

**Promoción de clusters en
América Latina:
la experiencia del CLACDS-INCAE**

*Arturo Condo
Guillermo Monge*

Mayo, 2002

CEN 002

Este trabajo pertenece a la colección de “Documentos en proceso” del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE. Ha sido escrito por Arturo Condo, Decano Asociado del CLACDS, con el propósito general de estimular la reflexión sobre marcos conceptuales novedosos, proponer posibles opciones de abordaje de problemas y hacer sugerencias para la eventual puesta en marcha de políticas públicas, proyectos de inversión regionales, nacionales o sectoriales y estrategias empresariales. El objetivo ulterior del documento es acrecentar el nivel de discusión y de análisis sobre los temas que aborda. No se trata, entonces, de un documento que pretenda prescribir modelos o políticas. Consecuentemente, ni el autor ni el CLACDS asumen responsabilidad por eventuales interpretaciones incorrectas del contenido de este trabajo, ni por los resultados de buenas o malas prácticas administrativas, gerenciales o de gestión pública. Dentro de los términos expresados, el contenido de este documento es responsabilidad del CLACDS y no necesariamente de los socios contribuyentes del centro.

Índice

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN..... | 4 |
| 1. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL CONCEPTO DE CLUSTER | 4 |
| 1.1 <i>CLUSTERS</i> : UNA DEFINICIÓN | 4 |
| 1.2 LA APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE <i>CLUSTER</i> EN PAÍSES EN DESARROLLO..... | 5 |
| 2. LAS EXPERIENCIAS CON <i>CLUSTERS</i> DEL CLACDS | 6 |
| 3. CARACTERÍSTICAS PREDOMINANTES DE LOS <i>CLUSTERS</i> ESTUDIADOS..... | 10 |
| 3.1 ASPECTOS CARACTERÍSTICOS DE LOS CLIMAS DE NEGOCIOS..... | 10 |
| 3.2 CARACTERÍSTICAS PREVALECIENTES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 15 |
| 4. LA METODOLOGÍA DE PROMOCIÓN DE <i>CLUSTERS</i> DEL CLACDS | 18 |
| 4.1 LOS PROCESOS DE PROMOCIÓN DE <i>CLUSTERS</i> | 18 |
| 4.2 DIAGNÓSTICO DE COMPETITIVIDAD | 18 |
| 4.3 <i>BENCHMARKING</i> | 19 |
| 4.4 APOYO A LA CONCERTACIÓN DE UNA AGENDA Y SU IMPLEMENTACIÓN..... | 20 |
| 5. FACTORES DE ÉXITO DE LAS EXPERIENCIAS DEL CLACDS CON <i>CLUSTERS</i>..... | 22 |
| 5.1 ASPECTOS QUE GUIARON EL ANÁLISIS | 22 |
| 5.2 CONDICIONES PREVIAS AL PROCESO DE PROMOCIÓN | 23 |
| 5.2.1 <i>Condiciones nacionales e internacionales previas</i> | 23 |
| 5.2.2 <i>Condiciones previas en los clusters</i> | 24 |
| 5.3 FACTORES PROPIOS DEL PROCESO DE PROMOCIÓN | 25 |
| 5.3.1 <i>Relacionados con el cluster</i> | 25 |
| 5.3.2 <i>Relacionados con la participación del CLACDS</i> | 26 |
| 5.4 FACTORES QUE SE MANIFIESTAN DURANTE EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE ACCIÓN | |
| 5.4.1 <i>En el entorno nacional</i> | 28 |
| 5.4.2 <i>Dentro de los clusters</i> | 29 |
| 5.5 LA IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS DISTINTOS TIPOS DE FACTORES | 33 |
| 5.5.1 <i>Efectos de las condiciones previas</i> | 33 |
| 5.5.2 <i>Efectos de los factores ubicados en el proceso de promoción</i> | 34 |
| 5.5.3 <i>Efectos de los factores característicos del proceso de desarrollo</i> | 34 |
| 5.6 POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROMOCIÓN DE <i>CLUSTERS</i> : ALGUNAS NOTAS | 36 |
| 5.6.1 <i>Agendas nacionales de competitividad</i> | 36 |
| 5.6.2 <i>Mejora de los climas nacionales de negocios</i> | 37 |
| 5.6.3 <i>Apoyo al desarrollo de agendas regionales de competitividad</i> | 38 |
| 5.6.4 <i>Apoyo a clusters específicos</i> | 38 |
| 6. CONCLUSIONES | 40 |
| BIBLIOGRAFÍA | 42 |

INTRODUCCIÓN

El propósito de este informe es analizar la experiencia del CLACDS del INCAE en la ejecución de proyectos de fortalecimiento de *clusters* en América Central y otros países de América Latina. En particular, se analiza la experiencia del CLACDS en la aplicación de un modelo que ha sido diseñado para estimular el desarrollo competitivo de *clusters* con muy diversas condiciones originales de competitividad, a partir de procesos de mejora sucesiva cuyos principales actores son los empresarios.¹

En la primera sección del informe se ofrece una explicación del concepto de *cluster* que ha empleado el CLACDS en sus análisis. En la segunda sección se mencionan los proyectos de promoción de *clusters* que ha realizado el CLACDS en América Latina. La sección siguiente contiene una caracterización de los climas de negocios de los *clusters* que ha estudiado el CLACDS. Luego, en la cuarta sección, se incluye una síntesis de la metodología de promoción de *clusters* del CLACDS. Y en la quinta sección se expone un análisis de los factores de éxito que inciden en las experiencias de promoción de *clusters* del CLACDS, y una reflexión sobre el papel de las políticas públicas en el fortalecimiento de los *clusters*. Finalmente, se presenta una sección de conclusiones.

1. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL CONCEPTO DE CLUSTER²

1.1 *Clusters*: una definición³

Un *cluster* u aglomerado es un grupo geográficamente próximo de empresas de una misma industria o de varias industrias relacionadas entre sí⁴ y de empresas e instituciones que les proveen de bienes o servicios o les son complementarias. Su alcance geográfico va desde un estado, o incluso una sola ciudad, hasta cubrir países cercanos y vecinos. Los *clusters* adoptan formas variables, dependiendo de su profundidad y sofisticación; pero la mayoría incluyen compañías de productos finales o servicios, proveedores de insumos, componentes, maquinaria y servicios especializados, instituciones financieras y empresas en industrias conexas. También suelen incluir empresas que se encargan de las últimas fases de un proceso (ej.: canales de distribución, clientes), fabricantes de productos complementarios, proveedores de infraestructura especializada, así como instituciones (inclusive las instituciones del gobierno) que ofrecen capacitación, educación, información, investigación y apoyo técnico especializado, tales como universidades, centros de investigación, proveedores de educación vocacional y organismos especializados en normas técnicas. Se puede considerar que las entidades del gobierno que influyen, significativamente, en un *cluster* forman parte de este.

¹ Una primera versión de este documento fue presentada por el autor como ponencia ante el Seminario Internacional sobre *Clusters* que organizó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en Santiago de Chile, el 26 y el 27 de febrero de 2002.

² Esta sección está basada en Doryan, Sánchez y Monge (2001).

³ La definición de *cluster* y la teoría de competitividad en la cual se inserta ese concepto es de Michael Porter y sus colaboradores; consúltese, por ejemplo, Porter (1990: 131-154).

⁴ Para los efectos de este trabajo, definimos "industria" como el conjunto de empresas que realiza un mismo tipo de proceso productivo, sea este agropecuario, agroindustrial, de minería o manufacturero.

Finalmente, los *clusters* incluyen asociaciones gremiales y otras organizaciones que inciden en su desempeño.

Como es de esperar, los *clusters* más sofisticados y con mayores niveles de desarrollo competitivo se encuentran en los países industrializados. En cada uno de estos países, es posible encontrar *clusters* que ostentan el liderazgo mundial en las industrias a las que pertenecen. Los ejemplos abundan: Dinamarca en insulina, Holanda en flores, Portugal en productos de corcho, Inglaterra en carros de carrera, el norte de Italia en calzado y prendas de vestir de alta moda, etc.

El fenómeno de los *clusters* no se restringe a las industrias de manufactura. En agricultura y agroindustria, también la competitividad se genera en lugares específicos. El valle central de California es altamente competitivo para la producción de vegetales así como los valles de Napa y Sonoma para la producción de vinos de calidad, el valle central de Chile para la producción de frutas frescas, Nueva Zelanda para la producción de lácteos, Queensland en Australia para producción eficiente de azúcar, y la zona central de Florida para la producción de cítricos.

Los *clusters* más competitivos de los países industrializados se caracterizan porque las empresas que pertenecen a la industria que caracteriza el *cluster* compiten intensamente entre sí, tienen clientes exigentes que presionan constantemente por mejores productos, se benefician de un rico entorno de empresas y organizaciones que los proveen de bienes o servicios diversos o que realizan actividades afines, y tienen fácil acceso a insumos locales sofisticados (por ejemplo, mano de obra altamente calificada y especializada, o infraestructura de transportes y servicios telemáticos de nivel mundial).

1.2 La aplicación del concepto de *cluster* en países en desarrollo

El concepto de *cluster* y la teoría en la cual se enmarca fueron desarrollados a partir del análisis de las condiciones de competitividad en países industrializados. Es comprensible, entonces, que entre los estudiosos del tema de la competitividad se restrinja ese concepto a las industrias más competitivas de esos países. Sin perder de vista el origen de esta teoría, la experiencia del CLACDS ha mostrado que el uso del modelo de análisis de *clusters* para estudiar industrias de países en desarrollo no sólo es teóricamente válido, sino que ofrece claras ventajas para el análisis académico, y para definir políticas públicas y estrategias empresariales.

El CLACDS no sólo ha empleado el modelo citado para analizar *clusters* maduros, sino que también lo ha aplicado en el estudio de las ventajas competitivas en industrias que están lejos de constituir un *cluster* plenamente desarrollado, pero que presentan algún potencial para llegar a serlo. Las condiciones que se han valorado como indicativas de ese potencial son básicamente cuatro:

- La existencia de un grupo de empresas de una o varias industrias en un espacio geográfico delimitado (que puede ser una ciudad, un país, una zona fronteriza entre países, e incluso una región formada por varios países pequeños y muy cercanos entre sí, como los centroamericanos);
- El hecho de que las empresas compartan el acceso --o la posibilidad de acceder-- a una parte significativa de los factores productivos (recursos humanos, recursos

naturales, infraestructura, etc.) que les sirven de insumos, ubicados en el entorno geográfico común;

- El hecho de que esas empresas compartan el acceso –o la posibilidad de acceder-- a un conjunto significativo de empresas u organizaciones proveedoras de insumos y servicios de apoyo, ubicadas en el entorno geográfico común; y

Como puede notarse, esta definición ampliada de *cluster* no limita su aplicación a aquellos grupos de empresas que son típicos de los países industrializados, las cuales tienen procesos altamente productivos, y conviven en climas de negocios propicios para el surgimiento de formas avanzadas de competitividad. En contraste, con la definición ampliada se busca convertir en objeto de análisis a todos aquellos grupos de empresas geográficamente concentradas, cuyo entorno competitivo común les ofrece condiciones más favorables para su competitividad que las que podrían generar las empresas individualmente. Ese entorno competitivo también encierra un potencial considerable para profundizar y enriquecer las condiciones de competitividad.

