

## Capítulo I

# La contribución al desarrollo de las aglomeraciones productivas en torno a recursos naturales

### A. Antecedentes del proyecto

En la segunda mitad de la década de 1990, en la CEPAL se formuló la hipótesis de que una de las vías para lograr un desarrollo acelerado en América Latina y el Caribe, región rica en recursos naturales, se basaba precisamente en la explotación de estos. Es decir, la velocidad con que se llegaría al desarrollo dependía de la rapidez con que los agentes económicos aprendieran a industrializar y procesar esas riquezas, así como a desplegar las actividades proveedoras de insumos, de servicios de ingeniería y equipos para tal fin (Ramos, 1998). El paradigma de esta estrategia de desarrollo se buscó en países que hoy son de vanguardia —como Alemania, Australia, Canadá, los Estados Unidos, Nueva Zelanda y los países escandinavos—, cuya economía, sin embargo, se cimentaba hasta hace algo más de un siglo en la explotación de sus recursos naturales. Se pensaba que la experiencia de estas naciones podía servir de ejemplo a América Latina y el Caribe, más que la de los países del sudeste asiático, cuyo acelerado crecimiento, basado inicialmente en la abundancia de recursos humanos de bajo costo, atraía poderosamente la atención de gobiernos y especialistas a principios de los años noventa.

Paralelamente, a mediados de esa década habían irrumpido en el debate sobre el desarrollo los conceptos de ventajas competitivas y de aglomeraciones productivas (*clusters*), a partir del trabajo pionero de Porter (1990). Entretanto, algunos investigadores italianos habían estudiado a

fondo el concepto de distritos industriales —introducido un siglo antes por Alfred Marshall—, al tiempo que autores del ámbito económico o de otras disciplinas exploraban enfoques similares. Los especialistas de la CEPAL se unieron al debate y propusieron un programa de investigación y asistencia técnica que tenía por propósito estudiar el posible desarrollo, en la región, de aglomeraciones productivas basadas en la explotación de los recursos naturales. Con ello se pretendía averiguar no solo el potencial económico de estas agrupaciones, sino también sus eventuales consecuencias sociales y ambientales.

Si bien una economía moderna, diversificada y dinámica como la de los países recién mencionados puede surgir de modo espontáneo a partir de la explotación de los recursos naturales, a impulso fundamentalmente de las fuerzas del mercado, la experiencia demuestra que ello es posible solo después de un largo proceso, que puede tomar incluso siglos. Pese a su riqueza en recursos naturales, en América Latina y el Caribe no se ha alcanzado todavía un patrón satisfactorio de desarrollo, por lo que puede concluirse que, al menos en ella, el surgimiento de una economía de esas características no es un proceso automático.

En este libro se recogen los resultados de un programa de trabajo que involucró a media docena de funcionarios de la CEPAL, apoyados por decenas de consultores externos. En él también se refleja el aprendizaje que significó asesorar a empresarios y funcionarios de gobiernos nacionales y locales a cargo del diseño y ejecución de políticas de desarrollo de aglomeraciones productivas.<sup>1</sup> La reflexión se vio enriquecida por el aporte de cientos de personas que participaron en los numerosos talleres, cursos, seminarios y conferencias organizados por la Comisión sobre esta temática.<sup>2</sup> Todo esto fue posible gracias a la colaboración financiera de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), del Gobierno de los Países Bajos, del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá, y de muchas instituciones públicas y privadas latinoamericanas.

---

<sup>1</sup> Para apoyar el diseño y puesta en marcha de políticas de desarrollo de aglomeraciones productivas, se suscribieron convenios de colaboración, entre otros, con el Ministerio de Comercio Exterior de Colombia y con gobiernos regionales de Chile. También se prestaron otros servicios de asesoramiento más acotados.

<sup>2</sup> Por ejemplo, diversos especialistas de la CEPAL colaboraron en los cursos de capacitación sobre gestión estratégica del desarrollo económico local organizados por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en Tandil, Argentina; Santiago de Chile; Valledupar y Cali, Colombia; Cuenca, Ecuador, y Guadalajara, México.

