

Libros de la CEPAL

Apertura económica y (des)encadenamientos productivos



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Santiago de Chile, julio de 2001

La coordinación del presente libro estuvo a cargo de Martine Dirven, de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, Santiago de Chile. La investigación de base contó con el apoyo financiero fundamental del Gobierno de los Países Bajos (proyecto HOL/97/S75 "Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos (*clusters*) basados en recursos naturales: consecuencias en términos de crecimiento, distribución y medio ambiente") para los estudios de caso de Chile, Colombia, Uruguay y los Países Bajos y, en el caso específico de Colombia, también se contó con aportes de Colciencias. En este libro se publica además, con su anuencia, el estudio realizado por el Ministerio de Economía de la República Argentina. Se agradecen aquí estos generosos aportes, sin los cuales la publicación del libro, los análisis y el seminario celebrado previamente, así como las conclusiones alcanzadas una vez recopilado todo el material, no habrían sido posibles. Expresamos también nuestro reconocimiento muy especial a Joseph Ramos, gestor de la idea de estudiar los complejos productivos que se forman en torno a los lácteos, a Jorge Katz, Director de la División, que incentivó la publicación de los estudios de caso y artículos afines en forma de libro, a Rudolf Buitelaar y Jorge Katz, por sus valiosos comentarios, a Rafael Hernández, por su edición, y a las varias secretarías que, a lo largo de sus distintas etapas, contribuyeron a la presentación actual de la obra. Los autores, por supuesto, merecen una mención especial, por la calidad de su trabajo y su desinteresada colaboración con quienes actualizaron o reformularon sus artículos, mucho después de terminado su vínculo contractual con el proyecto y a solicitud de la coordinadora, que pudo dedicarse a esta tarea gracias a la paciencia y comprensión de Beatriz David, Jefa de la Unidad de Desarrollo Agrícola.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/G.2122-P

ISBN: 92-1-321827-3

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2001. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.01.II.G.23

Diseño de portada: Gilabert&Domeyko Ltda.

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. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	11
Abstract	13
Introducción	15
Los autores	23
Parte I	
La estrategia de desarrollo en torno a los complejos productivos	
Complejos productivos en torno a los recursos naturales: ¿una estrategia prometedora? Joseph Ramos	29
Resumen.....	29
1. Introducción	30
2. Teoría: ¿Por qué se forman los complejos productivos?	33
3. ¿Cómo es y cómo se forma un complejo productivo maduro en torno a un recurso natural?	38
4. Complejos productivos incipientes en América Latina.....	47
5. De la evolución espontánea a las políticas de promoción..	53

Parte II
Los lácteos como caso particular ... y contrapunto

Complejos productivos, apertura y disolución de cadenas, <i>Martine Dirven</i>	61
Introducción.....	61
I. El análisis de los complejos productivos lácteos en la práctica.....	64
II. La importancia de los complejos productivos lácteos en las economías nacionales.....	67
1. Los encadenamientos.....	67
2. Las sinergias.....	69
III. Estado general de cada eslabón principal	72
1. El dinamismo de los lácteos.....	72
2. La heterogeneidad de la estructura y de la organización..	72
3. El efecto de la ubicación sobre la escala de producción y la especialización.....	74
4. Los costos y los precios.....	75
IV. Cambios debidos a la apertura	78
V. Estrategias de los distintos agentes	79
1. Estrategias a nivel de la producción primaria.....	79
2. Estrategias a nivel de la industria	80
3. Estrategias de distribución y comercialización.....	82
4. Las estrategias de los gobiernos	83
VI. Cuatro fuerzas que marginan a las PYME	85
1. Las economías de escala y los lácteos.....	85
2. El acceso al mercado internacional de capitales y su impacto	91
3. La decreciente capacidad ingenieril local para el diseño, la producción y la adaptación de bienes de capital e insumos	93
4. La creciente proporción de productos lácteos vendidos en los supermercados	95
5. El rápido desarrollo de marcas, la diversificación de productos y su publicidad	97
Conclusiones.....	101
Anexo	105

Economías y deseconomías de tamaño en la producción lechera, Antonio Alvarez Pinilla	111
Introducción.....	111
1. El cálculo de los costes en las explotaciones lecheras	112
2. Métodos de cálculo del coste medio	114
3. Los datos	115
4. Análisis del coste medio	116
5. Economías de tamaño	120
6. Estimación de las economías de tamaño	122
7. La explicación de las deseconomías de tamaño	126
Conclusiones.....	128
Tendencias mundiales de la industria lechera, Pedro Tejo	130
Introducción.....	130
I. Cambios de participación en la producción mundial.....	131
II. Diversificación del consumo	133
III. Sofisticación del comercio	134
Conclusiones.....	139
Anexo.....	140

