

**ESTUDIO DEL CLUSTER COMO UN INSTRUMENTO DE  
GOBERNANZA TERRITORIAL EN CHILE: EL CASO DE LA  
PALTA EN LA REGIÓN DE VALPARAÍSO.**

**Rodrigo Figueroa-Sterquel\*, Eduardo Chia\*\* y Pablo Huerta Ureta\*\*\***

\* Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, (rodrigo.figueroa@pucv.cl)

\*\* INRA, Montpellier, Francia (chia@supagro.inra.fr)

\*\*\* Centro Regional de Innovación Hortofrutícola de Valparaíso, CERES, (phuerta@centroceres.cl)

Investigación ejecutada en el marco de Proyecto ECOS-CONICYT 12CH02 "Análisis comparativo franco chileno de dos instrumentos de desarrollo territorial: PER (Francia) y Cluster (Chile)"

## RESUMEN

Los clusters surgen, en Chile, como el instrumento para mejorar la competitividad de las empresas y dinamizar los territorios. Defendemos que la acción colectiva no está guiada sólo por las leyes del mercado, sino que también por lógicas territoriales y culturales. Analizaremos el cluster de la Palta en Chile. Los primeros resultados muestran que este cluster no funcionó principalmente porque los actores no fueron movilizados en su creación. La proximidad geográfica es necesaria pero no suficiente para crear una dinámica de cluster. Los territorios son hoy en día verdaderas organizaciones por lo que las políticas públicas deben organizarse a partir de una lógica más territorial que sectorial.

**Palabras clave:** Cluster, territorio, políticas públicas, instrumentos, gobernanza.

## ABSTRACT

The clusters emerge as the tool to improve the competitiveness of enterprises and stimulate the territories. We argue that collective action is not guided only by market forces, but also by territorial and cultural logic. We rely on the case study of a cluster of Avocado in Chile. The first results show that this cluster did not work mainly because the actors not were mobilized in its creation. Geographical proximity is necessary but not sufficient to create a cluster. The territories are real organizations today so we should organize public policies in a more territorial than sectoral logic.

**Keywords:** Cluster, avocado, territory, public policy, governance.

## INTRODUCCIÓN

En el contexto de la crisis económica asiática y de revisión del modelo de desarrollo chileno a fines de los años 1990, los poderes públicos deciden implantar nuevos instrumentos (cluster) y nuevas políticas públicas (de innovación y emprendimiento) para mejorar la competitividad de las empresas, en particular, en los mercados internacionales. La innovación ha llegado a ser el principal factor de diferenciación y de competitividad de las empresas y de los territorios. El centro de las políticas públicas durante el periodo, fue la investigación y la innovación, destinadas a mejorar la competitividad de las empresas y de los territorios. Los trabajos sobre la innovación, desde Schumpeter (1911), han evolucionado bastante y, hoy se la considera como el producto de un proceso interactivo que implica numerosos actores públicos (servicios del estado, institutos de investigación pública, universidades, corporaciones de desarrollo, entre otras...) y empresas privadas (de producción, de servicios, de investigación, financieras...) (Alter 2005). Para que los procesos de innovación, tengan éxito, es necesario, no solamente crear las condiciones técnicas, sino que también las condiciones organizacionales que permitan la coordinación entre los actores.

La innovación o las innovaciones como menciona Le Masson et al. (2006), trae como problema en los territorios una mayor complejidad que a nivel de las empresas, pues a nivel de los territorios, donde no hay jerarquía o un decidor único, es necesario crear un proyecto en común y asegurar que un número importante de los actores compartan una misma visión común de futuro (lo que conviene hacer y cómo hacerlo). El mercado no favorece (o no permite) la emergencia de las condiciones necesarias para la elaboración de un proyecto común territorial y el Estado debe, entonces, jugar el rol de facilitador y de regulador. Él debe favorecer la proximidad (Marshall 1919; Torre 2000), y la confianza (Chia y Torre, 1999) entre los actores locales, que sean públicos o privados. A nivel regional o territorial las investigaciones sobre las innovaciones y las dinámicas de desarrollo han estado dominadas, de partida, sobre los distritos marshallianos industriales (Becattini, 1992; Benko et al. 1996), donde el problema central era comprender la estrategia de concentración de las empresas alrededor de la mano de obra especializada; y donde la interacción entre pequeñas y medianas empresas (PYME), que se encuentran concentradas en el espacio y poseen cierto grado de especialización, puede propiciar la generación de economías crecientes de escala externas a la empresa, que promueven el crecimiento

de la zona en que están localizadas. El tamaño de las empresas se convierte en secundario y se pone en primer plano su proximidad espacial y el sistema de relaciones que surge entre ellas como base para una producción eficiente y competitiva (Vázquez Barquero, 1999; Atienza et al., 2006:61). De ahí, que las investigaciones sobre los medios innovadores (Crevoisier 2001), se interesen en analizar los procesos de innovación y el rol de las innovaciones en la diferenciación regional. El medio innovador se presenta al fin de cuentas como un sistema territorial en el cual las innovaciones territoriales se desarrollan por el proceso de aprendizaje que los actores hacen para gestionar en común los recursos. Por otra parte, las investigaciones sobre SYAL (SYAL) (Courlet 2002; Perrier-Cornet, 2009) que tienen por objetivo comprender cómo los actores agrícolas e industriales se ponen de acuerdo para valorizar ciertas producciones.

Desde hace unos quince años las investigaciones sobre la proximidad han venido a completar este paisaje de trabajos sobre las coordinaciones entre los actores. Los análisis de la proximidad, que nacieron y se desarrollan desde principios de los años 90 (Boschma, 2005; Torre y Beuret, 2012), hacen hincapié en el hecho de que las relaciones entre los actores tienen un vínculo en el espacio, en el contexto de los distritos o áreas, pero también que otros factores deben tenerse en cuenta en las interacciones entre los protagonistas. A la proximidad geográfica, basada en la distancia y el tiempo de acceso entre dos personas o dos lugares, se añadieron las proximidades organizacionales, que pueden suprimir el espacio y tejer vínculos entre personas distantes. Cuando los dos tipos de proximidades (geográfica y organizacional) se reúnen, las interacciones locales pueden convertirse en experiencias fuertes y exitosas, y este es el caso de los clusters. El correcto funcionamiento está basado en la conjunción de las relaciones entre la proximidad geográfica (el lugar) y la proximidad organizacional (las redes o los sistemas de pertenencia), es ahí cuando se habla entonces de proximidades territoriales. Otro argumento relevante para considerar la proximidad organizada, es la importancia creciente del conocimiento sobre otros factores de la producción. El alcance cada vez mayor de este enfoque y las herramientas cada vez más sofisticadas que utiliza, hacen posible, aplicarlo a las teorías del desarrollo regional y territorial, como también a las recomendaciones de políticas públicas como resultado de un cambio hacia una mayor gobernanza local, como parte de los procesos de descentralización (Torre, 2014).

La noción de gobernanza territorial es actualmente muy explorada, sea a propósito de la gobernanza rural, como Welch (2002) que confronta las teorías y

prácticas de gobierno a la escala local, sea a propósito del desarrollo sostenible, especialmente la valorización de las agendas 21 locales y la concertación en apoyo al desarrollo sostenible de los territorios. El estudio bibliográfico del MEDD (2002) sobre los territorios y el desarrollo sostenible, muestra que la gobernanza territorial ocupa un lugar importante, con la problemática preponderante del rol de los actores, y sus diversas modalidades de participación y de movilización frente a las problemáticas de desarrollo sostenible y a las recomposiciones de los poderes. Este tipo de enfoque conduce a comprender el desarrollo sostenible, no como «un objetivo definido sino más bien como la formulación de un proyecto por la negociación y el diálogo» (Mormont, 2001), un enfoque retomado por Laganier et al. (2002), que evocan un proceso de acomodamiento.

En resumen, parece que los trabajos consagrados a los procesos y modos de gobernanza territorial (Chia et al. 2015; Chia et al. 2008; Rey-Valette et al. 2008) pueden ser caracterizados cruzando la naturaleza de las preguntas y de las problemáticas abordadas con los métodos y posturas de investigación. Se puede notar una división entre el análisis ex post de los dispositivos y la evaluación de la eficacia de las políticas públicas y el estudio de las representaciones y el modo de construcción de una representación o de un proyecto común en una lógica de reforzamiento de los procesos de democracia y de una transición a una democracia deliberativa, donde la gobernanza está construyéndose. Esta división representa la distinción entre la gobernanza como instrumento y la gobernanza como finalidad (Chia et al., 2008). Este artículo busca aportar respuestas a algunas preguntas en relación con el problema de la gobernanza territorial ¿Cómo la gobernanza emerge, o no, en la situación provocada por la utilización de un Cluster? ¿Cuáles son los principales actores –constructores-implicados? ¿Qué instrumentos y que dispositivos son movilizados para apoyar la trayectoria o por el contrario las relaciones de poder para impedirla? Presentamos, en una primera parte los fundamentos de la política de cluster en Chile para volver, en una segunda parte, con una lectura crítica del modelo de Porter (1990) y terminar, en una tercera parte, con la presentación de nuestro estudio de caso el “Cluster del Palta”. En la conclusión extraeremos los resultados obtenidos de esta investigación.

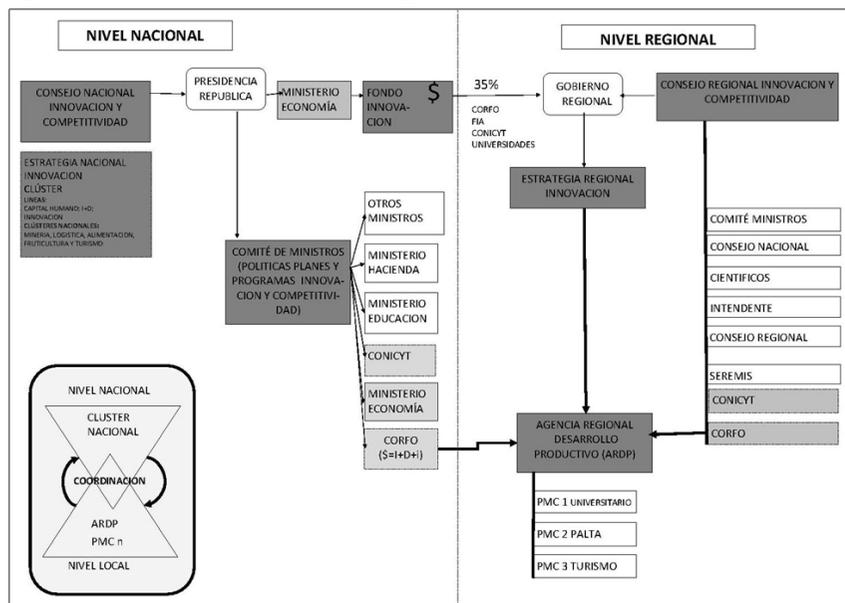
## Fundamentos del cluster en Chile.

