

# **Clusters** en la **periferia:** **conceptos, análisis y políticas.** Un **estudio** de **caso** en **Argentina**

VÍCTOR RAMIRO  
FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO VIGIL\*

*Los estudios regionales precisan de un examen de conciencia sobre su calidad a partir de analizar el rigor de sus métodos de investigación y las políticas e implicaciones políticas de su trabajo. Los tres están conectados. Aislarse de las presiones políticas se presta a conceptos más confusos. Conceptos confusos dificultan más la presentación de pruebas. La pobreza de las pruebas provoca la tolerancia de conceptos confusos y políticas equivocadas.*

Ann Markusen<sup>1</sup>

**E**l epígrafe no es decorativo. Busca situar al lector en el debate abierto por Markusen hace ya casi 10 años con su artículo crítico sobre la borrosidad conceptual y la falta de rigor o —como la llama ella— ausencia de claridad sustantiva en los estudios del nuevo regionalismo, que desde fines de los años setenta fue convirtiéndose en un verdadero paradigma del desarrollo o por lo menos en una explicación convincente de los cambios acaeci-

dos como respuestas a las modificaciones en las formas de producción capitalista y organización económico-social. Lejos de pasar inadvertido, este reclamo llamó la atención al tiempo que inspiró respuestas de reconocidos regionalistas, y lejos de apagarse, y más lejos aún de satisfacerse, sigue latente.<sup>2</sup>

1. Ann Markusen, "Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance: The Case for Rigor and Policy Relevance in Critical Regional Studies", *Regional Studies*, vol. 33, núm. 9, pp. 880-881.

\* Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas <rfernand@fce.unl.edu.ar> y becario de investigación del Instituto de Investigación Estado, Territorio y Economía <jvigil@fce.unl.edu.ar>, respectivamente.

2. Véase, por ejemplo, el debate convocado por Gernot Grabher a propósito del artículo de Markusen, "Fuzzy Concepts ...", *op. cit.*, en su foro de discusión en línea ([www.giub.uni-bonn.de/grabher](http://www.giub.uni-bonn.de/grabher)) y publicado también en G. Grabher y R. Hassink, "Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance? Debating Ann Markusen's Assessment of Critical Regional Studies", *Regional Studies*, vol. 37, núm. 6, 2003, pp. 699-700. Véanse también los intentos de conceptualización y comparación sobre los enfoques regionalistas hechos por F. Moulaert y F. Sekia, "Territorial Innovation Models: A Critical Survey", *Regional Studies*, vol. 37, núm. 3, 2003, pp. 289-302, y la posterior apelación de A. Malmberg, quien en ese mismo debate y reivindicando el concepto de cúmulo (*cluster*) aporta precisiones a las confusas definiciones: en su texto "Beyond the Cluster. Local Milieus and Global Connections", en J. Peck y H. Yeung (eds.), *Remaking the Global Economy*, Sage, Londres, pp. 145-159. Consúltense además las precauciones que deben tomar quienes elaboran las políticas (*policy-makers*), planteadas acerca del concepto de *cluster* por R. Martin y P. Sunley, "Deconstructing Cluster: Chaotic Concept or Policy Panacea?", *Journal of Economic Geography*, núm. 3., 2003, pp. 5-35, o bien las más recientes advertencias de Ph. McCann en relación con el problema de las *observational equivalences* y sus implicancias para la elaboración y evaluación de la política pública del desarrollo regional, en "Observational Equivalence? Regional Studies and Regional Science", *Regional Studies*, vol. 41, núm. 9, 2007, pp. 1209-1222.

Es importante indicar que la exigencia de Markusen tuvo lugar luego de dos decenios de debate respecto al reposicionamiento de lo regional, y durante pleno auge y expansión de los análisis *nuevo regionalistas* provenientes no sólo de la ciencia política y la sociología, sino también de la geografía económica y los estudios sobre transformaciones industriales. Ese auge y extensión colocaron el enfoque como una dominante y cada vez más hegemónica interpretación posfordista, con lo cual se conformó una línea inspiradora de políticas oficiales de desarrollo ya no sólo en regiones de países centrales, como Europa occidental y Estados Unidos, sino también en regiones periféricas como la de América Latina.<sup>3</sup> En el caso específico de Argentina, se desplegaron programas y políticas dirigidos a fomentar las aglomeraciones productivas como nodos de competitividad a lo largo de todo el país y en diferentes sectores y subsectores, como los de la industria de la madera-mueble, textil, metalmeccánica-maquinaria agrícola, o de la incipiente industria de los programas de computadora, así como de los vinculados a los recursos naturales.

Si bien es cierto que la borrosidad remite a la diversidad de aportes *nuevo regionalistas* de los últimos decenios, no menos cierto es que ha sido en mayor medida el concepto de *cluster* y luego el de *distrito industrial*, los que adquirieron mayor presencia en los programas de política pública.<sup>4</sup> Un lugar dado quizá por el coincidente acento en la competitividad tanto de Porter

como de quienes formulan políticas quizá por la mayor tendencia y esfuerzo en la construcción de una aplicación práctica de Porter y su consultora multinacional Monitor y el Institute for Strategy and Competitiveness, o por la propia escritura de Porter en *policy-style*; quizá por todas juntas.<sup>5</sup> Lo cierto es que el concepto de *cluster* parece haber consolidado su posición dominante entre las categorías vinculadas al desarrollo regional y local, y en el caso específico de América Latina ha reforzado su hegemonía por la utilización que han hecho organismos internacionales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hasta el punto de que casi todos los países de la región tienen en marcha un programa de competitividad regional basado en la idea de *cluster*.

Junto a ello, se ha indicado que el uso y abuso de este enfoque sumado al trasplante —en ocasiones— descontextualizador, ahistórico y acrítico de los conceptos que lo conforman (originarios de y para los países centrales) contribuyeron a que el desarrollo en cautiverio del enfoque del nuevo regionalismo en América Latina desemboque en cierta medida en aquella borrosidad conceptual denunciada por Markusen. Ésta, sumada a un tratamiento empírico muchas veces selectivo, anecdótico y poco transparente, conduce finalmente a la debilidad de la política pública.<sup>6</sup> Más grave aún, todo ello parece haber contribuido para convertir a la política en un factor condicionante de la teoría, toda vez que lo primero opera como seleccionador y detector de casos de análisis de lo segundo.<sup>7</sup>

Cuando se estudian experiencias de desarrollo regional basadas en aglomeraciones productivas, se tiende a la formación de mezclas compuestas por medios académicos —e incluso periodísticos—, organismos internacionales y gobiernos regionales y nacionales que descubren aglomeraciones con potencialidades variables a las que primero se etiquetan como *clusters* (si se acepta su hegemonía conceptual) para, a partir de allí, crear un entramado de relaciones, financiamientos y políticas focalizadas, pero sin que se precise el tipo

3. Véase, por ejemplo: European Commission, *Industrial Districts and Localized Technological Knowledge: The Dynamics of Clustered SME Networking (INLOCO), Final Report*, Bruselas, 1999; European Commission, *Methodology for Regional and Transnational Technology Clusters: Learning with European Best Practices*, Enterprise Directorate General, 2001. Sobre Estados Unidos, véase Institute for Strategy and Competitiveness, *Cluster Mapping Project* <www.isc.hbs.edu>.

