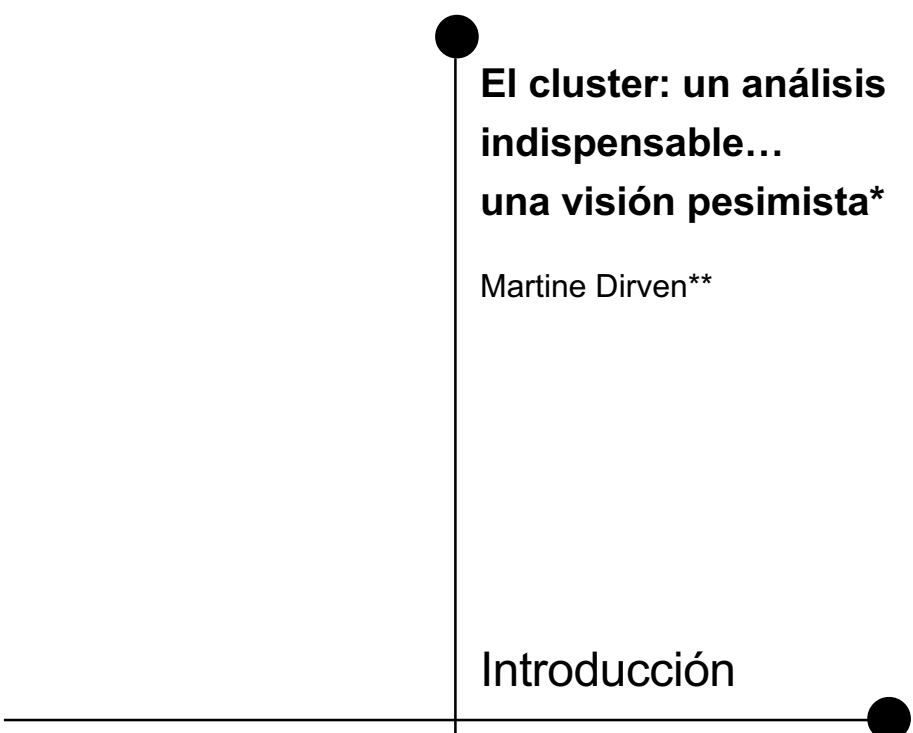




El cluster: un análisis indispensable... una visión pesimista*

Martine Dirven**

Introducción

La economía estudia las relaciones entre la adquisición, la distribución y el uso racional de recursos escasos y de los sistemas que las personas usan para llevar a cabo estas relaciones. Existen relaciones entre el análisis ético y el análisis económico que no se pueden obviar. Entre éstas está la importancia de la equidad y de la eficiencia y el *trade-off* entre los dos. Al igual que en varias otras disciplinas, en la economía se trata básicamente de entender y explicar

*Texto presentado en el X Congreso Nacional de Estudiantes de Economía, Universidad Nacional San Antonio del Abad del Cuzco, Perú.

**Unidad de Desarrollo Agrícola de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

fenómenos y relaciones (la teoría) y aplicar estos entendimientos (*insights*) a la solución de problemas prácticos, a menudo a nivel de política de un ente colectivo, como el gobierno (Wesley, Peterson y Davis, 1999).

Si se toman en cuenta los encadenamientos entre las empresas y sus efectos sobre el empleo, la tecnología, la equidad y la localización geográfica, entonces la disminución de la importancia relativa de las PYMES¹ —que podía no ser tan grave en sí— adquiere implicaciones mucho mayores. En efecto, surge una cuestión (*issue*) de equidad respecto a la distribución del ingreso, respecto a la distribución regional/espacial y respecto a la propiedad y la toma de decisiones. También surge una cuestión (*issue*) respecto a la capacidad nacional o local de creación de conocimientos propios, de investigación y de adaptación de tecnologías en distintos puntos de la trama de relaciones insumo-(servicios)-producto. Las perspectivas de desarrollo a largo plazo, bajo estas condiciones, debieran observarse con máximo cuidado.

Definición de cluster y su análisis en la práctica

Como el análisis con el enfoque de *clusters* es relativamente novedoso, el contenido del término *cluster* no tiene todavía una aceptación cabalmente refrendada ni una metodología bien desarrollada para encarar su análisis.

Porter (1991) observó que las actividades en las cuales Estados Unidos muestra fortalezas (p.ej. los servicios financieros) están geográficamente agrupadas en unos núcleos bien definidos y rodeadas de otras actividades que les son indispensables para su buen funcionamiento y con las cuales suelen tener relaciones de coordinación bastante duraderas que involucran al mismo tiempo traspaso de información. Esta cercanía y frecuencia en las re-

¹ Se refiere a las pequeñas y medianas empresas.

laciones crea sinergias que en otras circunstancias no existirían, con lo cual la competitividad de una empresa específica es potenciada por la competitividad conjunta del grupo de empresas y actividades que conforman el “cluster” al cual pertenece. La mayor competitividad del “cluster” deriva entonces de las externalidades, economías de aglomeración, *spillovers* (o rebalses) tecnológicos e innovaciones que surgen de la interacción entre las empresas, actividades y agentes (económicos, académicos, públicos, etcétera) que conforman el complejo productivo. En su análisis, enfatiza la importancia de: la disponibilidad y calidad de los factores (incluyendo los recursos naturales), la diversidad e intensidad de las relaciones funcionales entre empresas, el contexto de competencia interna y externa en el cual se mueven, la exigencia de los consumidores y la complementariedad o no de las políticas públicas.² Todos estos factores en conjunto explicarían la formación de “clusters” y su grado de madurez (profundidad de las interconexiones, solidez en el tiempo y capacidad de innovación propia).

Los *clusters* o complejos productivos se extienden aguas abajo hacia los canales de distribución y los consumidores, lateralmente hacia los proveedores de productos o servicios complementarios y también hacia las empresas o instituciones relacionadas por conocimientos, tecnologías o insumos comunes. Asimismo, los complejos productivos engloban a universidades, agencias que determinan estándares, institutos de capacitación profesional y asociaciones gremiales. Los límites del complejo son definidos por los encadenamientos y las complementariedades que son las más importantes para su competitividad. Ser parte de un complejo productivo permite que las compañías se estén midiendo y motivando continuamente, sobre todo que empresas rivales situadas en una misma localidad comparten circunstancias generales

² El famoso “diamante de Porter” representa estos elementos en forma gráfica; en el anexo se presenta un “diamante de Porter” para el *cluster* de lácteos en Colombia.

—por ejemplo costos laborales e infraestructura—. Para que un *cluster* se desarrolle en profundidad y con una real ventaja competitiva se requiere de por lo menos una década o más (Porter, 1998).

Otro autor a menudo referido es Schmitz quien define el término (1997, p. 4) como “un grupo de pequeños productores haciendo la misma cosa o cosas similares en la cercanía el uno del otro”. Schmitz asevera que sus observaciones lo llevan a la conclusión de que las actividades económicas que fueron capaces de ajustarse más fácilmente a los mercados mundiales en rápida evolución fueron las que están localizadas en áreas con asociaciones gremiales bien desarrolladas y grupos de interés capaces de agregar opiniones diversas, de mediar conflictos y de difundir información.

