

Eficiencia colectiva y cluster de empresas: los nodos de la política¹

Marco R. Di Tommaso²

Resumen.- Este artículo presenta las fortalezas características de las concentraciones y redes de PYMES, o lo que en otras palabras se conoce como la "eficiencia colectiva": externalidades económicas y acción conjunta. Se abordan y discuten los planteamientos de reconocidos investigadores, con el propósito de mostrar los alcances de la investigación científica sobre el tema. Su autor intenta evidenciar que las mencionadas características son solamente potenciales y se aplican de forma diversa a las distintas situaciones concretas. Por esta razón, la política tiene una función clave en orientar la realidad de las PYMES hacia un control de los elementos negativos que conjuran contra el aprovechamiento de las ventajas potenciales de las redes, transformando en una realidad lo que es simplemente una posibilidad.

Introducción

La literatura sobre el desarrollo parece haber acogido finalmente algunos de los planteamientos que han surgido en el debate sobre el papel de los sistemas de empresas en los procesos de industrialización. Los análisis del caso italiano sobre la experiencia de los clusters, distritos y redes³ en los *países ricos*, han abierto la vía para un nuevo modo de pensar el desarrollo y la industrialización de las regiones económicamente menos avanzadas, incentivando la definición de políticas explícitamente orientadas a la consolidación y al desarrollo de sistemas de empresas.

En esta óptica, el concepto de eficiencia colectiva, elaborado primero por Schmitz (1992, 1995b) como instrumento de análisis de las realidades productivas sistémicas - y en particular de los fenómenos de *clustering* - se ha convertido en el principal concepto de referencia y, por tanto, en el obligado punto de partida de cualquier análisis sobre el

tema. Una creciente literatura documenta la difusión de fenómenos de *clustering* en los países en desarrollo. Gran parte de la atención se concentra sobre la forma en que evolucionan tales fenómenos, pues al parecer, no hay un resultado unívoco o natural. La evidencia empírica revela más bien la heterogeneidad de los procesos.

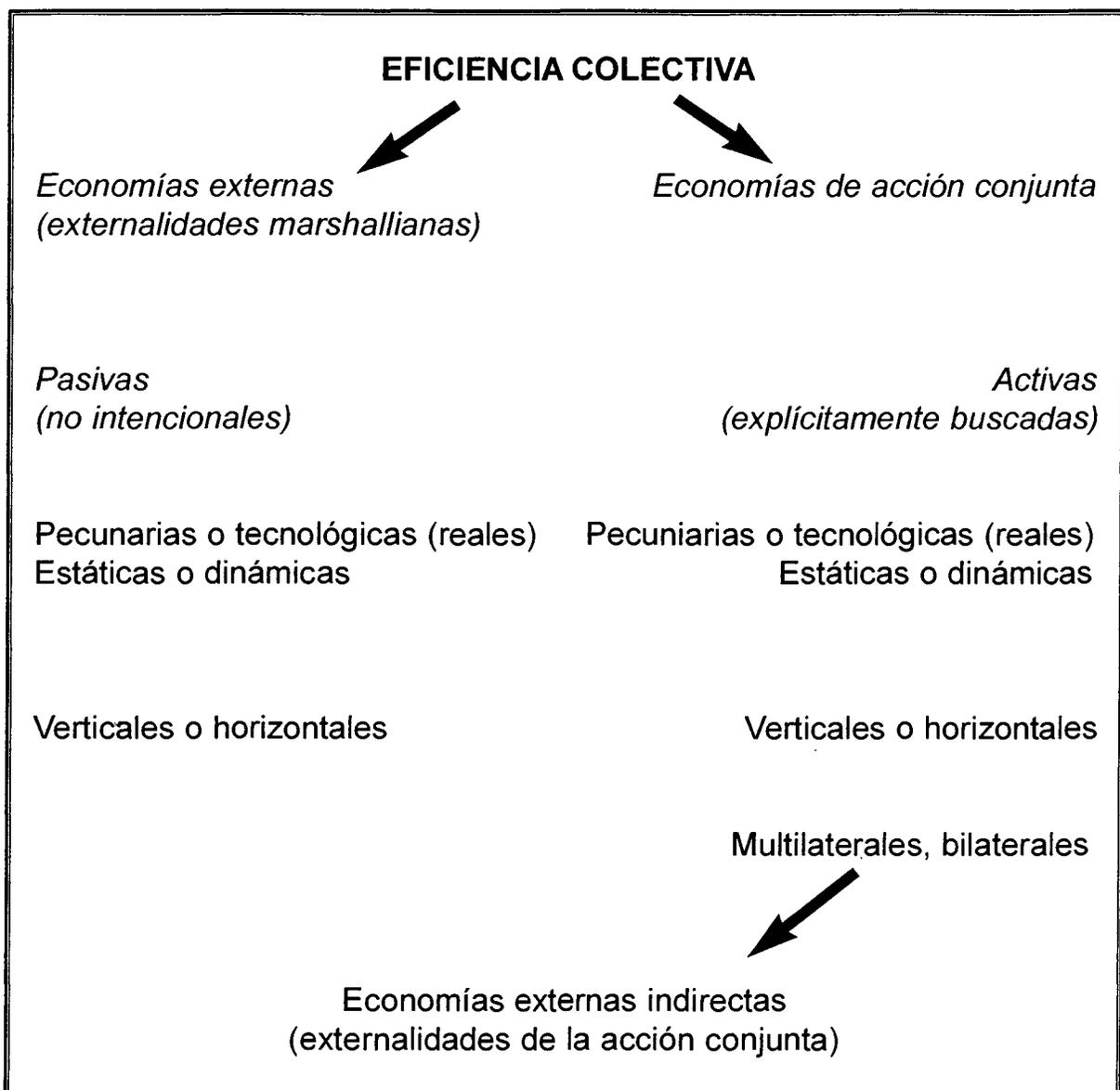
La eficiencia colectiva

En las realidades de producción sistémicas - sean estas *clusters*, *distritos* o *redes* -, la eficiencia del sistema se busca no sólo al interior de las empresas individuales, sino también en factores externos. Una colectividad de sujetos (empresariales o no) permite a las empresas individuales el operar a niveles de eficiencia que de otra forma no podrían alcanzar. En este entorno se habla de *eficiencia colectiva*: el análisis sale de los márgenes de la institución empresa, abandonando el *nivel micro*, para extender las propias reflexiones al *nivel meso*, donde el sistema (no sólo

territorial) de empresas (e instituciones), se convierte en la unidad principal de análisis (Esser *et al*, 1993; Hillebrand, 1996). La observación empírica que documenta las experiencias de los sistemas de producción de distritos italianos (y europeos en general), así como las de las simples aglomeraciones productivas comunes a gran parte de los países industrializados y en vía de desarrollo, sugiere concentrarse en dos ca-

tegorías de *economías externas* a la empresa, que contribuyen a la eficiencia colectiva de un sistema de producción, (Ilustración 1): las *external economies*, de tradición marshalliana, y las economías de *acción conjunta*, explícitamente buscadas por la colectividad de sujetos (empresariales o no) que pertenecen a un sistema productivo dado.