4. Entre los principales conceptos ubicados en el panel *nuevo regionalista* se encuentran: a) el de *distrito industrial*: A. Bagnasco, *Tre Italie. La Problemática Territoriale Dello Sviluppo Italiano*. Il Mulino, Bolonia, 1977; G. Becattini, "El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico", en F. Pyke, G. Becattini y W. Sengenberger (comps.), *Los distrito industriales y las pequeñas empresas*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992; b) el de *cluster*: M. Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, Buenos Aires, 1990, y del mismo autor, "Clusters and the New Economics of Competition", *Harvard Business Review*, vol. 76, núm. 6, 1998, pp. 77-90; c) el de *regiones inteligentes y medios innovadores*: R. Camagni, *Innovation Networks. Spatial Perspectives*, Belhaven Press, Londres, 1991; R. Capello, "Spatial Transfer of Knowledge in High Technology Milieux: Learning versus Collective Learning Processes", *Regional Studies*, vol. 33, núm. 54, 1999; D. Maillat, "Desarrollo Territorial, Milieu y Política Regional", *Entrepreneurship and Regional Development*, núm. 7, 1995, pp. 157-165, y d) el de *sistemas regionales de innovación*: P. Cooke y K. Morgan, *The Associational Economy Firms, Regions and Innovation*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

5. <www.monitor.com> y <www.isc.hbs.edu>; véase R. Martin, "Geography and Public Policy: The Case of the Missing Agenda", *Progress in Human Geography*, núm. 25, 2001.

6. T. Andersson *et al.*, *The Cluster Policy Whitebook*, International Organisation for Knowledge Economy and Enterprise Development, Malmö, Suecia, 2004.

7. J. Lovering, "Theory Led by Policy. The Inadequacies of the New Regionalism", *International Journal of Urban and Regional Research*, núm. 23, 1999, pp. 379-395.



de aglomeración en la que se trabaja.<sup>8</sup> Es decir, no se aportan elementos para resolver cuestiones como: ¿se está fomentando un *cluster* o una iniciativa de *cluster*?, ¿se trata de una aglomeración compleja compuesta de pequeñas y medianas empresas (PYME) de tamaños homogéneos, con interconexiones locales variadas o se trata de entramados débiles e internamente heterogéneos? En definitiva, hay una borrosidad de partida que condiciona, pero al mismo tiempo es funcional, a la utilización de los *clusters* como instrumento de política de desarrollo.

Luego de revisar de manera sucinta el debate respecto a la borrosidad conceptual y sus consecuencias para las políticas regionalistas, se propone un conjunto de herramientas metodológicas para, desde el entorno latinoamericano, hacer frente a la borrosidad. Se muestran los resultados de su aplicación a un estudio de caso en Argentina enfocándose en dos aspectos que, sin ser los únicos, son centrales para afrontar la borrosidad y abrir paso a políticas más realistas: la complejidad interna del entramado y la morfología resultante de las interacciones y del tamaño de sus actores. Se trabaja en una aglomeración vinculada a la producción de maquinaria agrícola que se ha etiquetado como *cluster* y ha sido epicentro de recetas políticas y programas regionales, nacionales e internacionales de fortalecimiento que han actuado sobre la borrosidad conceptual.

8. A. Malmberg, "Beyond the Cluster...", *op. cit.*, pp. 145-159.

#### DE LA AMBIGÜEDAD CONCEPTUAL A LA DEBILIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA<sup>9</sup>

*El dramaturgo Alan Bennet cuenta cómo en cierta ocasión su madre anciana vio unos borregos y dijo "sé qué son pero no sé cómo se llaman". Parecería que con la bibliografía de los cúmulos sucede lo contrario: sabemos cómo se llaman, pero definir con precisión lo que son es mucho más difícil.<sup>10</sup>*

La cita elegida abre paso a la problemática de la borrosidad conceptual, que Markusen también resume en la frase "[¿] cómo lo reconozco [al *cluster*] cuando lo veo?"<sup>11</sup>, y que conduce de alguna manera a la compleja relación entre los conceptos y las pruebas, y a la mencionada dificultad de operacionalizar.

Sin embargo, el reclamo hacia la mayor y mejor resolución de la operacionalización y también replicabilidad reclamada a los conceptos como señal de mayor rigor académico ha visto no pocas advertencias contra la reducción y simplificación del proceso de construcción conceptual. Como se ha cuestionado de manera irónica, ¿puede reducirse la validez de un concepto a

9. Los autores realizaron un estudio más amplio sobre este aspecto en "Clusters y desarrollo territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VI, núm. 24, 2007, pp. 859-912.

10. R. Martin y P. Sunley, "Deconstructing Cluster: Chaotic Concept or Policy Panacea?", *Journal of Economic Geography*, Oxford University Press, 2003, p. 10.

11. A. Markusen, "Fuzzy Concepts...", *op. cit.*, p. 870 (traducción propia).

su operacionalización?, ¿no sería la replicabilidad una medida de reduccionismo al proceso de conceptualización? Para cierta corriente epistemológica lo es, dado que ello implicaría, entre otras cosas, que el objeto y el sujeto de la investigación permanezcan inamovibles e invariables para permitir esa replicabilidad y, más aún, implicaría *objetivizar* al sujeto, cosificarlo, además de la posibilidad de perder de vista que los conceptos muchas veces dependen del contexto y hacen de la replicabilidad una medida problemática para la claridad.<sup>12</sup>

Incluso cuando la *contracrítica* no ha sido menor —y aun cuando Markusen ha observado que no todos los conceptos deben operacionalizarse para que sean útiles—, se ha insistido en que la borrosidad no refiere sólo a una imprecisa identificación y asimilación de las experiencias de aglomeración industrial a tal o cual concepto regionalista. Más allá, la borrosidad se ha traducido en una escasa rigurosidad al momento de emprender tratamientos empíricos consistentes, pues los aportes académicos en torno al fenómeno de las aglomeraciones productivas contienen un expandido y laxo tratamiento empírico, en el cual la metodología es poco discutida, transparente o rigurosa, con datos injustificadamente selectivos, y hasta anecdóticos, y, más aún, con una comunidad académica que lo ha permitido.

Si bien en ese punto también ha habido una *contracrítica* y una advertencia a no pecar de positivistas, se ha señalado al mismo tiempo que los profundos problemas metodológicos de los estudios regionalistas —entre otros— muchas veces han tendido a volver imprecisas y borrosas las delimitaciones espaciales y los aspectos constitutivos y funcionales de las aglomeraciones productivas que esos conceptos toman de referencia.<sup>13</sup> Se ha indicado que la aplicación de los conceptos a entornos productivos heterogéneos ha potenciado el riesgo de tratar en un mismo patrón interpretativo agrupamientos industriales que presentan características históricas, organizacionales y funcionales muy diferentes, y cuya consideración comparada, así como su aplicabilidad a políticas públicas, puede conducir a verdaderos fracasos; por ejemplo, al construir falsas o erróneas hipótesis derivadas de malas interpretaciones de los conceptos.<sup>14</sup>

Los inconvenientes, a su vez, se profundizan desde el momento en que esas realidades heterogéneas se presen-

tan como partes de un mismo fenómeno que encuadra en un modelo *típico ideal* que entiende a las regiones y aglomeraciones productivas como *nodos territorialmente delimitados*, que operan como estructuras cerradas, soldadas, homogéneas y dinamizadas por la cooperación intralocal, y en la que los actores económicos especializados en sectores obtienen una *eficiencia colectiva* territorial que no podría lograr a partir de su acción individual.<sup>15</sup> Esta eficiencia, de acuerdo con los enfoques dominantes, fundada en capitalizar las *ventajas estáticas* de la especialización y la aglomeración, así como también las *ventajas dinámicas* de la innovación colectiva, se traduciría en un fortalecimiento de la capacidad competitiva de las localidades.<sup>16</sup>

Quizás una de las afirmaciones más certeras del debate sobre aglomeraciones productivas como estrategias de desarrollo ha sido aquella de que “la cooperación local (en sus diferentes modalidades) realmente importa [...] en particular cuando aparecen nuevos desafíos”, pues permite a los actores empresariales (sobre todo de base PYME) responder mejor (y adaptarse) tanto a la crisis como a las oportunidades que se presentan en sus ciclos de vida.<sup>17</sup> Destaca sobre todo la importancia de la proximidad espacial y la función esencial de las estructuras institucionales regionales y locales en el fortalecimiento de la competitividad.<sup>18</sup>

Esta interpretación ha dado paso a la progresiva edificación de una estrategia de abajo arriba basada en la necesidad de la construcción de articulaciones colaborativas como condición necesaria para la obtención de ventajas dinámicas, cuyo imaginario de ese *tipo ideal* fue adoptado desde los elaboradores de políticas para insistir en el fomento a la cooperación interempresarial e interinstitucional de las aglomeraciones productivas. Ese

12. R. Hudson, “Fuzzy Concepts and Sloppy Thinking: Reflexions on Recent Developments in Critical Regional Studies”, *Regional Studies*, vol. 37, núm. 6, 2003, pp. 741-746.

