

# Clústers: ¿Una iniciativa prometedora?

Nicole Roldán Barraza<sup>1</sup>

---

## SUMARIO:

1. Introducción. 2. Los beneficios de los clústers. 3. Los clústers como una Asociación Pública-Privada. 4. El rol de las instituciones públicas en el desarrollo de clústers. 5. El rol del sector privado en el desarrollo de clústers. 6. Riesgos en el desarrollo de los clústers. 7. Experiencia internacional. 8. Conclusiones.

## PALABRAS CLAVE:

Clúster, Asociación Público-Privada, iniciativa, sinergia, instrumentos de apoyo, incentivos, evaluación.

## KEYWORDS:

Clúster, Public-private partnerships, initiative, instruments of support, incentives, evaluation.

## RESUMEN:

Los clústers pueden ser vistos como asociaciones público privadas que tienen como principal objetivo el impulsar el desarrollo empresarial para aprovechar las ventajas de operar en conjunto. No obstante, si bien estas asociaciones parecen prometedoras lo cierto es que en la práctica enfrentan importantes retos para alcanzar el éxito. Dichos retos se relacionan principalmente con la capacidad de definir con claridad el rol que le compete a cada agente y coordinar acciones bajo una planificación con miras de largo plazo y objetivos realistas.

## ABSTRACT:

*Clusters can be seen as public-private partnerships which have as a main objective to promote the business development through taking advantage of working as a group. However, while these partnerships look promising the true is that in practice they face important challenges to be successful. These challenges are related mainly with the ability to define clearly the role of each agent and to coordinate actions under a planning with a long-term view and realistic objectives.*

---

<sup>1</sup> Economista, Master in Economics en University College of London, Ingeniera Comercial y Licenciada en Ciencias Económicas de la Universidad de Chile. Nicole trabajó en el Banco Central de Chile, la Fiscalía Nacional de Chile y actualmente es asociada del Estudio Bullard, Falla & Ezcurra.

## 1. Introducción

Recientemente, el Consejo Nacional de Competitividad del Perú ha planteado entre sus metas del año 2013<sup>2</sup> el identificar y priorizar clústers,<sup>3</sup> con el fin de desarrollar estrategias para su desarrollo.

Este tipo de iniciativas no son nuevas y ya han sido llevadas a cabo en varios países de América Latina tomando la forma de asociaciones público privadas<sup>4</sup> en las cuales el Estado facilita recursos y/o infraestructura con el fin de promover la cooperación empresarial a través de la creación de clústers productivos. Pero ¿son prometedoras estas iniciativas?, veamos.

Lo primero que tenemos que tener en claro es que no existe una definición única para clúster. Diversos académicos y políticos han utilizado definiciones que incluyen conceptos tales como: distritos industriales, nuevos espacios industriales, especialización flexible, networking, etc. Esta diversidad de definiciones ha generado cierta ambigüedad y derivado en un debate respecto a cuál es la definición correcta de clúster.<sup>5</sup>

De acuerdo a Porter, un clúster es *“un grupo geográficamente próximo de compañías interconectadas e instituciones asociadas en un campo particular, vinculadas por características comunes y complementarias”*.<sup>6</sup>

La OECD por su parte ha definido al fenómeno de clúster como *“la tendencia de firmas integradas vertical y/o horizontalmente en líneas de negocios relacionadas, a concentrarse geográficamente”*.<sup>7</sup>

El Banco Mundial en tanto ha definido los clústers industriales como *“una aglomeración de compañías, proveedores de servicios e instituciones asociadas en un área en particular. Usualmente se incluyen proveedores financieros, instituciones educacionales y varios niveles de gobierno”*.<sup>8</sup>

Esta imprecisión ha llevado a que algunos autores cataloguen al concepto de clúster como *“amplio y metafórico”*<sup>9</sup>, o bien *“opaco y difuso”*<sup>10</sup> e incluso, *“caótico”*<sup>11</sup>. Asimismo se ha criticado que esta ambigüedad habría sido aprovechada por algunos organismos para modificar y redefinir el concepto de modo de que se adecue a las características del

<sup>2</sup> MEF, “Agenda de Competitividad 2012-2013”, febrero 2012.

