúster y las redes de empresas, pero en retrospectiva lo que dejó más huella a largo plazo fue probablemente la parte práctica del curso. Las visitas a clúster italianos exitosos y a sus instituciones de apoyo permitieron que los participantes comprendieran mejor lo que se escondía detrás de los conceptos y cómo la noción de articulación público-privada podía acabar plasmada en la realidad. Sobre todo, en el caso de los

representantes políticos fue ciertamente la observación inmediata de los resultados alcanzables, lo que contribuyó de forma más determinante a suscitar su interés por fomentar los clúster una vez de vuelta en Nicaragua.

Además, un efecto no tan secundario de la estancia en Italia fueron los numerosos contactos que los profesionales nicaragüenses tuvieron oportunidad de establecer. De hecho, los vínculos que se fueron creando detrás del telón durante las dos semanas que duró el curso acabaron impactando de forma palpable sobre el desarrollo de diversos clúster. A modo de ejemplo, en Italia coincidieron tanto los alcaldes como las futuras instituciones articuladoras de los clúster de “Calzado en Masaya”, “Carne en Chontales” y “Lácteos en Chontales”. Además también participó el Comité de Desarrollo Departamental de Masaya (CONDEMAS), una entidad no gubernamental, que más tarde en consonancia con sus competencias geográficas estaría involucrada en apoyar los clúster de “Calzado en Masaya”, “Muebles de madera y fibra en Los Pueblos” y “Cerámica en San Juan de Oriente”. Por su parte, la Unidad Técnica de Inversión Municipal (UTIP), un organismo de carácter público, con cobertura nacional también intensificó su actuación en los tres clúster mencionados y en los de Costa del Caribe en los meses posteriores.

Pero tal vez fue en el caso del clúster de “Lácteos en Chontales”, en el que los impactos directos del curso se iban a hacer notar más. Los contactos que un docente participante de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN) pudo establecer con la Universidad de Parma en ocasión de una visita de estudio a un clúster lácteo italiano sentaron las bases de una fructífera colaboración. A partir de ese momento, la Universidad de Parma, una de las instituciones científicas más vinculadas a dicho clúster, empezó a estrechar lazos con lo que iba a ser su contraparte nicaragüense, la sede local de la UNAN en Chontales. Fruto de dicha relación, que no hizo más que afianzarse durante los meses posteriores, fueron actividades de investigación en el clúster nicaragüense (véase pág. 38).

**CUADRO 4. PARTICIPANTES EN EL CURSO INTERNACIONAL EN ITALIA**



Fuente: elaboración propia

*Lejos de la torre de marfil: el ciclo de conferencias para docentes universitarios y ...*

Durante la fase anterior de la intervención, la ONUDI ya había buscado acercarse a las universidades y, de hecho, algunas se habían llegado a interesar por el enfoque de la competitividad sistémica. Pero en todo caso, se había tratado más bien de una vinculación fortuita a la que no había precedido un proceso de diagnóstico y selección propiamente dicho. En consecuencia, esta limitación se quiso superar muy al principio del presente proyecto para comprender desde el inicio el rol que podrían desempeñar los centros nicaragüenses de educación superior en el marco de las actividades de asistencia planteadas.

Las numerosas entrevistas que se mantuvieron con profesores de economía de diferentes universidades fueron muy reveladoras en este sentido. Los temas de desarrollo económico local apenas figuraban en los planes de estudio y el trabajo realizado por los docentes iba poco más allá de la docencia teórica, por falta de medios y recursos. Las universidades no estaban pues llamadas a convertirse en centros de formación técnica de articuladores (véase pág. 14), pero ciertamente sí podían actuar como focos de conocimiento y de enseñanza para las nociones y fundamentos relacionados con los clúster. Además también cabía esperar que si se conseguía reforzar la vinculación universidad-empresa aumentarían las actividades de investigación empírica sobre el terreno.

En vista de lo anterior, la ONUDI se propuso idear un programa de conferencias que abarcara temáticas de índole teórica relevantes para el desarrollo económico local y que estuviese dirigido al profesorado de las universidades que habían sido priorizadas en base a un estudio preliminar. A la hora de realizar la selección final de los centros de educación superior se habían tenido en cuenta básicamente tres criterios. Por una parte se había valorado la motivación y el deseo mostrados por el cuerpo docente por profundizar en la materia y por otra, había pesado tanto la impartición previa de asignaturas relacionadas con las actividades del proyecto como el vínculo geográfico existente entre las universidades y los territorios apoyados. Siendo más precisos, al principio de la intervención se consideraba que sería preferible trabajar ante todo con las centrales de universidades nacionales, dado que éstas definían el contenido de los programas de estudio de sus diversas sedes locales. Se pensaba que así se podría impulsar un potente efecto multiplicador. Pero la realidad iba a ser otra y, de hecho, iban a ser las instituciones de enseñanza de ámbito local las que más se involucrarían y comprometerían con el enfoque.

Las universidades finalmente seleccionadas para participar en el ciclo de formación organizado por la ONUDI fueron ocho, pero sólo los docentes de los cuatro centros priorizados desde el primer momento fueron invitados al curso en Italia. La UNAN Chontales, la Universidad Americana (UAM) y la Bluefields Indian and Caribbean University (BICU) fueron elegidas para asistir a la formación internacional por las prometedoras relaciones de coordinación y colaboración que la ONUDI había entablado con ellas durante la fase anterior del proyecto. Por otra parte, la razón por la que se seleccionó a la Universidad Centroamericana (UCA) fue el merecido renombre de su Facultad de Ciencias Económicas y la integración de la temática de los clúster en alguna que otra clase impartida.

Las limitaciones presupuestarias sólo habían permitido que cuatro profesores con cargos de relevancia pudiesen asistir al curso en Italia. Sin embargo, el ciclo de conferencias que se desarrolló entre junio del 2006 y noviembre del 2007 en Nicaragua contó con la participación de un total de 25 docentes. Se trataba de profesores a tiempo completo de las cuatro universidades susodichas y de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), la Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI), la Escuela de Agricultura y Ganadería en Rivas (EIAG) y la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN).

Durante un primer encuentro con los docentes se fijaron de forma participativa los temas específicos de interés que deberían ser abordados en las sucesivas seis sesiones sobre clúster, articulación productiva y análisis de cadenas de valor. Los contenidos demandados fueron posteriormente impartidos por expertos internacionales directamente en aula o por videoconferencia.

Los objetivos iniciales que la ONUDI había esperado alcanzar mediante la capacitación de profesores se cumplieron ampliamente, tal y como reveló una evaluación desarrollada en el año 2007. Si antes la temática de la competitividad sistémica apenas había merecido la atención de los académicos nicaragüenses, de repente aquella pasó a formar parte del contenido de 15 asignaturas de diversas carreras económico-administrativas. Siete de las ocho universidades participantes en el programa decidieron adaptar algunos de sus cursos de primer ciclo; en total, 683 estudiantes de grado tuvieron la oportunidad de profundizar en las teorías en torno a la articulación productiva. A ellos se sumaron los 121 profesionales que cursaron módulos específicos sobre desarrollo económico local en el marco de cuatro programas de posgrado especializados ofrecidos



por la UAM, la UCA y la BICU durante los años que duró el proyecto. El equipo ONUDI colaboró muy de cerca con dichas universidades y estuvo a cargo de impartir algunas unidades sobre metodologías para el fomento de clúster y redes empresariales.

Los mayores conocimientos teóricos sobre articulación público-privada con los que ahora empezaban a contar las universidades también conllevaron algunas consecuencias muy prácticas. Lejos de la torre de marfil, las universidades consiguieron acercarse más a la realidad productiva que las circundaba y pudieron estrechar lazos con el tejido empresarial. En concreto, fueron la UNAN, UNI, UPOLI, EIAG y BICU las que mejor lograron vincularse con terceros actores y adaptar su oferta de servicios para poder contribuir al desarrollo de la competitividad sistémica en los territorios. Sobre todo en los clúster de Rivas y Chontales, el papel jugado por las universidades ciertamente no pasó desapercibido (véase páginas 38 y 56).

### ... (y) para representantes sociopolíticos: cuestión de sinergias

En un principio se había pensado en elaborar un plan de capacitación específico para responsables políticos y funcionarios públicos, pero pronto se abandonó la idea. El panorama político no resultaba ser apropiado para ello, dado que durante la duración del proyecto iban a celebrarse dos procesos electorales. A principios de 2005 serían elegidos nuevos alcaldes y a finales de 2006 se llamaría a las urnas para designar nuevas autoridades nacionales; algo que traería consigo cambios en las delegaciones territoriales de las instituciones de gobierno. En consecuencia, confiar en que se lograría una apropiación integral del enfoque clúster a nivel nacional no parecía ser una postura realista. Pero sí se esperaba poder ganarse, con los debidos esfuerzos, el apoyo de las alcaldías y de los representantes locales de algunas instituciones de gobierno que operasen en los territorios de los clúster. A la hora de ejecutar actividades concretas para promover el desarrollo económico local, se prestó pues especial atención a que los actores del sector público se implicasen. De hecho, la participación de las instituciones políticas en la elaboración de los diversos diagnósticos y planes estratégicos territoriales se convirtió prácticamente en una condición *sine qua non* para que las acciones de mejora en una zona pudiesen echar a andar.

Pero más allá de involucrar sistemáticamente al sector público en el trabajo de fomento realizado en cada uno de los clúster, la ONUDI asimismo decidió invitar a representantes de instituciones nacionales y locales al ciclo de conferencias que se había ideado inicialmente para docentes universitarios. Además en línea con la lógica de la articulación público-privada también se aseguró que otras organizaciones no gubernamentales (ONGs) directamente vinculadas con los territorios apoyados pudiesen participar. En pocas palabras, se repitió el formato organizativo que ya había dado sus frutos en Italia. Una veintena de representantes públicos y de la sociedad civil vinieron a sumarse a los profesores durante alguna que otra sesión magistral dando lugar a una fértil dinámica de intercambio y entendimiento.

A modo de ejemplo, a las conferencias asistieron, por una parte, las instituciones articuladoras y/o los aliados estratégicos de la ONUDI de siete clúster diferentes y, por otra:

- Alcaldes municipales;
- Representantes de la UTIP de Masaya y la RAAS;
- Delegados del MIFIC (véase pág. 5);
- Empleados del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA);
- Funcionarios del Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), etc.

La participación conjunta en dichos eventos contribuyó a crear un clima de cooperación entre los diferentes actores y jugó un papel nada desdeñable en el fortalecimiento de la articulación público-privada en los diversos territorios. La significativa presencia de representantes de la administración central y local

en varias comisiones de clúster (véase pág. 17) dio fe de que la orientación hacia la competitividad sistémica había alcanzado una amplia base de apoyo. En particular, delegados del INTA y/o del MAGFOR se implicaron como actores de primera línea en los clúster de “Carne en Chontales”, “Plátanos en Rivas”, “Cacao en la RAAN”, “Lácteos en Matagalpa” y “Café en Jinotega”.

#### CUADRO 5. PARTICIPANTES EN EL CICLO FORMATIVO PARA DOCENTES



Fuente: elaboración propia

#### *Pisando fuerte: el ciclo de formación para consultores independientes*

La preparación de un programa de capacitación para profesionales independientes no había entrado dentro de los lineamientos iniciales del proyecto. Y de hecho, el gran interés por aprender la metodología de redes horizontales con el que se topó el equipo del proyecto en los diferentes territorios cogió en cierta medida por sorpresa a la ONUDI. No obstante, se decidió dar respuesta a esta alentadora demanda y se procedió a organizar un curso con vistas a lograr un buen impacto multiplicador. Entre agosto de 2006 y marzo de 2007 se impartió el grueso del curso presencial teórico-práctico que abarcaba más de 100 horas lectivas. Para poder participar en la “Formación de formadores en articulación de redes empresariales horizontales” los candidatos debían contar con conocimientos previos así como con reconocida experiencia en procesos de asociatividad y tener preferiblemente vínculos con las zonas atendidas. El fin último de la capacitación era el de suplir la escasez de recursos humanos especializados en dicha metodología y de contar con una “terna” de expertos en los diversos territorios atendidos. El curso también representaba una oportunidad para que contrapartes operativas de la ONUDI pudiesen fortalecer sus capacidades técnicas. Finalmente se seleccionaron 19 profesionales, de los cuales cinco eran independientes, seis estaban vinculados al PNUD, cinco con el aliado estratégico del clúster de “Turismo en Masaya” y tres con la institución articuladora del clúster de “Carne en Chontales”, la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG).

El balance final de la formación fue muy favorable. La UNAG aprovechó las nuevas habilidades adquiridas por sus profesionales para ampliar su cartera de servicios e incluir también actividades de apoyo a la creación de alianzas entre empresas. Además otros cinco consultores fueron contratados por diversas organizaciones después de haber finalizado el curso para trabajar específicamente como articuladores de redes horizontales. La absorción de los profesionales por el mercado laboral fue indicativa de la falta previa de pericia que había venido a cubrir la capacitación. Además las contrataciones permitieron que los conocimientos adquiridos encontraran inmediata aplicación en el campo y que se pudiesen crear nuevas alianzas de empresas que, de otra forma, tal vez no hubiesen visto la luz.

## 2.2. El trabajo en los clúster – siguiendo las huellas de proyectos anteriores

### *A la búsqueda de líderes de bajo perfil: la capacitación de las instituciones articuladoras*



Las capacitaciones previas contribuyeron a allanar el terreno para que pudiesen brotar mejores relaciones de cooperación entre los diversos actores de los clúster. Pero el cambio de actitud logrado no tenía por qué conllevar automáticamente un cambio en las formas de actuar dentro de los clúster. Al fin y al cabo, romper con la inercia del comportamiento cotidiano era una tarea ardua, tal y como la ONUDI había podido comprobar en proyectos anteriores. Se hacía pues imprescindible buscar instituciones que pudiesen sacar a los clúster de la situación de estatismo e inanición en los que muchos se encontraban inmersos. Hacía falta trabajar en cada uno de los territorios respectivos con una entidad bien anclada en su entorno que pudiese actuar con resolución y empuje para inducir los procesos de transformación requeridos.

No obstante, de poco servía un enfoque asistencialista centrado en las capacidades de una única institución. Si se pretendía dar sostenibilidad al desarrollo de cada uno de los diferentes clúster, el cambio sistémico debía venir de dentro y partir de todos los actores concernidos. El desafío consistía pues en encontrar entidades que pudiesen ejercer un liderazgo discreto y comedido a la hora de facilitar el entendimiento, la coordinación y la cooperación entre todos los miembros del clúster. Dichas entidades debían destacar tanto por su capacidad de convocatoria y su voluntad de movilización, como por su buena disposición a mantenerse en un segundo plano en aras del empoderamiento y la participación.

La selección mediante licitación de las “instituciones articuladoras” pasó a ser una de las primeras actividades que la ONUDI emprendería después de haber fijado los clúster que serían atendidos (véase pág. 6). En un principio, tanto organismos públicos como organizaciones privadas podían ser candidatos potenciales. Lo importante era que la entidad conociese muy de cerca el tejido productivo e institucional de la zona y contase con recursos humanos lo suficientemente bien cualificados como para poder desenvolverse con sutileza y soltura en el ámbito técnico y humano. En el contexto nicaragüense, la elección acabó recayendo mayormente en asociaciones de productores y otros organismos no gubernamentales, dado que contaban con mayor credibilidad frente al sector productivo y venían percibidos como entidades relativamente imparciales y libres de intereses partidistas.

Las instituciones finalmente seleccionadas ya tenían experiencia en promoción de actividades empresariales y en procesos de facilitación; pero por lo general desconocían el enfoque de clúster y competitividad sistémica. En vista del trascendente papel que competía ejercer a estas instituciones en el desarrollo de los diversos clúster, la capacitación integral de su personal se convirtió en una clara prioridad para la ONUDI.

La formación dio pues comienzo en junio de 2006 y se prolongó hasta mayo de 2008, abarcando en total 148 horas lectivas. Cada institución articuladora directamente subcontratada por el proyecto y cada

aliado estratégico ligado contractualmente con la ONUDI designó entre 1 y 4 empleados para que fuesen capacitados y pudiesen actuar como articuladores profesionales en sus respectivos territorios. En total 26 personas pertenecientes a los 14 clúster atendidos culminaron con éxito el programa formativo<sup>3</sup>. Adicionalmente otras 18 personas vinculadas a terceras organizaciones activas en los territorios del proyecto fueron invitadas a participar en algunas de las once sesiones del curso. Aquí una vez más el interés por dar la mayor proyección posible al enfoque clúster inspiró la decisión de involucrar también a otros actores en el proceso de formación.

Los temas específicos que serían abordados en el marco de la capacitación fueron fijados de forma participativa en base a las necesidades manifestadas por los futuros articuladores y los imperativos del entorno productivo en el que éstos iban a tener que operar. Lo esencial era que todos los contenidos impartidos tuviesen un valor inminentemente funcional y que fuesen lo suficientemente prácticos como para que los participantes pudiesen traducirlos seguidamente en acciones. Además para ganarse el compromiso de todos y cada uno de los participantes era importante concienciarlos, sobre todo al principio, de la contribución al desarrollo local que ellos como individuos y empleados de su institución podrían realizar, si transformaban los nuevos conocimientos en acciones.

Siguiendo la lógica del paso a paso, durante las clases los articuladores en formación fueron gradualmente introducidos por consultores ONUDI y asesores expertos en todo lo relacionado con el fomento de clúster:

- Los aspectos conceptuales a conocer;
- Las herramientas metodológicas a utilizar;
- Las habilidades personales a afinar.

El espectro de temas prácticos abordados a lo largo de los dos años fue un tanto amplio, empezando con la sensibilización de los diversos miembros del clúster y la elaboración del diagnóstico competitivo, pasando por el análisis de la cadena productiva y la formulación de un plan estratégico territorial y terminando con la implementación de proyectos colectivos concretos y la búsqueda de financiación para ello, por citar sólo algunos.

Por otra parte, el énfasis en el desarrollo de competencias interpersonales para liderar sin dirigir fue una constante durante todo el proceso formativo. A fin de cuentas, hacer prosperar un nuevo modo de trabajo en todo un clúster basado en un vigoroso capital social requería al menos tantas cualidades humanas como profesionales. El aprendizaje de técnicas para mejorar el trabajo en equipo, generar confianza, crear consenso, impulsar procesos participativos, gestionar conflictos y manejar negociaciones permearon pues transversalmente el currículo del programa.

En cuanto al método de enseñanza, éste de por sí estaba ante todo orientado al desarrollo de destrezas y habilidades específicamente instrumentales. Dos fueron los ingredientes fijos de la capacitación, que aspiraba a ser a la vez experimental, heurística y participativa:

- La enseñanza en clase; y
- El acompañamiento de los participantes en el terreno.

Tras cada clase en aula los participantes debían implementar directamente lo apenas aprendido en sus respectivos clúster, pero para ello podían contar con el apoyo periódico *in situ* de los consultores ONUDI. Mientras que la formación en aula servía para comunicar el saber-hacer, el acompañamiento sobre el

---

<sup>3</sup> Entre estas personas también se encontraban facilitadores ONUDI de los territorios de la RAAN y la RAAS, donde no se subcontrató a una institución articuladora.

terreno aseguraba que los articuladores en formación adquiriesen mayor seguridad en el desarrollo de sus funciones y en la aplicación práctica de la metodología. El seguimiento en campo de los participantes también posibilitaba aclarar dudas, ampliar información o ajustar ulteriormente las herramientas metodológicas, cuando las características del sector y el territorio lo hacían necesario. Durante sus frecuentes visitas a los clúster, los consultores del proyecto podían evaluar el desempeño de los articuladores, ofrecerles retroalimentación y asesorarles sobre cuáles acciones previas corregir y cuáles nuevas emprender para potenciar la competitividad sistémica.

No obstante, no se deseaba que el proceso de capacitación quedase confinado dentro de una lógica de instrucción unidireccional entre consultores ONUDI y participantes. Al contrario, se procuró que el aprendizaje tuviese un carácter dinámico, circular y pluridireccional. El intercambio de experiencias entre los articuladores en formación debía pues formar parte de la capacitación misma.

De hecho, las sesiones presenciales se realizaron de forma espaciada para permitir que durante las semanas o meses mediante los participantes pudiesen lograr los primeros avances tangibles en relación a la articulación público-privada. Posteriormente durante las clases en aula, se daba la oportunidad a cada uno para presentar los principales escollos hallados, plantear soluciones o destacar los progresos realizados. Así el trabajo ejecutado por un articulador en formación en su respectivo clúster se podía convertir en un caso de estudio para los demás participantes. Lo mismo valía en relación a las experiencias vividas en otros clúster. Sobre todo aquellos territorios nicaragüenses en los que la ONUDI había intervenido en fases anteriores del proyecto o en los que se encontraban operando instituciones aliadas, fueron a menudo tomados como ejemplo para explicar en detalle la metodología; y no sólo en clase.

En alguna que otra fase de la formación también se integraron visitas a clúster exitosos, que por lo general se encontraban en una etapa de articulación más avanzada. El foco de la atención durante dichas giras didácticas estaba dirigido hacia los procesos productivos. La observación directa sobre el lugar de los condicionantes técnicos del desarrollo económico local constituía la mejor manera para fortalecer la capacidad de los participantes para identificar cuellos de botella y reconocer oportunidades de crecimiento aún desaprovechadas. Además durante las visitas los articuladores en formación también se ponían al corriente de las innovadoras tecnologías que se estaban utilizando en otros clúster y de los servicios de apoyo que ahí se habían implantado para responder a las necesidades de las empresas. Estas informaciones luego ayudaban a los participantes a impulsar y sacar adelante medidas semejantes en sus respectivos territorios.

### *La puesta en marcha de la rueda motriz: el apoyo a las comisiones de clúster*

La institución articuladora debía actuar como fuerza propulsora del cambio en un determinado territorio; pero por lo general no podía ni debía ser la rueda motriz que moviese aquel engranaje complejo de relaciones e interacciones llamado clúster. Este papel necesariamente debía recaer en un ente altamente representativo que hablase el mismo idioma que los empresarios y productores y cuyos dientes —siguiendo con la metáfora— encajasen a la perfección con los de las demás ruedas conducidas del entorno productivo; en pocas palabras, hacía falta una comisión del clúster.

Según la metodología ONUDI, ésta debía estar operativa relativamente al principio de una intervención y debía erigirse en instancia de coordinación y gobernanza territorial. La comisión debía dotar al clúster de voz, visibilidad y, claro está, de liderazgo entre pares. Por este motivo era preferible que estuviese ante todo compuesta por representantes del sector privado, aunque más tarde hubiese de ser ampliada para integrar también a actores del ámbito público. Sólo si la comisión contaba con una importante participación de miembros directamente vinculados con el sistema productivo y empresarial podía alcanzar la suficiente legitimidad como para poder capitanear el proceso de desarrollo del clúster.

En la práctica, dicha junta de gobernanza muchas veces podía comenzar siendo poco más que un círculo de líderes locales que se reunían periódicamente para abordar los problemas comunes a todos. No obstante, con el tiempo este grupo informal debía evolucionar, atraer a más y más integrantes y formalizar su constitución como órgano portavoz de los intereses del clúster en su conjunto. En este sentido, no bastaba con que en la comisión estuviesen representados todos los eslabones de la cadena de valor; aquella antes o después también debía abrirse a delegados de organismos públicos y de otras instituciones de apoyo como podían ser las universidades. En el mejor de los casos, la comisión debía ser el reflejo en miniatura de la amalgama de interrelaciones existentes en un territorio y la avanzadilla de la articulación público-privada.

De hecho, por muy problemática que pudiese ser la frecuente rotación de representantes gubernamentales y municipales para el buen funcionamiento de la comisión de un clúster, la participación del sector público era así y todo indispensable. Sin él, difícilmente se podía lograr influir favorablemente sobre políticas de fomento económico, acelerar farragosos trámites administrativos o canalizar fondos de programas de cooperación hacia el clúster. En especial, resultaba importante tener a las alcaldías como leales aliadas, máxime cuando a lo que se aspiraba era a tener un mandato para impulsar el desarrollo territorial.

La comisión, en cuanto cabeza visible del clúster, debía asumir funciones de primer orden. A ella le competía concebir y consensuar propuestas de trabajo específicas en pro de la competitividad sistémica, así como hacer un seguimiento de la puesta en práctica de las mismas. Además también le correspondía implicarse en la recaudación y movilización de recursos financieros, tanto dentro como fuera del clúster. Pero obviamente todo ello, no en solitario, sino siempre de la mano de la institución articuladora.