13. R. Martin y P. Sunley, “Deconstructing Cluster...”, *op. cit.*

14. A. Malmberg, “Beyond the Cluster...”, *op. cit.*

15. H. Schmitz, “Collective Efficiency: Growth Path for Small-scale Industry”, *Journal of Development Studies*, vol. 31, núm. 4, 1995, pp. 529-566.

16. M. Storper, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, Guilford Press, Nueva York, 1997; R. Capello, “Spatial Transfer of Knowledge in High Technology Milieux: Learning versus Collective Learning Processes”, *Regional Studies*, vol. 33, núm. 54, 1999.

17. H. Schmitz, “Does Local Co-operation Matter? Evidence from Industrial Clusters in South Asia and Latin America”, *Oxford Development Studies*, vol. 28, núm. 3, p. 333.

18. P. Maskell y A. Malmberg, “Localized Learning and Industrial Competitiveness”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 23, núm. 2, 1999; A. Amin y N. Thriff, “Institutional Issues for the European Regions: From Markets and Plans to Socioeconomics and Powers of Association”, *Economy and Society*, vol. 24, núm. 1, pp. 41-66; de los mismos autores, “An Institutional Perspective on Regional Economic Development”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, núm. 2, pp. 365-378.



imaginario a su vez se alimentó del discurso acerca de la prosperidad regional, basado en símbolos y narrativas de sustentabilidad, cohesión social, desarrollo comunitario, construcción de gobernanzas horizontales y formas más participativas de planificación política estratégica, promovido no sólo por los propios actores sociales y económicos involucrados en (o preocupados por) la prosperidad de la región, sino (quizá sobre todo) por los actores políticos con capacidad para generar políticas y dirigir recursos en ese sentido.<sup>19</sup>

Aun cuando hay muy pocas evidencias de los efectos reales que tiene la política pública para la cooperación entre las aglomeraciones productivas y su crecimiento, no se quiere negar lo deseable de esa cooperación para la prosperidad regional.<sup>20</sup> Sin embargo, su presencia dentro del imaginario mencionado, así como las políticas públicas desplegadas para su avance, ha trabajado sobre una generalidad conceptual que no permite distinguir la complejidad interna de la aglomeración ni la morfología del sistema productivo local respecto a las conformaciones específicas de tamaño, poder y relaciones de los actores involucrados. Aferrados entonces a aquella generalidad y desde el desconocimiento de la presencia de estos otros aspectos de la heterogeneidad interna, se han replicado recetas de políticas de fomento

y desarrollo universales que se vuelven muy problemáticas, sobre todo en escenarios periféricos como el de América Latina, poseedor de particularidades (históricas y estructurales) diferentes de aquellas de los países centrales para los que fueron creados en su mayoría los conceptos y aportes teóricos regionalistas.<sup>21</sup>

#### HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA METODOLÓGICA

**E**n el caso de América Latina, la perspectiva *nuevo regionalista* de las aglomeraciones productivas se fue afianzando, ya desde comienzos de los años noventa, en diversas instituciones académicas y se repitió en variadas experiencias políticas de desarrollo regional, que no parecen haber trabajado en la clarificación metodológica y conceptual que exigía la ambigüedad conceptual y analítica mencionada.

19. A. Lagendijk, "The Accident of the Region: A Strategic Relational Perspective on the Construction of the Region's Significance", *Regional Studies*, vol. 41, núm. 9, 2007.

20. F. MacDonald, D. Tsagdis y Q. Huang, "The Development of Industrial Clusters and Public Policy", *Entrepreneurship & Regional Development*, vol. 18, núm. 6, 2006.

21. K. Nadvi, *Industrial Clusters and Networks: Case Studies of SME Growth and Innovation*, United Nations Industrial Development Organization, Viena, 1995; R. Rabellotti y H. Schmitz, "The Internal Heterogeneity of Industrial Districts in Italy, Brazil and Mexico", *Regional Studies*, vol. 33, núm. 2, 1999; I. Paniccia, *Industrial Districts. Evolution and Competitiveness in Italian Firms*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002; G. Garofoli, "Modelos locales de desarrollo", en Antonio Vázquez Barquero y Gioacchino Garofoli (eds.), *Desarrollo económico local en Europa*, Economistas Libros, Madrid, 1995; T. Altenburg y J. Meyer-Stamer, "How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin Americas", *World Development*, vol. 27, núm. 9, 1999; A. Markusen, "Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts", *Economic Geography*, vol. 72, núm. 3, pp. 293-313.

Más allá de las denominaciones dispares que esta perspectiva (y sus conceptos) fueron adoptando, y a riesgo de ser reduccionistas, lo cierto es que gran cantidad de esos abordajes desplegados en América Latina, forjados no sólo por académicos y formuladores de políticas vernáculos sino también por organismos internacionales, se ha mantenido aferrada a un patrón de interpretación sustentado en el *imaginario cluster* que, actuando como manual orientador de las estrategias políticas, ha tendido a entender las aglomeraciones como instancias territoriales relativamente dinámicas, homogéneas y armónicas en su interior, y que adoptan un sentido inclusivo e igualitario, que aseguran al mismo tiempo cohesión y competitividad.<sup>22</sup>

En ese marco que alimenta a su vez las políticas en favor de los *clusters* en el mundo, se encuentran ausentes, entre otros, dos aspectos básicos que permitirían determinar los condicionamientos fundamentales de las aglomeraciones productivas, sobre todo en países y regiones periféricas, para determinar las políticas de fomento.<sup>23</sup>

Por un lado, la complejidad interna; esto es, la indagación de las especificidades de la constitución misma de las aglomeraciones productivas, y su comportamiento para entender los procesos intraterritoriales. Es decir, para saber cuáles son y cómo son los aspectos que determinan si se está ante instancias territoriales complejas y dinámicas encaminadas hacia la competitividad y el desarrollo, o si se trata de simples aglomeraciones de empresas. Ello resulta esencial para concretar el desafío de definir lo que examina y ser consciente de lo que se mide en realidad, y responder al mismo tiempo al interrogante: ¿se está evaluando (y fomentando) un *cluster* o una iniciativa de *cluster*?

Por otro lado, las morfologías específicas de las estructuras productivas locales y, dentro de éstas, las —muchas veces— cambiantes estructuras socioinstitucionales de poder que operan no precisamente en el sentido armonizador e inclusivo que suele atribuírseles.<sup>24</sup> Ello per-

mite la identificación no sólo de las diferencias entre las distintas aglomeraciones, sino también de las particulares vinculaciones entre los actores económicos e institucionales internos; es decir, la verificación del patrón de relaciones socioeconómicas y su efecto en la estructura de gobernanza local, así como, y a la inversa, el modo en que esta estructura ha contribuido a potenciar —o eventualmente ha intentado revertir— esa estructura de relaciones socioeconómicas. En otras palabras, implica conocer con precisión quiénes y de qué manera dinamizan los sistemas productivos y quiénes y de qué modo identifican la representación institucional de las aglomeraciones, y permiten revisar la idea preconfigurada de comunidades armónicas dominadas por las interacciones simétricas de sus integrantes.

