



SOMOS
ARTE, CIENCIA Y
DESARROLLO
CULTURAL

ECONOMÍA SUSTENTABILIDAD Y COMPETITIVIDAD

UNA MIRADA
LATINOAMERICANA EN EL
DESCONFINAMIENTO

Coordinadores

HUMBERTO DE LUNA LÓPEZ

JESÚS RUIZ FLORES

RAFAEL ANTONIO DÍAZ PORRAS



RELACI
Red de Estudios Latinoamericanos
y Cultura Chicano-Ibérica



LA CONTRIBUCIÓN DEL ENFOQUE DE CLÚSTER Y EL DE CADENAS GLOBALES DE VALOR A LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS DE TRANSFORMACIÓN SOCIO PRODUCTIVAS EN COSTA RICA: COMPLEMENTARIEDADES Y DIFERENCIAS¹

Álvaro Martín Parada Gómez ²

Introducción

Dos enfoques teóricos han sido muy divulgados y difundidos, así como usados y adaptados por los hacedores de política pública en países en desarrollo latinoamericanos como Costa Rica. Uno es el de clústers o conglomerados, y el otro, el de cadenas globales de valor.

Un clúster o conglomerado es una agrupación de actividades económicas que interactúan entre sí para originar un bien intermedio o final. Un análisis de clúster muy conocido es el realizado por Michael Porter sobre el vino californiano en la década de los noventa (Porter, 1999). El enfoque de cadenas globales de valor se refiere a la constitución de una amplia red de trabajo donde hay distintos eslabones que originan una cadena que parte desde el diseño, pasando por la apropiación de la materia prima, el proceso productivo, el mercadeo y comercialización, finalizando con el consumo final. Gary Gereffi y colaboradores plantean un análisis muy amplio en el libro *Commodity Chain and Global Capitalism* publicado en 1994.

¹ Una versión preliminar de este texto se presentó en el 64º. Congreso Anual de la WSSA (2022), celebrado del 30 de marzo al 2 de abril en la ciudad de Denver, Colorado, EE. UU.

² Álvaro Martín Parada Gómez. Profesor Investigador, Universidad Nacional de Costa Rica. agomez@una.cr

Ambos enfoques han reconocido distintas problematizaciones desde la perspectiva de la competitividad de los sectores productivos. Este texto parte de las interrogantes de ¿cómo contribuyen ambos enfoques teóricos y metodológicos a la definición de la política pública socio productiva? y ¿cuáles son las diferencias y complementariedades entre ambos enfoques considerando las múltiples necesidades de los agentes económicos? Así, nuestro propósito fundamental consiste en analizar ambos enfoques teóricos para evidenciar las diferencias y complementariedades en la definición de la política pública socio productiva. En primer lugar, se hace una revisión amplia de la conceptualización de ambos enfoques. En segundo lugar, se revisarán las políticas socio productivas que Costa Rica ha definido en términos de leyes de apoyo al sector productivo. Finalmente, se hará un balance de complementariedades y diferencias en los enfoques teóricos que han incidido en la orientación del marco de política pública socio productiva del país.

1. Conceptualización de Clúster y Cadenas Globales de Valor

1.1 El clúster

Conceptualizado como agrupación de actividades económicas que interactúan entre sí para originar un bien intermedio o final ha tenido mucho peso en la orientación de las políticas productivas en países en desarrollo como Costa Rica, asumiendo que la conjunción de empresas en un espacio posibilita la obtención de ventajas positivas producto de la interacción de las empresas. En parte, el diseño e incentivo para la creación de zonas francas típicamente con fines de maquilar bienes intermedios para originar bienes finales en países en desarrollo para ser exportados a terceros mercados, se constituyó en una política industrial muy clara, incluso se han promulgado leyes como la Ley de Zona Franca y los regímenes especiales (Ley 7210), definiendo exoneraciones de impuestos a las empresas que operan en espacios físicos donde se genera producción, empleo con el apoyo de la inversión extranjera directa (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1990).

Autores como Rodríguez al estudiar los conglomerados industriales han afirmado que la presencia de industrias específicas interactuando entre ellas conlleva a la consecución de externalidades, las cuales las llama “externalidades Marshallianas” (Rodríguez, 2005). Estos espacios industriales han sido impulsores de la transformación de materias primas haciendo crecer la industria con participación de todos los eslabones que conforman el proceso productivo, tales como el diseño, el mercadeo y la comercialización, incluso el reciclaje o la reutilización. Porter afirma que se trata de tener grupos de empresas interconectadas con amplia proximidad geográfica, así como instituciones asociadas a campos particulares o especializados, articulados y vinculados por procesos de producción de materias primas y otras complementariedades necesarias para la elaboración del bien común. El autor señala con mucha contundencia que el conglomerado o clúster puede ser una ciudad muy singular, o un Estado o país o incluso una amplia red de trabajo de países vecinos (Porter 1998, p.199). Esta concepción ha sido bien acogida y ha permitido la orientación del desarrollo de ciudades industriales en la República Popular China, donde en espacios geográficos determinados han construido infraestructura física que acoge y atrae distintas empresas que asumen la responsabilidad de diseñar productos, acopiar materias primas, realización del proceso productivo, mercadeo y comercialización. Adicionalmente, el gobierno impulsa la presencia de instituciones estatales que garantizan servicios de apoyo al empresariado. Finalmente, es de consenso en la concepción en aceptar que el clúster es una concentración de negocios que por su naturaleza se posiciona en un ámbito espacial predeterminado (Martin and Sunley, 2003, p.8).

La experiencia internacional en materia de clúster es variada y profunda, en Italia se conocen como “distretti industriali”. García indica que estos son una parte muy representativa del conjunto del tejido industrial italiano. Este tipo de agrupaciones empresariales están asociadas a una larga tradición manufacturera y a una forma particular de actuar en el ámbito de los negocios, fundamentada en la cooperación (García 2018, p.16).

El desarrollo de la producción del vino en California, Estados Unidos muestra según Porter lo relevante que es asociarse y cooperar para poder consolidar el proceso agroindustrial que convierte a la uva en vino que es exportable a mercados globales (Porter, 1999). Al respecto el autor, señala que el orgullo y el deseo de quedar bien en la comunidad local estimulan a los ejecutivos para que intenten superarse los unos a los otros (Porter 1999, p.51). Desde esta perspectiva, se acepta esta condición, pero es relativamente contradictoria al inducir a que uno supere al otro en comunidad, cuando el principio de cooperación debería fomentar la solidaridad más que la superación individual.

