



**Aglomeraciones en torno a
los recursos naturales en
América Latina y el Caribe:
Políticas de articulación
y articulación de políticas**



NACIONES UNIDAS

CEPAL



gtz

Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe:

**Políticas de articulación y
articulación de políticas**



NACIONES UNIDAS

CEPAL



gtz

Comisión Económica
para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Santiago de Chile, noviembre del 2005

Este libro fue preparado por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto “Estrategias de desarrollo sobre la base de clusters en recursos naturales (GER/99/128)”, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).

Las opiniones expresadas en el libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones.

Diseño de portada: Gonzalo Zenteno

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 92-1-322791-4

LC/G.2285-P

N° de venta: S.05.II.G.157

Copyright © Naciones Unidas, noviembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	9
Abstract	11
Prólogo	13
Primera parte	
Aglomeraciones productivas en América Latina y el Caribe: consideraciones históricas y conceptuales.....	17
Capítulo I	
La contribución al desarrollo de las aglomeraciones productivas en torno a recursos naturales.....	19
A. Antecedentes del proyecto	19
B. Las aglomeraciones productivas como nueva estrategia de desarrollo.....	21
C. Tesis centrales y estructura del libro	24
Bibliografía	27
Capítulo II	
Políticas de desarrollo productivo: desde la sustitución de importaciones a la articulación	29
A. Políticas exploratorias de industrialización, 1930-1950	30
B. La CEPAL y la industrialización mediante sustitución de importaciones. Primer período, 1950-1964	32
C. La estrategia de sustitución de importaciones. Segundo período, 1965-1982.....	35
D. Estrategia competitiva y articulación productiva a partir de 1982	38
E. La experiencia internacional y las estrategias competitivas de la región.....	41

1. La influencia de Estados Unidos	42
2. La influencia europea	45
3. La influencia japonesa	48
4. La influencia de los organismos multilaterales y de cooperación técnica.....	49
Bibliografía	50

Capítulo III

El marco teórico: concentración geográfica con especialización sectorial o aglomeración productiva	53
A. El concepto de aglomeración productiva y sus elementos fundamentales	53
1. La teoría de localización y de geografía económica.....	57
2. La teoría de los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante	58
3. La teoría de la interacción y los distritos industriales	59
4. El modelo de Michael Porter	59
5. Variantes referidas a recursos naturales.....	61
B. Diferencias entre cadenas de valor, redes y aglomeraciones productivas.....	62
C. Etapas de una aglomeración productiva	66
1. El ciclo de vida	66
2. La masa crítica	68
3. Aglomeraciones construidas, espontáneas y reconstruidas	69
4. Fases para llegar a una aglomeración madura	70
D. La acción conjunta y el capital social	72
E. La gestión de las acciones conjuntas	77
Bibliografía	80

Capítulo IV

Algunas singularidades de la región: heterogeneidad, distancias y locus de la innovación	83
Introducción	83
A. La heterogeneidad productiva.....	85
B. La concentración urbana y las distancias	92
C. Las innovaciones y su localización.....	97
Bibliografía	104

Capítulo V

Políticas e iniciativas de aglomeración: lo normativo	107
Introducción	107
A. La política pública de aglomeraciones productivas: justificación y características	109

B. Los pasos a seguir.....	117
C. Los actores principales.....	121
D. Evaluación de impacto.....	126
Bibliografía	128

Segunda parte

Antecedentes empíricos sobre las políticas de aglomeración	129
--	-----

Capítulo VI

Políticas de articulación y articulación de políticas en la región	131
Introducción	131
A. Más allá de la empresa individual.....	132
B. El objeto de los programas y las políticas: tipos de aglomeración en América Latina	136
C. Políticas de articulación productiva en la región.....	138
1. Articulación para una estrategia competitiva.....	140
2. Políticas de cadenas productivas: articulación vertical y horizontal	142
3. La articulación territorial	143
4. Articulación para el aprendizaje y la innovación.....	149
D. El rol de los actores clave en las iniciativas de articulación	151
1. Iniciativas privadas individuales	151
2. Iniciativas conjuntas	152
E. Balance de las iniciativas de articulación productiva	156
Bibliografía	160
Anexo	
América Latina: iniciativas recientes de articulación con énfasis en los recursos naturales.....	162