Parte III

Los estudios de caso: Chile, Colombia, Uruguay, Argentina, Comarca Lagunera, México y los Países Bajos

El complejo productivo lácteo en Chile, Martine Dirven y Liudmila Ortega	143
Resumen.....	143
Introducción.....	144
I. La producción primaria en sí.....	145
1. Órdenes de magnitud y ubicación geográfica.....	145
2. Heterogeneidad (tamaño y tecnología).....	147
3. Problemas y ventajas	151
4. Organización, acción colectiva y sinergias	155
5. Evolución del sector primario	159
II. Los encadenamientos hacia atrás de la producción primaria.....	161
III. La producción industrial en sí	165
1. Órdenes de magnitud.....	165
2. Heterogeneidad (tamaño y tecnología).....	167
3. Organización, acción colectiva y sinergias	175
4. Evolución del sector secundario	176

IV. Las relaciones entre los productores y las agroindustrias	180
1. Los encadenamientos	181
2. Las relaciones.....	183
V. Los demás encadenamientos hacia atrás de las agroindustrias	186
1. Los encadenamientos	186
2. Las disposiciones sanitarias y ambientales.....	188
VI. La distribución y sus encadenamientos.....	189
VII. Otro encadenamiento hacia adelante: el suero	198
VIII. Eslabones hacia los lados u horizontales.....	199
1. La educación y la capacitación	199
2. La red vial y el transporte	199
3. El crédito	200
IX. Conclusiones	201
 El complejo productivo lácteo en Colombia, <i>Ruth Suárez Gómez</i> ..	209
Introducción.....	209
I. El complejo productivo lácteo en la economía nacional	210
1. Aporte al PIB.....	210
2. El complejo productivo lácteo y el comercio internacional	211
3. El complejo productivo lácteo y las políticas macroeconómicas y sectoriales.....	214
II. Los encadenamientos horizontales y del entorno	220
1. Infraestructura de servicios	220
2. Estructuras organizativas.....	226
3. La inseguridad, la violencia y la economía ilegal	232
4. Políticas que afectan el entorno regional: los procesos de descentralización	233
III. Los encadenamientos verticales	234
1. Producción de leche	234
2. Áreas de expansión o de reserva productiva	237
3. Estructura de acopio del complejo productivo	239
4. Estructura de procesamiento en el complejo productivo	240
5. Estructura de distribución y de comercialización.....	248
6. El consumo y el precio de los lácteos	249
IV. Proyecciones del complejo productivo lácteo.....	252
Conclusiones.....	255
Anexo.....	261

El complejo productivo lácteo en Uruguay, Marcel Vaillant	263
Introducción.....	263
I. Identificación del complejo productivo lácteo con la matriz de insumo-producto	266
1. Conceptos básicos y aspectos metodológicos.....	266
2. Datos y resultados.....	271
II. Producción y comercio: aspectos estructurales y tendencias recientes.....	282
III. La base agropecuaria.....	285
1. Tecnología y organización de la producción.....	285
2. Los sectores proveedores	295
3. Políticas públicas y organizaciones de productores: los intereses en juego	297
IV. La industria láctea	301
1. Tecnología y organización de la producción.....	301
2. Las compras	302
3. Las ventas.....	307
V. El complejo productivo lácteo.....	309
1. La base agropecuaria del complejo lácteo.....	310
2. La relación entre base agropecuaria e industria láctea	311
3. Los efectos hacia adelante de la industria láctea.....	312
 Argentina: informe sectorial sobre leche y productos lácteos, <i>Dirección Nacional de Programación Económica y Regional. Ministerio de Economía de la República Argentina.</i>	 315
Introducción.....	315
1. Conformación y producción nacional.....	316
2. Presencia argentina en la estructura mundial del bloque..	319
3. Políticas públicas	322
4. Destino de los productos	323
5. Principales insumos y bienes de capital	327
6. Situación actual y perspectivas.....	330
7. Composición regional del sector	332
 La ganadería lechera en la Comarca Lagunera, México. Uso de recursos naturales y tecnificación, Luis Arturo García Hernández, Estela Martínez Borrego y Hernán Salas Quintanal	 346
Resumen	346
I. Precisiones conceptuales.....	347