En cumplimiento del programa, inicialmente se analizó la trayectoria de desarrollo en torno a la explotación de recursos naturales seguida en varios países de la región y, como patrón de referencia, la evolución correspondiente de varios países desarrollados. De esa manera, se estudiaron, en seis países de la región, la industria forestal, la producción de lácteos y la extracción de minerales, así como los encadenamientos productivos, de servicios y de conocimientos que nacían de esos sectores. Los países desarrollados de referencia fueron Finlandia, en el caso de la industria forestal; los Países Bajos (lácteos), y Canadá (minería). En forma paralela, se hicieron estudios sobre las tramas productivas del sector forestal, el del cuero y el calzado, y el de energía.

Como se verá en el curso del libro, cada aglomeración productiva tiene rasgos sumamente específicos, nace en circunstancias muy delimitadas y sigue una trayectoria particular. Cada caso es, por así decir, irrepetible: de ese modo, por ilustrativas que fueran las experiencias de Canadá, Finlandia y los Países Bajos, los investigadores prefirieron enfocarse en una segunda etapa en el análisis de algunas aglomeraciones de la región, con especial hincapié en las más exitosas. En esta etapa se analizaron los efectos de aprendizaje resultantes de la cercanía, la interacción y la colaboración de agentes económicos que operan en un ámbito geográfico limitado, subnacional. La investigación se centró también en la incidencia de la política pública y la interacción entre las empresas y el marco institucional como fuerzas motrices de la evolución de las aglomeraciones. En definitiva, en esta etapa se estudió la evolución de concentraciones de empresas que comparten una localización geográfica y se dedican a actividades semejantes sobre la base de ciertos recursos naturales, como los pesqueros, los frutícolas, los mineros y los asociados al turismo.

## **B. Las aglomeraciones productivas como nueva estrategia de desarrollo**

En la actualidad, el debate regional en torno al desarrollo versa sobre dos aspectos cruciales: primero, la necesidad de emprender políticas públicas más proactivas en el plano mesoeconómico y microeconómico; segundo, la de comprender las relaciones causales existentes entre, por una parte, las estrategias empresariales asociativas y las estrategias de innovación y, por otra parte, el desarrollo local y el desempeño económico nacional. En el presente libro, que se inscribe precisamente en ese contexto, se sugiere que el desarrollo a partir de la explotación de recursos naturales es perfectamente posible para los

países de la región, más aún ahora, cuando en varios de ellos las políticas de fomento están evolucionando hacia un enfoque más sistémico y localizado. Según otra de sus tesis generales, la posibilidad de que en la región se imponga un ritmo de desarrollo más acelerado depende de la velocidad con que se articulen entre sí distintas actividades orientadas al uso de factores de producción existentes para satisfacer demandas actuales, y, simultáneamente, de que se generen procesos de aprendizaje que redunden en un aumento de la productividad y una intensificación del desarrollo local, el cual debe incorporar al mayor número posible de actores.

En suma, lo que se pretende es elaborar una estrategia basada en la creación o el fortalecimiento de aglomeraciones organizadas en torno a recursos naturales y, en especial, en la profundización de las redes, los encadenamientos productivos y las sinergias de las empresas que intervienen en ellas.

Para precisar desde un punto de vista conceptual la novedad del enfoque que se está abriendo paso, se consideró importante situar la nueva perspectiva dentro del panorama de las políticas de desarrollo que se han aplicado en la región en los últimos cinco o seis decenios, a fin de determinar sus tendencias, matices, marchas y contramarchas. A ello obedece la índole más bien conceptual o normativa de varios de los capítulos. Y como la CEPAL ha desempeñado muchas veces una función pionera en la definición de políticas, la revisión de ese panorama histórico es, a la vez, un recorrido por el pensamiento que se ha gestado en la Comisión y ha impregnado, en mayor o menor medida, la práctica económica de numerosos gobiernos latinoamericanos y caribeños.