Las pequeñas y medianas empresas no pueden asumir los gastos de funcionamiento de un departamento de desarrollo de la innovación, por lo que las relaciones que se tejen con el entorno son necesarias para avanzar en el camino de la innovación (Salom Carrasco, 2003) El Estado debe intervenir. La aglomeración de las empresas permite una disminución de los costos de investigación y de innovación. En tales casos la alianza pública/privada, aparece como la mejor combinación para asegurar la innovación de las pequeñas y medianas empresas. El rol del Estado, al centro de los dispositivos de investigación/desarrollo/innovación, debe ser de incitarla, animarla. Así en Chile, para que todo funcionase, según la teoría, se crean las agencias a niveles regionales que deben «gobernar» los cluster. La agencia del Estado para el fomento de la producción (CORFO) juega un papel importante a través de los instrumentos de crédito (los fondos, los programas y las acciones como giras tecnológicas) y la agencia del Estado para la promoción de la ciencia y la tecnología (CONICYT) para la investigación.

El gobierno chileno crea en el año 2005 el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) y las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP). El CNIC, es un organismo asesor de la Presidencia de la República, con el objetivo de proponer los lineamientos de una estrategia de innovación. En 2007 se crea el Comité Gubernamental de Innovación para la Competitividad, integrado por 7 Ministros (ver figura 1), bajo la presidencia del Ministro de Economía, cuya labor era asesorar a la Presidencia en la ejecución de políticas públicas de innovación y ser una instancia de coordinación entre distintos organismos estatales vinculados al desarrollo de capital humano, la investigación, el desarrollo y la innovación empresarial, impulsando una cultura e infraestructura coherente con la institucionalidad de innovación del país.

En consecuencia, la Estrategia Nacional de Innovación definida por el CNIC en 2007, propone el enfoque de cluster con el propósito de apoyar sectores de la economía con potencialidades competitivas, pero donde existen fallas de coordinación, que el sector privado por sí solo no puede resolver. El objetivo es lograr que las cadenas de valor que presentan brechas, pasen de una dinámica de bajo crecimiento a una de alto crecimiento apoyadas mediante acciones acordadas entre los sectores público y privado.

Figura 1. Sistema de innovación del gobierno de Chile.



Fuente: elaboración de los autores.

NB: Se destacan las nuevas instituciones creadas (gris oscuro) y las agencias existentes a cargo de la gestión (gris claro). En el recuadro se evidencia el desafío de la coordinación entre escalas de actuación.

Las iniciativas son fuertemente influenciadas por la OECD (2005), ésta identificó la combinación de baja intensidad en investigación y desarrollo (I+D), un sesgo hacia la investigación básica, y no a la aplicada, y una gran dependencia financiera estatal, como los principales factores que explican el pobre desempeño de Chile en innovación comparada con otros países del club. La OECD recomienda a Chile reformar la innovación y la regulación como áreas estructurales relevantes para mejorar la competitividad. Otro estudio de la OECD (2007), propone que “Chile debe aprovechar sus fortalezas y ventajas comparativas mediante el fortalecimiento de aquellos Cluster

incipientes, con el fin de desarrollar prácticas innovadoras que ayuden a transformar en ventajas dinámicas las actuales ventajas estáticas de la economía chilena” (CORFO, 2012:7).

### La influencia controvertida de Porter

Como parte de la estrategia de innovación para la competitividad, el gobierno chileno consideró enfocarse en las actividades económicas donde se identifican señales para generar impacto (clusters). Para abordarla, contrató a la consultora norteamericana The Boston Consulting Group, que elabora un Estudio de Competitividad en Clusters de la Economía Chilena, basándose en las definiciones y propuestas de Porter (1990), analiza el potencial que presenta para Chile los sectores en la economía. Como resultado del análisis se obtuvo una selección de 11 sectores en los que la economía ya tiene ventajas evidentes, entre ellos el sector acuícola, la minería del cobre, el sector alimentario, los servicios globales y el turismo de intereses especiales, como transición hacia un mayor crecimiento impulsado por la innovación. Estos clusters debiesen pasar por etapas, donde la inicial debiese basarse en recursos naturales, con el fin de desarrollar prácticas innovadoras que ayuden a transformar en ventajas dinámicas las actuales ventajas estáticas de la economía chilena.

### El modelo teórico de Porter

Porter (1990), considera que los cluster son concentraciones geográficas de empresas relacionadas, proveedores especializados, empresas de industrias vinculadas e instituciones asociadas que compiten, pero también cooperan en una determinada actividad. Complementando su definición clásica como *el conjunto de empresas e instituciones, geográficamente próximas, dentro de un sector específico, e interconectadas entre sí por prácticas comunes y complementarias* (Porter, 1990). Los cluster también se extienden verticalmente a canales y clientes y horizontalmente a los fabricantes de productos complementarios. El papel de la localización ya no es la tradicional de las ventajas comparativas; por el contrario, son los beneficios de la proximidad (co-localización) que los hace competitivos.

Porter (1990), incluye el concepto de cluster en su teoría de la competitividad, que reconoce la globalización de los mercados de los productos y de los factores, en la que se producen mejoras continuas e innovaciones de producto, de proceso, de factores y de organización, y donde el posicionamiento de las empresas es clave, entendiéndose que, para competir en las mejores condiciones, las empresas y los territorios tienden a concentrarse geográficamente, vinculándose las unas a las

otras y creando así un sistema de relaciones que estimula las estrategias competitivas de las empresas, y por lo tanto, del propio cluster. Los clusters incluyen proveedores de insumos especializados (componentes, maquinarias, servicio, infraestructuras especializadas) los cuales se extienden a clientes y empresas de otras industrias con las que comparten insumos, tecnologías y cualificación.

Las visiones del desarrollo conceden un papel central a las formas de organización espacial de las actividades manufactureras y de servicios, por lo cual una de las cuestiones principales del crecimiento económico es lograr neutralizar el funcionamiento de la ley de rendimientos decrecientes que llevaría al sistema económico a un estado estacionario (obsolescencia). Para lo cual el efecto combinado de las fuerzas del desarrollo (organización de la producción, desarrollo urbano y de las infraestructuras, innovación y conocimiento, desarrollo institucional) será lo que favorece que se produzcan rendimientos de escalas constantes o crecientes (Vázquez Barquero, 2003). La explicación fundamental de la concentración de empresas en un espacio consiste en que la proximidad geográfica propicia la creación de economías externas de escala, como consecuencia de la formación de fuerza de trabajo especializada, la circulación de ideas y conocimiento entre las diferentes empresas y la especialización de las diferentes empresas en diferentes actividades productivas (Marshall, 1919). Un cluster permite a cada miembro beneficiarse como si tuviese una mayor escala o como si se hubiese unido a otros formalmente — sin necesidad de tener que sacrificar su flexibilidad.

### Las controversias

Los trabajos teóricos, desde que Porter "popularizó" la noción de cluster, y el análisis crítico (en el sentido de la identificación de alcances y límites de este tipo de instrumento aplicado al fenómeno del desarrollo territorial) son numerosos, ricos y clarificadores, pero existen pocos trabajos que evalúen las consecuencias a nivel de los territorios cuando estos conceptos están en la base de las acciones de las políticas públicas. El problema puede ser entendido como la existencia de una inadecuación entre los instrumentos de territorialización de las políticas públicas y los resultados esperados de ellos y su aplicación, en términos de innovación y sostenibilidad de la misma en los territorios.

Por otra parte, la academia plantea que lejos existir una teoría precisa, la palabra cluster se ha convertido un "concepto difuso" (Markusen, 1999), carácter que se observa en las distintas definiciones que pueden encontrarse (Porter, 1990; Brusco, 1992; Swan, 1998; Bergman y Feser, 2001; y Buiteelar, 2001, por ejemplo) que poseen elementos convergentes, pero, al mismo tiempo, destacan matices divergentes. La diversidad de definiciones existentes sobre cluster está relacionada con los distintos enfoques desde los cuales se ha estudiado.

Para Creusen (2001), la concepción teórica básica tras la propuesta de Porter (1990) se trata del enfoque de las redes de información, que se centra en la gestión estratégica (Porter, 2000), destacando, por un lado, la proximidad como un factor favorable para la creación de relaciones informales entre las empresas y, por otro lado, la necesidad de unas instituciones locales y nacionales claras y estables como condición para la innovación, la competitividad y el crecimiento en una economía globalizada.

Martin y Sunley (2003) critican la ambigüedad de la interpretación que hace Porter sobre los cluster debido a la carencia de una demarcación geográfica e industrial precisa y bien definida; además, si bien le concede un papel importante a la proximidad, no llega a definirla con precisión. Generaliza el término al referirse tanto a las empresas aglomeradas geográficamente en una localidad, como para aquellas que se encuentran relacionadas entre sí, pero dispersas geográficamente. Para estos autores la interpretación de Porter sobre los cluster carece de robustez al proponer una teoría general de los cluster, ya que no es capaz de identificar los mecanismos de los procesos socioeconómicos e institucionales que conforman su formación y desarrollo.

Los principios de la agrupación con éxito, se derivan de la existencia de vínculos de cooperación y apoyo mutuo entre las empresas co-localizadas, aunque se mantiene la posibilidad de explotar las ventajas comparativas lo que impulsa el surgimiento de una competencia sostenible. Sin embargo, la evidencia empírica proviene sólo de las áreas que ya poseen un éxito regional, como Porter prueba para el Silicon Valley y Boston-Massachusetts (1998 y 2003).