La aceptación del término *cluster*³ que se utilizará a continuación se puede visualizar en el gráfico 1. Inicia con el “clima” sociopolítico y empresarial que permea el *cluster* y con los muchos factores que son determinantes para su desarrollo y desempeño (los grandes precios que codeterminan la posición competitiva internacional, la calidad de los servicios e infraestructura, las políticas de fomento, entre otras) y sigue con las relaciones de insumo-(servicio)-producto de los grandes eslabones, preguntándose a la vez quiénes son los agentes, dónde están físicamente localizados, cómo interactúan entre sí, cómo funciona el traspaso de información, el aprendizaje y la innovación tecnológica, si existen sinergias, rebalses tecnológicos, acción conjunta, etcétera.

El estudio de complejos productivos o *clusters* se diferencia de los métodos más tradicionales de análisis porque estos últimos suelen mirar un eslabón particular y subsectorial (la producción agroindustrial de los derivados de leche por ejemplo) bastante aislado de la evolución que pudiera tener la tecnología, las estruc-

³ Es la que utilizó Joseph Ramos en “Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a recursos naturales”, *Revista de la CEPAL*, núm. 66, diciembre de 1998 y la que se utilizó en los estudios de caso sobre clusters lácteos en Argentina, Chile, Colombia, Uruguay y los Países Bajos a ser publicados por la CEPAL en el libro núm. 61: “Apertura y (des)encadenamientos: reflexiones en torno a los lácteos”.

turas, los costos, las relaciones, etcétera, en el sector primario o terciario. El análisis de “cadenas” agroalimentarias, es una reacción a esta visión aislada y da importancia a los (por lo general) tres grandes eslabones que ligan el productor al consumidor, es decir, la producción primaria, su transformación y su comercialización. El análisis de *clusters* —según la acepción dada al término aquí— va varios pasos más allá y lleva al estudio de los comportamientos meso y microeconómicos que trasciende lo normalmente cubierto en los métodos tradicionales de análisis de corte sectorial y permite recuperar el importante papel que juegan las instituciones, los hábitos y costumbres de una sociedad dada, aspectos de orden sociológico, etcétera, que los modelos “economicistas” y de mero mercado pierden de vista.⁴

En el caso de la producción lechera, de su elaboración y de los demás encadenamientos de producción y servicios, está claro que la distancia hacia los centros urbanos importantes tiene efectos innegables sobre la conformación de los *clusters*, así como lo explican el modelo de von Thünen⁵ y el concepto de “distancia económica” (Renkow, 1998). Así, sin excepciones, la producción de leche con tecnologías más intensivas (estabulación o semi-estabulación con complementación de raciones de alimentos concentrados) se da cerca de las ciudades grandes, mientras la producción más extensiva y con ganado de doble propósito se da en las áreas más alejadas. La producción de lácteos más perecederos y de mayor valor agregado (leche fluida, yogurt, quesillos, helados, postres) también se da más cerca de los centros urbanos grandes, mientras la producción de leche en polvo y de quesos maduros se hace con preponderancia en las cuencas lecheras más

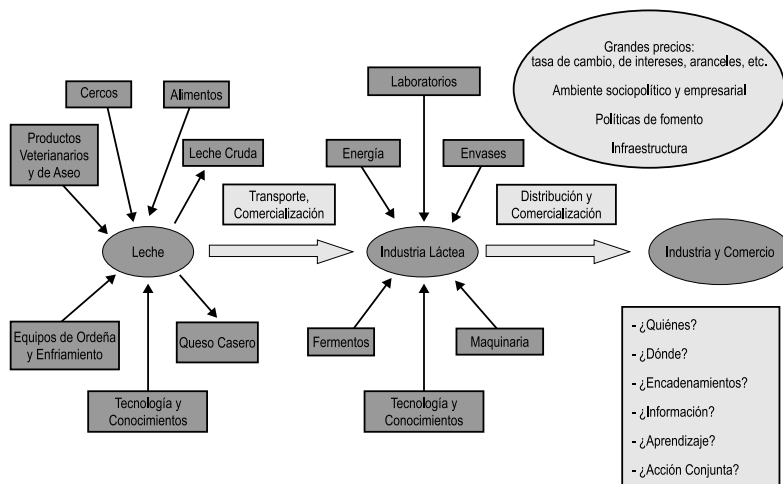
⁴ Con base en un comentario de Jorge Katz, Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

⁵ El modelo de von Thünen (siglo XIX) señala que la renta de la tierra (*land rent gradient*) declina a medida que aumenta la distancia hacia la ciudad. Esto conlleva una tendencia a producir productos agrícolas de menor valor agregado por unidad de tierra (neto de costos de transporte) a medida que se está más lejos del centro urbano y a producir de manera más extensiva.

alejadas. Lo mismo se puede observar para casi todas las otras actividades que se vinculan al complejo lácteo, excepto en el caso de los centros de formación universitaria y técnica y centros (casi sin excepción públicos) de investigación tecnológica. Estos suelen aglutinarse cerca de las cuencas lecheras y estar —por lo general— en proporción a su importancia.

Gráfico 1

Esquema simplificado de un “Cluster” lácteo



Fuente: Martine Dirven

Nota: El esquema es simplificado por varios motivos, entre los cuales se destacan la heterogeneidad de los agentes en cada eslabón y sus estrategias y especialización dentro de esta heterogeneidad.

Ahora, más allá de la especialización por razones de ubicación geográfica, se puede observar que la oferta de productos elaborados es altamente heterogénea, lo que también influye en la conformación del *cluster*. Así se puede distinguir dos grandes tipos de ofertas: una, de tipo moderno en manos de unas pocas empresas que controlan el grueso de la comercialización, con uso de

empaque al vacío o tetrapak, código de barras y una amplia gama de productos lácteos, con mecanismos de control de los clientes, a quienes se les hace un seguimiento pormenorizado de la dinámica de ventas; y otra popular, de muchos agentes, esencialmente productores de quesos, con deficiencias en los empaques, en la calidad y en el control de vencimientos y que tratan de captar ventas por atractivos márgenes a los detallistas, así la calidad de sus productos no sea la mejor.

La predominancia entonces de sistemas productivos distintos (lechería especializada *versus* de doble propósito o estabulación *versus* pastoreo) en la actividad primaria y la elaboración de productos frescos *versus* los de más larga vida y de procesos más o menos sofisticados, hace que toda la trama de relaciones insumo-(servicio)-producto y el tipo de agentes que intervienen sean muy distintos. Todo ello lleva a complejos productivos muy distintos entre sí. Es un error conceptual entonces hablar de “el” *cluster* lácteo —u otro— a nivel de país o, incluso, de región y el uso de la forma plural o del término *subcluster* se hace de rigor.