Los estudios sobre competitividad industrial que ha realizado el CLACDS en América Latina muestran que cuando se aplica el modelo de análisis de *clusters* del profesor Porter a los grupos de empresas que coinciden con la definición ampliada, se logran niveles de calidad y profundidad en el análisis que en la mayoría de las veces son superiores a los que se consiguen con los marcos conceptuales que estaban disponibles anteriormente, y se obtiene una mayor capacidad para diseñar políticas públicas y estrategias gremiales o empresariales dirigidas a mejorar la competitividad de las empresas bajo estudio. En la experiencia del CLACDS, se ha constatado que el valor explicativo y propositivo de la teoría de competitividad empresarial de Porter tiene un ámbito de aplicación bastante más amplio que el del selecto conjunto de *clusters* altamente competitivos de los países industrializados, pues esta teoría puede ser aplicada a grupos de empresas espacialmente concentradas que corresponden a una amplia gama de grados de desarrollo competitivo.

El fundamento empírico de la aplicación amplia de la teoría aludida reside en el hecho de que las fuerzas que determinan la competitividad de las empresas y que actúan tanto en el nivel de las empresas como en el de los climas de negocios no solo se manifiestan en los *clusters* de calidad mundial, sino que también operan –aunque con intensidades relativamente menores-- en industrias que no ocupan posiciones de liderazgo mundial, o que no se encuentran en fases avanzadas de desarrollo competitivo.

2. LAS EXPERIENCIAS CON CLUSTERS DEL CLACDS

Los primeros estudios de *clusters* que realizó el CLACDS empezaron en el año 1996, en el contexto del programa “Agenda Centroamericana para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible” (ACCDS).⁵ Los estudios que se realizaron en esta época (ver matriz 1) fueron concebidos como análisis de casos cuyos resultados servirían de base para diseñar una agenda regional de competitividad agroindustrial. Por esa razón, la mayoría de ellos se

⁵ Este programa surgió a partir de un mandato de los Presidentes de Centroamérica y contó con financiamiento del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Grupo Avina (Acción para la Vida y la Naturaleza).

restringió a las etapas de diagnóstico y *benchmarking*.⁶ Sólo en casos excepcionales se realizaron talleres para diseñar estrategias competitivas para un *cluster* particular. En esa época, además, los estudios de sostenibilidad ambiental de los *clusters* se hacían de manera separada a los estudios de competitividad.⁷ Además de los análisis, el CLACDS desplegó una considerable labor de capacitación y asesoría a empresarios y organizaciones interesados en desarrollar *clusters* específicos y en aprender la metodología correspondiente.

La experiencia acumulada en la ACCDS permitió pasar a una segunda etapa, en la cual se mejoró la metodología de análisis de *clusters*. La principal modificación consistió en pasar de los análisis a procesos más integrados de análisis y promoción de *clusters*, en los cuales se unían las fases de diagnóstico, *benchmarking* y generación de agendas estratégicas de para mejorar las condiciones para la competitividad de los *clusters* (Leguizamón y Figueroa, 2001). En esta etapa, además, se integraron los estudios de sostenibilidad ambiental en el mismo proceso de análisis y promoción. Los proyectos posteriores a la finalización de la ACCDS, y los *clusters* incluidos en cada uno de ellos, se mencionan en la matriz 1.

⁶ Durante esa etapa, se llevaron a cabo al menos tres experiencias en las cuales el CLACDS asesoró a grupos de dirigentes empresariales en procesos de desarrollo de sus respectivos clusters. Se realizaron con los clusters de pesca en El Salvador, de turismo en Costa Rica y de turismo en la zona sur de Nicaragua.

⁷ Se hicieron estudios de sostenibilidad ambiental en 12 *clusters* agroindustriales de la región: café en El Salvador y Costa Rica, piña en Costa Rica, azúcar en Guatemala y El Salvador, algodón en Guatemala y Nicaragua, avicultura en Guatemala, forestal en Honduras, cultivo de camarón en Honduras, y ganadería en Nicaragua. Los resultados de estos estudios se validaron y compartieron con los empresarios de cada *cluster*, y en varios casos dieron lugar a la aplicación de estrategias concretas de mejoramiento del desempeño ambiental.

MATRIZ 1.

ESTUDIOS DE CLUSTERS QUE HA REALIZADO EL CLACDS

| Durante la ejecución del programa “Agenda Centroamericana para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible” (ACCDS) (1996-1999) | Con posterioridad a la ACCDS (1999-2002) |
|---|---|
| <p>Guatemala: textiles y prendas de vestir, vegetales congelados, industria alimentaria, turismo, industria forestal.</p> <p>Honduras: textiles y prendas de vestir, el sector agroindustrial del Valle de Comayagua, industria forestal, turismo, camarón, piña orgánica, puros.</p> <p>El Salvador: textiles y prendas de vestir, pesca, turismo.</p> <p>Nicaragua: textiles y prendas de vestir, puros, industria forestal, ganadería bovina, y turismo.</p> <p>Costa Rica: textiles y prendas de vestir, industria alimentaria, café, y turismo.</p> <p>Panamá: * turismo. ¹</p> | <p>Ecuador: camarón, maíz, madera, flores, banano, artesanías (cerámica, paja toquilla, cuero).²</p> <p>Perú: algodón, camélidos.³</p> <p>Bolivia: soya, quinua.³</p> <p>Venezuela: tecnología de la información.³</p> <p>Costa Rica: banano⁴, café (cooperativas)⁵ y suministros médicos.</p> |

¹ Panamá no estuvo incluido en la ACCDS pero se realizó el análisis del turismo en ese país para completar el panorama regional de esa industria.

² El proyecto sobre las industrias de artesanías fue realizado para el Ministerio de Industrias de Ecuador. Los demás proyectos en Ecuador fueron patrocinados por la Corporación Promotora de las Exportaciones y las Inversiones (CORPEI).

³ Estos proyectos fueron patrocinados por la Corporación Andina de Fomento (CAF).

⁴ Proyecto patrocinado por la Corporación de Fomento Bananero de Costa Rica (CORBANA).

⁵ Proyecto en proceso, patrocinado por la Confederación de Cooperativas del Caribe y el Centro América (CCC-CA) y el Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa (CENECOOP) de Costa Rica.

Fuente: el autor, con información del CLACDS.

3. CARACTERÍSTICAS PREDOMINANTES DE LOS CLUSTERS ESTUDIADOS

3.1 Aspectos característicos de los climas de negocios

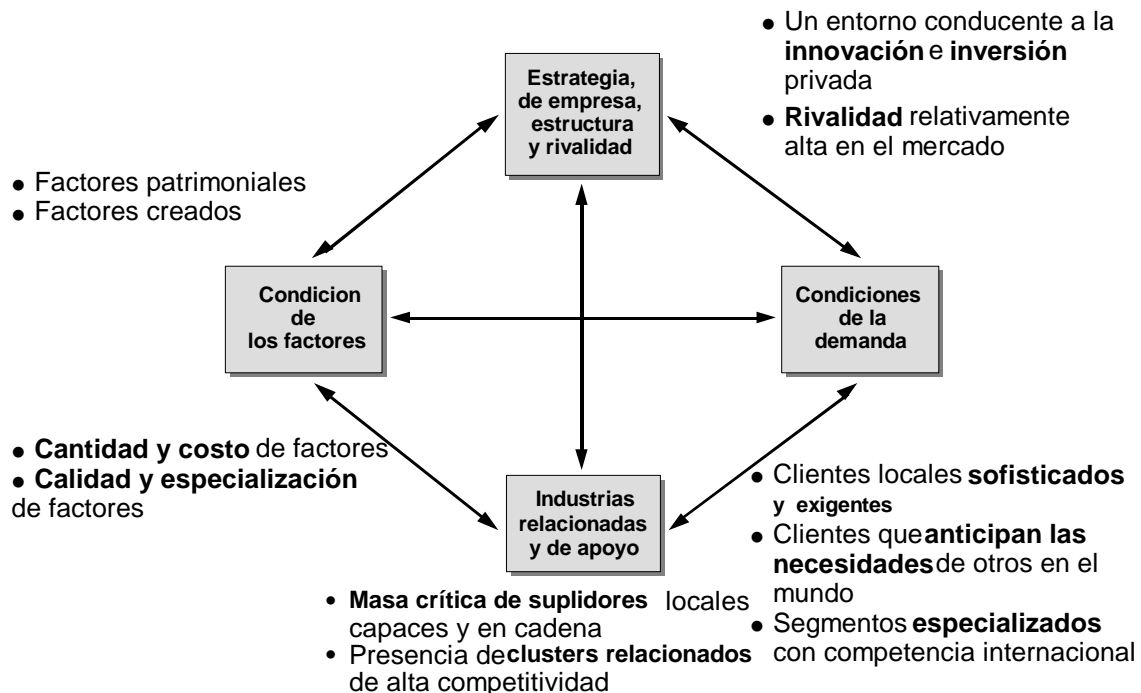
El concepto de clima de negocios desarrollado por Porter abarca las condiciones de existencia y la interacción de cuatro determinantes básicos de la ventaja competitiva de las industrias, los cuales se derivan de su ubicación geográfica:

- El estado de los factores productivos;
- Las condiciones de la demanda;
- La estructura y las estrategias competitivas de las industrias y los patrones de Rivalidad dentro de ellas; y
- Las condiciones en las industrias de apoyo y afines.

En el gráfico 1 se representan esos determinantes y las relaciones entre ellos.

GRÁFICO 1

LOS CUATRO DETERMINANTES DE LA VENTAJA COMPETITIVA DE LAS INDUSTRIAS DERIVADOS DE SU UBICACIÓN



Fuente: Porter, 1990: 72 y ss.

Nos referimos en esta sección a los rasgos más característicos de los climas de negocios de las industrias que han sido objeto de análisis y de promoción por parte del CLACDS desde mediados de los años noventas. Como era esperable --dadas las características estructurales de las economías de nuestros países-- han prevalecido las industrias basadas en recursos naturales y mano de obra abundantes y poco valorizados.

En los climas de negocios de esas *industrias*, la abundancia de recursos naturales contrasta con la escasez y la deficiente calidad de factores creados, como la infraestructura pública de transportes, de energía o de riego, o el limitado acceso a los servicios financieros. Las carencias son mayores en los factores más especializados, como la infraestructura necesaria para brindar servicios técnicos o la capacitación de técnicos o profesionales especializados.

Predomina además una demanda local poco exigente, poco sofisticada y muy dependiente del precio que no aporta una presión significativa para elevar la productividad, la diversificación y el valor de la producción de los *clusters*. Hay además un escaso conocimiento de los mercados de exportación y una notable incapacidad para colocar en ellos productos más elaborados y con mayor valor.

Entre las estrategias empresariales, prevalecen las que perpetúan la especialización en exportaciones de bienes poco procesados que valorizan poco los recursos. Son frecuentes también las estrategias dirigidas a obtener subsidios y e incentivos por parte de los gobiernos, a mantener pobremente remunerados los recursos humanos y naturales empleados en actividades primarias, y a la colusión entre industrias competidoras para fijar precios.