El desarrollo tecnológico de Alemania es amplio en general y en particular la ciudad de Bremen ha desarrollado el sector industrial, creándose empresas que la convierten en el lugar número uno del sector tecnológico en el noroeste de Alemania. Los subsectores más dinámicos son: el automovilístico, aeroespacial, logístico y biotecnológico. La ciudad se ha constituido en un espacio geográfico representativo del desarrollo industrial para la Unión Europea. La fabricación de satélites, autos modernos de marcas reconocidas como Mercedes Benz y BMW, son muestra del avance tecnológico.

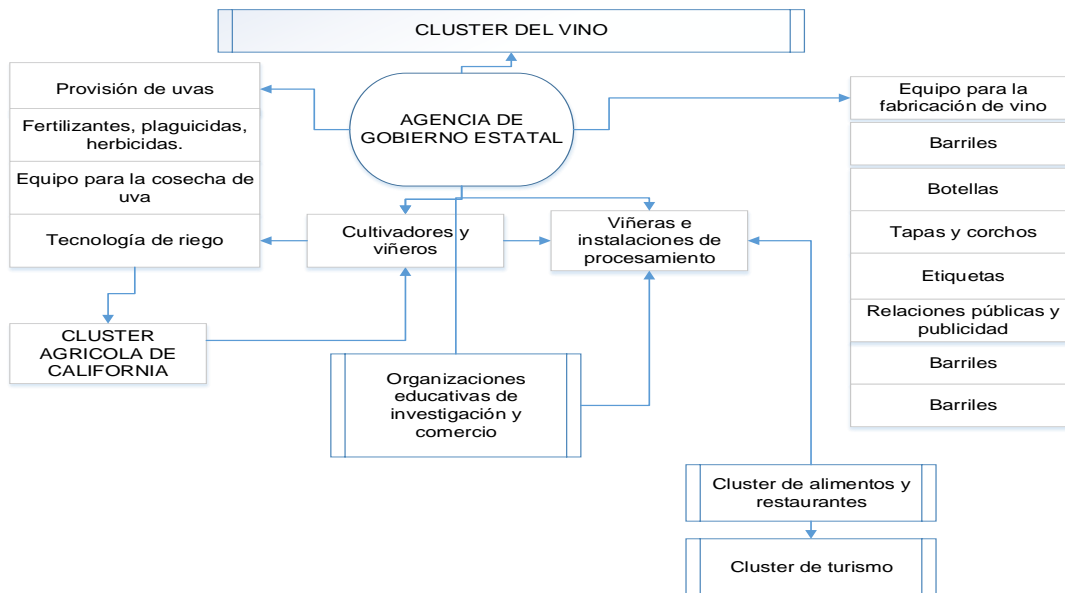
El gobierno del estado de Guanajuato, México, particularmente en Irapuato ha impulsado el desarrollo industrial basado en la constitución de clústeres integrando a distintos sectores como: Aeronáutico-Aeroespacial, Tecnologías de la Información y Logística-Movilidad, automotriz, moda, alimentos y químicos. El gobierno ha promovido condiciones favorables para el desarrollo económico organizando encuentros de negocios para articular a proveedores, comercializadores y fabricantes.

Las experiencias relativamente consolidadas de clústeres en distintos países han permitido reafirmar argumentos fundamentales en favor del enfoque de clúster. Por ejemplo, Porter menciona el aumento de la productividad, mejor acceso a empleados y proveedores, acceso a información especializada, complementariedades, acceso a instituciones y bienes públicos, mejor motivación y medición, innovación, formación de nuevos negocios (Porter, 1999, p. 51). Probablemente, los argumentos sean muy válidos, así como la aplicación de los

conceptos que representan y orientan la toma de decisiones de empresas e instituciones en países desarrollados. No obstante, estos resultados no están garantizados en países en desarrollo como en América Latina. Fundamentalmente primero, porque el parque industrial está dinamizado por micros, pequeñas y medianas empresas entre un 96% y 97%, el cual está organizativamente localizado en múltiples espacios geográficos donde la atomización de empresas es más la norma y el agrupamiento la excepción, por lo tanto, la articulación es poco desarrollado y no conducente al logro de las ventajas mencionadas. En segundo lugar, la consecución de la innovación surge probablemente de los procesos de investigación y desarrollo impulsados por institutos de investigación de universidades públicas, la cual es muy marginal porque los gobiernos asignan un bajo porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación. También, la innovación dentro del clúster fundamentalmente es realizada en países desarrollados por grupos corporativos, profundizándose las diferencias competitivas entre las empresas y por lo tanto excluyendo a las empresas que no logran emular estos procesos en mercados sumamente competitivos, quienes finalmente se convierten en empresas perdedoras.

En el caso de la política de desarrollo de Costa Rica que enfatiza en el programa nacional de clúster se afirma que el país presenta desafíos de productividad por desconexiones del aparato productivo, asimetrías de desarrollo territorial y una limitada articulación entre actores públicos, privados y académicos (Torrice y Solís 2022). No obstante, lo relacionado con las asimetrías de desarrollo territorial no es una causa de la productividad, sino un resultado de un modelo de desarrollo concentrador de riqueza que no tiene mecanismos redistributivos del ingreso que compensen los efectos asimétricos causado por sectores modernos que no logran democratizar los ingresos generados en el sistema productivo aunado a condiciones de pobreza y pobreza extrema que se profundizan por malas condiciones de salud, educación, vivienda, infraestructura, acceso a conectividad y tecnologías, entre otras. La figura 2 presenta esquemáticamente la forma en que se organiza un clúster

Figura 1. Estructura general del clúster a partir de la experiencia de la producción del vino californiano.



Fuente: Elaboración con base a “Anatomía del Clúster del vino de California” (Porter, 1999.)