En los estudios de caso de los *clusters* lácteos, el análisis se abordó de dos maneras esencialmente distintas, cada una con una riqueza pero también limitaciones propias. Así, en dos de los estudios el análisis se hizo con base en una matriz insumo-producto sectorial. Esto permitió tener una buena idea de las ramificaciones de los encadenamientos del *cluster* y de su peso en la economía. En los demás estudios, el enfoque se basó en gran medida en entrevistas con el fin de entender las relaciones insumo-(servicio)-producto de cada eslabón y también sus fortalezas, problemas y perspectivas. La ventaja fue que saltaron a la luz una serie de elementos muy importantes en el funcionamiento de los *clusters* que probablemente no hubiesen sido encontrados por otro método⁶ y que se reunió una información muy amplia y rica. Las desventajas

⁶ Por ejemplo la importancia de los fermentos en el traspaso de innovaciones tecnológicas en la elaboración de lácteos y de vinos (ver Walters, 1997), o la importancia de los camiones para el transporte “just-in-time” y de costo muy razonable de estos fermentos, repuestos, etcétera.

fueron que muchos eslabones, insumos y productos cruciales, por algún motivo, no fueron mencionados por los entrevistados y por lo tanto no recibieron la atención adecuada. Una mezcla de los dos enfoques es, sin duda alguna, el método más acertado en caso de que existan tablas de insumo-producto suficientemente actualizadas y desagregadas.

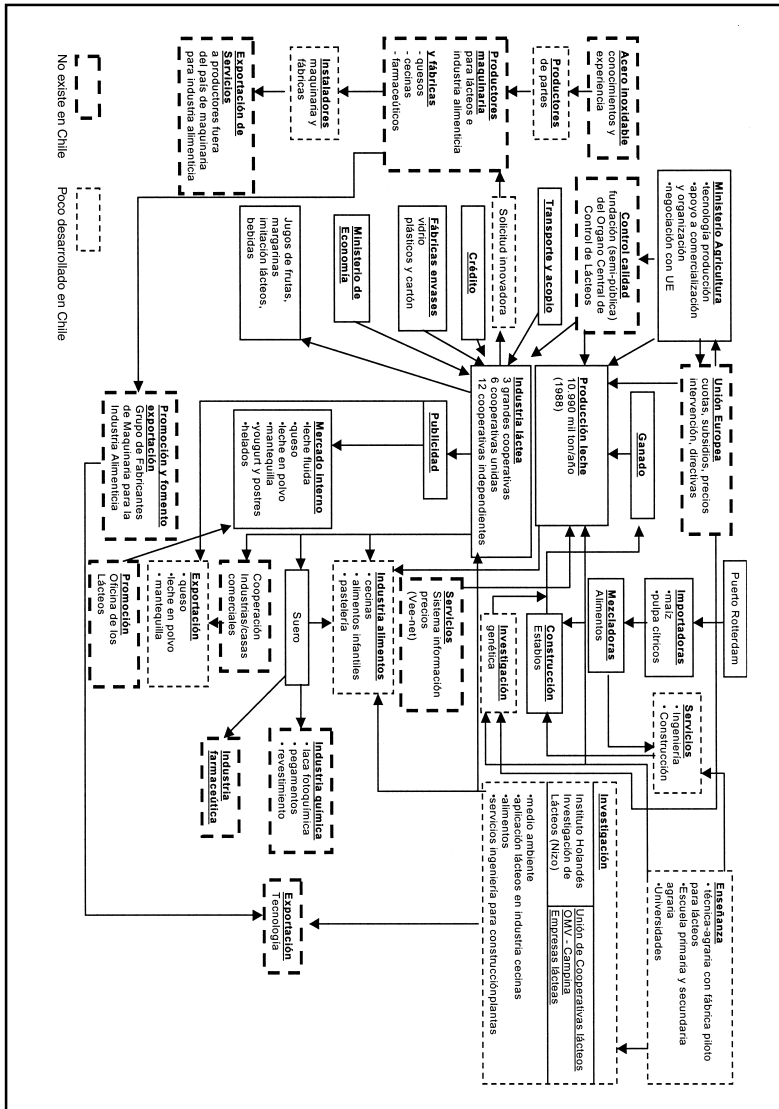
Por otra parte, la comparación de la evolución de “clusters” en distintos países de la región, por un lado, con la situación alcanzada y la evolución reciente en un país con un “cluster maduro” es extremadamente interesante e útil para matizar conclusiones, entender mejor las relaciones causa-efecto y poner en perspectiva muchas de las “verdades” asumidas por los agentes involucrados en cada *cluster*.

En general, los encadenamientos hacia atrás de la actividad primaria agropecuaria son mucho más importantes de lo que muchos —intuitivamente— piensan. Esto la hace una actividad de fuerte arrastre en la economía nacional.⁷ En cambio, el desarrollo a menudo relativamente poco sofisticado de la fase elaboradora y el menor peso de la industria de máquinas y partes hace que dicha fase tenga un menor poder de arrastre que la actividad primaria en América Latina. En cuanto al valor agregado (sin tomar en cuenta los encadenamientos) en el caso de los lácteos, en la fase elaboradora este representa sólo 10% del valor agregado en la fase primaria en Colombia y 25% en Chile. Sólo en Argentina (y posiblemente en Brasil) los valores de ambos son parecidos. La falta de desarrollo hacia adelante de la industria y la poca utilización industrial de los subproductos es también un hecho que caracteriza a la región. El gráfico 2 ejemplifica las diferencias de encadenamientos que existen entre un cluster maduro y desarrollado como es el de los lácteos en los Países Bajos y uno incipiente como el de Chile.

⁷ Véase Ortega (1998) respecto a los efectos sobre la economía local cuando la actividad agrícola se dinamiza o pierde competitividad con ejemplos de Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México y Perú.

Gráfico 2

Encadenamientos en los Países Bajos y Chile



Fuente: Martine Dirven sobre la base de TNO 1990: La fuerza económica de Holanda: una aplicación de la metodología de Porter, respecto a la ventaja competitiva de las naciones. Apeldoorn, Holanda.

Son a menudo factores socio-históricos y de liderazgo —no reproducibles— que explican las diferencias que existen entre algunas regiones con condiciones *a priori* similares pero con encañamientos y sinergias muy distintos. Acciones específicas del Estado o de otros pueden ayudar a construir o recuperar capital social⁸ que a su vez puede llevar a las condiciones que hacen surgir sinergias entre los agentes. La homogeneidad de condiciones y de intereses de estos últimos, sin embargo, parece ser un factor no despreciable para construir un marco de sinergias que perduran en el tiempo y que se sostienen sin intervenciones de terceros. Desafortunadamente, América Latina se caracteriza más bien por su heterogeneidad.