Esas limitaciones —entre otras— no han sido resueltas del todo por los ya mencionados estudios académicos que han reconocido las heterogeneidades y las diferentes tipologías de aglomeraciones productivas, puesto que no hay tratamientos metodológico-empíricos que den cuenta de la manera en que los entramados productivos y en sus estructuras de gobernanza se originan, se configuran y evolucionan. Las tipologías de *cluster* y desarrollo industrial tienden a presentarse entonces como *dadas*, fruto de investigaciones empíricas que nunca son acabadamente exhibidas. En ese sentido, un avance esencial para subsanar esas limitaciones viene de la mano de estrategias basadas en estudios empíricos que permiten entrar en la aglomeración productiva y visualizar allí el comportamiento de sus elementos centrales, definiendo en qué medida éstos pueden explicar la calidad del entramado para constituirse en instrumento de desarrollo y competitividad.

Seguir los aportes —quizá más novedosos— de los análisis regionalistas de Storper implica reconsiderar el examen, por un lado, de las interdependencias comercializadas (*traded interdependencies*), es decir, el complejo de interacciones comerciales o intercambios transactivos entre los actores que componen la aglomeración examinada, complejo interactivo que da lugar a la potenciación de las ventajas estáticas y cuya realización se encuentra mediada sobre todo (aunque no de manera exclusiva) por los mecanismos propios del mercado, por ejemplo: compraventa de insumos, subcontratación de actividades, proveduría, vinculaciones con clientes. Por otro lado, se impone reconsiderar las interdependencias que

y R. McMaster, "Institutions, Power and Space. Assessing the Limits to Institutionalism in Economic Geography", *EURS*, vol. 10, núm. 4.

22. V. Fernández y J. Vigil, *op. cit.*, capítulos 1 y 2.

23. Entre esos otros aspectos, se vuelve relevante el análisis de la manera en la que las aglomeraciones productivas configuran instancias insertas y atravesadas por dinámicas macronacionales y mesorregionales que constituyen el entorno específico en el que las aglomeraciones se desenvuelven y del cual dependen. Un estudio del caso argentino de contextualización de aglomeraciones productivas puede verse en V. Fernández y J. Vigil (coords.), *Cluster y desarrollo regional en América Latina. Reconsideraciones teóricas y metodológicas a partir de la experiencia argentina*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2008.

24. D. Mackinnon, A. Cumbers y K. Chapman, "Learning, Innovation and Regional Development: A Critical Appraisal of Recent Debates", *Progress in Human Geography*, vol. 26, núm. 3; A. Cumbers, D. Mackinnon

no son comercializables (*untraded interdependencias*), esto es, las instituciones, redes y acciones cooperativas que configuran el sistema de gobernanza territorial sobre el que descansa la aglomeración productiva, y que potencian sus ventajas dinámicas (vinculadas al desarrollo de innovaciones colectivas o mejora de las empresas en los ámbitos de productos, procesos o funciones en las cadenas de valor).<sup>25</sup>

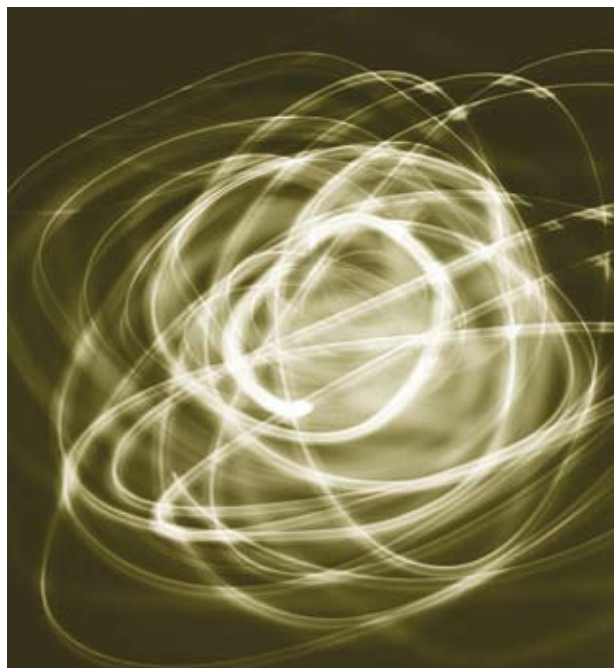
A partir del análisis de las interdependencias comercializadas y las que no son comercializables se propone configurar un cuadro metodológico con variables esenciales que permita descifrar y deconstruir el interior de las aglomeraciones productivas, considerando los dos aspectos antes mencionados, de la siguiente manera:

En relación con la precisión de la complejidad interna de la aglomeración productiva, desde las interdependencias comercializadas supone determinar: a) la dinámica de las redes de subcontratación de la aglomeración; b) la dinámica de las redes de proveeduría de la aglomeración, y c) la desintegración vertical de las empresas. Desde las interdependencias que no son comercializables, implica el estudio de: a) la infraestructura institucional, el nivel de involucramiento de los actores empresariales en esas instituciones, los recursos y las capacidades de las instituciones; b) las acciones de cooperación, su integración-participación por parte de los actores empresariales, su importancia como instrumentos de cualificación y de mejora de la competitividad, y c) los obstáculos que los actores identifican en las acciones cooperativas.

En cuanto a la precisión de la conformación morfológica de la aglomeración y su estructura de gobernanza, desde las interdependencias comercializadas supone determinar: a) el tamaño de los actores (por nivel de empleo y el nivel de ventas), y b) la posición de los actores según su tamaño en el sistema productivo. Respecto a las interdependencias que no son comercializables: a) la estructura institucional de apoyo al sector productivo local; b) la participación de los actores productivos en esa estructura institucional; c) la identificación de los actores que participan en las instituciones según su tamaño, y d) la incidencia del tamaño en el sistema institucional y de gobernanza.

El resultado es una combinación de aspectos. Desde las comercializadas, los lineamientos metodológicos consisten en verificar, junto a las diferencias de tamaño de los actores económicos, si la aglomeración adopta un

25. V. Fernández, "Densidad institucional, innovación colectiva y cadenas de valor. Un triángulo estratégico en la evolución de los enfoques regionalistas en los 90", *Redes*, vol. 9, núm. 1, 2004.



formato prioritariamente horizontal o jerárquico-piramidal, escasa o altamente flexible, y sobre qué sector de los actores se ejecuta la flexibilidad o la rigidez. Desde las que no son comercializables, la metodología considera, junto a las acciones de cooperación, el tamaño de los actores involucrados en las mismas y la evaluación de los actores que participan en las instituciones sobre las que se estructura la gobernanza territorial. Las acciones cooperativas se presentan como fuentes centrales en la generación de las mejoras; sin embargo, el *mainstream* que se describió asociado a la idea del tipo ideal es huérfano de precisiones acerca de quiénes promueven, bloquean o restringen la cooperación intralocal, o bien quiénes encabezan y quiénes quedan excluidos de la conformación de las interdependencias que no son comercializables y la formación de la *densidad institucional* sobre la que descansan las mejoras colectivas.

#### EL CASO ARGENTINO DEL SUROESTE DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Desde hace unos años, el suroeste de la provincia de Santa Fe, Argentina, en la localidad de Las Parejas, se ha convertido en un típico caso de aglomeración productiva que, vinculada a la producción de maquinaria agrícola y agropartes, se encuadra en el comportamiento de la problemática de la ambigüedad conceptual que se

ha descrito, pues se asimiló a una localidad cimentada en los parámetros asociativos y de cooperación propios de las estrategias de desarrollo regional *nuevo regionalistas*, desde las cuales se ha etiquetado como *cluster* y fomentado como tal. La etiqueta reconoce no pocas fuentes:

1) Desde 2005 se ha constituido en el epicentro de un programa proveniente del BID denominado Cluster de la Maquinaria Agrícola, para fortalecer la competitividad basada en la cooperación y la interacción de los actores económicos e institucionales.

