

# *Symnetics*

---

*ESTUDIO DE CASO*

*RÍO GRANDE DO SUL*

*UN SISTEMA QUE CONSTRUYE FUTURO*

---

*Por Fernando Larraín, Julio Neme e Isabel Retamal*

Noviembre, 2011

## RÍO GRANDE DO SUL

### Un Sistema que construye Futuro

---

*Por Fernando Larraín, Julio Neme e Isabel Retamal<sup>1</sup>*

Mientras el sol se escondía y los equipos de fútbol salían a la cancha, un grupo de empresarios comenzaba a cuestionarse ¿por qué en Río Grande los dos estadios principales pertenecen a dos equipos de fútbol y no son públicos como ocurre en el resto del país? Había algo en ese estado del sur de Brasil que era diferente al resto. Estos mismos empresarios conversaban del entorno económico acontecido y de la necesidad que veían de no quedarse de brazos cruzados mirando cómo la coyuntura económica de mediados del 2000 los afectaba. Pero ¿qué hacer? La poca claridad en sus respuestas se mimetizaba con la falta de fútbol de los equipos. Entonces aparecería el conductor del equipo local y, con una jugada magistral, dejaría solo frente al arco al delantero quien con un certero golpe de cabeza convertía el primer gol del partido. Al mismo tiempo que la hinchada gritaba ¡gol! el Dr. Jorge Gerdau decidió acercarse al resto de los empresarios que miraban el partido. Habiendo observado la jugada, con vista privilegiada desde el palco, creía haber encontrado las respuestas que estaba buscando.

---

<sup>1</sup> Este caso fue preparado por Fernando Larraín e Isabel Retamal, profesores de la Universidad Adolfo Ibáñez y Julio Neme, socio director de Symnetics. Fue escrito en el marco del Congreso “ESTRATEGIA Y COLABORACIÓN”. Los autores son responsables de todos los antecedentes entregados. Agradecemos especialmente a Javier Venegas (Symnetics) por su valiosa colaboración.

Copyright (c) 2011 Symnetics. Todos los derechos reservados. Para obtener copias o solicitar permiso de reproducción del material enviar e-mail a [symnetics@symnetics.cl](mailto:symnetics@symnetics.cl). Ninguna parte de este documento puede ser reproducida, almacenada, utilizada o transmitida en cualquier forma sin el permiso expreso de las instituciones mencionadas al comienzo de este párrafo, titulares del derecho de autor que protege la obra.

## Background

---

Río Grande do Sul es el Estado más meridional de Brasil. Su proceso de colonización se caracterizó por una inmigración proveniente de Europa del Norte y por la presencia de jesuitas que organizaron las reducciones guaraníes que se extendían hasta lo que hoy día es Argentina, Paraguay y Uruguay. Río Grande do Sul posee una historia compleja de negociaciones de territorio y poderío entre España y Portugal y sólo se integra definitivamente a la nación brasilera en el año 1845.

Su historia ha hecho que los habitantes de Río Grande posean rasgos que los diferencian del resto de Brasil: su población es en más de un 80% blanca y, culturalmente hablando, destacan la rigurosidad en el trabajo, eficiencia en los proyectos y un fuerte compromiso con su localidad.

Los habitantes de Río Grande do Sul reconocen tener una ciudadanía robusta. Como dice un gaúcho de la zona *‘aquí los deseos de la sociedad son considerados más importantes que los del Gobierno’*. Existe una cultura caracterizada por un compromiso social, donde destacan los bancos sociales y el trabajo voluntario (250 mil voluntarios en un estado de aproximadamente 11 millones de habitantes). Como afirman con orgullo los riograndenses, en Río Grande do Sul nacieron las cooperativas de Brasil.

El Estado en Río Grande do Sul es uno de los Estados más ricos de Brasil. Es la cuarta economía del país por el tamaño de su Producto Interno Bruto de más de R\$ 200 billones, superado apenas por los estados de São Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais. En relación al PIB *per cápita*, el Estado se mantiene en una posición privilegiada, con un valor de más de R\$20 mil, que lo ubica por sobre la media nacional de aproximadamente R\$19 mil<sup>2</sup>.

