

¿PARA QUÉ QUEREMOS CLÚSTERS?

Nicole Roldán Barraza*

¿Qué son los clústers? ¿Cuál es su rol en el mercado? ¿Es necesario identificarlos y promoverlos en el gobierno peruano? Si esto fuera así, ¿qué se debe considerar para un prudente incentivo de clústers en el Perú?

En el presente artículo, la autora intenta resolver dichas interrogantes a partir de la aproximación al concepto de clúster, de sus efectos en la economía, y de la experiencia de otros países, sugiriendo propuestas para las políticas de incentivo y desarrollo de clúster. Así también, y luego de haber desarrollado una larga explicación acerca de los clústers y su efectiva intervención en el mercado, la autora desarrolla sugerencias a fin de hacer efectiva la meta de competitividad planteada por el gobierno peruano para el año 2013.

* Economista de origen chileno. Magíster en Economía por la University College of London. Profesora de Microeconomía II en la Universidad del Pacífico. Asociada del Estudio Bullard, Falla & Ezcurra Abogados.

I. INTRODUCCIÓN

Recientemente, el Consejo Nacional de Competitividad ha planteado entre sus metas del año 2013¹ el identificar y priorizar clústers², con el fin de desarrollar estrategias para su desarrollo.

Pero, ¿Qué son los clústers? ¿Cómo identificarlos y promoverlos? Actualmente no existe definición única y clara para clúster. Diversos académicos y políticos han utilizado definiciones que incluyen conceptos tales como: Distritos industriales, nuevos espacios industriales, especialización flexible, *networking*, etcétera. Esta diversidad de definiciones ha generado cierta ambigüedad y derivado en un debate respecto a cuáles es definición correcta de clúster³.

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”⁴.

The Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) por su parte ha definido al fenómeno de clúster como “la tendencia de firmas integradas vertical y/u horizontalmente en líneas de negocios relacionadas a concentrarse geográficamente”⁵.

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”⁶.

Esta imprecisión ha llevado a que algunos autores cataloguen al concepto de clúster como “amplio y metafórico”⁷, o bien “opaco y difuso”⁸ e incluso “caótico”⁹. 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 análisis que se pretendía llevar a cabo¹⁰.

Ahora, reconociendo la poca claridad conceptual, lo que sí es posible rescatar es que el elemento esencial que distingue a los clústers es que se trata de una agrupación de empresas que buscan beneficiarse de las ventajas de actuar en conjunto.

De la misma forma, con una vaga idea del concepto de clúster aún podemos asociarlo con algunos ejemplos mundialmente reconocidos tales como: Clústers de electrónica y computación en Silicon Valley –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 –Alemania– y de microelectrónica en Hsinchu Science Park en Taiwán.

II. BENEFICIOS DE LOS CLÚSTERS

Ahora cabe preguntarnos, ¿y cuáles son estas ventajas de actuar en conjunto?, es decir ¿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

¹ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS [del Perú]. “Agenda de Competitividad 2012-2013”. Febrero 2012.

² Meta 12. Estrategia: “[I]dentificar y priorizar a partir de una metodología adecuada que permita ponderar y priorizar los clústers de mayor potencial competitivo a fin de definir estrategias para impulsarlos”.

³ THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). “Cluster Policies”. 2010.

⁴ PORTER, Michael. “La Ventaja Competitiva de las Naciones”. Buenos Aires: J. Vergara Editor S.A. 1991.

⁵ THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). “What are clusters”. CEI Workshop on Clusters.

⁶ BANCO MUNDIAL. “Clusters for Competitiveness”. 2009.

⁷ TRENDS BUSSINESS RESEARCH. “Bussiness clusters in the UK: A first assessment”. 2001.

⁸ MARTIN, Ron y Peter SUNLEY. “Deconstructing Clusters: Chaotic concept or policy panacea?”. En: Journal of Economic Geography 3. pp. 5-35.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

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, pues la producción de un mayor volumen permitiría a las firmas reducir sus costos unitarios de producción y generaría que los costos fijos se dividan entre mayor número de unidades. Dicho de una forma más general, la formación de un clúster llevaría a las firmas a alcanzar una masa crítica que les permitirá alcanzar mayores pautas de crecimiento.

Además, las firmas pueden llevar a cabo acciones conjuntas en pos de una meta en común, a fin de no enfrentar los altos costos de manera individual. Por ejemplo, realizar inversiones en innovación y desarrollo, campañas de comercialización internacional, establecimiento de normas de calidad, etcétera¹¹.