<sup>3</sup> Meta 12, Estrategia: *“identificar y priorizar a partir de una metodología adecuada que permita ponderar y priorizar los clusters de mayor potencial competitivo a fin de definir estrategias para impulsarlos”*

<sup>4</sup> Las Asociaciones Público-Privadas son iniciativas de colaboración voluntaria entre diversos actores del sector público (Estado) y del sector privado (no estatal) en la que las partes acuerdan trabajar juntos para lograr un propósito común o emprender tareas específicas, ver OIT.

<sup>5</sup> OECD, “Cluster Policies”, 2010.

<sup>6</sup> PORTER, Michael E. “La Ventaja Competitiva de las Naciones”

<sup>7</sup> OECD, “What are clusters”, CEI Workshop on Clusters,

<sup>8</sup> Banco Mundial, “Clusters for Competitiveness”, 2009

<sup>9</sup> Trends Bussiness Research, DTI, “Bussiness clusters in the UK: A first assessment”, 2001.

<sup>10</sup> Martin, R. y Sunley, P. “Deconstructing Clusters: Chaotic concept or policy panacea?”, *Journal of Economic Geography* 3: 5-35.

<sup>11</sup> Martin, R. y Sunley, P. “Deconstructing Clusters: Chaotic concept or policy panacea?”, *Journal of Economic Geography* 3: 5-35.

análisis que se pretendía llevar a cabo.<sup>12</sup> Ahora, reconociendo esta vaguedad conceptual, lo que sí es posible rescatar es que, en esencia, los clústers son agrupaciones de empresas que buscan beneficiarse de las ventajas de actuar en conjunto.

Asimismo, con una vaga idea del concepto aún podemos asociarlo con algunos ejemplos de clústers mundialmente reconocidos tales como: clústeres de electrónica y computación en Silicon Valey, (Estados Unidos) y en Bangalore, (India); de servicios financieros en The City (Reino Unido) y Wall Street (Estados Unidos); de industria del calzado en Hamburgo, (Brasil) y de microelectrónica en Hsinchu Science Park en Taiwán.

Con esta idea en mente pasemos a revisar los beneficios derivados de los clústers y el rol que tienen los agentes públicos y privados en su desarrollo.

## 2. Los beneficios de los clústers

Ahora cabe preguntarnos, ¿y cuáles son estas ventajas de actuar en conjunto?, o sea ¿cuáles son los beneficios que se derivarían de un clúster?. De acuerdo a la teoría económica, los beneficios de un clúster surgen de la proximidad y contacto entre las firmas relacionadas lo que las llevaría a disminuir costos de transacción y a lograr acciones coordinadas para mejoras en productividad, innovación y especialización. En efecto, entre las ventajas del desarrollo de un clúster se encuentra el aprovechamiento de economías de escala, esto es, la formación de un clúster llevaría a las firmas alcanzar una masa crítica que les permitirá ahorrar costos y alcanzar un mayor crecimiento. Además, las firmas podrían llevar a cabo acciones conjuntas en pos de una meta común<sup>13</sup> como por ejemplo realizar inversiones en innovación y desarrollo, campañas de comercialización internacional, establecimiento de normas de calidad y otras actividades que podrían ser muy costosas para ser llevadas a cabo por una firma de manera individual.

Por otra parte, la cercanía entre las firmas reduce los costos de transportar insumos y facilita la comunicación y negociación. La cercanía también permitiría atraer un número mayor de clientes que aprovechan la ventaja de contar con varias alternativas en un mismo lugar. Asimismo, la continua interacción y competencia entre las empresas en el clúster fomentaría la especialización y la división del trabajo y por ende una mayor productividad.<sup>14</sup>

En definitiva, tal como lo ha resaltado la CEPAL, los clústers permitirían alcanzar un “[...] nivel de eficiencia colectiva que no sería alcanzable de forma aislada e individual por las empresas, excepto a un altísimo costo y considerables inversiones hundidas”.<sup>15</sup>

## 3. Los Clústers como una Asociación Pública–Privada

Los clústers pueden surgir de manera espontánea como una asociación entre privados que intenta aprovechar las sinergias del actuar en conjunto. En efecto, existen diversas teorías que explicarían la aparición de clústers en determinadas zonas geográficas gracias

<sup>12</sup> Martin, R. y Sunley, P. “Deconstructing Clusters: Chaotic concept or policy panacea?”, *Journal of Economic Geography* 3: 5-35.