Capítulo VII

Algunos estudios de caso	167
A. Consideraciones generales	167
B. Descripción de 10 aglomeraciones de la región.....	171
1. Aglomeraciones espontáneas	171
2. Aglomeraciones construidas, endógenas	177
3. Tres aglomeraciones semimaduras	184
4. Aglomeraciones en peligro de declinación	197
5. Enclave situado en una localidad carente de condiciones adecuadas	206
C. Factores clave en el desempeño de las aglomeraciones.....	211
D. Las políticas de articulación en los casos analizados	221
E. Balance de la dinámica evolutiva de las aglomeraciones	225
Bibliografía	227

Capítulo VIII

Conclusiones y recomendaciones de política	231
A. Importancia de las aglomeraciones en América Latina y el Caribe.....	231
1. Dos rasgos de la región	232
2. El interés por la empresarialidad	235
3. Definición de las aglomeraciones.....	237
B. Oportunidades y desafíos de las aglomeraciones	239
1. Oportunidades y virtudes.....	239
2. Las dificultades.....	241
C. Lecciones para el diseño y la aplicación de políticas	243
1. Las políticas de articulación.....	243
2. Los estudios de caso y sus lecciones.....	251
3. Factibilidad y necesidad de una política de aglomeración en torno a los recursos naturales	256
Bibliografía	258

Índice de diagrama y cuadros

Diagrama

III.1 Etapas del ciclo de vida de una aglomeración productiva	67
---	----

Cuadros

III.1 Desarrollo de una aglomeración productiva.....	71
IV.1 América Latina: productividad de la mano de obra agrícola y no agrícola, 1990-2000	88
IV.2 Estados Unidos y América Latina: productividad del trabajo y composición sectorial del empleo, 1990-2000.....	89
V.1 Factores que inciden en el desempeño de una aglomeración productiva	114
VI.1 Matriz de múltiples vectores sobre políticas de articulación productiva	139
VI.2 América Latina: ejemplos de iniciativas de articulación.....	155
VII.1 América Latina: clasificación de diez aglomeraciones seleccionadas	170
VII.2 América Latina y los Países Bajos: características de aglomeraciones productivas.....	213

Resumen

El propósito de este libro es aportar nuevos elementos al debate sobre políticas de desarrollo para la región, región que se caracteriza por sus ventajas comparativas en el ámbito de los recursos naturales y sus enormes “distancias” y heterogeneidad, tanto en términos físicos como en términos productivos, sociales y culturales. A partir de una lectura crítica de estudios de caso de aglomeraciones productivas (*clusters*) en torno a los recursos naturales hecha por especialistas de la CEPAL y de otros organismos, se concluye que la función de la política pública en general, y de las organizaciones locales en particular, es fomentar la interacción entre empresas e instituciones y el desarrollo de la capacidad de innovación y adaptación a los continuos cambios en los mercados y, asimismo, de articular sus propias políticas y programas con una visión de largo plazo.

Este análisis está precedido por un examen del contexto histórico de las políticas públicas y de las lecciones aprendidas; de las diferencias existentes entre las condiciones que se dan en la región y en los países desarrollados que han inspirado sus políticas; de un intento de definición del concepto mismo de aglomeración productiva, y de lineamientos sobre el cómo, cuándo y para qué formular políticas y acciones que permitan la articulación, en último término, con miras a fortalecer la competitividad.

Ante la pregunta de si un desarrollo basado en aglomeraciones productivas en torno a recursos naturales es deseable, el libro responde con un “sí” rotundo. En efecto, independientemente de lo difícil que puede ser el avance hacia la meta de que las empresas, sobre todo las pymes, sean dinámicas, flexibles, y provean de los productos demandados, en la calidad, cantidad y momento deseado, y formen aglomeraciones virtuosas con fuertes sinergias locales, que permitan