II. Ambiente geofísico.....	349
III. Referente histórico.....	349
IV. Uso del agua y actividad lechera en La Laguna.....	351
V. Infraestructura láctea en la Comarca Lagunera.....	355
VI. La cultura lechera como elemento de cohesión e identidad	359
VII. Escenarios para la producción lechera	361
Conclusiones.....	362
 El sector lácteo neerlandés: nuevas realidades y cifras, <i>C.M. Enzing y W.K. van Dalen</i>	364
Resumen	364
Introducción.....	365
I. La ganadería lechera neerlandesa: nuevos hechos y cifras... 366	
1. Los costos de producción de la leche cruda	366
2. Productividad por vaca y por hectárea.....	367
3. Tamaño mínimo del hato	370
4. Composición genética del hato lechero y estrategias de mejoramiento genético.....	371
5. Las tecnologías utilizadas en las fincas lecheras.....	373
6. El mejoramiento de las praderas.....	374
7. Fluctuaciones anuales de la producción	375
8. El papel de la autoridad en los Países Bajos: la Ley de Medio Ambiente y la planificación territorial.....	375
II. Adaptación estratégica del sector lácteo neerlandés	377
1. El panorama de la industria láctea neerlandesa en 1998	377
2. Concentración.....	381
3. Especialización	382
Anexo.....	385
 Bibliografía	387

Resumen

El libro tiene dos propósitos principales: en lo inmediato, se presentan en él reflexiones y análisis empíricos acerca de los complejos productivos que operan en torno a la producción lechera primaria en diversos países; de modo mediato, sin embargo, y haciendo pie precisamente en esos estudios empíricos, se pretende aportar algunos elementos al debate que tiene lugar actualmente acerca del desarrollo económico de la región, el desarrollo local y rural, y los vínculos que se establecen o se deshacen entre distintos agentes en virtud de los procesos de liberalización, apertura y globalización que se han verificado en la región en los últimos 15 años.

Se oponen aquí, en cierto modo, dos perspectivas, una más ajustada al ideal propuesto como meta para el desarrollo de América Latina, a saber, la constitución de complejos productivos “maduros” como camino para un crecimiento económico equilibrado y equitativo, y otra menos optimista, que sostiene que la región parece alejarse de ese ideal.

Lo cierto es que se ha dado un proceso de formación de cadenas productivas, pero a la vez, en contra de lo que se esperaba, se observa la disolución de muchos eslabones, en particular en lo que atañe a los agentes pequeños y medianos, trátase de productores o de empresas, al tiempo que parecen acentuarse una serie de particularidades negativas de la región, como el desequilibrio en la localización geográfica de las actividades productivas, la concentración de la propiedad y el traspaso de ésta a empresas extranjeras. Esto último parece poner en cuestión el rumbo que

lleva el desarrollo de la región. Surge entonces una pregunta fundamental, a saber, si estos cambios son inevitables o si, conservando aquellos elementos positivos que parecen indispensables para la competitividad, es posible reorientarlos de tal modo que la región entre en una senda de mayor equidad social y mejor distribución espacial.

Estas visiones contrastadas quedan recogidas, respectivamente, en la primera y la segunda parte del libro. En la primera se esboza una estrategia de desarrollo en torno a la creación y fomento de complejos productivos, a partir de la exploración, explotación, transformación y comercialización de los recursos naturales de la región. En la segunda, más escéptica, se postula que muchos eslabones productivos, varios de ellos esenciales para un desarrollo endógeno, lejos de fortalecerse, están desapareciendo. Por último, en la tercera parte se estudian los complejos productivos lácteos de cinco países de la región (Argentina, Chile, Colombia, México, Uruguay), para terminar, a modo de contraste, con el examen de un complejo productivo maduro y de larga tradición, el de los Países Bajos. En estos trabajos se analizan, entre otras cosas, las diversas instancias que componen el complejo, es decir, las unidades productivas primarias, la industria elaboradora, las empresas de distribución, sus proveedores de insumos y maquinaria y las instituciones financieras o de investigación, haciendo hincapié en los distintos tipos de agentes que intervienen, las relaciones que establecen entre sí, sus fuentes de información, sus modalidades de aprendizaje y sus formas de asociación.

Abstract

The book has two main aims: the immediate aim is to present reflections and empirical analyses regarding primary dairy production clusters in various countries; its other objective, however, is to draw upon these empirical studies in order to add a few elements to the current debate concerning the economic development of the region, local and rural development, and the links between different agents that are being established or are breaking down owing to the processes of liberalization, opening and globalization which have been taking place in the region over the past 15 years.