<sup>13</sup> Ramos, Joseph, “Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos (clústers) en torno a los recursos naturales ¿una estrategia prometedora?, 1999

<sup>14</sup> Ramos, Joseph, “Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos (clústers) en torno a los recursos naturales ¿una estrategia prometedora?, 1999

<sup>15</sup> CEPAL, “Clústers y políticas de articulación productiva en América latina”, 2010.

a encadenamientos hacia atrás y adelante, menores costos de transporte, interacción repetitiva; entre otros. En estos casos el rol del Estado se limitaría a entregar un escenario de negocios claro y predecible y un marco regulatorio adecuado donde fluyan los acuerdos entre privados. En efecto, la mayor parte de los clústers productivos en países desarrollados se dieron sin intervención directa del Estado aunque se debe reconocer que un elemento clave de su éxito fue una complementación institucional pública idónea<sup>16</sup> (principalmente regional).

No obstante, también han surgido iniciativas donde el sector público toma un rol mucho más activo en el desarrollo de los clústers formando asociaciones con los agentes privados. El interés de estas iniciativas se justificaría en acelerar los beneficios que los clústers generan. En otras palabras, la idea de la intervención no es ir en contra de las fuerzas del mercado sino adelantarse a él y lograr clústers con un crecimiento a tasas más aceleradas que lo que se daría en forma espontánea.<sup>17</sup> Además existe un interés especial de los gobiernos por utilizar estas iniciativas para fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas que carecen de recursos para llevar adelante mejoras significativas en su competitividad.

Ahora bien, este tipo de iniciativas no son fáciles de implementar, requieren de una perspectiva de mediano a largo plazo, recursos humanos y financieros y; por sobre todo, una coordinación entre agentes públicos y privados que muchas veces es difícil de lograr. En estas Asociaciones Público Privadas (APP) para el desarrollo de clústers el Estado generalmente aporta recursos financieros e infraestructura, programas de capacitación y apoyo en la creación de redes pero son los agentes privados quienes deben estar conscientes de los potenciales beneficios, identificar necesidades comunes y organizarse para aprovechar el apoyo otorgado.

En efecto, tal como se verá más adelante algunos de los principales problemas en el desarrollo de las iniciativas de clústers es la falta de coordinación entre las instituciones publico-privadas y el escaso convencimiento de las empresas beneficiarias para adoptar en conjunto estrategias de desarrollo competitivo.<sup>18</sup>

#### 4. El rol de las instituciones públicas en el desarrollo de clústers

El rol del sector público en las APP para el desarrollo de clústers consiste en, además de entregar un marco regulatorio transparente y predecible; diseñar y aplicar instrumentos de incentivo que permitan resolver ciertas fallas de mercado (información, financiamiento) que limitan o retrasan el desarrollo de los clústers. De esta forma el Estado pone recursos, capacita y facilita la creación de redes con el objetivo de potenciar el desarrollo de las empresas, las que naturalmente comparten este objetivo.

Los instrumentos de incentivos suelen llevarse a cabo por distintos niveles de gobierno: supra-nacionales (como es el caso de la Unión Europea), nacionales, regionales y locales. A qué nivel deben aplicarse las políticas de incentivo dependerá de varios factores entre los que se encuentran los encadenamientos o efectos indirectos del clúster, los recursos e instrumentos disponibles y la capacidad de diseño y ejecución de las políticas.

<sup>16</sup> Ramos, Joseph, "Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos (clústers) en torno a los recursos naturales ¿una estrategia prometedora?", 1999

<sup>17</sup> Ramos, Joseph, "Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos (clústers) en torno a los recursos naturales ¿una estrategia prometedora?", 1999

<sup>18</sup> CEPAL, "Clústers y políticas de articulación productiva en América latina", 2010.

Asimismo es necesario reconocer que las políticas de incentivo de clúster se enfocan explícita o implícitamente en: zonas geográficas (regiones, ciudades, localidades); sectores (de importancia social, dinámicos, estratégicos, etc.) y actores (pequeñas y medianas firmas, inversionistas extranjeros y nacionales, universidades y centros de investigación, etc.).