Ilustración N°1
LAS DIMENSIONES DE LA EFICIENCIA COLECTIVA



Las economías externas de tradición marshalliana

Las economías externas de que trata Marshall en los *Principles*, emergen de un distrito industrial. Este consiste en una pluralidad de pequeñas empresas similares que se concentran en una localidad particular.

Tales economías dependen del desarrollo de la industria en su conjunto, y van más allá de las economías que puede aprovechar la empresa individual en su interior a través de sus recursos, su organización y su management (Marshall, 1920:221). Según Marshall, lo que explica el surgimiento de economías externas en los distritos son: 1) la existencia de un *market for skills* local, que reduce los costos de búsqueda de trabajo especializado; 2) una oferta local de materias primas, maquinarias y servicios especializados, relativamente menos costosos y sobretodo fácilmente disponibles lo que en algunos casos permite aprovechar *colectivamente* economías eventuales de escala y alcance; 3) el acceso al flujo de conocimientos técnicos y de mercado que una *industria localizada* tiende a producir (Marshall, 1920:225).

Las economías externas *marshallianas* son sustancialmente *externalidades*. Con este término se busca describir la situación en la cual la actividad de un sujeto conlleva unos efectos de *spill-over*, que tienen un impacto en la actividad de otro sujeto, aunque *no intencionalmente*. La producción de cada empresa depende de un vector de factores *controlables* y de otro conjunto de factores, las externalidades, que *no son controlables* por la empresa indivi-

dual, y que son el producto no explícitamente deseado de la coexistencia de una pluralidad de empresas que interactúan en un contexto común (sectorial y/o espacial). En esta categoría podemos incluir también las economías que otros autores definen de *aglomeración*: las de *localización*, que surgen donde existe una concentración de empresas que operan en el mismo sector, y las de *urbanización*, o sea las economías que las empresas pueden explotar en un área urbana, como infraestructuras, información, mercado de trabajo, etc. (Weber, 1927; Isard, 1956; Hoover, 1948; Fujita y Thisse, 1997).

En este entorno, las externalidades mencionadas asumen las características de un bien público, porque consisten en la mayor parte de los casos por no-rivalidad y por no-excluibilidad. En el fondo, estamos frente a un fallo del mercado, es decir, ante una situación en la cual el mercado por sí solo no parece en condición de conducir el sistema hacia la eficiencia. Por un lado, hay aquí un problema teórico no resuelto y, por el otro, como veremos en el próximo párrafo, algunas indicaciones sobre las cuales reflexionar en términos de política industrial. En la estructura teórica de Marshall, la presencia de economías externas en un distrito es vista como un factor capaz de contribuir a la eficiencia (colectiva) del sistema productivo, pero del cuerpo teórico dominante de Marshall en adelante, las economías externas son vistas como un *fallo* que no garantiza una colocación eficiente de los recursos. En su versión original, el concepto marshalliano de *external economies*, debe ser cuestionado para clasificar este tipo de economías utilizando otros criterios.

La literatura existente sobre este tema establece una primera diferenciación, según la cual las economías *externas* pueden asumir una naturaleza *pecuniaria y tecnológica* (o real) (Viner, 1931; Scitovsky, 1954; Krugman, 1997). En el primer caso, la acción de un sujeto tiene un efecto en el vector de los precios de otro sujeto. Es lo que ocurre con la presencia de un mercado de trabajo especializado o más simplemente de la existencia *in loco* de maquinarias especializadas en un *distrito* determinado: la empresa individual ahorra los costos de búsqueda de trabajadores o maquinarias especializadas. Se trata de una externalidad producida por la simple coexistencia espacial de una pluralidad de empresas que se da mediante transacciones de mercado.

A diferencia de las economías externas de *tipo pecuniario*, las de naturaleza *tecnológica* (o real) no son intermediadas por transacciones de mercado. Pertenecen a esta última categoría los flujos de conocimientos asociados a la transferencia de fuerza de trabajo especializada de una empresa a otra, la interacción prolongada entre productores de bienes intermedios al interior de una cadena productiva vertical, la difusión de publicaciones y periódicos especializados en las ferias o, simplemente, en todos los momentos sociales en los cuales participan los sujetos que, de distinta forma, se encuentran involucrados en la producción de bienes y servicios.

Por eso, la distinción entre economías pecuniarias y tecnológicas permite evidenciar los dos *canales* a través de los cuales sujetos interdependientes pueden beneficiarse de economías externas.

El mismo mercado y los mecanismos menos controlables, a menudo son difícilmente cuantificables y no son conducidos por transacciones de mercado. También es útil enfatizar, tanto en el análisis positivo como en el normativo, sobre la distinta naturaleza de los *efectos* de las economías externas. Estos últimos pueden ser definidos como estáticos o dinámicos (Rabellotti, 1997^a; Rabellotti y Van Dijk, 1997; Stewart y Ghani, 1991).

En los efectos estáticos, la eficiencia colectiva se traduce en ventajas de costo y de productividad a partir de una *tecnología* dada. Ejemplos de este tipo de efectos podrían ser una simple reducción de los costos por unidad de producto, una mejora de la calidad de los insumos, una reducción de los tiempos de entrega y una creciente disponibilidad de información técnica, de mercado o de producto. En el caso de los efectos dinámicos estamos ante economías que son funcionales a las empresas, no solamente con relación a una tecnología dada, sino también en términos de una dinámica más compleja que es capaz de producir innovación. Ejemplos de esta clase de efectos son el desarrollo de nuevos *skills*, un crecimiento del *conocimiento* (técnico o de mercado) y, más ampliamente, el progreso tecnológico.

El carácter involuntario y *no planificado* de las economías externas marshallianas, de las cuales es posible beneficiarse *pasivamente*, no excluye la existencia de economías externas a la empresa más *planificadas* estratégicamente (Schmitz, 1992, 1995b; Nadvi, 1992).

Nos referimos a las economías que emergen gracias a la constitución de acuerdos explícitos entre las empresas. Tales economías asumen el carácter *voluntario* de las acciones *planificadas* por el hecho de ser *activamente* promovidas y perseguidas por la pluralidad de sujetos pertenecientes al sistema.

Economías de acciones conjuntas

La introducción del concepto de economías externas planificadas (o activas) constituye una lectura un poco forzada del pensamiento marshalliano, pero ofrece una imagen más completa de las ventajas de eficiencia colectiva que pueden obtenerse a partir de los mecanismos competitivos actuales. Las economías externas que llamamos de tradición marshalliana, constituyen solamente una de las dimensiones de la eficiencia colectiva. Cuando la pluralidad de sujetos que participan en la actividad productiva impulsan explícita y voluntariamente acciones conjuntas de naturaleza cooperativa, se generan efectos que van más allá de los adquiridos pasivamente a través de las economías externas marshallianas.

Las economías de acción conjunta pierden el carácter de *no voluntariedad* y, por tanto, su naturaleza de externalidad. La interacción y la cooperación se planifica y se hace parte integral de las estrategias de la empresa individual. Las economías externas de acción conjunta pueden ser caracterizadas en algunos casos por *mecanismos de compensación* y por *exclusión* (del intercambio de naturaleza monetaria a la de informaciones, tecnología, *know-how* y capital humano). La posibilidad de *compensar*

es funcional a la racionalidad de los actores económicos que aceptan cooperar entre ellos sobre estas bases (Rabellotti, 1997b:32); de la misma forma, la posibilidad de *excluir* reduce las posibilidades de comportamientos oportunistas y por eso contribuye a estimular los comportamientos de naturaleza colaborativa.