The two views presented here are opposed to some extent. One is more fully aligned with the ideal proposed as an aim for Latin American development, namely, the establishment of “mature” production clusters as a path for balanced and equitable economic growth; the other less optimistic view claims that the region seems to be moving away from this ideal.

Production chains are definitely being formed, but at the same time, and contrary to what had been hoped, many links are dissolving, particularly in the case of small and medium-sized producers and enterprises. Moreover, this is occurring at a time when a series of negative regional characteristics appear to be worsening, such as the imbalance in the geographical location of production activities, the concentration of ownership and the transfer of property to foreign companies. This appears to call into question the course that development is taking in the region.

There then arises the fundamental question as to whether these changes are inevitable or whether, while conserving those positive elements that seem essential for competitiveness, it would be possible to redirect them in such a way as to put the region on a path towards greater social equity and improved geographical distribution.

These contrasting visions are presented in the first and second parts of the book, respectively. The first part outlines a development strategy that calls for the creation and promotion of production clusters based on the exploration, use, processing and marketing of the region's natural resources. The second part takes a more sceptical line and contends that many production links, some of them essential for endogenous development, are disappearing rather than being strengthened. The third and final part of the book studies the dairy production clusters of five countries in the region (Argentina, Chile, Colombia, Mexico and Uruguay) and finishes, by way of a contrast, with an examination of a mature production cluster with a long tradition: that of the Netherlands. The analysis covers, *inter alia*, the various components of the cluster, namely, primary production units, the processing industry, distribution companies, their sources of inputs and machinery, and the financial or research institutions concerned. The discussion focuses on the different types of agents involved, the relations they establish with each other, their sources of information, their training methods and their forms of association.

Introducción



El libro pretende ser una suerte de contrapunto entre una idea atractiva y una realidad que no parece ir en la dirección deseada. En efecto, para una región como la latinoamericana, bastante rica en recursos naturales, la idea de basar su estrategia de desarrollo en el fomento de los complejos productivos que operan en torno a los recursos naturales parece sensata y atractiva. La observación muestra, sin embargo, que si bien varios sectores basados en los recursos naturales tuvieron una gran expansión en los años noventa, su crecimiento no ha redundado necesariamente en la profundización del tejido productivo.

En efecto, según se desprende de los estudios de caso contenidos en este libro, sobre los complejos productivos (o *clusters*) que operan en torno a la producción de leche, su industrialización y comercialización, han surgido nuevos eslabonamientos gracias a la modernización tecnológica y productiva, así como a los cambios introducidos en la organización del complejo y en las relaciones de los agentes entre sí. No obstante, también dejan ver que están desapareciendo rápidamente otros eslabones, varios de ellos esenciales para un desarrollo endógeno. Esto último tiene que ver en gran parte con el hecho de que la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías están orientados fundamentalmente a concebir procesos de producción y de comercialización que no necesariamente son apropiados para las empresas pequeñas e incluso medianas, con lo cual éstas, independientemente de sus consabidas restricciones de capital y crédito, tienen grandes dificultades para modernizar sus instalaciones productivas.

Estos desmantelamientos suscitan reflexiones que van mucho más allá de la industria láctea y obligan a preguntarse muy seriamente acerca del rumbo de desarrollo de la región, es decir, si se están acentuando o no los desequilibrios de la localización geográfica de las actividades productivas, si su propiedad está en un proceso de concentración aún más intenso que el que ya caracterizaba a la región, y si la propiedad se está transfiriendo o no en gran parte a empresas extranjeras. Una cuestión fundamental es si todos estos cambios son inevitables —posiblemente indispensables para la competitividad— en los procesos de liberalización de los mercados, apertura y globalización de los últimos 15 años, o si es posible, replanteando algunas premisas y adoptando ciertas políticas adecuadas, reorientar el desarrollo hacia una senda más equitativa y de mejor distribución espacial.

El término “*cluster*” (complejo productivo) no tiene todavía una acepción bien definida entre los que lo utilizan. La palabra se popularizó con el libro de Porter (1991). En su análisis, Porter observó que las actividades en las cuales los Estados Unidos muestran fortalezas, por ejemplo, los servicios financieros, están geográficamente agrupadas en núcleos bien definidos y rodeadas de otras actividades que son indispensables para su buen funcionamiento, con las cuales suelen tener relaciones de coordinación bastante duraderas que envuelven al mismo tiempo el traspaso de información. Esta cercanía y la frecuencia de las relaciones crean sinergias que en otras circunstancias no existirían, con lo cual la competitividad de una empresa específica es potenciada por la competitividad conjunta del grupo de empresas y actividades que forman el *cluster* al cual pertenece. La mayor competitividad del complejo productivo deriva entonces de las externalidades, de las economías de aglomeración, de los derrames (*spillovers*) tecnológicos y de las innovaciones que surgen de la interacción entre las empresas, las actividades y los agentes (económicos, académicos, públicos y otros) que forman el complejo productivo.