Los instrumentos más comunes en el desarrollo de clústers, además de los necesarios para crear su marco regulatorio y facilidades financieras, son aquellos enfocados a reforzar el compromiso entre los distintos actores, la creación de redes y la colaboración para I&D y Comercialización. Entre estos instrumentos se encuentran: desarrollo de marketing para clústers; capacitación especializada; apoyo en las cadenas de distribución, garantía pública para programas y desarrollo de capital de riesgo, entre otros. Un resumen de los principales instrumentos de apoyo e incentivo a los clústers y las metas que estos pretenden alcanzar se encuentra en el cuadro 1.

**Cuadro 1: Metas e Instrumentos de apoyo e incentivo para clústers**

Meta	Instrumento
<b>Comprometer a los actores</b>	
Identificar clústers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar mapas de clústers (cualitativos y cuantitativos)</li> <li>• Buscar facilitadores o intermediadores para identificar firmas que podrían trabajar juntas</li> </ul>
Apoyar la creación de redes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Llevar a cabo reuniones, conferencias, capacitaciones con respecto a clústers</li> <li>• Incentivos financieros para el desarrollo de redes organizacionales</li> <li>• Mapa de relaciones entre empresas de clústers</li> </ul>
<b>Redes de servicios y negocios</b>	
Mejorar capacidad, escala y habilidades de los proveedores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de apoyo a pequeñas empresas</li> <li>• Compras coordinadas</li> <li>• Establecimientos de estándares de calidad</li> <li>• Desarrollar una política general de marketing</li> </ul>
Aumentar lazos externos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de marcas y marketing para clústers y regiones</li> <li>• Asistencia a potenciales inversionistas del clústers</li> <li>• Redes de exportación</li> <li>• Apoyo en el desarrollo de cadena de distribución</li> </ul>
Desarrollo de fuerza de trabajo para industrias estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recopilar y difundir información del mercado del trabajo</li> <li>• Capacitación especializada en universidades</li> <li>• Apoyar redes entre grupos de firmas e instituciones educativas</li> <li>• Oportunidades educativas para atraer estudiantes a la región</li> </ul>
<b>Colaboración en I&amp;D y Comercialización</b>	
Aumentar los lazos entre investigación y las necesidades de las firmas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar proyectos conjuntos entre firmas, universidades y centros de investigación</li> <li>• Reunir actores para facilitar la interacción</li> <li>• Desarrollar programas universitarios</li> <li>• Observatorios técnicos</li> </ul>
Comercialización de la investigación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar apropiados derechos de propiedad intelectual y cumplimiento de normas</li> <li>• Apoyar servicios de transferencia tecnológica</li> </ul>
Acceso al financiamiento por derivados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios de asesoría para operaciones financieras no convencionales</li> <li>• Garantía pública para programas y desarrollo de capital de riesgo</li> <li>• Marco de condiciones que apoyen el desarrollo de capital de riesgo privado</li> </ul>

Fuente: OECD

## 5. El rol del sector privado en el desarrollo de clústers

El rol del sector privado en tanto (inversionistas, empresas y otras organizaciones privadas como universidades, centros de investigación o de fomento empresarial, entre otros) es fundamental en el éxito de los clústers. Sin la participación de los privados las acciones del sector público serán inútiles.

En lo que se refiere a las empresas (proveedores de insumos, fabricantes, distribuidores, etc) el clúster debe constituirse en la forma más eficiente y rentable de producir. Las empresas deben estar convencidas de que ser parte de un clúster es la mejor forma de potenciar su propio desarrollo. Así, el rol que le cabe a las empresas será el de reconocer los potenciales beneficios de actuar en conjunto, identificar las necesidades y oportunidades que tienen en común y organizarse para movilizar recursos. Asimismo, las empresas integrantes del clúster deben ser capaces de reconocer sus ventajas comparativas y especializarse en torno a productos y servicios integrantes del conjunto productivo.

De esta forma en el clúster si bien las empresas compiten entre sí para mantener sus propios clientes individuales, también cooperan para alcanzar niveles de calidad e innovación que les permita ganar nuevos contratos de producción, con productos que demandan cumplir mayores exigencias de calidad, tamaño de pedido, mayores capitales de trabajo, capacidad instaladas, que de forma individual no puede alcanzar ninguno de los integrantes del conjunto productivo.<sup>19</sup>

Este equilibrio entre competencia y cooperación no es fácil de alcanzar ya que exige que las partes tengan claridad de los límites de su cooperación evitando caer en prácticas prohibidas tales como la fijación concertada de precios, presiones a proveedores u otras conductas anticompetitivas.