Puede ser útil añadir un par de precisiones que contribuyen a aclarar la naturaleza de la colaboración entre los sujetos que, de distinta forma, participan en la actividad productiva: la acción conjunta puede ser *vertical* u *horizontal* según el tipo de agentes que interactúen o puede ser *bilateral* o *multilateral*, según la cantidad de sujetos involucrados en la relación (Nadvi, 1997):

- 1) *Acciones verticales*: acciones entre productores y agentes con los cuales el productor está verticalmente ligado a través de vínculos hacia atrás (por ejemplo, con proveedores y subcontratistas), y vínculos hacia adelante (por ejemplo, con comerciantes o clientes). Las formas de cooperación pueden estar ligadas, por ejemplo con: a) la organización de la producción; b) la gestión de los inventarios; c) el control de calidad; d) la formación de la fuerza de trabajo; e) el desarrollo del proceso; f) el desarrollo del producto y h) el mercadeo.
- 2) *Acciones horizontales*: se trata de acciones conjuntas entre productores del mismo bien o servicio. Las formas de cooperación pueden referirse a: a) mercadeo; b) compra de los factores productivos; c) utilización común de maquinarias;

- d) desarrollo de los productos; e) compartir el saber-hacer, etc.
- 3) *Acciones bilaterales y multilaterales*: las acciones bilaterales son llevadas a cabo intuitivamente por dos agentes y pueden seguir canales verticales u horizontales; de la misma forma, las acciones multilaterales, probablemente las más interesantes, involucran una pluralidad de sujetos (empresariales o no). La acción conjunta puede ser formalmente (mas no siempre) organizada, como en el caso de las instituciones que ofrecen servicios a la colectividad a través de sujetos que pertenecen al sistema; por ejemplo: actividades de presión conjunta, consultoría legal, investigaciones de mercado, consultoría técnica, formación, actividades de apoyo gerencial y financiero, asistencia al crédito, asistencia en el mercadeo, monitoreo de la calidad, organización de ferias y creación de consorcios para la exportación.

Las externalidades de la acción conjunta

La *acción conjunta* determina ventajas explícitamente buscadas por los sujetos que interactúan y constituyen la dimensión *activa* de la eficiencia colectiva. Sin embargo, la *acción conjunta* produce, además de los efectos explícitamente deseados y *planificados*, externalidades de las cuales pueden beneficiarse *pasivamente* otros sujetos que no participan *activamente* en las acciones de naturaleza cooperativa (Nadvi, 1997).

Este es el caso de las acciones conjuntas de tipo vertical. El intercambio voluntario de información y el diálogo inter-

activo que sustenta las acciones conjuntas entre productores y subcontratistas - el cual puede llevar, por ejemplo, a mejoras de proceso o de producto (estáticas o dinámicas) -, se puede traducir en algunos casos en ventajas, que incluso beneficiarán a otros sujetos que no han participado activamente en la *planificación* de las acciones cooperativas. Otro ejemplo puede referirse a las acciones conjuntas multilaterales donde una asociación de categoría, llevando adelante una actividad de *lobbying*, puede determinar una mejora general de las infraestructuras y, por tanto, una externalidad de la cual no es posible excluir a quienes no han participado en la planificación de la acción conjunta.

En síntesis, la acción conjunta, aparte de los efectos explícitamente deseados y planificados por sus protagonistas, puede producir ulteriores externalidades, efectos involuntarios y no excluyentes.

Las dimensiones de la eficiencia colectiva

Es de suma importancia entender la forma en que las diferentes dimensiones de la eficiencia colectiva interactúan entre sí. Esta es la premisa para descubrir la dinámica evolutiva que puede conducir a un cluster de empresas hacia formas organizativas, relacionales y estructurales complejas, capaces de aprovechar al máximo las ventajas de la eficiencia colectiva.

En particular, hay que centrar la atención en los mecanismos de interacción entre producción individual de externalidades (positivas) y acciones conjuntas: tal mecanismo es muy complejo y como

la evidencia empírica demuestra, no siempre está en condición de expresar senderos virtuosos capaces de producir eficiencia colectiva.

En el entorno institucional, es decir, el conjunto de reglas formales e informales que rigen el comportamiento y la interacción entre los sujetos de una colectividad, son factores que pueden favorecer o no la evolución de una simple aglomeración de empresas hacia formas sistémicas complejas, capaces de aprovechar plenamente las ventajas de la eficiencia colectiva. La literatura empírica y las reflexiones teóricas en esta materia, evidencian cuán importante es que los comportamientos de la pluralidad de sujetos que pertenecen al cluster sean guiados por la confianza (*trust*) y por el sentido de pertenecer a la colectividad en la cual están insertos (*social embeddedness*). Quienes se sienten miembros del cluster tienen confianza en que, aunque se encuentren potencialmente expuestos al riesgo de comportamientos oportunistas, no sufrirán realmente tal riesgo (Schmitz, 1996; Luhmann, 1979; Zucker, 1986). Además, es razonable sostener que la confianza basada en el sentido de pertenencia a la colectividad, puede favorecer la aparición de acciones conjuntas de naturaleza colaborativa y la evolución del sistema hacia *relaciones*, capaces de aprovechar los beneficios de la eficiencia colectiva.

Cluster y eficiencia colectiva en los países en vía de desarrollo: una creciente literatura

La atención de los economistas del desarrollo hacia los *clusters* de empresas comenzó a consolidarse a final de los

años ochenta. Se trataba de un interés que surgió del ámbito de la literatura que tradicionalmente concentraba sus análisis en el rol de la pequeña empresa en los procesos de desarrollo de las áreas económicamente atrasadas, y que en esos años encontró un nuevo empuje en: a) la evidente constatación del fracaso de las políticas de industrialización enfocadas en la gran empresa y, b) en algunas experiencias de desarrollo industrial en los países avanzados que en una primera lectura (a veces muy superficial), parecían ofrecer alternativas al paradigma dominante en ese entonces.

En este contexto, el particular *caso italiano* se convirtió rápidamente en objeto de estudio, reflexión y debate: la creciente popularidad de la experiencia de industrialización de algunas regiones italianas que habían basado su fuerza competitiva en aglomeraciones espaciales y sectoriales de pequeñas empresas (los distritos) y, probablemente en mayor grado, la difusión de los modelos de tales experiencias que la literatura iba dibujando, simplificando y divulgando a nivel internacional, tuvieron una fuerte influencia en los círculos tradicionalmente interesados en el rol de la pequeña empresa. En pocos años, tal influencia contribuyó a consolidar un nuevo enfoque de los problemas de la industrialización en las áreas económicamente menos desarrolladas, impulsando a algunos investigadores a explorar el mundo de los *clusters* de pequeñas empresas en los países en vía de desarrollo (Schmitz, 1989; IDS, 1992).