Schmitz, otro autor al que suele citarse en lo referente a complejos productivos, los define como: “grupo de pequeños productores que hacen lo mismo o algo parecido estando cerca unos de otros” (1998, p. 4).

En este libro nos hemos inclinado más hacia la definición de Porter, entendiendo por *cluster* a empresas de un mismo rubro (no necesariamente próximas desde un punto de vista geográfico), con todo el abanico de relaciones insumo-producto a nivel de bienes y de servicios, incorporando también en el concepto a las instituciones privadas y públicas (científicas, técnicas, educacionales, financieras, legales, normativas y otras) que intervienen en la producción primaria de un bien dado (leche en este caso) y en su transformación y distribución, con el centro de la atención puesto en

los tipos de agentes que intervienen, su localización geográfica, sus relaciones, sus fuentes de información, sus procesos de aprendizaje, sus asociaciones formales o informales y sus acciones conjuntas.

El análisis del concepto de complejo productivo, tal como se entiende aquí, lleva al estudio de los comportamientos mesoeconómicos y microeconómicos, estudio que trasciende lo que normalmente cubren los métodos tradicionales de análisis de corte sectorial y permite recuperar el importante papel que desempeñan las instituciones, los hábitos y las costumbres de una sociedad dada, aspectos de orden sociológico que los modelos “economicistas” y de mero mercado pierden de vista. Tal como veremos a lo largo de este libro, estos elementos adicionales explican una parte no menor de lo observado y, por lo tanto, no se los puede dejar de lado si pretendemos comprender cabalmente lo que está ocurriendo.

El libro está dividido en tres partes. La primera delinea una estrategia —atractiva— de desarrollo en torno al fomento de los complejos productivos que surgen de la exploración, explotación, transformación y comercialización de los recursos naturales de la región. La segunda parte es como un contrapunto de la primera, ya que, tomando en consideración el potencial de desarrollo de la producción de lácteos de la región en el escenario mundial, llega a la conclusión de que muchos eslabones, en vez de fortalecerse, están desapareciendo, fenómeno que afecta especialmente a los pequeños y medianos productores, entre ellos los pequeños productores de leche, a pesar de que posiblemente no hay economías de escala en la producción primaria. La tercera parte está dedicada al estudio de los complejos productivos lácteos en cinco países de la región y los Países Bajos.

El libro empieza entonces con el artículo de Ramos: “Complejos productivos en torno a los recursos naturales ¿una estrategia prometedora?”. En él, Ramos explica que hasta ahora ni las políticas de sustitución de importaciones, ni la posterior inspiración en los países recientemente industrializados de Asia (los PRI, más bien pobres en recursos naturales), habían puesto en el centro de sus preocupaciones un posible desarrollo en torno a estas riquezas. Las políticas de liberalización de los mercados han propiciado un mayor aprovechamiento de las ventajas comparativas de la región. En efecto, a partir de los años ochenta se puede observar una mayor expansión relativa de las actividades productivas con uso intensivo de recursos naturales (mineros, agropecuarios, silvícolas, pesqueros). Sin embargo, esta expansión ha tendido a limitarse en las fases iniciales del procesamiento. Por lo tanto, Ramos postula que para robustecer el desarrollo, sin contradecir las tendencias naturales del mercado, se requiere una estrategia que potencie el encadenamiento hacia atrás con actividades proveedoras de insumos, equipos, ingeniería y

servicios, así como el encadenamiento hacia adelante con actividades procesadoras, usuarias y comercializadoras de los recursos naturales. Como inspiración se mira esta vez hacia los países desarrollados, en particular los de tamaño mediano a pequeño, que basaron su desarrollo en la explotación de los recursos naturales y, al mismo tiempo, en la construcción de toda una malla de conocimientos, servicios, tecnología, maquinaria, utilización de subproductos e invención de nuevos productos en torno a sus recursos naturales. En el caso de los lácteos, los Países Bajos fueron escogidos como país de referencia.