En los que se refiere a los inversionistas privados su rol no es sólo entregar recursos sino que también aportar con su experiencia y evaluar el desempeño de las firmas del clúster. Los inversionistas también deben estar convencidos de que invertir en el clúster es la mejor alternativa para rentabilizar sus recursos.

En cuanto a las universidades y otros centros de educación técnica su rol es ser la cuna de nuevas ideas y entregar capacitación. Además, las universidades serían las más indicadas para llevar a cabo las evaluaciones y el monitoreo de los clústers, sin perder de vista al sector privado que podría aportar toda su experiencia en este sentido.<sup>20</sup>

## 6. Riesgos en el desarrollo de los clúster

Si bien la teoría económica es clara en destacar las potenciales ventajas de los clústers es importante reconocer que en la práctica existen ciertas dificultades que pueden poner el riesgo la meta de desarrollar un clúster exitoso.

<sup>19</sup> CORPROA, "Cluster una revisión de la Literatura", Serie Alerta y Gestión N°13, 2003

<sup>20</sup> <http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ddpe/noticias/paginas/6/15076/P15076.xml&xsl=/ddpe/tpl/p4f.xsl&base=/ddpe/tpl/top-bottomudit.xsl>

Lo primero es que la APP para el desarrollo de clústers debe ser pensada como una estrategia de mediano a largo plazo siendo realista acerca de las metas que se podrán alcanzar en cada etapa. En efecto, es bastante común que las autoridades y quienes diseñan las políticas de intervención sean ambiguos y pocos realistas con respecto a sus expectativas, las que en la práctica exceden los recursos y potencial de los clústers.

Asimismo, se requiere de un trabajo conjunto entre agentes públicos y privados en donde pueden existir dificultades para coordinar actividades e identificar con claridad cada el rol que le cabe a cada uno de los involucrados. Así por ejemplo, en el caso de Chile y Argentina algunos de los principales problemas en el desarrollo de los clústers ha sido el superar conflictos de larga data interinstitucional y coordinar instituciones y actores públicos relacionados con recursos y programas.<sup>21</sup>

También, la CEPAL ha indicado que la falta de resultados más contundentes en el desarrollo de clústers se puede explicar en parte por la falta de convencimiento y compromiso de parte de las misma empresas parte del clúster: *“el escaso convencimiento de las empresas para concebir sus estrategias para ampliar sus capacidades competitivas propias mediante el desarrollo de ventajas externas como producto de articulaciones e interacciones más sofisticadas que las relacionadas con transacciones comerciales”*.<sup>22</sup>

Por otra parte, si bien los instrumentos presentados en la sección anterior son de aplicación general para el desarrollo de clústers también es necesario reconocer que las políticas de clústers deben adaptarse a las características particulares de la región y el contexto en que estas se aplican. Las políticas de incentivo deben ser flexibles y con instrumentos que se adapten a la diversidad de clústers. Así por ejemplo es muy distinto promover un clúster de microprocesadores que uno de textiles.

Otro factor a considerar es que el éxito de los clúster puede estar determinado no sólo por las políticas aplicadas sino que también por las tendencias globales del sector y su regulación. Igualmente, se debe tener presente que los clústers no deben generarse por la mera intervención del gobierno sino que deben existir argumentos convincentes que lleven a que el gobierno promueva el desarrollo de un clúster. Factores como la existencia de activos privados o públicos, liderazgo, capacidad de organización, innovación e iniciativa de parte de las empresas interesadas en formar un clúster son relevantes al momento de promover políticas de desarrollo.

Otros de los errores en los que generalmente se incurre es exagerar la potencialidad de un clúster realizando inversiones masivas en infraestructura sin que existan actores capacitados para aprovecharlas. Además, muchas veces se cae en el error de desarrollar una excesiva especialización en ciertos sectores o la dependencia a una única firma lo que genera vulnerabilidad ante shocks económicos.

<sup>21</sup> CEPAL, “Clústers y políticas de articulación productiva en América latina”, 2010.