Las “nuevas esperanzas” y las realidades del desarrollo que parte de lo local/municipal

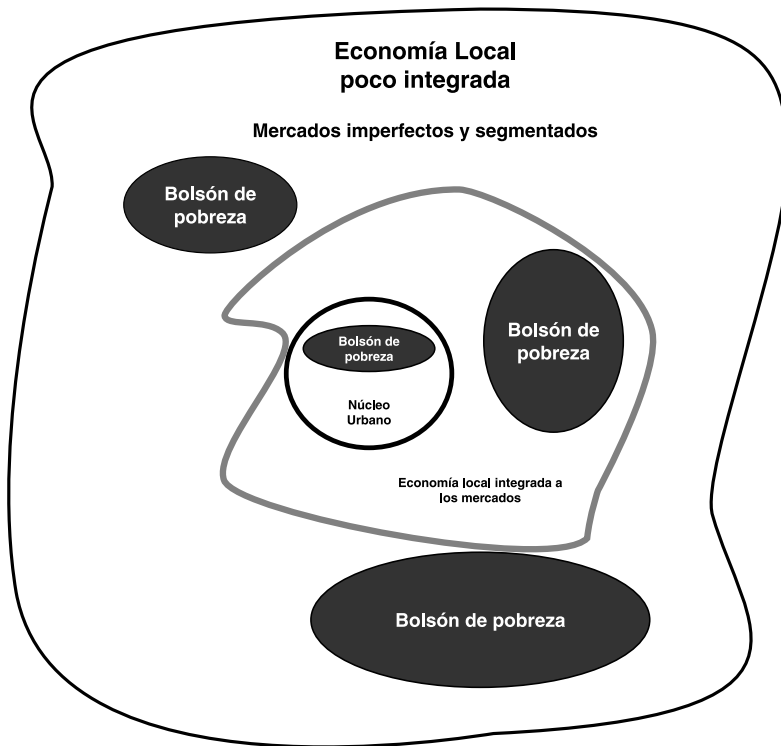
En los años noventa, casi todos los países de la región han hecho reformas legales y administrativas más o menos profundas tendentes hacia la descentralización. Muchos de los esfuerzos públicos en pos del desarrollo económico ahora pretenden hacerse a partir de las iniciativas locales, por lo general a nivel de municipio. Generalmente existen bastantes posibilidades para cambiar la actitud del gobierno local desde una de negligencia a una de compromiso hacia las empresas locales, aunque no hay que desestimar la importancia de los ritmos e intereses políticos de los distintos integrantes del gobierno local que pueden no coincidir con los empresariales (Schneider, 2000, es ilustrativa al respecto).

A continuación, sin embargo, veremos que entre el sueño y la realidad existe un paso no menor, sobre todo cuando gran parte de lo “local” se sitúa en áreas bastante rurales.

⁸ Véase Durston (1999).

Esquema 1

Respuesta a los estímulos de política visto desde lo espacial



Fuente: Martine Dirven, Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, 1999.

Así, en los países en vía de desarrollo, las empresas más grandes y los complejos productivos en torno a ellas, tienden a concentrarse en torno a la(s) ciudad(es) principal(es) porque en las otras regiones (y con mayor razón en las áreas rurales dispersas) se carece de la mínima cobertura necesaria de infraestructura, instituciones y proveedores. Según Renkow (1998),

las empresas rurales tienden a ser pequeñas o microempresas debido a la “distancia económica” que las separa del centro de gravedad urbana. En este concepto incluye no sólo a la distancia física sino también a los costos de transacción con los mercados (de trabajo, capital, productos e insumos). Llega a la conclusión de que a mayor “distancia económica” menor es la escala de producción de la actividad no agrícola. Así, la “distancia económica” hacia un centro urbano influye en la naturaleza de los encadenamientos y, por ende, en las posibilidades de desarrollo de varias actividades a nivel local. Visualmente (esquema 1) se puede representar esta “distancia económica” y los mercados crecientemente imperfectos (de bienes, trabajo, crédito, información, etcétera) que generalmente la acompañan.

Para dar sólo un ejemplo de las “distancias económicas” que pueden existir, nos referiremos al estudio de Fitel (1996) sobre 240 pueblos rurales en Perú. El estudio arroja que: sólo 13% de los pueblos tiene acceso directo a una carretera pavimentada; más de 40% de los poblados más pequeños (entre 400 y 600 habitantes) no son servidos por transporte público y más de 10% de los más grandes (entre 1,000 y 3,000 habitantes) tampoco; el teléfono público es el método de comunicación utilizado más frecuentemente,⁹ pero sólo 25% de los poblados más grandes tiene uno, mientras 20% de la población rural vive a más de 30 km del teléfono público más cercano y 13% de la población encuestada no utiliza ningún medio de comunicación; menos de 40% de los poblados más grandes y de 20% de los poblados más pequeños están conectados a la red eléctrica; la mayor parte de los poblados no tienen oficinas de banco o correo, policía, espacios habilitados para mercados, lugares donde reunirse, alojar o comer, ni acceso a servicios de médico, enfermera o farmacéutico. A la pregunta respecto a los factores que constituyen la mayor restricción para el

⁹ Después vienen: las encomiendas a familiares y amigos, y a través del transporte público, el correo y la radio.

desarrollo, los habitantes de los poblados más pequeños respondieron: agua y caminos, y los de los más grandes respondieron: tecnología, electricidad y comunicaciones.

Mead (1994)¹⁰ concluye que gran parte de las microempresas, en especial las unipersonales, son *supply-driven*, es decir que responden más bien a la necesidad de sobrevivencia de las personas y, en grado menor, de la demanda. Suelen generar ingresos bajos con una productividad bajísima. Son actividades que tienen bajas barreras a la entrada y también a la salida. Generalmente responden a una estrategia temporal hasta encontrar una mejor opción. Una expansión de este tipo de empresas puede interpretarse como una muestra de la inabilidad de la economía en generar niveles crecientes de bienestar para esta población. Por otro lado existen las empresas que están *demand-driven*, o sea que se desarrollan en respuesta a oportunidades de mercado. En este caso, debería verse un aumento tanto en las ganancias de los empleadores como en las remuneraciones de los empleados. Un estudio anterior¹¹ mostró que el crecimiento desde una microempresa unipersonal a una bipersonal o mayor generalmente va acompañado de ganancias sustanciales en productividad e ingresos y lo mismo ocurre al pasar de una empresa de menos de cinco empleados a una de más de diez.

En América Latina, la incidencia de la pobreza es mayor en las microempresas que en las empresas más grandes (excepto en Bolivia y Brasil). Así, de la población rural ocupada en empresas

¹⁰ Sobre la base de una serie de estudios a nivel nacional en varios países del África (Botswana, Kenya, Malawi, Swaziland y Zimbabwe). En estos países, más de las tres cuartas partes de las empresas no-agrícolas con entre 1 y 50 empleados (asalariados o no) estaban ubicadas en áreas rurales y 60% de todas las empresas eran unipersonales. Sólo 1% del total de las microempresas pasó al grupo de empresas con 10 o más empleados. Cuán representativo es esta situación para América Latina y el Caribe no sabemos, pero gran parte de las conclusiones de Mead parecen ser aplicables a la región latinoamericana.