Con el fin de reducir la incertidumbre, han proliferado tipologías de cluster que son un primer paso para aclarar los conceptos difusos (Markusen, 1999). Siguiendo a Creusen (2001), es posible distinguir, al menos cuatro concepciones teóricas básicas i) Enfoque de las redes de información en torno a la gestión

estratégica (Porter, 1990), ii) Enfoque de los cluster o entornos innovadores de las teorías de desarrollo endógeno (Vázquez Barquero, 1999) iii) Enfoque de los cluster regionales, con un desarrollo teórico en la llamada Nueva Geografía Económica (Krugman y Venables, 1995) y iv) enfoque oferta-demanda asociada a las cadenas de valor de un producto. Todos estos enfoques destacan las economías externas de escala como el elemento definidor de un cluster, si bien cada uno presta atención a distintos factores y destaca distintos tipos de externalidades como clave para su formación tanto tecnológicas, facilitadas por la proximidad espacial, como pecuniarias (Scitovsky, 1954). Esta distinción apunta a que el tamaño de una concentración depende del potencial de cada actividad para generar economías de escala entre las empresas de su actividad o entre las de otras actividades adyacentes (Henderson, 1988).

Marshall (1919), identifica una tríada de externalidades derivadas de la concentración espacial de empresas pequeñas y medianas pertenecientes a una misma hilera productiva i) división del trabajo entre las empresas locales, ii) formación de un mercado de trabajo local especializado y calificado y iii) la generación de encadenamientos locales entre los proveedores de bienes intermedios locales y los productores de bienes finales. La existencia de estos tres elementos daría lugar, en el tiempo, a la formación de una “atmósfera local” caracterizada por la existencia de confianza y por la acumulación de conocimiento localizado que actúa como fermento para que surjan nuevas ideas y rutinas de trabajo (Atienza et al., 2006).

En estas clasificaciones es posible observar elementos que amplían la definición más allá del modelo inicial (Atienza et al., 2006) i) ya no se considera que los cluster se fundamenten sólo en relaciones horizontales entre grupos de pequeñas y medianas empresas concentradas geográficamente; ii) se reconoce el papel que pueden representar “empresas líderes” en torno a las cuales surge el espacio de relaciones que da lugar al cluster; iii) la formación del cluster ya no se vincula exclusivamente a la especialización productiva local, pues se identifica la posibilidad de la diversificación y la convivencia de distintos cluster en una misma región; iv) los cluster se conciben como un fenómeno dinámico que puede evolucionar a lo largo de su historia y tomar distintas configuraciones.

De esta forma, la propuesta teórica aún requiere desarrollo y su evolución empírica complejiza aún más su entendimiento y uso para la promoción del desarrollo territorial, considerando aspectos que superan lo netamente económico.

### El corazón de la propuesta: la dimensión económica

En el diseño chileno del instrumento llamado cluster la importancia de la competitividad para la sobrevivencia de las empresas es indudable. Las empresas deben ser competitivas para que la economía del país sea también estable y dinámica. En este sentido, se hace vital, para ellas, evitar quedar fuera de los flujos globales, entendiendo que la inserción de las mismas en mercados internacionales es en el actual contexto, condición *sine qua non* de perdurar en el tiempo, o incluso asegurar retornos en la inversión inicial.

La productividad en Chile, responde a la demanda externa, la que se incentiva por la implementación de acuerdos de libre comercio con las principales economías del mundo. Lo anteriormente señalado trae aparejado desafíos y oportunidades, y también amenazas, que provienen de lo que se disponga en lejanas áreas de demanda a los productos generados por las empresas nacionales. Los mercados a los que se busca apuntar pueden tener un gran tamaño, incentivo evidente e innegable para los productores, no obstante, es preciso recordar que, dada la dependencia chilena de las materias primas sin valor agregado, los precios (que históricamente van en bajada, como tendencia general y en la gran escala temporal) pueden verse afectados por cambios en la demanda externa. Por lo mismo, la competitividad real de las empresas se ve condicionada por la estabilidad de los mercados a los que apuntan, debido a que es complejo reaccionar en el corto plazo a posibles variaciones que pueda haber (Rhenner, 2015).

En razón de lo anterior, consolidar la producción de bienes y servicios de mayor valor agregado, se vuelve algo muy necesario para las empresas y los territorios para tomar resguardos y asegurar mercados determinados. Pero no solamente es importante la búsqueda de mercados estables para los productos que ofrece un territorio, sino que también se requiere aplicar los conceptos de producción y costo, referidos a la elección que hace una empresa determinada de la mejor combinación posible de factores de producción disponibles, ya que “las empresas que quieren maximizar sus beneficios quieren minimizar el costo de producir un nivel dado de producto” (Samuelson y Nordhaus, 2006).

La búsqueda de ventajas competitivas, entendidas como el dominio y control por parte de una empresa de una característica, habilidad, recurso o conocimiento que

incrementa su eficiencia y le permite distanciarse de la competencia (Bueno y Morcillo, 1994) se convierte en un factor explicativo del comportamiento empresarial, lo que tiene implicancia en el territorio (Méndez, 2004).

Sin embargo, en este escenario complejo las empresas deben actuar de manera competitiva para tener éxito, comprendiendo que las profundas transformaciones territoriales que afectan a nuestras sociedades están generando nuevos problemas y retos que superan lo estrictamente económico, entre los que destaca la creciente fragmentación y exclusión territorial (Caravaca, González y Silva, 2005), por lo que surge la necesidad que desde el Estado se intenten reducir las fallas de mercado o las asimetrías propias del mecanismo económico globalizado.

### **¡Las impensadas! Las dimensiones sociales, territoriales y ambientales**

El diseño chileno del cluster no toma en consideración los aspectos territoriales ni ambientales. En el desarrollo territorial los objetivos económicos, sociales y ambientales están integrados y requieren partir de esa mirada para pensar una superposición de políticas para aumentar la competitividad. Un elemento clave de la definición de Porter de la competitividad es su enfoque en la ubicación geográfica como un determinante clave de la productividad de la empresa; una idea que comparte con otras teorías que se interesan en las diferencias en las fuentes del crecimiento y la prosperidad entre los países (Marshall, 1919; Becattini, 2006). Sin embargo, la política de cluster en Chile, parece asumir la hipótesis de la "muerte de la distancia" (Cairncross, 2001) que apunta a que la reducción de los costos de transporte y de comunicación, así como muchas barreras políticas al comercio y a la inversión internacional, han hecho de la ubicación geográfica y de la proximidad intrascendente para las empresas. Esta mirada deja a las empresas en el gran problema de desatender uno de los factores que no pueden ser fácilmente recreados por sus competidores: la interacción íntima con las empresas cercanas, los centros de investigación y el acceso singular a otros aspectos del entorno de negocios en sus respectivas localidades, es decir la proximidad territorial. Estos factores vinculados a la localización se convierten, sin embargo, en núcleo significativo de diferenciación sostenible y ventaja competitiva (Ketels, 2014). Una evidente paradoja emergente es que, al contrario de lo planteado como la muerte del espacio, con la globalización, la ubicación geográfica adquiere más importancia.

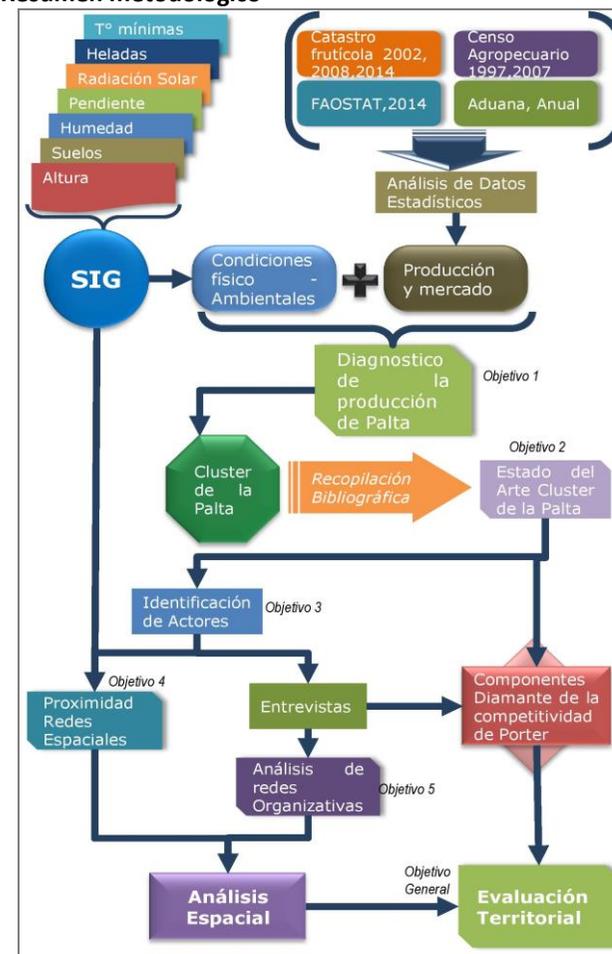
Además, la política requiere accionar específicamente en el nivel o unidad geográfica de intervención correcta. En el diseño de la política de cluster en Chile, el problema de la escala se centró en el nivel nacional. Sin embargo, los factores que determinan la productividad de una empresa difieren significativamente entre las regiones de un país, lo que genera diferencias de prosperidad muy importante y persistentes entre ellas (Ketels, 2014). Las regiones son, por lo tanto, el nivel geográfico central para la competitividad, aunque otros niveles geográficos —los nacionales, así como las regiones transnacionales (Ketels y Solvell, 2005) — tienen un impacto importante en el ambiente de negocios en las regiones. Por tanto, para el análisis, así como para las políticas, es importante considerar sus diferentes roles y focos en el nivel geográfico con mayor impacto sobre los temas prioritarios respectivos para la competitividad. Como señala De Mattos (2000), las políticas públicas deberían generar condiciones a nivel macroeconómico con el objeto de estimular los factores endógenos que permiten el crecimiento y desarrollo, ya que está comprobado que los territorios con historia productiva o mejores condiciones iniciales, tendrán una mayor fertilidad territorial que otros. Las asimetrías en el desarrollo territorial a veces no son tomadas en cuenta de la manera debida, y en consecuencia, es posible encontrarse con la aparición de desigualdades territoriales que a la larga afectan a la población. ¿Cuándo un territorio es competitivo? El territorio que es capaz de soportar la competencia del mercado y garantizar al mismo tiempo la sostenibilidad aplicando lógicas de red y de articulación entre territorios, lo que supone, a su vez, tener en cuenta los recursos, implicar a los agentes e instituciones, integrar a los sectores de actividad en una lógica de innovación y cooperar con otros territorios (Canto, 2000).