Sobre las industrias y organizaciones de apoyo, hay que decir que lo más característico es que casi no existen. Al decir industrias de apoyo, nos referimos, por ejemplo, a los proveedores locales de insumos producidos localmente, a los fabricantes de bienes de capital, y a los servicios técnicos, a los servicios logísticos especializados. Entre este tipo de apoyos se encuentran también las asociaciones gremiales y las organizaciones públicas o privadas que promueven el desarrollo competitivo de las industrias en campos diversos; estas son inexistentes o bien, poco desarrolladas.

En la matriz 2 se presenta un resumen de las características predominantes en cada uno de los cuatro determinantes de los climas de negocios de *las industrias pertenecientes a los clusters* estudiados por el CLACDS.

MATRIZ 2.

CARACTERÍSTICAS PREDOMINANTES EN LOS CUATRO DETERMINANTES DEL CLIMA DE NEGOCIOS EN LOS *CLUSTERS* QUE HAN SIDO ESTUDIADOS POR EL CLACDS

| Condiciones de los factores | Condiciones de la demanda | Estrategia, estructura y rivalidad | Industrias de apoyo y relacionadas |
|---|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos y naturales abundantes, poco sofisticados y pobremente remunerados. • Factores creados poco especializados e insuficientes (ejs: infraestructura, electricidad, telecomunicaciones, irrigación, etc.). • Recursos financieros escasos. • Es difícil y escaso el acceso a nueva tecnología y hay carencia de capacidades para generar tecnología. • Activos físicos obsoletos y bajo nivel de inversión en bienes de capital. • No hay capacidad para obtener información sobre procesos y mercados. • No hay un uso sostenible de los recursos naturales y hay alta vulnerabilidad ante desastres. • Entornos de inseguridad jurídica (ciudadana, en propiedad de la tierra, etc.) • Alta vulnerabilidad de la producción agropecuaria a plagas y epidemias. | <ul style="list-style-type: none"> • Demanda local es poco exigente, muy dependiente del precio y su presión para elevar la productividad y el valor agregado es irrelevante. • Los consumidores locales son poco informados y poco sofisticados. • Escasa capacidad para valorizar en el mercado internacional las peculiaridades culturales propias. • Los productos de exportación de mayor valor agregado a menudo están por debajo de los estándares de la demanda internacional. En cambio, los <i>commodities</i> a menudo poseen alta calidad internacional. • La exportación de productos con mayor valor se dificulta por la escasa capacidad de diseño, el reducido desarrollo de marcas y el poco conocimiento de las preferencias de los consumidores extranjeros. | <ul style="list-style-type: none"> • Estrategias orientadas a exportar bienes de bajo valor agregado, muy dependientes del precio. • Prevalen las cadenas de valor que se restringen a la fase productiva, y no incluyen la de distribución. • Es frecuente la colusión entre competidores para fijar precios en mercados locales. • Hay poco contacto con los mercados de exportación. • Se carece de estrategias de desempeño ambiental hacia adentro o hacia fuera. • Se carece de estrategias a largo plazo. • Mercados internos convulsos y desordenados. • Carencia de estrategias de innovación en productos y procesos. • Carencia de gestión sofisticada de la logística interna e internacional. | <ul style="list-style-type: none"> • Predominan los <i>clusters</i> carentes de industrias y organizaciones de apoyo. • Los bienes de capital y la tecnología son importados. • Algunos recursos humanos especializados son importados. • No se desarrollan industrias complementarias que permitan mayor valor agregado. • Predominan las organizaciones gremiales poco sofisticadas que centran sus esfuerzos en presionar por precios, incentivos y privilegios. • Se carece de servicios de logística sofisticados. |

Fuente: el autor, con base en los análisis de *clusters* del CLACDS.

No todos los *clusters* con los que el CLACDS ha trabado relación presentan las características mencionadas. En los climas de negocios de una minoría de ellos, hay condiciones de competitividad más favorables que las descritas en los párrafos anteriores. En algunos de estos, se encontraron industrias procesadoras soportadas por considerables niveles de inversión que emplean tecnologías modernas y que tienen acceso a infraestructura pública de regular o buena calidad, como las de soya en Bolivia, un segmento de la industria textil del algodón en Perú, o la industria de café en Costa Rica. En esta última, hay incluso cierta oferta de bienes de capital especializados de factura local, la cual ha sido transmisora de importantes innovaciones tecnológicas.

En Centroamérica, se analizaron algunos segmentos de la industria turística que han alcanzado niveles significativos de sofisticación, que valorizan los recursos humanos y naturales más allá del promedio de la industria, y que tienen niveles de calidad cercanos al estándar mundial. También se identificaron casos que muestran un considerable desempeño ambiental, orientados a veces hacia la valorización de atributos ambientales positivos (café en El Salvador, banano orgánico en Ecuador y Costa Rica), y a veces hacia la reducción de contaminantes (café en Costa Rica). Y en los proyectos sobre tecnología de información en Venezuela y suministros médicos en Costa Rica, se tienen casos en el que la competitividad no se basa en recursos naturales o humanos abundantes o poco calificados, sino que —entre otros aspectos— se basa en una oferta significativa de personal calificado y en la existencia de instituciones educativas que lo han formado.

En la matriz 3 se destacan algunos rasgos positivos de los climas de negocios de esa minoría de *clusters* latinoamericanos que posee condiciones de competitividad más favorables que las predominantes.

MATRIZ 3.

CARACTERÍSTICAS QUE FAVORECEN LA GENERACIÓN DE VENTAJAS COMPETITIVAS EN LOS CLIMAS DE NEGOCIOS DE UNA MINORÍA DE LOS *CLUSTERS* ESTUDIADOS POR EL CLACDS

| Condiciones de los factores | Condiciones de la demanda | Estrategia, estructura y rivalidad | Industrias de apoyo y relacionadas |
|---|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a tecnologías avanzadas e incluso hay innovaciones importantes dentro del <i>cluster</i> (ejs: café en Costa Rica). • Niveles de inversión significativos en bienes de capital más avanzados (ejs: camarón en Ecuador, madera en Honduras). • Grandes empresas transnacionales con capacidades propias de logística internacional muy desarrolladas (ej: banano en Ecuador). • Casos de turismo ecológico que combinan competitividad con conservación del recurso (ejs: Costa Rica, zona de Roatán en Honduras). • La cercanía a grandes mercados es un factor positivo (ej: turismo en Centroamérica). • El acervo cultural y la riqueza arqueológica constituyen ventajas (ejs: turismo en Guatemala y Honduras). • Recursos humanos calificados e instituciones que los forman (ej: equipos médicos en Costa Rica, tecnología de información en Venezuela) | <ul style="list-style-type: none"> • En casos excepcionales se ha logrado valorizar el recurso natural con la exportación de productos industriales de mayor valor agregado (ejs: los segmentos más sofisticados de las industrias de textiles de algodón y alpaca en Perú). • En algunos servicios turísticos de Centroamérica, como los de hotelería, hay altos niveles de competencia. | <ul style="list-style-type: none"> • Avance incipiente en certificación de calidad ambiental (ej: banano en Ecuador y Costa Rica). • Importantes esfuerzos por reducir el impacto ambiental de las industrias (ejs: café en Costa Rica) o por aprovechar ventajas competitivas basadas en el desempeño ambiental (ejs: café en el Salvador, ecoturismo en Costa Rica). • Hay alguna diversificación de mercados, que en su mayoría siguen siendo de <i>commodities</i> (ej: textiles de algodón en Perú, soya en Bolivia, turismo “boutique” en Costa Rica). | <ul style="list-style-type: none"> • En unos pocos <i>clusters</i> con mayor desarrollo competitivo que la media, hay redes de proveedores locales de insumos, bienes de capital y servicios técnicos (ej: café en Costa Rica). • En algunos <i>clusters</i> hay organizaciones gremiales fuertes y activas (ej: soya en Bolivia). • En Centroamérica al menos, hay una tendencia reciente a la mayor sofisticación de los servicios de logística internacional, con el ingreso de grupos multinacionales. También ha aumentado la eficiencia de las aduanas. |

Fuente: el autor, con base en los análisis de *clusters* del CLACDS.

3.2 Características prevaletientes en las políticas públicas

A continuación se mencionan algunas características prevaletientes en las políticas públicas que afectan más directamente la competitividad de las empresas pertenecientes a los *clusters* analizados por el CLACDS:

- En los últimos años, la estabilidad macroeconómica ha mejorado en la mayoría de los países. En esa medida, han mejorado las condiciones para la competitividad empresarial.
- Continúan siendo frecuentes los enfoques asistencialistas, en los que las negociaciones entre el gobierno y las industrias del *cluster* están centradas en la asignación de subsidios y aranceles. En el largo plazo, estas políticas actúan en contra de la competitividad genuina de las empresas.
- La predominancia de crisis fiscales crónicas frena la construcción de factores productivos creados de carácter público que son esenciales para mejorar el clima de negocios de los *clusters*, como la infraestructura de transportes, de energía y telecomunicaciones, o los sistemas de riego. La dificultad es aún mayor para las inversiones estatales en los factores productivos más especializados, como son los institutos de investigación y desarrollo o los centros de capacitación de recursos calificados.
- Debido a las dificultades fiscales y a la limitada claridad estratégica de los tomadores de decisiones públicas, los apoyos tecnológicos estatales a las industrias son escasos y poco eficientes. Nos referimos a servicios tales como los de asistencia técnica, extensión agrícola, investigación y desarrollo de productos y procesos agroindustriales, y capacitación de mano de obra especializada. El desmantelamiento de los sistemas de investigación y extensión agropecuarios – ocurrido en las últimas dos décadas-- no dio lugar a la creación de nuevas y mejores redes de servicios tecnológicos. Esta situación contrasta con lo que ocurre en los países industrializados.
- A pesar de los avances de los últimos años, continúan siendo débiles las políticas a favor de la competencia. En consecuencia, sigue habiendo condiciones propicias para las prácticas monopolísticas y oligopolísticas que impiden el desarrollo competitivo de las empresas.
- Continúa prevaletiendo la inseguridad jurídica en temas estratégicos para la atracción de inversiones en industrias de valor agregado, tales como la propiedad intelectual, la propiedad de la tierra, y la transparencia y eficiencia en los procesos jurídicos (PNUD, 2000).

- Los gobiernos continúan ajenos a la teoría y las metodologías de desarrollo de *clusters*. Esa carencia conceptual les impide desarrollar políticas microeconómicas dirigidas a mejorar los climas de negocios de los *clusters*.⁸

⁸ En los países desarrollados estas políticas se diferencian de las tradicionales políticas industriales en que no buscan escoger y promover “industrias ganadoras” mediante privilegios especiales, sino que están orientadas a provocar condiciones más propicias para la competitividad empresarial mediante la mejora de los climas de negocios.

4. LA METODOLOGÍA DE PROMOCIÓN DE *CLUSTERS* DEL CLACDS⁹

4.1 Los procesos de promoción de *clusters*

El objetivo de los procesos de promoción de *clusters* del CLACDS es ayudar a mejorar el clima de negocios del país y el del *cluster* en particular, mediante la identificación de las principales limitaciones existentes en el orden político-institucional y en las relaciones existentes dentro de las empresas que componen el *cluster*.