¹¹ Liedholm, Carl y Donald C. Mead (1993): "The structure of growth of microenterprises in Southern Africa and Eastern Africa: evidence from recent surveys", GEMINI Working Paper núm. 36, Washington, D.C., USAID, marzo.

de menos de cinco empleados, son pobres entre 86% (en Honduras) y 20% (en Costa Rica). Sin embargo, la incidencia de la pobreza es aún mayor entre los trabajadores por cuenta propia en la agricultura (CEPAL, 2000). En total, la actividad principal de 30% de la población rural económicamente activa de América Latina (unos 13.2 millones de personas) es no-agrícola, 80% de la cual, a lo menos, trabaja en microempresas. De los 34.5 millones de población rural económicamente activa dedicados a la agricultura, el grueso también labora en microempresas (por cuenta propia o con pocos empleados temporales y/o permanentes, familiares o no, remunerados o no) (Dirven, 2000).

Reardon, Cruz y Berdegú (1998) identificaron lo que llamaron las “paradojas” de las ocupaciones rurales no agrícolas, tanto a nivel micro, como a nivel meso y macro. A nivel micro, son los hogares más pobres los que más requieren de fuentes de ingreso adicionales a las que provienen de la agricultura, pero justamente son estos hogares los que se enfrentan con las mayores limitaciones de capital humano y de otro capital (tierras u otros bienes) que pueden ofrecer como colateral para obtener crédito, y también generalmente problemas de lejanía de los centros urbanos. En cambio, los ricos (relativos) tienen menos necesidades, pero más posibilidades.

A nivel meso, estos autores apuntan a que el dinamismo y el volumen de la producción agrícola, así como su naturaleza, determinan de manera importante el nivel y la composición de los empleos no agrícolas, con encadenamientos distintos a nivel de la demanda por servicios e insumos relacionados con la producción y con el consumo. Así, las zonas pobres en recursos suelen generar pocos encadenamientos y, por ende, poco dinamismo en las ocupaciones rurales no agrícolas. El desafío a nivel de política en las zonas pobres en recursos es el de encontrar potencialidades aún no explotadas y promover la inversión (privada y pública). Estos autores también concluyen que el grado de desarrollo de una región o de un país y la más equitativa distribución de sus ingresos llevan a una mayor demanda de productos más elabora-

dos y diversificados, lo que permite economías de escala y de especialización y, por ende, un aumento de la eficiencia. En las zonas más ricas en recursos, el desafío es fomentar los encadenamientos locales que retroalimenten el desarrollo agrícola con el no agrícola y viceversa.

Finalmente, a nivel macro, existe una paradoja entre, por un lado, la apertura con sus productos, insumos y servicios importados mejores y más baratos, que tienen el potencial de elevar la competitividad y el nivel de vida de la población local, y por el otro, la “desprotección” de las áreas rurales respecto a sus mercados tradicionalmente cautivos, lo que acarrea una disminución de la demanda por sus productos y, para los que no logran reorientar su oferta, una caída severa en sus ingresos.

De hecho, Reardon y Stamoulis (1997) (a la inversa del esquema 1) visualizan círculos concéntricos con la finca en el centro y, luego, los pueblos rurales, las ciudades intermedias, el área metropolitana y, finalmente, el exterior. En general, los pueblos rurales tienden a proveer de insumos a los pequeños productores agrícolas semicomerciales o de subsistencia, mientras las ciudades intermedias tienden a tener como clientes a los productores más grandes y capital intensivos. Así, por ejemplo, la distribución y reparación de equipo de tracción animal generalmente se ubica en el pueblo, mientras la distribución y la reparación de tractores se ubica en la ciudad intermedia. Sin embargo, la presión competitiva desde los círculos externos puede finalmente llegar a eliminar las empresas del pueblo o, por lo contrario, puede inducir inversiones en ellas. Por otro lado, el mercado local puede ser demasiado limitado o especializado para atraer o dar ventajas a una firma más capitalizada sobre la firma local. La pregunta es si los políticos (*policy makers*) debieran preocuparse de la posible marginación de la empresa rural por la de la ciudad intermedia (y la de la ciudad intermedia por la de la capital o de afuera).

También las políticas macroeconómicas y sectoriales inciden sobre la (re)localización de las empresas al influir sobre los precios e incentivos relativos. Lo mismo ocurre con las inversiones

públicas en infraestructura (caminos, electricidad, servicios de comunicaciones e información, etcétera). Por lo tanto es necesario que haya un análisis sistemático de los costos y ventajas (*trade offs*) en términos de empleo, competitividad y alivio de la pobreza de las alternativas de políticas y de inversión en cada uno de los “círculos concéntricos” que van desde la finca a las áreas metropolitanas (Reardon y Stamoulis, 1997).

Los *clusters* en América Latina

Las políticas encaminadas hacia el desarrollo de complejos productivos en América Latina se han apoyado en las discusiones académicas y políticas, la imagen estilizada y la experiencia europea y de Estados Unidos. Ahora bien, la evidencia empírica muestra que, en América Latina, los complejos productivos son muy heterogéneos y son bastante distintos de esta imagen estilizada. Esto ha llevado a manejar supuestos sobre los potenciales de desarrollo de grupos de empresas lejanos a la realidad, ignorando la lógica específica que guía la toma de decisiones empresariales y subestimando la inercia del medio sociocultural local. De hecho, la falta de espíritu empresarial, las barreras para compartir información, la falta de confianza mutua e impedimentos similares a menudo constituyen los mayores cuellos de botella para el desarrollo de *clusters*. Para América Latina, Altenburg y Meyer-Stramer (1999) identifican tres grandes tipos de complejos productivos, cada uno requiriendo de políticas específicas: los *clusters* de sobrevivencia, los orientados a productos producidos en masa, tipo *commodity*, y los relativos a empresas transnacionales.

El grupo más frecuente son los *clusters* de “sobrevivencia” de micro y pequeñas empresas que producen productos o servicios de baja calidad para el mercado local. Estas empresas suelen compartir muchas características del sector informal. El grado de especialización y de cooperación entre las firmas suele ser bajo,

reflejando la falta de especialistas en la fuerza laboral local y también un tejido social frágil. Los *clusters* de sobrevivencia generalmente están ubicados en áreas pobres con altos niveles de subempleo, sea en pueblos rurales sea en zonas marginales urbanas. La razón por la cual estas empresas están geográficamente cercanas tiene mucho que ver con la imitación. Se puede encontrar el origen de casi todos en un empresario pionero que aprendió una habilidad relevante fuera de la localidad, inició una empresa y capacitó a sus familiares y otros trabajadores. Estos, al acceder al capital semilla necesario, se independizaron para hacer lo mismo. El aprendizaje informal es el mayor mecanismo de transmisión de conocimientos y destrezas, ya que las escuelas vocacionales están, la mayoría de las veces, fuera del alcance de las poblaciones pobres, especialmente las rurales o urbanas marginales. Estas agrupaciones de empresas, si bien están bastante lejanas de las características de *clusters* “ideales” tienen también externalidades positivas, como: “rebalses” de información (*information spillovers*) en cuanto a proveedores, comercialización, diseño de productos de competidores; mano de obra semicalificada y en contacto con el producto o servicio desde su infancia; provisión fácil de insumos y maquinaria porque, debido a la demanda, los proveedores se instalan en la cercanía; costos de transacción bajos para la venta ya que, una vez que el lugar ha ganado una cierta reputación, los intermediarios vienen de todas partes y tienen a su alcance decenas, a veces centenares, de proveedores y estilos.