El clúster en su organización requiere el desarrollo dinámico y activo de empresas, diseñadoras, proveedoras, productoras, comercializadoras que actuando en función de las demandas individuales alcanzan beneficios mutuos. Además, es estratégico las empresas de servicios como aseguramiento, transportación, financieros, es decir, logística en general. También, se vuelve necesario la participación de instituciones públicas de apoyo como lo son los centros de formación académica (institutos y universidades públicas o privadas) impulsoras de la innovación y el desarrollo tecnológico, así como formadores del recurso humano calificado. La integración de las instituciones del gobierno tales como ministerios, semi autónomas, se vuelven fundamentales en la contribución de acuerdo con las necesidades del sector que sea parte del conglomerado. En síntesis, el clúster es más que la congregación de empresas e instituciones, es la articulación como acción integradoras de estas para el impulso de la productividad, calidad y eficiencia de los bienes y servicios elaborados. La sinergia generada entre múltiples actores potencia el mejoramiento continuo, calidad y eficiencia de un producto o servicio en un espacio geográfico acotado.

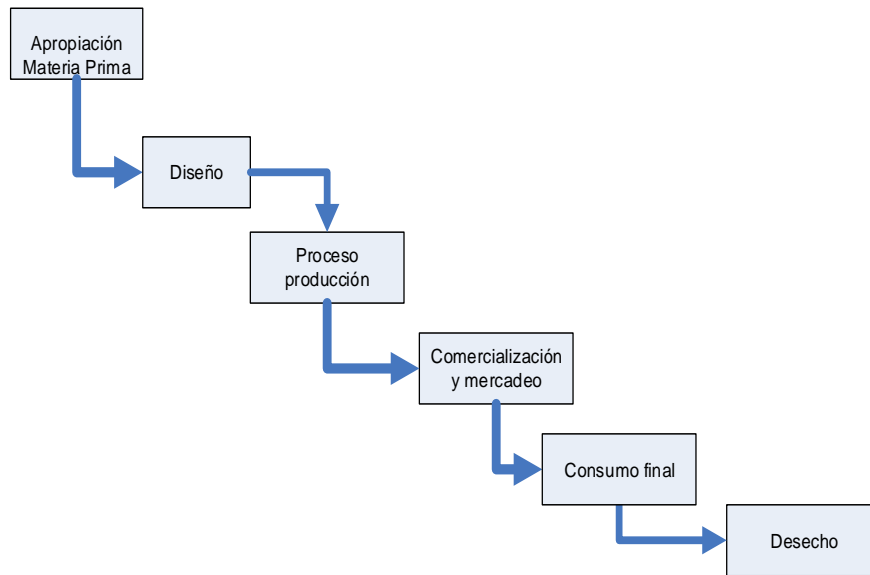
La constitución de clústeres ha sido un objetivo por lograr por parte de hacedores de política productiva en distintos países como Italia, España, y México en entre los casos de América Latina. No obstante, en el caso de países como Costa Rica la completitud del conglomerado resulta parcial dada la limitada integración de las condiciones explicitadas anteriormente. Probablemente, las buenas intenciones de una mejor organización de los sectores productivos han conducido a elaborar parcialmente conglomerados que son en realidad actividades económicas acompañados de procesos inducidos de apoyo público y privado para producir una oferta exportable competitiva, tal es el caso del turismo, los componentes médicos y electrónicos, entre otros.

La contribución de Michael Porter en esta materia se ejemplifica con claridad al analizar el sector productivo del vino californiano. En esta perspectiva, la organización del clúster en el nivel particular ejemplifica el manejo de la materia prima y su transformación hacia un bien final (uva-vino). Esto implica la participación conjunta de múltiples actores como lo son la academia (institutos o centros de investigación), así como las distintas instituciones del gobierno que generar servicios de soporte a la producción del vino.

1.2 Cadenas globales de valor (CGV).

La base de este enfoque planteado por Gary Gereffi y autores como Miguel Korzeniewicz en su libro *Commodity Chains and Global Capitalism* indica que la generación de bienes y servicios es producto de la concatenación y vínculo de distintos eslabones que forman una cadena, iniciando con la apropiación de materias primas, avanzando hacia el proceso de producción, luego el mercadeo y la comercialización hasta el consumo final (Gereffi y otros 1994). Parada (2016) con base en Gereffi et al. sugiere organizar la cadena en su forma general conforme a la siguiente figura 2.

Figura 2. Cadena Global de Valor en su forma general.

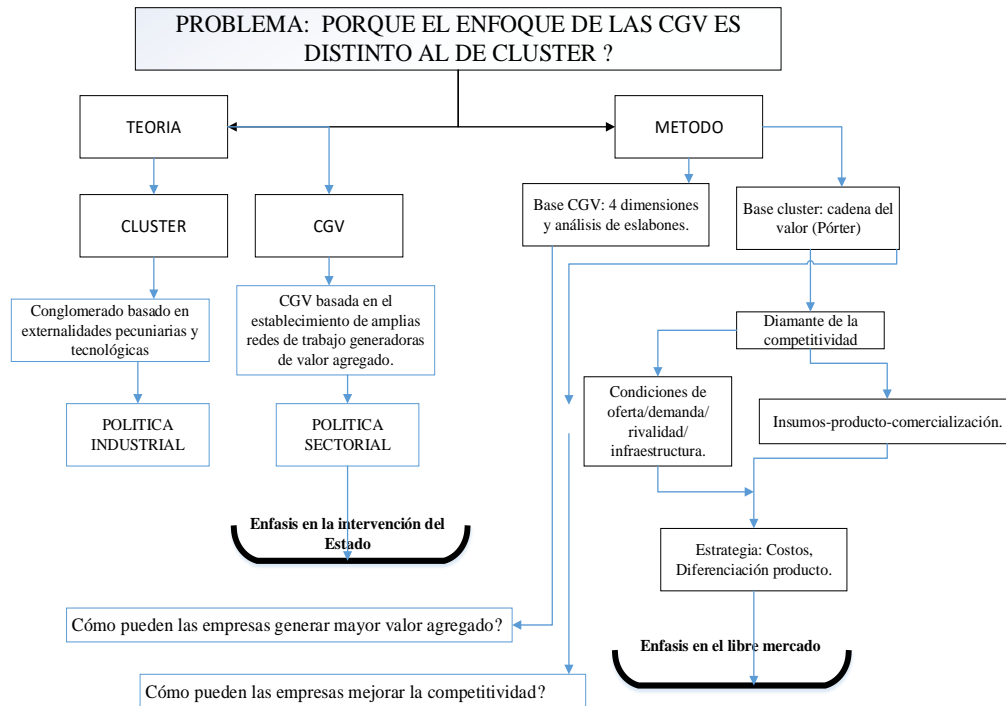


Fuente: Elaboración propia con base a Gereffi y Korzeniewicz 1994, y Parada 2016.