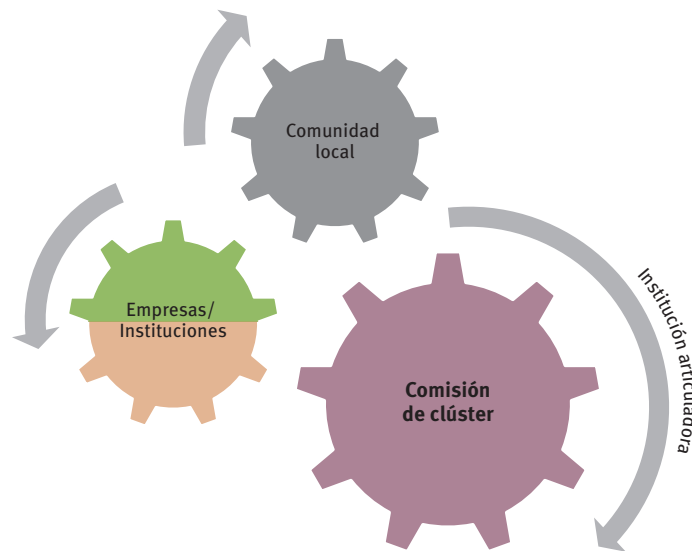
De hecho, el buen funcionamiento y en ocasiones la existencia misma de una comisión de clúster constituían el corolario del exitoso trabajo de facilitación desarrollado por los articuladores en formación. El contar con un comité de gobernanza operativo era uno de los primeros hitos que éstos debían culminar sobre el terreno en el marco de su capacitación. Ahora bien, para lograrlo no siempre debían partir de cero. En primer lugar, porque en los clúster que habían sido apoyados en la fase anterior del proyecto la ONUDI ya había puesto en pie comisiones, que sólo precisaban ser ulteriormente consolidadas. Y en segundo lugar, porque cuando en un territorio existía ya una junta con cierto potencial de representatividad, aunque aquella fuera algo embrionaria o débil, era preferible apuntalarla y reactivarla antes que crear de la nada una estructura nueva.

En concordancia con lo anterior, a mediados del 2007 sólo las comisiones de “Carne en Chontales”, “Plátano en Rivas”, “Cacao en la RAAN” y “Lácteos en Matagalpa” habían sido establecidas estrictamente *ad hoc*. Todas las demás estaban siendo simplemente ampliadas, fortalecidas y apoyadas por las instituciones articuladoras. En cierta medida, dichas actividades de apoyo venían a ser una reproducción del esquema de capacitación diseñado para los facilitadores mismos; aunque, eso sí, con la interposición de una capa instructiva. En estos casos, los consultores ONUDI actuaban como mentores de los articuladores, mientras que éstos a su vez, como parte de su propio programa formativo, ejercían de guías para los miembros de la comisión.

Más allá del acompañamiento continuo del que se beneficiaron los integrantes de las juntas de clúster, éstos también recibieron clases de capacitación específicas. Los contenidos sobre los que deberían versar las sesiones en aula se establecieron caso por caso de forma participativa entre los consultores ONUDI, la respectiva institución articuladora y los miembros de cada una de las comisiones. Aunque al fin y al cabo los dos grandes temas abordados en cada clúster fueron el estímulo de la competitividad sistémica y el desarrollo de competencias gerenciales, el énfasis variaba y podía estar puesto en uno u otro. Dependiendo de las prioridades y necesidades expresadas por los integrantes de una comisión dada, los talleres presenciales podían estar más dirigidos a fortalecer las capacidades de liderazgo y de generación de confianza de estos primeros o, por el contrario, a que comprendieran mejor la lógica del fomento de un clúster. Además la determinación de los contenidos obviamente también estaba sujeta a la disponibilidad de tiempo por parte de los miembros de la junta.

Como consecuencia de lo previo, el desarrollo práctico de las capacitaciones en aula fue un tanto diferente según de qué territorio se tratara. Mientras que —a título de ejemplo— en los tres clúster de Masaya se celebró un verdadero ciclo de formación de 10 sesiones, en los clúster de “Lácteos en Matagalpa” y “Carne en Chontales” sólo se impartió respectivamente un único taller. En todo caso, el procedimiento instructivo solía ser bastante uniforme. Los protagonistas docentes eran siempre los articuladores, ya que eran ellos los que, de la mano de los consultores ONUDI, se encargaban de explicar la metodología para el fomento del desarrollo territorial. Sólo las temáticas relacionadas con la potenciación de competencias interpersonales venían impartidas por expertos terceros. Por lo general, los eventos de capacitación acabaron siendo auténticos foros para el aprendizaje bidireccional, en los que los articuladores en formación afianzaban sus capacidades de mediación y facilitación y los miembros de las comisiones adquirirían mayor seguridad en la toma de decisiones para el cambio.

**CUADRO 6. LA LÓGICA DE FOMENTO DE UN CLÚSTER**



Fuente: elaboración propia

**CUADRO 7. LOS MIEMBROS DE UNA COMISIÓN DE CLÚSTER**



Fuente: elaboración propia

### III. Casos de Estudio





## 1. Muebles Los Pueblos

“...Pero ahora que la madera ha rescatado  
su valor; su altura más que su aroma;  
la caoba su peso, el laurel su dignidad,  
construyamos de cedro la cumblera,  
el juguete, la alcoba, la alacena...”

*(Veinte elegías al cedro, Guillermo Rothschild Tablada, poeta nicaragüense)*



## 1.1. Introducción

La ONUDI había empezado a brindar asistencia técnica al clúster de “Muebles Los Pueblos” tiempo atrás, en 1995, cuando la intervención en Nicaragua aún se centraba en la promoción de redes horizontales de empresas. Por aquellas fechas la producción de muebles se estaba convirtiendo en la principal actividad económica de más y más habitantes de “Los Pueblos” masayenses Masatepe y Nandasmo, ya que la producción de café a la que muchos de ellos se habían venido dedicando ya no les proporcionaba suficientes ingresos. La fabricación de muebles de madera, mimbre y ratán fue adquiriendo una importancia fundamental para la economía local e incluso nacional.

Las 357 pequeñas empresas que operaban en el clúster de Los Pueblos representaban el 14% de las PYMEs del sector del mueble nicaragüense. Además si bien como media los talleres apenas contaban con más de 9 empleados generaban el 12% del empleo sectorial a nivel nacional. Al clúster pertenecían también toda una serie de abastecedores de materia prima y suministros técnicos así como diversos proveedores de servicios productivos tales como el aserrado, el afilado y el secado de madera.

A pesar de la dimensión que el sector del mueble había alcanzado en el departamento de Masaya, la baja calidad de los productos finales lastimaba la competitividad de las PYMEs y por lo general les impedía abrirse mercados más allá de las fronteras nicaragüenses. De ahí que muchas de las actividades desarrolladas por la ONUDI tuviesen por objetivo contribuir a través de procesos asociativos a superar las insuficiencias cualitativas que presentaban muchos muebles de la zona.

## 1.2. La fase previa de la intervención

Durante los 10 años previos a la presente fase del proyecto fueron perfilándose los principales ingredientes estratégicos y elementos institucionales que encauzarían la posterior intervención. Así por ejemplo, la promoción de redes formales de PYMEs con estatutos definidos que al principio había marcado la pauta de la asistencia fue abandonándose a favor del impulso de modelos asociativos más flexibles y temporales. A medida que se fue desarrollando una cultura de confianza y de colaboración entre las empresas masayenses, se fue dando prioridad a la creación de redes informales que pudiesen crearse y disolverse al ritmo de los rápidos cambios en la demanda en los mercados. Este nuevo enfoque también se mantuvo cuando a las actividades de articulación productiva se fueron sumando las acciones propias de fomento de clúster (véase pág. 1). Además también había otros elementos de continuidad relevantes que unían la presente fase de intervención con las previas.

### La institución articuladora

El Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE), que durante esta fase ejercería como institución articuladora, fue un fiel aliado de la ONUDI casi desde el principio. La ONG había sido fundada en 1990 para consagrar su trabajo al fomento de la democracia y del desarrollo económico local y tenía presencia en la mayor parte de los departamentos de Nicaragua. A partir de 1998 IPADE comenzó a operar también en el territorio de Masaya. Ahí su cometido se centraba en apoyar en áreas técnicas, administrativas y financieras a 130 PYMEs en los clúster de Cerámica San Juan de Oriente (véase pág. 6) y de Muebles Los Pueblos.

Era un tipo de actividad que se complementaba bien con el enfoque de promoción de la asociatividad propio de la ONUDI. De hecho, la complementariedad pronto llevó a una alineación de los objetivos que se plasmó en un convenio de colaboración firmado en el año 2000. En aquel año, consultores de la

ONUDI comenzaron a transferir la metodología de fomento de redes a la ONG. En paralelo, la ONUDI siguió ejerciendo directamente su rol como propulsora del cambio, pero ya no sólo a nivel productivo, sino a escala público-privada bajo el nuevo enfoque de clúster (véase pág. 1). Cuando en junio de 2005 la ONUDI consideró que había llegado el momento de disminuir su presencia en el campo y comenzó con el proceso competitivo de selección de instituciones articuladoras, IPADE salió ganadora con un amplio margen de puntos tanto en el clúster de Cerámica de San Juan de Oriente como en el de Muebles. Su amplia experiencia en el apoyo a las PYMEs artesanas de la zona y su buen conocimiento del enfoque de asociatividad aseguró el éxito a IPADE.

## El comité promotor

En Masaya, donde el proyecto ONUDI llevaba tiempo interviniendo a la vez en los clúster de calzado, cerámica y muebles (véase pág. 5), era esencial crear sinergias entre instituciones de apoyo y asegurar que las actividades en un determinado clúster no se desarrollaran como bajo una campana de cristal. La ONUDI fue pues identificando a las entidades públicas y organizaciones no gubernamentales con un mandato de ámbito departamental que estuviesen involucradas en la asistencia de los tres rubros económicos en cuestión. Así pudo nacer en una fase anterior del proyecto el comité promotor de Masaya que pronto se erigió en un ente coordinador supradepartamental para iniciativas de fomento económico. La ONG ALTERNATIVA, la institución articuladora del clúster de “Calzado en Masaya” durante la presente fase del proyecto, fue desde el principio la piedra angular del comité. Además a este órgano de concertación pertenecían también entre otras las siguientes entidades:

- IPADE;
- CONDEMAS (véase pág. 10);
- UTIP (véase pág. 10);
- UPOLI;
- Corporación Intermunicipal de Desarrollo Local de Masaya (CIDEL).

Esta última representaba el aliado estratégico en el “nuevo” clúster de turismo (véase pág. 6). La concurrencia en el comité promotor de las tres entidades líderes del cambio —IPADE, ALTERNATIVA y CIDEL— facilitaba obviamente la aparición de sinergias. Además también el hecho de que todos los miembros del gremio departamental tuviesen su sede en la ciudad de Masaya agilizaba la coordinación y concertación de las acciones orientadas al fortalecimiento de los tres clúster iniciales, a los que se vino a sumar el cuarto durante esta fase.

## La comisión del clúster

La comisión del clúster de muebles vio la luz en el 2005 y fue fruto de un paulatino proceso de integración público-privada y territorial impulsado conjuntamente por IPADE y la ONUDI. La ONG en el ámbito de sus actividades de apoyo a la industria artesanal logró pronto que tanto en Masatepe como en Nandasmo se estableciera un gremio local representativo de las PYMEs. A dichos dos órganos de carácter exclusivamente privado se fueron sumando posteriormente, como resultado de diversas acciones de sensibilización de la ONUDI, las dos alcaldías respectivas, que por lo demás eran las únicas instituciones públicas con presencia en la zona. Pero la fusión de las dos comisiones no se produciría hasta más tarde a raíz de un evento que en cierta medida marcaría un antes y un después.

Varios empresarios masayenses habían tenido la oportunidad de participar en un Certamen de Diseño de Muebles de alcance nacional. El éxito logrado durante dicho evento les motivó para embarcarse en la

organización de una actividad semejante a nivel local en el clúster de Los Pueblos. Enseguida la ONUDI e IPADE apoyaron dicha iniciativa, ya que ésta podía dar un poderoso impulso a los recatados intentos de innovación de los artesanos. Y fue así como en el 2004 se celebró el primer Certamen. Durante el transcurso de los preparativos y el desarrollo del evento, las comisiones de Masatepe y Nandasmo se fueron aproximando más y más a medida que fueron reconociendo cuán alineados estaban sus respectivos objetivos. Dicho acercamiento culminó con la fusión de ambos gremios en una única comisión de clúster que a partir de aquel momento tomaría las riendas del proceso de articulación colectiva y mejora. En sus inicios la junta contaba con dos delegados de las alcaldías y siete representantes de redes empresariales.

## El certamen de muebles

El impacto generado por el certamen no fue sólo de índole institucional. La exhibición que contó con la participación de 7 empresarios obtuvo una buena resonancia y empezó a celebrarse con una periodicidad anual. En la cuarta edición el número de expositores se había cuadruplicado y el número de patrocinadores superaba ya la veintena. Asimismo la afluencia de visitantes fue aumentando de forma exponencial, sobre todo una vez que el evento comenzó a atraer a profesionales centroamericanos. De repente para algunos clientes el clúster logró ser sinónimo de calidad e innovación. Además la celebración anual del certamen provocó un importante cambio en la cultura empresarial masayense, ya que el 40% de los talleres fueron rompiendo con la rutina del pasado y comenzaron a introducir nuevos modelos y diseños en la producción.

### 1.3. El diagnóstico

Nada más convertirse en institución articuladora en 2005, IPADE comenzó a elaborar un diagnóstico participativo del clúster. Ciertamente en todos estos años se había venido avanzando, pero ciertos cuellos de botella seguían entorpeciendo el trabajo diario de las PYMEs. A lo largo de toda la cadena de valor se identificaron escollos por superar.

#### Abastecimiento

En Masaya desde siempre se había venido trabajando con maderas preciosas como el cedro y el laurel para la producción de muebles. En consecuencia, cuando en 2005 el gobierno nicaragüense se vio forzado a decretar una veda al corte de estos árboles por los niveles de escasez registrados, la crisis de abastecimiento no se hizo esperar en el clúster. Los precios de las materias primas utilizadas enseguida aumentaron en los mercados y las importaciones fueron supliendo y desplazando la oferta local. La veda repercutía de forma negativa tanto sobre los fabricantes de muebles como sobre los aserradores de la zona, que en muchos casos no veían más remedio que pasar a operar de forma ilegal.

#### Producción

Para las pequeñas empresas que constituían el grueso del tejido empresarial masayense la optimización de las operaciones productivas representaba un desafío de gran envergadura. De entrada, el equipamiento de los talleres en Los Pueblos era reducido y además se encontraba a menudo en estado de obsolescencia. A ello se venía a sumar la reducida capacidad técnica en diseño industrial de los empleados. Otro factor que también cercenaba la competitividad de los talleres era el escaso conocimiento de las técnicas de estandarización de procesos. La lista de las insuficiencias era ciertamente larga y en el caso de muchas PYMEs podía proseguirse.

## Comercialización

Las experiencias de articulación entre empresas se habían venido multiplicando durante los años anteriores. Pero aun así, muchas PYMEs seguían comercializando sus muebles en solitario y no habían logrado utilizar las alianzas entre iguales como trampolín compartido para incursionar en mercados de altos ingresos. La escasa calidad del producto, combinada con la falta de información sobre las preferencias de clientes exigentes, confinaban a la mayoría de los fabricantes masayenses a un rol de abastecedores de un segmento bajo nacional. En el 2005 el 70% de las PYMEs seguían produciendo para consumidores de bajos ingresos y sólo un 20% y 10% competían en un segmento medio y alto respectivamente. Además eran pocas las empresas que habían logrado cerrar ventas con clientes extranjeros; éstos por lo demás siempre provenían de países vecinos de la región centroamericana.

## Servicios de apoyo a la actividad empresarial

Tres eran las necesidades que el sector servicios masayense no había logrado cubrir y que las PYMEs percibían como más acuciantes. En primer lugar, en Nandasmo y Masatepe seguía sin existir un amplio espacio de exhibición y venta de muebles en el que pudiese exponer un gran número de operadores económicos. Sólo unas pocas agrupaciones de PYMEs contaban con centros de comercialización que les proporcionaban cierta visibilidad frente a los clientes; pero los demás pequeños fabricantes seguían buscando la manera de salir del anonimato de sus talleres.

En segundo lugar, en el clúster de Los Pueblos, al igual que solía suceder en otros muchos lugares de Nicaragua, las entidades financieras no ofrecían productos orientados a las pequeñas empresas. La capacidad de inversión de gran parte de los talleres se veía pues considerablemente limitada. Muchas PYMEs masayenses se veían encerradas en un círculo vicioso en el que la falta de liquidez les impedía apostar por estrategias de mejora y de crecimiento, mientras que al mismo tiempo su reducida competitividad les convertía en acreedores potenciales desdefiados.

Por último, en el clúster de Los Pueblos no existía ningún centro de abastecimiento de madera ya aserrada de calidad. Para los empresarios dicha falta de insumos primarios procesados implicaba tener que desplazarse cada vez que necesitaban aprovisionarse a otras ciudades, a veces incluso hasta la capital nicaragüense, Managua. El coste de oportunidad en términos de tiempo y de dinero de dichos viajes no era desestimable.

### 1.4. La estrategia de intervención y la visión del clúster

Las informaciones obtenidas durante el proceso de elaboración del diagnóstico daban una idea clara de la situación en la que se encontraba el clúster al inicio de la nueva fase de intervención. Muchos eran los actores públicos y privados que habían sido invitados por IPADE a compartir durante entrevistas o talleres sus preocupaciones e inquietudes. Sus puntos de vista habían contribuido a desentrañar el complejo mosaico de realidades que constituían el clúster y habían permitido a la institución articuladora dibujar un cuadro sobrio y preciso del funcionamiento de la cadena de valor en Los Pueblos.

En vista de que eran varios los eslabones de la cadena que chirriaban, IPADE en colaboración con los miembros de la comisión del clúster desarrolló una estrategia colectiva orientada a fortalecer cada una de las grandes áreas empresariales generadoras de valor añadido.

Por otra parte, la institución articuladora aseguró también que representantes del sector productivo consensuaran una visión del clúster que todos anhelasen alcanzar y que les impulsase a la acción coordinada.

Sólo si los fabricantes tenían definido su punto de llegada, podrían decidir qué camino elegir. La visión era la siguiente:

*“El Clúster de Muebles de Los Pueblos en un mediano plazo espera concentrar su producción artesanal en el mercado nacional del país, penetrando en los segmentos de medios y de altos ingresos, asegurando la calidad requerida, diseño, precio y garantía del mueble.”*

## 1.5. Los resultados de la articulación

La estrategia y la visión del clúster marcaron las pautas del trabajo de articulación que IPADE realizaría durante los meses y años posteriores. La ONG con el apoyo de la ONUDI fue atacando uno a uno los varios frentes abiertos a lo largo de la cadena de valor. El camino ya allanado durante las fases previas facilitó que en poco tiempo se alcanzaran múltiples resultados en ámbitos disímiles.

### La mejora en el abastecimiento

La participación en el proceso de elaboración del diagnóstico fue suficiente para que a un hábil empresario masayense se le ocurriera una idea de negocio. Siguiendo el dicho de que no hay problemas, sino sólo soluciones, éste reconoció que a raíz de la veda se había abierto un nuevo nicho de mercado para materia prima no tradicional; y pensó que valía la pena apostar por la fibra de plátano. Se trataba de un material que nunca había sido utilizado con anterioridad en los talleres de Los Pueblos. Con el apoyo financiero de CIDEL y ALTERNATIVA (véase pág. 22), el empresario logró poner en práctica su idea y consiguió encontrar clientes interesados a los que no sólo ofrecía insumos primarios, sino también cursos de capacitación para que aprendieran a manejarse con el hasta entonces desconocido material.

Por el efecto de imitación, después de un cierto tiempo, ya eran 7 los talleres que trabajaban con fibra de plátano. Además también fueron surgiendo nuevos canales de abastecimiento para la innovadora materia prima, sobre todo en Rivas (véase págs. 6 y 51). A esto último contribuyeron en gran medida las iniciativas de intercambio organizadas por IPADE y ONUDI que pronto comenzaron a realizarse entre PYMEs masayenses y diversos actores del clúster platanero como por ejemplo APLARI (véase pág. 51). Fueron IPADE y la ONUDI quienes impulsaron dicho tipo de actividades para brindar la oportunidad a los fabricantes de Los Pueblos de conocer de primera mano las mejores técnicas de tejido con fibra de plátano.

Para los talleres que se embarcaron en el trabajo con el nuevo material el balance de la experiencia fue altamente positivo. La acogida en el mercado de los innovadores productos fue buena a nivel tanto nacional como centroamericano.

### Las mejoras en la producción

#### *Las cámaras de secado*

Ya en la fase anterior del proyecto, muchos fabricantes se habían concienciado de la importancia que revestía el proceso de secado de la madera en la producción de muebles de calidad. El secado de la materia prima con técnicas naturales que comúnmente se aplicaban en el clúster no permitía alcanzar resultados óptimos. En el 2005 se logró encontrar una primera solución. La ONG austriaca CONA aceptó distribuir 5 cámaras de secado a costo reducido a alianzas de empresas conformadas bajo el

proyecto ONUDI. IPADE posteriormente se encargó de la formación de los 20 empresarios miembros de las redes en el uso de estos nuevos hornos que permitían reducir considerablemente la tasa de humedad de la madera.

Dado que la innovación llama a la innovación, la aparición de estas cámaras de secado en el clúster enseguida trajo consigo un ulterior proceso de mejora. El clima de confianza que se había venido fomentando en el clúster a lo largo de los años de intervención por parte de la ONUDI aseguró que un empresario interesado en inventar un nuevo prototipo de horno encontrara las puertas de los talleres abiertas para poder investigar el funcionamiento de las cámaras de secado proporcionadas por CONA. El prototipo de horno que finalmente vio la luz estaba inspirado tanto en los sistemas tradicionales de secado masayenses como en los nuevos hornos de tecnología más avanzada. Pero en cualquier caso, no le tenía nada que envidiar al modelo importado por la ONG; le ganaba en un 20% en eficiencia y su precio era un 30% inferior.

### *La estandarización y el diseño industrial*

Durante los viajes de estudio a Argentina, El Salvador y Costa Rica que se habían venido organizando en el marco del proyecto ONUDI con instituciones y PYMEs líderes identificadas por la comisión del clúster, la falta de estandarización en la producción y las reducidas capacidades en diseño industrial predominantes en Los Pueblos se fueron perfilando como mayores problemas. Para solventar estos últimos los empresarios bajo mediación de IPADE se sentaron a una mesa con la Universidad Politécnica de Nicaragua (véase pág. 11) y acordaron los contenidos de un programa educativo en diseño industrial que sería impartido por la entidad académica. Por otra parte, como respuesta a la segunda carencia, la institución articuladora contrató a técnicos encargados de capacitar a los fabricantes de muebles en elaboración de patrones y organizó las formaciones oportunas.

Entre los talleres que posteriormente empezaron a aplicar técnicas de estandarización surgió la idea de unirse en una red para juntos poder abastecer cantidades suficientes de muebles a un segmento alto del mercado nacional. El uso de patrones aseguraba una conformidad tal de los muebles que fue posible acordar una precisa división del trabajo. Cada taller estaba especializado en la producción de un tipo de mueble (sillas, mesas, etc.) y entregaba sus productos semiacabados al empresario líder de la red. Éste estaba a cargo del acabado final y de la comercialización de los artículos a condominios, hoteles y restaurantes. Los beneficios de las ventas se repartían en partes iguales entre todos los talleres.

### *Las mejoras en la comercialización*

Tal y como se había venido haciendo en fases anteriores del proyecto, IPADE siguió promoviendo las redes de empresas como herramientas para que las PYMEs pudiesen abrirse camino en nuevos mercados. Las capacitaciones en articulación que se fueron impartiendo en el clúster trajeron sus frutos. Un empresario de Nandasmo y otro de Masatepe que habían participado en algún que otro taller sobre asociatividad se lanzaron a crear sus propias alianzas entre pares. Dado que ambos fabricantes producían muebles de buena calidad, buscaron asociados con productos que estuviesen a su altura. El primero se alió con otros 7 compañeros del sector, mientras que el segundo comenzó a subcontratar encargos a otras 6 empresas masayenses para poder cubrir los amplios pedidos que le llegaban de urbanizaciones y hoteles de lujo. Cuando las dos redes empezaron a cosechar sus primeros éxitos, aparecieron enseguida otros empresarios interesados en emular la experiencia. De esta forma, pronto surgieron otros cinco grupos de comercialización más. Al finalizar el proyecto, 17 empresas habían reportado haber aumentado su facturación total y sus exportaciones gracias a la asociatividad.

## Las mejoras en los servicios de apoyo

### *El centro de comercialización*

Hacia 1994 una asociación empresarial de Los Pueblos había solicitado a la Alcaldía que pusiese el edificio de la antigua estación de ferrocarril a disposición de los fabricantes masayenses como espacio de exposición y venta. La Alcaldía accedió a la petición, pero por falta de fondos no se logró que se realizaran las obras oportunas para remodelar el edificio. La estación de Masatepe se convirtió pues en un simple mercado de artesanías. No fue hasta una década más tarde que la temática volvió a aparecer en el orden del día. A finales de 2005, IPADE y la comisión del clúster decidieron abordar de nuevo la problemática pendiente de solucionar. Con el apoyo de la ONUDI, los actores del clúster comenzaron a elaborar un proyecto de remodelación de la estación bien fundado. La Unidad Técnica de Inversión Municipal (UTIP) (véase págs. 10 y 12) que era uno de los miembros del comité promotor no tuvo inconveniente en encargarse de la preparación del estudio de factibilidad por lo que ya sólo hacía falta identificar posibles fuentes de financiación para las obras de reforma. CIDEL se mostró dispuesta a contribuir con 100.000 dólares estadounidenses (USD), siempre y cuando la Alcaldía desembolsara los 20.000 USD faltantes; algo que no fue difícil de conseguir, dado que al fin y al cabo el órgano ejecutivo municipal era uno de los miembros de la comisión del clúster.