La mayoría de estos microempresarios funcionan en un entorno social que no está conectado con la comunidad empresarial del sector formal. Por lo general, se desempeñan en un entorno de oferta excesiva y subutilización de las capacidades productivas y por lo tanto prefieren producir todo en la propia empresa, dificultando así la especialización. Las externalidades positivas de la concentración geográfica reducen las barreras a la entrada para empresas nuevas y así contribuyen a la creación de una oferta excedentaria del producto principal del “*cluster*”, conduciendo a una feroz competencia de precios a nivel local. En un entorno de

bajas capacidades, esto lleva a una competencia ruinosa en vez de llevar a una rivalidad virtuosa que se traduce en mejoramiento del producto o servicio a través de la innovación, como en los *clusters* dinámicos.

El segundo grupo de *clusters* está compuesto por empresas orientadas a productos producidos en masa, pero con mayor diferenciación y requerimientos tecnológicos. La apertura forzó a estas empresas a hacer frente a la competencia internacional y a pasar por una reorganización profunda para poder sobrevivir. Por último están los *clusters* en torno a empresas transnacionales. Suelen ser de tecnologías más complejas y estar orientados tanto al mercado doméstico como al internacional y a tener relativamente pocos encadenamientos con PYMES e instituciones locales. Las empresas lácteas analizadas en los estudios de caso que están a la base de gran parte de la sección siguiente pertenecen a estos tres grupos, o sea, las empresas artesanales de producción de queso pertenecen al grupo de *clusters* de sobrevivencia, las empresas y cooperativas lácteas industriales nacionales pertenecen al segundo grupo, mientras en varios países, las empresas transnacionales han aumentado su presencia en los años noventa, absorbiendo empresas nacionales y haciendo inversiones nuevas.

Porter (1998) advierte que promover complejos productivos en países en vía de desarrollo requiere empezar desde lo más básico. Primeramente es necesario preocuparse de mejorar la educación y las destrezas, construir capacidades en tecnología, abrir el acceso a los mercados de capital y mejorar las instituciones. Sólo después se requieren inversiones más específicas para un *cluster* dado. Mead (1994) es enfático: los programas requeridos para las microempresas nuevas son bastante distintos a los requeridos por empresas que lograron sobrevivir algunos años y que requieren expandir.

Altenburg y Meyer-Stramer (1999) justifican las medidas de apoyo a los *clusters* de micro y pequeñas empresas, sobre todo por el papel que tienen en ofrecer oportunidades de empleo.

Su mensaje es que el ímpetu de las políticas debe estar en la ruptura del círculo vicioso de las bajas competencias/destrezas y bajas inversiones. Recomiendan una apropiada mezcla de políticas orientadas al mejoramiento de la gerencia y calidad de lo producido por las micro y pequeñas empresas de “sobrevivencia” con políticas específicas para el fortalecimiento de *clusters* como la provisión de servicios específicos para el sector, apoyo para la acción colectiva, disseminación de información, etcétera, así como visitas a empresas más sofisticadas. En cuanto a las políticas orientadas hacia el fortalecimiento de los complejos productivos, éstas tienen que ir acompañadas por, primero, despertar la conciencia de las fortalezas que puede representar un *cluster* más ideal que el de sobrevivencia. Sin embargo, los que trabajan con la comunidad local tienen que estar concientes de que su papel es únicamente de catalizador y moderador y que no pueden empujar sus ideas con demasiada fuerza ya que la comunidad local de microempresarios tiene que asimilarlas como suyas para que tengan efecto y se arraiguen.

La formulación de una estrategia de desarrollo de un *cluster* comienza mejor con la participación desde el inicio del gobierno local, de las varias entidades empresariales y de otros posibles interesados o aliados estratégicos. Sin embargo, no es fácil llevar a la cooperación un grupo de empresarios o de entidades que hasta entonces habían actuado individualmente. Es sólo después de un cierto periodo de cooperación exitosa en actividades periféricas que surgirá la confianza necesaria que, a su vez, es precondition para una cooperación efectiva en actividades cruciales.

Las asociaciones gremiales locales deben repensar su papel, ya que pueden —en conjunto con las autoridades locales— proveer un foro para el intercambio de ideas, posicionarse como el punto focal para la acción colectiva y asumir las actividades que son sensitivas a la escala (como capacitación, investigación, búsqueda y difusión de información, representación en ferias, compra de insumos y comercialización, etcétera). Sin embargo, la mayor parte de las asociaciones gremiales representan una

“industria” específica y no un *cluster*. Por su lado, los gobiernos deberían —en estrecha asociación con el sector privado— construir sobre complejos productivos existentes o nacientes, siempre apoyándose en las fuentes locales que lo hacen único (*local sources of uniqueness*) y no tratar de crear nuevos *clusters* de la nada.

Lectura pesimista al analizar los clusters lácteos

La evidencia empírica de los años noventa muestra que la trama insumo-(servicio)-producto y las relaciones entre los agentes que participan en ella tiende a fortalecerse en los servicios (a menudo para la venta de bienes importados) y a debilitarse en la producción de bienes de capital, en la producción de insumos y en investigación aplicada y desarrollo de tecnología, especialmente de la PYME.

Algunas de las nuevas actividades son de tipo administrativo, técnico o profesional y por lo tanto requieren de una mejor educación y perciben mejores remuneraciones. De las que desaparecen, algunas —aunque de lejos no todas— son menos intensivas en conocimientos. Por ello, un cambio neto hacia empleo más calificado y mejor remunerado es una posibilidad. Esto, por supuesto, sería muy positivo.

La modernización de los procesos de producción y distribución, la apertura de las economías latinoamericanas al comercio exterior y a las inversiones extranjeras, así como las fuerzas de globalización (en los hábitos de consumo entre otros) están afectando varios aspectos de los complejos productivos en torno a los lácteos. Aunque los países de América Latina son muy distintos en todos los aspectos relacionados a la producción de lácteos, existen claras tendencias convergentes, especialmente desde los años noventa en adelante.