2) Numerosas publicaciones y documentos elaborados por consultores de la región comenzaron a hablar de *cluster* de la maquinaria agrícola y resaltaron las interacciones de los actores y las ventajas de la proximidad.<sup>26</sup>

3) Una situación similar surgió entre los propios productores locales y las instituciones que los representan, quienes consideraron la idea de una región integrada con sólidas interacciones y acciones de cooperación, y destacaron la capacitación y apoyo al sector productivo de las instituciones del nivel meso.<sup>27</sup>

4) Los medios de comunicación (locales, regionales y nacionales) fueron destacando de manera progresiva y sistemática el crecimiento del *cluster* de la maquinaria agrícola.

5) Algunos estudios académicos han señalado a la localidad de Las Parejas como una de las conformaciones regionales industriales vinculadas a la producción de maquinaria agrícola que obtiene en Argentina el formato de *cluster*.<sup>28</sup>

6) El gobierno nacional ha incluido a Las Parejas, como una de las aglomeraciones productivas estratégicas dentro del programa de fortalecimiento perteneciente al Área de Complejos Productivos de la Secretaría de la PYME del Ministerio de Economía<sup>29</sup> y en el Fondo Tecnológico.

El caso llama más la atención si se considera que la industria de la producción de maquinaria agrícola en Argentina está compuesta por alrededor de 655 empre-

sas (310 productoras de maquinarias agrícolas y 345 de agropartes); 47% de esos establecimientos radica en la provincia de Santa Fe y 22% de estos últimos en Las Parejas (10% del total nacional).

#### LA COMPLEJIDAD INTERNA DE LA AGLOMERACIÓN

##### *La red de subcontratación*

El primer elemento por resaltar es la flexibilidad relativa del entramado.<sup>30</sup> Este análisis da cuenta de que más de 50% de las empresas de Las Parejas tiene escasa o nula desintegración de funciones (28% no utiliza ningún subcontratista y 26% posee uno). Aun así, si se entiende que la subcontratación basada en la disminución de costos (en la que los subcontratistas obtienen una ventaja competitiva derivada de la informalidad de su trabajo, como el incumplimiento de los salarios mínimos legales, la elusión de los pagos a la seguridad social y la evasión de impuestos) corresponde más a fases tempranas de capitalismo y que la subcontratación basada en la especialización del subcontratista responde en mayor medida a formas modernas de flexibilidad y complejidad, resulta que Las Parejas tiene buenos indicadores (véase la gráfica 1).<sup>31</sup>

A su vez, considerando la situación por empresa, si se ubican las tareas subcontratadas en el conjunto de actividades que realizan en el proceso productivo, no sólo se revela que hay una alta integración de funciones, sino que la subcontratación se concentra en las actividades de comercialización y distribución (véase la gráfica 2), actividades que en el caso de la producción de maquinarias agrícolas y agropartes les corresponde sobre todo a los concesionarios (que pueden ser oficiales o multimarcas), en general ubicados fuera del conglomerado.

26. Por ejemplo, el PI-TEC, "Proyecto integrado del *cluster* de maquinaria agrícola y agropartes de la región centro de Argentina que integran el conglomerado productivo". Proyecto NA 002/06. Véanse también los documentos publicados en <[www.modemaq.com.ar](http://www.modemaq.com.ar)>.

27. Por ejemplo, CFI-CIDETER 2003 y CIDETER 2005. Véase <<http://negocios.cfired.org.ar>> y <<http://maquinagros.com.ar/download.php>>.

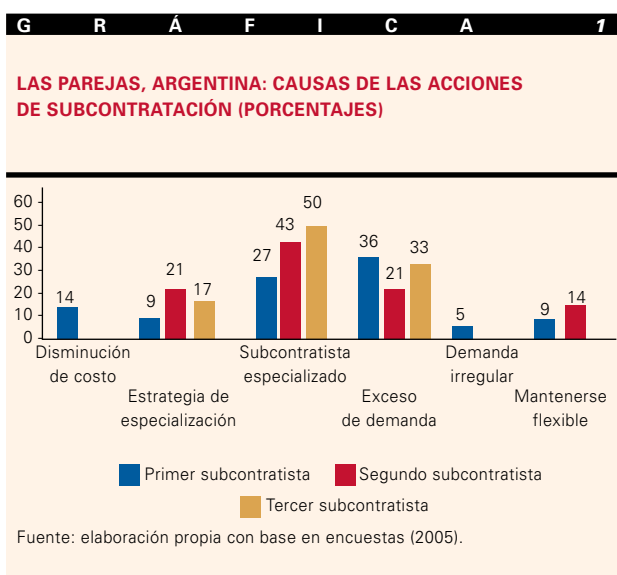
28. H. Kantis, "Clusters y nuevos polos emprendedores intensivos en conocimiento en Argentina" <[www.insme.org/documenti/Argentina Clusters.pdf](http://www.insme.org/documenti/Argentina%20Clusters.pdf)>, 2005.

29. Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, "Potencialidades y limitaciones de los procesos de innovación en Argentina" <[http://www.secyt.gov.ar/documentos/SNI/informe\\_final\\_sni\\_2006.pdf](http://www.secyt.gov.ar/documentos/SNI/informe_final_sni_2006.pdf)>, 2006.

30. Para el análisis de caso se llevaron a cabo —desde diciembre de 2005 hasta marzo de 2006— muestreos no probabilísticos por cuotas y entrevistas semiestructuradas a informantes clave en las localidades de Las Parejas, provincia de Santa Fe. Las mismas se hicieron a empresas locales ubicadas en diversos eslabones de la cadena de producción de la maquinaria agrícola, entre ellas: fabricación de maquinaria agrícola, fabricación de equipos autopropulsados y de arrastre, fabricación de partes, componentes estándar y accesorios, fundición y talleres, proveedores, subcontratistas, concesionarios e instituciones de apoyo al sector productivo. La muestra estuvo compuesta por 31 establecimientos de una población de 70 empresas. Los datos recolectados corresponden al período de 1990 a 2005.

31. La subcontratación por exceso de demanda se vincula a acciones de poca importancia para el proceso productivo y a un período concreto, después de 2001, y bien podría decirse que constituyen acciones temporales, reactivas y de corto tiempo.





### La red de proveeduría

La maquinaria agrícola y las agropartes requieren una amplia variedad de insumos diferentes para su elaboración e inducen al entramado a establecer una gran cantidad de vínculos con proveedores de materias diversas. Sin embargo, hay ciertos insumos que, por su importancia, son centrales en el proceso de producción (como aceros y chapas) y que representan casi 50% del total de los insumos principales. Los proveedores son casi monopolios, grandes grupos empresariales que se ubican fuera de la localidad. Por otro lado, hay proveedores que entregan materiales semielaborados (cuasipartes) o con

alta elaboración (partes y componentes), ya sea estándares o con modificaciones, de acuerdo con las exigencias del comprador: es decir, Las Parejas está lejos de ser autosuficiente dentro de sus límites territoriales.<sup>32</sup>

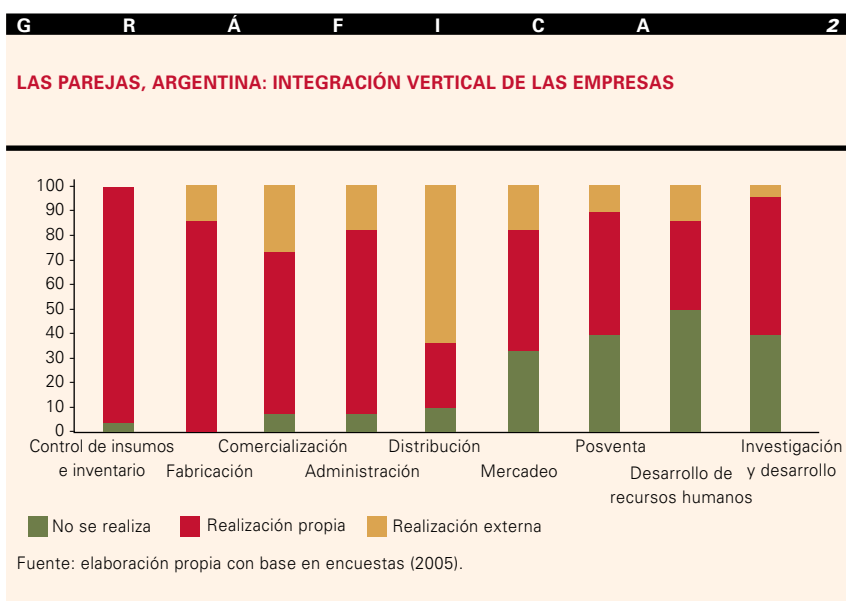
Respecto a la red de proveeduría por empresa, en promedio, los tres proveedores más importantes por productor aportan más de 75% de los insumos totales requeridos y generan una alta dependencia del productor a los insumos, localizados en general fuera de la localidad.