Los ecos de tal literatura han logrado alcanzar a las instituciones internacionales, en primer lugar a la OIT (Organización Internacional del Trabajo) y la *ONUDI* (la Organización

de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial), y luego el Banco Mundial, la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y el Desarrollo), el PNUD y la CEPAL, al punto que hoy en día, todas están comprometidas con las políticas para el desarrollo de sistemas complejos de empresas. Por otra parte, un restringido grupo de investigadores ha ofertado al debate internacional una considerable cantidad de estudios de casos que son de gran interés, sobre todo en Asia y América Latina y más recientemente en África (ver cuadros al final de este número en apéndice)⁴.

El análisis de esta masa de material empírico revela que la concentración espacial y sectorial, no basta para que las estructuras productivas puedan salir de condiciones de retraso, y superar las barreras de los mercados locales. Las evidencias acumuladas advierten que nos encontramos frente a realidades extremadamente heterogéneas y, en la mayor parte de los casos, lejanas a las simplificaciones del caso italiano. Esta heterogeneidad complica el análisis, puesto que vuelve muy arriesgadas las consideraciones de carácter general sobre el rol de los *clusters* en los procesos de industrialización. Sin embargo, aún hace falta más reflexión sobre el carácter innovador de esta literatura, que parece ofrecer una imagen más completa de la evolución de los fenómenos de *clustering*, en contraste con la aparente homogeneidad planteada sobre los distritos italianos. El énfasis sobre el rol de las dinámicas colectivas en la cooperación entre sujetos es uno de los caracteres distintivos - y en nuestra opinión innovadores - de la corriente de "*development economics*", (Schmitz, Nadvi, Rabellotti, McCormick y Holmstrom) que recientemente ha dedi-

cado su reflexión a los fenómenos de *clustering* en las áreas económicamente menos avanzadas y que puede ofrecer ideas significativas, incluso hasta para el debate económico más general. El reconocimiento de la centralidad de las *external economies*, de tradición marshalliana, se confirma con una variedad de contribuciones provenientes de diferentes disciplinas: la "nueva geografía económica" (Krugman, 1991a y 1998; Fujita y Thisse, 1996 y 1997), la *management literature* (Porter, 1998), la economía urbana y regional (Amin y Thrift, 1992; Henderon, 1996; Markusen, 1995; Storper y Salais, 1997a y 1997b; Storper, 1997), hasta llegar a los sistemas nacionales de innovación (Dosi *et al.*, 1992) y a las redes sociales (Fukuyama, 1995; Harrison y Weiss, 1998).

Los nodos de política industrial

El interés por los fenómenos de *clustering* por parte de quienes se ocupan de estrategias de desarrollo industrial (OIT, ONUDI, Banco Mundial, ONCTAD, PNUD) tienen una doble explicación:

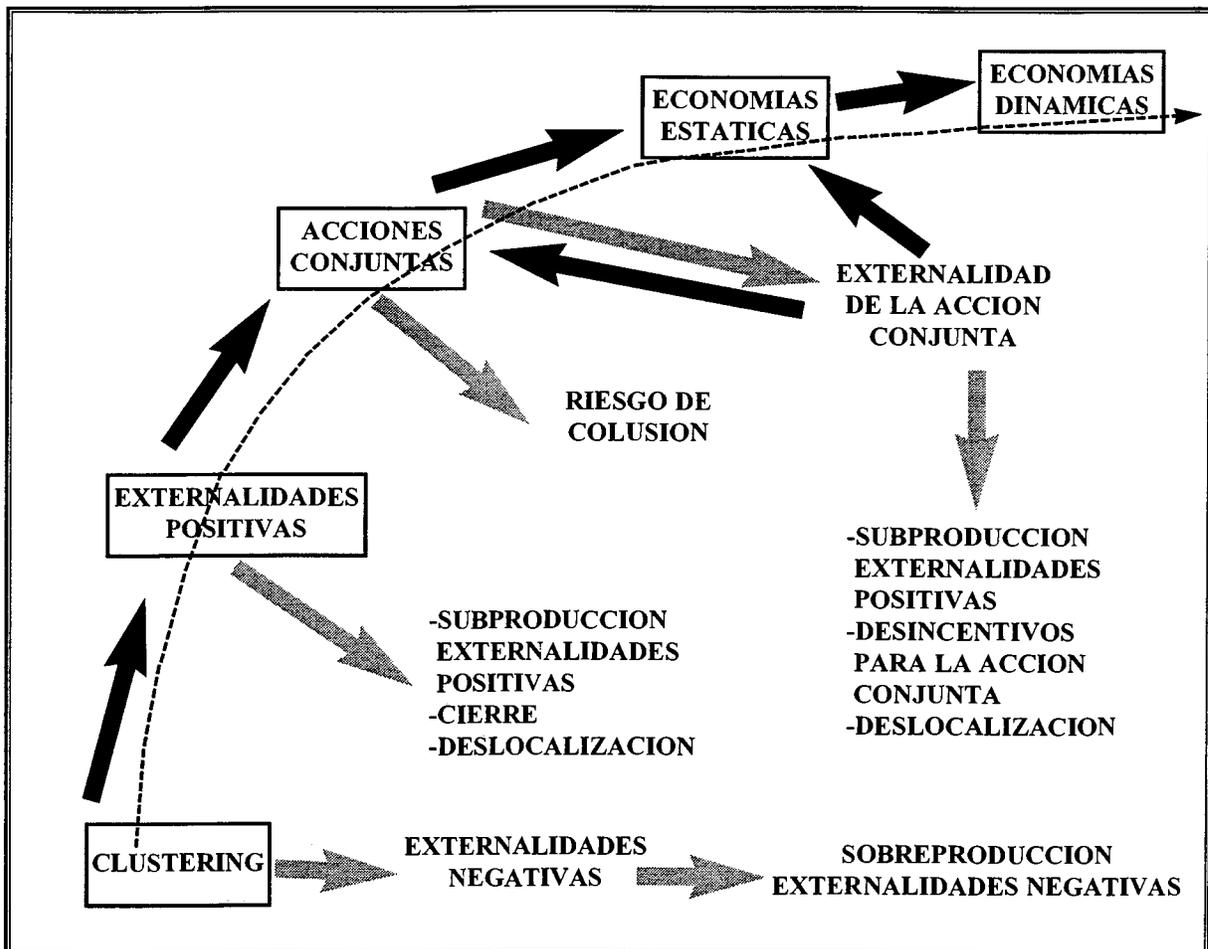
- a) el reconocimiento de las potencialidades de crecimiento que la experiencia histórica ha evidenciado en muchos contextos, tanto en los países industrializados como en muchas regiones en vía de desarrollo;
- b) la tendencia intrínseca de los procesos de *clustering* a alejarse del sendero evolutivo que puede ser considerado como socialmente óptimo, como en el caso, por ejemplo, de la subproducción de externalidades positivas o de la sobreproducción de externalidades negativas.

Estamos ante un enfoque según el cual la política industrial se basa esencialmente en el conjunto de iniciativas volcadas al desarrollo de las potencialidades plenas de crecimiento ofertadas por un sistema de producción (Bianchi, 1999^a).

Desde este punto de vista, la política industrial es una intervención orientada a corregir los fallos del mercado (competencia insuficiente; oferta de bienes públicos, falta de información, producción sub-optimal de externalidades, etc.), cuyas dinámicas no garantizan una evolución capaz de conducir hacia el óptimo social.