Por otra parte, la cercanía entre las firmas reduce los costos de transportar insumos y facilita la comunicación y negociación. La cercanía también permite atraer un número mayor de clientes, quienes 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, división del trabajo y por ende una mayor productividad¹².

En definitiva, tal como lo ha resaltado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante, 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”¹³.

Cabe destacar también que los clústers serían particularmente relevantes para el desarrollo de pequeñas empresas que carecen de recursos y capacidad para adoptar estrategias que les permitan mejorar su competitividad de manera significativa.

III. ¿CÓMO SURGEN LOS CLÚSTERS?

Cabe preguntarnos ahora el cómo se forman estos complejos industriales o clústers y si es posible fomentar su desarrollo.

Existen diversas teorías que explican el surgimiento de clústers de forma natural, entre ellas se encuentra la teoría de localización y geografía económica –North¹⁴, Krugman¹⁵ y Borges Mendez¹⁶–, que indican que la principal fuerza de desarrollo de los clústers es la reducción de los costos de transporte y es por ello que las firmas se concentrarían cerca de recursos naturales o cerca de los mercados a los que abastecen.

Otra teoría es la de los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante –Hirschman¹⁷–, que afirma que cuando un sector alcanza un umbral mínimo hace rentable la inversión en sectores relacionados –sean proveedores o procesadores.

También está la teoría de interacción –Bianchi¹⁸, Bellandi¹⁹ y Dini²⁰–, que considera a la

¹¹ RAMOS, Joseph. “Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos (clústers) en torno a los recursos naturales. ¿una estrategia prometedor?” 1999.

¹² *Ibidem*.

¹³ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). “Clústers y políticas de articulación productiva en América Latina”. 2010.

¹⁴ NORTH, Douglass. “Location theory and regional economic growth”. En: *The Journal of Political Economy* LXIII. Tomo 3. Chicago: The University of Chicago Press. 1955.

¹⁵ KRUGMAN, Paul. “Development, Geography and Economic Theory”. Cambridge: MIT Press. 1997.

¹⁶ BORGES MENDEZ, Ramón. “The new geographical economics, natural resource-based development and some policy challenges for Latin America”. Santiago de Chile: CEPAL. 1997.

¹⁷ HIRSCHMAN, Albert. “A generalized linkage approach to development with special reference to staples”. En: *Essays on Economic Development and Cultural Change in Honor of Bert F. Hoselitz* 25. Chicago: University of Chicago Press. 1977.

¹⁸ BIANCHI, Patrizio. “Competencia dinámica, distritos industriales y, medidas locales”. En: *Industrialización y desarrollo tecnológico* 13. Santiago de Chile: CEPAL. 1992.

¹⁹ BELLANDI, Marco. “El distrito industrial”. En: *Estudios territoriales* 20. Madrid: Ministerio de Fomento. 1996.

²⁰ DINI, Marco. “Capacidad competitiva de las pequeñas empresas italianas. Análisis crítico de la teoría de los distritos industriales en un marco de economía abierta”. En: *Industrialización y desarrollo tecnológico* 13. Santiago de Chile: CEPAL. 1992.

interacción de las empresas como un juego repetido en el cual surgirían lazos de confianza y coordinación que llevarían a la reducción de costos de transacción.

Finalmente, tenemos el modelo de Porter²¹, quien sostiene que la diversidad e intensidad de las interacciones entre empresas competidoras, proveedoras, actividades de apoyo, productores de insumos y otros, determina la formación de complejos productivos.

Ahora bien, si los clústers pueden surgir de manera espontánea, ¿para qué tratar de identificarlos y tratar de promover su desarrollo? La respuesta a esta pregunta se encuentra en los beneficios que los clústers generan. En otras palabras, la idea 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 espontánea²².

Las políticas de clústers buscan hacer más expedito el proceso de desarrollo de un clúster y proveer de una plataforma base sobre la cual crecer en producción e iniciativa²³.

Esta parece ser la idea del gobierno de Perú que ha planteado entre sus metas de competitividad del año 2013: “[I]dentificar y priorizar a partir de una metodología adecuada que permita ponderar y priorizar los clústers de mayor potencial competitivo a fin de definir estrategias para impulsarlos”²⁴.

Así, para llevar a cabo este objetivo se requiere encontrar una metodología que permita identificar de manera sistemática, objetiva y robusta los clústers y su ubicación exacta en el territorio. Es esto lo que se llama mapeado de clústers –*cluster mapping*.