El instrumento de desarrollo territorial, el cluster, diseñado en Chile encierra el debate de su concepción desde una lógica de territorialización de políticas (donde Santiago comanda y lo local-regional ejecuta) o de políticas territoriales (con políticas nacionales y territoriales convergentes, donde la articulación se genera desde los actores locales). El principal desafío es la creación de instrumentos territoriales para la formulación y ejecución de políticas, rompiendo la lógica vigente de ejecución de políticas definidas desde el centro. El contexto, por supuesto, es de articulación de políticas nacionales y territoriales coordinadas razonablemente desde el territorio (Gallicchio, 2011). En este desafío la articulación de los actores y sus diversas lógicas mediante instrumentos de gobernanza territorial que considere las perspectivas económicas, sociales y ambientales se vuelven clave en la evaluación de la experiencia chilena de cluster.

### METODOLOGIA

El enfoque del trabajo integra lo cualitativo y lo cuantitativo al abordar un caso de estudio por constituirse en una primera aplicación de un cluster a una producción agrícola en la Región de Valparaíso, Chile (Figura 2). El diagnóstico de la situación se realizó a partir de uso de fuentes secundarias y una revisión bibliográfica para la construcción de una matriz de análisis y establecer el estado del arte de la situación y responder las interrogantes de los instrumentos de incitación al desarrollo y la gobernanza territorial. El estado de situación del cluster de la Palta de Valparaíso se realizó interrogando a las fuentes primarias (a los responsables y actores más comprometidos con la situación) y secundarias (documentos oficiales, informes y estudios) respondiendo a preguntas ¿Qué explica la concentración geográfica de la palta en la región? ¿Qué procesos están en el origen de la iniciativa? ¿Quiénes forman parte? ¿Quiénes han sido excluidos? ¿Cuáles son los objetivos y el funcionamiento? ¿Qué factores se han considerado para su localización territorial? ¿Qué tipo de seguimiento o evaluación se realiza? Y ¿Qué dinamismo ha permitido la iniciativa? Las fuentes primarias fueron abordadas mediante entrevistas semi estructuradas a actores claves que tomaron decisiones: agricultores, transportistas, representantes de las universidades, director de la agencia del desarrollo productivo, conformando una muestra por conveniencia, complementada por la técnica de bola de nieve. Las respuestas fueron contrastadas con las fuentes secundarias. Se genera un sistema de información geográfica para identificar las aptitudes territoriales de soporte y la representación de las proximidades geográficas y organizacionales del cluster.

Figura 2. Resumen metodológico



Fuente: Elaboración de los autores

## RESULTADOS

### Las Agencias Regionales: instrumento de gobernanza regional del cluster

En base a la propuesta de la consultora americana TBCG, la CORFO, inicia el año 2008 la instalación del Programa Nacional de Cluster (PNC), a través de la constitución de cinco Consejos Estratégicos Público-Privado que darían gobernanza a la aplicación de la política pública: acuícola, servicios globales, alimentario, minero y turismo de intereses especiales (TIE) (CORFO, 2012).

Previamente, en el año 2006, el Gobierno de Chile se comprometió a descentralizar y fortalecer las capacidades institucionales regionales para el desarrollo productivo y crea Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) como primer paso. A través de un préstamo monetario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñaron y pusieron en marcha las ARDP, diseñando un programa que buscaba contribuir a la superación de las debilidades del sistema de fomento productivo vigente, desarrollando e implementando, desde el nivel regional, un modelo de articulación público-privado de apoyo a las empresas de menor tamaño y desarrollo relativo, -coordinando los esfuerzos de los principales actores e instrumentos de fomento que promueven la competitividad de las MIPYME chilenas en las regiones del país (CORFO, 2012).

Cabe señalar que los instrumentos (Cluster y Agencias), así como también, los Consejos Estratégicos Nacionales y la Agencias Regionales, no dialogaron en su diseño y lo hicieron con cierta dificultad en su puesta en marcha. La instalación en la CORFO de ambos programas, permitió que ellos dialogaran, precisaran alcances y articulaciones necesarias. Un levantamiento de los aspectos críticos para los cluster fuera de la competencia del ámbito de la administración regional identificó temas normativos y regulatorios, capital humano, conectividad, infraestructura y readecuación instrumental, los que fueron recogidos por el Programa de Cluster.

En la implementación de las ARDP en las quince regiones de Chile se desplegaron acciones coordinadas para mejorar el clima de negocios regional por la vía del desarrollo de estrategias y procesos de *clusterización*, apoyando al desarrollo del sector privado y fomentando la colaboración entre el sector público con el sector privado y el sector del conocimiento, persiguiendo intensificar la competitividad regional

y empresarial en los mercados regionales e internacionales (CORFO, 2012). Las agencias, identificaron tres ejes estratégicos del desarrollo regional, de esta forma un total de 45 sectores fueron identificados en el país de acuerdo a sus características e interés de desarrollo por cada una de las regiones. .

El mecanismo principal de financiamiento de las agencias es el *Pacto por la Competitividad y la Innovación*, que lo suscriben el Intendente (máxima autoridad regional designada por la Presidenta de la República), Empresarios, Servicios Públicos y Universidades. Contiene lineamientos estratégicos e iniciativas con sus respectivas metas, responsables y fuentes de financiamiento. Está referido a los ejes estratégicos, que afectan la competitividad de todos los sectores productivos de la región y programas de mejoramiento de la competitividad del cluster.

Las fuentes de financiamiento para la implementación del Pacto, provienen de los Servicios Públicos centralizados, un fondo descentralizado del Gobierno Regional, el fondo de innovación para la competitividad asignado por el Gobierno Regional y ejecutado por organismos centralizados de Fomento e Investigación y la Agencia Regional de Desarrollo Productivo a través de su presupuesto para Estudios y la Agencia, que ejecuta recursos de un préstamo BID para financiar la Gobernanza y bienes club en los programas de mejoramiento de competitividad del cluster. Cada una de estas fuentes de financiamiento tiene diferentes mecanismos de asignación, en los que la decisión de la asignación puede finalmente depender de autoridades regionales o del nivel central.

Un estudio de Moguillansky para la ONU (2010), examinó los resultados de las entrevistas a los miembros de los Consejos Estratégicos de las Agencias y los Comités de Gestión de los cluster proponiendo cinco conclusiones importantes y que afectaban la continuidad de estos instrumentos: existencia de una alta valoración de la ARDP por parte del sector privado; descentralización como asignatura necesaria y pendiente; un marco legal que incentive relaciones virtuosas entre los diferentes actores como necesidad no abordada; el fortalecimiento de la institucionalidad para la innovación y el mejoramiento de la institucionalidad que define las agencias y la que permite alcanzar sus objetivos.

A partir del año 2010, finalizado el ciclo del Gobierno de centro izquierda de la Presidenta Michelle Bachelet, se inicia un ciclo de gobierno de centro derecha, liderado por el Presidente Sebastián Piñera, las autoridades de CORFO realizaron una

transformación de los programas e instrumentos de la institución, realizando una reorganización del Programa de Cluster, tanto en su modelo de atención como en el ordenamiento institucional fusionando los equipos de trabajo de ambos programas (Cluster y ARDP) por su naturaleza similar y complementaria. Posteriormente los esfuerzos de esta institución se orientan a apoyar el traspaso de los cluster egresados del programa, al cierre del contrato de préstamo con el BID que financió la implementación del Programa ARDP, a facilitar el tránsito de las Agencias exitosas a Corporaciones Regionales de Desarrollo Productivo y a identificar mejoras en los instrumentos públicos disponibles de manera que permitan apoyar las iniciativas del sector privado de manera neutral, no realizando una priorización de sectores, estática y de largo plazo (Chia et al. 2013; Figueroa-Sterquel et al. 2013).

Durante el año 2011, la CORFO define la no selectividad (volviendo a los programas horizontales y neutros) como un criterio de gestión y reformula el Programa de Cluster, lo que significó la finalización del programa a 3 años de su funcionamiento. Este es el contexto general en que surge el cluster de la Palta en la región de Valparaíso (Figueroa-Sterquel et al. 2014; Chia et al. 2015.; Huerta, 2015)

**El cluster de la palta: génesis y desaparición. Un estudio de Caso<sup>1</sup>**

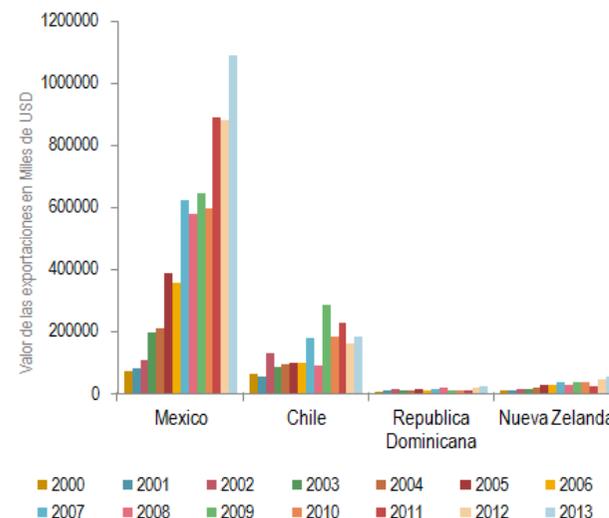
Desde los años 1980 el aumento de la producción de la palta en el país fue explosivo (Magdahl Spiess, 2004), especialmente en el área de estudio donde alcanza el 50% de la superficie plantada de palta de Chile (INE, 2007), produciéndose una especialización regional del sector. Esta oportunidad para generar competitividad para la región, a partir de las paltas, se intentó aprovechar por la ARDP de la Región de Valparaíso que diseñó el Programa de Mejoramiento de la Competitividad (PMC) denominado PALTEC (unión de las palabras palta y tecnología, principios del programa y hoja de ruta a seguir), que buscaba, a partir de la incorporación de tecnología en la cadena de valor, generar un producto de mejor calidad y un mayor valor agregado.

<sup>1</sup> Una versión extendida del estudio de caso la realiza Huerta (2015) en el contexto de su tesis de grado.

En la Región de Valparaíso, la cadena de valor tradicional del negocio de la palta, estaba compuesta por las empresas productoras (pequeñas, medianas y grandes) que dirigen su producción tanto para exportar como para el consumo local; empresas de distribución, es decir, transportistas que llevaban el producto en grandes cantidades hacia los puertos y los mercados locales; empresas exportadoras, que distribuían principalmente la producción de las grandes empresas; y los consumidores, de los grandes mercados internacionales y locales, algunos de los cuales actúan de intermediarios para llevarlos a mercados más pequeños.