En este contexto, podemos describir más detalladamente lo que definimos como los nodos de la política industrial en favor del desarrollo de clusters de empresas. La ilustración 2 sintetiza los pasos relevantes, mostrando, por un lado, el sendero evolutivo óptimo y, por el otro, las dinámicas que impulsarían al sistema a alejarse de tal sendero: desde el *clustering* a la producción óptima de externalidades positivas y negativas; desde las externalidades positivas a la acción conjunta y desde acciones conjuntas (de naturaleza no colusiva) al pleno aprovechamiento de las ventajas (estáticas y dinámicas) de la eficiencia colectiva.

Ilustración N°2
LOS NODOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL



Desde las economías marshallianas a la acción conjunta

El *clustering* genera externalidades positivas que corren el riesgo de ser subproducidas. Se puede asistir a una divergencia entre la producción socialmente óptima de externalidades positivas y su producción real. La evolución del sistema tiende a alejarse del sendero óptimo porque las empresas, percibiendo la importancia de los efectos no excluyentes y colectivamente deseables de la propia actividad, no se sienten suficientemente remuneradas y no toleran el comportamiento oportunista de los *free riders*. Tal dinámica puede empujar a las empresas a intentar activar mecanismos capaces de excluir a otros sujetos del cluster de las ventajas de la aglomeración, o de la contigüidad sectorial, y en cualquier caso, puede inducir a las empresas individuales a cerrarse, conduciendo el sistema por senderos (*colectivamente*) *ineficientes*.

Schmitz sostiene que la evidencia empírica demuestra que en muchos casos tal eventualidad no se verifica, sino que por el contrario, la acción conjunta resulta ser a menudo la respuesta (privada) a los fallos del mercado (Schmitz, 1999). Según este enfoque, el momento más crítico en el sendero evolutivo de un *cluster*, o sea, el mecanismo de traspaso que va desde la explotación involuntaria de externalidades individuales a emprender acciones estratégicamente conjuntas, no necesita de alguna intervención y que tal paso pueda ser considerado, de alguna forma, espontáneo. Se trata de una hipótesis indudablemente interesante, aunque quien la formule crea que se trata de un fenómeno

que no es del todo automático y que se debería reflexionar con mayor profundidad sobre su difusión. Por ejemplo, si los empresarios de un determinado *cluster* perciben la importancia de las economías externas (*marshallianas*), ellos pueden ser inducidos a emprender acciones conjuntas explícitamente volcadas a aprovechar las ventajas de la eficiencia colectiva. En esta situación, se vuelve crucial la existencia de empresarios "ilustrados", que no sólo son los primeros en entender que la eficiencia puede tener una dimensión colectiva, sino que tienen también la capacidad efectiva de guiar el comportamiento de los demás sujetos, promoviendo la acción conjunta.

Sin embargo, si tal dinámica puede ser considerada posible, en muchos otros casos los empresarios ven la acción conjunta (por ejemplo horizontal) con extrema desconfianza y simplemente no están dispuestos a arriesgarse a ofrecer ventajas competitivas a los que consideran en primer lugar como competidores directos (Nadvi, 1999:14 y 21; Holmstrom, 1999:5 y 18; McCormick, 1999:14)⁵. Además, el empresario puede reaccionar al comportamiento oportunista de otros empresarios con mecanismos no cooperativos, abriendo dinámicas conflictuales, promoviendo coaliciones regresivas o simplemente descentralizándose. Muchos estudios empíricos documentan este tipo de dinámicas refiriéndose a las realidades sistémicas italianas (Nomisma, 1989; 1992; 1994; Onida-Viesti-Falzoni, 1992; Bianchi, 1988; Bianchi y Gualtieri, 1990). En distintos casos, la crisis del distrito se debe al éxodo de las empresas que no están dispuestas a aceptar comportamientos oportunistas y que son incentivadas a alejarse de su loca-

lización histórica por la incapacidad de excluir a los competidores del sistema de los beneficios ofertados por las externalidades positivas. Es claro que en estas circunstancias la presencia de externalidades positivas no ha conducido al sistema hacia una acción conjunta⁶.

La política industrial debe plantearse sobretodo el objetivo de difundir la conciencia de la potencialidad de la acción conjunta, guiando a los sujetos del sistema (empresariales o no) hacia formas organizadas de colaboración estratégica. Las empresas localizadas en un *cluster* pueden comenzar a cooperar si ven las ventajas de la colaboración, y si son de alguna manera impulsadas a reconsiderar aquellos aspectos de su comportamiento individuales racionales que conducen al cluster hacia resultados (colectivamente) ineficientes y generan peligrosos mecanismos de cierre.

Es importante que las intervenciones de sensibilización puedan contar con el apoyo de las instituciones locales y en particular de las asociaciones gremiales. Esto significa que las asociaciones deben estar, en condición de percibir las ventajas de la acción conjunta, y poder articular la demanda colectiva frente a los *policy makers*. La presencia en el *cluster* de asociaciones extremadamente calificadas, dotadas de capacidades de *lobbying* y principalmente de capacidad de análisis, es condición necesaria para el éxito de la intervención.

En general, la capacidad de análisis de los miembros del *cluster* sobre las exigencias individuales y colectivas del sistema productivo, sus complementariedades internas, y sus puntos fuertes

y débiles, es un factor esencial para favorecer la acción conjunta. En esta lógica, la generación de momentos de diálogo al interior del *cluster* se vuelve uno de los ejes claves de la política, ya que lleva a la individuación, por ejemplo, de las eventuales economías de escala y de alcance conjuntas, de los cuellos de botella comerciales o productivos y de los elementos faltantes en el sistema productivo local.

Naturalmente, la capacidad de análisis a nivel de sistema no puede excluir la capacidad de análisis a nivel de la empresa individual. En los casos de *cluster* de subsistencia colectivamente ineficientes, las empresas individuales muestran marcadas carencias individuales. Razón por la que puede ser importante intentar vincular el apoyo a la empresa individual con incentivos que favorezcan la acción conjunta.

Otro instrumento importante puede ser el de promover ejercicios de *benchmarking*, involucrando lo más que se pueda a las asociaciones, a las empresas y a sus empleados. Si por un lado, tal ejercicio permite aclarar los puntos de debilidad de las empresas individuales, por el otro puede estimular intercambios de información entre empresas y, por tanto, contribuir a sentar las bases para futuras acciones conjuntas. Un instrumento interesante puede ser el de promover proyectos pilotos demostrativos, orientados explícitamente a aclarar las potencialidades y los resultados individuales y colectivos ofertados por la acción estratégica conjunta.

Como lo documentan muchos casos exitosos, la acción conjunta puede ser

estructurada formalmente a través del desarrollo de centros de servicios colectivos (sectoriales, horizontales, verticales, técnicos, financieros, etc.) en cuya actividad las empresas participan activamente, evidenciando las necesidades de la demanda (individual y colectiva) y orientando a manera de propuesta la oferta (Cossentino- Pyke-Sengenberger, 1997; Bianchi y Bellini, 1991; Nomisma, 1989; Holmstrom 1999)⁷. En este contexto es importante promover el diálogo y el continuo intercambio de información sobre los programas y los proyectos de las instituciones que ofrecen servicios al sistema; ya que el objetivo de la política es evitar el riesgo (difuso, como evidencia la experiencia de los *países ricos*) de la sobreproducción y de la sobreposición de servicios.