En 2007, después de meses de obras, se inauguró el tan anhelado centro de ventas. La Alcaldía por aquel entonces ya había traspasado la administración de la estación directamente a los empresarios expositores. Según el reglamento interno, los fabricantes masayenses que quisiesen presentar su oferta de muebles o artesanías podían alquilar un módulo por 60 USD al mes en el centro de ventas. Esta pequeña inversión se veía compensada por los ingresos que los artesanos obtenían por presentar sus productos en el nuevo salón de muestras. Quince empresas entrevistadas afirmaron que los beneficios obtenidos habían superado los costes adicionales.

La apertura de este moderno espacio de comercialización perfectamente acondicionado puso el listón más alto en el clúster y activó una sana competencia. Tres centros de comercialización preexistentes en Los Pueblos decidieron pues a su vez introducir mejoras en sus propias infraestructuras.

### *Acceso al crédito*

Gracias a la existencia del comité promotor, los procesos de apoyo a la competitividad en los cuatro clúster asistidos en el departamento de Masaya se encontraban un tanto entrelazados. Esto aplicaba especialmente en temas de financiación. La ONG financiera ALTERNATIVA tuvo un papel clave en la provisión de créditos para proyectos del sector mueble. Lo mismo aplicaba con respecto a CIDEL.

De hecho, a lo largo del proyecto entre ambas entidades, los beneficiarios e IPADE, se fue creando una fructífera relación triangular, en la que a esta última le correspondía un papel de mediación: IPADE se encargaba de guiar a los empresarios en la preparación de propuestas de proyectos bien elaboradas y merecedoras de financiación para luego presentarlas a ALTERNATIVA y CIDEL. Éstas por su parte evaluaban las mismas y adjudicaban fondos para las que pasaran el filtro.

Además IPADE y ONUDI también invirtieron esfuerzos en sensibilizar a la ONG financiera sobre la necesidad de ofrecer productos crediticios adaptados a las necesidades de los talleres de muebles. Estas peticiones no cayeron en saco roto y después de poco tiempo, ALTERNATIVA comenzó a flexibilizar las condiciones de pago, bajó los tipos de interés y lanzó por primera vez productos dirigidos a empresas de nueva creación y a agrupaciones de PYMEs.



### *Abastecimiento de madera procesada de calidad*

Bajo el impulso de IPADE pronto se formó un grupo de empresarios interesados en vender madera aserrada y secada a los talleres más competitivos del clúster. Pero la iniciativa que venía a cubrir una necesidad ampliamente reconocida en el mercado en un primer momento se topó con el problema de siempre: la falta de productos crediticios para agrupaciones de operadores económicos. Fue ahí donde resultó una ayuda el trabajo de sensibilización de las entidades financiadoras que IPADE venía desarrollando. Gracias al apoyo de CIDEL y ALTERNATIVA los fabricantes lograron comprar la maquinaria necesaria y un camión de transporte para poder sacar adelante su proyecto. Pronto empezaron a vender madera procesada de calidad a talleres de Masaya y también a carpinteros del departamento nicaragüense de Granada.

## **1.6. La sostenibilidad**

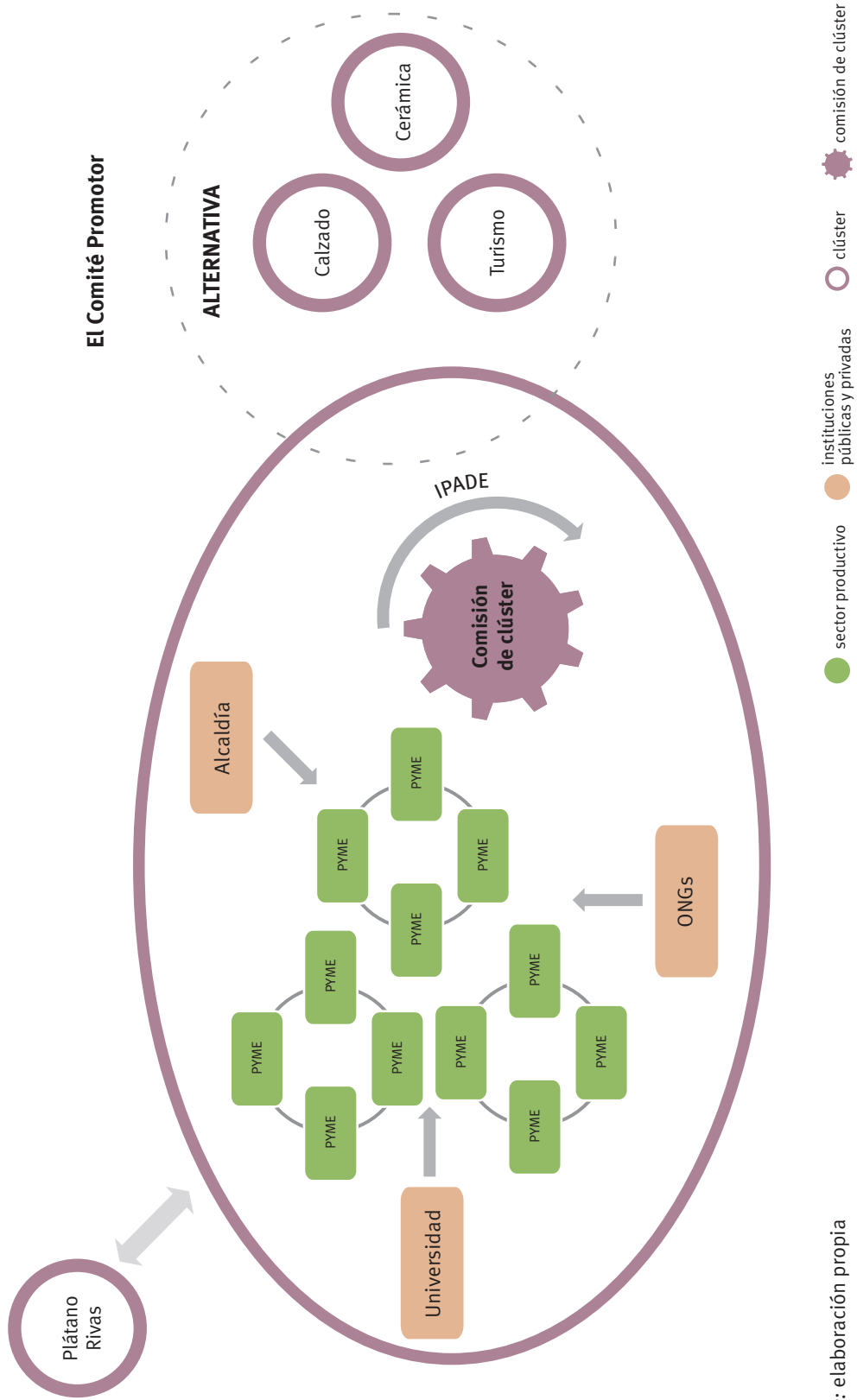
A lo largo de los trece años que duró la intervención de la ONUDI los vínculos entre empresas de Los Pueblos no habían hecho más que proliferar y el capital social acumulado había crecido considerablemente. Al cierre de la presente fase del proyecto las posibilidades de que los procesos de articulación pudiesen sostenerse por sí mismos parecían pues, cuando menos buenas. Y más teniendo en cuenta que la institución articuladora IPADE estaba ya muy familiarizada con la metodología ONUDI, porque había tenido la oportunidad de ponerla en práctica en tres contextos productivos diferentes. La ONG no sólo había sido subcontratada para promover el cambio en “Los Pueblos” y en “San Juan de Oriente”, sino que también había sido el aliado estratégico del clúster de “cacao en Río San Juan”. Nada más terminar el proyecto de la ONUDI, IPADE ya había conseguido los fondos necesarios para continuar con su labor de articulación durante otro medio año.

Pero a pesar de los buenos augurios, las expectativas de sostenibilidad no se cumplieron. La ONG IPADE, que contaba con presencia en la mayoría de departamentos nicaragüenses y cuya actividad principal se centraba ante todo en proyectos de desarrollo para la democracia, pasó a dedicarse a otras intervenciones. Con la salida de IPADE del territorio varias iniciativas de asociatividad y de emprendimiento que aún no habían llegado al estado de plena madurez, se fueron desintegrando por inanición. Fue por ejemplo, el caso de la red que producía muebles para el segmento alto utilizando patrones (véase pág. 26). También nueve artesanos que habían alquilado un espacio de exposición en la antigua estación de ferrocarril tuvieron finalmente que abandonar por no llegar a cubrir gastos.

El desarrollo en Los Pueblos viene a confirmar una de las más importantes lecciones aprendidas del proyecto “Fortalecimiento y difusión del desarrollo de clúster en Nicaragua”. La sostenibilidad de las actividades en cada territorio asistido dependió, en gran medida, del vínculo y compromiso que la institución articuladora tuviese de antemano con el clúster. En aquellos clúster en los que la institución articuladora fue un gremio de productores, las iniciativas de articulación se mantuvieron o incluso ganaron ulterior dinamismo después de la salida de ONUDI. Lo mismo cabe decir de los clúster en los que era una ONG de ámbito estrictamente local la que impulsaba la competitividad sistémica. Sin embargo, en clúster como el de “Muebles Los Pueblos”, donde la entidad articuladora no mantenía por su mandato corporativo fuertes lazos con la zona de intervención, la actividad de fomento territorial no prosiguió de forma lineal después del cierre del proyecto de ONUDI.

En línea con lo previo, en el departamento de Masaya sólo el clúster de calzado siguió manteniendo su empuje. La ONG ALTERNATIVA, la asociación para el desarrollo económico con equidad (véase pág. 22) cuyo ámbito de acción se limita a este departamento, siguió ejerciendo en años posteriores su rol como institución articuladora del clúster y continuó liderando la coordinación entre entidades de apoyo a nivel departamental.

CUADRO 8. LAS RELACIONES DE ARTICULACIÓN CREADAS EN EL CLÚSTER DE MUEBLES EN MASAYA



## 2. Lácteos en Chontales

“Chontales donde los ríos son de leche  
y las piedras de cuajada...”

*(Aforismo de Carlos A. Bravo, poeta nicaragüense)*



## 2.1. Introducción

En el departamento de Chontales la producción ganadera bovina constituye el eje principal de la economía local. La zona ocupa el tercer puesto en concentración de hato a nivel nacional y su superficie agropecuaria representa el 8% del total de áreas censadas en Nicaragua. El 40% de la producción nacional de leche proviene de este departamento. Esta actividad económica representa una fuente de ingresos para muchos habitantes de la zona, si bien se calcula que sólo alrededor de 1.500 fincas están especializadas en esta rama de producción. Una parte del líquido primario es transformado en queso, ya sea de manera artesanal por los llamados “manteros” o de forma mecanizada por cooperativas semiindustriales y PYMEs. En concreto, en Chontales se encuentran registradas unas 40 empresas procesadoras con plantillas que pocas veces superan la treintena de empleados. Aunque pocas PYMEs exportan, el clúster se ha visto plenamente inmerso en los procesos de globalización. Las medianas empresas más competitivas son muchas veces de capital extranjero y también la compañía multinacional Parmalat tiene presencia en la zona. Desde que a finales de los noventa la empresa italiana comprara una planta procesadora chontaleña, aquélla ha dinamizado las relaciones de competencia y se ha convertido en un importante pero exigente cliente para muchas cooperativas y grandes fincas.

Cuando comenzó la intervención de la ONUDI en 1998, el departamento de Chontales, conocido proverbialmente como aquel donde los ríos son de leche y las piedras de cuajada, no hacía necesariamente honor a su fama. Los niveles de productividad del ganado eran un tanto bajos, la salubridad de la leche dejaba que desear y la capacidad acumulada de acopio y de procesamiento en el departamento era demasiado limitada. Todos estos aspectos se fueron abordando a lo largo de los siguientes años.

La ONUDI brindó asistencia técnica en múltiples áreas, aunque tal vez su aportación más destacada fue la de catalizar las dinámicas de colaboración territorial preexistentes. Es más, la experiencia en Chontales se convirtió en cierta medida en un caso de libro; no ya tanto porque se lograra aplicar paso a paso la metodología, sino porque dejó patente como ninguna otra cuán entrelazados estaban el enfoque de redes y el de clúster. De hecho, durante la presente fase del proyecto no hizo siquiera falta apoyarse en una institución articuladora y en una comisión de clúster, ya que una red de redes de productores que se había venido desarrollando durante los años previos había adquirido la capacidad y representatividad suficientes como para actuar en calidad de ambos. El papel que jugó la ONUDI a partir de 2005 fue pues muy limitado, dado que los actores locales habían tomado ya las riendas del desarrollo productivo. Pero para llegar a esa situación se había tenido que recorrer un buen trecho.

## 2.2. La institucionalización de la articulación en fases previas

Durante siete largos años la ONUDI trabajó con un amplio número de representantes del sector público y privado para que entre todos contribuyeran a mejorar la producción, el procesamiento y la comercialización de los productos lácteos chontaleños. De una manera u otra, casi todas las actividades impulsadas tenían como objetivo ayudar a los actores involucrados a unirse para estimular la competitividad sistémica. Pero fueron sobre todo las siguientes, las que permitieron institucionalizar los procesos de articulación en Chontales.

### La institucionalización de la articulación en Chontales

#### *La articulación productiva*

Nada más comenzar el proyecto, la ONUDI se marcó como objetivo fortalecer las cinco cooperativas de leche existentes en el departamento, a las que pertenecían muchos pequeños productores. Dado que

otras entidades de asistencia como el Instituto de Desarrollo Rural nicaragüense (IDR) ya les estaban proporcionando ayuda para la elaboración de diagnósticos en finca y planes de negocios, fue posible centrarse en lo que venía siendo el alma de la intervención: el fomento de las relaciones de confianza, cooperación y coordinación. A lo largo de diversos talleres los miembros de las cooperativas fueron sensibilizados sobre los enfoques de articulación productiva y de clúster para que se motivaran a dar ulteriores pasos hacia una mayor cohesión organizativa. También las tres cooperativas adicionales que vieron la luz durante aquel tiempo fueron inmediatamente atendidas y capacitadas por el facilitador de la ONUDI.

Cuando en el año 2000 se decidió apostar por una mayor integración asociativa, existían ocho cooperativas en diferentes municipios de Chontales que se encargaban de acopiar, comercializar y en algunos casos hasta procesar la leche de sus afiliados. Aquéllas por aquel entonces se encontraban ya bien consolidadas, pero eran conscientes de que en solitario les iba a ser difícil encarar los retos a los que se enfrentaban en mercados cada vez más globalizados. En consecuencia, optaron por asociarse con la ayuda de la ONUDI en una unión de cooperativas a la que pusieron el nombre de Alianza Amerisque. Juntas, las cooperativas aspiraban a modernizar y ampliar sus infraestructuras y a mejorar la calidad de la leche.

La creación de esta nueva alianza con capacidad jurídica de acuerdo con la Ley 499 de Cooperativas sirvió para incrementar considerablemente la capacidad de negociación de las ocho organizaciones frente a clientes y aumentar de forma significativa el poder de influencia de los productores a nivel nacional. De hecho, con sus 900 miembros la alianza se convirtió muy pronto en el exponente estrella del sector lácteo privado chontaleño. La suma de las personas vinculadas a la organización alcanzaba nada menos que 30.000 entre trabajadores y familiares.

Al principio, el articulador de la ONUDI fue un asiduo participante en las reuniones que mantenían los afiliados de la recién creada Alianza Amerisque. Todo era nuevo para los representantes de las ocho cooperativas y hacía falta la mediación y el asesoramiento de una persona externa para que lograsen llevar a buen puerto las primeras actividades. No obstante, al poco tiempo la organización marchaba sobre ruedas y el apoyo continuado ya no era imprescindible. Por lo tanto, a partir del 2002, la ONUDI pasó a brindar asistencia sólo de forma puntual, por ejemplo, cuando se hacía necesario reenfocar el plan estratégico, buscar fuentes de financiación para determinados proyectos o defender los intereses de sus miembros ante entidades nacionales.

### *La articulación público-privada*

En Chontales el sector público y el privado distaban de estar bien compenetrados. Si bien existían al igual que en el resto de Nicaragua los llamados Comités de Desarrollo Municipal (CDM), éstos representaban más una realidad legal que fáctica. Estas juntas de carácter consultivo creadas por ley para involucrar a la sociedad civil en la planificación de las políticas municipales apenas se hacían notar. La ONUDI trabajó pues en estrecha colaboración con el Consejo Nacional de Hermanamiento Holanda Nicaragua (CNHHN) para revitalizar los lánguidos comités e involucrarlos en actividades de fomento de clúster. Además la ONUDI procedió a organizar jornadas para sensibilizar a los diversos actores chontaleños del ámbito público y privado sobre la necesidad de cooperar para dinamizar la producción láctea y por extensión el desarrollo económico y social. La Asociación de Ganaderos de Chontales (ASOGACHO), la UNAG (véase págs. 13 y 41), algunas PYMEs procesadoras, las alcaldías e instituciones nacionales como, por ejemplo, el MAGFOR, el INTA (véase pág. 12) o el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) acudieron a los talleres participativos en los que se analizaban los cuellos de botella en el clúster y se debatía sobre la mejor manera de crear sinergias entre las diversas entidades.

Como fruto de los procesos de diálogo interinstitucional impulsados por la ONUDI y liderados por el CDM del municipio chontaleño de Juigalpa surgió en el 2003 un gran foro formal de concertación. Con la creación del Consejo Departamental de Desarrollo (CHONTALDES) las acciones espontáneas y des-coordinadas que habían sido características durante mucho tiempo de las formas de gestión territorial, dieron paso a la planificación estratégica consensuada entre todos los actores clave. Al consejo se fueron uniendo toda una serie de representantes de instituciones un tanto dispares:

- CDMs;
- Alianza Amerrisque;
- UNAG;
- ASOGACHO;
- ONGs;
- Iglesias;
- Universidades;
- Partidos políticos;
- Diputados y representantes del gobierno departamental, etc.

La ONUDI ayudó a la entidad recién creada a elaborar sus estatutos de fundación y medió para que parte de las actividades propulsadas por CHONTALDES a favor del desarrollo económico y social se insertasen en la lógica de promoción del clúster lácteo.

En este contexto, la alcaldía de Juigalpa se mostró especialmente interesada en sacar adelante iniciativas concertadas de amplio alcance territorial. Por este motivo, solicitó a la ONUDI que organizara un ciclo formativo sobre desarrollo económico local que fuera mucho más allá de un taller de inducción. En estrecha colaboración con la UNAN (véase pág. 11) la ONUDI comenzó pues a contactar a funcionarios de otras alcaldías para sondear su posible interés en la formación y poder elaborar de forma participativa los principales contenidos del curso. Entre agosto de 2003 y enero de 2004 se celebraron varios talleres en los que participaron 30 representantes de alcaldías, CDMs, empresarios, productores y ONGs. El curso permitió que los participantes profundizaran en la multidimensionalidad del desarrollo territorial y aprehendieran la importancia de la articulación público-privada. De hecho, si pronto en Chontales surgieron más actividades para potenciar de forma concertada la competitividad sistémica en el sector de la carne (véase pág. 41), la pesca y el turismo fueron en parte también mérito del ciclo formativo. Por lo demás el curso no se quedó en una actividad aislada, dado que la UNAN decidió darle continuidad convirtiéndolo en un programa de posgrado.

Tal y como hizo en el caso del mencionado curso, la alcaldía de Juigalpa tomó asimismo la delantera a la hora de impulsar la creación de la Asociación de Municipios de Chontales (ASOCHOM). La entidad de carácter público que vio la luz en el año 2004 con el apoyo de la ONUDI tenía como objetivo mejorar la coordinación entre las diversas alcaldías del departamento en aras del desarrollo local. Al poco tiempo de establecerse, ASOCHOM se convirtió en un miembro más de CHONTALDES y se vinculó así institucionalmente con los demás actores del departamento.

## La institucionalización de la articulación a nivel nacional

### *La articulación público-privada*

En 1996 se había creado por iniciativa de la administración central nicaragüense una Comisión Interinstitucional nacional para mejorar las condiciones higiénico-sanitarias de las PYMEs lácteas. Aunque la

razón de ser de la junta no era otra que el apoyo al sector privado, éste no estaba representado en la Comisión Interinstitucional. Los integrantes de la misma eran sólo técnicos pertenecientes a diferentes instituciones públicas. En consecuencia, dos años más tarde, cuando dio comienzo la intervención en Chontales, la ONUDI se propuso corregir esta situación. Para ello organizó diversas actividades de sensibilización tanto con representantes de PYMEs y productores de leche como con empleados públicos. En este contexto, destacó en particular el evento nacional sobre el potencial del rubro lácteo nicaragüense que tuvo lugar en julio de 1998. El seminario de la ONUDI logró congregarse a un amplio número de actores del sector público y privado y marcó un primer punto de inflexión en las relaciones entre ambas partes. Con posterioridad al evento se sumaron representantes de productores y pequeñas empresas lácteas de toda Nicaragua a la Comisión Interinstitucional.

Al cabo de cuatro años surgió la oportunidad de dar un paso más. En el año 2002, cuando el gobierno nicaragüense comenzó a implementar su Programa Nacional de Competitividad para fomentar el desarrollo de sectores prioritarios como el lácteo, la ONUDI buscó la manera de involucrar también a las grandes empresas procesadoras del país en el proceso de colaboración público-privado. Se organizó pues una primera reunión de acercamiento entre los miembros de la Comisión Interinstitucional y destacadas compañías lácteas que sentó las bases para que al poco tiempo estas últimas acabaran integrándose en la junta. Al ampliarse la Comisión Interinstitucional cobró mayor fuerza y durante un tiempo jugó un papel importante a la hora de orientar la actuación de la administración central en apoyo del rubro lácteo; y no ya sólo en Chontales, sino también en departamentos como Matagalpa (véase pág. 6), Boaco o Jinotega. Esta plataforma de concertación se disolvió al cabo de pocos años, pero para aquel entonces el sector privado ya estaba mejor organizado y tenía suficiente capacidad para canalizar directamente sus demandas hacia las instancias de decisión política.

### *La articulación productiva*

La Cámara Nicaragüense del Sector Lácteo (CANISLAC) fue una de las organizaciones privadas que se fue imponiendo como órgano de presión política colectiva. CANISLAC fue creada en el año 2000 en vista del cercano inicio del proceso de negociación del CAFTA (Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos). Por aquel entonces en toda Centroamérica los productores y empresarios del sector lácteo estaban cerrando filas y fortaleciendo sus respectivas organizaciones de representación nacionales. En consecuencia, en Nicaragua no podían quedarse atrás. Desde la Comisión Interinstitucional y con el apoyo de la ONUDI y de la Federación Centroamericana del Sector Lácteo (FECALAC) se impulsó pues el establecimiento de una entidad gremial que agrupara a todos los actores de la cadena productiva de la leche. CANISLAC fue adquiriendo rápidamente importante influencia a nivel nacional. Así por ejemplo, la intervención de la organización contribuyó a que Nicaragua aumentara en el 2002 los aranceles sobre importaciones de leche en polvo y a que el CAFTA otorgara salvaguardas especiales para los productos lácteos.

## **2.3. Las actividades de fomento del clúster en fases previas**

A la vez que iba tomando forma el marco institucional para la articulación, la ONUDI también fue apoyando acciones cuyo objetivo era la mejora concreta de la posición competitiva del clúster lácteo. Pero no se trataba aquí de dos ámbitos de actuación paralelos, ya que la institucionalización de los procesos de colaboración entre el sector público y privado y las actividades sobre el terreno para el fomento de la competitividad estaban estrechamente vinculadas y hasta se reforzaban mutuamente. Al fin y al cabo, muchas veces las iniciativas para aumentar la productividad, la calidad y las ventas de los productos lácteos chontaleños no eran más que la aplicación práctica de los planes estratégicos desarrollados por las diferentes

instancias de coordinación local y nacional. En consecuencia, los éxitos en la implementación de los planes no hacían más que fortalecer a las nuevas organizaciones de concertación. Entre las varias actividades desarrolladas que contaron con la mediación y el apoyo de la ONUDI cabe destacar las siguientes.

## Actividades a nivel nacional

### *La definición de normas técnicas*

Al poco tiempo de que diera comienzo el proyecto, la falta de normas técnicas nacionales para el sector lácteo se perfiló como un obstáculo de envergadura a la hora de comercializar leche y queso. A causa del desbarajuste entre los diversos requisitos de producción que exigían las diferentes instituciones nicaragüenses existía un importante desconcierto legal. La ONUDI medió pues para que los operadores económicos chontaleños pudiesen hacer llegar sus demandas al MIFIC (véase págs. 5 y 12), que era el organismo responsable de la formulación de normas técnicas. Algunas normas pudieron establecerse sin mayores procedimientos, pero la formulación de otras requirió un análisis exhaustivo de los procesos productivos. Por este motivo la ONUDI buscó la cooperación del MAGFOR y de la UNAN. Las dos instituciones se encargaron de realizar y financiar las pruebas técnicas necesarias en planta, mientras que los empresarios involucrados aportaron de forma gratuita la materia prima que debía ser analizada. Los esfuerzos conjuntos entre el sector público y privado permitieron que entre los años 1999 y 2004 se aprobara toda una serie de normas técnicas, incluyendo las de establecimiento, queso fresco no madurado, leche entera cruda, leche entera pasteurizada, etc. A medida que se fueron publicando las nuevas regulaciones todas las empresas exportadoras de Chontales empezaron a cumplirlas.