Sin embargo, décadas Río Grande do Sul comenzó a perder preponderancia dentro de la economía nacional lo que coincidió con una crisis de rendimiento. Desde 1970, gobierno tras gobierno fracasan en las tratativas de generar las reformas necesarias para reducir la deuda pública. En el año 2004, el 32% de los ingresos fiscales se encontraban comprometidos con la jubilación y el 13% con el aumento de la deuda pública. Se comienza a gestar entonces un estado disminuido respecto del histórico. El año 2005 casi se llega a la quiebra fiscal, momento en el cual la inversión pública alcanza el nivel más bajo de los últimos 35 años y su PIB por primera vez representa menos del 7% del nacional.

---

<sup>2</sup> Estas cifras corresponden al año 2010.

## La sociedad preocupada por la pérdida de competitividad

---

Este escenario económico despierta una preocupación real por la pérdida de competitividad. Comienzan a conformarse diversos grupos de interés que actúan en distintos frentes, con el propósito de recuperar el Estado de Río Grande do Sul: organizaciones no gubernamentales, a través de un modelo de co-creación, comienzan a trabajar para superar tres deficiencias de programas públicos más comunes en Brasil y en Río Grande, a saber, la falta de transparencia, la poca rendición de cuentas y la discontinuidad política.

En este escenario destaca el rol de la Agencia de desarrollo Polo RS que trabaja por conseguir

inversiones que colaboren con el Estado para recuperar su competitividad. De forma paralela, universidades y centros tecnológicos de la zona realizan acciones destinadas a fortalecer las capacidades de emprendimiento de los habitantes de Río Grande, a través de un fuerte trabajo en desarrollo tecnológico y el despliegue de una creciente oferta de capacitación. El conjunto de estas iniciativas genera una movilización social que va más allá de los intereses sectoriales típicos del desarrollo y, mirado en perspectiva, podría afirmarse que fue uno de los motores para la gestación de lo que posteriormente llamaremos Agenda 2020.

## Un líder clave: Jorge Gerdau

---

El sector empresarial también se preocupa. Una figura clave en la búsqueda de soluciones para revertir el escenario descrito es el empresario brasileiro Jorge Gerdau, dueño de Gerdau, compañía líder en la producción de aceros largos en el Continente Americano y una de las mayores proveedoras de aceros largos especiales del mundo. Posee presencia industrial en 14 países, con operaciones en los continentes americano, europeo y asiático, las que suman una capacidad instalada superior a 25 millones de toneladas de acero. Es la mayor recicladora de Latinoamérica y el mundo.

Clave en el éxito de su compañía y en el liderazgo personal que Gerdau posee (no sólo en Río Grande sino a nivel nacional y, por qué no decirlo, también internacional) es haber trabajado desde sus orígenes con una visión de

responsabilidad social. Como él mismo señala: *'esta responsabilidad es en proporción al tamaño, si tengo una empresa nacional e internacional tengo una responsabilidad en proporción a la dimensión del país'*. Gerdau, sin embargo, ha mantenido públicamente separado su rol de empresa privada de su rol de ciudadano brasileiro.

Río Grande do Sul valora también el liderazgo de Gerdau por su forma de mirar las cosas. Como señala el director de una connotada ONG de la zona: *'Este empresario posee además una visión de sistema que articula al mundo empresarial con su entorno'*. Gerdau lo constata: *'como empresa lo puedo hacer muy bien, pero necesito de un Estado que me soporte. No puedo crecer en un Estado que no crece, ni en un porcentaje mayor a lo que crece mi entorno'*. Esta visión comenzó a ser percibida en el mundo empresarial en general. Un empresario

riograndense comenta lo sorprendido que quedó al darse cuenta de que la competitividad de su empresa se relacionaba con los metros de longitud que faltaban a la pista de aterrizaje del aeropuerto para favorecer una mejor competitividad, *‘jnos dimos cuenta que toda la competitividad de nuestra empresa pasaba por alargar sólo 1.200 metros la pista!’*.