Acción conjunta y economías dinámicas

La intervención de la *política* debe intentar orientar el sistema hacia la producción de economías dinámicas; lo que significa favorecer el surgimiento de economías externas dependientes de acciones conjuntas capaces de garantizar no sólo ventajas competitivas para una tecnología dada, sino de producir también innovación y progreso tecnológico. En otras palabras, para conducir al sistema productivo por el sendero evolutivo que normativamente se cree óptimo, se debe promover acciones conjuntas orientadas a la búsqueda explícita de economías dinámicas en el campo de la investigación, la transferencia tecnológica y la innovación de proceso y producto.

En este ámbito, el objetivo primario de la política debe ser el intentar favorecer

la acción conjunta entre empresas e instituciones de investigación e innovación tecnológica. En este sentido se orientan las intervenciones para promover la constitución de parques de la ciencia, parques tecnológicos, incubadores y otras instituciones, que como demuestra la experiencia de algunos países de consolidada industrialización, pueden ofrecer las bases infraestructurales y los vínculos con el sistema productivo para innovar, crecer y competir en los segmentos de mercado con mayor valor agregado.

Acción conjunta y colusión

La experiencia histórica demuestra que la intervención de política industrial debe preocuparse por la posibilidad de que la acción conjunta se transforme en intentos de colusión entre sujetos que intentan limitar la competencia, y abusar de la propia posición dominante. Tales intentos frenan la evolución virtuosa del sistema productivo y no deben ser subevaluados, especialmente en los momentos de crisis. Como es sabido, se trata de una antigua preocupación que tiene sus raíces en la historia del pensamiento económico desde los tiempos de Adam Smith. Sin embargo, lo que se quiere subrayar, es que con un excesivo entusiasmo frente a los comportamientos cooperativos y a las ventajas de la acción conjunta - típico de la literatura sobre los distritos y los sistemas de producción territoriales -, se corre el riesgo de legitimar comportamientos que no son funcionales a la eficiencia colectiva de un determinado sistema de empresas. La acción conjunta puede esconder comportamiento distorsionantes, que con el objetivo de consolidar el status quo, pueden frenar el desarrollo y el

crecimiento de algunos sujetos que operan al interior de un *cluster*. Actividades conjuntas de lobbying, formación, asistencia al crédito, mercadeo o simplemente la organización de ferias o la creación de consorcios para las exportaciones, pueden representar el riesgo de volverse intervenciones en favor de sujetos fuertes del sistema (Nadvi, 1999:22-23). Las acciones conjuntas pueden ser llevadas adelante en nombre de la eficiencia colectiva del sistema y luego, en realidad, ser utilizadas por algunos sujetos dominantes para hacer un cartel y consolidar la propia posición, impidiendo crecer a otros sujetos empresariales.

Externalidades negativas

Ejemplos típicos de las externalidades negativas que produce el clustering son la contaminación producida por la concentración de plantas industriales, la acumulación de desperdicios, el tráfico y en general, los problemas que emergen en una situación de congestión territorial. Se trata de fenómenos comunes a gran parte de las concentraciones espaciales y sectoriales de empresas y característicos además de aquellas experiencias que todos consideran exitosas (ej. distritos italianos). Estamos frente a costos (colectivos) que el productor individual no paga y que tienden a ser sobreproducidos con respecto al óptimo social. En este contexto, la intervención de la política se aplica para corregir el fallo del mercado.

Naturalmente, quienes producen externalidades negativas, no pagan los costos relativos, si la estructura de los derechos en los cuales operan les permite no cargar con tales costos. Por esto, al menos

teóricamente, si la estructura de los derechos del sistema cambia, los agentes pueden ser inducidos a cambiar sus decisiones, evitando así llegar a una situación de sobreproducción de externalidades negativas. Intentar incidir en la estructura de los derechos existentes podría ser uno de los objetivos a perseguir por la política.

En un sistema abierto, la soberanía que expresa una determinada estructura de derechos, no coincide con el mercado de referencia. Se trata de una cuestión compleja sobre la que no se quiere profundizar aquí; sin embargo, es importante señalar que, en algunas circunstancias específicas, definir una estructura de derechos distinta a aquella con la que operan las empresas y los clusters competidores, constituye el riesgo de volverse una iniciativa penalizante para las empresas y los *clusters* a los cuales pretende favorecer el formulador de políticas. Inducir, por ejemplo, a las empresas de un *cluster* a pagar los costos de contaminación, se convierte en una operación extremadamente difícil de promover si las empresas competidoras, localizadas en otro lado, están sujetas a reglas distintas y no tienen que enfrentar, por tanto, los mismos costos.

Consideraciones finales

Según la literatura existente, el *clustering* es un fenómeno arraigado en la historia de muchas regiones económicamente poco avanzadas. No obstante, la mera existencia de los clustering no asegura la creación de resultados colectivos eficientes. Al contrario, la evidencia empírica y el análisis teórico llevan a reflexionar sobre la complejidad evolutiva de los fenómenos de *clustering* y

sobre la necesidad de que los responsables de la política intervengan ahí donde un determinado sistema productivo tiende a alejarse de los senderos evolutivos socialmente y normativamente óptimos.

En particular, parece crucial la posibilidad de vincular las externalidades positivas y la promoción de acciones conjuntas, estratégicas e intencionalmente perseguidas por una pluralidad de sujetos que son formalmente independientes. La acción conjunta en algunos casos ha resuelto el fallo del mercado y se ha presentado como una respuesta (privada) eficiente, capaz de conducir el sistema hacia el óptimo social. Sin embargo, tal dinámica no es tan automática y en muchos casos necesita ser guiada, acompañada y promovida por los responsables de la política, porque de otra forma conduciría el sistema por senderos involutivos y colectivamente ineficientes. Además, el excesivo entusiasmo frente a la acción conjun-

ta ha conducido con frecuencia a considerar las antiguas desconfianzas frente a las actitudes colaborativas, como un residuo anacrónico del pasado. Continúa siendo una tarea de las políticas vigilar tales dinámicas, evitando que la acción conjunta degeneren en colusión y cartel, limitando así las posibilidades de crecimiento individuales y colectivas.

Finalmente, las políticas deben intentar orientar el sistema hacia la producción de economías dinámicas; lo que significa garantizar no solamente ventajas competitivas en una tecnología ya existente, sino también producir innovación y progreso tecnológico.

En otras palabras, los formuladores de políticas deben promover acciones conjuntas en el campo de la investigación, la transferencia tecnológica y la innovación de proceso y producto dirigidas a la búsqueda explícita de economías dinámicas.

Notas

1. Este artículo es una traducción de su versión original en italiano.

2. Agradezco por lo valiosos comentarios a Patrizio Bianchi (Universidad de Ferrara), Anna Bonaduce (Nomisma), Jan Pierre Gilly (LEREP-Universidad de Tolosa), Mario Davide Parrilli (Universidad Centroamericana), Roberta Rabellotti (Universidad Bocconi) y Laretta Rubini (CFR-Universidad de Ferrara).