Los procesos comienzan regularmente a partir de una convocatoria a empresarios, instituciones gubernamentales, organizaciones gremiales privadas y otras instituciones relacionadas, en la cual se les presenta la iniciativa, se les explica el proceso, y se les consulta sobre su interés en participar.

Estos procesos se pueden dividir en tres etapas: a) diagnóstico de competitividad, b) *benchmarking*, y c) apoyo a la creación de agendas concertadas y a la implementación de las agendas.

4.2 Diagnóstico de competitividad

Esta etapa comienza con un taller de capacitación metodológica para el diagnóstico competitivo, dirigido a grupos de líderes y otros representantes de los *clusters* a promover. Se invita a empresarios, funcionarios públicos y técnicos de instituciones de apoyo. El propósito es lograr la participación activa de los actores institucionales y empresariales más relevantes durante toda la investigación y durante el resto del proceso.

En el taller, se forman grupos o equipos de trabajo formados. Al terminar el taller, y con la supervisión de un especialista del CLACDS, cada grupo procede a planificar y desarrollar la investigación del diagnóstico con base en la metodología aprendida en el taller. Los temas a diagnosticar son tres: a) posición, definición y composición del *cluster*; b) evaluación de la industria, y c) análisis del clima de negocios.¹⁰

Las preguntas centrales de análisis que guían los estudios de competitividad, se enumeran a continuación.

En relación con la definición del *cluster*:

- ¿Cuáles son los límites del *cluster*

9

¹⁰ Se puede encontrar un detalle exhaustivo del marco que permite analizar la dinámica de la competitividad, y una explicación del proceso y la estructura temática de la investigación en este campo, en Porter (1990).

- ¿Cómo compite el *cluster* en el país?
- ¿Cuáles deben ser las industrias más importantes en las que se debe concentrar el diagnóstico?
- ¿Cuál es la estructura y el papel de las entidades públicas y del sector privado que influyen directamente sobre el *cluster*?

En relación con la posición del *cluster*:

- ¿Cuán importante es el *cluster* desde una perspectiva nacional?
- ¿Cuán fuerte es el *cluster* desde una perspectiva global, y que lo impulsa?
- ¿Cuál es la posición del *cluster* en términos del producto, el cliente y el inversionista?
- ¿Tiene el *cluster* una posición diferenciada bien definida en el mercado global?

En relación con la evaluación de las industrias:

- ¿Cuán competitiva es la industria?
- ¿Cómo es la industria?
- ¿Cuál es el nivel de interrelaciones locales en la industria?
- ¿Cuáles son los participantes clave?
- ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de la industria en cuestión?
- ¿Cuál es el impacto del gobierno en la industria?

En relación con el clima de negocios:

- ¿Cuál es la calidad del ambiente nacional de negocios?
- ¿Cuáles son los puntos clave de influencia para el cambio?
- ¿Cuáles son los problemas críticos por resolver y los obstáculos por superar?
- ¿Cuáles son las posibles soluciones con respecto a medidas en el sector público; y medidas en el sector privado?

4.3 Benchmarking

Como en la etapa anterior, la investigación de *benchmarking* comienza con un taller de capacitación de los equipos de trabajo formados. Ahí se les entrena en una metodología práctica de *benchmarking* diseñada por el INCAE. El resultado de este esfuerzo son los estudios que permiten generar nuevas metas de desempeño para las industrias que componen el *cluster*.

En esta etapa, las tres preguntas centrales que abordan los equipos de investigación son:

- ¿Cuáles son las medidas potenciales para enfrentar los obstáculos clave?
- ¿Cuáles prácticas y políticas de los “*clusters*” en otras regiones pueden servir de modelos para realizar mejoras?
- ¿Cuáles recomendaciones específicas deben ejecutarse para influir en la política pública o en las iniciativas del sector privado?

4.4 Apoyo a la concertación de una agenda y su implementación

La última fase del proceso consiste en el apoyo a los esfuerzos de concertación entre los principales representantes de los actores del *cluster* para generar una agenda estratégica que guíe su desarrollo. Esta etapa es crítica. Más allá de la calidad de los análisis de competitividad, los estudios de *benchmarking*, o la certeza de las recomendaciones presentadas por los equipos de análisis, se requiere de la disposición, el compromiso y la anuencia a la concertación entre los diferentes participantes, para hacer efectivas las recomendaciones surgidas en el seno de los grupos de trabajo que llevaron a cabo la investigación previa.

Para propiciar el ambiente de diálogo y concertación, el CLACDS realiza un tercer taller para formular el plan estratégico para la mejora de la competitividad. Las personas que han estado participando en el proceso previo de investigación y análisis, se preparan en este taller en temas como: a) análisis político; b) procesos de cambio; y c) negociación y diálogo social.

El CLACDS, los equipos de trabajo, y los principales líderes de los sectores público y privado realizan una presentación integral de los resultados de la investigación sobre el *cluster* analizado. Esta presentación incluye los resultados del diagnóstico y el *benchmarking*, y una primera agenda de mejoramiento de las industrias que componen el *cluster*.

De esa reunión surge una agenda revisada que luego es presentada ante foros más amplios y especializados en los que participan los representantes de cada una de las industrias del *cluster* y las instituciones relacionadas con esas industrias. Entonces se comienzan a difundir más ampliamente los hallazgos, se lanza la agenda de trabajo, y se inicia la etapa de formación de comisiones de implementación.

Las comisiones mixtas de implementación están conformadas por funcionarios del gobierno, líderes empresariales, miembros del equipo de analistas y representantes de instituciones. Su propósito es el de revisar los planes incorporados en la agenda de trabajo, completarlos, y ponerlos en marcha.

En esta etapa el CLACDS termina su intervención, salvo cuando se le pida realizar evaluaciones periódicas del proceso con base en los reportes semestrales que deben preparar las comisiones mixtas, como parte de la metodología de trabajo.

5. FACTORES DE ÉXITO DE LAS EXPERIENCIAS DE CLACDS CON CLUSTERS

5.1 Aspectos que guiaron el análisis

Un análisis de la experiencia del CLACDS en la promoción de *clusters* en América Latina, nos permite identificar algunos de los principales factores que inciden en el éxito de esos procesos de promoción y del posterior desarrollo de los *clusters*.

El análisis tomó en cuenta los siguientes elementos:

- En los procesos dirigidos a elevar la capacidad competitiva de los *clusters* distinguimos dos etapas:
 - o La etapa en la que el CLACDS estimula el desarrollo de un *cluster* específico; a esta etapa nos referimos como “el proceso de promoción”.
 - o La etapa posterior a la de promoción, en la cual se espera que los miembros del *cluster* trabajen en la materialización del plan estratégico que se elaboró y se negoció en los talleres participativos que coordina el CLACDS; le llamamos “el proceso de desarrollo”.
- El criterio de éxito principal que hemos considerado es el surgimiento o la intensificación de una dinámica de desarrollo del *cluster*, valorada en términos de los grados de cooperación y acción conjunta de las empresas que lo componen, a partir del momento en que se dio el proceso de promoción.
- El criterio de éxito secundario está relacionado con los logros concretos que –según conocemos– han obtenido esos *clusters* después de la participación del CLACDS. Consideramos que este criterio es importante pero secundario, porque a) las experiencias se han realizado en momentos distintos de un lapso de 7 años y por eso son difíciles de comparar; y porque b) la cooperación entre los componentes del *cluster* es la base para lograr resultados concretos.
- Los factores de éxito son aquellos cuya presencia o ausencia han favorecido u obstaculizado el éxito de las experiencias en las que el CLACDS ha participado; han sido valorados con los criterios antes mencionados.
- En este ejercicio, hemos tomado en cuenta todas las experiencias que hemos podido sistematizar, independientemente del grado de desarrollo competitivo de los *clusters* considerados. Aquí estamos interesados en los factores que han incidido en los avances relativos de los *clusters*, a partir de su situación inicial en el momento de la participación del CLACDS.

Después de una primera sistematización de los factores que identificamos, encontramos que estos actúan en tres momentos distintos. En primer lugar, están los factores que

marcan las condiciones previas al inicio del proceso de promoción; estos pueden ser de carácter nacional o pueden ser específicos del *cluster*. En segundo lugar, están los factores característicos de los procesos de promoción. Y en tercer lugar, están los factores que surgen con posterioridad al proceso de promoción, los cuales inciden sobre las posibilidades de implementar los planes de acción que se concertan y se formulan durante la etapa de promoción.

5.2 Condiciones previas al proceso de promoción

5.2.1. Condiciones nacionales e internacionales previas

5.2.1.1. El entorno económico y político del cluster

La inestabilidad política o económica de un país provoca altos niveles de vulnerabilidad e incertidumbre en las condiciones de funcionamiento de sus empresas. Estas circunstancias desestimulan a los empresarios a pensar y planear en términos del mediano y el largo plazo. Este tipo de situaciones, frecuentes en América Latina, son contraproducentes para motivar a los actores de un *cluster* a dedicar tiempo y recursos a la concepción y la ejecución de acciones cuyos frutos podrían verse al cabo de varios años.

5.2.1.2. La estructura socio cultural del país

En algunos *clusters*, hemos encontrado niveles profundos de incomunicación y prejuicio entre las industrias procesadoras de materias primas agropecuarias y los productores nacionales que proveen esos insumos. Encontramos que esas situaciones son especialmente pronunciadas en países con grandes poblaciones indígenas pobres y con sociedades muy estratificadas social y culturalmente. En muchos *clusters* agroindustriales de esos países, hay históricos y profundos abismos de comunicación entre los productores agropecuarios y los industriales. Estas situaciones dificultan el desarrollo de niveles básicos de confianza y la creación de dinámicas de negociación y trabajo conjunto que involucren a esos actores.

No todos los *clusters* de un país se ven afectados de la misma manera por las condiciones socioculturales nacionales. Estas condiciones pueden variar según la región y según el *cluster*. En Bolivia, por ejemplo, hay marcadas diferencias entre los patrones socioculturales del *cluster* de quinua que se encuentra en la zona del Altiplano, y los del *cluster* de la soya en Santa Cruz de la Sierra. En el primero hay un abismo cultural entre los minifundistas indígenas pobres que cultivan la quinua y los industriales y exportadores que la procesan y la exportan. En el segundo, hay una mayor afinidad cultural y mayores niveles de comunicación entre los empresarios agrícolas que cultivan la soya y los industriales que la procesan.

5.2.1.3. Existencia de programas nacionales de promoción de clusters

En algunos países latinoamericanos, se han creado programas nacionales de competitividad. En el seno de estos programas han surgido muchas iniciativas dirigidas a impulsar el desarrollo de *clusters* específicos. Ejemplos de esas situaciones se encuentran en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, donde –con la participación del CLACDS y en el marco de la ACCDS -- se crearon unos organismos denominados comités o programas nacionales de competitividad. Su función es promover acciones estratégicas que eleven la productividad y la competitividad de las industrias del país. Están conformados por representantes de alto nivel de los sectores público y privado. Una de sus funciones ha sido la de promover experiencias de fortalecimiento de *clusters* específicos. De esos programas, el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) de Guatemala fue el que alcanzó el mayor desarrollo. Recientemente, el Programa Nacional de Competitividad (PNC) de Nicaragua ha hecho avances significativos.