En el año 2005, Gerdau sugirió a la Corporación Nacional de la Industria brasileira

(CNI) la generación de compromisos conjuntos con el mundo empresarial para el desarrollo sustentable de Río Grande do Sul. Esta alianza es la piedra fundacional del actual Sistema 2020. Si bien, la agenda de desarrollo no fue considerada per se en el desarrollo del Sistema 2020, es un antecedente en cuanto a la posibilidad de generar alianzas para el logro de objetivos más amplios referidos al progreso local.

## **El trabajo previo al lanzamiento de la Agenda 2020**

---

Se trabajó cerca de un año para involucrar a empresarios, diversos sectores de la industria y la sociedad civil. El desafío era coordinar distintos intereses con un núcleo mínimo para que se discutieran los objetivos a alcanzar. *‘Las Asociaciones de la industria, del comercio y de la agricultura, tienen distintos intereses y cada una defiende los propios. Pero hay una lista grande de intereses comunes, que son más importantes que los intereses individuales’* es la visión de uno de los líderes del movimiento. La motivación de este trabajo conjunto era predicar la convicción de que no se logra desarrollo si no se movilizan intereses comunes.

Comienza la búsqueda de auspiciadores para este movimiento. El año 2006 se solicitó apoyo en el mundo empresarial, específicamente en las Federaciones Económicas del Estado. Todo estado brasileño tiene una federación de la industria, del comercio, de agricultura y de comerciantes. Se logra involucrar a por lo menos 5 empresas de la magnitud de la de Gerdau. La Federación de Industrias de Río Grande Sur (FIERGS) y otras cuatro asociaciones (FDCL, FECOMÉRCIO, FEDERASUL y FARSUL) fueron "patrocinadores" de la iniciativa.

En sus inicios la invitación se extiende al Gobernador del Estado. Sin embargo, las dificultades de esta alianza no fueron menores, especialmente por la necesidad de mantener la neutralidad política de este tipo de iniciativas, donde el objetivo es definir para el largo plazo el estado que se quiere construir, superando los intereses particulares del Gobierno de turno. Luego de haberse intentado una alianza a fines del 2005, el gobernante del momento lanzó medidas menos populares con los empresarios, específicamente aumentó de los impuestos. Esto creó una tensión entre Gobierno y empresarios y se determinó que el auspicio del Gobierno no era viable para la sostenibilidad de esta iniciativa.

Si bien este movimiento surge del empresariado, parte de la convicción es que su potencial y fuerza política para lograr cambiar Río Grande do Sul sólo se alcanzaría a través de la incorporación sistemática y representativa de la comunidad en general. Se desarrolla entonces un trabajo amplio hacia la sociedad con el objetivo de reflexionar y definir los compromisos estratégicos del Estado entre líderes empresariales, políticos, trabajadores, educadores, activistas sociales y funcionarios del Gobierno. Con este propósito se realizan mecanismos de consulta y movilización,

cautelando permanentemente la representatividad de la adhesión de la ciudadanía. No fue fácil esta tarea en un Estado con más de 11 millones de

habitantes, debido principalmente a las diferencias existentes entre las miradas de empresarios y trabajadores.

## Lanzamiento de la Agenda 2020

---

Luego de 9 meses de dedicado trabajo, Jorge Gerdau, junto con las federaciones de empresarios, lanza públicamente esta iniciativa el 8 y 9 de marzo del año 2006, con la profunda convicción de que se requiere aumentar la competitividad del entorno para crecer sostenidamente. Este programa fue llamado Agenda Estratégica 2020 y se transforma en un programa a largo plazo de recuperación social y económica de Río Grande do Sul. En esta primera fase, alrededor de 950 personas se reunieron en representación de diversos segmentos de la sociedad.