La propuesta parece lógica, sin embargo la ambigüedad del concepto de clúster dificulta la obtención de una metodología objetiva, lo

que a su vez tiene serias implicancias en la efectividad de las políticas de promoción e incentivo.

En efecto, de acuerdo a Rosenfeld “hay tantas definiciones de clústers como número de instituciones que utilizan el término”²⁵, lo que a su vez determina que existan tantas metodologías como conceptos de clústers.

Una revisión de la literatura tampoco ofrece una guía fundamentada para establecer los límites sectoriales y espaciales de un clúster, ni tampoco da señales de la intensidad de los vínculos entre sectores y empresas para considerar que integran un determinado clúster.

Ahora bien, existen algunas metodologías de identificación de clústers y es posible clasificarlas en dos grandes grupos: (i) Métodos que miden el grado de aglomeración económica en cada una de las áreas geográficas consideradas, y (ii) estudios de caso que se basan en entrevistas a los agentes representativos de un clúster.

Dichas metodologías no están exentas de críticas y deben evaluarse de acuerdo a la disponibilidad de información, la complejidad de su implementación y potenciales sesgos en sus resultados.

En cualquier caso, una metodología de identificación de clústers debe observar al menos las tendencias del mercado²⁶, el potencial crecimiento y posibles fallas de mercado²⁷.

Una vez identificados los clústers se debe priorizar su intervención, lo que a su vez requiere identificar al menos tres elementos claves:

- La importancia relativa del sector en el ámbito local y nacional –empleo,

²¹ PORTER, Michael. Op. cit.

²² RAMOS, Joseph. Op. cit.

²³ BANCO MUNDIAL. Op. cit.

²⁴ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Op. cit.

²⁵ ROSENFELD, Stuart. “Bringing business clusters into the mainstream of Economic Development”. *European Planning Studies* 5. 1997. pp. 3-21.

²⁶ CÁMARA DE COMERCIO DE MEDELLÍN [Comunidad Clústers Colombia]. “Identificación Iniciativas Clúster”. http://www.redclustercolombia.com/anexos/documentos/m1_identificacion_iniciativas_cluster.pdf.

²⁷ THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). “What are clusters?”. Op. cit.

ingresos, contribución al Producto Interno Bruto (PIB)–, esto es, identificar los efectos directos del desarrollo del clúster.

- Identificar los insumos y productos relacionados, esto es, identificar los potenciales efectos encadenados del desarrollo del clúster.
- Recursos de crecimiento, competidores externos e internos. Identificar la capacidad de crecimiento y competidores del potencial clúster.

De esta forma, la identificación y priorización de clúster no se limita a identificar industrias y zonas geográficas en las cuales podrían agruparse empresas relacionadas. Un análisis completo requiere de un estudio de las características de la demanda y de los potenciales efectos económicos directos e indirectos. Además, se debe reconocer que cualquier ambigüedad en el concepto de clúster impactará en los resultados de la metodología de detección y en las políticas que se apliquen para fomentar su desarrollo.

IV. MEDIDAS DE INCENTIVO A CLÚSTERS

Las medidas para incentivar el desarrollo de clúster suelen llevarse a cabo por distintos niveles de gobierno: (i) Supranacionales –como es el caso de la Unión Europea–, (ii) nacionales, (iii) regionales, y (iv) 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.

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

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 la comercialización. Entre estos instrumentos se encuentran: (i) Desarrollo de marketing para clústers; (ii) capacitación especializada; (iii) apoyo en las cadenas de distribución, (iv) 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 éstos pretenden alcanzar se encuentra en el cuadro 1.

Cuadro 1: Metas e Instrumentos de apoyo e incentivo para clústers²⁸

META	INSTRUMENTO
COMPROMETER A LOS ACTORES	
Identificar clústers	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar mapas de clústers –cualitativos y cuantitativos– - Buscar facilitadores o intermediadores para identificar firmas que podrían trabajar juntas
Apoyar la creación de redes	<ul style="list-style-type: none"> - Llevar a cabo reuniones, conferencias, capacitaciones con respecto a clústers - Incentivos financieros para el desarrollo de redes organizacionales - Mapa de relaciones entre empresas de clústers
REDES DE SERVICIOS Y NEGOCIOS	
Mejorar capacidad, escala y habilidades de los proveedores	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas de apoyo a pequeñas empresas - Compras coordinadas - Establecimientos de estándares de calidad - Desarrollar una política general de marketing
Aumentar lazos externos	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de marcas y marketing para clústers y regiones - Asistencia a potenciales inversionistas del clústers - Redes de exportación - Apoyo en el desarrollo de cadena de distribución
Desarrollo de fuerza de trabajo para industrias estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> - Recopilar y difundir información del mercado del trabajo - Capacitación especializada en universidades - Apoyar redes entre grupos de firmas e instituciones educativas - Oportunidades educativas para atraer estudiantes a la región