### *El registro de una denominación de origen*

La producción del llamado “Queso Chontaleño” tenía una tradición centenaria en Chontales. Tal y como hace intuir su nombre, el queso era originario del departamento y se desmarcaba de otros productos por su especial sabor. Entre los consumidores el Queso Chontaleño contaba con una buena aceptación, ya que éstos valoraban las peculiares propiedades organolépticas del producto. En consecuencia, se consideró que la especificidad territorial del Queso Chontaleño debía ser reconocida por una denominación de origen. Muchos productores miembros de las cooperativas de la Alianza Amerrisque estaban a favor de solicitar la protección legal, ya que esperaban que ésta contribuyera a valorizar el queso y a mejorar su comercialización como producto de nicho. Además se deseaba poner fin a las ventas fraudulentas de supuestos “quesos chontaleños” que, a diferencia de lo que hacía pensar su etiquetado, no habían sido producidos en la región de origen, sino en la capital nicaragüense o incluso fuera del país.

A iniciativa de la Alianza Amerrisque y con el apoyo de la ONUDI se inició pues el proceso de registro del distintivo de calidad ante el MIFIC. Sería la primera vez que en Nicaragua se registraba una denominación de origen y, por lo tanto, la iniciativa pionera creó muchas expectativas. Pero éstas no se cumplieron; lejos de proporcionar la anhelada valorización del producto, la disposición de protección legal se convirtió muy pronto en papel mojado. La inexperiencia de todas las partes involucradas y la falta de suficientes medios para llevar a cabo un proceso eficaz de fomento del desarrollo rural a partir de un producto típico, hicieron que el intento se frustrara en sus inicios.

La norma técnica del Queso Chontaleño debía incluir las especificaciones de producción de un queso regional auténtico que hiciese honor a su fama y que fuese merecedor de la denominación de origen. Tanto la Alianza Amerrisque y sus cooperativas miembros, como el MIFIC, la ONUDI, UNAG, UNAN, MAGFOR, CANISLAC y Parmalat participaron en las numerosas reuniones de trabajo durante las cuales se fue consensuando este reglamento. Pero la norma técnica que finalmente llegó a publicarse no satisfizo



a nadie, y especialmente no a los productores autóctonos, dado que los contenidos de la misma eran demasiado vagos e imprecisos —hasta el punto que su estricta aplicación no llevaba a la producción de lo que popularmente se conocía como Queso Chontaleño. Aunque en el 2003, a poco de haberse publicado la norma técnica, se obtuvo la anhelada denominación de origen, ésta nunca llegó a aplicarse y pasó a estar legalmente suspendida. Además los productores después de este poco alentador comienzo habían perdido su motivación inicial para perseverar en el proceso de valorización de su queso regional.

## Actividades a nivel agropecuario y empresarial

### *La mejora de la productividad y calidad*

La baja productividad era una de las grandes limitaciones del sector lácteo en Chontales. Las malas condiciones higiénico-sanitarias en los establos propiciaban la propagación de enfermedades y, en consecuencia, la prevalencia de mastitis en vacas lecheras era alta. Además las características microbiológicas y la composición química de la leche producida muchas veces no cumplían con los requisitos en los mercados. A partir del año 2002 la problemática pasó a tener un carácter prioritario para la ONUDI. El primer paso emprendido en este contexto fue la elaboración de un diagnóstico participativo que permitiese identificar los problemas e insuficiencias subyacentes con los que luchaban los productores. El análisis situacional fue tomado como punto de partida para el diseño de un ciclo de capacitación para ganaderos y PYMEs sobre higiene, manejo de ganado, calidad y procesamiento de lácteos que fue impartido por un experto mexicano contratado por la ONUDI. El diagnóstico sirvió asimismo de base para que la Alianza Amerrisque pudiese elaborar e implementar un plan de mejora de la calidad que vino a beneficiar a todos sus miembros.

Por otra parte, también se estimó esencial emprender acciones específicas para poner freno a la incidencia de la mastitis, por lo que la ONUDI trató de concienciar a CHONTALDES sobre la gravedad del problema. Los miembros del consejo se mostraron receptivos y acordaron financiar el establecimiento de un sistema de control de mastitis que sería gestionado por la Alianza Amerrisque. El análisis situacional participativo elaborado por iniciativa de la ONUDI sirvió por lo demás también para guiar la actuación de otra entidad pública. El IDR tomó los resultados del mismo como base para diseñar un proyecto de apoyo a la competitividad en finca que empezó a ejecutar a partir de 2004. Los esfuerzos coordinados entre instituciones de apoyo y operadores económicos de Chontales para aumentar la productividad y mejorar las cualidades de los productos lácteos permitieron duplicar en pocos años los rendimientos y mejorar significativamente los índices de calidad.

### *La introducción de Buenas Prácticas de Manufactura*

Para las PYMEs chontaleñas que quisiesen vender al exterior, aplicar las Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y las Buenas Prácticas de Higiene (BPH) no era una cuestión secundaria, ya que éstas figuraban en la lista de requisitos no arancelarios de destinos tradicionales de exportación como El Salvador y Estados Unidos. Por este motivo en el 2003 la ONUDI vio la necesidad de impulsar en colaboración con el MAGFOR una iniciativa para que un mayor número de empresas del departamento mejoraran sus procedimientos de gestión de la calidad. Las PYMEs que quisiesen participar en el programa debían comprometerse a introducir las mejoras necesarias en planta y a cofinanciar la asistencia técnica que recibieran. Tres empresas salieron finalmente seleccionadas. Éstas fueron apoyadas durante todo el proceso de elaboración de sus respectivos manuales de BPM y BPH, lo que en la práctica implicó brindar acompañamiento y capacitación a unos 25 empleados. Las tres empresas, por su parte, invirtieron más de 270.000 USD para reestructurar sus plantas y poder así implementar los nuevos procedimientos de gestión de calidad e higiene; de este importe sólo 18.000 USD fueron aportados por instituciones de apoyo. En

todo caso, los esfuerzos económicos de las PYMEs se vieron recompensados, ya que no sólo pudieron empezar a exportar a El Salvador, sino que también recibieron luz verde para vender en el exigente mercado de Estados Unidos.

## Actividades a nivel departamental

### *La mejora de las infraestructuras físicas*

La demanda de leche de las empresas chontaleñas excedía considerablemente la oferta en el departamento. Pero el problema sólo era debido en parte a los reducidos niveles de productividad. Otro motivo al menos igual de importante era la imposibilidad técnica de hacer llegar toda la leche producida a las plantas procesadoras. Dado que muchas zonas rurales en el área de influencia de las cooperativas de la Alianza Amerrisque no tenían cobertura eléctrica y estaban mal comunicadas por el precario estado de los caminos, no era posible ampliar la red de acopio con tanques refrigerados. Con la ayuda de la ONUDI y el respaldo de ASOCHOM y de la Comisión Interinstitucional, la Alianza Amerrisque logró que la Comisión Nacional de Energía (CNE) se preocupara por el asunto y comenzara a mover fichas. En 2003 el CNE solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que financiara la construcción de 337 km de nuevas líneas de distribución eléctrica y la rehabilitación de 271 km de caminos rurales. Al año siguiente, una vez que el proyecto estimado en 4.000.000 USD había sido aprobado por el BID, dieron comienzo las obras. Gracias a la prolongación de la red eléctrica no sólo se consiguió aumentar el volumen de leche comercializado por las cooperativas de la Alianza Amerrisque, sino que también se logró abastecer con luz a las comunidades de la zona.

## 2.4. Fase actual del proyecto y sostenibilidad

En 2005 los dinámicos desarrollos observados hasta aquel momento parecían indicar que lo que la ONUDI podía y sobre todo quería aportar en cuanto agencia de asistencia técnica en procesos de articulación estaba tocando techo. Con el establecimiento de la Alianza Amerrisque, ASOCHOM, CHONTALDES y CANISLAC se había logrado tejer una fina red de relaciones entre todos los actores clave del clúster y de éstos con instancias de decisión nacionales. Las cuatro entidades se encontraban estrechamente entrelazadas entre sí por ser unas miembros de otras y estaban bien encaminadas a consolidarse como estructuras de concertación.

En particular, la Alianza Amerrisque estaba emergiendo con fuerza como el órgano de gobernanza del clúster. Al fin y al cabo, agrupaba a gran parte de los productores de leche chontaleños y había nacido precisamente bajo el signo de la colaboración. Por lo tanto, para la ONUDI estuvo claro desde el primer momento qué entidad local debía liderar los procesos de articulación durante la presente fase del proyecto en el clúster lácteo. Ahora bien, dado que la alianza llevaba desde el 2002 sacando adelante iniciativas colectivas de forma autónoma sin precisar mayor ayuda de la ONUDI (véase pág. 6), no parecía pertinente subcontractarla como institución articuladora. Así que se decidió continuar ofreciendo apoyo puntual a la Alianza Amerrisque tal y como se venía haciendo, sin llegar a establecer relaciones contractuales con la misma. En todo caso, lo que había motivado la selección del clúster lácteo chontaleño como beneficiario de asistencia durante la presente fase, no había sido tanto la preocupación por que los procesos de articulación en marcha pudiesen no ser sostenibles; más bien había pesado la especial importancia que tenía el sector lácteo para el desarrollo del territorio. Se consideró que brindar apoyo restringido y con miramiento sólo podía sumar.

Entre 2005 y 2008 la Alianza Amerrisque prosiguió pues con sus actividades de doble alcance. Por una parte, buscaba financiación y coordinaba proyectos para incrementar la competitividad de sus cooperativas miembros y por otra, se implicaba para llevar a buen puerto iniciativas a nivel departamental y nacional en beneficio de

todo el sector lácteo. La legitimidad alcanzada como representante de los productores y la participación proactiva y hasta en cargos directivos en CHONTALDES, CANISLAC y en la comisión del clúster de carne (véase pág. 44) le facilitaban su labor y le abrían las puertas de los Ministerios. Gracias a su capital social acumulado y a su habilidad empresarial la Alianza Amerrisque consiguió, por ejemplo, obtener financiación adicional para la rehabilitación de caminos rurales en Chontales, gestionar proyectos de incremento de la calidad de la leche y de trazabilidad en finca para sus miembros, iniciar un proyecto piloto para la mejora genética del ganado, expandir sus relaciones comerciales con grandes empresas procesadoras o participar en la formulación de la propuesta de “Ley de fomento de la producción, industrialización, comercialización y consumo”.

Muchas de estas gestiones representaban ante todo una profundización o ampliación de las líneas de acción que la Alianza Amerrisque había seguido previamente. Pero la red de cooperativas también se aventuró en un área un tanto nueva a raíz del curso de capacitación en Italia (véase pág. 10). En estrecha colaboración con la sede local de la UNAN y con el apoyo de la Alcaldía de Juigalpa, la Alianza Amerrisque empezó a tantear la posibilidad de establecer un hermanamiento entre el clúster lácteo de Chontales y el clúster lácteo de Parma en Italia. Esta peculiar unión iba a permitir que los actores clave de los respectivos clúster intercambiaran experiencias y colaboraran en determinados proyectos. En concreto, fue el trabajo de investigación realizado conjuntamente por la UNAN y la Universidad de Parma el que sentó el precedente de las actividades de colaboración interclúster a venir.

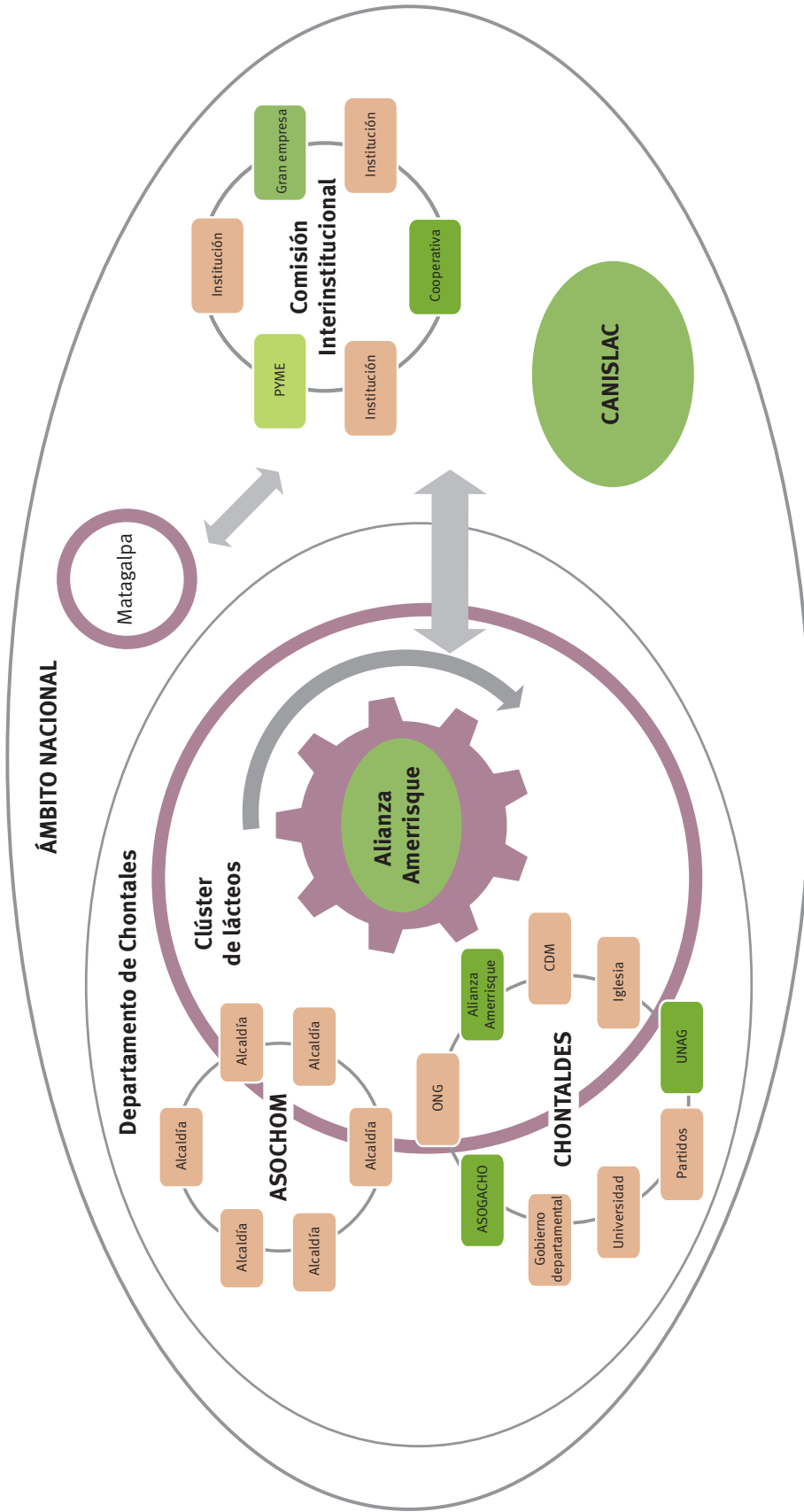
En este contexto, cuatro estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Parma viajaron a Nicaragua y realizaron con el apoyo de un docente de la UNAN investigaciones sobre el sector lácteo en Chontales. Los universitarios analizaron *in situ* los procesos de innovación en las empresas asociativas del sector lácteo en Chontales, las relaciones de cooperación entre las empresas de servicio y las acciones conjuntas generadas en el marco de la Alianza Amerrisque. La ONUDI ayudó a los alumnos facilitándoles documentación relevante y coordinando entrevistas con actores clave sobre el terreno. El primer estudio fruto de esta cooperación interuniversitaria fue el titulado “La Denominación de Origen del Queso Chontaleño y la Calidad Territorial de los Productos”. Los resultados de esta investigación que analizaba los desafíos encontrados durante el proceso de registro del distintivo de origen para el queso regional fueron presentados en el 2008 en un Congreso Nacional Lácteo. Por aquel entonces, la Alianza Amerrisque y CANISLAC llevaban ya varios años consecutivos organizando este tipo de grandes eventos y sabían de sobra cómo dar visibilidad a temáticas vinculadas a su sector productivo. En consecuencia, al cierre del proyecto también en el ámbito del marketing sectorial todo parecía apuntar a que el apoyo brindado por la ONUDI había alcanzado sus objetivos y ya no era necesario.

Efectivamente, hoy en día, las prácticas de articulación en Chontales siguen manteniendo su vitalidad y los procesos de fomento de la competitividad sistémica, que anteriormente fueron apoyados por el proyecto, continúan vigentes (véase también pág. 48). También a nivel nacional, CANISLAC sigue ejerciendo de forma eficaz su rol de portavoz sectorial. Uno de los temas que este órgano, a petición de la Alianza Amerrisque, ha vuelto a priorizar ante el MIFIC durante el 2011, es el de la denominación de origen del Queso Chontaleño. Esta vez no sólo se desea elaborar una simple norma técnica ajustada a la realidad productiva, sino que también se plantea la creación de un consejo regulador que represente a todos los productores chontaleños y que promueva activamente el preciado alimento típico. Por lo demás, las lecciones aprendidas de la frustrada iniciativa en torno a la denominación de origen del Queso Chontaleño también han servido a la ONUDI para ir desarrollando una nueva metodología<sup>4</sup> para la valorización colectiva de los productos tradicionales de origen que fue finalizada en el 2010.

---

<sup>4</sup> ONUDI (2010); “La valorización de los productos tradicionales de origen – Guía para la creación de un consorcio de origen”; Viena; <http://www.unido.org/index.php?id=5940>

CUADRO 9. LAS RELACIONES DE ARTICULACIÓN CREADAS EN EL CLÚSTER DE LÁCTEOS EN CHONTALES



Fuente: elaboración propia

### 3. Carne en Chontales

“Buey que vi en mi niñez echando vaho un día  
bajo el nicaragüense sol de encendidos oros,  
en la hacienda fecunda, plena de armonía...”

*(Allá lejos, Rubén Darío, poeta nicaragüense)*



### 3.1. Introducción

En Nicaragua la ganadería representa desde hace décadas una de las actividades económicas más importantes del país. Además desde los años 50 el sector se ha ido orientando más y más hacia la exportación, hasta el punto de que hoy en día, junto con el café, la carne y el ganado vivo, se han erigido en los productos estrella de las ventas exteriores nicaragüenses. Chontales ha sido testigo y coprotagonista de dicha evolución, dado que una parte importante de las exportaciones nacionales provienen de este departamento. En concreto, es la producción de reses la que más tradición tiene en la zona, ya que nada menos que un 76% de los productores agropecuarios chontaleños se dedican a la cría de estos animales.

En Chontales, en torno al sector agropecuario bovino se han venido desarrollando dos ramas de actividad con sus respectivas cadenas de valor: la producción de leche y la de carne. Sobre el papel siempre ha sido más fácil diferenciar entre ambos rubros que a nivel social, ya que la gran mayoría de los productores posee ganado de doble propósito y más del 60% se dedica con mayor o menor intensidad a ambos tipos de explotación. No es pues de extrañar que entre el clúster de leche y el de carne de siempre haya existido una gran coincidencia de actores.

Por este motivo, cuando el proyecto ONUDI de articulación público-privada empezó a dar sus frutos en el sector lechero, muchos operadores económicos y contrapartes institucionales como CHONTALDES y ASOCHOM (véase pág. 33) solicitaron ampliar la asistencia al clúster cárnico. Al fin y al cabo, los dos clúster eran casi dos caras de la misma moneda. Además los dos merecían apoyo, ya que para los ganaderos era de suma importancia poder diversificar su producción y ser competitivos en ambos sectores para enfrentarse mejor a fluctuaciones de precios en los mercados. Estas consideraciones fueron tenidas muy en cuenta cuando finalmente se acordó que el clúster de carne iba a recibir asistencia del proyecto durante esta última fase.

En Chontales por aquel entonces se encontraban registrados unos 5.300 ganaderos bovinos. Entre ellos solamente un 10% contaba con unidades productivas de gran tamaño, todos los demás operaban a pequeña o mediana escala. Por ello, muchos productores se habían venido organizando en cooperativas para compensar las limitaciones que les acarrea tener un terreno productivo de pocas hectáreas. A la relativa dispersión en la producción primaria, se oponía una gran concentración en el eslabón de la transformación. El Matadero Central S.A., más conocido como MACESA, se encargaba de sacrificar el 60% de las 100.000 reses a destazar que los productores chontaleños vendían cada año a mataderos municipales e industriales. MACESA tenía un volumen de matanza diario de unas 350 cabezas de ganado y estaba fuertemente orientada a la exportación. El 91% de sus productos estaban destinados al mercado extranjero y su participación en el total de exportaciones nicaragüenses de carne bovina ascendía a un 40%.

Para comenzar con la intervención en el territorio, la ONUDI buscó una entidad de peso que tuviese la suficiente legitimidad y capacidad operativa para concertar posiciones entre actores desiguales y la encontró en la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG). Con sus aproximadamente 3.000 productores chontaleños afiliados, la UNAG representaba también a nivel departamental un interlocutor reconocido por las diversas partes. La Unión brindaba múltiples servicios de asistencia técnica a sus miembros utilizando metodologías probadas como la de “De Campesino a Campesino” y ejercía como entidad financiera al conceder microcréditos a los afiliados que lo solicitasen. En 2006 la sección chontaleña de la UNAG, al igual que hicieron otras diez secciones departamentales, fundó su Centro de Gestión Empresarial (CEGE) para afinar su cartera de servicios orientada a pequeños empresarios rurales y poder contar así con una fuente de ingresos adicional. Fue precisamente CEGE el que salió seleccionado como institución articuladora. Ante todo porque al encontrarse adscrito a la UNAG, CEGE podía recurrir a la gran capacidad instalada y al cualificado personal técnico de esta primera.

## 3.2. El diagnóstico

Lo primero que hizo CEGE para despertar el interés de los diversos actores por la articulación público-privada y así poder arrancar con el proceso de diagnóstico participativo fue tan eficaz como sencillo. La institución articuladora empezó a dar charlas sobre los motivos que habían llevado a la selección del clúster como territorio beneficiario del proyecto ONUDI. A lo largo de sus presentaciones ante productores y representantes de entidades públicas, CEGE ponía el énfasis sobre las excelentes perspectivas de crecimiento del sector cárnico y sobre el gran peso que éste tenía en la economía nacional. Por este camino, CEGE logró identificar rápidamente a un primer núcleo de actores del clúster que estuviesen dispuestos a aportar información para la elaboración del diagnóstico. Luego siguiendo lo que en sociología se conoce como el método de la “bola de nieve” se fueron encontrando más y más personas dispuestas a ser entrevistadas y a participar tanto en la esquematización colectiva de la cadena de valor de la carne como en el posterior análisis de los cuellos de botella a lo largo del proceso productivo. Lo que vino a evidenciar el diagnóstico, que iría completándose paulatinamente con más y más información, fue que todos los grandes grupos de actores vinculados al clúster podían y debían contribuir al cambio.

### Los ganaderos

Los niveles de productividad de la ganadería en Chontales eran por lo general un tanto bajos a causa de varios factores. Por una parte, las razas de reses prevalecientes de doble propósito no tenían un perfil genético óptimo para la producción de carne; algo que además no se veía compensado con una buena alimentación. A ello venían a sumarse la falta de una adecuada planificación de la producción y una escasa preocupación por la salud animal. Además la mayoría de las fincas no contaban con infraestructuras apropiadas.

Por si ello fuera poco, algunos problemas se veían ulteriormente agravados por el abigeato que afectaba de forma creciente al departamento. Para prevenir el robo de sus animales los ganaderos se veían forzados a recluirlas en lugares no necesariamente idóneos y a aceptar como un mal menor que, en consecuencia, el ganado no tendría pasto de calidad a su alcance. Esto sólo representaba una parte de los costes indirectos de la actividad criminal que muchas veces eran difíciles de cifrar. No así los costes directos; cada año el abigeato generaba unas pérdidas de aproximadamente 500.000 USD a nivel departamental. Estaba claro que sólo un esfuerzo público-privado concertado podía ayudar a atajar dicha lacra.

También a la hora de comercializar sus reses, los ganaderos se enfrentaban con diversas dificultades. De antemano, muchos de los pequeños productores no tenían capacidad de negociar directamente con grandes clientes y por lo tanto, se tenían que conformar con vender el ganado a intermediarios con márgenes muy apretados. Por otra parte, otro problema que por lo demás también afectaba a los ganaderos afiliados a alguna cooperativa, era que en el mercado en términos generales no existía ninguna transparencia en cuanto a los requisitos de calidad y precios reinantes para las carnes. Además muchos productores se quejaban de la irregularidad con la que recibían los pagos de sus clientes. Dado que todas las relaciones comerciales estaban sólo basadas en acuerdos verbales, aparecían teñidas de algo de incertidumbre.