Otro ejemplo destacado es la iniciativa de la Corporación Andina de Fomento (CAF), en el sentido de desarrollar un ambicioso programa de promoción de *clusters* agroindustriales en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. La promoción de esos *clusters* fue encomendada al Centro de Investigación y Desarrollo (CID) de la Universidad de Harvard y al CLACDS. También hay que destacar las acciones de la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI) y del Ministerio de Industrias del Ecuador.

Todos los programas mencionados han generado experiencias valiosas de promoción de *clusters*, en algunas de las cuales ha participado el CLACDS.

5.2.2. Condiciones previas en los clusters

5.2.2.1. El desarrollo de las organizaciones de productores

Un factor positivo es la existencia de organizaciones de productores consolidadas y legitimadas ante sus socios: cámaras empresariales, cooperativas, asociaciones campesinas, etc. Estas organizaciones no necesariamente apoyan de primera entrada los procesos de fortalecimiento de *clusters*; en algunos casos pueden oponerse a ellos. Pero ofrecen varias condiciones iniciales básicas: la existencia de interlocutores legítimos de los distintos actores que conforman el *cluster*, cierto grado de experiencia en ejecución de tareas de interés colectivo, cierta estructura organizacional, y la disponibilidad de líderes experimentados. La Cámara Nacional de Productores de Oleaginosas (CANAPO) de Bolivia es un ejemplo de organizaciones gremiales cuyo considerable desarrollo constituye un factor clave en el desarrollo de los *clusters* que se vinculan con ellas. El CLACDS estableció contacto con ella durante el proyecto de promoción del *cluster* boliviano de soya. Esta cámara no solo representa a sus asociados en las negociaciones con el gobierno, sino que también realiza investigación agropecuaria y brinda asistencia técnica a sus asociados.

5.2.2.2. *El estilo de relación previo entre los actores del cluster*

Una condición negativa y desafortunadamente, muy frecuente en Latinoamérica, es la existencia de esquemas de confrontación y negociación entre los principales actores de los *clusters*, que giran alrededor de conflictos de “suma cero”, es decir, de disputas en las que al final unos ganan y otros pierden. Ejemplos de estas situaciones son las disputas entre productores agrícolas e industriales, o entre productores agrícolas y exportadores, acerca de los precios de productos agrícolas de exportación. Piénsese, por ejemplo, en las negociaciones alrededor del precio al productor del banano en países como Ecuador o Costa Rica. Estas confrontaciones, escenificadas año tras año, profundizan una trayectoria de resentimientos y prejuicios –justificados o no– que dificultan cualquier tipo de acción conjunta alrededor de problemas de interés común que son más bien de “suma positiva”. Es decir, son problemas en cuya resolución todos los actores del *cluster* pueden ganar, independientemente de lo que ocurra, por ejemplo, con las negociaciones sobre precios de materias primas.

Otra condición negativa en la relación entre industriales y productores agropecuarios de un mismo *cluster* ocurre cuando los industriales se han especializado en la fabricación de productos genéricos de bajo valor agregado. Este tipo de estrategia los impulsa a presionar a los productores agropecuarios a reducir sus precios a niveles que no les permiten salir de la pobreza. En estas situaciones, los niveles de confrontación entre actores pueden ser altos y la resistencia para llegar a acuerdos mutuamente beneficiosos también es considerable. Un ejemplo de esta situación se encuentra en el *cluster* de la alpaca en Perú. Una parte de la industria que produce textiles de alpaca está especializada en productos genéricos de bajo valor agregado. Consecuentemente, sus estrategias de abastecimiento de materia prima apuntan a obtener la mayor cantidad de lana al menor precio posible, e independientemente de su calidad.

5.3 Factores propios del proceso de promoción

5.3.1. Relacionados con el *cluster*

5.3.1.1. *La coyuntura por la que pasa el cluster en el proceso de promoción*

En algunas ocasiones, nos ha tocado facilitar una experiencia de desarrollo de un *cluster* en un momento en el que surge una emergencia coyuntural. El resultado ha sido muy negativo: los productores pierden el interés por el proceso, y centran sus energías en la solución de la emergencia. Se pierde entonces la oportunidad para provocar el impulso deseado, y pueden pasar muchos años hasta que se presente una oportunidad similar. Una situación de ese tipo ocurrió en Ecuador, en un proyecto de promoción del *cluster* del camarón de ese país. Repentinamente, llegó al taller la noticia de que se había detectado el virus de la “mancha blanca” y que una considerable proporción de los camarones estaban muriendo. Los empresarios corrieron a sus empresas y el proceso se interrumpió abruptamente.

Algunas de las fuentes coyunturales de distracción son previsible, como los momentos de negociación de precios entre productores y gobierno. Otras son imprevisibles, como la aparición de una plaga en un cultivo, o el cierre repentino del acceso a las exportaciones de una industria del *cluster* en un país importador importante.

5.3.1.2. *El surgimiento de líderes en el proceso*

Uno de los factores más determinantes en el éxito de las experiencias de fortalecimiento de *clusters* es la existencia de líderes capaces de aglutinar y orientar los esfuerzos colectivos de los actores del *cluster*. No nos referimos necesariamente a los dirigentes formales de instituciones u organismos, sino a líderes reales en los cuales se combinen características tales como el carisma, el poder de convocatoria, el compromiso con las tareas planteadas, la legitimidad, y la capacidad de generar confianza y transmitir entusiasmo. No siempre hemos encontrado esta condición, y cuando ha estado presente, la ventaja es evidente. Cuando los líderes surgen y asumen su posición en el proceso de promoción, se potencian las opciones de originar un proceso sostenido de desarrollo del *cluster*. Los investigadores del CLACDS recuerdan que en la promoción del *cluster* de artesanías de cuero en Ecuador, el liderazgo natural de una empresaria del *cluster* fue básico para superar las dificultades de coordinación que se presentaban en el momento inicial. Otro proyecto donde el liderazgo de los participantes fue excepcional es el de tecnología de información en Venezuela; en el proceso de promoción del *cluster*, no sólo participaron activamente los representantes de empresas nacionales que producen software y de sus cámaras, sino también los gerentes y altos ejecutivos de empresas transnacionales como Microsoft, IBM, o Motorola.

5.3.2. **Relacionados con la participación del CLACDS**

5.3.2.1. *La calidad del diagnóstico y el benchmarking*

En el CLACDS nos ha tomado varios años para asimilar, adaptar y afinar el esquema de análisis de *clusters* en países latinoamericanos, y para contar con un equipo de profesionales competentes que realice ese tipo de trabajo. Ha sido claro que la mejora de la calidad del análisis –que incluye las etapas de diagnóstico y *benchmarking*-- incide en una mayor capacidad de orientar las estrategias de fortalecimiento de los *clusters*.

5.3.2.2. *La calidad del taller de planeamiento estratégico*

Los especialistas del CLACDS también tienen una participación decisiva en la organización y orientación de los talleres de planeamiento estratégico, en los cuales se generan las agendas de desarrollo de los *clusters*. Las propuestas incluidas en esas agendas deben tener un adecuado sustento en los análisis realizados, tener una buena orientación estratégica, y reflejar un amplio acuerdo entre los participantes en el taller.

Otra condición vital para el éxito de los talleres es la existencia de un alto nivel de representatividad de los principales actores del *cluster*. Si esto no se logra, el éxito del proceso está comprometido. Por el contrario, un taller altamente representativo de la

estructura del *cluster* favorece grandemente el éxito de las etapas siguientes. La representatividad depende de dos condiciones: el nivel de asistencia al taller y la legitimidad de los participantes. Las organizaciones especializadas en promover el desarrollo de un *cluster*, como el CLACDS, son las principales responsables de lograr una alta representatividad en la asistencia a los talleres. Si el trabajo de preparación del taller se realiza bien, es esperable que la asistencia sea altamente representativa, mientras no ocurra ninguna situación imprevista. Citamos como ejemplo de un taller exitoso al del proyecto de tecnología de información en Venezuela. Ahí participaron más de 80 personas, entre las cuales había representantes de cámaras empresariales, empresas transnacionales, empresas productoras de software, y empresas de capacitación en informática. El plan estratégico surgido de ese taller ha recibido un amplio reconocimiento dentro del cluster y está orientando diversas iniciativas de mejoramiento de su competitividad.

5.3.2.3. La competencia profesional y el compromiso de los facilitadores

En la experiencia del CLACDS, los investigadores que dirigen los diagnósticos son a la vez los facilitadores de los talleres. Esa es una condición importante para que la dinámica de los talleres esté basada en un fuerte conocimiento del *cluster*. En esas circunstancias, los facilitadores deben poseer varias cualidades que no siempre se encuentran en una sola persona: solidez académica, capacidad de comunicar ideas y planteamientos a públicos con diversos niveles de educación formal, capacidad de orientar procesos colectivos de discusión y negociación, y capacidad de proponer y articular propuestas estratégicas.

5.3.2.4. El seguimiento del proceso de desarrollo de los clusters

En aquellos proyectos del CLACDS en los que ha sido posible llevar a cabo una fase de seguimiento de la ejecución de los acuerdos del taller, se han potenciado las opciones de éxito del proceso. Un ejemplo que ilustra esa ventaja ocurrió entre 1996 y 1998 en Costa Rica, cuando se creó una comisión de alto nivel para darle seguimiento a los avances de la agenda de desarrollo de la competitividad del *cluster* de turismo en ese país. Ese proceso surgió precisamente de un proceso de diagnóstico y promoción llevado a cabo por el CLACDS. En las reuniones de seguimiento, a las cuales asistía el mismo Presidente de la República, se generó una considerable y bastante efectiva presión para que las instituciones públicas cumplieran los compromisos establecidos en la mencionada agenda.

5.4 Factores que se manifiestan durante el proceso de implementación de los planes de acción

5.4.1. En el entorno nacional

5.4.1.1. *La disposición y la capacidad de respuesta de entidades públicas y privadas para crear una red de apoyos al cluster*

Nos referimos aquí a la red de apoyos especializados que pueda surgir de instituciones públicas u organizaciones privadas en el momento de desarrollo de los *clusters*. En la medida en que esas entidades asimilen con prontitud el esquema de *clusters* y modifiquen o intensifiquen sus apoyos para enfrentar mejor los problemas identificados, el proceso se verá más beneficiado y aumentará sus opciones de éxito. Un ejemplo de instituciones capaces de brindar apoyos significativos para el desarrollo competitivo de *clusters* basados en recursos naturales lo encontramos en el Centro de Investigación en Tecnología de Alimentos (CITA) de Costa Rica, el cual ha desarrollado varios productos que utilizan el banano de rechazo como materia prima –jugos, purés, chips, fruta deshidratada, etc.-- a partir de los cuales se han creado varias industrias dirigidas al mercado nacional y la exportación.¹¹

Si los empresarios del *cluster* perciben una respuesta positiva considerable de los entes que apoyan su desarrollo, se sentirán más motivados a continuar los esfuerzos de coordinación. Los entes promotores también pueden jugar un papel clave como canalizadores de recursos diversos provenientes del gobierno o de la cooperación internacional. Aún pequeñas cantidades de recursos pueden ser muy importantes para motivar a los miembros del *cluster* a profundizar sus esfuerzos.