La explotación de los recursos naturales, el nacimiento de industrias y servicios conexos y el despliegue de las actividades de exportación correspondientes distan de ser algo nuevo en la región. Desde la colonia y hasta la primera mitad del siglo XX, su historia económica ha girado precisamente, según los países, en torno al café, el azúcar, el algodón, el salitre y otros. Y si bien las señales del mercado internacional fueron primordiales en la orientación del proceso, el Estado cumplió muchas veces un rol de indudable importancia en la creación de las condiciones necesarias para ello.

Al ponerse de manifiesto los límites del modelo de *laissez-faire* seguido hasta la crisis de los años treinta, se difundió un profundo escepticismo acerca de las posibilidades de desarrollo de las economías periféricas en un contexto de mercados internacionales abiertos, especialmente cuando existen centros hegemónicos. Unos años después, los especialistas de la recién creada CEPAL analizaron las causas de ese relativo fracaso y propusieron lo que habría de constituir durante

mucho tiempo casi su sello distintivo: el modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones, cuya novedad radicaba en el papel preponderante que se asignaba al Estado en la reorientación de las inversiones privadas hacia la industria manufacturera, a fin de atender las necesidades del mercado nacional.<sup>3</sup>

Con sus méritos y limitaciones, sus virajes, correcciones y especificidades nacionales, el modelo estuvo vigente durante largos decenios. No obstante, otros acontecimientos habrían de ejercer sobre él los mismos efectos que la crisis de los años treinta había tenido sobre el modelo de *laissez-faire*: a principios de la década de 1980, la crisis de la deuda externa y la consiguiente insolvencia financiera del Estado obligaron a desmantelarlo y tendieron un manto de dudas acerca de las posibilidades de impulsar el desarrollo a partir del aparato público y de la satisfacción de la demanda interna.

De esa manera, hubo otro cambio de rumbo y el acento recayó ahora sobre el sector privado y el buen funcionamiento de los mercados. En algunos países, esencialmente México y los de Centroamérica y el Caribe, la producción se volcó hacia actividades de ensamble, de uso intensivo de mano de obra, mientras en otros se redescubría la exportación de productos primarios a partir de la explotación de recursos naturales. Poco después empezaría a manifestarse las insuficiencias de este enfoque: la década perdida, el bajo crecimiento económico y la trayectoria insatisfactoria de desarrollo hicieron ver la necesidad de ensayar otras fórmulas y de buscar nuevos marcos interpretativos y modalidades de intervención. El *laissez-faire* y la participación directa del Estado en la economía aparecían como enfoques unidimensionales, y ahora se procura comprender cómo interactúan los mercados con el resto de las instituciones.<sup>4</sup>

Desde mediados de la década de 1990, lo novedoso en la formulación de políticas ha sido considerar que el factor quizá decisivo del desarrollo está representado por el desempeño de empresas individuales y, más recientemente aún, que lo crucial reside en el trabajo de conjuntos de empresas e instituciones, situadas en zonas geográficas acotadas, cuyos agentes interactúan y colaboran entre sí en torno a objetivos comunes, con el fin de elevar la productividad conjunta e insertarse en los mercados. Eso mismo obliga a modificar la manera de concebir y ejecutar

---

<sup>3</sup> O del mercado regional, cuando el primero era demasiado pequeño para la escala de producción que se pretendía alcanzar.

<sup>4</sup> A lo largo del libro, el concepto de instituciones se utiliza en el sentido tradicional de organización y, a la vez, en el sentido de normas, acepción que proviene de la nueva economía institucional.

las políticas de desarrollo productivo. Entre esas instituciones figuran no solo los instrumentos y reparticiones estatales, sino también una amplia y variada gama de entidades, como organizaciones no gubernamentales (ONG), institutos públicos y privados de investigación, establecimientos académicos, gremios empresariales, autoridades locales, todos los cuales han de tenerse en cuenta en la elaboración de las políticas pertinentes. Por eso se hace hincapié en este libro en que se trata esencialmente de políticas de articulación, que deben a su vez ser articuladas entre sí.