### Los mataderos

Si bien los mataderos podían representar en un principio la parte fuerte en las relaciones comerciales con los productores primarios, no por ello se encontraban en una situación cómoda. En última instancia, como si de bumeranes se tratase, los problemas enfrentados por los ganaderos repercutían directamente sobre los procesos de matanza de los primeros. Ante todo, la falta de transparencia y la inestabilidad de las relaciones comerciales empujaba a muchos productores y a las cooperativas a vender ocasionalmente sus animales por otros canales fuera de Chontales. Ello provocaba cuellos de botella temporales en el abastecimiento de los

mataderos departamentales y hacía aumentar sus costes de aprovisionamiento, ya que tenían que captar ganado de otras localidades más alejadas. Por otra parte, el hecho de que no existiera un sistema de clasificación de la calidad y que los mataderos pagaran importes idénticos por animales de diferentes características, obviamente no incentivaba la producción de reses cualitativamente superiores.

Además el diagnóstico también dejó patente otro escollo que entorpecía el flujo de los procesos productivos. El único matadero industrial de Chontales, MACESA, que absorbía la mayor parte del ganado y que en consecuencia era un actor absolutamente central de la cadena de producción, lidiaba con unos niveles de productividad poco óptimos.

### Las instituciones de apoyo

Las instituciones de apoyo públicas y privadas por lo general ofrecían poco apoyo a los ganaderos y además la ayuda brindada no era siempre la más adecuada. Pocas eran las entidades que hacían esfuerzos por conocer de primera mano las necesidades de sus beneficiarios. Y en consecuencia, existía un importante desfase entre la demanda y oferta de servicios. Así por ejemplo, muchas veces se impartían capacitaciones con contenidos que no eran de relevancia inmediata para los ganaderos asistentes. Además los programas de formación casi nunca incluían una fase de asistencia técnica y de acompañamiento sobre el terreno; algo que los ganaderos, sin embargo, consideraban esencial. Por otra parte, también se echaba en falta una mayor implicación de las universidades en la provisión de servicios. Siete universidades tenían una sede en Chontales, pero —a excepción de la Universidad Nacional Autónoma— en relación con el clúster de carne su trabajo no era especialmente digno de mención.

### El gobierno nacional

El sector cárnico gozaba del apoyo gubernamental y era objeto de diversas políticas públicas de fomento. No obstante, algo esencial seguía faltando. En un país tan orientado hacia la exportación, las autoridades políticas aún tenían pendiente de definir un plan de marketing exterior que ayudase a promover la imagen país de Nicaragua como productor de carnes naturales a precios competitivos. Tampoco existían por lo demás, iniciativas orientadas a fomentar el consumo cárnico a nivel nacional.

Otra cuestión que resultaba preocupante era la ausencia de una política de incentivo a la retención de vientres que permitiese recomponer los rebaños. Mantener o en su caso aumentar la masa ganadera en el tiempo era esencial para garantizar la sostenibilidad de la actividad productiva.

## 3.3. La creación de la comisión y las subcomisiones del clúster

La comisión del clúster se fue conformando durante el proceso de elaboración del diagnóstico. Al principio la futura junta no era más que un grupo de actores del sector público y privado especialmente interesados en los aspectos de la competitividad sistémica. Más tarde se fue formalizando y creciendo en número de miembros. Siguiendo la metodología de la ONUDI, CEGE impulsó desde el primer momento actividades poco costosas que fomentasen el sentimiento de lealtad en el grupo embrionario y produjesen resultados inmediatos, aunque sólo fuera en términos de obtención de información. A este fin se organizaron por ejemplo, visitas a otros clúster nicaragüenses que pudiesen hacer gala de una trayectoria de articulación exitosa.

Hacia finales de 2006 concluyó el paulatino proceso de conformación de la comisión del clúster. Representantes de 20 entidades pertenecían a la misma:



- Organizaciones de productores (incl. UNAG, ASOGACHO, Alianza Amerisque, véase pág. 32);
- Universidades (incl. Universidad Popular de Nicaragua, UPONIC);
- Mataderos (incl. MACESA);
- Proveedores veterinarios
- ASOCHOM (véase pág. 33);
- Instituciones público-gubernamentales (incl. MAGFOR e INTA, véase pág. 12);
- Productores especializados, etc.

El amplio tamaño de la junta posibilitaba vertebrar mejor el proceso de cambio y era prueba de que el enfoque clúster contaba con muchos partidarios en el territorio de Chontales —tanto en el sector lechero como cárnico.

Una vez que se finalizó el proceso de diagnóstico, los miembros de la comisión prepararon un plan de acción colectivo en base a los dos principales corolarios que se extraían del diagnóstico. Ante todo, que cada grupo de actores presentaba limitaciones y dificultades irresueltas y, por lo tanto, que cada grupo era tan parte del problema de la falta de competitividad territorial como de su solución. Por otra parte, que muchos de los escollos encontrados eran una consecuencia directa de la poca articulación observada. Muchas cuestiones podían pues solventarse, si simplemente se sentaba a los diversos actores involucrados a una misma mesa de trabajo. Y así se hizo —incluso de forma literal.

Para empezar, la junta del clúster creó con el apoyo de CEGE dos subcomisiones especializadas a las que les competía abordar dos problemáticas especialmente acuciantes:

- La subcomisión de abigeato tenía un ámbito de competencia que quedaba expresado en su nombre y estaba conformada por tres organizaciones de ganaderos (incl. UNAG, ASOGACHO), UPONIC, ASOCHOM, MAGFOR y obviamente la policía departamental.
- La subcomisión de producción estaba dedicada a potenciar relaciones comerciales estables y equilibradas entre el matadero industrial y los ganaderos. A ella pertenecían tres organizaciones de ganaderos (incl. UNAG, ASOGACHO, Alianza Amerisque) y MACESA.

Estas subcomisiones se establecieron bajo una doble premisa. Los procesos de articulación requeridos en cada caso tenían un calado tal como para hacer necesaria la creación de un foro de diálogo institucionalizado. Al mismo tiempo, sin embargo, esos mismos procesos de articulación no parecían ser tan complejos como para quedarse fuera del alcance operacional de un corto proyecto de clúster como podía serlo el presente.

CEGE y los actores de la comisión deseaban marcarse objetivos ambiciosos, pero no por ello menos factibles en un marco de tiempo limitado. A fin de cuentas, imbuirse de la visión del clúster era una cosa, y trabajar para acercársele otra bien distinta. Sobre todo teniendo en cuenta que la visión elegida de forma participativa por los actores de Chontales no estaba precisamente al alcance de la mano:

*“Ser un conglomerado organizado, competitivo, identificado en el mercado nacional e internacional que lidera los procesos de la cadena productiva cárnica bovina, satisfaciendo la demanda con producción de calidad y responsabilidad ambiental.”*

### **3.4. Los resultados de la articulación**

Durante los largos meses posteriores, CEGE fue perfilándose como un hábil mediador. Con el apoyo de la ONUDI, la institución articuladora fue identificando y juntando entre sí a diferentes actores que los

procesos de cooperación entre las partes pudiesen llegar a buen puerto en poco tiempo, más esfuerzos se invertirían para lograr marcar precedentes. Los principales resultados del trabajo de articulación realizado fueron los siguientes.

### La colaboración entre ganaderos y el matadero industrial

Tanto los representantes de las organizaciones de ganaderos como el matadero industrial MACESA accedieron enseguida cuando se les invitó a integrar la subcomisión de producción. Ambas partes estaban muy interesadas en convertir sus lánguidos vínculos de dependencia en una relación de concertación dinámica que les permitiese solucionar sus respectivos problemas. Como fruto de repetidas reuniones surgió pues bajo la mediación de CEGE un acuerdo amplio que inauguraba una nueva forma de operar en el clúster cárnico; entre otras porque valorizaba el rol de la comisión.

El convenio que fue finalmente firmado entre cinco gremios de productores y MACESA establecía cláusulas equilibradas. Por una parte, definía criterios de calidad que las reses debían cumplir para poder satisfacer las exigencias de la industria, y por otra fijaba precios más altos e imponía plazos de pago más cortos para los animales que cumplieren las condiciones establecidas. A partir de ese momento, los productores efectivamente empezaron a percibir importes más elevados y pagos en plazos en un 40% inferiores a los acostumbrados. MACESA, por su parte, vio acrecentada su credibilidad frente a sus proveedores y podía pues confiar en recibir animales de calidad a través de canales de abastecimiento locales. Al ver mejorar el índice de captación de ganado en Chontales, el matadero podía reducir los costes de aprovisionamiento y sobre todo enfrentarse mejor a sus competidores.

La situación de ganancia mutua se hallaba vertebrada por el trabajo desarrollado por los gremios de ganaderos y CEGE, cuya implicación también estaba prevista en el andamiaje del acuerdo. Las asociaciones de productores se comprometían a operar como redes de acopio y CEGE a mediar entre los eslabones para que las entregas de animales se hiciesen de acuerdo al plan de matanza del matadero. Por esta actividad económica, que comportaba una importante reducción de los costes de transacción para la industria, recibían una remuneración por parte de MACESA. Por cada res comercializada, el matadero pagaba 1,10 USD a la respectiva organización de productores y subvencionaba con 1,10 USD las diversas actividades de articulación impulsadas en Chontales. Este último importe se transfería no ya a CEGE, sino a la comisión del clúster que era quien en última instancia debía liderar el proceso de cambio.

### La colaboración entre ganaderos, policía y municipios

En el seno de la subcomisión contra el robo de ganado se procedió como primera actividad a elaborar con la ayuda de CEGE una propuesta para el “enfrentamiento, el control y la reducción del delito de abigeato”. En el documento se presentaba un plan que preveía la formación de grupos de vigilantes voluntarios que patrullarían el territorio. La propuesta fue formalmente entregada a los 10 municipios chontaleños y a las diversas asociaciones de ganaderos del departamento. Acto seguido, cada municipio conformó su comité de análisis para examinar con el apoyo de asesores legales y con la participación de los respectivos gremios de productores las implicaciones jurídicas y prácticas del plan.

En paralelo y adicionalmente al trabajo realizado por CEGE, dos asociaciones de ganaderos involucradas en la subcomisión del clúster fueron allanando por su cuenta el terreno para la implementación de la propuesta. Estos gremios organizaron un primer encuentro entre sus productores afiliados y policías departamentales para sondear sus opiniones sobre el plan en circulación. En esta ocasión, los ganaderos mostraron enseguida su disposición a apoyar y, en su caso, cofinanciar acciones conducentes a contrarrestar el abigeato.

Después de algún tiempo, las conversaciones exploratorias se plasmaron en acción. En tres municipios empezaron a hacer rondas los primeros guardias de reses. La policía municipal se había encargado previamente de entrenar a los voluntarios civiles para prepararlos para su nueva función y les había dotado con los equipos necesarios para ello. Por otra parte, el salario de los vigilantes corría por cuenta de los productores beneficiarios. La idea era poder extender pronto la iniciativa bajo el mismo esquema a otros municipios.

### La colaboración entre una universidad y el matadero industrial

CEGE organizó diversas actividades de sensibilización para lograr que las universidades del clúster ayudaran con sus conocimientos técnicos a vencer las barreras a la competitividad sistémica. Una cooperación que surgió en este contexto fue aquella entre MACESA y la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI; véase pág. 11) cuyo objeto era la realización de una investigación para mejorar el proceso productivo del matadero en las áreas de matanza y deshuese. El estudio debía servir de base para que MACESA pudiese incrementar su capacidad de matanza hasta 550 reses diarias. Tanto CEGE como ONUDI fueron parte del convenio cuadripartito que establecía los aportes de cada actor:

- A la UNI le competía seleccionar a tres estudiantes de ingeniería industrial para que elaborasen un estudio de balanceo de líneas para MACESA. La institución académica debía tutorizar a los alumnos en prácticas y comprometerse a entregar los resultados del estudio a MACESA una vez que aquél estuviese finalizado;
- MACESA se comprometía a poner sus instalaciones a disposición de los estudiantes y a facilitar la recopilación de datos y de información. Los investigadores en formación debían poder contar con el apoyo de la dirección y del departamento de producción durante su periodo de prácticas. Además MACESA debía cubrir los gastos de alojamiento y manutención de los alumnos;
- ONUDI asumía los gastos de transporte de los estudiantes;
- CEGE debía actuar como canal de comunicación entre las partes y dar seguimiento al proceso.

En un principio, se había previsto que las prácticas de los estudiantes no durarían más de 10 semanas, pero como los primeros resultados superaban las expectativas iniciales, se acordó alargar el periodo. No fue hasta después de 34 semanas de investigación sobre el lugar que se dieron por finalizadas las prácticas. El coste total de la iniciativa ascendió a 6.550 USD; un 6% fue pagado por la UNI, un 7% por el proyecto ONUDI y el 87% restante por MACESA.

Para el matadero industrial la participación en la iniciativa fue un tanto estimulante. Los resultados del estudio empujaron a MACESA a invertir 20.000 USD en la ampliación de su planta para así poder pasar de sacrificar 350 a 550 cabezas de ganado diarias. Los estudiantes, por su parte, pudieron tomar la investigación realizada para la industria como base para su tesis de fin de carrera. Además a uno de ellos las prácticas le sirvieron para encontrar su primer empleo; MACESA le contrató como director de seguridad e higiene. La experiencia fue altamente valorada por todas las partes y nada más concluir MACESA y la UNI ya estaban pensando en aplicar el mismo esquema de trabajo en otras áreas operativas de la industria.

### La colaboración entre el clúster y otros actores a nivel nacional

A principios del 2008 la ONUDI organizó un viaje de estudio a un exitoso clúster cárnico de Costa Rica en el que participaron 11 representantes chontaleños del sector público y privado. El propósito de la visita era ante todo que los participantes nicaragüenses conociesen otras experiencias de articulación y sistemas de producción de carne bovina más avanzados; pero el intercambio con los homólogos

costarricenses también tuvo otro impacto no intencionado, aunque de alcance estratégico mucho mayor. Los representantes del clúster de Chontales supieron durante su estancia del papel que jugaba la Federación Centroamericana del Sector Cárnico Bovino (FECESCABO) en las negociaciones de tratados comerciales con otros países o bloques económicos. Además llegaron a comprender que los acuerdos internacionales de libre cambio no eran, tal y como podía parecer a primera vista, temas reservados a la gran política. Dado que sus efectos transcendían claramente las fronteras de la diplomacia y eran bien percibibles para las fincas remotas del interior, eran asuntos que también incumbían al pequeño productor; y más teniendo en cuenta que en aquel año Nicaragua había asumido la presidencia de FECESCABO. De vuelta en Chontales, los ganaderos liderados por la comisión del clúster y apoyados por CEGE empezaron a promover la realización de foros de discusión del sector cárnico que versaran sobre la postura que Nicaragua y por extensión Centroamérica debía tomar en negociaciones comerciales internacionales. En todo el país se fueron organizando encuentros para que los representantes de asociaciones de productores y de procesadores fueran consensuando una posición conjunta. La implicación de tantos actores daba más fuerza y coherencia a la postura nacional defendida por el Estado en negociaciones internacionales referentes a la carne y dotaron de un mayor contenido a la presidencia nicaragüense de FECESCABO. Por lo demás, esta actividad de alcance nacional también vino a beneficiar a los productores del clúster de ganadería en León-Chinandega (véase pág. 6).

### 3.5. Sostenibilidad

Cuando finalizó la presente fase del proyecto aún quedaban numerosos frentes por resolver en el clúster cárnico de Chontales y todavía se estaba a mitad camino de hacer realidad la visión compartida. Pero los chontaleños distaban de querer doblegarse ante un vaso medio vacío y preferían asirse a un cáliz medio lleno. Después de todo, el engranaje de la articulación público-privada se encontraba en pleno funcionamiento y no había mayores estacas a la vista que pudiesen atrancar el mecanismo; más bien todo lo contrario.

Ante todo, porque CEGE siguiendo con la metáfora no tenía intención de parar la rueda motriz (véase pág. 18). De los tres empleados que habían culminado el proceso de formación teórico-práctico de la ONUDI para facilitadores de clúster, dos se hallaban ejerciendo en el día a día su nueva función. El tercero, por su parte, había salido electo presidente de la UNAG Chontales y, en su nuevo cargo, había asegurado que el enfoque clúster figurase muy arriba en la agenda operativa de su organización. Además otros tres profesionales vinculados con el CEGE habían participado en el curso de “formación de formadores en articulación de redes empresariales horizontales” (véase pág. 13).

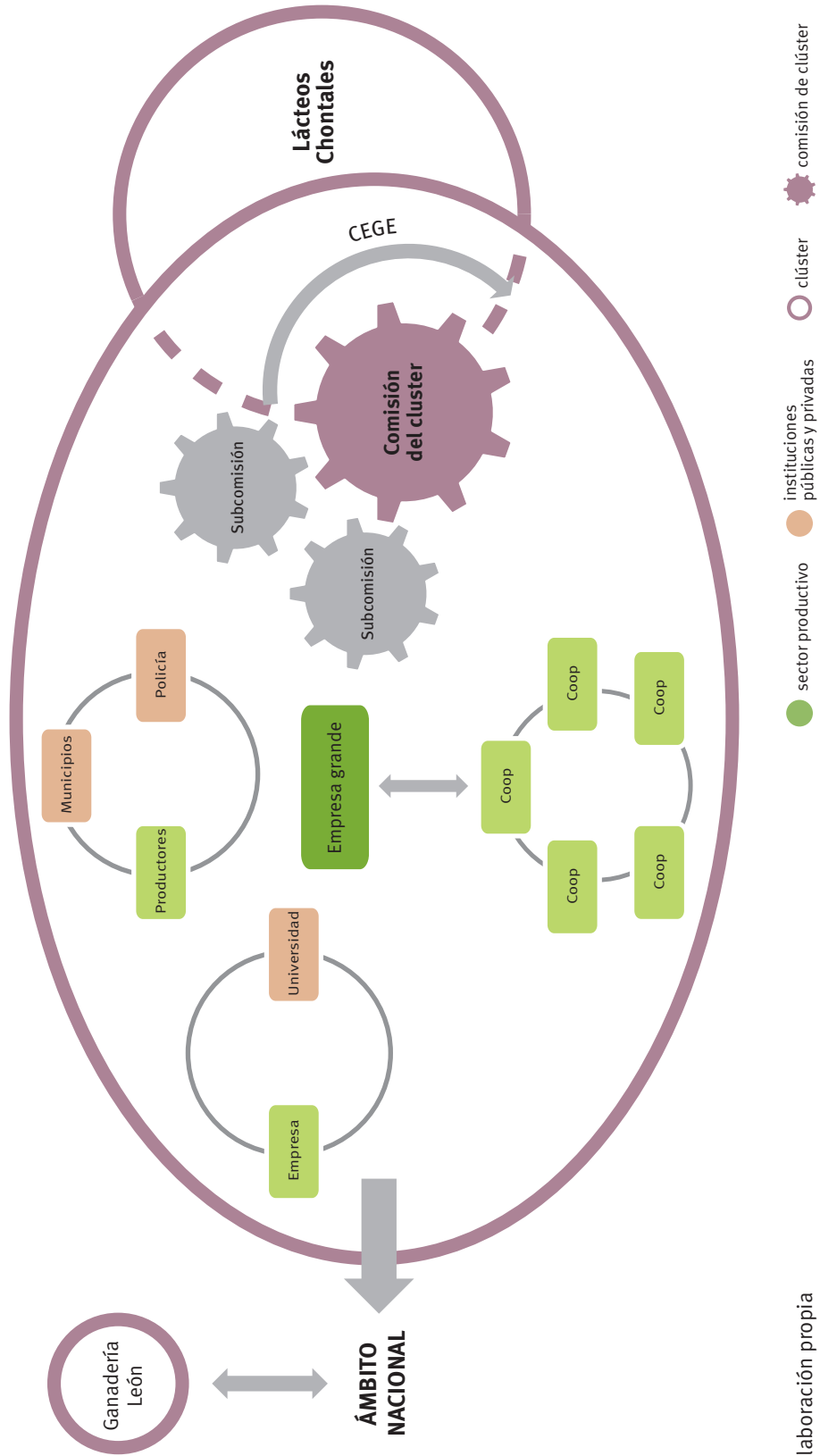
La sección chontaleña de la UNAG podía alardear con razón de tener suficiente personal bien cualificado en el ámbito de la articulación productiva y público-privada; algo de lo que también se había percatado la dirección nacional de la organización. Dado que la dirección nacional quería fomentar también en otros territorios en los que la UNAG se encontraba bien asentada la competitividad sistémica había pedido a CEGE-Chontales que capacitase a sus homólogos nicaragüenses en la metodología de la articulación. Se pensaba comenzar primero con el fomento de redes empresariales para luego ir introduciendo paulatinamente formas de concertación más exigentes en los demás departamentos (véase también págs. 1 y 64).

Más allá de la existencia de recursos humanos bien formados, en Chontales había otro factor que jugaba a favor de la sostenibilidad del camino emprendido. Por aquel entonces, CEGE y la comisión del clúster habían logrado integrar un binomio bien avenido, tanto a nivel de la ejecución como de la financiación de acciones. Las reuniones de trabajo público-privadas focalizadas en los diversos cuellos de botella habían perdido ese carácter de innovadora usanza, y se habían convertido en una práctica habitual. Por otra parte, la búsqueda de créditos y subvenciones para implementar nuevos proyectos colectivos ya no se les

hacía tan cuesta arriba; entre otras cosas, porque contaban con una fuente de financiación estable en base al acuerdo de aprovisionamiento entre productores y MACESA.

Tres años después de haber finalizado el proyecto de ONUDI, los sistemas de articulación continúan funcionando en el clúster e incluso han aumentado su alcance. La dualidad de la actividad productiva de muchos ganaderos y, con ello, su doble pertenencia al clúster de lácteos y al de carne ha propiciado una evolución en las prácticas de concertación y colaboración a nivel territorial. La comisión del clúster cárnico y la institución articuladora CEGE han pasado a ampliar su radio de acción y ahora también se encargan de potenciar la competitividad sistémica en el clúster lácteo.

CUADRO 10. LAS RELACIONES DE ARTICULACIÓN CREADAS EN EL CLÚSTER DE CARNE EN CHONTALES



Fuente: elaboración propia

## 4. Plátanos en Rivas

“...Cuando oigo los gallos en la madrugada  
me parece que oigo Nicaragua. [...]

Un rancho lejano con palmeras,  
el perro ladrando, al lado la milpa,  
el río, las hojas de plátano,  
la lluvia de mayo y el camino mojado...”

*(Vida perdida, Ernesto Cardenal, poeta nicaragüense)*



## 4.1. Introducción

El departamento nicaragüense de Rivas cuenta con unas condiciones agroclimáticas óptimas para la explotación de las musáceas, incluyendo los plátanos, bananos, guineos, etc. Las frutas que ahí se producen destacan por su especial textura, color, tamaño y sabor. Rivas ocupa un lugar preeminente a nivel nacional tanto por la calidad como por la cantidad de la producción. Tanto es así que en Nicaragua de la superficie total cultivada de musáceas, o más específicamente, de plátanos, un 18% y un 70% respectivamente se encuentran en dicho departamento.

No obstante, a pesar del propicio entorno geoclimático existente, a lo largo de los años previos a la intervención del proyecto, el sector platanero había pasado por repetidas crisis que habían puesto de manifiesto la frágil base sobre la que se sustentaba la competitividad local. De hecho, una gran mayoría de los 4.000 productores de musáceas rivenses cultivaban parcelas pequeñas mediante técnicas tradicionales; sólo algunas de las contadas fincas de tamaño medio o grande habían implantado sistemas de producción avanzados.

Varias habían sido las iniciativas externas y endógenas que en su momento surgieron para dar respuesta a los perjudiciales vaivenes coyunturales y que de una manera u otra abrazaban el lema “la unión hace la fuerza”. De una de ellas nació la Asociación de Productores de Plátano y Guineo de Rivas, más conocida por sus siglas. APLARI había sido creada en los años noventa como gremio sectorial para aumentar el peso sociopolítico de sus representados. Cuando comenzó el proyecto APLARI contaba con unos 500 miembros y se encontraba ya fuertemente arraigada en el territorio. La asociación se había convertido en una institución de referencia en Rivas y los conocimientos técnicos, la profesionalidad y el elevado nivel de compromiso de sus recursos humanos se hallaban ampliamente reconocidos. Más allá de la asistencia técnica para el cultivo del plátano que APLARI venía proporcionando a sus afiliados, la asociación contaba también con un brazo empresarial, la cooperativa de productores COOPLARI.

Todo ello sumado convertía a APLARI a los ojos de la ONUDI en un candidato óptimo para inducir el cambio desde dentro y fue por ello que a mediados de 2006 la elección final de la institución articuladora recayera sobre esta entidad. A partir de ese momento, cuatro empleados de APLARI se integraron en el ciclo de formación teórico-práctico para articuladores de la ONUDI y pasaron a ser responsables de propulsar la competitividad sistémica.