En una siguiente fase, la iniciativa fue llamada 'Visión de Futuro del 2020 de Nueva Gales del Sur (*Río Grande do Sul que queremos*)'. En ésta, se fortalece la co-creación de la agenda estratégica, con metas a largo plazo y resultados a ser recogidos por las generaciones presentes y futuras. La idea era, gobierno tras gobierno, centrarse en estas prioridades estratégicas, reduciendo la posibilidad de discontinuidad de una administración a otra, algo fundamental,

considerando especialmente áreas como educación e infraestructura, donde se necesitan diez años al menos para lograr obtener resultados.

Con el fin de democratizar el proceso y seguir adelante se crea un sitio web ([www.agenda2020.org.br](http://www.agenda2020.org.br)) como foro público en línea y abierto a todos los temas de la agenda. El sitio tiene el conjunto de información relevante para el movimiento. Su intercambio directo con las redes sociales permite la participación de la comunidad, quien está invitada a participar continuamente en el Movimiento. El sitio también funciona como un "observatorio" donde se destacan (en forma de noticias) proyectos de interés para el desarrollo de Río Grande do Sul, los cuales están alineados con las propuestas de la Agenda. Por lo tanto, actúa como un blog informativo sobre los proyectos de desarrollo del Estado con un boletín de noticias con más de 80.000 suscriptores registrados, constituyéndose como la principal herramienta de difusión del movimiento.

## Gestión del Sistema

---

La iniciativa establece la integración de distintos ámbitos de desarrollo y se releva la participación de aproximadamente 190 instituciones y el involucramiento de más de 350 voluntarios para el logro de una visión abierta y compartida. Trabajan actores pertenecientes al

sector productivo, poder público y universidades, tales como educadores, trabajadores, sindicatos, empresarios, ONGs, partidos políticos y demás segmentos de la sociedad civil organizada.

Claves para el logro de esta Agenda son la combinación de liderazgo, métodos de gestión y conocimiento. Uno de los líderes del movimiento dice *‘está la mística, la inspiración de Mandela, pero está el método, la disciplina y la capacidad de que lo que hemos definido tenga seguimiento y transparencia’*. Esto ya no es sólo mística, es capacidad de hacer y de demostrar el hacer.

La elite empresarial tiene entre sus motivaciones centrales no sólo la entrega de recursos para promover la iniciativa, sino principalmente el anhelo de compartir años de experiencia en gestión. La planificación estratégica se transformó en una herramienta central al pensar en “El Río Grande do Sul que queremos” y su operacionalización e implementación se concreta a través de la definición de objetivos, indicadores, metas y lineamientos de acción estratégica en el marco de una perspectiva de 20 años.

La visión se construye a través de una diversidad de temas: gestión pública, educación, infraestructura, innovación y tecnología, agro-negocio, salud, medio ambiente, desarrollo regional, seguridad, ciudadanía y responsabilidad social empresarial, donde lo primero fue pensar lo que se quería. ¿Qué tipo de educación, salud o inversión es la que queremos? Colectivamente se articuló una visión estratégica y objetivos comunes, así como los objetivos a largo plazo para el Estado.

Esta estrategia se construye participativamente y cuenta con el diseño de un sistema que le permite gestionar y evaluar un seguimiento continuo de los avances. Se implementa un proceso permanente de comunicación de resultados y validación de desempeño, en el cual se considera como condición de éxito que la sociedad se pronuncie y participe.

La coordinación de los diversos *stakeholders* es una pieza clave en la reproducción y fortalecimiento de este sistema. Su gestión se basa en 11 foros temáticos, cada uno de los cuales tiene entre 30 y 40 voluntarios. El número de voluntarios en cada foro varía según el tema y la demanda de proyectos. La Agenda 2020 tiene en promedio 350 voluntarios que trabajan en todos los foros temáticos. Las reuniones se realizan mensualmente y en algunos casos, se celebran reuniones cada 15 días. En 2006 (el primer año de la Agenda 2020) se llevó a cabo una encuesta en todo el Estado con el objetivo de construir las prioridades del Mapa Estratégico de Río Grande do Sul. A partir de estas prioridades se comenzaron a realizar los foros temáticos.