La cadena integrada por distintos eslabones termina constituyendo amplias redes de trabajo generadoras de valor agregado y mediada por distintos mercados donde interactúan múltiples actores económicos y sociales, incluso actores que son propietarios de empresas o representantes de estas o hacedores de política pública que típicamente representan al marco institucional público.

La figura 3 muestra eslabones que típicamente son intensivos en trabajo donde países en desarrollo que tienen ventajas comparativas en este factor logran un posicionamiento contundente.

Figura 3. Enfoque de Cadenas Globales de Valor y Clústeres



Fuente: Elaboración propia con base a Porter M, 1990 y Gereffi 1994.

Por ejemplo, la producción de materias primas agrícolas tales como cacao, banano, piña, pimienta, entre otros, que experimentan procesos de transformación industrial de mayor valor agregado en países desarrollados quienes originan los bienes finales. Por otra parte, el eslabón de producción es poco intensivo en tecnología y si en trabajo en países en desarrollo como los de América Latina en comparación con países occidentales que han podido intensificar el uso y la adopción tecnológica porque son generadoras de esta en grandes centros de investigación y desarrollo donde la innovación es permanente y creciente. Estas condiciones, explican diferencias en la generación y apropiación de valor agregado en las CGV, en un caso la fuente fundamental es el trabajo y en el otro la tecnología afectándose directamente la distribución de los ingresos. Gereffí, califica a las primeras como cadenas orientadas por la demanda y las otras orientadas por la oferta.

El enfoque de CGV ha sido muy usado en países en desarrollo para hacer análisis de sectores productivos con propósitos de mejoramiento sectorial, así como para la elaboración de políticas productivas por parte de distintos gobiernos.

En la década de los noventa del siglo veinte distintos autores generaron enfoques teóricos para el análisis sectorial y económico, entre los que pueden citarse: el enfoque de competitividad sistémica (Esser et.al 1990), el enfoque de cadena de valor o diamante de la competitividad (Porter 1990), el análisis de la competitividad estructural, asociado a la transformación productiva (Fajnzylber 1996), el análisis de competitividad de mercado basado en la teoría convencional de las ventajas comparativas del comercio internacional, entre otros. Este último, altamente criticado porque evidencia la presencia de una competitividad espuria por medio del manejo o inducción de las variables precio como lo son el precio de bienes finales para la exportación manejado por devaluaciones sistemáticas en el tipo de cambio, así como el manejo de las tasas salariales para controlar el costo medio laboral y el manejo de la tasa de interés para reducir relativamente los costos de inversión.

Fajnzylber señala que el fortalecimiento de la competitividad internacional requiere de instituciones públicas dotadas de iniciativa y capacidad de convocatoria para articular los distintos agentes productivos, educativos, de investigación, financiamiento y comercialización. A la vez señala que una competitividad espuria apenas tiene efectos a corto plazo que amenazan la cohesión social en el interior de los países.

En este contexto, el enfoque de CGV se origina integrando cuatro dimensiones: lo institucional, el insumo-producto, la fuerza motriz y lo geográfico. En la dimensión institucional se define el conjunto de leyes, normas, reglas, entre otros, que regulan las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales entre los distintos actores que operan en los diversos mercados en que operan las empresas en las cadenas de trabajo. Estas reglas son de índole público formuladas y ejecutadas por el marco institucional público y las reglas en el ámbito privado generadas más que todo en el campo de normalización de la calidad, típicamente reguladas por la International Estándar Organización (ISO).

En la dimensión de insumo producto se define la estructura de costos dado los insumos requeridos para la realización del proceso productivo, esto es relevante para explicar la eficiencia y productividad de la empresa en la cadena. Esta dimensión muestra el análisis microeconómico desde el punto de vista de operación de la empresa, integrándose la producción y los costos como variables fundamentales.

La dimensión de la fuerza motriz se refiere a la estructura de poder y control que se establece por parte de las empresas en los mercados que dinamizan la cadena. Particularmente, esta clarifica la distribución de ingresos en la cadena y la forma en que las empresas se apropian de estos, consolidando el poder económico. En la dimensión geográfica, se define la posición y distribución de las empresas en el nivel global, ubicándolas en el nivel internacional, nacional, regional y local. El análisis de esta permite evidenciar lo amplio de una cadena en el nivel global.

Las relaciones establecidas en la cadena agrícola trascienden el análisis agregado de variables como la producción, la inversión, la exportación. y los precios. Esto es así porque en la dinámica de la cadena agrícola se puede explicar de mejor manera la actividad económica del productor, los proveedores de semillas, fertilizantes y agroquímicos, comercializadores y consumidores.

La intermediación como fenómeno en la cadena se desarrolla porque los mercados de compra y venta son imperfectos. Entre las imperfecciones están las economías de escala por parte de compradores que concentran poder económico en el principal mercado de acopio llamado CENADA. En la cadena productiva agrícola la eficiencia depende mayormente de la intensidad del trabajo. El trabajo es poco organizado, programado y planificado en las distintas tareas como los son la siembra, fertilización, limpieza, cosecha, entre otros. Las múltiples tareas con llevan atomización de funciones que no permiten la especialización causando reducción en la productividad del trabajo y elevando los costos de producción.

1.3 Diferencias entre el análisis de Clúster y Cadena Globales de Valor

Las CGV difieren con el enfoque de clúster como enfoque teórico y metodológico. En la definición teórica la identificación de dimensiones de análisis es propia de las

cadena, donde sobresale lo institucional, integrando el análisis del marco de políticas públicas por parte de la institucionalidad, por medio de leyes, normas, reglamentos, decretos y directrices que determinan las reglas del juego para los actores que son parte de las cadenas en el sistema económico, social, ambiental, cultural y político. Los clústeres, al integrar el concepto de cadena de valor porteriano, enfatiza en la necesidad de un libre mercado donde la regulación es una distorsión y no un apoyo al desarrollo de las empresas que participan en la actividad económica, incluso propone en el rombo de la competitividad la rivalidad entre las firmas.