Las industrias que se basan en recursos naturales enfrentan dificultades quizá superiores a las de otros sectores. En efecto, estas industrias se caracterizan por operar en mercados maduros, de alta competencia y rivalidad, de lento crecimiento relativo, donde los precios y la rentabilidad muestran una tendencia descendente en el mediano a largo plazo. En este contexto, la estrategia del negocio depende de seguir captando valor, manteniendo una ventaja competitiva en la innovación de procesos. Por el hecho de estar fuertemente supeditado a lo que sucede en el mercado mundial, el proceso de desarrollo requiere instituciones flexibles, con gran capacidad de aprendizaje y adaptación, que permitan que las empresas locales acorten las diferencias de productividad con los competidores de las economías más avanzadas y que los organismos e instrumentos de política se adapten a un contexto de cambio permanente. De esa manera, para conservar la ventaja competitiva inicial representada por la disponibilidad de determinados recursos naturales, es imprescindible innovar constantemente en los procesos.

Otra característica que debe tenerse presente es que los recursos naturales están por lo general adscritos a un territorio, lejos de las grandes urbes, sin las ventajas de concentración de recursos humanos y financieros, servicios, infraestructura y mercados que son propias de las ciudades. Esto representa un obstáculo de envergadura para la instalación de aglomeraciones productivas virtuosas en América Latina y el Caribe, dado el rezago general que exhiben las zonas apartadas. Y aunque en ocasiones una gran empresa moderna —por ejemplo, una compañía minera— establece relaciones productivas y de intercambio de conocimientos con pequeñas unidades locales, tales vínculos rara vez llegan a alcanzar el volumen y la densidad que son propios de las aglomeraciones existentes en los países industrializados.

### **C. Tesis centrales y estructura del libro**

Como se dijo, en la CEPAL se emprendió un vasto programa de análisis de las aglomeraciones basadas en recursos naturales existentes en la región, que se tradujo finalmente en un corpus de más de 50

estudios de caso. En muchos de ellos se adoptaron definiciones, enfoques metodológicos y formas de abordaje que respondían a la interpretación personal de cada consultor, así como a la evolución específica de los lugares estudiados. Y aunque la disparidad de criterios ciertamente no facilita el análisis comparativo, de tales estudios se desprenden valiosas lecciones en lo relativo a las políticas públicas que debieran aplicarse en la región.

Las tesis centrales del libro son las siguientes:

En una aglomeración de empresas, la calidad y la intensidad de la interacción entre los agentes y entre las empresas y su mercado y las instituciones conexas contribuyen de manera decisiva al éxito del complejo y al desarrollo de la localidad correspondiente. Esto es así porque el éxito del complejo depende, en última instancia, del aprendizaje conjunto que deriva de la colaboración. En consecuencia, y esta es la segunda tesis básica, la función de la política pública en general, y de las organizaciones locales en particular, consiste en fomentar la interacción entre los agentes, apoyar la creación de instituciones conexas y procurar que todos los actores sean capaces de amoldarse al cambio continuo de tecnologías y mercados.

Por lo tanto, las autoridades públicas deben respaldar, en coordinación con el sector privado, el establecimiento de instituciones por cuyo intermedio sea posible intensificar la interacción, fomentar la producción de conocimientos y mejorar los factores de producción. A su vez, los encargados de estas instituciones han de estar capacitados para percibir las tendencias del mercado y ser suficientemente flexibles para reinventar sus funciones, a fin de estimular la innovación en las empresas y su ajuste a las condiciones cambiantes.

El libro, que consta de ocho capítulos, está dividido en dos partes. En la primera, que va del capítulo I al V, se hacen diversas consideraciones históricas y conceptuales acerca de las características de la región y las políticas de desarrollo aplicadas en ella, entre estas las orientadas específicamente a la instauración de aglomeraciones productivas. Asimismo, se examinan algunos textos del ámbito internacional que contienen prescripciones acerca de los pasos que han de seguirse para ello. En la segunda parte (capítulos VI, VII y VIII) se revisan, siempre desde un punto de vista general, las experiencias más destacadas que han tenido lugar en América Latina a este respecto y las lecciones que surgen de los estudios de caso.