Los foros poseen un alto nivel de legitimidad entre los riograndenses y se han constituido como referentes en diversos temas, lo cual se ve reflejado en su participación en la cámara parlamentaria cuando se discuten proyectos con diputados y senadores. Cada foro es voz y ley en los acuerdos que se toman para cada área de trabajo. Cuentan que incluso en las principales ponencias públicas, los expositores ajustan sus discursos a los contenidos que cada foro acordó en consenso. Una de las razones de esta valoración es que cuentan con la participación de expertos en cada tema.

## Agencia Polo RS

---

Polo RS es la organización que tiene la función de coordinar a los *stakeholders* miembros de la Agenda

2020. En sus orígenes, Polo como Agencia de Desarrollo tenía como misión buscar fondos

en el exterior para invertir en Río Grande. De esa etapa, Polo adquiere como uno de sus principales aprendizajes el haber constatado que para atraer fondos al Estado se requieren dar garantías sobre su correcta utilización, hallazgo que vincula la posterior participación de Polo RS en el Movimiento.

Polo migra de su misión original hacia una nueva que termina siendo de vital importancia para el movimiento: la de ejercer el rol de coordinación de la Agenda 2020. Esto implica su responsabilidad por la gestión estratégica de la Agenda, articulando a los distintos miembros de la red. En otras palabras se busca mantener alineados a los distintos actores del Mapa Estratégico con la

Agenda 2020. Para lograr lo anterior las funciones de Polo, entre otras son: desempeñar la dirección técnica y ejecutiva, convocando a los foros temáticos; gestionar los proyectos estratégicos, difundir información para la prensa, comunicar avances a la ciudadanía y actividades de lobby con los empresarios y gobierno. Además, es responsable del monitoreo y control de avance de la Agenda.

¿Por qué Polo RS ha tenido las características necesarias para abrigar la coordinación de esta iniciativa? Algunos miembros del movimiento destacan que posee la capacidad de asegurar que la Agenda no quede cooptada por algún sector específico sobre la base de su legitimidad técnica basada en su manejo de conocimientos en materias de planificación estratégica. De todas formas surgen dudas de lo que sucederá en el futuro con el movimiento ¿eventualmente se evaluará concursar la función de Polo RS? ¿O esta perdurará como ONG considerada como oferente único?

## Representatividad

---

La Agenda fue un llamado real de la ciudadanía a la construcción de un consenso democrático establecido por coaliciones diversas en nombre de los intereses públicos. Su objetivo es dar soluciones factibles para el futuro que la diversidad de *stakeholders* desea.

Si bien la Agenda 2020 trabajó en la incorporación de la sociedad en general, hubo actores más escépticos como algunos sindicatos y

trabajadores. Esta resistencia puede deberse a que el origen de la Agenda es el resultado del impulso del mundo empresarial, lo que derivó en una creencia en sus primeros años de que la Agenda pertenecía a la elite y a los empresarios, no a la sociedad en general.

La Agenda hoy incluye entre sus principales metodologías aquellas que logren la participación de la sociedad de Río Grande do Sul. Existen

instancias de reunión permanente y la conversación de la Agenda es transparente hacia

adentro y hacia fuera. Ambos factores le otorgan credibilidad.

## Relación con el Gobierno del Estado

---

La etapa que finaliza la primera fase de construcción de la Agenda coincidió con el período de elecciones. En octubre de 2006, el programa estratégico fue presentado a los dos candidatos a la Gobernación de Río Grande do Sul, quienes se comprometieron ante un millar de personas y prestigiosos medios de comunicación a adecuar sus programas a las propuestas de la Agenda 2020. Desde entonces la Agenda ha convivido con tres gobiernos estatales, promoviendo el debate público entre los diferentes sectores público, privado y social (mediante foros, boletines de noticias y blogs).

En el año 2007, cuando se cierran las elecciones, uno de los líderes de la Agenda es invitado por la reciente Gobernadora electa a ser miembro de su equipo, en el cargo de Secretario Ejecutivo, es decir, encargado de planificar todos

los presupuestos y proyectos, coordinando todo el plan estratégico del Gobierno. Un funcionario público destaca la participación de dicho secretario señalando que puso todas sus energías en incorporar las propuestas de la Agenda a la planificación gubernamental.