La segunda diferencia radica en el énfasis de las CGV en la dimensión de la fuerza motriz, es decir, la estructura de gobernanza que controla la cadena permite evidenciar la apropiación de excedentes en el proceso de generación de valor agregado, introduciéndose en el análisis una postura desde la economía política más que una postura de la política económica, entendida esta última como el conjunto de medidas conducentes a la estabilidad y crecimiento macroeconómico (fiscal y monetaria). Contrariamente, en la propuesta de clúster la distribución del excedente generado no es una preocupación fundamental.

La tercera diferencia consiste en el énfasis y alcance de la política, donde los clústeres se concentran en una política industrial fuerte orientando marcadamente el desarrollo de Zonas Francas (industriales) en espacios geográficos acotados, por el contrario, las CGV focalizan el alcance hacia una política sectorial de mayor alcance integrando lo agrícola, lo agroindustrial, sin excluir la industria y los servicios, el alcance es más integral. El enfoque de clúster al ser construcciones de conglomerados, asumen parcialmente el objetivo del desarrollo, concentrándose fundamentalmente en la generación de empleo y divisas, haciendo caso omiso de problemas estructurales como la pobreza, informalidad, la desigualdad y la asimetría existente entre sectores productivos y empresas.

Finalmente, un soporte estratégico que tienen los clústeres en países en desarrollo es el establecerse en espacios geográficos donde se acogen amplias exoneraciones fiscales aprobadas por leyes nacionales que generan ventajas positivas al establecimiento de la inversión extranjera directa, esto es así en países

como Costa Rica, Honduras y México; no obstante, en el caso de los enfoques de cadenas globales de valor, la legislación existente no juega en favor de asumir esta orientación con ventajas generadas directamente por las leyes nacionales.

Los enfoques analizados permiten encontrar similitudes en el abordaje teórico de un sector productivo. Estas se centran en la integración de la institucionalidad como componente fundamental en las posibilidades de mejoramiento productivo. También, ambos asumen como problematización la necesidad de generar mayor valor agregado en el proceso productivo. Los enfoques muestran diferencias centradas en tres componentes: lo geográfico, estructura gobernanza y el concepto de competitividad. En el nivel geográfico el clúster circunscribe un espacio geográfico acotado donde se desarrollan las actividades productivas típicamente afincadas en lo que se conoce como zonas francas. Contrariamente, las CGV circunscriben lo geográfico en distintos niveles, partiendo de lo internacional, nacional, regional y local.

Por otra parte, las CGV introducen y desarrollan la estructura de gobernanza como forma de análisis del poder que se ejerce en la cadena, es decir, el poder de mercado asumido por empresas o grupos corporativos, marcándose con claridad la orientación que asume en la cadena sea esta por la demanda o por la oferta. Esta preocupación no es asumida por el enfoque de clúster. Finalmente, una diferencia muy marcada es la forma de definir la competitividad del sector analizar, es decir, en un clúster se asume el libre mercado como la manera de coordinación entre los agentes económicos por medio del mecanismo de precios, en cambio, en las CGV la competitividad es un proceso de mejoramiento y transformación donde intervienen la institucionalidad pública como elemento estratégico en la corrección de fallas de mercado muy común en los sistemas económicos.

2. La política socio productiva en el marco de los enfoques de Cadenas Globales de Valor y Clúster.

2.1 Las CGV como enfoque orientador de las políticas socio productivas

Las políticas socio productivas son un medio para lograr la transformación económica, social y ambiental en los sectores productivos. Los hacedores de

política pública fundamentalmente han apostado alternativamente por políticas generales y por políticas selectivas. Las primeras asociadas al control de las variables precios como la inflación, la tasa de interés y el tipo de cambio, así como el aseguramiento de una política fiscal y monetaria conducente al logro de la estabilidad macroeconómica. Este tipo de políticas son veneradas por la clase empresarial en el sentido de que se aduce que causan un buen clima de negocios, lo cual es fundamental para la competitividad país. No obstante, no son conducentes alcanzar el crecimiento económico porque actúan restrictivamente sobre la producción nacional. Incluso, los hacedores de este tipo de políticas (tecnócratas) posicionados en los bancos centrales y ministerios de hacienda, defienden la autonomía monetaria y fiscal conducente a la estabilización y se argumenta que corresponde al resto de la institucionalidad pública (ministerios) el incidir en el desarrollo socio productivo (producción y empleo). También, la liberalización de los mercados se ha utilizado para mejorar la productividad del parque empresarial.

La liberalización del comercio internacional ha sido un medio para facilitar el ingreso de los grupos corporativos y su inversión extranjera directa a países en desarrollo que típicamente mantuvieron esquemas proteccionistas viabilizados por altos sistemas arancelarios. La hipótesis básica radica en que a mayor desprotección mayor presión competitiva la cual obligará a las empresas domésticas ajustarse internamente para afrontar la competición. La política comercial de los distintos gobiernos ha consistido en acelerar la firma de tratados de libre comercio conducentes a aumentar las exportaciones para generar divisas y abastecer el mercado local con bienes importables que son aparentemente más caros de producirse por parte de las empresas o unidades productivas domésticas.

Este tipo de política es general en su formulación y aplicación, hace pequeñas excepciones de salvaguardias que protegen temporalmente en el corto y mediano plazo a sectores rezagados o altamente vulnerables. Los resultados en materia comercial han sido cuestionados porque los países siguen arrastrando profundos déficits comerciales. Este es el caso de la mayoría de los países de Centroamérica, los cuales han firmado masivamente tratados comerciales con grandes economías como las de Estados Unidos, la Unión Europea y China. Por lo

tanto, la política general y agregada requiere ser replanteada, y probablemente las políticas selectivas sean una mejor alternativa para alcanzar un mejor resultado en materia de transformación productiva.

Las políticas selectivas son distintas a las más generales porque segmentan el sector a incidir con objetivos y propósitos muy claros desde la planificación económica, social y ambiental del Estado. Desde el enfoque de CGV se desarrolla la dimensión institucional entendiendo que las relaciones entre los actores sociales que participan en las cadenas tales como proveedores, productores, consumidores, entre otros requieren de articulación inducida por parte del Estado para afrontar distintos factores críticos que surgen coyunturalmente y atender aquellos estructurales que persisten en el tiempo así como neutralizar los efectos negativos de las fallas de mercado que recurrentemente persisten en los distintos mercados que median en las cadenas globales de valor.