### Cooperación interempresarial y sistema de gobernanza local

La relación entre cooperación y desempeño (*performance*), aunque poco explorada en la bibliografía, se ha verificado. La estrategia supone, además de la cooperación, la competencia interempresarial como potenciador del crecimiento local. Observado por el propio M. Porter, se indica que ello actúa como un sentimiento de sana rivalidad que alienta el *emprendedurismo*. Aunque se ha señalado que ello no es otra cosa que el reconocimiento de la confrontación y el conflicto, este lado oscuro de la estrategia parece haber sido empujado a las sombras por una retórica de los beneficios de la armonía que supone (o debería suponer) la actuación conjunta local.

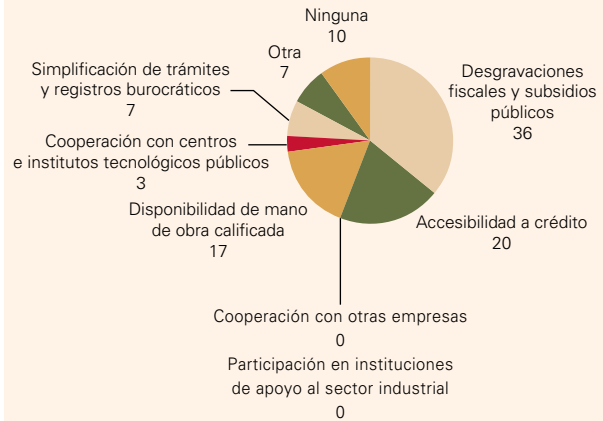
Al medir el volumen y analizar las formas de cooperación entre actores locales, se encontró que sólo la mitad de las empresas realizó —alguna vez— acciones conjuntas tendientes a mejorar su competitividad. De esas acciones colaborativas, 40% se llevó a cabo con instituciones de apoyo al sector productivo manufacturero local,

mientras que 36% se realizó con otras empresas de la localidad de la misma rama de actividad (el 24% restante incorpora las instituciones estatales a la acción colaborativa). Los casos de cooperación entre empresas suelen estar vinculados más con la cooperación de tipo horizontal y predominan las estrategias de comercialización (obtención de escalas para penetrar en mercados



32. Como Siderar, Tennaris, Alindar y Altos Hornos Zapla. Además no se producen barras cardánicas, espiras para sinfín, gases, rodamientos, bulones y tornillos, y ferroaleaciones. Deben importarse motores (Deutz), llantas (Brasil) y sistemas de computación para las maquinarias (Italia), por mencionar sólo los insumos más representativos.

**LAS PAREJAS, ARGENTINA: ACCIONES PRIORITARIAS PARA MEJORAR LA COMPETITIVIDAD DESDE LA MIRADA DE LOS ACTORES ECONÓMICOS LOCALES**



Fuente: elaboración propia con base en encuesta.

externos) o bien aquellas destinadas a sortear algunas fallas de proveeduría de insumos (por ejemplo, en cooperativas [*pools*] de compras). La cooperación vertical es aún bastante incipiente e inmadura.

Por su parte, en Las Parejas hay un variado conjunto de instituciones de apoyo al sector productivo, así como reconocidos programas de acciones empresariales conjuntas. Sin embargo, un detenido análisis de la localidad revela que hay no pocos problemas-factores que debilitan la acción colectiva entre empresas y entre éstas y las organizaciones de apoyo al sector productivo. Las últimas están lejos de ser consideradas como actores plenamente representativos y capaces de potenciar la cooperación para la competitividad. Entre las relaciones interempresariales resaltan como obstáculos a la cooperación y la actuación conjunta —entre otros— la excesiva competencia y rivalidad interempresarial, las notorias e insalvables diferencias de enfoques en el tipo de emprendimientos y en el modo de llevarlos a cabo de manera conjunta y la falta de comprensión de las ventajas que se obtendrían de la actuación conjunta. En las relaciones entre empresas e instituciones destacan como obstáculos la escasa representatividad de las instituciones, la desconfianza a sus iniciativas y la falta de convocatoria de las acciones que emprenden las organizaciones de apoyo al sector empresarial local (datos obtenidos mediante encuestas, 2005). En ese marco, no resulta extraño que la cooperación se vea como una variable secundaria al momento de fijar prioridades para la competitividad individual y regional (véase la gráfica 3).

#### LA CONFORMACIÓN MORFOLÓGICA INTERNA DE LA AGLOMERACIÓN PRODUCTIVA

Respecto a la morfología interna de la aglomeración, se encuentra un entramado dual compuesto, en términos de tamaño, por dos tipos-grupos de empresas: medianas-grandes y pequeñas-micro. Sin embargo, más de 80% de las unidades productivas posee menos de 50 empleados y alrededor de 60% del total tiene una facturación anual que oscila entre 450 000 y 5 400 000 pesos argentinos, por lo que podría definirse que el entramado se compone sobre todo de pequeñas empresas.<sup>33</sup> Aun así, hay un contraste notable en los tipos-grupos de empresas según su tamaño, que potencia las heterogeneidades internas.

33. Los montos están expresados en pesos argentinos, cuya cotización promedio para el año en el que se realizó el estudio era de un peso argentino por 0.35 de dólar.

Por ejemplo, al analizar la red de proveeduría, como muestra la figura de tres dimensiones resultante del cruce de variables en la gráfica 4, se nota que las empresas más grandes poseen mayor diversidad y cantidad de proveedores que las más pequeñas; a medida que aumenta el tamaño de las compañías, el número de proveedores por empresa también aumenta. De la misma manera, al evaluar la red de subcontratación, las compañías grandes subcontratan funciones en mayor grado que las más pequeñas (véase la gráfica 5) y deja al aglomerado con mayor flexibilidad y economía de escala en un segmento reducido de empresas líderes, pero no en el sector PYME que presenta un alto grado de informalidad.

Desde el análisis de las interdependencias que no son comercializables, por su parte, la dualidad del entramado vuelve a manifestarse en la conformación del *sistema decisonal* de la localidad. En lo que se refiere a las relaciones con las instituciones de apoyo al sector productivo, con base en los indicadores usados para evaluar la participación de las empresas (según tamaños) en las instituciones, se encontró que, en general, las compañías más pequeñas suelen participar menos en las instancias institucionales locales que las más grandes (véanse las gráficas 6, 7 y 8).