<sup>22</sup> CEPAL, “Clústers y políticas de articulación productiva en América latina”, 2010.

En definitiva, existen importantes riesgos que deben ser considerados al momento de diseñar una política de clúster efectiva. A dicha política debe agregarse una evaluación sistemática que ayuden a identificar los progresos y dificultades de los programas de desarrollo.

En consecuencia, uno de los problemas más comunes de los clústers es que quienes diseñan las políticas de incentivo no diseñan instrumentos de evaluación y seguimiento lo que dificulta la medición de su efecto real.

Qué tan efectivos son los instrumentos para el desarrollo de clúster es aún una pregunta abierta. De acuerdo a (Enright, 2000)<sup>23</sup> "hasta el momento, las políticas parecen tener sólo un moderado impacto en el éxito competitivo de los clústers". Asimismo, (Van der Linde, 2003<sup>24</sup>) indica que no existiría correlación entre la competitividad y la antigüedad del clúster debilitando la hipótesis de que existiría una curva de aprendizaje en ciclo de desarrollo de los clústers.

Por otra parte (Van der Linde, 2003) también encuentra que el factor más importante en el éxito de un clúster es la existencia de insumos y capital humano de alta calidad, especializado y disponible para las firmas, seguido por las condiciones de demanda y la colaboración entre las firmas.

## 7. Experiencia internacional

Recientemente la CEPAL ha preparado un documento que resume la experiencia del desarrollo de clústers en 4 países de la región: Argentina, Brasil, Chile y El Salvador. Observar esta experiencia y recoger las recomendaciones que estos países entregan puede ser importante para potenciar y mejorar el plan de desarrollo de clúster que Perú planea llevar a cabo.

En el caso de **Argentina**, a partir del año 2002 comenzaron a desarrollarse programas de clústers vinculados con el diseño de proyectos de asistencia técnica y financiera de organismos multilaterales de crédito. Dichos programas tenían como foco el desarrollo de las pequeñas empresas y su objetivo era desarrollar diversas formas de interacción y articulación productiva entre agentes privados y públicos vinculados a un aglomerado o cadena productiva.

La evaluación de estos proyectos tuvo resultados positivos relacionados al fortalecimiento de una red interinstitucional no obstante, también se enfrentaron diversos problemas operativos tales como: i) limitado y atrasado acceso a algunos instrumentos de financiamiento de los programas; ii) escasa disponibilidad de recursos humanos capacitados; iii) limitada continuidad en el apoyo para la consolidación de dinámicas asociativas; iv) problemas de comunicación entre los organismos e instituciones con lógicas y culturas diversas; v) elevada segmentación y heterogeneidad de los agentes al interior del clúster y vi) la fragilidad de algunas instituciones públicas y privadas.

<sup>23</sup> Enright, M. "The globalization of competition and the localization of competitive advantage: Policies towards regional clustering", In the globalization of Multinational enterprise activity and Economic Development. End N. Hood & S, Young Mc Millan Press, Basingtoke pp 303-31.

<sup>24</sup> Van Linde, C. "The Demography of Clusters-Findings from the Cluster Meta-Study", 2003.

Entre las recomendaciones que Argentina propone a los organismos que quieren llevar a cabo iniciativas de clúster se tienen: i) dar mayor precisión conceptual a los clústers (el objeto de promoción), ii) evitar sobre valorar los instrumentos y sus resultados esperados; iii) desarrollar capacidades para llevar a cabo los proyecto y iv) llevar a cabo una evaluación y monitoreo constante dando continuidad al proyecto.

En el caso de **Brasil** en tanto, la política de apoyo a aglomeraciones productivas locales (APL) se inició formalmente en el año 2004 bajo la coordinación de un grupo de Trabajo permanente vinculado al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC).

Los APL se caracterizan como una aglomeración de empresas especializadas pertenecientes a un mismo sector productivo (sean proveedores de materias primas, servicios o insumos) e instituciones públicas y privadas que apoyan el desarrollo productivo a través de capacitación, financiamiento o asistencia técnica.

El objetivo de la política de APL es articular los esfuerzos de los diferentes agentes vinculados con la producción local para identificar necesidades y encontrar los mecanismos para darles respuesta. Asimismo, la política de APL definió los criterios de actuación conjunta del gobierno y los privados para el desarrollo de los APL.