La exportación de palta, entre los años 90 y el año 2006, crece a una tasa anual del 17%, posicionándose en el mercado de Estados Unidos por la oferta estacional complementaria a su propia producción. Esta posición fue amenazada por países como México (aceptado el ingreso de sus paltas en EEUU en el 2005 y ampliado a todos los Estados, el año 2007) y Perú, en proceso de aceptación desde el año 2008 (ver Figura 3 y Tabla 1).

**Figura 3. Exportadores de palta a Estados Unidos (Valor en Miles de US\$)**



[Fuente: Elaboración Propia, en base a FAO (2014)]

Ante esta situación, el Comité de Palta de Chile (asociación de empresas productoras y exportadoras) comenzó a abrir nuevos mercados, principalmente el europeo. Sin embargo, el negocio estaba dominado por las cuatro principales exportadoras concentradas en la venta de palta sin diferenciación, por lo tanto, el productor tiene escaso poder de negociación.

**Tabla 1. Principales países productores de palta del mundo**

País	Producción (Ton)	Porcentaje Exportado (%)	Exportaciones (miles de US\$)
México	1.264.141	27	887.642
Chile	156.247	66	226.346
Estados Unidos	238.544	8	59.469
Perú	212.857	38	164.399
Sudáfrica	75.748	40	30.887
España	83.426	85	172.358
Israel	75.287	47	71.487
Nueva Zelanda	19.184	30	21.522

[Fuente: Elaboración Propia, datos FAO (2014)]

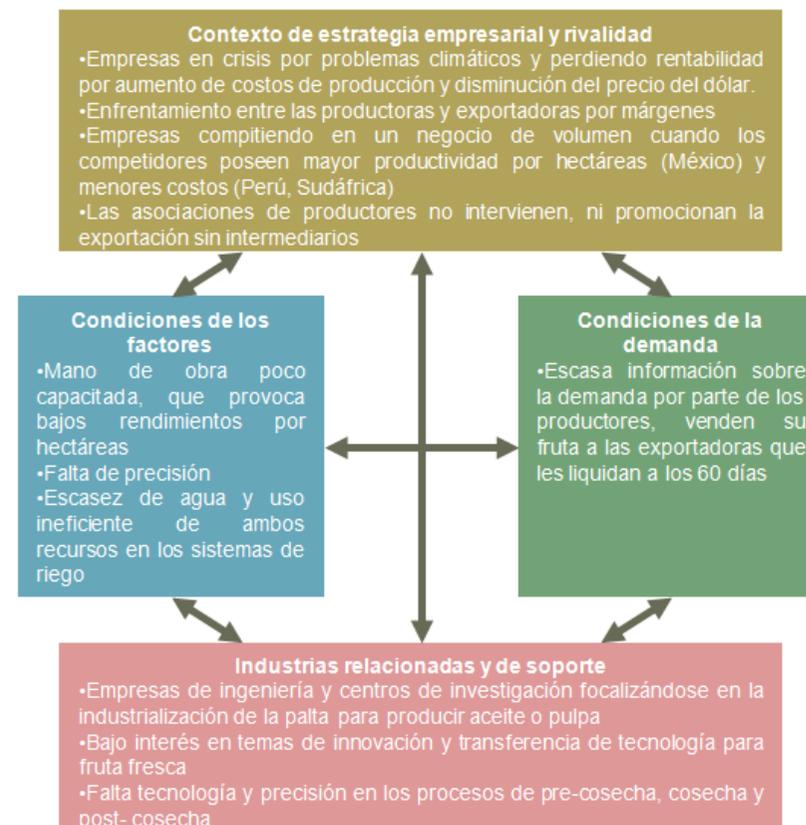
La formulación del PMC llamado PALTEC, fue desarrollada por los profesionales de la Agencia Regional de Desarrollo Productivo, con apoyo de una consultora española *The Cluster Competitiveness Group S.A.*, focalizándolo en objetivos de calidad y agregación de valor a la producción de la palta en la región.

**Selección y construcción del cluster**

La selección del cluster PALTEC responde a uno de los ejes priorizados por la ARDP y ejecutado como piloto en la Región. En efecto, el Consejo Estratégico Público - Privado Regional había priorizado la cadena de la palta dentro de los sectores a apoyar. En la Región de Valparaíso, dentro del sector frutícola, la palta es la especie más importante, tanto en superficie plantada como en número de productores. No olvidemos que la política de cluster buscaba mejorar la competitividad internacional de la economía chilena y la palta debía “reconquistar” mercados internacionales y en particular en los EE. UU.

La figura 4 resume el diagnóstico, basado en Porter (1990), de la economía de la palta en la región. Podemos constatar que los principales problemas del sector son: falta de mercado, costos de producción elevado, falta de dinámica en la innovación, mano de obra poco capacitada (¿serán los salarios atractivos?) y cambio climático. En lo que se refiere a los actores no existe experiencia de trabajo colectivo y las relaciones que ellos mantienen son sólo mercantiles. El mercado y los precios son los principales reguladores de las relaciones.

**Figura 4. Cluster PALTEC, diagnóstico del diamante de competitividad**



[Fuente: ARDP Valparaíso, 2008]

### Los actores del cluster PALTEC

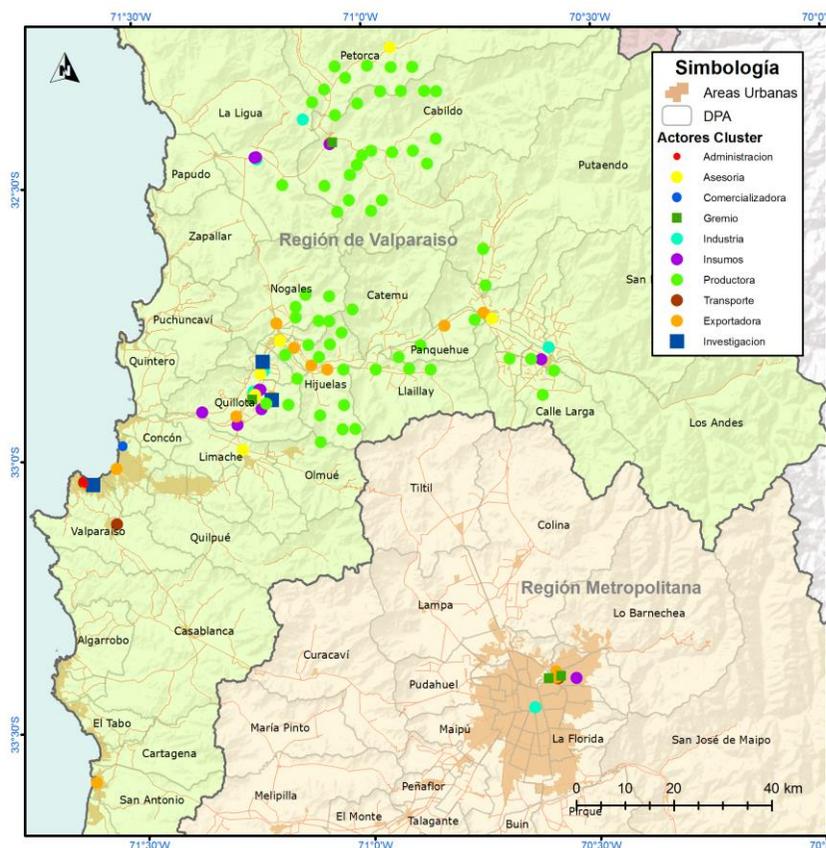
El cluster de la Palta fue compuesto por empresas productoras, empresas exportadoras, empresas industriales (transformadoras), empresas proveedoras de productos y servicios, los organismos públicos y privados de colaboración, las asociaciones gremiales y especializadas y las universidades y centros técnicos. De éstos, el 56% son productores y al interior de ellos, 70% corresponde a pequeños, 22% a medianos y sólo 8% a grandes productores. Los productores están distribuidos territorialmente en las comunas de La Cruz, Quillota, La Ligua, Cabildo, Hijuelas y Petorca (unidades administrativas locales) (ver figura 5).

Además de la red de fomento pública (organismos públicos y privados de colaboración), se relacionan directamente con el cluster una serie de organismos de capacitación, educación e investigación, especialmente los que aportan subsidios y los que forman profesionales de nivel técnico y superior en materias agrícolas. Estos centros de docencia e investigación realizan investigaciones para el área y están localizados principalmente en la comuna de Valparaíso y Quillota.

Otros participantes del cluster corresponden a las asociaciones gremiales y especializadas en torno a la palta, son un primer ejemplo de asociación por proximidad geográfica y organizada de los productores de palta, uno en el valle norte de la región, con centro Petorca y el otro, en el valle del sur, con centro en Quillota.

El Comité de Palta Hass de Chile (localizado en la región de Valparaíso), especialista y conocido internacionalmente por la calidad de sus exportaciones, es uno de los participantes más relevantes. Está constituido por un número importante de empresas exportadoras, que controlan el 73% de las exportaciones regionales. Cuatro de ellas asociadas para el alquiler de barcos, lo que permite poseer una mayor independencia en la logística de exportación. Otros actores relevantes son los *recibidores*, es decir los agentes intermediarios que reciben la fruta en el destino internacional y la comercializan entre los distintos mayoristas. Tenemos como resultado la proximidad geográfica de los productores (materia prima) y la proximidad organizada con el resto de empresas asociadas, como lo son las industrias, proveedores de insumos, los desarrolladores de investigación y las empresas exportadoras entre otras (ver figura 5).

Figura 5. Actores cluster de la palta y proximidad geográfica



[Fuente: Elaboración Propia]

Podemos observar en la figura 5 dos “núcleos” de actores. Un primer núcleo, compuesto de productores, exportadoras y asesoras, localizado en el centro de la Región, en torno a las comunas de Hijuelas y Quillota. Un segundo núcleo, menos importante, compuesto principalmente de productores y empresas de comercialización, está localizado al norte de la anterior, en las comunas de Petorca y Cabildo. Es sobre

esta gran diversidad espacial que el cluster de la Palta se constituyó y a más de 50 Km de distancia entre ellas.

### **Análisis del funcionamiento del cluster**

El desarrollo de la estrategia del *ready to eat*<sup>2</sup> desde el inicio fue cuestionada por los productores que consideraron que la estrategia fue una idea impuesta desde arriba (técnico – política) y no vinculada con la realidad local.