Nicole Roldán Barraza

²⁸ Fuente: The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

COLABORACIÓN EN I&D Y COMERCIALIZACIÓN	
Aumentar los lazos entre investigación y las necesidades de las firmas	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar proyectos conjuntos entre firmas, universidades y centros de investigación - Reunir actores para facilitar la interacción - Desarrollar programas universitarios - Observatorios técnicos
Comercialización de la investigación	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar apropiados derechos de propiedad intelectual y cumplimiento de normas - Apoyar servicios de transferencia tecnológica
Acceso al financiamiento por derivados	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios de asesoría para operaciones financieras no convencionales - Garantía pública para programas y desarrollo de capital de riesgo - Marco de condiciones que apoyen el desarrollo de capital de riesgo privado

V. RIESGOS EN EL DESARROLLO DE LOS CLÚSTERS

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 en riesgo la meta de desarrollar un clúster exitoso. Es bastante común que las autoridades y quienes diseñan las políticas públicas sean ambiguos y poco realistas con respecto a sus expectativas, las que en la práctica exceden los recursos y potencial de los clústers. Asimismo, cuando las políticas de clústers se desarrollan sin una estrategia en mente, están destinadas al fracaso.

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 éstas se aplican. Las políticas de incentivo a clústers 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.

Es necesario advertir que el éxito de los clústers puede estar determinado no sólo por

las políticas aplicadas, sino también por las tendencias globales del sector y su regulación. Asimismo, se debe tener presente que los clústers no deben generarse por la mera intervención del gobierno; 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.

Otro 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. Así también, 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.

Existen importantes riesgos que deben ser considerados al momento de diseñar una política de clúster efectiva. Por ello, es importante que a dicha política se agregue una evaluación sistemática que ayude a identificar los progresos y dificultades de los programas de desarrollo.

En efecto, 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, “hasta el momento, las políticas parecen tener sólo un moderado impacto en el éxito competitivo de los clústers”²⁹. Asimismo, Van der Linde 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 clústers³⁰. Por otra parte, Van der Linde también señala que el factor más importante en el éxito de un clúster es la existencia de

²⁹ ENRIGHT, Michael. “The globalization of competition and the localization of competitive advantage: Policies towards regional clustering”. En: Globalization of Multinational enterprise activity and Economic Development. Basingstoke: N. Hood & S. Young MacMillan Press. pp. 303-331.

³⁰ VAN DER LINDE, Claas. “The Demography of Clusters-Findings from the Cluster Meta-Study”. 2003.

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.

VI. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Recientemente, la CEPAL ha preparado un documento que resume la experiencia del desarrollo de clústers en cuatro 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.

A. Argentina

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.

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 sobrevalorar los instrumentos y sus resultados esperados, (iii) desarrollar capacidades para llevar a cabo los proyectos, y (iv) llevar a cabo una evaluación

y monitoreo constante dando continuidad al proyecto.

B. Brasil

En el caso de Brasil, 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 Apoyo a Aglomeraciones Productivas Locales 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 Apoyo a Aglomeraciones Productivas Locales definió los criterios de actuación conjunta del gobierno y los privados para el desarrollo de los APL.

De acuerdo a la experiencia de Brasil, uno de los principales problemas de la política de APL es la falta de claridad con respecto al objetivo de estos. Así, las políticas de Apoyo a Aglomeraciones Productivas Locales 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 ésta. Por otra parte, la experiencia de Brasil también indica que es difícil poder evaluar el impacto de los programas de Apoyo a Aglomeraciones Productivas Locales debido a que muchas veces no existen evaluaciones consistentes.

C. Chile

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, sino que éstas 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 de 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 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.

D. El Salvador

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 el 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.

VII. 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 las autoridades no formulen sus políticas en conceptos ambiguos y expectativas exageradas. Los programas de desarrollo de clústers sólo serán efectivos si vienen acompañados por un análisis económico completo que incluya el desarrollo de instrumentos flexibles y que se adapten a las particularidades de cada sector, el conocimiento del contexto, potencialidades de crecimiento del clústers, 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.