5.4.1.2. *Acceso a promotores de clusters nacionales*

El enfoque de *clusters* es nuevo en la región y en muchos aspectos resulta contrario a los esquemas de razonamiento y de acción que prevalecen en las industrias y empresas latinoamericanas. En muchos de los grupos de productores de la región predominan fuertes resistencias a este enfoque que tienen hondas raíces culturales y económicas. En lugar de promover mayor competencia, muchos empresarios latinoamericanos privilegian las estrategias de fijación de precios entre competidores y la búsqueda de subsidios y rentas por parte del gobierno. En lugar de destinar recursos a programas conjuntos de capacitación o de asistencia técnica, muchos empresarios continúan sosteniendo que esas tareas son únicamente del gobierno. En lugar de coordinar con empresas competidoras, proveedoras o compradoras para resolver problemas comunes, muchos empresarios practican la desconfianza y la incomunicación.

¹¹ Recientemente ha empezado a operar en Costa Rica un esquema de apoyo coordinado de varias instituciones públicas al *cluster* de producción de equipos médicos. Esta iniciativa constituye un ejemplo de coordinación de apoyos gubernamentales al desarrollo de *clusters* específicos.

En este contexto, es preciso que los empresarios que participan en procesos de fortalecimiento de *clusters* se vean expuestos de manera reiterada y periódica a la discusión con especialistas en promoción de *clusters* y a la asesoría de esos especialistas en tareas concretas. De esa forma, hay más opciones de que los empresarios asimilen gradualmente los conceptos básicos del enfoque, aumenten la consciencia de sus beneficios, y lo practiquen más decididamente. Tal labor de asesoría no puede ser llevada a cabo por los especialistas extranjeros como los del CLACDS que se limitan a apoyar en el inicio del proceso. Por eso, en aquellos países donde los dirigentes de los *clusters* sometidos a procesos de fortalecimiento pueden contar con el apoyo constante de especialistas nacionales, las opciones de éxito se amplían.

5.4.1.3. *Capacitación en el enfoque de clusters*

Lo expuesto en el punto anterior conduce a una conclusión bastante obvia: es preciso formar muchos especialistas en promoción de *clusters*. Y además, es preciso introducir la enseñanza sobre el enfoque de *clusters* en los programas regulares de carreras profesionales como las de administración de negocios, economía empresarial o ingeniería industrial. De esta forma, habrá mejores condiciones para el éxito futuro de experiencias como las que aquí se analizan.

5.4.2. **Dentro de los *clusters***

5.4.2.1. *Niveles iniciales de motivación, conocimiento y dirección estratégica*

Las actividades de diagnóstico, *benchmarking* y planeamiento estratégico que se llevan a cabo durante los procesos de promoción que coordina el CLACDS están hechas para provocar al menos cuatro tipos de efectos en los miembros del *cluster*:

- Un conocimiento básico del enfoque de *clusters* y de su utilidad
- Un alto grado de motivación para emprender un proceso de desarrollo del *cluster*
- Un plan estratégico para guiar los esfuerzos colectivos del *cluster*
- Un nivel de acuerdo considerable sobre el plan a seguir
- Un mínimo de apertura a la coordinación y a la negociación entre los miembros del *cluster*

Conforme estos efectos sean más positivos e intensos, habrá una fuerza inicial mayor para impulsar el proceso de desarrollo del *cluster*.

5.4.2.2. *Consolidación de un liderazgo constructivo dentro del cluster*

El esquema de liderazgo empresarial durante la etapa de arranque del proceso de fortalecimiento de un *cluster* puede decaer rápidamente. Cuando así ocurre, el proceso no tiene perspectivas de éxito. Para que se cree y se profundice una dinámica transformadora, es preciso que haya un esquema de liderazgo legítimo, constructivo y

constante que impulse y oriente el proceso. En la experiencia del CLACDS con el *cluster* de soya en Bolivia, las condiciones favorables del liderazgo empresarial hicieron posible que apenas dos meses después de la realización del taller se lograra firmar el Acuerdo Nacional de Competitividad en el Sector de la Soya, entre el gobierno y los representantes del *cluster*.

5.4.2.3. Logro de resultados estimulantes en un plazo corto

Si los dirigentes de un proceso de fortalecimiento de *clusters* logran generar algunos resultados valiosos en un lapso relativamente corto después del inicio del proceso, se verán motivados a continuar sus esfuerzos. Por ello, se ha notado que es conveniente que los planes estratégicos que surgen de los talleres organizados por el CLACDS logren identificar y proponer algunas tareas de fácil ejecución y alta probabilidad de éxito en plazos cortos. Un ejemplo de resultados en el corto plazo ocurrió después de la promoción del *cluster* de pesca de El Salvador en el año 1999. Poco después de la finalización de los apoyos del CLACDS, los representantes de la cámara de pescadores (CAMPAC) lograron revertir la decisión de algunos bancos del país en el sentido de suspender los préstamos para esa actividad. Con ese propósito, mostraron a los bancos los resultados del estudio de *benchmarking* sobre la pesca en Perú, en el cual se evidenciaba que los bancos de ese país mantenían líneas de crédito para la pesca, con condiciones menos estrictas que los bancos salvadoreños. En el proyecto de tecnología de información en Venezuela, también se lograron varios resultados valiosos en plazos cortos, de los cuales citamos los siguientes: i) se creó un portal de internet para divulgar los productos de la industria venezolana del software; ii) se empezó la formación de una red de organizaciones que capacitan profesionales en informática para las empresas de software; y iii) se empezó un contacto formal entre las empresas de software y las organizaciones que promueven la informatización de las pequeñas y medianas empresas de Venezuela.

5.4.2.4. Apertura de espacios para la negociación de “suma positiva”

En países como los latinoamericanos, la aplicación del enfoque de *clusters* supone la apertura de un espacio de coordinación y negociación entre los actores de los *clusters*, alrededor de problemas comunes cuya solución beneficia a todos los actores. Algunos de estos problemas comunes son las necesidades de mejor infraestructura pública de transporte o almacenamiento en el entorno geográfico de un *cluster*, el acceso a programas de crédito más apropiados, el desarrollo de sistemas de certificación de calidad, o la creación de servicios especializados de capacitación o de investigación y desarrollo tecnológico. A las negociaciones entre actores de un *cluster* que llevan a definir ese tipo de tareas se les puede llamar de “suma positiva”, porque en sus resultados no hay ganadores y perdedores, sino que todos ganan en alguna medida.

Los esquemas de relación tradicionales dentro de los *clusters* latinoamericanos se centran en negociaciones tipo “suma cero” que giran alrededor de precios o subsidios. Son relaciones a menudo muy conflictivas, poco equitativas y basadas en la desconfianza. En la medida en que los miembros de un *cluster* logren separarse un poco de estos estilos de relación para abrir más espacio a las acciones tipo “suma

positiva”, habrá mayores opciones para el éxito de los procesos de fortalecimiento de *clusters*.

En el *cluster* de maíz de Ecuador se dio una experiencia que ilustra las ventajas de abrir espacios para la negociación de tipo “suma positiva”. Por años, los productores de maíz y los avicultores de ese *cluster* han estado enfrentados alrededor del tema del precio del grano: a los productores les interesa mantener los subsidios en el precio; los avicultores preferirían eliminar el subsidio para reducir los costos del maíz que usan como insumo. En el taller que coordinó el CLACDS, los avicultores hicieron una variante en su estrategia. Conscientes de que las condiciones políticas no son favorables para eliminar los subsidios, optaron por proponer a los productores una estrategia para aumentar la productividad en el cultivo. Con ese propósito, los avicultores están dando asistencia técnica a los productores. Esta estrategia surgió del estudio de *benchmarking* sobre el cultivo de maíz en Brasil.¹²

5.4.2.5. Consolidación de una cultura de cooperación

Los procesos de fortalecimiento de *clusters* requieren de una cultura de cooperación particular, caracterizada por un grado importante de confianza básica, por un espíritu constructivo y participativo, por la disposición a negociar y ceder, por la claridad sobre los beneficios a obtener del proceso, y por la disposición a invertir esfuerzos y recursos en proyectos colectivos. Un mayor y más acelerado desarrollo de esta cultura de cooperación abrirá mayores posibilidades de avance y de éxito en los procesos que aquí nos interesan.

Hay que aclarar, eso sí, que el tipo de cooperación que el CLACDS promueve dentro de un enfoque de *clusters* no tiene nada que ver con la colusión entre las empresas de una industria para fijar precios y generar rentas oligopólicas. Por el contrario, el enfoque de *clusters* promueve una combinación entre una competencia cada vez más intensa dentro las industrias y una cooperación, también intensa, entre competidores y con industrias vinculadas y de apoyo, para mejorar las condiciones generales de productividad en el *cluster*.

5.4.2.6. Creación de una organización estable para promover el cluster

Los procesos de fortalecimiento de *clusters* conducen a la creación de formas de coordinación entre todas las industrias y organizaciones que conforman un *cluster*. Con el tiempo, los comités de coordinación de acciones para el fortalecimiento de *clusters* podrían dar lugar a organizaciones más complejas, como ha ocurrido en países industrializados. Ese tipo de organizaciones contrasta con las tradicionales cámaras empresariales que suelen estar agrupar únicamente a las empresas de una industria o sector. Sin embargo, estas organizaciones no tienen por qué sustituir o desplazar a las cámaras tradicionales, sino que más bien pueden facilitar y potenciar sus labores. Las opciones de cooperación entre miembros de un *cluster* son muchas, y pueden incluir

¹² El maíz en Ecuador no es competitivo en términos internacionales, y no es fácil que llegue a serlo en el futuro. En ese contexto, una estrategia de aumento de productividad como la mencionada entraña el riesgo de alentar falsas esperanzas sobre el futuro de la actividad. En algunos casos, tal tipo de estrategias pueden ser útiles para facilitar la transición de grupos de agricultores hacia actividades más rentables.

vínculos diversos y complejos con los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, y los mercados externos.

En la matriz 3 se presenta un resumen del conjunto de factores que inciden en el éxito de los procesos de desarrollo de *clusters*.

MATRIZ 3.

ESQUEMA DE LOS FACTORES DE ÉXITO DEL DESARROLLO DE *CLUSTERS* SEGÚN LA EXPERIENCIA DEL CLACDS

| Condiciones previas al proceso | En el proceso de promoción | En el proceso de implementación del plan de acción |
|---|---|---|
| <p><u>En el ámbito nacional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Entorno económico y político Estructura socio cultural Existencia de programas nacionales de <i>clusters</i> | <p><u>En la participación del CLACDS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Calidad del diagnóstico y el <i>benchmarking</i> Calidad de los talleres de planeamiento estratégico Capacidad y compromiso de los facilitadores Seguimiento del proceso | <p><u>En el ámbito nacional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Apoyos públicos y privados Disponibilidad de promotores de <i>clusters</i> Capacitación de promotores |
| <p><u>En el cluster</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo alcanzado por organizaciones de productores Estilo de relación entre los actores del <i>cluster</i> | <p><u>En el cluster</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Coyuntura del <i>cluster</i> en el momento de la promoción Surgimiento de líderes en el período de promoción | <p><u>En el cluster</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Motivación y sentido estratégico surgidos del proceso de promoción Consolidación del liderazgo Resultados estimulantes en corto plazo Más negociación “suma positiva” Cultura de cooperación Organización especializada en promover el <i>cluster</i> |

Fuente: El autor

5.5 La importancia relativa de los distintos tipos de factores

No todos los tipos de factores que se han mencionado inciden con la misma intensidad o de la misma manera sobre el éxito de los procesos de desarrollo de los *clusters*. A continuación nos referimos a los tipos de efectos que producen en esos procesos.