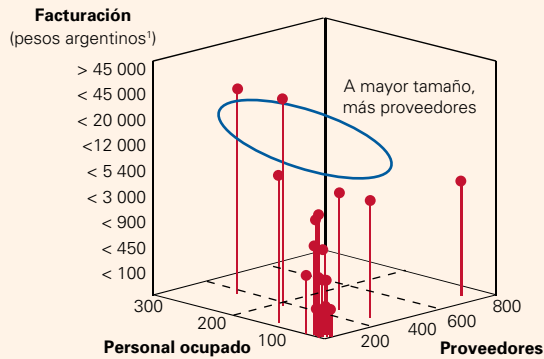
Ello parece haber dado lugar a cierto grado de asimetría en el sistema de gobernanza, que no es inocuo

respecto a la conformación de los destinos de la localidad, sino que ha dado paso a su vez a un núcleo básico de actores empresariales que actúan como representantes de la localidad o, al menos, como referentes necesarios, que en este caso corresponde al rango de las empresas más grandes y más cercanas al círculo decisional de las

instituciones de apoyo al sector productivo. El núcleo de actores ha sido impulsor y receptor directo de los principales proyectos asociativos y, en consecuencia, orientador, en gran medida, de los destinos del conjunto del sector empresarial local. Esta apropiación del espacio no parece estar vinculada con la mayor capacidad de

**G R Á F I C A 4**

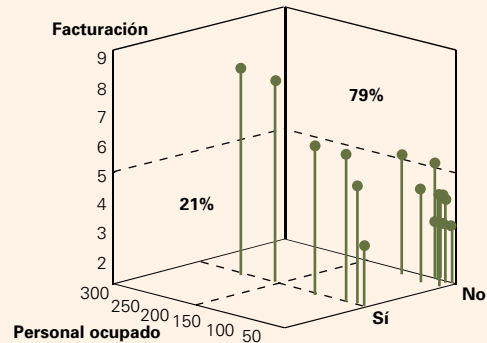
**LAS PAREJAS, ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS POR LA CANTIDAD DE PROVEEDORES SEGÚN FACTURACIÓN Y NÚMERO DE EMPLEADOS**



1. Tipo de cambio: \$1 = 0.35 dólares.  
Fuente: elaboración propia basada en encuestas (2005).

**G R Á F I C A 6**

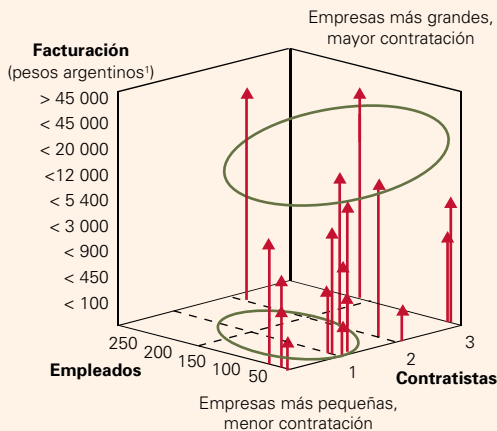
**LAS PAREJAS, ARGENTINA: EMPRESAS SEGÚN TAMAÑO QUE POSEEN UN CARGO EN ALGUNA DE LAS INSTITUCIONES**



Fuente: elaboración propia basada en encuestas.

**G R Á F I C A 5**

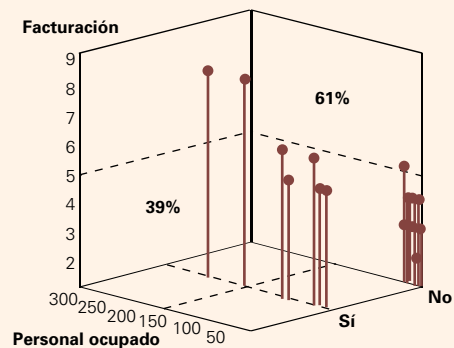
**LAS PAREJAS, ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS POR LA CANTIDAD DE SUBCONTRATISTAS, SEGÚN FACTURACIÓN Y NÚMERO DE EMPLEADOS**



1. Tipo de cambio: \$1 = 0.35 dólares.  
Fuente: elaboración propia basada en encuestas (2005).

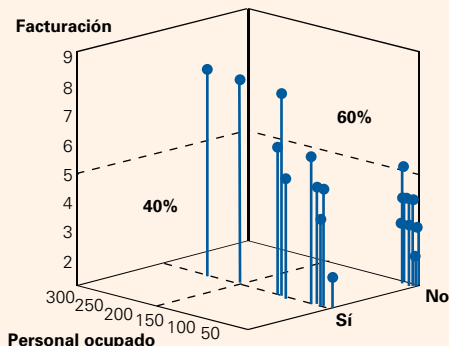
**G R Á F I C A 7**

**LAS PAREJAS, ARGENTINA: EMPRESAS SEGÚN TAMAÑOS QUE PAGAN UNA CUOTA EN ALGUNA DE LAS INSTITUCIONES**



Fuente: elaboración propia basada en encuestas.

**LAS PAREJAS, ARGENTINA: EMPRESAS SEGÚN TAMAÑOS QUE ACUDEN A LAS CONVOCATORIAS DE ALGUNA DE LAS INSTITUCIONES**



Fuente: elaboración propia basada en encuestas.

esas empresas de asimilar las ventajas derivadas de la proximidad y la interacción, sino más en virtud de las selectividades de las relaciones de gobernanza entre las instituciones de apoyo al sector productivo y los empresarios más grandes y más tradicionales. Si bien las instituciones buscan la universalidad, la práctica revela que sus acciones reproducen las asimetrías provenientes de las heterogeneidades por tamaños de los actores productivos y en las decisiones pesa la mayor participación de las empresas más grandes. Como resultado, se encuentra una localidad cuyos actores empresariales se dividen con claridad entre los que participan del sistema de decisión local y actúan de manera proactiva en la conformación de acciones asociativas y colaborativas con empresas e instituciones (acciones conjuntas) y los que quedan fuera de ese modelo de participación.

La dualidad del entramado encuentra una última manifestación de heterogeneidad interna y obstáculo al desarrollo de la competitividad en que las relaciones entre el grupo de empresas más grandes y el grupo de compañías más pequeñas no siempre son armónicas. Se ha indicado, por ejemplo, respecto a una actividad conjunta habitual entre las empresas locales, como las agrupaciones de compras, que con frecuencia se olvidan los requerimientos y las necesidades de las pequeñas empresas hasta que se cumplen las de las compañías más grandes. Un empresario local relata:

Actualmente hay un proyecto conjunto entre varias empresas e instituciones cuyo objetivo inmediato es la compra en gran escala de chapas-laminados en forma directa a una de las grandes empresas proveedoras argentinas. Nosotros no usamos laminados, y por tanto no nos beneficiamos con la formación de una agrupación de compras para esa actividad, aunque igualmente fuimos convocados por las empresas más grandes. Estamos esperando que la compra sea de tubos, como se prometió, pero pasó el tiempo y no ocurrió todavía. ¿Beneficios? Por ahora, ninguno.

**RECUPERACIÓN DE LOS RESULTADOS Y LINEAMIENTOS PARA LA INTERVENCIÓN INSTITUCIONAL**

Se inició este trabajo reconvocando un debate que demandaba la necesidad de resolver un triángulo problemático para vincular conceptos teóricos, tratamientos empíricos y políticas públicas de una manera más certera y realista. Se afirmó que una revisión de las estrategias metodológicas permitiría aportar mayor claridad y conocer mejor el marco en el que se deben realizar las acciones de intervención institucional, ya que, precisamente por no hacerse, se había estado contribuyendo a aquella borrosidad conceptual. En el entorno latinoamericano en general, y argentino en particular, se analiza una localidad representativa de esta ambigüedad (Las Parejas, al suroeste de Santa Fe, una de las provincias más importantes de Argentina), etiquetada en los últimos años como *cluster* y eje de una serie de programas de fomento locales, regionales, nacionales e internacionales, para mostrar la importancia de conocer con cierto grado de precisión el tipo de aglomeración productiva en la cual realizar la implicación institucional.