Las políticas selectivas asumen una función estratégica en la transformación productiva de los distintos sectores sociales, reconociéndose la profunda heterogeneidad estructural en términos de la dotación de los distintos factores productivos que intervienen en la agricultura, la industria y el comercio y servicios. Esta condición se traduce en la convivencia de sectores rezagados y vulnerables conviviendo con sectores modernos y altamente competitivos.

2.2 Los clústeres como enfoque orientador de las políticas socio productivas en cuatro países de la región

La alternativa de constitución de clústeres implica la acción inducida del Estado en la formación de empresas con amplias capacidades para articularse con las empresas existentes que cuentan con una función de producción que se traduce en la elaboración de bienes finales con altos niveles de productividad y competitividad local e internacional. La problematización que origina las propuestas de organizar los clústeres en distintos países en su forma difiere, pero en esencia son las mismas, es decir, el esfuerzo se encuentra muy focalizado en mejorar la competitividad de cada país. Paragómicamente, la competitividad es adecuadamente conceptualizada pero en la realidad de los sectores productivos, los problemas estructurales

persisten en el tiempo y el espacio, evidenciándose poco avance en la solución, profundizándose las diferencias en productividad y calidad. Las características de las distintas iniciativas se muestran en seguida.

a) Costa Rica. Un Programa Nacional de clústeres que atiende una alta concentración económica en el Gran Área Metropolitana (GAM) que no ha permitido potenciar el desarrollo productivo de manera sostenida en el resto del país y ha generado un país desigual en oportunidades de crecimiento económico, empleo, con una limitada competitividad. La experiencia de Costa Rica en materia de definición y ejecución de clústeres es ampliamente influenciada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Este proceso ha tenido respaldo en términos de asesoría técnica e implementación de la propuesta, enfatizando en promoción de alianzas productivas como mecanismos para impulsar la competitividad, la innovación y los vínculos productivos estratégicos para generar un impacto en el desarrollo sostenible. Entre los clústeres definidos e impulsados se pueden mencionar: La agroindustria, el turismo, la industria marina, la manufactura, la industria biomédica, entre otros (Ministerio de Trabajo de Costa Rica, 2018). El país ha tratado de posicionar los clústeres con alcance regional, tomando en cuenta territorios alejados en el pacífico central del país, el norte y el sur, tratando de desconcentrar la actividad económica altamente posicionado en el Gran Área Metropolitana de Costa Rica.

b) Nicaragua. Ha impulsado la generación de clústeres fuertemente vinculando a distintos sectores y actividades productivas como el café. La problematización se focaliza en la seguridad alimentaria de la población campesinas ubicadas en el territorio rural nicaragüenses. Particularmente, en Nicaragua las Organizaciones no Gubernamentales conocidas como ONG son las que organizan este proceso. También, se ha originado el programa UNIDO de Naciones Unidas, el cual ha integrado a más de 400 empresas pequeñas atendidas por agentes especializados y 27 instituciones públicas de apoyo, creándose 11 clústeres en muebles de madera, cuero, cerámica, productos alimenticios, entre otros. (Unido 2023).

c) El Salvador. Se ha sumado al impulso de la producción a partir de un programa de competitividad gubernamental donde la constitución de clústeres es un componente. La investigación realizada por Alvarado y Terezón, evidencian que el enfoque de Michael Porter ha tenido influencia directa en la manera de abordar los clústeres. En el modelo señalan que teóricamente, se asume la existencia de proveedores de productos finales, servicios financieros, servicios complementarios, asociaciones comerciales, entre otras características (Alvarado y Terezón 2004, p.19). El país generó el Programa Nacional de Competitividad en el año 1997, con tres objetivos donde sobre sale el identificar necesidades y establece prioridades ante los diversos sectores del país buscando que todos cuenten con herramientas que les permitan mejorar su competitividad. Las investigadoras, identifican el Clúster de Agroindustria con un propósito claro de mejorar los factores de competitividad de la agroindustria a través de alianzas entre procesadores, comercializadores, proveedores e instituciones de apoyo para acceder a mercados estratégicos con productos de mayor valor agregado a fin de alcanzar la rentabilidad que garantice la sustentabilidad. Al respecto debe señalarse que este recupera una lógica de articulación más centrado en el vínculo estratégico (alianzas) que en la profunda desarticulación estructural existente entre los distintos eslabones que conformen una potencial cadena agroindustrial. Según Ferraro, la problematización identificada en el año 2000, en materia de vinculación es la correspondencia entre la estrategia global y las políticas de fomento que muchas veces no están claramente alineadas en el país, porque los instrumentos han resultado parcialmente insuficientes con respecto a los objetivos relevantes (Ferraro 2010, p.29).

d) Guatemala: La problemática atender por parte del programa de clústeres se centra en el desempleo por medio de la creación de oportunidades para generar empleos formales ligados a la agregación de valor de la cadena productiva. Metodológicamente, se han seleccionado 25 sectores, priorizando 11 clústeres enfatizando en las exportaciones y en el mejoramiento del consumo

inclusivo y sostenible. Entre los sectores estratégicos pueden mencionarse: Café, banano, avicultura, ganadería y lácteos, turismo, servicios de salud, transporte y logística, bebidas, entre otros. El fomento a la generación de estos se enmarca en la Política Nacional de Competitividad 2018-2032. Un elemento diferenciador en la propuesta de política impulsada en Guatemala radica en integrar el enfoque territorial reconociendo la alta concentración del empleo en las zonas urbanas y la necesidad de generar empleo en las regiones rurales. Por lo tanto, se pretende impulsar un desarrollo territorial que mejore las condiciones de vida de la población en todo el país (Programa Nacional de Competitividad de Guatemala 2023).

Figura 4. Características de los clústeres según políticas asumidas en Centroamérica

PAISES	CARACTERISTICAS DE LAS POLITICAS
Costa Rica	Mejorar la productividad, la competitividad, la innovación, los encadenamientos y el empleo a nivel nacional y territorial.
Nicaragua	Mejorar la dotación de bienes que garantice la seguridad alimentaria del país.
El Salvador	Mejorar los factores de competitividad de la agroindustria a través de alianzas entre procesadores, comercializadores, proveedores e instituciones, garantizando la sostenibilidad.
Guatemala	Contribuir al mejoramiento del desempeño de los clústers productivos con mayor potencial de generación de empleos formales, para la inserción de más guatemaltecos en la fuerza laboral; mediante la mejora de las condiciones de competitividad.