## 4.2. El diagnóstico

La tarea de elaborar un primer diagnóstico sobre el que fundamentar el trabajo posterior se vio considerablemente facilitada por la existencia de una gran cantidad de información que había sido recopilada bajo programas de asistencia previos. APLARI no debía pues partir de cero, sino más bien completar y sistematizar los datos y análisis ya elaborados. El examen y balance situacional crítico del clúster platanero elaborado inicialmente por APLARI con el apoyo de la ONUDI fue posteriormente validado de forma participativa en talleres abiertos a los diversos actores del clúster: representantes del sector productivo, de instituciones públicas, de centros de enseñanza y de investigación, de entidades privadas de apoyo y de agencias de cooperación. El objetivo principal de estos encuentros no era que el diagnóstico de la institución articuladora fuera simplemente refrendado por los actores locales, sino que se creara un debate en torno a los problemas comunes a los que se enfrentaban todos ellos. Los talleres de validación estaban pensados como foros de intercambio, de creación de confianza y también de sensibilización. De hecho, para los rivenses el enfoque de clúster adoptado por la ONUDI era en cierta medida nuevo. Ciertamente el término “clúster” como tal no les era desconocido, dado que bajo otros programas internacionales de asistencia previos ya se había trabajado bajo dicha óptica. Pero lo que era inédito en Rivas era aquella



aproximación holística al tejido económico que posicionaba conscientemente el punto de mira más allá del sector estrictamente productivo, para abarcar también a otras instituciones públicas y privadas.

Como fruto de los talleres participativos, APLARI y los demás actores del clúster identificaron toda una serie de cuellos de botella que obturaban la competitividad sistémica. Con ello la fase de elaboración del diagnóstico había culminado, pero el trabajo conjunto con los beneficiarios locales siguió sin solución de continuidad para que los resultados del balance situacional pudiesen ser transformados en lineamientos para la mejora. Ahora hacía pues falta priorizar los cuellos de botella, agruparlos por macrotemas y formular líneas de acción concretas que permitiesen atajar los problemas del clúster. Las cuatro grandes áreas de carencias identificadas fueron las siguientes.

### Uso de técnicas de cultivo subóptimas

La mayor parte de las musáceas producidas en Rivas no cumplían con los exigentes parámetros de calidad necesarios para posicionarse en segmentos de mercado alto. La lista de carencias de los sistemas productivos predominantes en Rivas que explicaban dicha incapacidad por competir con los mejores era larga: limitada aplicación de prácticas de cultivo modernas, insuficiente control de plagas y enfermedades, uso de costosos e ineficientes sistemas de riego, escasa difusión de tecnologías innovadoras, falta de cumplimiento de normativas de producción internacionales, etc.

### Falta de una adecuada estrategia de comercialización conjunta

Los diversos agricultores rivenses operaban de forma un tanto aislada y la comercialización individual a través de intermediarios marcaba el patrón de conducta general. Los elevados niveles de desconfianza entre los productores eran notorios e impedían que estos últimos pudiesen hacer frente común para oponerse a la dictadura de precios y condiciones de compra impuesta por las empresas comercializadoras nacionales e internacionales. Las cooperativas de productores que habían llegado a formarse en Rivas podían contarse con los dedos de una mano y éstas además tenían sólo entre 25 y 40 asociados; demasiados pocos miembros como para que una única cooperativa pudiese cubrir por ella misma mercados extranjeros exigentes y así inyectar nuevo dinamismo a la actividad exportadora del clúster.

### Falta de un eficiente servicio de transporte lacustre

El pésimo servicio de transporte que parecía desconectar más que conectar la isla rivense de Ometepe con la tierra firme había relegado a los productores de la isla a una posición comercial de segunda categoría. El transporte lacustre se encontraba en manos de una compañía monopolística que operaba al margen de la ley, incumplía sistemáticamente los itinerarios establecidos e imponía cobros indebidos por las cargas fletadas. Dichos abusos habían llevado a la paradoja de que resultaba ser más barato exportar desde tierra firme un camión de musáceas a El Salvador que llevarlo desde Ometepe a la orilla de enfrente. Los que estaban pagando por la arbitrariedad ajena eran los productores de la isla, ya que estaban recibiendo una retribución inferior a la normal, aun produciendo plátanos de mayor calidad y tamaño que los agricultores en tierra firme.

### Falta de coordinación entre agencias e instituciones de apoyo

Muchas eran las agencias de cooperación y las instituciones de apoyo que estaban operando de forma independiente en el departamento de Rivas con el deseo de contribuir al desarrollo territorial. No

obstante, la falta de coordinación y de comunicación entre ellas había dado lugar a una desatinada duplicación de esfuerzos y con ello a una gestión inadecuada de los limitados recursos disponibles. A ello se sumaba la falta de comunicación con los beneficiarios objetivo a la que se atribuían las bajas tasas de utilización de algunos de los servicios ofrecidos en el clúster; los productores sencillamente o desconocían la oferta o no consideraban que ésta se adecuase a sus necesidades.

### 4.3. La creación de la comisión y las subcomisiones del clúster

Los talleres de validación supusieron una excelente oportunidad para que APLARI lograra acercarse más a los actores clave del clúster y pudiese despertar su interés por participar activamente en la nueva iniciativa de cambio propuesta. Pero para que el proyecto pudiese comenzar a rodar propiamente, aún hacía falta establecer una comisión de clúster integrada por un grupo reducido pero dinámico de representantes. Para ello la institución articuladora decidió revitalizar una junta representativa del sector productivo que había sido creada pocos años antes en el marco de un programa de asistencia anterior, y ampliarla con miembros pertenecientes al sector público y a otras instituciones de apoyo. Además APLARI con el apoyo de la ONUDI aseguró que la comisión elaborara y aprobara su propio reglamento interno para que pudiese afianzar su base de operación. A lo largo de la intervención la junta fue evolucionando y pasó de ser un foro de diálogo convocado por APLARI a un mecanismo estable de gobernanza del clúster. Cuando finalizó el proyecto la comisión contaba con 13 miembros institucionales:

- 5 representantes del sector productivo (incluyendo a APLARI, COOPLARI así como a las cooperativas EXPROSUR y EXPOTOSI);
- 4 representantes del sector público-gubernamental (incluyendo a MAGFOR e INTA, véase pág. 12);
- 2 centros de investigación (incluyendo EIAG, véase pág. 11);
- 2 instituciones financieras.

En paralelo, a la vez que la junta del clúster iba tomando forma, APLARI impulsó la creación de grupos de trabajo especializados cuyo encomendado era el de abordar un macrotema dado identificado durante el diagnóstico y de proponer soluciones colectivas viables a los problemas compartidos. Los integrantes de dichos comités *ad hoc* eran líderes locales del sector público y privado y algunos de ellos pertenecían al mismo tiempo a la comisión del clúster. Las líneas de acción elaboradas paulatinamente por cada grupo de trabajo debían ser posteriormente aprobadas en plenaria por todos los actores clave. APLARI, por su parte, se fue haciendo cargo de sistematizar los varios lineamientos y de elaborar un plan de acción conjunto que incluyera cronogramas, responsabilidades y fuentes de financiación. El plan de acción por lo demás, no se mantuvo invariado a lo largo del proyecto, sino que fue siendo actualizado a medida que avanzaba el proceso.

Otro de los puntos que era preciso consensuar al principio de la intervención era la “visión del clúster” que los diversos líderes acariciaban para su territorio. Ésta se fue perfilando más y más a lo largo de varios talleres participativos y finalmente todos convinieron que lo que se anhelaba era:

*“Ser un clúster líder en la agroindustria del plátano a nivel nacional e internacional, con capacidad de concertación entre el sector público y privado, con enfoque de oportunidades compartidas y sostenibilidad ambiental y socioeconómica.”*

La fase de reflexión, análisis y planificación conjunta fue tomando su tiempo y llegado un cierto momento APLARI se percató de la paulatina disminución del interés y de la motivación de los actores del clúster. Éstos querían ver resultados concretos, más que participar en una larga serie de talleres. En consecuencia,

antes de que el plan de acción del clúster estuviese plenamente finalizado, la institución articuladora buscó la manera de impulsar primeras actividades que prometían dar frutos a corto plazo.

Y fue así que se decidió transformar el grupo de trabajo encargado de analizar la problemática de la comercialización conjunta en una “subcomisión” del clúster algo más estructurada e inminentemente orientada a la acción para responder a la gran demanda existente en los mercados exteriores de elevados volúmenes de plátanos. Asimismo APLARI facilitó el establecimiento de otras tres subcomisiones especializadas que se responsabilizaron de llevar adelante actividades concretas.

Las cuatro subcomisiones mostraron un elevado nivel de compromiso y dinamismo a lo largo del proyecto. Bajo la guía de APLARI y la supervisión de la comisión del clúster estos cuatro grupos de trabajo informales y de composición cambiante fueron llevando adelante los grandes cambios dentro del clúster. Si bien cada subcomisión se marcó objetivos a largo plazo, la prioridad siempre estuvo en alcanzar resultados inmediatos y tangibles. Las cuatro subcomisiones fueron las siguientes:

- La Subcomisión para investigación y transferencia tecnológica del plátano (CLITTP) estaba encargada de definir temas de investigación y de implementar actividades de asistencia técnica que mejorasen la productividad de las fincas y la calidad de las musáceas. Esta junta estaba liderada por EIAG e integrada por MAGFOR, INTA y todos los demás actores del clúster activos en el ámbito de la investigación y del desarrollo técnico;
- La Subcomisión de comercialización estaba encargada de captar oportunidades de negocio para la exportación y de impulsar acciones conjuntas para la penetración de nuevos mercados. La comisión estaba integrada por las cuatro pequeñas cooperativas de productores EXPOMA, EXPROSUR, EXPOTOSI y COOPLARI y por algunos miembros independientes de APLARI;
- La Subcomisión de transporte lacustre estaba encargada de solventar la problemática de la conexión comercial entre la isla de Ometepe y tierra firme. La junta estaba conformada por la compañía estatal “Empresa Portuaria Nacional” (ENAP), la Dirección Nacional de Transporte Lacustre del Ministerio de Transporte e Infraestructura, el MIFIC (véase págs. 9 y 12), el Ejército Nacional, la Policía y diversas asociaciones de productores de plátano y empresarios del sector turismo de Ometepe;
- La Subcomisión de cooperación internacional fue constituida para mejorar la coordinación y establecer una comunicación fluida entre los diversos actores de la cooperación internacional. A esta comisión pertenecían las agencias, organizaciones multilaterales y ONGs presentes en Rivas, como por ejemplo, la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto de Desarrollo Rural nicaragüense (véase pág. 32), la institución para la Promoción de Equidad Mediante el Crecimiento Económico (PEMCE), la Cooperación Británica, etc.

#### **4.4. La lógica seguida para acometer los cambios**

Involucrar a todos y cada uno de los agentes del clúster en las actividades previstas en el plan de acción era algo imposible por falta de recursos humanos y financieros. APLARI buscó pues en todo momento la mejor manera para desencadenar variados efectos multiplicadores, con la menor inversión posible. Y qué mejor en este contexto que trabajar con los actores institucionales y económicos más comprometidos con el nuevo enfoque y con la mayor voluntad de aportar financiación y tiempo en aras de una mayor competitividad. Por lo general, las actividades estaban pues orientadas hacia los miembros de las diversas comisiones y hacia operadores productivos terceros con un destacado perfil emprendedor. Así por ejemplo, la institución articuladora organizó con la ayuda de la ONUDI algunos talleres sobre temas técnicos (buenas prácticas agrícolas, medidas fitosanitarias) para los integrantes de la llamada CLITTP. Por otra parte, también se organizaron viajes de estudio a otras zonas y países en los que APLARI hizo participar

ante todo a miembros de las comisiones. Los países destino de dichas giras fueron: El Salvador, Guatemala, Honduras, Ecuador, Venezuela y República Dominicana. Para los participantes estos viajes supusieron una oportunidad para conocer de cerca las tecnologías y técnicas de producción usadas en otros lugares y las experiencias asociativas en el sector platanero que se habían sostenido en el tiempo. Además los empresarios entre los participantes pudieron acercarse más a sus potenciales clientes extranjeros y afinar sus conocimientos sobre las dinámicas de negocio prevalecientes en otras regiones.

Tal y como iba a ser la norma imperante a lo largo de toda la intervención, los fondos del proyecto ONUDI apenas contribuyeron a la financiación de los viajes. APLARI aseguró que al igual que en tantas otras actividades se respetara el principio del costo compartido, ya que —más allá de los constreñimientos presupuestarios— obligar a los beneficiarios a poner su parte era una manera de aumentar su compromiso. Por otra parte, APLARI mostró también tener una gran habilidad en atraer el interés de agencias y entidades financiadoras por las diversas iniciativas consensuadas en el marco del proyecto y, en consecuencia, en canalizar nuevos recursos hacia diversas actividades de fomento del clúster; todo ello hasta el punto de que de los 850.000 USD invertidos para la realización de los objetivos previstos en el plan de acción sólo un 5% provino de los fondos del proyecto. Este ínfimo porcentaje estuvo destinado a la puesta en práctica del proceso de articulación público-privado, mientras que los significativos fondos puestos a disposición por la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Cooperación Británica sirvieron tanto para mejorar la producción, transformación y comercialización de las musáceas como para el fortalecimiento institucional de APLARI, la mejora de la visibilidad del sector platanero y la incidencia en las políticas focalizadas en el sector.

El secreto del intenso “efecto de apalancamiento” residió en la capacidad de APLARI de hacer que un amplio número de actores se sintieran verdaderamente implicados y convirtieran en suya la nueva manera de trabajar. De hecho, la práctica de divulgar ampliamente los logros y los avances del proceso de cambio y de fomentar mediante sesiones de trabajo frecuentes la confianza y el capital social en todos los niveles fueron constantes del modo de proceder de la institución articuladora.

#### **4.5. Los resultados de la articulación**

Los principales resultados que se obtuvieron gracias a los esfuerzos conjuntos público-privados daban respuesta a las grandes problemáticas identificadas durante la fase del diagnóstico y podían adscribirse por lo general a los ámbitos de competencia de las cuatro subcomisiones.

#### **El incremento del valor añadido y de las técnicas de producción**

Una de las primeras cuestiones que se abordó en el seno de la subcomisión CLITTP fue la de la discrepancia entre la oferta y la demanda de asistencia técnica para el incremento de la productividad. Con el apoyo de APLARI las instituciones miembros decidieron pues buscar la manera de ajustar sus carteras de servicios a las necesidades inmediatas de las diversas categorías de agricultores. Además también reconocieron que era prioritario superar el trecho que separaba la oferta y la demanda en el ámbito de la investigación. Era preciso identificar los puntos fuertes de cada institución y encauzar los esfuerzos de cada una de ellas hacia las exigencias sobre el terreno. El resultante “plan conjunto de investigación y asistencia técnica” fue expresión de una mayor coordinación entre los actores implicados.

En este contexto, la problemática de la vigilancia fitosanitaria afloró con fuerza en las agendas de trabajo. Tal y como estaba previsto en el plan conjunto se llevaron a cabo diversas investigaciones sobre las enfermedades del plátano. Así por ejemplo, la ONG Technoserve, la institución articuladora de los clúster

de “Lácteos en Matagalpa” y “Ganadería en León-Chinandenga” (véase págs. 7 y 8) que también operaba en Rivas, se encargó de la preparación de un estudio para disminuir la afectación de los plátanos por la bacteriosis y virosis. Por su parte, EIAG cubrió los gastos para la elaboración de una investigación sobre la incidencia de la enfermedad Cordana en las plantas, mientras que APLARI hizo un estudio sobre el control de la sigatoca y los nemátodos.

Adicionalmente, también otros integrantes de la subcomisión llevaron a cabo investigaciones y asistencias técnicas en ámbitos tan variados como podían serlo la selección y la producción de la semilla, la calidad del agua para riego, las técnicas de conservación de suelos y agua o los microorganismos eficientes.

Además se pudo percibir un antes y un después en lo referente a las “Buenas Prácticas Agrícolas” (BPA). Previamente el MAGFOR ya había tratado de promover la adopción de estos modos de trabajo para el incremento de la higiene y la inocuidad alimentaria, pero la falta de articulación con el sector privado había frustrado mayormente sus intentos. Sin embargo, la iniciativa corrió mejor suerte, cuando fue impulsada en el marco de la CLITTP.

APLARI se encargó de sensibilizar primero a los productores más comprometidos y con mayores recursos sobre las ventajas de conseguir la certificación de BPA. La elección recayó sobre este colectivo, dado que para poder introducir dichas prácticas los productores debían financiar y llevar a cabo diversas obras físicas; algo que no todos los agricultores del clúster querían o estaban en posición de hacer. No obstante, las 18 fincas que finalmente decidieron participar en el proceso de certificación no tuvieron que aportar el monto integral necesario, ya que la institución articuladora consiguió que la Unión Europea cubriera el 20% de los gastos. Además en el día a día los agricultores contaban con el apoyo del MAGFOR y APLARI. Las dos instituciones eran las encargadas de proporcionarles capacitación y asistencia técnica sobre el terreno para facilitar así la implementación de los novedosos procesos. La apuesta por la modernización resultó ser la correcta para las fincas que obtuvieron la certificación. Todas alcanzaron mejores precios de venta para sus plátanos a nivel nacional e internacional y se convirtieron en modelos a seguir para el resto de productores del clúster.

Tal y como se hizo en este caso, la lógica de trabajar inicialmente con los productores del llamado grupo “punta de lanza” para crear un posterior efecto de imitación fue también seguida a la hora de impulsar mejoras en los sistemas de irrigación predominantes. APLARI trabajó primero con los productores más inclinados a innovar y empezó a concienciarlos de los perniciosos efectos económicos y ecológicos del sistema de riego por gravedad. De esta forma se logró que optaran por nuevos métodos de irrigación más eficientes que más tarde llamarían la atención de otros agricultores.

Mejorar la calidad y la cantidad de la oferta de plátanos representó el primer paso hacia una mayor efectividad; el segundo fue el de publicitar los servicios para que más beneficiarios supiesen de su existencia y, en definitiva, pudiesen demandarlos. En el caso de EIAG la adaptación y el acercamiento a la realidad productiva dieron pronto sus frutos. Si antes esta escuela superior sólo había brindado servicios de forma muy ocasional a los productores, ahora éstos acudían de forma regular al laboratorio de EIAG para el análisis del suelo antes de la siembra.

## Las mejoras en la comercialización de las musáceas

Si los productores rivenses no habían exportado más hasta aquel momento, ciertamente no había sido por falta de demanda en los mercados, sino por los escollos estructurales en el lado de la oferta. De hecho, alguna que otra cooperativa de Rivas mantenía contactos comerciales con compradores relevantes, pero sólo de forma esporádica por no poder suministrar amplias cantidades. APLARI se propuso pues mediar en el marco de la subcomisión de comercialización entre las cuatro cooperativas miembros para

que acopiaron conjuntamente mayores volúmenes de plátanos, intercambiaron información sobre sus empresas clientes y definieron normas que pudiesen reglamentar las futuras ventas en grupo. Ya a finales de noviembre de 2006, la alianza cuadripartita empezó a operar firmando un convenio de abastecimiento con la compañía hondureña DINANT, especializada en la producción de chips de plátano. En él las cooperativas se comprometían a enviar semanalmente 600.000 plátanos a la planta de lavado y pelado nicaragüense de DINANT para que ahí pudiesen recibir un primer procesamiento. La alianza también estableció relaciones comerciales estables con otro cliente que se encargaba de abastecer una cadena de supermercados de segmento medio-alto en la capital, Managua. Para que la alianza pudiese operar eficazmente las cuatro entidades asociadas decidieron otorgar al gerente de una de ellas poderes de representación y capacidad de firma en nombre de todas las demás.

Los productores que participaban a través de sus respectivas cooperativas en estas lucrativas ventas vieron pronto cómo se acrecentaban sus beneficios. Las ventas de plátanos de pequeño tamaño a la planta peladora hicieron aumentar sus ingresos en un 28% en comparación con los precios pagados en los mercados de frescos. Por su parte, los agricultores involucrados en el abastecimiento de los supermercados con plátanos de calidad se vieron retribuidos con importes comparativamente superiores en más de un 50%. En diciembre de 2007 APLARI se implicó de nuevo para que la alianza que ya venía funcionando muy bien pudiese expandir aún más sus negocios; la institución articuladora captó fondos de la cooperación internacional y puso a disposición de las cooperativas un módulo de ventas en un mercado de mayoreo de la capital.

El dinamismo en las ventas experimentado por la alianza y sus miembros también tuvo un impacto positivo para muchos otros productores terceros del clúster. El incremento de las exportaciones contribuyó a disminuir la oferta y la competencia en el mercado nacional. Por ello se pudo poner freno a la bajada en picada de los precios durante la temporada de mayor producción que había caracterizado las dinámicas de mercado en tiempos anteriores; Para los productores de plátanos esto se traducía en un incremento de sus ingresos que según el tipo de producto podía alcanzar hasta un 80%. Además también los productores de guineo se vieron beneficiados por la disminución de la oferta de plátanos. El producto sustitutivo que ellos cultivaban de repente encontró mejor acogida en los mercados y la mayor demanda se tradujo en unos incrementos de precio de hasta un 50%. La tendencia general al alza de los ingresos de los operadores agrícolas del clúster estuvo asimismo influida por el paulatino desarrollo de una mayor propensión entre los actores económicos rivenses a concertar los precios de forma colectiva. De hecho, los procesos de fomento de la articulación productiva contribuyeron a disminuir la poco provechosa competencia por precios que mantenían los productores entre sí.

### La mejora de las condiciones de transporte lacustre

El establecimiento de una subcomisión de transporte lacustre de impronta eminentemente pública demostró ser una apuesta sagaz por parte de APLARI. Sin una intervención decidida por parte del Estado, no iba a ser posible romper el monopolio que ahogaba los intercambios comerciales de la isla de Ometepe. La institución articuladora trabajó muy de cerca con la compañía estatal ENAP para asegurar que ésta llevara casi literalmente a buen puerto los compromisos asumidos al principio de la intervención por oficiales del gobierno para mejorar la conexión naval. En primer lugar, ENAP ejecutó una revisión tarifaria y estableció formalmente los diversos costos del transporte de carga y personas para el trayecto desde Ometepe. En segundo lugar, la compañía estatal invirtió en la remodelación de las instalaciones portuarias ampliando y modernizando tanto la zona de carga como la sala de espera. En tercer lugar, ENAP fijó precisos horarios de operación portuaria e impuso el cumplimiento de los itinerarios. Por último, el MIFIC también asumió su parte de responsabilidades. Este ente capacitó a los productores y empresarios miembros de la subcomisión lacustre sobre los contenidos de las leyes del consumidor, del transporte acuático y de promoción de la competencia de manera que aquellos pudiesen reclamar y defender mejor

sus derechos en el ámbito mercantil. Las mejoras palpables resultantes de la acción pública fueron a beneficiar no sólo ya al sector productivo platanero, sino también al de los servicios. De hecho, también para los empresarios del clúster de turismo en Ometepe (véase pág. 6) el buen funcionamiento del transporte lacustre era algo esencial, dado que así se veía facilitada la llegada de turistas a la isla.