El artículo de Dirven forma el contrapunto del artículo de Ramos. En él afirma que hay fuerzas, no eficientes desde el punto de vista económico, que se exacerbaban con la apertura, que tienden a eliminar a los agentes económicos más pequeños y, además, provocan la disolución de algunos eslabones existentes. El artículo es intencionalmente provocativo y pretende ser —junto con el de Ramos— la médula de la reflexión a que se quiere llevar al lector. Según Dirven, la disolución de las cadenas y el traslado del óptimo productivo o distributivo hacia escalas mayores están relacionados con la diferencia entre el costo del capital en el mercado nacional y en el internacional; la disminución, a causa de la apertura, de la demanda de investigación y de la fabricación nacional de bienes de capital y de insumos; la expansión de las ventas a través de grandes cadenas de supermercados, y el papel cada vez más importante de las marcas y de la diversificación de los productos, acompañado esto último de campañas publicitarias. El resultado es la concentración de la actividad económica, la utilización de tecnologías no necesariamente apropiadas a la abundancia y al costo de los factores nacionales, y un costo para la economía y la sociedad aún insuficientemente aquilatado, esto es, un resultado muy contrario a la idea atractiva de la estrategia propuesta en el artículo de Ramos.

El artículo de Álvarez también es provocativo a su manera. En efecto, la existencia de economías de escala generalmente se toma como un dato en la producción primaria de leche. El análisis de Álvarez, sin embargo, va en contra de mucho de lo que se ha escrito al respecto y también en contra de la tendencia que se observa actualmente hacia la creación de fincas lecheras cada vez más grandes, enormes incluso, como algunas que hay en los Estados Unidos y en América Latina. Basándose en un análisis detallado de las lecherías de la región de Asturias, España, el autor llega a la conclusión de que no existen economías de escala en la producción lechera y que varios estudios que creen haber demostrado lo contrario lo han hecho siguiendo una metodología equivocada (basándose en promedios por estrato y no en las explotaciones más eficientes de cada estrato). La importancia del artículo reside en el hecho de que muchos pequeños productores de leche están siendo eliminados rápidamente de la red de

proveedores de las industrias, sin que hasta ahora se haya dejado oír una opinión muy asentada de las mismas industrias, de las autoridades públicas y de los centros de investigación agropecuarios o académicos sobre las condiciones de viabilidad de los pequeños productores, ni sobre cuál sería el tamaño mínimo eficiente según las distintas alternativas tecnológicas. Por lo tanto, no pueden adoptar una decisión con respecto a un problema de suma importancia, visto el número de pequeños productores involucrados, las altas barreras para la salida de la producción lechera y la falta de alternativas rentables.

Tejo analiza las grandes tendencias de la producción, el comercio y el precio de los productos lácteos a nivel mundial, y el modo en que este último afecta a los países importadores y exportadores de leche de América Latina. También analiza la manera en que los países de la región se insertan en el mercado mundial de productos lácteos, para concluir que la producción regional ha crecido más que la del resto del mundo en la última década, con expectativas de persistir en esa tendencia en el mediano a largo plazo.

En la tercera parte del libro, los estudios de caso de Chile, Colombia, los Países Bajos y Uruguay, complementados por los estudios sobre Argentina y México, se hicieron en el marco de una investigación más amplia sobre las potencialidades de desarrollo en torno a los recursos naturales de la región,¹ cuya fundamentación está en el artículo de Ramos. La comparación de los estudios de caso de los países de la región entre sí y de éstos con la situación y evolución en un país con un complejo productivo “maduro” como los Países Bajos es extremadamente fructífera, pues permite matizar conclusiones, entender mejor las relaciones de causa y efecto y poner en perspectiva muchas de las supuestas verdades aceptadas por los agentes de cada complejo productivo.

En los estudios de caso se siguieron básicamente dos métodos distintos. En el estudio sobre Uruguay (Vaillant) se hicieron iteraciones sobre la base de una matriz de insumo-producto desagregada a nivel sectorial, para formar bloques en los cuales el sector primario y el sector industrial representan un insumo o un demandante principal. Este ejercicio se complementa con un estudio sectorial sobre la industria láctea de corte bastante tradicional. Esta metodología permitió calcular la importancia en la economía general del subsector lácteos sin encadenamientos y con encadenamientos (definidos por los bloques antes mencionados),

¹ El proyecto, Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos (*clusters*) basados en recursos naturales: consecuencias en términos de crecimiento, distribución y medio ambiente (proyecto HOL/97/S75), llevado a cabo por la CEPAL y cofinanciado por el Gobierno de los Países Bajos. Además de los lácteos, el proyecto abarcó a los complejos productivos formados en torno al petróleo y al ecoturismo.

demostrando que con los encadenamientos el subsector llega a representar un factor muy importante en la economía uruguaya.