5.5.1. Efectos de las condiciones previas

Los factores que se presentan como condiciones previas tienen dos tipos de efectos:

- Restringen los niveles de desarrollo competitivo a los que pueden llegar los *clusters* de un país.
- Fortalecen o debilitan las fuerzas de desarrollo competitivo que se generan dentro de los *clusters*

Esos efectos son producidos por los factores que están presentes en el entorno nacional y por los que forman parte de las condiciones originales de los *clusters*.

Los factores nacionales, sean de tipo macroeconómico, sociocultural o institucional, inciden en la calidad de los climas de negocios, y esta a su vez determina las opciones de desarrollo competitivo de los *clusters*. Por ejemplo, en un entorno nacional que carezca de un buen sistema de educación general y especializada y de una red de servicios tecnológicos especializados, será muy difícil que lleguen a desarrollarse *clusters* con patrones de competitividad basados en la inversión y será imposible aspirar a alcanzar un estado competitivo basado en la innovación.¹³

Las limitaciones de esos factores nacionales no solo inciden negativamente sobre las opciones de auge competitivo de un *cluster*. También desestimulan los esfuerzos internos de los miembros del *cluster* para mejorar sus condiciones de competitividad. En ese sentido, las condiciones externas más negativas son la inestabilidad macroeconómica y la desigualdad social extrema. Como dijimos anteriormente, esas condiciones introducen vulnerabilidades e incertidumbres en las empresas que les producen impedimentos y desestímulos para invertir en esfuerzos conjuntos de mediano y largo plazo.

En cuanto a las condiciones previas de los *clusters* hay que decir que un escaso desarrollo de las capacidades de asociación y cooperación entre sus empresas y sus empresarios, y un alto nivel histórico de conflicto entre las industrias que los componen, son dos factores que limitan y desincentivan las acciones cooperativas entre los actores del *cluster*.

¹³ Sobre los estadios del desarrollo competitivo, véase Porter (1990: 545 y ss).

5.5.2. Efectos de los factores ubicados en el proceso de promoción

Los factores que se localizan en la fase de promoción contribuyen a generar un estímulo inicial para arrancar el proceso de desarrollo. Se puede decir que una etapa de promoción exitosa es como una especie de fuerza detonadora del proceso. Como se dijo anteriormente, este impulso incluye los componentes de motivación, conocimiento, dirección estratégica, acuerdos básicos, y apertura a la coordinación.

En buena medida, los factores de éxito en la fase de promoción dependen de las organizaciones facilitadoras como el CLACDS. Estas organizaciones no sólo tienen la responsabilidad de realizar sus actividades de diagnóstico, *benchmarking*, y facilitación de acuerdos con una alta calidad, sino que además deben tratar de programar el proceso de promoción en un momento en el que no se espere ninguna distracción coyuntural, de seleccionar una lista de participantes en los talleres de planeamiento estratégico que sea altamente representativa de la estructura del *cluster*, y de tratar de incluir en esa lista a los principales líderes del *cluster*. Esos factores también dependen de las condiciones previas que existen en el *cluster*, como por ejemplo el nivel de desarrollo de las organizaciones de productores. Y dependen también de otros tipos de circunstancias que pueden afectar la convocatoria a los talleres o la disposición a involucrarse en el proceso que muestren los participantes en un momento específico.

Cuando el proceso de promoción fracasa por alguna razón, no sólo se pierde la oportunidad de iniciar una experiencia de desarrollo estratégico del *cluster* en el momento en que la promoción se dio. También se corre el riesgo de generar un descrédito del enfoque de *clusters* ante los miembros del *cluster* involucrado. Si eso ocurre, se comprometen las posibilidades de generar un nuevo proceso de promoción en el futuro. Conviene tener presente, entonces, que las experiencias de promoción de *clusters* tienen un alto costo de oportunidad.

5.5.3. Efectos de los factores característicos del proceso de desarrollo

En el proceso de desarrollo del *cluster*, hay dos tipos de factores que generan efectos distintos sobre el avance competitivo. Los factores que residen en el ámbito nacional crean condiciones más o menos propicias para que los *clusters* generen sus fuerzas transformadoras internas. Pero los factores internos de los *clusters* son, en realidad, las fuerzas transformadoras principales de los procesos de mejora de condiciones competitivas. Cuando se trata de llevar adelante un proceso de ese tipo, ningún actor externo puede sustituir el esfuerzo coordinado y sistemático de las empresas y los empresarios. Y en particular, el peso decisivo de ese esfuerzo le corresponde de manera indelegable a los empresarios y las empresas de las industrias centrales del *cluster*.

En la matriz 4 se resumen los principales efectos que derivan de los tipos de factores de éxito que se han mencionado.

MATRIZ 4.

EFFECTOS DE LOS FACTORES DE ÉXITO DEL DESARROLLO DE *CLUSTERS*, EN CADA UNO DE LOS TRES MOMENTOS EN LOS QUE SE PRESENTAN

| Condiciones previas al proceso | En el proceso de promoción | En el proceso de desarrollo |
|---|--|---|
| <p>Estos factores provocan dos tipos de efectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Restringen o amplían los niveles de desarrollo competitivo a los que se podría aspirar para el <i>cluster</i>. • Fortalecen o debilitan las fuerzas de desarrollo competitivo que se generan dentro del <i>cluster</i>. | <p>Estos factores generan un estímulo inicial para arrancar el proceso de desarrollo del <i>cluster</i>.</p> | <p><u>En el ámbito nacional</u></p> <p>Estos factores generan condiciones propicias o contraproducentes para que los <i>clusters</i> desplieguen sus fuerzas transformadoras.</p> |
| | | <p><u>En el cluster</u></p> <p>Dentro de los mismos <i>clusters</i> es donde se encuentran las fuerzas transformadoras principales de los procesos que conducen a su mejora competitiva.</p> |

Fuente: El autor

En síntesis, podemos precisar los siguientes efectos que provocan los factores de éxito que hemos analizado, en los procesos de fortalecimiento de los *clusters*:

- Los factores de éxito ubicados en las condiciones previas delimitan las condiciones objetivas (clima de negocios) y subjetivas (motivación para hacer mejoras) del desarrollo de los *clusters*. Cuando son muy negativos, las opciones de éxito de los procesos de desarrollo de *clusters* son casi inexistentes. Cuando son positivos, favorecen pero no aseguran el éxito de esos procesos.
- Los factores propios del proceso de promoción generan el impulso inicial de la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo del *cluster*. Cuando no se llegan a dar —y recordando que estamos pensando en el contexto latinoamericano— las opciones de éxito de iniciar una estrategia de desarrollo competitivo bajo el enfoque de *cluster* son inexistentes en la gran mayoría de los casos, pues ese enfoque aún está muy lejos de constituir el referente conceptual y estratégico de los empresarios de la región. Si los factores actúan positivamente, se potencia el impulso inicial del proceso, pero esto por sí solo no asegura el éxito en la etapa de desarrollo.

- Cuando los factores nacionales que se presentan en el proceso de desarrollo ofrecen condiciones favorables, pueden facilitar ese proceso y ampliar sus opciones de éxito. Su ausencia o su débil presencia restringe los niveles de logro a obtener y hace más difícil el éxito, pero no lo impide. Y si estos factores están relativamente desarrollados, las tareas de desarrollo del *cluster* se facilitan notablemente.
- Los factores característicos del *cluster* que se manifiestan en el proceso de desarrollo constituyen el motor principal e insustituible de ese proceso. Cuando la fuerza transformadora que surge de estos factores es inexistente o débil, no hay posibilidades de éxito. Por el contrario, cuando estos factores confluyen en una fuerte dinámica de mejora del *cluster* es posible obtener resultados positivos, aún en ausencia de condiciones nacionales favorables, siempre y cuando exista un mínimo de estabilidad macroeconómica y política y de equilibrio social. Eso sí, la magnitud y la velocidad de los avances estará delimitada por las condiciones nacionales – previas y durante el proceso de desarrollo--, y por la situación original del *cluster*.

5.6 Políticas públicas y promoción de *clusters*: algunas notas¹⁴

A la luz de las enseñanzas obtenidas de los programas de promoción de *clusters* en países industrializados, y de la experiencia acumulada por el CLACDS en América Latina, es posible identificar cuatro niveles de apoyo estatal al desarrollo de la competitividad empresarial dentro del enfoque de *clusters*:

- Concertación y ejecución de agendas nacionales de competitividad
- Mejora de los climas nacionales de negocios
- Apoyo a *clusters* específicos
- Apoyo al desarrollo de agendas regionales de competitividad

5.6.1. Agendas nacionales de competitividad

En este nivel, los gobiernos ejercen su función de generadores y catalizadores de orientaciones estratégicas para el desarrollo nacional. En sociedades democráticas, sólo es posible provocar cambios cualitativos en las condiciones nacionales de la competitividad, sobre la base de acuerdos y negociaciones entre los actores que intervienen en esos cambios. De otra forma, la viabilidad política de las agendas se reduciría mucho. En la concertación de esos acuerdos y el impulso de las estrategias resultantes, el gobierno tiene un papel insustituible.

Dentro de este mismo ámbito, hay una tarea gubernamental muy importante: la de asegurar la existencia de una organización específica para concertar, formular y ejecutar los programas nacionales de competitividad. Esta es una tarea compartida con las dirigencias de los sectores empresariales. En algunos países de la región, las funciones mencionadas han sido asumidas por organizaciones existentes, como las promotoras de comercio internacional e inversión extranjera o los ministerios de industrias (ejs: Bolivia, Perú, Ecuador). En otros, se ha optado por crear comités nacionales de competitividad (ejs: Guatemala, El Salvador, Nicaragua).

¹⁴ La principal fuente de información de esta sección es CLACDS/INCAE y HIID (1999: 158).