Como está dicho, no se quiso entrar de lleno en la cuestión de las políticas de fomento de las aglomeraciones productivas sin hacer antes un recorrido histórico a través de las ideas estratégicas sobre el desarrollo

que han surgido en América Latina y el Caribe. Por ello, en el capítulo II se describen rápidamente las políticas de desarrollo productivo puestas en práctica en la región desde la década de 1930, así como las políticas de competitividad aplicadas en los países desarrollados a partir de principios de los años noventa, que posteriormente sirvieron como fuente de inspiración a los especialistas regionales.

Una vez puesto en su contexto histórico-económico el interés actual por las aglomeraciones productivas, pareció importante precisar, en el capítulo III, el concepto correspondiente y diferenciarlo de otros con los que suele confundirse, como los de redes y cadenas de valor.

En el capítulo IV se procura esclarecer, también, ciertos conceptos indispensables para analizar los estudios de casos presentados más adelante. Específicamente, se examinan algunas particularidades de la región, en especial la marcada heterogeneidad socioeconómica, la dispersión de los habitantes en las zonas apartadas de las grandes urbes, y las distancias físicas, económicas y culturales que median en el seno de los países y entre estos y los países desarrollados. De igual modo, se revisan algunos rasgos específicos de las actividades en torno a los recursos naturales, así como diversos antecedentes bibliográficos sobre las posibilidades de innovación local.

Después de haber precisado el contexto histórico, el concepto de aglomeración productiva y algunas características de los países latinoamericanos y caribeños que los diferencian de los más desarrollados, en el capítulo V se describen, en forma estilizada y normativa, las etapas que llevan al surgimiento de una aglomeración, desde el establecimiento de relaciones de confianza entre los actores hasta las fases de evaluación y retroalimentación de los aciertos y errores. También se analizan los factores que justifican la intervención pública, y se determinan cuáles son los actores más idóneos para cada etapa, las características que deben reunir y los problemas que suelen surgir en esa trayectoria.

En la segunda parte se entra en materia en cuanto a políticas de aglomeración y ejemplos en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe.

El capítulo VI versa sobre la necesidad de articular las políticas de articulación, en una visión concertada de estrategia competitiva. En efecto, no basta con elaborar políticas de articulación aplicables a uno o varios segmentos productivos, pues es preciso velar al mismo tiempo por que estas se hallen en armonía entre sí, es decir, estén a su vez articuladas unas con otras. El capítulo se basa en el marco interpretativo sobre procesos de desarrollo y éxito empresarial que se fue plasmando a lo largo del programa antes mencionado, así como en la experiencia

adquirida en las misiones de asistencia técnica y asesoramiento a gobiernos nacionales y locales. Después de examinar algunos de los objetivos, alcances, instrumentos y resultados de diversas políticas de articulación, se advierten con claridad las ventajas que entraña la nueva forma de hacer política, consistente en lo esencial en apoyar la competitividad empresarial mediante la coordinación de todos los sectores que inciden en su desempeño. Asimismo, se recogen algunos de los programas impulsados en la última década por gobiernos nacionales y regionales, empresas consultoras, universidades y organismos de cooperación internacional, programas especificados según el tipo de articulación que se pretendía alcanzar.

En el capítulo VII se presentan diez de los estudios de caso realizados en el curso del programa de investigación de la CEPAL, correspondientes a aglomeraciones productivas de nueve países de América Latina. Se describen sucintamente su evolución, su estado actual y el papel desempeñado en ello por el Estado y diversas instituciones, privadas, públicas y académicas. De igual modo, se avanza hacia una interpretación de las fuerzas motrices del desarrollo de las aglomeraciones, mediante una lectura transversal de los estudios de caso.

En el capítulo VIII, de conclusiones, se hace un resumen de algunos de los puntos más importantes del libro, se retoman las preguntas del comienzo acerca de la factibilidad de un desarrollo como el propuesto, y se formulan las recomendaciones de política que parecen desprenderse de los estudios de caso.

## **Bibliografía**

- Porter, Michael (1990), *The competitive advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- Ramos, Joseph (1998), "Complejos productivos en torno a los recursos naturales: ¿una estrategia prometedora?" [en línea] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) <<http://www.eclac.cl/ddpeudit/proy/clusters/JRamos.pdf>>.