En respuesta a esta situación, la gerencia propuso la realización de giras de aprendizaje. La primera desarrollada fue nacional, hacia la Región de Coquimbo, caracterizada por la producción de licor de uva y su exportación. La segunda gira fue internacional, hacia Colombia, donde el objetivo principal era ver experiencias de modelos reales de asociatividad en torno a la producción de café. Así los productores y técnicos pudieron ver las experiencias, se relacionaron con distintos actores, conocieron el mercado, establecieron redes, valorando como un aprendizaje importante por los mismos productores. Sin embargo, en lo que se refiere al mejoramiento de la competitividad del producto e incorporación de valor agregado, los actores volvieron muy decepcionados. No se aprovechó de observar a la competencia en terreno.

El gerente, a continuación, se propuso exportar paltas en forma directa, para lo cual se requería reunir un volumen suficiente para cumplir los compromisos con el comprador. Surgieron conflictos en torno al volumen de exportación: el Comité Gestor (productores) ofreció siete contenedores para exportar, en tanto que la Agencia (administración del programa) exigió trece. Finalmente, se exportó sólo un contenedor, dado que la fruta producida tuvo un nivel de 33% exportable, descartando el 66% del producto, y obteniendo un precio inferior al inicialmente acordado con el comprador. Este resultado generó una de las primeras graves controversias, dividiéndolos, y originando que los exportadores se retiraran del cluster, con las confianzas internas

<sup>2</sup> El segmento al cual se apunta es el *ready to eat* o *listo para servir*, donde la venta del producto es en el momento justo de maduración. La implementación de diferentes tecnologías a consecuencia del frenético ritmo de vida actual, donde el tiempo es relevante y escaso, haciendo que la demanda de estos alimentos sea alta.

rotas y observando que el objetivo de exportar no se cumplía.

Después de una nueva gira internacional a Europa (enfocada en Holanda) una nueva controversia estalló entre el Gerente y los dirigentes del Comité Gestor. A raíz de eso, el Director de la Agencia decidió intervenir y entenderse directamente con los productores, entonces encomendó al Gerente desarrollar estudios, de opciones de *ready to eat* para el mercado interno: aceite de palta, entre otros, que los productores no llegaron a conocer en detalle. En opinión de los mismos productores, ellos tenían otras necesidades, se veían demasiados pequeños y requerían en primer lugar mejorar y nivelar su producción para luego exportar. Más adelante, en lo que se considera una nueva controversia, la Agencia quitó el respaldo a un proyecto de la Universidad asociada, cambiando al ejecutor, lo que llevó al alejamiento de la universidad del programa.

Luego, con el cambio de gerencia (año 2010), se realizaron giras nacionales e internacionales, para conocer modelos de asociatividad. Estas fueron acompañadas por capacitaciones en riego, poda y otras labores de producción primaria, que se entendían iban en dirección a las necesidades de los productores. Sin embargo, también fueron también criticadas por el Comité Gestor.

Finalmente, los productores se organizaron en una cooperativa, presionados por el Director de la Agencia para asegurar la ejecución de los Bienes Club. Sin embargo, la cooperativa nunca funcionó y finalmente terminó disuelta.

Las metas fueron definidas a un plazo de 6 años, el objetivo fue aumentar un 40% el ingreso por hectárea de los productores de PALTEC, en comparación con los no adheridos al programa. La continuidad del programa debía ser sustentada financieramente por los actores integrantes del cluster en el futuro.

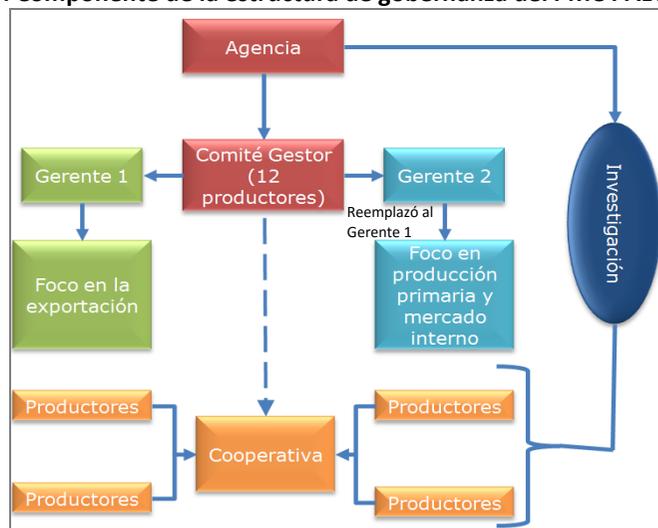
Debido a la conflictividad de la gestión del programa y sus resultados, la Agencia cesó sus funciones y el Gobierno Regional no aprobó la formación de la Corporación (2011) que otorgaría continuidad al programa.

### La gestión del cluster

La gobernanza del cluster de la Palta en la Región de Valparaíso, estuvo centrada en el protagonismo o liderazgo de los actores privados que tenían una visión estratégica del negocio. El sistema de gerencia tendría una estructura base en la que tendrían cabida los productores que desearan alinearse para focalizar los esfuerzos en el mercado "ready to eat" (ver figura 6). La ARDP estaba a la cabeza del programa, y subordinada a ésta, estaba el Comité Gestor, conformado por 12 productores pequeños del cluster, posteriormente se permitió la integración de medianas empresas. No hubo instituciones públicas integrándolo.

Durante el desarrollo del programa existieron dos gerentes, el primero focalizado únicamente en desarrollar la exportación de la producción, mientras que, en el segundo periodo, su gerente se dedicó a temas de producción primaria y estudios de agregación de valor para potenciar el mercado interno, es decir tenían enfoques distintos para el mismo objetivo estratégico acordado por el cluster.

**Figura 6. Componente de la estructura de gobernanza del PMC PALTEC**



[Fuente: Elaboración Propia]

La dirección de la Agencia estuvo muy involucrada en el trabajo de PALTEC, especialmente el segundo director (originado por el cambio de administración nacional y regional el año 2010), el que tenía un trato directo con los agricultores del Comité Gestor. El Gerente no era considerado interlocutor válido para el director del Comité Gestor.

### DISCUSIÓN

Los cluster como instrumento de innovación de los territorios, que busca incidir en su crecimiento y desarrollo, a través del mejoramiento de la competitividad, deben ser pensados desde y por los territorios. El cluster PALTEC no fue exitoso, pues convocó a pocos actores y pertenecientes a un solo eslabón de la cadena, sin lograr la participación relevante de otros servicios públicos y derivó en una organización de productores que se disolvió. El enfoque exclusivamente económico, la carencia de soporte territorial que involucrara a los diversos servicios públicos de apoyo a los agricultores, a las municipalidades, a los centros de investigación, entre otras, redujo las posibilidades de articular los recursos locales, entendidos en sentido amplio como conocimientos, bienes y servicios.

El cluster careció de un buen diagnóstico de los sistemas productivos, por lo que no se pudo desarrollar un negocio para escalar a los otros eslabones. Claramente, aquí primó la mirada externa por sobre la realidad local, así lo demuestra también la no participación de instituciones como el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que trabajan frecuentemente con esos productores y que no validaron la viabilidad de la estrategia seleccionada. Los costos fueron imponer una mirada teórica y técnica que no se conectaba con la realidad y restarle sostenibilidad al instrumento de desarrollo.

Otra falla de esta experiencia estuvo en las relaciones entre la institucionalidad pública, la rivalidad entre la corporación de fomento regional y la Agencia Regional de Desarrollo Productivo resultó en fallas en la conformación del cluster y no aprovechar la experiencia de instituciones claves (desarrollo agropecuario) con conocimiento y experiencia en tema, dificultó articular instrumentos de fomento. En general, se ha observado una tensa relación entre los actores, entre público - privados, públicos - públicos, y privados - privados. La universidad se retiró del programa con las confianzas rotas. La coordinación, esencial para la gobernanza territorial, requería ampliar la esfera de las decisiones, algo que incomodaba a la corporación de fomento

desconcentrada, a cargo de ejecutar la política nacional de cluster, y que se enfrentaba a la agencia descentralizado desarrollo regional, como a otras instituciones con competencia en el problema (agricultura, cooperación técnica, educación, entre otras).

Como consecuencia, las decisiones de la Agencia Regional no fueron cuestionadas, o no en el lenguaje de los Directores y gerentes, algo que indudablemente no se generó fue un lenguaje común, posible a realizar desde el diálogo y las negociaciones, pues la capacidad de los productores era muy débil para ser contraparte. Así, los productores señalan que no eran escuchados y que se hacía lo que la Agencia decía, tanto por la exigencia de formar una cooperativa como por tomar cursos de capacitación, de esta forma, es clara la dinámica de escaso diálogo para lograr la comprensión y acuerdo de las acciones y las estrategias por parte de los actores.

El segundo Gerente indica que los productores eran conflictivos y que desconocían los acuerdos, así también, que el presidente del Comité Gestor no entendía el rol del Gerente, que al grupo gestor se le dio mucho poder, por lo tanto, no habría existido la gobernanza (Martínez, 2011). La coordinación para el logro de proyectos comunes no es algo que simplemente se ordena, sino que debe ser co-construido en un ejercicio participativo a lo largo del tiempo, otorgando a cada quien la oportunidad de entender que los beneficios son mayores que seguir actuando en solitario. En este contexto crear la confianza y afianzarla requiere mucho esfuerzo y tiempo, y una vez rotas las confianzas, se requiere mucho más esfuerzo para recuperarla.

Relevante es también la alta expectativa que generó el Programa, los agricultores trataron de capturar los recursos que tenía la Agencia para inversiones privadas. Con seguridad esa oferta se hizo explícita por parte de la Agencia con la finalidad de conseguir actores interesados en participar en el Programa. Además, que fueran unos pocos eslabones de la cadena de valor quienes terminaron presentes en el cluster y el sistema de decisiones, da más oportunidad para buscar capturar los recursos, dado que el bien común al que se aspiraba fue reducido al mínimo cuando se excluyeron los exportadores y los investigadores.