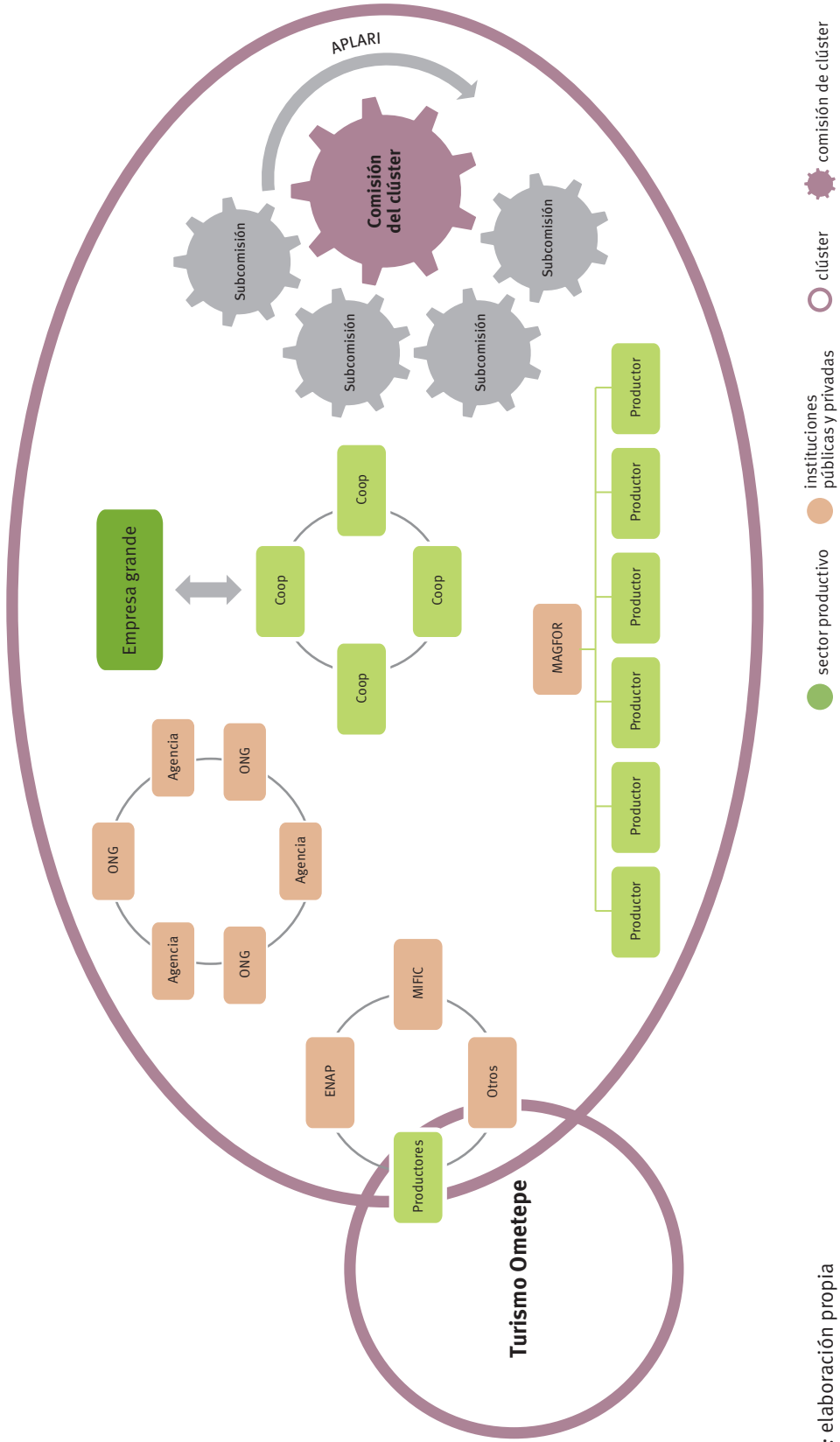
### **La mejora en la coordinación entre agencias e instituciones de cooperación**

La elaboración de un amplio diagnóstico participativo y el desarrollo de una visión y de un plan de acción consensuados tenían el potencial de constituir un marco de referencia para la operación de todos los organismos de cooperación. Al fin y al cabo, en dichos documentos aparecían puestas por escrito las necesidades y prioridades expresadas por los actores del clúster mismos. La subcomisión de cooperación internacional se convirtió pues en un foro para alinear las diversas agencias e instituciones en torno a la estrategia de fomento del clúster. APLARI jugó aquí un papel central, ya que medió para que cada agencia orientara su asistencia técnica y financiera hacia ámbitos específicos de intervención. Así se pusieron en marcha diversos proyectos complementarios mencionados parcialmente más arriba que dieron lugar a la aparición de importantes sinergias y a un potente “efecto de apalancamiento” (véase pág. 55).

## **4.6. La sostenibilidad**

APLARI ha sido el líder indiscutible del proceso de fortalecimiento del clúster y como tal se ha granjeado un amplio respeto y reconocimiento que va más allá de sus propias filas. Gracias a los efectos tangibles de su trabajo de facilitación, la institución articuladora ha conseguido altas cotas de credibilidad y de confianza entre los diversos actores de Rivas en un periodo de tiempo relativamente corto. La actividad de mediación de APLARI ha permitido consensuar una visión de desarrollo para el clúster y ha posibilitado la movilización de amplios recursos para alcanzar los objetivos compartidos. Hoy en día, el gremio de productores sigue ejerciendo como facilitador con el mismo empeño que antes y se ha convertido en un punto de referencia en el clúster hasta el punto que lo representa en su conjunto en eventos nacionales e internacionales. Además el que fue a lo largo del proyecto de ONUDI uno de los articuladores encargados de aplicar la metodología en la práctica ha sido ascendido a gerente de APLARI y se ha convertido, en ese cargo, en el mejor valedor del enfoque de articulación propugnado. También los órganos de gobernanza creados durante la intervención continúan manteniéndose en funcionamiento. Bajo el liderazgo de EIAG, la CLITTP sigue encargada de coordinar y alinear las investigaciones, apoyos y asistencias técnicas ofrecidos a nivel local en base a las prioridades del momento. Asimismo, la alianza para la comercialización entre las cuatro cooperativas rivenses no ha hecho más que fortalecerse a raíz de los resultados fruto de la colaboración. Ante la amplia apropiación del proceso de cambio por parte de los actores del clúster, resulta pues difícil imaginar que las dinámicas de transformación desencadenadas por el proyecto puedan verse engullidas por la inercia del pasado.

CUADRO 11. LAS RELACIONES DE ARTICULACIÓN CREADAS EN EL CLÚSTER DE PLÁTANOS EN RIVAS



Fuente: elaboración propia



## 5. Cacao en Costa del Caribe

“...Pero es árbol exigente. Y delicado,

“No vive sino en lugar cálido y umbroso  
y de tocarlo el sol se moriría”.

“Por eso siembran siempre un árbol a su lado —el Madreacacao—,  
que lo cubre con su sombra gigante como un ángel.

Porque es uno de los árboles del Paraíso

y requiere —como la libertad— un cultivo laborioso y permanente...”

*(El cacao, Poesía selecta, Pablo Antonio Cuadra, poeta nicaragüense)*



## 5.1. Introducción

La producción de cacao en Nicaragua data de fechas tan tempranas como la edad precolombina. En el país centroamericano, de siempre han existido buenas condiciones climáticas para el cultivo de estas semillas que por lo general sobresalen por su alto valor genético. Sin embargo, cuando dio comienzo la presente fase del proyecto en 2005, Nicaragua se hallaba lejos de haber explotado a fondo esta riqueza natural. Y eso que las oportunidades desaprovechadas saltaban a la vista. Ante todo porque la demanda superaba en mucho la oferta; y no sólo a nivel nacional. Como bien había reconocido el gobierno central en 2003, cuando incluyó el cacao en una lista corta de productos con gran potencial exportador, esta materia prima podía ciertamente convertirse en una mayor fuente de divisas para el país de lo que estaba siendo hasta aquel momento. Pero para ello debían cambiar mucho los sistemas de producción predominantes.

Para la gran mayoría de los productores, el cultivo de los árboles de cacao no representaba más que una actividad secundaria que compaginaban con su trabajo principal de cría de ganado y labranza de cereales. En consecuencia, apenas prestaban atención a labores culturales y de poscosecha; algo que se veía reflejado en los niveles de productividad y calidad obtenidos. Además las plantaciones de cacao que se encontraban un tanto dispersas en el territorio nicaragüense cubrían de por sí demasiadas pocas hectáreas como para satisfacer la gran demanda existente por el preciado producto. Y ello a pesar de que no existía ningún impedimento geológico para expandir considerablemente el área de siembra. Es más, la ampliación de las plantaciones hasta podía tener un impacto positivo sobre el medioambiente, ya que los sistemas agroforestales de producción cacaotera contribuían a detener el avance de la frontera agrícola.

Volviendo a la cuestión de la oferta, también las muy extendidas técnicas anticuadas de procesamiento primario contribuían a reducir ulteriormente las existencias de materia prima que pudiese estar a la altura de las exigencias de la industria transformadora. Si bien en Nicaragua existían algunas cooperativas de comercialización que se encargaban de acopiar las semillas de sus miembros y de fermentarlas y secarlas según procedimientos probados, la mayoría de los pequeños agricultores no se hallaban afiliados a ningún gremio y realizaban el procesamiento primario en sus propias fincas de forma artesanal. Los resultados obtenidos en términos cualitativos dejaban que desear en estos casos y por lo tanto los comerciantes itinerantes que compraban la mediocre mercancía pagaban importes muy bajos, que en ningún caso servían para incentivar a los productores individuales a optimizar su producción. De esta forma, se atizaba aún más la virulenta lógica que mantenía atrapados a muchos agricultores nicaragüenses en la miseria.

En la Costa del Caribe con sus elevados índices de pobreza y la predominancia de comunidades étnicas marginalizadas quedaba bien patente que la producción de cacao se debatía entre el ser y el poder. Por lo tanto, se consideró que la ONUDI con su enfoque de clúster podía contribuir a infundir mayor dinamismo a este sector productivo rezagado. En estrecha colaboración con el PNUD, que ya llevaba años trabajando en la zona para fomentar el desarrollo humano (véase pág. 6), la ONUDI comenzó pues a dar los primeros pasos para definir cómo actuar. De antemano estaba claro que no iba a ser posible abordar de forma conjunta los clúster de la RAAN y de la RAAS (véase pág. 6), ya que poco se parecían las realidades sobre el terreno. Además pronto también se descartó la posibilidad de utilizar la metodología operacional predefinida, dado que en ambas regiones había motivos contundentes en contra.

## 5.2. La intervención en la RAAN

La situación en la Región Autónoma Atlántico Norte representaba un buen reflejo de lo que venía siendo la realidad vivida por los productores en gran parte de las zonas cacaoteras de Nicaragua. Los cientos de agricultores desperdigados en el territorio estaban poco organizados y apenas eran conscientes del potencial

que encerraban las semillas que ellos producían con poco empeño. Aplicar el enfoque clásico de articulación productiva en una región geográficamente muy extensa y poco poblada, en la que a nivel sectorial el espíritu de unión y pertenencia estaba muy poco desarrollado, no parecía muy prometedor. Además dado que la RAAN estaba habitada por seis etnias muy diferentes con culturas e idiomas disímiles resultaba difícil pensar en una estrategia de entrada normalizada que lograra ser incluyente.

Otro motivo por el que la ONUDI quería buscar otra fórmula de trabajo que la estandarizada para operar en la zona, era que en la RAAN ya se estaba implementando un amplio número de proyectos enfocados a apoyar a los productores y a dar un impulso al lánguido sector cacaotero. Varias organizaciones estaban dedicando tiempo y recursos para actividades de capacitación y asistencia técnica y era necesario evitar a toda costa la duplicación de esfuerzos. Ahora bien, que hubiese varios organismos activos en el territorio no convertía la intervención de la ONUDI en redundante; más bien al contrario. El diagnóstico realizado por el proyecto al inicio de esta fase reveló que las entidades trabajaban de forma descoordinada, por lo que la metodología de articulación resultaba cuanto menos pertinente para incrementar el impacto de lo que las demás organizaciones venían haciendo en paralelo.

### **El marco institucional de articulación**

Dadas las circunstancias, la ONUDI en vez de partir de cero seleccionando sin mayores perspectivas de éxito una institución articuladora competente para todo el territorio, optó por construir sobre lo construido. Ante todo era necesario crear lazos de confianza entre las entidades de asistencia que operaban en la RAAN para así potenciar una mejor coordinación interinstitucional y con ello una optimización de los resultados de los proyectos individuales. Por otra parte, había que buscar la mejor manera para dar voz a los pequeños productores cacaoteros dispersos en la región y asegurarse que no fueran simples testigos de las actividades en su favor, sino artífices del cambio.

### ***El comité promotor***

A iniciativa de la ONUDI y tras la celebración de las oportunas reuniones de sensibilización se creó el comité promotor del sector cacaotero de la RAAN que estaba integrado por diversos organismos de cooperación (PNUD, GTZ-Alemania, OXFAM-Reino Unido, ICCO-Países Bajos, ONUDI, etc.), el gremio de productores UNAG (véase también pág. 41) y representantes de instituciones públicas locales y nacionales como podían ser el MAGFOR y el INTA (véase también págs. 5 y 12). El grupo de los autodenominados “Cacaoamigos” dio la vuelta a las formas de trabajo unilaterales que con anterioridad habían caracterizado las intervenciones de asistencia. De repente, la incoherencia y descoordinación de acciones dieron paso al enlazamiento y ajuste consensuados de las maneras de operar. Los Cacaoamigos elaboraron un plan de trabajo común y comenzaron a compartir los gastos para la ejecución del mismo. Entre 2006 y 2008 se financiaron toda una serie de actividades por un monto total de 170.000 USD para fortalecer el clúster y fomentar el sector cacaotero a nivel nacional. Sólo un 20% de este importe fue aportado por la ONUDI.

### ***Las comisiones territoriales***

Una vez establecida la estructura de concertación interinstitucional de la RAAN, quedaba pendiente adentrarse en la realidad sobre el terreno para poder impulsar el cambio también “desde abajo”. En otros territorios la ONUDI procedía de forma flexible y adaptativa a establecer comisiones de clúster que fueran rápidamente operativas. Pero dado que en este caso había que asegurarse el apoyo y la aprobación de los “Cacaoamigos” si se quería contar con los recursos institucionales, financieros y humanos necesarios, fue preciso cambiar la manera de proceder. Además en cualquier caso iba a ser imposible crear una única

comisión para toda la RAAN, ya que a causa de las grandes distancias y la mala infraestructura vial la comunicación entre municipios resultaba bastante complicada.

Como un primer paso a mediados de 2007, la ONUDI decidió pues organizar en cooperación con los demás “Cacaoamigos” foros productivos territoriales en cuatro municipios del llamado triángulo minero, Siuna, Bonanza, Rosita y Prinzapolka, donde se concentraba la mayor parte de los productores de cacao. A estas cuatro amplias asambleas acudió un gran número de agricultores y líderes locales, lo cual dio gran legitimidad a los acuerdos alcanzados. Durante la celebración de los foros se eligieron los miembros de las futuras comisiones del clúster. Cada municipio estableció pues su propia junta, a la que pertenecían entre 6 y 10 representantes de productores, organismos de cooperación, alcaldías e instituciones públicas nacionales.

De aquí en adelante las comisiones de clúster se convirtieron en los interlocutores de referencia para el comité promotor y los gobiernos regional y nacional a la hora de coordinar actividades. De todas formas, la creación de las comisiones no supuso el final de los foros productivos. Éstos siguieron convocándose con cierta periodicidad para institucionalizar los procesos de democracia más directa y para refrendar las actuaciones de la respectiva junta del clúster.

### La dinamización de los procesos de articulación

Establecer plataformas de coordinación y liderazgo presentaba bastantes menos complicaciones que hacerlas funcionar. Al fin y al cabo, lo primero dependía más que nada de la buena voluntad de los futuros miembros, mientras que lo segundo requería también que éstos tuviesen las capacidades técnicas y humanas necesarias para actuar. Por lo tanto, llegados a este punto volvía a ser de aplicación la metodología probada de la ONUDI con sus procesos de capacitación en campo.

#### *El articulador de la RAAN*

Cuando fueron creadas las cuatro comisiones del clúster, los Cacaoamigos dieron el visto bueno a la propuesta de la ONUDI de contratar a una persona que se encargase de facilitar los procesos de articulación en los diversos municipios. Las aún incipientes juntas necesitaban recibir asesoramiento y acompañamiento y también para los demás actores del clúster era importante poder contar con el apoyo de un profesional especializado en mediación que estuviese familiarizado con el tejido productivo y la problemática regional. Se acordó que el articulador fuera natural de la zona y que tuviese su oficina en la sede de la UNAG para así propiciar una mayor apropiación del enfoque ONUDI a nivel local.

#### *El fortalecimiento de las comisiones de clúster*

La labor de acompañamiento realizada por el articulador a lo largo de los meses subsiguientes fue bien valorada por las comisiones de clúster. El profesional estuvo siempre al lado de los miembros durante el desarrollo de sus primeras actividades conjuntas y facilitó así que éstos aprendieran a trabajar en equipo y a coordinarse con el comité promotor. Además el articulador también logró implicar a las comisiones en el proceso de elaboración de un diagnóstico territorial sencillo, pero revelador. Los resultados del análisis situacional fueron posteriormente compartidos con los líderes locales y con los Cacaoamigos y sentaron las bases para que cada comisión pudiese preparar de forma juiciosa e informada su propio plan de acción.

A principios del 2008 las cuatro juntas contaban ya con sus respectivos planes, pero existía el riesgo de que éstos se convirtieran en papel mojado, si no se actuaba con rapidez. Fue en aquel momento cuando el comité promotor vio la necesidad de fortalecer mediante un ciclo formativo los conocimientos y

habilidades de los 30 integrantes de las comisiones. Los Cacaoamigos (incl. GTZ, ICCO, OXFAM) acordaron juntos la agenda de las cinco sesiones de capacitación y se repartieron las responsabilidades en cuanto a la impartición de los diversos contenidos (véase también pág. 62). Algunos temas versaban sobre el desarrollo de las capacidades interpersonales y gerenciales, otros estaban más vinculados con los aspectos prácticos de la articulación productiva. Así por ejemplo, durante los talleres los participantes fueron guiados para que diseñasen juntos la cadena de valor del cacao en la RAAN. Además uno de los ejercicios prácticos consistía en que los representantes de las respectivas comisiones preparasen un plan operativo anual detallado para dar mayor contenido a los planes de acción de los que ya disponían.

Durante sus primeros meses de existencia, las cuatro juntas del clúster procedieron de forma circunspecta y de la mano del articulador ONUDI a desarrollar alguna que otra actividad sencilla y poco costosa, pero sin llegar a embarcarse en gestiones de mayor calado. Aun así las pequeñas victorias iniciales eran prueba de que se caminaba en la buena dirección. Las comisiones, por ejemplo, coordinaron el establecimiento de una base de datos con informaciones sobre el sector cacaotero que debía ayudar a las diversas instituciones de apoyo a orientar y focalizar mejor los servicios de asistencia que ofrecían a los productores. Asimismo, las cuatro juntas se involucraron en el diseño de un programa de capacitación para agricultores cacaoteros que posteriormente iba a ser impartido por una institución pública. Además las comisiones también se implicaron en la promoción de programas de radio sobre temas relacionados con la producción del cacao.

### *La promoción de redes horizontales*

Cuando la intervención se encontraba ya en una fase avanzada y el comité promotor se estaba mostrando más y más alineado con la lógica de articulación propuesta por la ONUDI, se acordó acercarse más a las bases de productores integrando el subcomponente de fomento de redes en el más amplio proyecto de promoción de clúster. En el año 2008 la ONUDI y otros Cacaoamigos (incl. UNAG, OXFAM) decidieron organizar y financiar de forma conjunta un curso de formación para promotores de redes horizontales. Más de 40 líderes campesinos y técnicos de campo de instituciones públicas y privadas participaron en el evento; entre ellos también 7 empleados de los CEGE de la UNAG (véase pág. 47). La capacitación no se quedó en un mero encuentro de sensibilización y elogio del potencial de las alianzas empresariales, sino que produjo resultados palpables. Diecinueve redes horizontales de operadores económicos vieron la luz en la RAAN como corolario del curso. Las alianzas surgieron en los sectores cacao, ganadería y cereales; justamente las ramas agrícolas en las que estaba involucrado el productor cacaotero medio.

### *Otras actividades*

Aparte de desarrollar conjuntamente acciones para sacar adelante iniciativas concretas de articulación, los Cacaoamigos también comenzaron a mostrarse más unidos en otros ámbitos. En el seno del comité promotor se había convertido en costumbre que los miembros compartiesen su agenda de trabajo con los demás y trataran de alcanzar acuerdos para dar coherencia a sus múltiples actuaciones en apoyo al sector cacaotero. Además se pudo observar una mayor propensión entre los Cacaoamigos a compartir recursos para potenciar el impacto de una única actividad, antes que invertir por separado en acciones distintas. De hecho, cuando la GTZ anunció que estaba organizando un viaje de estudio a plantaciones de cacao en Ecuador y más tarde a la Feria especializada Biofach en Alemania, la ONUDI y otras entidades decidieron aprovechar la ocasión para seleccionar y financiar la participación de otros actores adicionales. De parte de la ONUDI, en la visita a Ecuador participaron también representantes del clúster cacaotero de la RAAS. Para éstos el viaje no sólo se convirtió en una experiencia de aprendizaje en temas técnicos, sino también en una ocasión para conocer a homólogos del sector cacaotero de la RAAN.

### 5.3. La intervención en la RAAS

El gobierno regional de la RAAS había seleccionado el municipio de la Cruz de Río Grande como territorio beneficiario de la intervención. El objetivo del trabajo conjunto de la ONUDI y del PNUD debía ser según lo acordado el fomento del clúster de cacao. Pero cuando las dos agencias mantuvieron su primera reunión con el alcalde del municipio se dieron enseguida cuenta de que sobre el terreno las prioridades eran bien distintas. El representante político planteó que de lo que carecía la Cruz de Río Grande era de una estrategia productiva para fomentar el crecimiento económico local en su conjunto. El municipio era uno de los más pobres en toda Nicaragua y, por lo tanto, eran muchas las necesidades por cubrir. Así las cosas, hubo que reorientar rápidamente el enfoque de las primeras actividades.

#### El fomento del desarrollo productivo local

Los principales sectores productivos que daban de comer a los habitantes de la Cruz de Río Grande eran el cultivo de cacao y arroz y la cría de ganado. Para poder contar en un segundo momento con los lineamientos estratégicos que debían regir las políticas económicas municipales, era ante todo indispensable entender a fondo la situación que atravesaba cada rubro. En consecuencia, la ONUDI consideró que era trascendental invertir tiempo y dinero en la elaboración de tres diagnósticos sectoriales que permitiesen ahondar en el meollo de la problemática productiva. En contraste con el rápido diagnóstico preparado en la RAAN en colaboración con las comisiones territoriales, en la RAAS el equipo de la ONUDI procedió con mucha minuciosidad. Al fin de cuentas, sin un buen balance situacional no había manera de abordar una labor como la del desarrollo económico local.

Una vez que ya se contaba con los tres diagnósticos sectoriales finalizados, la ONUDI y el PNUD en colaboración con la BICU (véase pág. 11) y otras agencias de cooperación empezaron a focalizar sus esfuerzos en la organización de un gran foro productivo altamente representativo. Al gran evento que se celebró en septiembre de 2006 acudieron casi cien representantes de gremios, cooperativas, PYMEs, autoridades locales y regionales y organismos de ayuda al desarrollo. El acontecimiento representó todo un hito para este municipio remoto que durante mucho tiempo había sido abandonado a su suerte, ya que permitió tanto al sector público como al privado entender dónde se estaba fallando y qué actividades debían ser priorizadas para sacarle mayor partido a los limitados recursos municipales. Durante la celebración del foro los participantes decidieron a qué problemas locales hincarles el diente primero y definieron cuál sería la mejor estrategia para acometer los cambios que llevasen a un mayor bienestar.

Para asegurar que al foro le siguieran acciones concretas y que los principales participantes se mantuvieran alineados con los acuerdos tomados se organizó seis meses más tarde un nuevo encuentro en el que las diferentes partes ratificaron los compromisos asumidos con anterioridad. Un articulador de la ONUDI acompañó en todo momento el proceso de implementación de la estrategia productiva municipal y contribuyó a fortalecer progresivamente los lazos entre los actores locales. Este proceso culminó a principios de 2008 con el establecimiento de la Comisión Productiva de la Cruz de Río Grande, que encabezaría de aquí en adelante los esfuerzos colectivos por desencadenar sinergias entre las diferentes ramas de actividad económica.

#### El fomento del clúster de cacao

Aunque al principio de la intervención en el territorio se había desviado el foco de la atención desde el enfoque de clúster al del desarrollo económico local, la ONUDI obviamente no podía perder de vista su cometido principal, que había sido acordado con las contrapartes regionales y nacionales nicaragüenses: el fomento de la articulación en el sector cacaotero. En consecuencia, se pensó que la celebración del

foro productivo representaría una óptima ocasión para lograr también primeros resultados tangibles en el principal ámbito de responsabilidad del proyecto. Con el objetivo de que los productores de cacao pudiesen mejorar su acceso a los mercados, la ONUDI invitó también a una importante empresa procesadora al evento. Fue pues una gran sorpresa descubrir durante el foro que justamente en el clúster de cacao era donde mejor organizados estaban los agricultores y donde el apoyo a la articulación vertical era menos imperioso.

De los 156 cacaoteros que integraban el clúster el 83% estaba afiliado a la UNCRISPROCA, la Unión Cristiana de Productores de Cacao. Esta cooperativa contaba con una estructuración organizativa fuerte, infraestructuras adecuadas, una amplia red de acopio y una clara estrategia de venta orientada hacia mercados exigentes. En consonancia con esta orientación, todos los procesos de producción y procesamiento inicial de las semillas se desarrollaban con la máxima diligencia. Los agricultores afiliados realizaban todas las labores culturales cuidadosamente y UNCRISPROCA fermentaba, secaba y empaquetaba el cacao de acuerdo con estándares internacionales.

Pero si en la Cruz de Río Grande se había conseguido llegar a tales niveles de competitividad era también debido al apoyo recibido por parte de la ONG austriaca Horizont 3000 y su aliado local FADCANIC, Fundación para la Autonomía y el Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua. Estas organizaciones llevaban ya ocho años implementando actividades para mejorar las capacidades técnicas de los agricultores cacaoteros y fortalecer la cooperativa UNCRISPROCA. Gracias al trabajo de Horizont 3000 y FADCANIC los productores del clúster habían logrado tomar la delantera en varios ámbitos. En el municipio se había conseguido controlar la moniliasis, perfeccionar la genética del cacao y expandir las áreas de cultivo. Todo ello había contribuido a que los niveles de productividad de la zona fueran nada menos que tres veces superiores a la media nacional.

Por otra parte, el sentido de compromiso de la ONG austriaca con los cacaoteros también se extendió al ámbito de las exportaciones. Horizont 3000 había logrado dos años antes que la empresa chocolatera Zotter, con sede en el mismo país europeo, se convirtiera en un fiel cliente de la UNCRISPROCA. De hecho, la relación comercial había nacido con vocación a perdurar en el tiempo. Zotter por aquel entonces no sólo había invertido en mejorar los centros de acopio de la cooperativa, sino que también había aportado recursos para que 108 productores del municipio pudiesen obtener el sello orgánico. La empresa austriaca estaba comprando toda la cosecha anual de cacao certificado, es decir la mayor parte de la producción total de UNCRISPROCA, y pagaba precios significativamente superiores a los reinantes en el mercado nacional.