De acuerdo a Brasil, uno de los principales problemas de a política de APL es la falta de claridad con respecto al objetivo de estos. Así las políticas de APL han tenido una multiplicidad de objetivos que incluyen desde la reducción de las desigualdades sociales; la innovación tecnológica; aumento de exportaciones, aumento de la competitividad; hasta el aumento de la escolaridad; entre otros. Además muchas veces no existía coherencia con el objetivo de la política y el diseño de esta.

Por otra parte la experiencia de Brasil también indica que es difícil poder medir el impacto de los programas de APL debido a que muchas veces no existen evaluaciones consistentes.

En el caso de **Chile**, si bien han existido programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas desde el año 1992 no existió una formalización de las políticas de clústers pero estas fueron surgiendo a través de una estrategia que combinó varios objetivos tales como desarrollo productivo, descentralización y competitividad, entre otros.

Con el paso del tiempo estas políticas de apoyo a los clústers se fueron consolidando dando origen a una planificación estatal de mediano a largo plazo que tenía como objetivo fortalecer la institucionalidad en las cadenas productivas presentes en un territorio (PTI). Dentro de esta política se buscaba desarrollar alianzas horizontales y de articulación vertical para luego crear una institucionalidad público-privada que sustentara relaciones de cooperación y asistencia financiera.

De acuerdo a la evaluación de Chile, las políticas de apoyo a los clústers lograron el objetivo de disminuir la asimetría de información (sobre financiamiento y capacitación) y también se habría logrado disminuir los costos de transacción a través de acciones colectivas.

En cuanto al objetivo de mejoramiento de productividad se tiene que si bien se estima que existió un aumento de productividad en algunos de los participantes del programa no existen registros históricos que permitan avalar este resultado.

El objetivo de asociarse para alcanzar una mayor escala y acceder a mercados internacionales tuvo poco éxito y es que las empresas chilenas enfrentan problemas de productividad que no siempre se asocian a la escala sino que a problemas de organización, tecnología, capacitación y otros.

Entre los principales problemas que han enfrentado las políticas de clúster en Chile se encuentran: i) la falta de coordinación de las instituciones públicas relacionadas al financiamiento e implementación de los programas; ii) baja participación de los agentes privados en el diseño de las políticas y iii) falta de continuidad de las políticas ante un cambio de gobierno.

De la experiencia chilena se pueden recoger varias recomendaciones tales como: i) hacer explícita y transparente la política de clúster en cuanto a sus objetivos; ii) promover una mayor coordinación y complementación institucional y iii) fomentar la participación de los agentes privados en el diseño y operación de los instrumentos de modo de gradualmente integrarlos a la política de clústers.

En el caso del **El Salvador**, la política de apoyo a los clústers se inició en el año 2000 y hasta la fecha cuenta con cerca de 2000 beneficiarios.

De acuerdo a El Salvador, la política de clústers habría tenido un impacto positivo en la productividad de las empresas no obstante no existe una evaluación de impacto que permita avalarlo. Asimismo, se habrían logrado resultados positivos en cuanto a capacitación y asistencia técnica.

Los principales problemas enfrentados en tanto fueron la falta de coordinación entre el sector público y privado que ha llevado incluso a que algunos proyectos no hayan llegado a ejecutarse.

Otra de las tareas pendientes es lograr una mayor focalización de los programas y la integración regional aprovechando las potencialidades de las distintas regiones del país.

## 8. Conclusiones

La política de incentivo y desarrollo de clúster no es una panacea. Si bien la teoría económica respalda las ventajas del desarrollo de clúster en la práctica existen diversos factores que deben ser tomados en cuenta para una política exitosa. Lo principal es que los agentes públicos y privados comprendan su rol y puedan coordinar sus actividades. Asimismo es necesario evitar conceptos ambiguos y expectativas exageradas. Las APP para clústers sólo serán efectivas si vienen acompañadas por un análisis económico completo que incluya el desarrollo de instrumentos flexibles que se adapten a las particularidades de cada sector, y el desarrollo de vínculos de colaboración y confianza entre los diversos actores. Nada de lo anterior es sencillo y requiere de un sistema de evaluación continuo que ayude a identificar problemas y generar soluciones eficaces.

Recibido: 15/03/2013  
Aprobado: 22/04/2013