3. No obstante a que en la literatura no falten equivocaciones, un *cluster* no es más que una simple concentración espacial y sectorial de empresas (e instituciones). Un distrito puede ser considerado como una particular tipología de cluster, donde empresas e instituciones, además de estar espacialmente concentrada, demuestran una clara propensión a instaurar relaciones y en particular relaciones de naturaleza cooperativa. Finalmente, las redes son los sistemas de producción que ofrecen a las empresas aunque no espacialmente concentradas- las ventajas de la proximidad sectorial y de la cooperación.

4. Agradezco a la Dra. Laretta Rubini que ha colaborado conmigo en la búsqueda bibliográfica que ha hecho posible la elaboración de los cuadros presentados en el apéndice.

5. Nadvi, refiriéndose al cluster paquistaní de Sialkot, líder a nivel mundial en la producción de instrumentos quirúrgicos, evidencia como: (...) son muchas las empresas que consideran la dificultad de proteger la información de los competidores locales como la principal desventaja de localización de Sialkot; (...) los productores buscan mantener en secreto la información relativa a tecnología y mercado; la información estratégica queda escondida de los gerentes internos y de los jefes claves de reparto, que podrían ser potenciales amenazas. Igualmente importante es la necesidad de proteger la

información de los desconocidos: las visitas entre productores de Sialkot no son comunes. Casi *una tercera parte de los entrevistados no ha visitado nunca a las otras empresas del cluster, ni permiten a otros empresarios visitar su empresa* (Nadvi, 1999). Holmstrom (1999), refiriéndose a la cooperación entre empresarios, sostiene que los empresarios hindús comprenden las ventajas de los consorcios para el mercadeo, los servicios comunes o para el desarrollo de nuevos productos. No obstante, tales consorcios son difíciles de activar a causa de la sospecha y de las tensiones personales que surgen cuando empresarios independientes deciden trabajar juntos. Finalmente McCormick (1999), refiriéndose a un *cluster* de vestuario en Kenia, sostiene que la debilidad de las acciones conjuntas depende de la falta de confianza entre los productores locales: *los empresarios entrevistados se quejan de que apenas crean un nuevo diseño, sus competidores lo copian*.

6. Un ejemplo clásico es el de Prato, donde durante la crisis del distrito de los años ochenta, algunas empresas (entre las más innovativas) han decidido trasladarse de su localización originaria para huir de los procesos imitativos. (Nomisma, 1994:21).

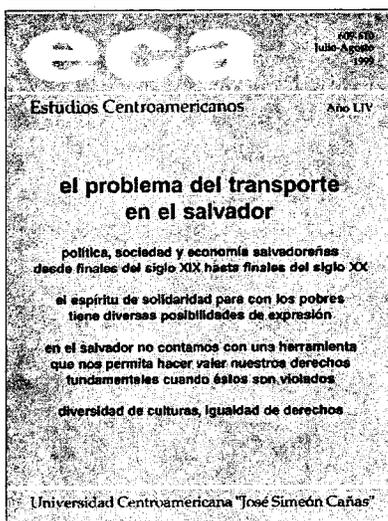
7. El caso de Emilia Romagna, es uno de los ejemplos más citados en la literatura internacional. En esta región, a partir de finales de los años setenta, se ha promovido la constitución de centros de servicios orientados explícitamente a promover acciones conjuntas entre empresas, asociaciones de categoría e instituciones de gobierno local (Leonardi-Nanetti, 1991; Belussi, 1992; Bianchi y Giordani, 1993).

Bibliografía

- AMIN, A. y THRIFT, N. (1992). "Neo-Marshallian Nodes in Global Networks", en *International Journal of Urban and Regional Research*, XVI N° 4.
- BIANCHI, P. (1999^a). *Le politiche industriali dell'unione europea*. Bologna, Il Mulino.
- BIANCHI, P. (1999b). "Presentazione", de M.R. Di Tommaso y R. Rabellotti, en *Efficienza collettiva e cluster di imprese: oltre l'esperienza italiana*. Bologna, Il Mulino.
- BIANCHI, P. (1988). "Concorrenza dinamica, distretti industriali e interventi locali", de F. Gobbo, en *Distretti e sistemi produttivi alla soglia degli anni Novanta*. Milano, Franco Angeli.
- BIANCHI, P. y BELLINI (1991). "Public policies for local networks of innovators", en *Research Policy*.
- BIANCHI, P. y DI TOMMASO, M.R. (1999). "Teoria dell'impresa e politica per lo sviluppo", de M.R. Di Tommaso, en *Sviluppo e piccola impresa*. Ferrara, Corbo Editore.
- BIANCHI, P. y GIORDANI, M.G. (1993). "Innovation policy at the local level and national level. The case of Emilia-Romagna", en *European Planning Studies*. I, N° 1.
- BIANCHI, P. y GUALTIERI, G. (1990). "Emilia Romagna and its industrial districts: the evolution of a model", de R. Leonardi y R. Nanetti, en *The regions and the European integration*. London, Pinter Publishers.
- COSENTINO, F.; PYKE, F. y SENGENBERGER, W. (1997). *Le risposte locali e regionali alla pressione globale: il caso dell'Italia e dei suoi distretti industriali*. Bologna, Il Mulino.
- DI TOMMASO, M.R. (1999). *Sviluppo e piccola impresa*. Ferrara, Corbo Editore.
- DI TOMMASO, M.R. (1999). "Efficienza collettiva e politica industriale", de M.R. Di Tommaso y R. Rabellotti, en *Efficienza collettiva e cluster di imprese: oltre l'esperienza italiana*. Bologna, Il Mulino.
- DI TOMMASO, M.R. y RABELLOTTI, R. (1999). *Efficienza collettiva e cluster di imprese: oltre l'esperienza italiana*. Bologna, Il Mulino.
- DORE, R. (1986). *Rigidities*. London, The Athlone Press.
- DOSI, G.; GIANETTI, R. y TONINELLI, P. (1992). *Technology and Enterprise in Historical Perspective*. Oxford, University Press.
- ESSER, K., et.al. (1993). *Systemic Competitiveness. Concept and Key Policy Issues*, GDI. Berlin.
- FUJITA, M. y THISSE, J. F. (1997). "Economie géographique, problèmes anciens et nouvelles perspectives", en *Annales d'Economie et de Statistique*, N° 45.
- FUJITA, M., y THISSE, J.F. (1996). "Economics of Agglomeration", en *Journal of the Japanese and International Economies*, X N° 4.
- FUKUYAMA, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York, Free Press.
- HARRISON, B. y WEISS, M. (1998). *Workforce Development Networks, Thousand Oaks*. California, Sage.
- HENDERSON, V. (1996). "Ways to Think About Urban Concentration: Neoclassical Urban Systems