Desde distintos ángulos, la pequeña empresa se encuentra en una posición de desventaja respecto a las más grandes. Di-

cha desventaja, a veces, se debe a reales economías de escala las cuales provocan que sean socios menos eficientes o atractivos en los negocios y, a veces, es debida al ejercicio de poder monopsonico o monopolico de otras empresas. La mayor flexibilidad que se le aduce —justamente por su tamaño y organización— no parece verificarse en las condiciones relativamente precarias (mercados imperfectos y falta de capital humano) que ya se mencionaron y que imperan en la región. Pero también, existen cuatro razones cuya importancia ha aumentado con la apertura y que conspiran contra la PYME, porque trasladan el óptimo de la producción y de la distribución hacia escalas mayores. Estas tienen que ver con:

- a) la diferencia entre el costo del capital en el mercado nacional y en el internacional y el acceso difícil de las PYMES al primero, mientras que las multinacionales y crecientemente los conglomerados nacionales tienen acceso al segundo;
- b) la disminución de la demanda por investigación y adaptación nacional de tecnología y fabricación de bienes de capital e insumos debido a la apertura y la mayor competitividad de lo importado por un lado, pero también al hecho que el lema actual es “*foreign is beautiful*”;¹² esto a su vez conlleva a una disminución de la oferta (incluyendo los conocimientos) a la cual pueden acceder las PYMES, ya que para ellas, las tecnologías externas son a menudo de una escala o de características inapropiadas para sus necesidades;
- c) la expansión de las ventas a través de grandes cadenas de supermercados y las condiciones que crecientemente exigen y que, en términos de costos por unidad, son más severas para los pequeños proveedores;

¹² “Lo extranjero es bello” (un paralelo con “*small is beautiful*” de Schumacher).

d) el papel cada vez más importante de las marcas y la rápida diversificación de productos que son introducidos al consumidor gracias a fuertes campañas publicitarias; su fuerte componente de costos fijos son prohibitivos para la PYME.

Al mismo tiempo inducen a las firmas más grandes a incurrir en ineficiencias, tanto a nivel de la propia empresa como de la sociedad. Esto finalmente también repercute negativamente sobre las empresas de menor tamaño y se traduce en: una presión a la baja de los precios al productor y precios altos —a nivel internacional— al consumidor; que pequeños productores están siendo eliminados de la cadena de proveedores más rápidamente de lo que deberían y lo mismo acontece con pequeñas agroindustrias y productores de máquinas, herramientas y otros insumos, y que consumidores —en su mayoría de ingresos medios a bajos— tienen que pagar precios altos, entre otros, para absorber los altos costos de desarrollo de marcas y de publicidad, la rápida introducción de nuevos productos y envases, así como los costos de inversiones “*state of the art*” para condiciones que no lo son.

Hasta el momento se ha dado poca atención a los costos económicos y sociales de estas ineficiencias.

Si se mira desde un punto de vista estrictamente productivo, la caída en la presencia de las PYMES no es tan importante ya que su participación en la producción total no era muy importante tampoco. Si se toman en cuenta los encadenamientos entre las PYMES y sus efectos sobre el empleo, la tecnología, la equidad y la localización geográfica, entonces las implicaciones son mucho mayores.

En efecto, se puede observar un cambio hacia una mayor concentración geográfica de la toma de decisiones, visto que las industrias, los importadores y los distribuidores de mayor tamaño tienen su sede en las ciudades más grandes y no cercanas a la producción, como era el caso de las empresas de tamaño mediano a pequeño.

A medida que ocurre la concentración de la propiedad, hay relativamente menos agentes dueños de su propia empresa. La toma

de decisiones se concentra por lo tanto en menos, pero más poderosos agentes, lo que puede tender a actitudes oligopólicas y oligopsónicas.

Existe entonces un problema (*issue*) de equidad respecto a la distribución del ingreso, a la distribución regional/espacial y respecto a la propiedad y a la toma de decisiones. También existe un problema (*issue*) respecto a la capacidad nacional o local de creación de conocimientos propios, de investigación y de adaptación de tecnologías en distintos puntos de la trama de relaciones insumo-(servicios)-producto. Las perspectivas de desarrollo a largo plazo, bajo estas condiciones, debieran ser miradas con máximo cuidado.

Para encarar esta situación, se propone que los gobiernos tomen acciones para cambiar la tendencia actual hacia una de progreso y desarrollo más deseable y más equitativo¹³ y que se reserven un “espacio” para políticas de desarrollo de competitividad y de transformación estructural de sus economías, mayor que lo propuesto actualmente en sus negociaciones bilaterales, multilaterales y en la OMC.¹⁴

En concreto, los gobiernos debieran tomar una iniciativa decidida (y continuada en el tiempo) de sentar a los distintos actores del *cluster* en torno a mesas de trabajo y llevarlos a una discusión real sobre sus problemas y perspectivas, incluyendo costos, tarifas, precios y, por ende, ganancias de los distintos agentes a lo largo de la cadena productiva y de distribución, con el fin de llegar a soluciones multipartitas, velando por el equilibrio entre el aumento de la eficiencia, por un lado, y de las distintas equidades (tasas de ganancias, distribución geográfica, poder de decisión, etcétera) necesarias para un desarrollo deseable y sustentable a largo plazo, por el otro.

¹³ En otras palabras “*bend the curve*” en línea con la alocución de John Antle como Presidente electo de la Asociación de Economistas Agrícolas de Estados Unidos, Nashville, 1999.

¹⁴ En línea con lo propuesto por la Misión Permanente de Venezuela ante la OMC en su nota de julio 1999 para la Conferencia Magisterial de 1999.

Algunos países están avanzando en esta dirección. Así, en Colombia se firmó un Convenio de Competitividad entre los distintos agentes que intervienen a lo largo de varias cadenas productivas (incluyendo el Estado) para, paulatinamente y de común acuerdo, aumentar la productividad, la competitividad externa y aumentar el consumo interno. Muy recientemente en Chile —alentados por el Gobierno de los Países Bajos, la Cámara de Comercio de Santiago y la Fundación Chile—, agentes de cadenas agroalimentarias se han reunido en mesas de discusión por rubro para conversar sobre posibles estrategias conjuntas para aumentar la eficiencia a lo largo de cada cadena.

En Argentina, la Provincia de Neuquén ha negociado con las distintas cadenas de supermercados que dejen un “rincón” con productos locales libre de las exigencias que imponen a los demás productos (cuotas, volumen mínimo de ventas, apariencia, etcétera).

Algunas PYMES en Argentina han iniciado relaciones (contractuales o no) con otras, más pequeñas, para comprarles productos semi-elaborados y venderlos bajo su marca. Esto les ha permitido aumentar su volumen de ventas sin incurrir en inversiones, mientras las otras han encontrado un canal de ventas más o menos seguro. Otras, en varios países, están haciendo esfuerzos para relacionarse de manera más permanente con compradores industriales u hoteles y restaurantes. Estos esfuerzos —espontáneos hasta ahora— se podrían incentivar. Además se recomienda incentivar la asociación de las PYMES —aunque, por lo general, no tienen tradición de ello—¹⁵ para posicionarse mejor en el mercado y enfrentar así la concentración creciente de las grandes empresas, tanto agroindustriales como de distribución. Asimismo, se podría incentivar un mayor intercambio entre las PYMES del sector primario y agroindustrial con los fabricantes locales de máquinas,

¹⁵ Iniciativas como los PROFOs en Chile, por ejemplo, donde la Corporación de Fomento del Ministerio de Economía incentiva y subsidia la formación de grupos de empresarios de un mismo rubro o de un rubro complementario y de una misma región con el fin de identificar e implementar soluciones grupales a sus problemas.

herramientas e insumos, para que encuentren soluciones a sus problemas específicos y que éstas sean difundidas. Los gobiernos locales podrían jugar un papel activo en ello.