El segundo método, más cualitativo, basado en gran medida en entrevistas orientadas a entender las relaciones de insumo-producto de cada eslabón, los agentes y sus problemas o ventajas y perspectivas, fue el que se utilizó en el estudio sobre Chile (Dirven y Ortega) y sobre Colombia (Suárez). Las entrevistas tienen la ventaja de sacar a la luz una serie de elementos muy importantes en el funcionamiento del complejo productivo, que probablemente no se habrían encontrado con otro método. En general, se reunió información muy amplia y muy rica. Las desventajas fueron, por una parte, que con cada entrevista se abría todo un nuevo mundo y, por otra, que los entrevistados, por una u otra razón, no se refirieron a una serie de eslabones, insumos y productos cruciales, los cuales, por ende, no recibieron la atención debida en los estudios de caso.

Un tercer método fue el aplicado por el Ministerio de Economía de Argentina. Este constituye de hecho una mezcla —muy acertada a nuestro juicio— de los dos anteriores. Se utilizó la matriz de insumo-producto regional y se formaron bloques de compra y venta principal, similares a los construidos en el caso de Uruguay. Este análisis se complementó con entrevistas a los agentes más importantes de cada bloque, con el fin de enriquecer la trama de insumo-producto y entender su funcionamiento en la práctica, sus problemas y las expectativas de los agentes.²

El artículo de García, Martínez y Salas se circunscribe a la Comarca Lagunera de México. Si bien las ventajas comparativas de la región estaban sobrentendidas en el artículo de Ramos, en esta comarca no hay, a primera vista, muchas ventajas en cuanto a recursos naturales para la ganadería lechera, pese a lo cual encierra el complejo productivo en torno a los lácteos más desarrollado de México. Los autores analizan por qué y cómo se ha desarrollado la ganadería lechera allí, cómo se ha llegado a sobreexplotar el agua, y cómo han cambiado las circunstancias últimamente al eliminarse los subsidios al agua y a la energía eléctrica, y se preguntan si las ventajas —competitivas esta vez— son lo suficientemente fuertes para hacer frente a estos desafíos.

El estudio sobre los Países Bajos (Enzing y van Dalen) se basó totalmente en información secundaria y respondió a preguntas específicas hechas por la CEPAL para complementar y actualizar un estudio anterior,³

² El fin de este estudio sobre el subsector lácteo, y de varios otros llevados a cabo por el mismo ministerio, era el de planear las actividades, esencialmente inversiones en infraestructura, de los gobiernos regionales argentinos.

³ Jacobs, Boekholt y Zegveld, *De economische kracht van Nederland; Een toepassing van Porters benadering van de concurrentiekracht van landen* (La fuerza económica de los Países Bajos: aplicación de la metodología de Porter en cuanto a la ventaja competitiva de

realizado según la metodología de Porter, que abarcaba el sector lácteo (y otros sectores) de ese país hasta 1990.

En suma, el libro pretende añadir elementos, intencionalmente provocativos en algunos casos, al debate sobre el desarrollo económico, el desarrollo local y rural, y los vínculos que se establecen o se destruyen entre distintos tipos de agentes a causa de los procesos de liberalización de los mercados, de apertura y de globalización que han tenido lugar en la región desde hace aproximadamente 15 años. En efecto, el análisis empírico de los complejos productivos lácteos —en particular su evolución reciente— lleva a la conclusión de que éstos se están alejando más bien del objetivo de complejo productivo “maduro” propuesto como fin último de una estrategia de desarrollo que parece atractiva para América Latina. Si lo que se pretende efectivamente es crear complejos productivos que se asemejen al complejo productivo “maduro” típico, será imprescindible entonces adoptar una serie de políticas para reorientar las tendencias actuales.

las naciones), Apeldoorn, Países Bajos, Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) (Organización Neerlandesa de Investigación Científica Aplicada), 1990.

Los autores

Antonio ÁLVAREZ PINILLA: Licenciado en Ciencias Económicas, Madrid, con Maestría en Economía Agrícola de la Universidad de Wisconsin, Madison, y Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad de Oviedo. Desde 1979 se desempeñó como investigador y docente en la Universidad de Wisconsin y, después, en la Unidad de Econometría e Informática del Centro de Experimentación Agraria de la Universidad de Oviedo. También fue Research Fellow del Instituto Nacional de Ciencias Animales de Dinamarca. Desde 1988 ha publicado una decena de artículos sobre eficiencia en el sector lechero y participado en numerosas reuniones de expertos sobre la materia. Actualmente trabaja en el Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo, España.
e-mail: aalvarez@econo.uniovi.es