Fuente: Elaboración con base a información de distintas políticas aprobadas e implementadas en cada país.

En síntesis, los elementos fundamentales a señalar son: Primero, las características de las propuestas de clústeres organizadas han asumido características comunes, tales como una amplia integración de la institucionalidad pública y privada, desarrollo de procesos de capacitación hacia los actores sociales para fortalecer sus competencias, participación del sector académico (universidades e institutos de investigación), integración de pequeñas y medianas empresas en el proceso productivo. Segundo, las experiencias formuladas y ejecutadas enfatizan en la generación de agrupaciones donde el énfasis sigue estando en la producción primaria y secundaria, basadas en la fortaleza de las ventajas comparativas de cada país y dentro de este de cada territorio o localidad,

fundamentalmente, en el uso intensivo de la tierra y los recursos naturales para la producción agrícola y agroindustrial. El énfasis en agrupaciones de empresas basadas en tecnología, innovación y desarrollo que permitan la fabricación de bienes de capital continúa siendo una gran aspiración. Probablemente, esta orientación sea así producto del tipo de problematización que muestra la realidad y el contexto regional.

Tercero, los clústeres identificados en los países explicitados se definen en el marco del desarrollo económico, social y ambiental del sector. Aquí cabe señalar que no todo sector productivo es un clúster desde su base organizativa. Por ejemplo, se habla del clúster del turismo, agroindustria, metal mecánica, entre otros; cuando en la realidad funcionan como simples sectores más que estructuras funcionalmente organizadas dentro de la base o cuerpo conceptual asociado a lo que se ha explicitado teóricamente. Por lo tanto, lo que se tiene es una serie de componentes parciales que si son parte de un sector productivo.

Cuarto, los programas de clústeres se asocian a un concepto de competitividad y han pasado a ser un componente de programas nacionales de competitividad donde se asocia ésta a la ventaja competitiva de forma indistinta a las ventajas comparativas. Al respecto, cabe hacer la aclaración que los estudios investigativos a nivel de tesis, investigaciones especializadas continúan asociando los clústeres a una competitividad explicada por la dotación de ventajas comparativas, originadas por la dotación de condiciones factoriales como lo son la fertilidad de la tierra, el clima, versus la segunda que es una competitividad creada por la inversión en ciencia, tecnología, investigación y desarrollo. También, la generación de competitividad en algunos clústeres se fortalece por la existencia de componentes espurios como lo son los bajos salarios, tasas de interés bajas y tipos de cambio manejados desde los entes rectores de la política económica en cada país como lo son el Banco Central y el Ministerio de Hacienda, conducentes a favorecer por ejemplo la devaluación como un mecanismo impulsor del sector exportador.

Quinto, los programas formulados y ejecutados están vinculados directamente a programas más amplios de competitividad nacional. Coincidencia

generalizada en las propuestas formuladas en Centroamérica en la definición de programas de clústeres anclados a políticas o programas de competitividad.

3. Balance y conclusiones.

La integración institucional del enfoque de CGV en Costa Rica

Las CGV definen la dimensión institucional como componente de su organización, y Costa Rica ha integrado el enfoque en la legislación nacional, con énfasis en el sector agropecuario. Y tal cual, la Ley 9036 de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, establece explícitamente el fomento a las agro cadenas en el artículo 3 inciso d, conceptualizándolas como:

“Redes de relaciones en el proceso de obtención de determinados productos originados en el medio rural, agrarias y no agrarias, con el fin de agregar o aumentar su valor a lo largo de los diferentes eslabones, desde su etapa de producción hasta su uso final en los ámbitos territorial o extraterritorial, incluyendo la comercialización, el mercadeo y la distribución” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica 2012, p.2).

Esto ha representado para el país y el sector agropecuario un gran avance en materia de política productiva porque se define un enfoque teórico y metodológico orientador para la atención de los problemas que enfrentan las unidades productivas agropecuarias. En Costa Rica el Ministerio de Agricultura (MAG) en sus planes y programas operativos que han orientado la planificación de corto y mediano plazo ha integrado los estudios de cadenas productivas, llamándoles agro cadenas con el propósito de apoyar la competitividad del sector agropecuario del país.

En la misión por alcanzar en el año 2032 por parte de la institución se dice que será un sector agropecuario encadenado; esto hace pensar en el uso del enfoque de cadenas, aunque no se indica explícitamente ni en los principios u objetivos del plan trazado. No obstante, uno de sus objetivos define la agregación de valor en la producción agropecuaria y pesquera para el bienestar de la población rural (Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica 2023, p.17). Esto hace pensar que el enfoque de cadenas está orientando la política productiva del sector. El enfoque de CGV, así como el de clústeres pretenden en profundidad inducir a la

articulación de diferentes actores sociales y económicos que pertenecen a la institucionalidad pública con las empresas o el sector privado. Este proceso ha sido Muna debilidad y vacío en materia de gestión de los sectores productivos en países en desarrollo, señalándose ampliamente problemas como la duplicidad de funciones entre instituciones, ausencia de mecanismos de planificación que tracen propósitos compartidos, entre otros. Probablemente, este sea un factor que afecte los niveles de coordinación y gobernanza en el caso de las Cadenas Globales de Valor, así como la organización y gestión de los clústeres.

Los enfoques de CGV y clústeres son diferentes, en los análisis y propuestas de política pública algunas veces se relacionan con la necesidad de establecer encadenamientos productivos lo cual es una necesidad en términos de generación de valor agregado. No obstante, como enfoques teóricos tienen diferencias y metodológicamente operan en su forma de organización distinta. También, las CGV integran dimensiones de análisis centradas en una preocupación desde el lado de la economía política, la cual es la distribución del excedente o de ingreso generado a lo largo de la cadena, este aspecto, no del todo es asumido en el caso del enfoque de clústeres.

Las experiencias de clústeres desarrolladas en países como España, México, Alemania, entre otros, son valiosas en el nivel operativo para orientar otras iniciativas en países como los de Centroamérica. La organización de actores públicos y privados interactuando en procura de alcanzar mayor productividad, calidad y eficiencia en la generación de bienes y servicios. Por otra parte, la articulación con el sector académico con la institucionalidad y las empresas siempre ha sido una sinergia positiva.