El territorio constituye, hoy, un nivel de organización importante no sólo para pensar la producción, sino que también la protección del medio-ambiente y el desarrollo social. En pocos años el territorio ha sido reconocido como relevante en los

procesos de desarrollo, pasando a considerarse una organización en si misma. El territorio y en él, se constituyen las prácticas cotidianas en el espacio donde los elementos socio-culturales y de identidad se entrelazan con las actividades económicas locales influenciándose de forma recíproca (Sforzi-ISTAT, 2006). El territorio se constituye en una variable estratégica para el desarrollo empresarial, junto al análisis de proyecto, los mercados y la tecnología (Lazzeretti, 2006). Los instrumentos de política pública y, en particular, del cluster no han considerado el territorio. Cuando hay instrumentos territoriales las políticas públicas innovadoras tienen impedimento de bajar al territorio, dado por los problemas de flexibilidad o desregulación normativa que reducen las herramientas del sector público para decidir localmente, por otra parte, la rigidez normativa tampoco protege de la inversión a cualquier precio. En este caso, si bien se diseñó exclusivamente sectorial y económicamente, su bajada al nivel regional y local, le entronca con las determinantes y posibilidades del territorio que fundamenta un tipo de producción agrícola desde hace siglos y con los sistemas de representación, valores, saberes y prácticas de los actores, sobre y con los cuales, finalmente la innovación se fundamenta para producir los efectos de desarrollo que se esperan sobre las organizaciones y los territorios.

La escalaridad vertical del actor nacional, le permite liderar las políticas públicas de proyectos territoriales de futuro, en tanto que los actores locales poseen escasa iniciativa para considerar este tipo de futuros, en tanto que permanece el riesgo que las políticas públicas cambien con el cambio de gobierno nacional, y en este sentido los gobiernos regionales pueden ser una contraparte que den continuidad a esas políticas públicas nacionales favorables al desarrollo.

Aquí incide la debilidad demostrada del Estado para entrenar, mantener y promover los equipos humanos capaces de pensar los futuribles, minados mediante la externalización de los estudios públicos a consultoras internacionales sin pertinencia territorial y la transferencia nada pertinente y adecuada a los funcionarios del Estado, que no poseen tiempos para la reflexión, sino que más bien de la acción.

La discusión actual se da en tres ejes ¿cómo surge la revalorización del territorio sobre la base de la innovación y la competitividad? ¿Cómo la información se transforma en conocimiento? ¿Es la proximidad?

La carga valórica del concepto de la competitividad y de la innovación es exclusivamente economicista, no mirando las aristas de territorialidad ni de

sustentabilidad como marcos para sumar a la competitividad una especificidad del territorio, lo que significa la carencia o pérdida de información para la generación de valor.

¿Los cluster innovan? No implican que sean la solución a los problemas de innovación de los territorios. Por otra parte, su sostenibilidad no está garantizada mientras haya un filtro social importante que le otorgue legitimidad local o territorial y si no son parte de un sistema de innovación central, que le fortalezca y legitime como estrategia de desarrollo políticamente integrada.

Cuando se trabaja la innovación y el desarrollo desde el enfoque de cluster, habría que tener una mirada particular sobre qué se hace con los conocimientos, pues estando creando y circulando se pueden transformar en innovación, por lo tanto, cada cluster debe estar integrado en los sistemas de innovación nacionales y pensados con las políticas públicas de desarrollo para propiciar ese flujo y concreción en innovación. De allí que importe saber cómo se producen, cómo circulan, quiénes producen y cómo se produce innovación técnica u organizacional, su localización, su nacionalización o su internacionalización y la apropiación de la innovación. Su apropiación por el territorio nos permite y obliga a repensar lo que entendemos por territorio.

Tenemos que pensar el territorio como una organización, no jerárquica, decidora, como se toman las decisiones. El territorio, visto como avance al nuevo paradigma de desarrollo y competitividad, lo que obliga a pensarlo desde la geografía y desde la economía, entre otros.

## CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo era comprender cómo la política pública de los cluster en Chile se implementó y lograr analizar el funcionamiento de un cluster específico: El cluster de la Palta, para obtener las lecciones en materia de gobernanza territorial y cómo la política pública de innovación y competitividad impacta en el territorio.

El análisis coincide con el realizado por Martínez (2011), en torno a las ARDP a nivel nacional, siendo para la región, que el PMC PALTEC no tuvo enfoque de cluster, excluyendo a sectores importantes de la producción de palta, estos son los exportadores, trabajadores y empresas de servicios, que fueron excluidos. El equipo de la Agencia (ARDP) no tuvo la capacidad de entender e internalizar el concepto de cadena de valor en este caso.

Esto nos conduce a concluir que el cluster, como dispositivo de acción colectiva, donde exista un lenguaje común, proyectos compartidos no es una cosa que se decreta, sino que corresponde más bien a una construcción que requiere tiempo, que se construye con complejas ensayos y errores, con alianzas, dimisiones, conflictos pero que al final permite crear una confianza necesaria para el trabajo común y la coordinación no mercantil.

Además, se concluye que el cluster no logró desarrollar una gobernanza territorial, toda vez que los dispositivos de nivel nacional (cluster y comité estratégico) no conversaron en su diseño con el dispositivo desconcentrado (Agencia) y en su ejecución lo realizaron con dificultad, tratando cada institución de liderar el proceso (corporación de fomento versus agencia de desarrollo). Tampoco logro convocar y sentar en la mesa a los distintos actores de la cadena de valor sectorial (productores, exportadores, investigadores, transportistas, etc.) para tomar decisiones de forma conjunta, construir confianzas y proyectos comunes territoriales. Esto quitó toda posibilidad de articulación y generación de propuestas en el momento del cierre del ciclo político que termino con el instrumento cluster.

En este caso, si bien el instrumento de gobernanza se diseñó exclusivamente sectorial y económico, su bajada al nivel regional y local, le entroncó con los determinantes y posibilidades del territorio (sequía, fuerza de trabajo, desincentivo de

salarios) que fundamenta un tipo de producción agrícola desde hace siglos y con los sistemas de representación, valores, saberes y prácticas de los actores (grandes empresas organizadas versus pequeñas empresas atomizadas, organización individual versus colectiva \_cooperativa\_, institucionalidad nacional diseñando y financiando y la regional ejecutora, nulo rol dado a la administración local) sobre y con los cuales, finalmente la innovación se fundamenta para producir los efectos de desarrollo que se esperan sobre las organizaciones y los territorios.

### **Territorializar las políticas públicas un nuevo desafío.**

La política chilena de cluster es utilizada tardíamente desde su planteamiento teórico inicial y sus actualizaciones (Porter, 1990; 1998, OECD, 2008), además su concepción y ejecución es simplificada para operar los aspectos de productividad económica, sin concebir ni desarrollar los aspectos sociales, ambientales ni territoriales, esto a pesar del desarrollo teórico posterior basado en evidencias que demuestran el valor de la proximidad geográfica y organizada en la generación de ventajas competitivas, y de los reclamos de descentralización no se consideran en la política pública. Lo que interesa a los decisores políticos en esta visión, en donde la espacialidad de los fenómenos, desde el territorio, son las condiciones de aplicación de la política pública.

Así, esta visión clásica posee una concepción centralista “up to down”, basadas en asesorías de consultoras internacionales que se aplican en las regiones y los territorios sin los procesos necesarias apropiación y construcción por parte de los actores regionales y locales. Este diseño y su aplicación definieron su aplicación en el caso chileno.

Al contrario, lo que sugiere la economía de la proximidad, los trabajos sobre los sistemas agroalimentarios localizados o los medios innovadores es de construir una visión, más territorial. Quiere decir, donde el territorio sea un nivel de organización y de acción pertinente para llevar adelante proyectos de desarrollo, donde los actores locales participen no solamente del diagnóstico de la situación, sino que también de la elaboración de las acciones, de su implementación y la evaluación (Chia *et al*, 2010). Que sean un verdadero *partenariado* del poder público.

### **AGRADECIMIENTOS**

Esta investigación se realiza en el contexto del Programa de Intercambio binacional Francia Chile ECOS-CONICYT 2013-2015 n° 12CH02 “Análisis comparativo franco-chileno de dos instrumentos de desarrollo territorial PER (Francia) y Cluster (Chile) con el auspicio de los Fondos concursables Internos 2013 y 2015 de la Dirección de Investigación de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, a quienes agradecemos por haber financiado estas propuestas de investigación. Las revisiones posteriores y su publicación ha sido posible con el auspicio del Proyecto de Atracción de Capital Humano Avanzado del Extranjero – Modalidad Estadías Cortas – MEC 2014. Folio 80140100. Financiado por CONICYT que tenía por objetivo transferir la competencia de investigación de la problemática de la gobernanza territorial en el Instituto de Geografía de la PUCV.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- ALTER, N. 2005 *L'innovation ordinaire*. Editions Presses Universitaires de France, 2ª edición. 284 págs.
- ATIENZA, M., G. ROMANÍ Y P. AROCA 2006. *La Pyme de la Región de Antofagasta Perspectivas de Desarrollo Regional en Torno a la Minería*. Ediciones Universitarias Universidad Católica Del Norte Instituto De Economía Aplicada Regional IDEAR, ISBN: 956-287-231-9, Registro 159728, Impresión: Emelnor, Chile, 220 pág.
- BECATTINI, G 2006 “Vicisitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial”, *Revista Economía Industrial*, n° 359, pp. 21-27.
- BECATTINI, G., F. PYKE Y W. SENGENBERGER 1992 *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. International Institute for Labour Studies ILS. pp.10-19.
- BENKO G., M. DUNFORD Y A. LIPIETZ 1996 Les districts industriels revisités. In B. Pecqueur éd. *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, L'Harmattan, pp. 119-136
- BERGMAN, E. Y E. FESER 1999, *Industrial and Regional Cluster: Concepts and Comparative Applications*. Regional Research Institute, WVU. The Web Book of Regional Science.