5.6.2. Mejora de los climas nacionales de negocios

En este nivel de acción, se pueden distinguir al menos seis tareas gubernamentales de gran importancia:

- Mejora del **entorno macroeconómico y político** de la competitividad. Es claro que la estabilidad económica y política es vital para mantener y mejorar las posiciones competitivas de las empresas de un país y en general, para avanzar hacia niveles superiores de desarrollo humano.
- Desarrollo de los **factores básicos y especializados** en los climas de negocios nacionales. Aquí se incluyen las políticas de mantenimiento y construcción de infraestructura física pública, los servicios públicos de salud, educación básica y formación de recursos humanos, la ampliación de las capacidades científicas y tecnológicas, la oferta de información apropiada para las decisiones empresariales, y el desarrollo de fondos de capital de riesgo y de líneas de crédito especializadas en el financiamiento de mejoras tecnológicas.
- Perfeccionamiento de las **reglas e incentivos para la competencia** entre empresas. Nos referimos en particular a aquellas disposiciones gubernamentales que son necesarias para estimular la productividad y la inversión. Entre ellas, se encuentran las políticas que promueven la competencia leal entre empresas, los cambios en las leyes tributarias que favorezcan la inversión, la simplificación de los trámites requeridos para crear nuevas empresas o hacer nuevas inversiones, y los mecanismos de estímulo a la innovación.
- Mejoramiento de las **condiciones de seguridad jurídica**. Aquí se incluyen aquellas mejoras en los sistemas jurídicos que aseguren condiciones más predecibles, más justas y más transparentes para la operación de las empresas y para la inversión nacional y extranjera. Entre ellas, destacan las que conducen a mejorar los regímenes de propiedad de la tierra, a respetar los derechos de propiedad intelectual, a crear mejores condiciones de seguridad ciudadana, y a contar con procesos jurídicos transparentes, equitativos y expeditos.
- Un marco propicio para elevar el **desempeño ambiental**. Esta área de acción incluye tareas propias de las otras áreas. Es especialmente trascendente para aquellas actividades económicas basadas directamente en recursos naturales. Nos referimos, por ejemplo a las normas que propicien que los precios de los bienes y servicios basados en recursos naturales reflejen su costo social y ambiental, a la aplicación de estándares internacionales sobre contaminación ambiental, y a la provisión de apoyos que faciliten que los atributos ambientales positivos de las empresas deriven en ventajas competitivas (certificación ambiental, fondos ambientales, apoyos tecnológicos, etc.).
- Estímulo de la sofisticación y el nivel de exigencia de los **consumidores**. En este campo, se incluye el desarrollo y la modernización de los marcos legales e institucionales de protección al consumidor, los marcos regulatorios orientados a asegurar altos estándares de calidad de bienes y servicios en sectores específicos, y

al uso del poder de compra del Estado para generar una demanda exigente por los productos que este adquiere.

5.6.3. Apoyo al desarrollo de agendas regionales de competitividad

Las políticas de desarrollo de los factores básicos y especializados pueden ser enfocadas en una región específica de un país, con el propósito de hacer un esfuerzo concentrado para mejorar el clima de negocios de las empresas ubicadas en esa región. Cuando se aplican en el nivel regional, los programas de competitividad pueden contribuir a acelerar el desarrollo de aquellos factores productivos que son críticos para la competitividad del conjunto de las actividades productivas de una región. Los programas de desarrollo competitivo regional pueden involucrar la acción coordinada de los gobiernos locales y las instituciones del gobierno central que tienen presencia en la región. Si estos programas se diseñan y se ejecutan adecuadamente, pueden aportar las ventajas analíticas y estratégicas del enfoque de *clusters* a los planes de desarrollo regional o rural. Un ejemplo de este tipo de iniciativas fue el proyecto de desarrollo competitivo del Valle de Comayagua, en Honduras, que fue diseñado por el CLACDS para el gobierno de ese país, en el contexto de la ACCDS.

5.6.4. Apoyo a clusters específicos

Además de las acciones gubernamentales que tienden a mejorar el clima de negocios de todas las empresas de un país, están aquellas que se dirigen a facilitar el desarrollo de *clusters* específicos. Las acciones de este tipo no deberían orientarse a beneficiar a ciertos grupos empresariales en detrimento de otros, sino a ayudarle a las empresas de los *clusters* a aprovechar oportunidades competitivas que están a su alcance. Entre ellas, se encuentran las siguientes:

- Apoyo a la identificación de ventajas competitivas y a la formulación de agendas de competitividad por *cluster*.
- Promoción selectiva de inversión extranjera directa en áreas de especial interés para ciertos *clusters*.
- Desarrollo de una oferta de recursos humanos y de servicios tecnológicos con los grados de especialización que el *cluster* requiere.
- Reducción de reglamentaciones innecesarias o ineficientes.

No todos los apoyos gubernamentales a *clusters* específicos implican la asignación de nuevos recursos a las instituciones que los podrían brindar; en muchos casos, los apoyos se pueden generar con la reorientación de recursos institucionales previamente asignados.

6. CONCLUSIONES

El objetivo central de los proyectos de promoción de *clusters* que lleva a cabo el CLACDS consiste en propiciar un proceso de concertación y coordinación entre los representantes de empresas y organizaciones que constituyen un *cluster*, para diseñar y poner en práctica un plan estratégico dirigido a mejorar un conjunto de condiciones de competitividad que forman parte del clima de negocios del *cluster* y que, en ese tanto, afectan a todas las empresas que lo conforman.

Los proyectos del CLACDS en esta área de trabajo han incluido a *clusters* con muy diversos niveles de competitividad. Han abarcado desde *clusters* con industrias que ocupan posiciones competitivas claramente desventajosas en sus respectivos mercados hasta *clusters* con industrias muy competitivas en mercados internacionales. El modelo de promoción de *clusters* que se ha aplicado ha mostrado su utilidad en unos y otros casos, debido a que está diseñado para estimular procesos de mejora de los climas de negocios a partir de muy diversas situaciones originales. La experiencia del CLACDS en la aplicación de este modelo confirma que aún en *clusters* con climas de negocios poco propicios para el aumento de la productividad, es posible generar procesos de mejora relativa de sus condiciones para la competitividad.

La fuerza principal y decisiva de los cambios que promueven los proyectos del CLACDS reside en la capacidad de concretar acciones concertadas y coordinadas que poseen los miembros de los *clusters*. En buena medida, el éxito de los proyectos del CLACDS reside en contribuir a que esas fuerzas internas de cambio afloren, se potencien y se expresen en acciones concretas. Al apuntar en ese sentido, no se desconoce que las posibilidades de desarrollo de los *clusters* están determinadas por su trayectoria pasada y por las fuerzas económicas, políticas y culturales del entorno nacional e internacional. Teniendo esto presente, se toma en cuenta que --en medio de las restricciones externas de cada caso-- existen opciones para la mejora competitiva del *cluster* que pueden ser materializadas a partir de un aumento en la capacidad de liderazgo, de coordinación y de organización de los actores del *cluster*. Los proyectos del CLACDS buscan aumentar esas capacidades internas y orientarlas hacia la conquista de las opciones de mejora competitiva que están a su alcance. Se aspira además a que, si los procesos de mejora interna se vuelven sistemáticos y sostenibles, los cambios acumulativos que se provoquen podrían llegar a modificar significativamente algunas de las restricciones externas que existían en la situación original. Tales son los casos en los que la acción organizada de los miembros de un *cluster* logra que los gobiernos mejoren la calidad de la infraestructura pública en su territorio, o logra generar programas de capacitación, de mercadeo internacional, o de mejora tecnológica que aumentan la productividad de sus empresas.

La experiencia adquirida también evidencia que para asegurar el éxito de los proyectos de promoción de *clusters* del CLACDS, no bastan la certeza conceptual ni la calidad metodológica del modelo empleado. Las iniciativas de promoción de *clusters* en América Latina se enfrentan con que en la mayoría de las industrias de la región, los conceptos de *cluster* y de clima de negocios aún son desconocidos. Más aún, la noción de competitividad que acompaña estos conceptos es contraintuitiva para una gran parte de los empresarios latinoamericanos. Lejos de aplicar estrategias para aumentar la

productividad de sus empresas, muchos empresarios concentran sus esfuerzos en la búsqueda de rentas derivadas de incentivos fiscales y otros privilegios. Lejos de buscar nuevas maneras de aumentar el valor agregado –y por tanto, el precio-- de los productos de exportación, muchos industriales mantienen sus estrategias competitivas basadas en la exportación de bienes poco procesados a bajos precios y consecuentemente, en la pobre remuneración de los recursos naturales y humanos que consumen sus industrias. Lejos de propiciar la coordinación con otros empresarios del *cluster* para resolver problemas de interés común, muchos empresarios mantienen únicamente relaciones conflictivas con el resto del *cluster*.

Para que cantidades crecientes de empresarios latinoamericanos adopten el enfoque de *clusters* y se abran a la posibilidad de impulsar procesos sistemáticos de desarrollo competitivo en sus empresas y en sus industrias, es preciso que realicen un verdadero cambio sustancial con respecto a su estilo tradicional de hacer negocios. Ese cambio pasa por una modificación gradual de la cultura empresarial y de las estrategias competitivas. Tales transformaciones pueden ser estimuladas y aceleradas cuando las empresas latinoamericanas son sometidas a procesos de análisis periódicos de su desempeño competitivo, a la luz del enfoque de *clusters*. A partir de este tipo de experiencias, muchos empresarios podrán incorporar crecientemente los valores, los conceptos y las estrategias que están detrás de ese enfoque, hasta hacerlos suyos y aplicarlos en sus propias acciones y decisiones empresariales. Si se toma esto en cuenta, es claro que una experiencia aislada de promoción de *clusters* –que usualmente dura un par de meses— no es suficiente para inducir la adopción del enfoque de *clusters* por parte de los empresarios involucrados en esa experiencia. Para dar paso a formas superiores de competitividad empresarial, es necesario acompañar las experiencias de promoción de *clusters* con una secuencia posterior de acciones de asesoría y capacitación. Este tipo de apoyos son indispensables para que los empresarios interesados en transformar sus empresas vayan asimilando y aplicando el enfoque de *clusters* de forma progresiva.

En el contexto de lo explicado, se puede decir que las experiencias que ha desarrollado hasta ahora el CLACDS en el campo de la promoción de *clusters* han permitido generar una novedosa metodología de mejora de la competitividad empresarial que, si bien ha mostrado ya un enorme potencial transformador, se encuentra aún en una etapa de maduración metodológica y práctica.

Bibliografía

- CLACDS/INCAE y HIID. 1999. Centroamérica en el siglo XXI. Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible. Alajuela, Costa Rica.
- Doryan, Eduardo, José Alfredo Sánchez y Guillermo Monge. La competitividad genuina y el bienestar sostenible. En: Trejos, Alberto y Arturo Condo (editores). Competitividad empresarial en Centroamérica. INCAE, CLACDS: Alajuela, Costa Rica.
- Leguizamón, Francisco y Luis Figueroa. 2001. Fomento de *clusters* competitivos en agronegocios. El INCAE y los procesos de desarrollo y fortalecimiento de *clusters*. Alajuela, Costa Rica.
- PNUD. 2000. Acceso a la justicia en Centroamérica: seguridad jurídica e inversión. PNUD: San José, Costa Rica.
- Porter, Michael. 1990. The Competitive Advantage of Nations. The Free Press: Nueva York.
- Trejos, Alberto y Arturo Condo (eds). 2001. El clima para los negocios en Centroamérica: ¿cómo mejorarlo?. INCAE/CLACDS: Alajuela, Costa Rica.
- Trejos, Alberto y Arturo Condo (eds). 2001. Competitividad empresarial en Centroamérica. INCAE/CLACDS: Alajuela, Costa Rica.