A modo de ejemplo, en el análisis se examinan dos aspectos centrales (que por cierto no deberían ser los únicos) del interior de la aglomeración: la complejidad interna y la conformación morfológica, y se intenta encontrar respuestas acerca de cómo y dónde deben inducirse los estímulos de las instancias institucionales público-privadas para contribuir a fortalecer el entramado productivo. En definitiva, se busca definir cuáles podrían ser los pilares de una política pública de fomento de aglomeraciones productivas.

Debería quedar claro que la intervención institucional mediante políticas públicas debe redundar en una estrategia de desarrollo integral e integradora, inclusiva

del conjunto de los actores económicos y sociales involucrados. Ello demanda observar antes (y no darse por supuesto), en el contexto concreto, dónde se localizan las debilidades y las fortalezas de las aglomeraciones. En ese sentido, la metodología (resumida para los fines de este trabajo) aporta los siguientes elementos:

1) Permite obtener información acerca del comportamiento de los actores y las características de sus interacciones, relevante, fácil de actualizar y sistematizar, y poco explotada en los análisis empíricos.

2) Frente a la borrosidad, y más allá de los intentos de cuantificar la cooperación, se propone establecer los tipos de interacción, los objetivos y los actores involucrados en cada una de ellas; determinar quiénes son y dónde se encuentran los actores que impulsan las dinámicas productivas, así como identificar aquellos que quedan desplazados de estas dinámicas.

3) Arroja luz sobre las características de las instituciones y su observación en el escenario concreto por los actores económicos, que son justamente los beneficiarios de (o los constreñidos por) el funcionamiento de estas instituciones. También permite identificar y describir los actores y la manera en que se institucionalizan ciertas prácticas, para entender los juegos de poder que envuelven las dinámicas de determinados entornos. Ello deja abierta la posibilidad de observar si la cooperación es una herramienta válida para mejorar la competitividad de la aglomeración productiva o si su fomento podría conducir a profundizar más las asimetrías presentes.

4) Desde el debate mismo de la borrosidad, la metodología combina elementos tanto de carácter cuantitativo como cualitativo, y la técnica del estudio de caso habilita las estrategias comparadas, al precisar las variables y los indicadores que se tienen en consideración.

5) Se trata a su vez de indicadores que bien pueden complementarse y combinarse con información vinculada al funcionamiento del mercado laboral, al desempeño de la aglomeración y de las empresas, al patrón de financiamiento, al uso de la tecnología.

6) Responde a la necesidad de una política pública basada en indicadores concretos, que hagan viable tanto las evaluaciones y consideraciones *ex ante* como *ex post*, y eviten las denominadas equivalencias de observaciones (*observational equivalences*) provenientes muchas veces de las amalgamas híbridas de los diferentes enfoques regionalistas en que se basan las políticas de desarrollo regional, que impiden por su parte establecer relaciones de causalidad certeras en las observaciones empíricas. La metodología propuesta permite



dar respuestas, si no a todas las preguntas, al menos a algunas de modo certero y con suficientes pruebas, haciendo más identificables los factores causales implicados en el desempeño territorial.

El examen respecto a la aglomeración mostró un conjunto de resultados relevantes al momento de pensar la intervención institucional con base en una estrategia de desarrollo regional.

Respecto a los dos aspectos medulares seleccionados en este trabajo, al nivel de la complejidad interna, el examen permitió verificar la presencia de una aglomeración con muy escasa complejidad, que se encuentra lejana a las formaciones del tipo ideal que suelen describir los enfoques regionalistas, desde el dominio de formas productivas-organizativas de alta integración vertical, de escasas redes territoriales de subcontratación (muchas

de ellas externas a la aglomeración) y delicados y concentradores vínculos de proveeduría. La aglomeración muestra más bien patrones con muy escasas interacciones comerciales interterritoriales y vinculaciones cooperativas interempresariales e interinstitucionales (por ejemplo, con una baja tendencia a reforzar los eslabonamientos verticales), así como un limitado involucramiento de los actores en las instituciones que dan soporte directo o indirecto al proceso productivo, y una dispar valoración no sólo acerca de las instituciones, sino de los procesos cooperativos mismos, como herramientas de competitividad. Esa misma debilidad de la capacidad interna de las organizaciones institucionales y la frágil anuencia a la cooperación genera un restringido y quebradizo sistema interno de conectividades y normas construidas de manera colectiva, o de comportamientos esperados por el resto de los participantes, que, sin embargo, no se revela de la misma manera hacia el exterior, en cuanto las localidades se presentan (y entienden) como aglomerados consistentes, *clusters* o distritos sólidos y complejos.


Al nivel de la morfología, se ha tratado de avanzar para superar una concepción de los *clusters* que los considera como instancias sociales y económicamente armónicas, utilizando algunas variables sencillas, en cuyo examen se identifica la presencia de actores relacionados de manera asimétrica e involucrados en el control de las instituciones vinculadas a los procesos productivos y, por tanto, adopta posiciones dispares en la guía de la gobernanza económica e institucional del territorio.

La presencia de tamaños dispares se combinó luego con las relaciones comercializadas y las que no son comercializables, y determinó heterogeneidades internas en la red de proveeduría y subcontratación, así como de estrategias de gobernanza y participación institucional local cuyas consecuencias pueden vincularse a las posibilidades de obtener una apropiación selectiva (por determinados actores, en general los más grandes y cercanos al sistema institucional) de los beneficios derivados de las pocas acciones colectivas.

Por tanto, ¿qué aporta la metodología y el análisis empírico a la construcción de la política de fomento de aglomeraciones productivas situadas en la periferia? Y entonces, ¿cómo pasar a una estrategia alternativa de desarrollo que reconozca las propias características de la región y deje de quedar atrapada en la acritica incorporación de enfoques exógenos, muchos de los cuales generan funcionalidad (y subordinación) del espacio latinoamericano?

Por un lado, se advierte la necesidad de que la elaboración de programas de implicación institucional considere la presencia de las aglomeraciones productivas ya no como estructuras necesariamente homogéneas, en las cuales campean las relaciones y voluntades cooperativas horizontales tanto en el ámbito de la organización productiva comercial como institucional, ni mucho menos como instancias cerradas, con interacciones sujetas a los espacios locales o regionales. Como se ha subrayado, puede ser que la cooperación local no necesariamente deba ser la variable por reforzar.

De la misma manera, la observación de las morfologías del sistema productivo y su vinculación con el sistema de gobernanza (y la institucionalización de ciertas prácticas) aparece como un elemento fundamental para evitar una presentación ingenua de las aglomeraciones productivas, sólo fundada en la verificación de la presencia, la ausencia o las debilidades de la cooperación interinstitucional en el nivel territorial. Por el contrario, se propone que la elaboración y aplicación de la política pública debe considerar la posibilidad de evaluar primero en qué medida las estructuras institucionales del *cluster* y sus vinculaciones reflejan, en su conformación y dinámica, esas morfologías—sustentadas en heterogeneidades—, y segundo, con qué alcance crea (el *cluster*) pautas o comportamientos destinados a revertirlos. En todo caso, la implicación institucional debe apuntalar esos procesos de reversión. Ello parece ir en línea con la inconveniencia de la formulación y la aplicación de recetas universales y homogéneas de intervención político-institucional, muchas de las cuales han trabajado sobre la borrosidad conceptual.

En ese sentido, si se quiere continuar capitalizando las ventajas de un enfoque del desarrollo regional de abajo hacia arriba, como parece ser también la dirección reciente de la Unión Europea, los estímulos, la normatividad y las ayudas incorporados en los programas de intervención institucional deberán capitalizar los resultados de investigaciones que les indican que la observación de las estructuras de poder y las formas heterogéneas de las interacciones son aspectos centrales en la elaboración y aplicación de herramientas de fomento a las aglomeraciones productivas.<sup>34</sup> 

34. D. Hübner, "EU Regional Policy Post-2013: More of the Same, or a New Beginning?", European Policy Centre Breakfast Policy Briefing, Bruselas, 1 de julio de 2008.