La dinámica de las CGV y los clústeres requieren de amplia participación y coordinación entre actores privados y públicos, reconociendo la presencia de una institucionalidad que opera en los territorios y regiones que típicamente son muy asimétricas y heterogéneas en su composición. Esto conlleva un reto enorme debido a la necesidad de transformación productiva y modernización que se requiere en lo tecnológico, en el recurso humano existente, en infraestructura, entre otros; pero con el agravante de enfrentar una realidad donde la vulnerabilidad social

es amplia dado los profundos niveles de pobreza, desempleo, inseguridad ciudadana, migración, y en general un tejido socio productivo poco moderno donde las unidades productivas y empresas enfrentan serias problematizaciones.

El análisis de las CGV y los clústeres han contribuido a la orientación y definición de la política productiva agropecuaria de países en desarrollo como Costa Rica y de Centroamérica al igual como lo hicieron en la década de los años noventa e inicios del siglo veintiuno el enfoque de cadena de valor desarrollado por Michael Porter o el enfoque de competitividad sistémica elaborado por Klaus Esser, Dirk Mesner y Meyer. Particularmente, en el caso costarricense la política agropecuaria orientada por el Ministerio de Agricultura y el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) ha sido formalizada como parte de la ley de creación de la institución. Entre los elementos que se le reconocen a ambos enfoques pueden citarse:

- a) El énfasis en la necesidad de generación de valor agregado.
- b) La integración y articulación interinstitucional como mecanismo para lograr la cooperación entre actores públicos y privados,
- c) La definición de una estructura de gobernanza con alcances en el ámbito regional, territorial y local.
- d) En el enfoque de CGV rescatar la preocupación de la distribución de ingresos entre los distintos actores que operan según eslabones en la cadena.
- e) La identificación posible de factores críticos que afectan la eficiencia y productividad de las empresas en los mercados nacionales e internacionales.

Finalmente, es necesario indicar que los sectores productivos requieren de enfoque teóricos y metodológicos que ayuden a definir la política productiva de países en desarrollo de manera que la transformación social, económica, ambiental e inclusive cultural trascienda en al ámbito de bienestar de los distintos actores que opera en los sectores productivos, como lo son los proveedores de materias primas, los diseñadores, los productores directos, los comercializadores y consumidores finales. Por lo tanto, la ansiada transformación productiva no debe enfocarse solamente en la eficiencia y la productividad como grandes objetivos. Requiere también valorar la distribución del valor agregado generado, la estructura de control y sometimiento existente entre los distintos actores sociales, así como las profundas asimetrías y heterogeneidad existente entre los sectores productivos y países en desarrollo.

Referencias

- Acuña M, Villalobos D. y Ruíz K. (2006). Ecoturismo, ambiente y desarrollo local en Monteverde Ecotourism, Environment and Local Development in Monteverde. *Revista de Ciencias Ambientales (Trop J Environ Sci)*. EISSN: 2215-3896. Vol 31 (1): 2-20. DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/rca.31-1.1> URL: www.revistas.una.ac.cr/ambientales.
- Alvarado L. y Terezón L. (2004). Los clústers en El Salvador una alternativa para reactivar la economía ante el proceso de globalización, período 1997-2003. Trabajo de investigación para optar al grado de licenciatura en relaciones internacionales. Universidad Nacional de El Salvador. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. San Salvador, El Salvador.
- Arias R., Sánchez R., Sánchez L. (2011). Transformación productiva y desigualdad en Costa Rica. *Ciencias Económicas* 29-No. 1: 2011 / 59-95 / ISSN: 0252-9521.
- Asamblea Legislativa de La República de Costa Rica (1990). *Ley de Zonas Francas (Ley 7210)*. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de La República de Costa Rica (1995). *Ley General de Aduanas (Ley 7557)*. San José, Costa Rica.
- Ferraro C. (2010). Clústers y políticas de articulación productiva en América Latina. Comisión Económica para América Latina. Colección de documentos de proyectos. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- García I. (2018). El tejido industrial italiano organizado en clústers. Documento supervisado por la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Milán. Editado por ICEX España Exportación e Inversiones, E.P.E., M.P.
- Gereffi, G. and Korzeniewicz, M. (1994). *Commodity Chain and Global Capitalism*. Praeger. Westport, Connecticut. London.
- Kanungo, Parameta. Broadening SME networking and clúster development: UNIDO initiatives - glimpses from Nicaragua and India (English). Empowerment case studies Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/871041468283472988/Broadening-SME-networking-and-clúster-development-UNIDO-initiatives-glimpses-from-Nicaragua-and-India>.
- Ministerio de Agricultura de Costa Rica. Política Pública para el Sector Agropecuario Costarricense 2023-2032. En <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/E14-11132.pdf>
- Ministerio de Trabajo de Costa Rica. Programa Nacional de Clústers. Gobierno de la República de Costa Rica 2018-2022.

- Olave P. Acerca del pensamiento de Fernando Fajnzylber, en https://pensalatitec.iiec.unam.mx/sites/pensalatitec.iiec.unam.mx/files/2018-05/Acerca%20del%20pensamiento%20de%20Fernando%20Fajnzylber_0.pdf
- Parada A. (2016). La sostenibilidad económica, social y ambiental de los pequeños productores en la cadena de pimienta en Costa Rica. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (70): 140-167, junio 2016 140.
- Patón J. y Bercovich N. (2018). Clústeres y políticas de clúster: oportunidades de colaboración entre la Unión Europea (UE), América Latina y el Caribe (ALC). Fundación EU-LAC. Secretaria General iberoamericana. Hamburgo, Alemania.
- Porter M. (1999). Los "clústers" y la nueva economía de competencia. Revista PALMAS, Volumen 20, Número 4.
- Programa Nacional de Competitividad de Guatemala. (2023). Política Nacional de Competitividad 2018-2032. En sitio: <https://www.pronacom.org/politica-nacional-de-competitividad-2018-2032>.
- Torrice B. y Solís G. (2022). La unión hace la fuerza: el Programa Nacional de Clústeres de Costa Rica como impulsor de encadenamientos productivos innovadores. En sitio web: <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/la-union-hace-la-fuerza-el-programa-nacional-de-clusters-en-costa-rica/>
- United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). (2003). Network and Clúster Development in Nicaragua. Localizado en: https://www.unido.org/sites/default/files/2008-05/nicaragua_Factsheet_0.pdf