Ante tal panorama una intervención independiente de la ONUDI bajo la premisa de la articulación habría sido en el mejor de los casos redundante y en el peor hasta contraproducente. Y más dado que las dos ONGs ya estaban haciendo esfuerzos por involucrar también a los pocos agricultores cacaoteros que aún no eran miembros de la UNCRISPROCA en sus actividades de apoyo. Además la metodología de la ONUDI no era del todo desconocida en la Cruz de Río Grande. El responsable de FADCANIC había participado en la fase anterior en un curso sobre articulación de redes empresariales horizontales.

El papel jugado por la ONUDI sobre el terreno en el clúster de cacao fue pues bastante marginal y se redujo a complementar en lo posible el trabajo realizado por Horizont 3000 y FADCANIC. Pero más allá de los estrechos límites del pequeño clúster aún quedaba suficiente por hacer. Por ello se aseguró que la UNCRISPROCA y FADCANIC se integraran en la Comisión Productiva de la Cruz de Río Grande. Además la ONUDI también se esforzó por crear vínculos entre el clúster de la RAAS y el de la RAAN. El viaje de estudio a Ecuador (véase pág. 64) realizado en mayo de 2007 sirvió de punto de partida para este acercamiento. Con posterioridad a la gira Horizont 3000 decidió sumarse a los Cacaoamigos y participar en un amplio proceso para fomentar el sector cacaotero a nivel nacional.

## 5.4. El fomento del sector cacaotero a nivel nacional

Por aquel entonces, en Nicaragua seguía sin existir una política definida de apoyo al sector cacaotero, a pesar de que la administración central había trabajado en ello durante más de cuatro años. Los intentos habían fracasado, principalmente, porque no se había conseguido involucrar a los productores y a los demás actores clave que operaban en los diversos territorios en el proceso de formulación. Por ello la iniciativa de la ONUDI que se fue desplegando desde las bases hacia arriba corrió mejor suerte.

A partir de principios de 2007 se fueron intensificando los esfuerzos por sensibilizar a los miembros del comité promotor de la RAAN de la importancia que revestía mirar más allá del clúster y tomar parte en la definición de líneas estratégicas de alcance nacional para el fomento del sector del cacao. Obviamente antes de que los Cacaoamigos pudiesen asomarse a la arena política tenían que afianzarse aún más los vínculos de cooperación entre ellos. Pero a medida que los lazos de cordialidad evolucionaban, la ONUDI logró que se abriera camino la idea de que se debía colaborar para abordar también las grandes problemáticas que traspasaban la inmediatez geográfica de lo local.

A lo largo de los meses posteriores, bajo el liderazgo del comité promotor y con la participación de las comisiones territoriales de la RAAN, se fueron uniendo más y más actores nicaragüenses del ámbito público y privado a un proceso que desembocaría en noviembre de aquel año en la celebración de un encuentro nacional convocado por el MAGFOR y cofinanciado por la ONUDI, GTZ, OXFAM, etc. La iniciativa contaba por lo demás directamente con el apoyo del Ministro Agropecuario Forestal y del Director General del INTA (véase pág. 12). Al encuentro acudieron 95 representantes de agricultores, proyectos de cooperación al desarrollo e instituciones provenientes de diferentes zonas cacaoteras de la RAAN, la RAAS y de Río San Juan (véase pág. 6); todos ellos territorios en los que intervenía el presente proyecto de la ONUDI.

Durante los dos días que duró el encuentro los participantes convinieron en los ámbitos en los que debería centrarse una política nacional coherente de fomento del sector. Tomando como base los trabajos de análisis que el ejecutivo nicaragüense había venido realizando en años anteriores, se acordó priorizar las siguientes cuestiones:

- Mejora de la genética del cacao;
- Control integrado de plagas;
- Rehabilitación y ampliación de áreas de cultivo;
- Fomento de la producción sostenible;
- Fortalecimiento de la base organizativa dentro del sector.

El evento además dio lugar a la creación de la Comisión Nacional del Cacao, que se encargaría en plasmar las líneas estratégicas en un primer documento que posteriormente debía ser aprobado por todos los actores implicados. La junta nacional quedó integrada por 24 miembros que representaban a los productores de siete zonas cacaoteras del país, a diversas organizaciones de cooperación al desarrollo y al sector público. Una vez establecida, la comisión eligió a los siete integrantes de su secretaría ejecutiva, que serían los siguientes: MAGFOR, INTA, UNAG, GTZ, ONUDI, un representante de las comisiones territoriales de la RAAN y otro representante de productores cacaoteros.

A este primer encuentro le siguió sólo pocos meses más tarde un segundo. El taller de abril de 2008, en el que participaron también nuevos actores que no se habían involucrado con anterioridad, sirvió para ratificar el “Subprograma Nacional de Cacao” elaborado por la Comisión Nacional y reafirmar el compromiso de todas las partes implicadas. A partir de ese momento la junta nacional bajo el liderazgo del MAGFOR pudo pasar a transformar las prioridades enunciadas sobre el papel en acciones concretas.



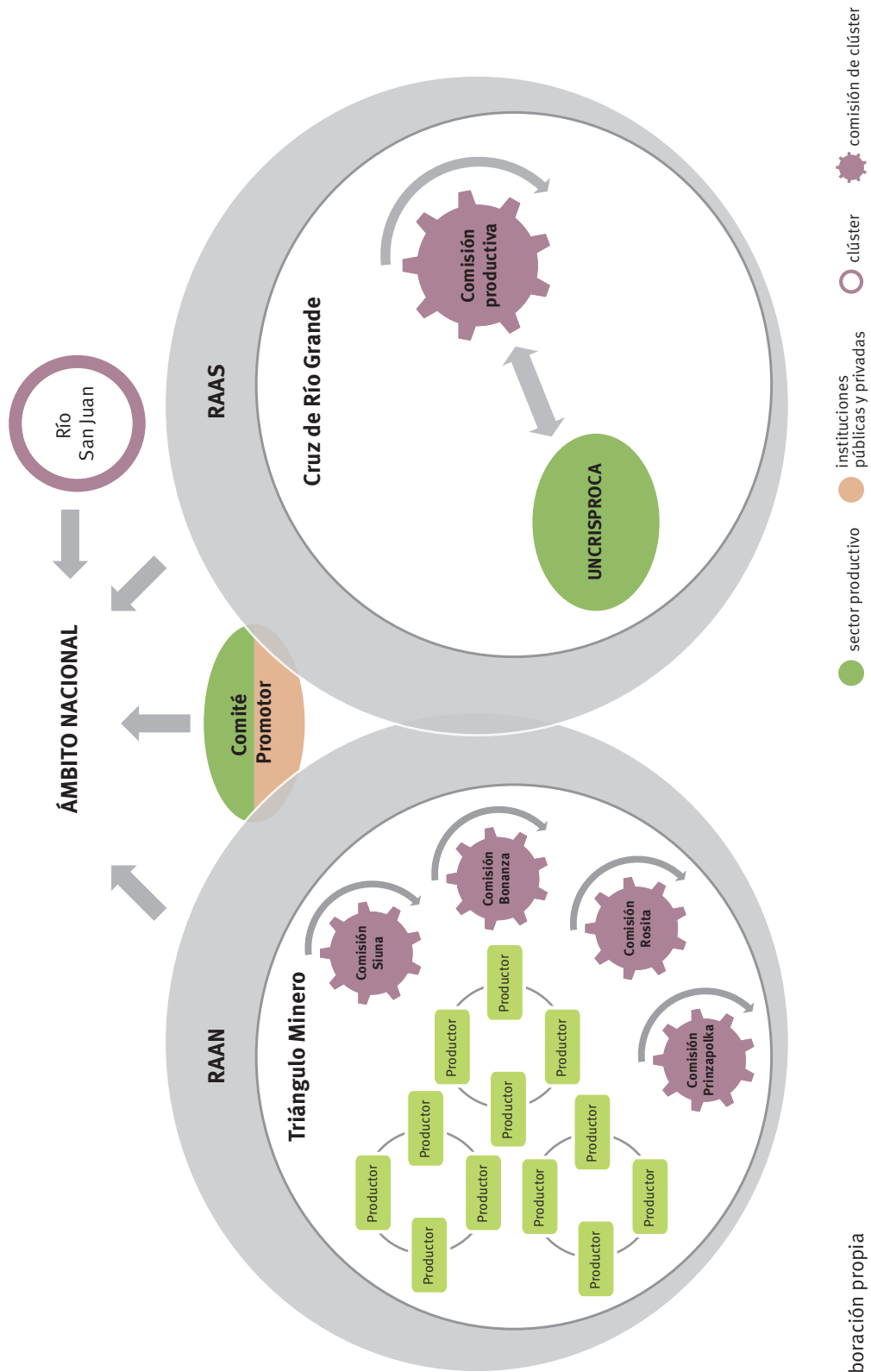
## 5.5. Sostenibilidad

Cuando concluyó el proyecto, ya se habían desarrollado firmes lazos entre los Cacaoamigos. La coordinación estaba a la orden del día y todas las entidades miembros del comité promotor estaban alineadas en torno al objetivo de fomentar de la manera más eficiente, eficaz y participativa posible el sector cacaotero. Los Cacaoamigos reconocían plenamente la importancia de juntar sus recursos y eran conscientes de que en última instancia debían ser las comisiones territoriales las que lideraran el cambio “desde abajo”. El terreno estaba pues casi literalmente sembrado para que la cacaocultura se fuera haciendo un hueco cada vez mayor en la agenda política; y existían pues buenas perspectivas de que el proceso de articulación que aún no había llegado a su fase de plena madurez pudiese cosechar pronto sus frutos.

Como se ha podido evidenciar a lo largo de los años posteriores a la intervención, este optimismo en cuanto a la sostenibilidad del enfoque estaba justificado. Los Cacaoamigos se han convertido en un comité bien consolidado y han abierto sus puertas a nuevos miembros destacados, como pueden ser el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) con sede en Costa Rica, la Universidad Nacional Agraria (UNA), la empresa chocolatera alemana Ritter Sport, la agencia de cooperación alemana DED o la Asociación Campesina e Indígena de Agroforestería (ACICAFOG). A la par que han venido ampliando su número de integrantes, los Cacaoamigos también han ensanchado su radio de acción geográfico. Si en sus comienzos esta junta se había centrado sobre todo en el trabajo en la RAAN, ahora ha pasado a cubrir con sus acciones la gran mayoría de las zonas cacaoteras del país. Para asegurar que estos procesos de expansión no acaben lastrando la eficiencia de la colaboración interinstitucional, se ha procedido hace algún tiempo a contratar entre todos los Cacaoamigos a un facilitador que coordina la planificación de las diversas actividades de apoyo al sector. Los miembros siguen cofinanciando, entre otras, capacitaciones y asistencias técnicas productivas para productores cacaoteros, acciones de fomento de la asociatividad entre campesinos, desarrollo de planes de trabajo territoriales conjuntos, investigaciones científicas relacionadas con la cacaocultura y seminarios territoriales de discusión de la política nacional del cacao.

Estas actividades se encuentran en gran parte alineadas con el “Subprograma Nacional de Cacao”. De hecho, bajo el firme liderazgo del MAGFOR se ha logrado que dicho documento no acabara empolvado en los anaqueles y, por el contrario, sirviera como base para la acción. También ha sido gracias al compromiso de este Ministerio que la Comisión Nacional del Cacao ha podido ir ganando mayor peso y voz en los últimos tiempos. En esta junta siguen participando activamente los representantes de los productores cacaoteros. Éstos, por lo demás, se encuentran cada vez mejor organizados. Desde que finalizó el proyecto los Cacaoamigos han podido establecer varias comisiones de clúster adicionales que se vienen a sumar a las de Siuna, Bonanza, Rosita y Prinzapolka. Hoy en día, existen seis juntas territoriales en la RAAN, una en la zona central de la RAAS, una en Matagalpa y otra en Río San Juan (véase pág. 6). Considerando que ya el 70% de los productores de cacao nicaragüenses se encuentran involucrados en el proceso nacional de articulación público-privada, parecería que el enfoque ONUDI cayó en su día en terreno fértil.

CUADRO 12. LAS RELACIONES DE ARTICULACIÓN CREADAS EN LOS CLÚSTER DE CACAO EN COSTA DEL CARIBE



Fuente: elaboración propia





## IV. Conclusiones

El proyecto “Fortalecimiento y difusión del desarrollo de clúster en Nicaragua” logró, durante sus tres años de duración, que en los 14 clúster asistidos se multiplicasen las alianzas y se vitalizaran las relaciones de cooperación entre los actores locales en pos del desarrollo local. A pesar de que la ONUDI había dejado de operar de forma directa en los territorios objetivo y los frutos de la intervención habían pasado a depender en última instancia del desempeño de las instituciones articuladoras subcontratadas, el balance final al cierre del proyecto había sido ciertamente satisfactorio. La “retirada silenciosa” de los clúster por parte de la ONUDI se había producido de forma sopesada y comedida sin crear alteraciones ni condicionar el alcance de los resultados propuestos (véase pág. 9).

Al cabo de diez largos años de intervenciones sobre el terreno en directo contacto con los beneficiarios, la ONUDI contaba al comienzo de la presente fase en 2005 con una metodología probada para dinamizar la competitividad sistémica en tierras nicaragüenses. La transferencia a facilitadores locales del saber-hacer acumulado para potenciar el rendimiento colectivo en el respectivo clúster no presentó mayores desafíos en la práctica. La modalidad de capacitación ideada al comienzo del proyecto para los empleados de las instituciones articuladoras que compaginaba la formación periódica en aula y el acompañamiento regular en campo demostró ser adecuada a sus fines. De ello dan fe en páginas precedentes los éxitos logrados por los profesionales en formación en los diversos clúster.

Por lo tanto, si la preocupación inmediata durante esta fase hubiese sido sin más la de potenciar los diversos sistemas productivos territoriales, se podría concluir que el proyecto había alcanzado con creces las metas marcadas. Pero dado que la sostenibilidad del enfoque de articulación había sido no sólo una intención implícita de la intervención, sino el principal objetivo declarado, es preciso realizar un análisis más reflexivo de los logros. El proyecto de la ONUDI consiguió que se fortaleciera la confianza y se vigorizasen las interrelaciones entre los diversos actores del sector público y privado en los 14 clúster asistidos, pero no logró que en todos los territorios las actividades colectivas mantuviesen su norte una vez terminada la intervención. Mientras que en los clúster de “Calzado en Masaya”, “Carne en Chontales”, “Lácteos en Chontales”, “Plátanos en Rivas”, “Cacao en la RAAN”, “Cacao en la RAAS”, “Cacao en Río San Juan” y “Turismo en Ometepe” se siguió ahondando en los procesos de colaboración y gobernanza territorial con posterioridad al 2008, en los seis territorios restantes las dinámicas de articulación fueron perdiendo paulatinamente su fuelle al clausurarse el proyecto.

Por lo general, el enfoque de coordinación territorial se consolidó en aquellos clúster en los que la institución articuladora siguió nutriendo activamente los lazos entre los actores del territorio. En aquellos otros en los que la entidad previamente subcontratada dejó de ejercer el rol que le había sido encomendado, los mecanismos de colaboración se fueron viniendo abajo. Ello en realidad no hacía más que corroborar uno de los planteamientos básicos de la metodología ONUDI: sin la existencia de facilitadores profesionales resultaba cuanto menos difícil que la competitividad sistémica en un clúster se viese impulsada. Al fin y al cabo, el aumento de la confianza no tenía por qué plasmarse seguidamente en acuerdos comerciales y la difusión del capital social no tenía que conllevar la proliferación de capital económico en un territorio. Claro está, el desarrollo de un sistema productivo local requería bastante más que cordialidad y buena correspondencia. Por mucho que las lealtades contribuyesen a engrasar la maquinaria relacional en un

clúster, éstas, por sí solas, no conseguían mover todo el engranaje (véase pág. 16). Siguiendo con la metáfora, sin la fuerza propulsora que emanaba de la mediación y acción planificada por parte de la institución articuladora, la rueda motriz pronto dejaba de patinar sobre los demás dispositivos, y en definitiva, de transmitir movimiento al clúster. Sin la institución articuladora, la concertación organizada dejaba a menudo lugar a un entramado de relaciones territoriales bien intencionadas, pero insuficientemente focalizadas y poco propicias a desencadenar sinergias que se tradujesen en cifras de negocios.

El motivo por el que algunas instituciones articuladoras mantuvieron su compromiso de trabajo con la comunidad local, mientras que otras abandonaron su actividad con posterioridad al proyecto, hay que buscarlo, ante todo, en el grado de vinculación que la entidad tuviese de antemano con el clúster. Los gremios de productores con fuerte arraigo territorial, como pueden ser CEGE-UNAG o APLARI y ONGs como ALTERNATIVA, de ámbito departamental, continuaron ejerciendo el rol de facilitador como una manera más de alcanzar sus objetivos corporativos (véase págs. 28, 47 y 58).

Por otra parte, al poco de finalizar el proyecto las instituciones articuladoras con mandatos más vastos en cuanto a alcance territorial y temáticas cubiertas cesaron de intervenir en los clúster. Por mucho que sus empleados hubiesen llegado a apropiarse de la metodología ONUDI y pudiesen enorgullecerse de los buenos resultados que habían obtenido mientras duró la subcontratación, ello no bastó para que las organizaciones articuladoras priorizaran de forma continuada el trabajo en los territorios. El caso de los clúster de “Muebles en Los Pueblos” (véase pág. 21) y de “Cerámica en San Juan de Oriente” fue un tanto emblemático en este sentido. Aunque la ONUDI llevaba una década interviniendo en estos dos territorios y había empezado a capacitar a profesionales de la ONG IPADE ya en el año 2000, no se logró dar sostenibilidad al enfoque de desarrollo sistémico. Casi con la finalización del subcontrato de IPADE, también concluyó el periodo de fomento de la articulación público-privada en los dos clúster; y no pasó mucho tiempo hasta que gran parte de las estructuras de intercambio que tanto había costado construir se fueran disgregando. Ni el capital social acumulado, ni la lograda transferencia del saber-hacer a la institución articuladora fueron garantías suficientes para que el desarrollo de los clúster de muebles y cerámica masayenses se mantuviese en el tiempo.

Al final se volvía a evidenciar la pertinencia de una vieja verdad: el cambio tenía que venir desde dentro si se quería que fuera concluyente y no fugaz. Sólo las instituciones articuladoras enraizadas en sus respectivos territorios tenían la capacidad de actuar como fuerzas propulsoras penetrantes y estables. En retrospectiva, se evidenció que el desafío real con el que tropezó el proyecto no fue tanto el de crear capacidades a nivel local, sino el de identificar a aquellas entidades que pudiesen inducir transformaciones endógenas en los clúster y tuviesen vocación de permanencia en los mismos.

Por lo demás, la mayor propensión por parte de entidades locales a sumarse al cambio también se había podido observar ya con anterioridad entre las universidades (véase pág. 11). Aunque al principio de la intervención se había apostado por sensibilizar a las centrales de las instituciones académicas nacionales con el fin de que integrasen la temática de la competitividad sistémica en los currículos de todas sus sucursales regionales, pronto se tuvo que abandonar la idea de poder crear, de esta manera, un poderoso efecto multiplicador. En contraposición con el desinterés mostrado por las sedes principales, las universidades locales asumieron una actitud mucho más abierta y proactiva hacia la promoción del desarrollo local. Después de todo, eran partes integrantes de sus respectivos clúster y tenían tantos motivos como oportunidades para aportar su granito de arena al fomento de la articulación territorial (véase pág. 11). Lo mismo vale decir con respecto a las instituciones de gobierno. Con algunas excepciones, como en el caso de los clúster de cacao (véase pág. 67), la apropiación de la metodología se dio sobre todo a nivel local entre los municipios y las representaciones territoriales de los Ministerios y agencias gubernamentales. A nivel nacional, a raíz de los cambios de cargos políticos electos, no se llegó a contar de forma estable con valedores del enfoque de fomento de clúster.

Al analizar el desarrollo del proyecto, *a posteriori*, tampoco debe dejarse de lado otro aspecto de la intervención que representó, al mismo tiempo, tanto una fortaleza como una limitación. La ONUDI centró sus actividades casi exclusivamente en el fomento de la articulación público-privada y apenas dedicó fondos a la asistencia técnica productiva directa, a la capacitación en emprendimientos o a otras partidas para la mejora de la competitividad como tal (véase pág. 6). En vez de ello la ONUDI apoyó a las respectivas instituciones articuladoras en identificar fuentes de financiación alternativas y en sensibilizar a otros organismos de apoyo para que canalizaran sus servicios de asistencia técnica hacia el sistema productivo local. La contribución del proyecto al incremento de la competitividad sistémica consistió en fomentar la confianza entre los actores locales, promover la creación de redes y alianzas en el territorio y facilitar el diálogo público-privado entre representantes de diversas entidades pertenecientes al clúster. La mejora en los niveles de coordinación y en las relaciones interpersonales e institucionales a nivel territorial allanó el camino para que pudiesen ver la luz múltiples iniciativas empresariales que bajo otras circunstancias difícilmente habrían llegado a buen puerto. De repente toda una serie de nuevas oportunidades de negocios se presentaban al alcance de la mano de los pequeños operadores económicos.

Ahora bien, por mucho que el acrecentado capital social pudiese jugar un papel catalítico en el desarrollo socioeconómico de los clúster y por mucho que el aumento de la confianza sentase las bases para alcanzar más con menos, la asistencia propuesta por la ONUDI obviamente no podía sacar de donde no había. El enfoque de la articulación público-privada lograba contribuir a que el clúster desplegara todo su potencial, pero no podía desencadenar procesos de crecimiento económico en zonas deprimidas donde ya nadie podía esperar tiempos mejores. Asimismo, la creación de sistemas territoriales de gobernanza coadyuvaba a que se pudiese hacer el mejor uso de recursos limitados, pero ciertamente las comisiones de clúster no contaban con medios potentes para generar fondos en donde no los había.

He aquí el talón de Aquiles de la intervención. La asistencia técnica propuesta por la ONUDI sólo podía ofrecer resultados bajo una condición: en el clúster debían operar suficientes instituciones y organismos de apoyo como para asegurar que los productores encontrarían a quien dirigirse para solicitar las ayudas necesarias que les permitiesen aumentar su competitividad. En un clúster como el de “plátanos en Rivas”, donde la ONUDI sólo aportó el 5% de los fondos para implementar el plan de acción territorial, se planteaba ciertamente el problema de la atribución de los méritos (véase pág. 55). Medir directamente en cifras de negocio la contribución del proyecto al desarrollo local en los clúster asistidos se presentaba como una tarea difícil, por no decir insoluble, dado que fueron muchos los actores involucrados en las actividades y logros que se detallan en páginas precedentes. Además la problemática de la atribución resultaba ser tanto más compleja cuanto que en esta última fase de la intervención la ONUDI ni siquiera actuó de forma directa en los clúster, sino a través de instituciones articuladoras, que aun estando subcontratadas, no dejaban de ser entidades plenamente independientes.

Desde el punto de vista del desarrollo inclusivo, la cuestión de la atribución resultaba ser más bien un planteamiento secundario, mientras que entre todos los involucrados se lograba sumar; pero no así la limitación que suponía a la hora de elegir los clúster beneficiarios el tener que contar con la presencia de otras entidades de asistencia. Ineludiblemente el proceso de selección presentaba un sesgo a favor de aquellos territorios que de antemano ya estaban recibiendo más atenciones, dejando pues a un lado las zonas periféricas más marginalizadas.

Este inconveniente se ha superado, hoy en día, en el marco de los nuevos proyectos de la ONUDI en Nicaragua. La intervención bajo un enfoque integral que combina el fomento de la articulación y del capital social con la asistencia técnica para la mejora de la oferta productiva y las capacidades empresariales ha permitido empezar a operar en áreas remotas en las que el desarrollo rural es aún muy incipiente.

## Bibliografía

ONUDI (2008) -1. “*Proyecto Fortalecimiento y difusión del desarrollo de conglomerados en Nicaragua (UE/NIC/05/001) 2005-2008; Informe Final Consolidado Junio 2008*”; Managua; <http://www.unido.org/index.php?id=o4307>

ONUDI (2008) -2. “*Evaluación Independiente NICARAGUA: Fortalecimiento y Difusión del Desarrollo de Conglomerados en Nicaragua (UE/NIC/05/001); Fortalecimiento y Difusión del Desarrollo de Conglomerados en Nicaragua – Creación de capacidades y “Cluster-to-Cluster” (UE/NIC/05/003)*”; Viena; <http://www.unido.org/index.php?id=o49971>







**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL**  
Subdivisión de Servicios Empresariales, de Inversiones y Tecnología  
Centro Internacional de Viena, Apartado postal 300, 1400 Viena, Austria  
Correo electrónico: [unido@unido.org](mailto:unido@unido.org), página web: [www.unido.org/clusters](http://www.unido.org/clusters)