- BOSCHMA, R. 2005 "Proximity and innovation: a critical assessment". *Regional Studies*, 391, 61-74.
- BRUSCO, S. 1992 «The Idea of the Industrial District: Its Genesis». En Pyke et al. *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*. International Institute for Labour Studies, Ginebra, pp.10-19.
- BUENO, E. Y P. MORCILLO 1994. *Fundamentos de economía y organización industrial*. McGraw-Hill.
- BUITELAAR, R. 2001 "Elaboración de una Propuesta Estratégica de Trabajo para la Configuración competitiva Sistémica en torno a la minería en la Segunda Región de Antofagasta", *Informe Final*, Convenio Gobierno Regional, CEPAL, Noviembre.
- CAIRNCROSS, F. 2001 *Death of Distance: How the Communications Revolution is Changing our Lives*. Harvard Business School: Boston, Massachusetts.
- CANTO, C. DEL 2000 Nuevos conceptos y nuevos indicadores de competitividad territorial para las áreas rurales *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* ISSN: 0211-9803. 2000-20: 69-84
- CARAVACA, I., G. GONZÁLEZ Y R. SILVA 2005 "Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial". *Revista Eure* Vol. XXXI, N° 94, pp. 5-24, Santiago de Chile.
- CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN CORFO 2012 Programa de cluster *Informe para la comisión especial mixta de presupuestos*. 06/2012. 288 pág.
- COURLET C. Y B. PECQUEUR 1992 "Les systèmes industrialisés en France, un nouveau mode de développement". En BENKO G. Y A. LIPIETZ. *Les régions qui gagnent. District et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris:PUF
- CREUSEN, H. 2001 Four Views on Dutch Cluster. CPB, *Netherland Bureau for Economic Analysis*
- CREVOISIER O. 2001 «L'approche par les milieux innovateurs : état des lieux et perspectives», *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* 1/2001 février , p. 153-165.
- CHIA E. Y A. TORRE 1999 Regroupement par les règles et la confiance dans un système localisé: le cas de la production de Comté AOC, *Sciences de la Société* n°48, pp. 40-68
- CHIA E., H. REY-VALETTE, A. TORRE 2008 Dispositifs et outils de la gouvernance territoriale. Conclusion au numéro spécial de la revue *Norois. Gouvernance territoriale: outils et concepts*. Coordinado por Lardon S., E. Chia y H. Rey-Valette. N° 209-2008/4, pp. 167-177
- CHIA E., R. FIGUEROA-STERQUEL, A. CORVALÁN, A. VIDAL, J. NEGRETE Y P. VARGAS 2013 *Políticas Públicas de competitividad e innovación: Un análisis crítico de los cluster en Chile*. XXXIV Ponencia al Congreso Nacional y XIX Internacional de Geografía: Nuevos Territorios Regionales: Escenarios Y Desafíos. Chillán, Chile. 10 p.
- CHIA, E., R. FIGUEROA-STERQUEL, E. AILLAUD, L. TAPIA Y J. ANDRADE 2015 «Emergence d'un cluster touristique: le cas de la certification "Biosfera" à Olmué, Chili» *52ème colloque de l'ASRDLF* juillet 2015 Montpellier France.
- DE MATTOS, C. 2000 Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia. *Revista de estudios regionales*, 2000, no 58, p. 15-44.
- DUEZ, PH., A. TORRE Y J.-E. BEURET 2012 Proximités territoriales, *Economica*, collection Anthropos, 2012, 105 p. Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie, 2013, vol. 4, no 1.
- FIGUEROA-STERQUEL, R., E. CHIA, A. CORVALÁN, A. VIDAL, J. NEGRETE Y P. VARGAS 2013 *Políticas Públicas de competitividad e innovación: Un análisis crítico de los cluster de turismo en Chile*. Ponencia al XXXIV Congreso Nacional y XIX Internacional de Geografía: Nuevos Territorios Regionales: Escenarios Y Desafíos. Chillán, Chile. 10 p.
- FIGUEROA-STERQUEL, R., E. CHIA, A. VIDAL, J. NEGRETE, PH. PERRIER-CORNET 2014 Une étude comparative de deux instruments territoriaux de politique publique: le Cluster au Chili et le cas des pôles d'excellence rurale PER en France. 51ème colloque de l'ASRDLF, 2014 Paris France.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS FAO 2014] Anuario estadístico de la FAO 2014. La alimentación y la agricultura en America Latina y el Caribe. 188 págs.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS FAO 2008] Anuario estadístico de la FAO 2007 -2008.
- GALLICCHIO, E. 2011 El desarrollo local: ¿territorializar políticas o genera políticas territoriales?. Reflexiones desde la práctica. En: Eutopía. *Revista de Desarrollo Económico Territorial*. ¿Qué es el desarrollo económico territorial?, Quito: FLACSO - CEDET, no. 1, noviembre 2011: pp. 11-23. ISSN: 1390-5708.
- HENDERSON, J. 1988, *Urban development. Theory, fact and illusion*. Oxford, Oxford University Press.

- HUERTA, P. 2015 Evaluación de las políticas de innovación y competitividad territorial. Estudio de caso del clúster de la palta en la región de Valparaíso. Memoria de prueba para optar al título de Geógrafo PUCV. Profesores guía: Rodrigo Figueroa-Sterquel y Roxana Lebuy Castillo, Valparaíso,
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS INE 2007 *VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal*. Santiago, Chile.
- KETELS, C. 2014 Michael Porter's Competitiveness Framework—Recent Learnings and New Research Priorities. *Ind Compet Trade* 2006 6: 115–136
- KETELS, C. y O SÖLVELL 2005 *Clusters in the EU 10 new member countries*. Europe INNOVA. Center for Strategy and Competitiveness, Stockholm.
- KRUGMAN, P. Y A. VENABLES 1995 "Globalization and the Inequality of Nations". *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 110, pp. 857-880.
- LAGANIER, R., B. VILLALBA y B. ZUINDEAU 2002 Le développement durable face au territoire: éléments pour une recherche pluridisciplinaire. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 2002, no Dossier 1.
- LARDON S., E. CHIA Y H. REY-VALETTE 2008 Gouvernance territoriale : outils et concepts. *Noréis* numéro spécial N° 209-2008/4, pp. 167-177
- LAZZERETTI, L. 2006: "Distritos industriales, clusters y otros: un análisis 'trespassing' entre la economía industrial y la gestión estratégica", *Revista Economía Industrial*, nº 359, pp. 59-72.
- LE MASSON, P., B. WEIL Y A. HATCHUEL 2006 *Les processus d'innovation: Conception innovante et croissance des entreprises*. Hermes science publique.
- LEDUCQ D.Y B. LUSSO 2011 Le cluster innovant: conceptualisation et application territoriale. *Cybergeo : European Journal of Geography* en ligne, Espace, Société, Territoire, article 521.
- MAGDAHL, C. 2003 *La Industria de la Palta en Chile*. 2do Seminario Internacional de Paltos. Sociedad Gardiazabal y Magdahl Ltda.
- MARKUSEN, A. 1999, "Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance: the Case for Rigour and Policy Relevance in Critical Regional studies". *Regional Studies*. Vol. 33.9, pp. 869-884.
- MARSHALL, A. 1919 *Principles of Economics*. Macmillan, Londres.
- MARTIN, R. Y P. SUNLEY 2003 Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea? *Journal of Economic Geography*, 3, 1 pp. 5-35.
- MARTÍNEZ, T. 2011. *Informe Final de la consultoría Estudios de Casos sobre la Cooperación de Actores -Múltiples en el Programa Agencias Regionales de Desarrollo Productivo*. Banco Interamericano de Desarrollo, 64 pág.
- MÉNDEZ, R. 2004 "Geografía Económica: La lógica espacial del capitalismo global". Ariel Geografía. Barcelona.
- MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE MEDD, 2002 *Étude Bibliographique sur les territoires et le développement durable*. Rapport Fondation des Villes, juin 163 p.
- MOGUILLANSKY, G. 2010 Documento de proyecto Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL *Las agencias regionales de desarrollo productivo: un germen de colaboración público-privada para el desarrollo regional en Chile* Santiago: CEPAL.
- MORMONT, M. 1996 Agriculture et environnement: pour une sociologie des dispositifs. *Economie rurale*, 236, 28-36
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD 2005 *Annual Report* OECD,
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD 2007 *OECD Reviews of Innovation Policy: Chile*, OECD, Paris. 218 págs.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD 2008 *Annual Report* OECD.
- PERRIER-CORNET, PH., 2009. Les systèmes agroalimentaire localisés sont-ils ancrés localement ? Un bilan de la littérature contemporaine sur les SYAL., En AUBERT F., V. PIVETEAU, B. SCHIMT coordinateurs 2009. *Politiques agricoles et territoires*, Versailles Cedex, Editions Quæ « Update Sciences & Technologies ». Pp 49-68
- PORTER M. 1990 *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press.
- PORTER, M. 1998 *Clusters and the New Economics of Competition*. In: Harvard Business Review, November-December.
- PORTER, M. 2000, "Locations, Cluster and Company Strategy". En Clark, G., M. Feldman y M. Gertler Eds. *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford University Press, Oxford
- PORTER, M. 2002 *Ventaja competitiva: creación y sostenimiento de un desempeño superior*. Patria Cultural; Ciudad de México; México. 2a. ed. 556 p.
- PORTER, M. 2003. The economic performance of regions. *Regional studies*, 376-7, 545-546.

- REY-VALETTE, H., S. LARDON, E. CHIA 2008 Editorial: governance – institutional and learning plans facilitating the appropriation of sustainable development by *International Journal of Sustainable Development IJSD*, Vol. 11, No. 2/3/4.
- SALOM CARRASCO, J. 2003 Innovación y actores locales en los nuevos espacios económicos: un estado de la cuestión. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, vol. 36, p. 7-30, 2003.
- SAMUELSON P. Y W. NORDHAUS D. 2006 “Economía”. McGraw Hill.
- SCITOVSKY, T. 1954 “Two concepts of external economies”. *Journal of Political Economy*. Abril, 143-151
- SFORZI-ISTAT 2006: *Distretti industriali e sistemi locali del lavoro* 2001. Roma, Collana Censimenti.
- SHUMPETER, J. 1911 *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*.
- SWANN, G. 1998, “Towards a Model of Clustering in High Technology Industries”. En SWAN G. et al. 1998, SWANN, G., M. PREVEZER, D. STOUT. *The dynamics of industrial clustering: International comparisons in computing and biotechnology*. Oxford University Press, 1998.
- TORRE, A. 2000 Economie de la Proximité et Activités Agricoles et Agro-alimentaires. *Revue d’Economie Régionale et Urbaine* n° 3, 407-426
- TORRE, A. 2014 *Proximity relations at the heart of territorial development processes: from clusters, spatial conflicts and temporary geographical proximity to territorial governance*. Págs 94 – 134.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. 1999, Desarrollo, Redes e Innovación. *Lecciones sobre Desarrollo Endógeno*. Pirámide, Madrid
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. 2003. *Endogenous development: Networking, innovation, institutions and cities*. Routledge.
- WELCH, R. 2002, “Legitimacy of rural local government in the new governance environment”, *Journal of Rural Studies*, 184, 443-459.