Desde entonces la Agenda ha logrado ser un referente a la institucionalidad pública de Río Grande do Sul, especialmente en el ámbito de gestión donde la creación de un foro de gestión reúne a 80 principales liderazgos del Estado y cuenta con la participación del Gobernador, alcaldes, empresarios y líderes sociales. Como cuenta el Secretario Federal de Tecnología e Innovación, para definir su estrategia se basa en dos elementos: la estrategia del Gobernador en ejercicio y la Agenda 2020, esta última por su metodología y legitimación en el tiempo.

## Visión Sistémica

---

El movimiento permitió que la sociedad invirtiera su papel tradicional y tomara para sí las responsabilidades de cambiar un Estado, creando una Agenda Común de Río Grande do Sul. La ciudadanía pasa de ser un agente pasivo de las políticas públicas a convertirse en un actor central del proceso de construcción de las condiciones de desarrollo económico y social.

Esta co-creación es una mirada que, mediante la creación de valor para los diferentes actores involucrados, tiene el potencial de generar un beneficio que va más allá del crecimiento

económico y busca promover el crecimiento inclusivo. El sistema 2020 permite el desarrollo de diversas partes interesadas a través de la experiencia de generación de valor para todos los involucrados, sobre la base de una plataforma de compromiso.

Como muestra el Sistema, su creación no surge al azar. Es necesario diseñar y poner a disposición de los interesados un ambiente conocido como "plataforma de participación", marcado por cuatro principios: transparencia, acceso, diálogo y reflexión. Esto se puede traducir

como la capacidad transformadora de tomar el valor generado conjuntamente como beneficioso para todos los involucrados de forma continua.

Asimismo, clave para el desarrollo del Sistema ha sido el Modelo de Gobierno desarrollado, en cuanto permite articular a los diversos actores para avanzar y crear los consensos. Esto, que a simple vista pudiera ser visto como un componente técnico de segundo

## “Un Sistema que construye Futuro”

nivel, aparece como elemento integrador, mediante el cual las partes interesadas pueden: comprender la Visión del Sistema como un todo, traducir aquello para que pueda ser implementado, convocar a los diversos protagonistas, lograr su incorporación efectiva en los distintos proyectos y, sobre todo, crear una plataforma para el aprendizaje y la creación de confianza de todos los ciudadanos.

## Desafíos

---

Pero hoy Río Grande do Sul ¿es lo que prometió? ¿Tiene mejoras de competitividad? Las mediciones son escasas, sin embargo, se observan avances en infraestructura, administración pública y educación. En algunas áreas como el foro tecnológico y de gestión pública, se reconoce que si no fuera por la Agenda difícilmente se llegaría a tener los resultados que se tiene hoy.

Para Río Grande la parte más tangible de este movimiento son los proyectos. Se estimó que si el Estado no implementara la cartera de proyectos propuesta, se perderían 20,7 billones R\$ aproximadamente un 10% del PIB gaúcho.

Pero la Agenda sigue y uno de sus motores centrales es la sociedad de Río Grande do Sul, con una ciudadanía comprometida que posee la convicción de que los gobiernos deben estar al servicio de las personas y no al revés. La Agenda nace como un elemento aglutinador de los deseos de la sociedad, no como un fenómeno aislado.

Una de las principales preocupaciones que posee hoy el empresario fundador del movimiento, Jorge Gerdau, es lograr mantener un

núcleo de inteligencia que continúe movilizándolo a diferentes sectores y que mantenga viva la motivación de quienes participan del movimiento. *‘Estoy preocupado por lo que me dijo un amigo: todo lo importante que hiciste en tu vida, sólo tiene valor si hay una institucionalización tal que esto continúe sin tí’.*

## **Fuentes Bibliográficas**

---

HSM Management (2011), “Plataforma / cocriação / desenvolvimento”. Estratégias N°88, Hsmmanagement.com.br, Brasil.

Gouillarte, F y Ramaswamy, V (2011), “A empresa co creativa”. Ed. Symnetics / Campus / Elsevier, Brasil.