En general, con el fin de fortalecer los *clusters* de PYMES y otras empresas, se recomienda —empezando por el ámbito gubernamental y académico— reemplazar en todo tipo de mensajes el sesgo actual de *foreign is beautiful* hacia una posición neutra o ¿por qué no? un ligero sesgo hacia *local is beautiful* para que todos los agentes reaprendan a agotar primero las opciones a su alrededor.

Conclusiones

El estudio de *clusters* hace por un análisis a la vez más rico pero más complejo que los análisis a nivel sectorial o subsectorial, o los análisis por cadenas. Las conclusiones terminan a menudo apuntando a otro tipo de problemas y soluciones que los que se hubiesen podido visualizar con un análisis más restrictivo. Por lo tanto, a nuestro juicio, vale la pena —poco a poco— introducir esta mirada diferente sobre la economía, para entenderla mejor.

Desafortunadamente, en América Latina las condiciones de muchas economías locales fuera de las grandes ciudades son tales (a nivel de mercados —imperfectos o inexistentes—, de infraestructura —inexistente—, de capital humano —de poca formación formal—, de capital social —de tejido débil—) que se encuentran muy alejadas de las condiciones descritas en los libros de texto sobre los *clusters* en los países desarrollados. Las políticas y programas que intentan fortalecer los *clusters* en la región deben por lo tanto empezar por reconocer estas diferencias y tratar de incidir sobre lo básico, o sea, preocuparse primero de mejorar la educación y las destrezas, de construir capacidades en tecnología, de abrir el acceso a los mercados de capital y de mejorar las instituciones y sólo después o, a lo sumo, paralelamente, tomar acciones específicas para fortalecer un *cluster* dado.

Si bien existen muchas razones de equidad (en cuanto a empleo, ubicación geográfica, toma de decisiones, etcétera) que hacen necesaria una mirada que se aparta de la mera eficiencia (en condiciones altamente desiguales de acceso a mercados y de influencia sobre los mercados), la tendencia —en especial desde los años noventa— va más bien en la otra dirección, dejando demasiado espacio a “la mano invisible del mercado” e insuficiente espacio a la posibilidad de modificar las tendencias y encaminarlas hacia un desarrollo más equitativo y sustentable en sus varias dimensiones. Por ahora, sólo algunos gobiernos de la región han tomado pasos —relativamente tímidos y poco articulados entre sí— en esta última dirección.

Bibliografía

- Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stramer (1999): "How to promote clusters: policy experiences from Latin America", *World Development*, Septiembre.
- Blatz, Charles V. (2000): "Comments on the philosophical foundations of economics", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 81, núm. 5.
- CEPAL (2000): *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, Santiago, Chile, LC/G.2068-P.
- Dirven, Martine y Liudmila Ortega (en prensa): "El *cluster* lácteo en Chile", *Apertura y (des)encadenamientos: reflexiones en torno a los lácteos*, CEPAL, Santiago.
- (2000): "Empleo rural, grupos etarios y género", artículo presentado en el Seminario "Ocupaciones rurales no-agrícolas", organizado por el Instituto Agrônômico do Paraná (IAPAR)/ASE e IICA/Procoder II, Londrina, Brasil, 16 al 20 de octubre, 2000.
- Durston, John (1999): *Construyendo capital social comunitario—una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala*, Serie Políticas Sociales, núm. 30, CEPAL, Santiago de Chile.
- Enzing C.M. y W.K. van Dalen (1998): *El sector lácteo neerlandés: nuevas realidades y cifras*, CEPAL, Santiago, LC/R. 1844.
- Fitel (Fondo de Inversión de Telecomunicaciones) (1996): *Caracterización socioeconómica de los centros poblados rurales del Perú*, Documento de Discusión núm. 1, Lima.
- Mead, Donald C. (1994): "The contribution of small enterprises to employment growth in southern and eastern Africa", *World Development*, vol. 22, núm. 12.
- Ministerio de Economía de la República Argentina (1999): *Argentina: Informe sectorial sobre leche y productos lácteos*, Buenos Aires.
- Ortega, Liudmila (1998): *Los vínculos rurales con ciudades intermedias—síntesis de estudios de caso*, CEPAL, Santiago, LC/R.1835.

- Porter, Michael E. (1998): "Clusters and the new economics of competition", *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre.
- (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, J. Vergara Editor.
- Reardon, Thomas, María Elena Cruz y Julio Berdegú (1998): "Los pobres en el desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina: paradojas y desafíos", ponencia en el Tercer Simposio Latinoamericano sobre Investigación y Extensión en Sistemas Agropecuarios "Nuevos enfoques para la superación de la pobreza rural y para el desarrollo de las capacidades locales", Lima, agosto, 1998.
- y Kostas Stamoulis (1997): "Relating agroindustrialization, intermediate cities and farm-nonfarm linkages: an investment perspective with latin American examples", mimeo.
- Renkow, Mitch (1998): "Cities, towns, and the rural non-farm economy", documento presentado al taller del International Food Policy Research Institute (IFPRI) sobre Estrategias para estimular el crecimiento de la economía rural no agrícola en países en vía de desarrollo, Washington D.C., 17-20 de mayo, 1998.
- Schmitz, Hubert (1997): *Collective efficiency and increasing returns*, Institute of Development (IDS) Working Paper, Universidad de Sussex, Reino Unido.
- Schneider, Heloïsa (2000): "El municipio como articulador del fomento productivo: el caso de las comunas de Canela y Putaendo, Chile", documento técnico del Informe final de los Convenios IICA/INDAP: "Apoyo a la desconcentración y descentralización de los servicios de INDAP" y CEPAL/Ministerio de Agricultura/INDAP: "Análisis y evaluación de los instrumentos diseñados por el Ministerio de Agricultura para la superación de la pobreza rural", marzo.
- Suárez, Ruth (en prensa): "El *cluster* de lácteos en Colombia", *Apertura y (des)encadenamientos—reflexiones en torno a*

los lácteos, CEPAL, Santiago.

Vaillant, Marcel (en prensa): *Cluster lácteo en el Uruguay, Apertura y (des)encadenamientos—reflexiones en torno a los lácteos*, CEPAL, Santiago.

Wesley, E., F. Peterson y George C. Davis (1999): "Consequences, rights, and virtues: ethical foundations for applied economics", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 81, núm. 5.

Walters, Alejandro (1997): "Desafíos primarios en *catch up* tecnológico industrial: lecciones de la reestructuración vitivinícola argentina y chilena", mimeo, CEPAL, Santiago.