- KRUGMAN, P. (1998). "*Space: The Final Frontier*" en *Journal of Economic Perspectives*, XII N° 2.
- DEVELOPMENT, GEOGRAPHY AND ECONOMIC THEORY (1997). Cambridge, MA. The MIT Press.
- GEOGRAPHY AND TRADE (1991^a). Cambridge, MA. MIT Press.
- ISARD, W. (1956). *Location and Space-Economy*. Cambridge, MA. MIT Press.
- LEONARDI, R. y NANETTI, R.Y. (1991). *Le regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia Romagna*. Milano, Franco Angeli.
- LUHMANN, N. (1979). *Trust and Power*. Chichester. Wiley.
- HENDERSON, V. (1996). "*Ways to Think About Urban Concentration: Neoclassical Urban Systems versus the New Economic Geography*", en *International Regional Science Review*, XIX N° 1-2.
- MARKUSEN, A. (1995). "*Growing Pains: Thoughts on Theory, Method, and Politics for a Regional Science of the Future*", en *International Regional Science Review*, XVII N° 3.
- MARSHALL, A. (1919). *Industry and Trade*. London, Macmillan.
- MARSHALL, A. (1920). *Principles of Economics*. London, Mc Millan.
- McCORMICK, D. (1999). "*Cluster di imprese in Africa: sulla via dell'industrializzazione*", de M.R. Di Tommaso y R. Rabellotti, en *Efficienza collettiva e cluster di imprese: oltre l'esperienza italiana*. Bologna, Il Mulino.
- NADVI, K. (1992). "*Flexible specialisation, industrial districts and employment in Pakistan*", en *Working Paper*, N° 232. Geneva, ILO. *World Employment Programme*.
- NADVI, K. (1997). "*The Cutting Edge: Collective Efficiency and International Competitiveness, in Pakistan*". *Discussion Paper* N° 360. Sussex. Institute of Development Studies (IDS).
- NADVI, K. (1999). "*Efficienza collettiva e competitività in Pakistan: il caso del cluster di Sialkot*", de M.R. Di Tommaso y R. Rabellotti, en *Efficienza collettiva e cluster di imprese: oltre l'esperienza italiana*. Bologna, Il Mulino.
- NOMISMA (1989). "*Ristrutturazione industriale e piccole imprese*", en *Rapporto Annuale*. Bologna. Laboratorio di Politica Industriale.
- NOMISMA, (1992). "*Competitività e concorrenza nell'industria delle piastrelle. I produttori italiani e spagnoli nell'evoluzione del settore*", en *Rapporto Annuale*. Bologna.
- NOMISMA, (1994). "*SME systems and territorial development in Italy*". *Working Paper* N° 6. Bologna.
- ONIDA, F.; VIESTI, G. y FALZONI, A.M. (1992). *I distretti industriali: crisi o evoluzione?*. Milano. E.G.E.A.
- PORTER, M. (1998). *On competition*. Boston, Harvard Business School Press.
- RABELLOTTI, R. (1997^a). *External Economies and Co-operation in Industrial Districts: A Comparison of Italy and Mexico*. London, Mc Millan.
- RABELLOTTI, R. (1997b). "*Footwear Industrial Districts in Italy and Mexico*", de M.P. Van Dijk y R. Rabellotti en *Enterprise Clusters and Networks in Developing Countries*. London, Frank Cass.
- RABELLOTTI, R. y VAN DIJK, M.P. (1997). *Enterprise Clusters and Networks in Developing Countries*. London, Frank Cass.
- SCHMITZ, H. (1999). "*Efficienza collettiva e rendimenti di scala*", de M.R. Di Tommaso y R. Rabellotti, en *Efficienza collettiva e cluster di imprese: oltre l'esperienza italiana*. Bologna, Il Mulino.
- SCHMITZ, H. (1998a). "*Fostering collective efficiency*", en *Small Enterprise Development*, Vol.9 No.1.
- SCHMITZ, H. (1995). "*Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry*", en *Journal of Development Studies*, XXXI N°4.
- SCHMITZ, H. (1995b). "*Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster*", en *World Development*, XXIII N° 1.
- RASMUSSEN, H.; SCHMITZ, H. y VAN DIJK, M.P. (1992). "*On the clustering of small firms in Flexible specialisation: a new view on small industry?*", en *IDS Bulletin* 23. Brighton. *Institute of Development Studies*.
- SCITOVSKY, T. (1954) "*Two concepts of external economies*", en *Journal of Political Economy*. LXII N° 2.
- STEWART, F. and GHANI, E. (1991). "*How significant are externalities for development?*", en *World Development*, XIX N° 6.
- STORPER, M. y SALAIS, R. (1997^a). *The Regional World: Territorial Development in the Global Economy*. New York, Guilford Press.
- STORPER, M. y SALAIS, R. (1997b). *Worlds of Production: The Action Frameworks of the Economy*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- STORPER, M. (1997). "*Territories, Flows, and Hierarchies in the Global Economy*", en *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. New York, Guilford Press.

- STORPER, M. y SALAIS, R. (1997^a). *The Regional World: Territorial Development in the Global Economy*. New York, Guilford Press.
- STORPER, M. y SALAIS, R. (1997b). *Worlds of Production: The Action Frameworks of the Economy*. Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- STORPER, M. (1997). "Territories, Flows, and Hierarchies in the Global Economy", en *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. New York, Guilford Press.
- TONINELLI, P.A. (1997). *Lo sviluppo economico moderno*. Venezia.
- VINER, (1953). *Cost "Curves and Supply Curves, in Zeitschrift fur Nationalokonomie, 1931"*, de G. J. Stigler y K.E. Boulding, en *Reading in Price Theory*. London, Allen and Unwin.
- WEBER, A. (1927). *Theory of the Location of Industries*. Chicago & London. The University of Chicago Press.
- ZUCKER, L.G. (1986). "Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure, 1840-1920", en *Research in Organizational Behaviour*, N° 8.



REVISTA ESTUDIOS
CENTROAMERICANOS (ECA).
Revista de extensión cultural
de la UCA de El Salvador.
Se publica mensualmente con
análisis de la realidad nacional
salvadoreña y centroamericana.
Suscripciones:
Centroamérica y Panamá \$ 40.00
Norte y Suramérica \$ 70.00
Europa y otras regiones \$ 80.00

Información en Nicaragua: Teléfonos (505) 2783923 al 27. Ext. 192 y 236.
E-mail: encuentr@ns.uca.edu.ni Universidad Centroamericana. Nicaragua..

Editorial

El transporte como una cuestión estructural

Artículos

Luis Armando González

Estado, sociedad y economía en El Salvador (1880 - 1999)

José María Tojeira, S.J.

Solidaridad con los pobres

Mauricio Gaborit

Aspectos psicosociales en un desastre natural: el huracán Mitch y El Salvador.

**Instituto de Derechos Humanos de la Universidad
Centroamericana " José Simeón Cañas"**

Unas de cal y muchas de "arena" en el sector público

Jordi Corominas

Diversidad de culturas, igualdad de derechos

Comentarios

Sustitución de monedas: colón versus dólar

Sobre el nuevo plan de seguridad pública

Fukuyama diez años después: ¿ ahora sí arribamos al " fin de la historia ?

Para suscribirse dirijase a:

Distribuidora de Publicaciones Apartado 01-575,
San Salvador, El Salvador.

Correo electrónico: ccordova@ued.uca.edu.sv

Teléfonos 273-3556(directo) ó 273-4400 ext. 240, 241 ó 242

Fax (503) 273-3556