Martine DIRVEN EISENBERG: Licenciada en Ciencias Económicas Aplicadas, Amberes, con Maestría en Planificación y Desarrollo Económico del Colegio para los Países en Vías de Desarrollo, Amberes. En 1977 recibió el premio del Ministro de Relaciones Exteriores de Bélgica por su estudio sobre el Mercado Común Centroamericano. Trabaja desde 1988 en la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, en Santiago de Chile, con énfasis en lo social y lo agroindustrial. Anteriormente se desempeñó en el área de planificación del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de las Naciones Unidas (DTCD), realizó estudios de factibilidad en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

y de administración de proyectos en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). e-mail: mdirven@eclac.cl

Christien Margaretha ENZING: Doctor en Ciencias Químicas y Sociales de la Universidad de Groningen. Se desempeña como consultora de la Organización Neerlandesa de Investigación Científica Aplicada del Centro de Estudios de Tecnología y Gestión (TNO-STB), Apeldoorn, que tiene un enfoque multidisciplinario. e-mail: enzing@stb.nto.nl

Luis Arturo GARCÍA HERNÁNDEZ: Licenciado en Medicina Veterinaria y Zootecnia de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Maestría en Economía del Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Chapingo y Doctor en Economía en la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido investigador invitado en la Universidad de Cornell, Estado de Nueva York. Actualmente se desempeña como docente e investigador en el área de Ecodesarrollo de la Producción Animal en el Departamento de Producción Agrícola y Animal de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. e-mail: ghla6963@cueyatl.uam.mx y lugarcia@avantel.net

Estela MARTÍNEZ BORREGO: Licenciada en Sociología, México, con Maestría en Socioeconomía del Desarrollo y Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de París I (Panthéon Sorbonne). Desde 1998 se desempeña como investigadora en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, y desde 1996 como Coordinadora Académica de la Maestría en Estudios Regionales en el Instituto de Investigaciones Dr. Mora, México. En 1993 fue Visiting Fellow de la Universidad de Cornell, Nueva York. Recibió la "Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en Investigación en Ciencias Sociales" por la UNAM en 1994. Es miembro desde 1991 del Sistema Nacional de Investigadores. Ha publicado libros y artículos acerca de los movimientos campesinos, las relaciones sociedad-naturaleza y el sistema de producción lechera en el México rural. e-mail: mborrego@servidor.unam.mx

Liudmila ORTEGA PONCE, de nacionalidad salvadoreña, es Ingeniera Agrónoma y Doctora en Economía, ambos grados obtenidos en la Universidad de Moscú. Trabajó durante varios años como encargada técnica de una granja lechera en Cuba y ha sido consultora de la CEPAL y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) desde 1992 en Chile, El Salvador y Honduras en materias relacionadas con agroindustrias, vínculos rural-urbanos y capacitación técnico-agrícola. Actualmente es funcionaria de la CEPAL en México. También dio cursos de administración a pequeños productores agrícolas chilenos. e-mail: lortega@un.org.mx

Hernán SALAS QUINTANAL: Licenciado en Antropología Social de la Universidad de Chile, con Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, y candidato a Doctor en Antropología en la UNAM. Actualmente se desempeña en un grupo de investigación en el área de sociología rural del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Ha publicado artículos y libros colectivos acerca de la modernización y globalización de la agricultura en la sociedad rural de Chile y México, y sobre los productores de leche y el sistema lechero mexicano. e-mail: hernansalas@usa.net

Ruth SUÁREZ: Economista de la Universidad Nacional de Colombia e investigadora del Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas (CEGA). Ha realizado estudios sobre patrones de cambio en zonas de pequeños productores para el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), sobre el mercado de tierras y microempresas para la FAO y sobre aspectos institucionales del sector agropecuario y rural. El CEGA investiga cuestiones relacionadas con el agro desde hace más de 15 años con un equipo de aproximadamente 20 profesionales de planta. e-mail: rsuarez@serverex.cega.org.co

Joseph RAMOS QUIÑONES: Ingeniero Eléctrico y PhD en Economía de la Universidad de Columbia (Nueva York). Tiene 30 años de trabajo en América Latina como investigador, analista y asesor de gobiernos de la región en materias de desarrollo económico, empleo y política macroeconómica. Fue funcionario de la CEPAL y director de su División de Desarrollo Productivo y Empresarial entre 1993 y 1998. Actualmente es profesor titular en el Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Ha publicado varios artículos y libros sobre desarrollo económico, política macroeconómica y empleo. e-mail: jramos@decon.facea.uchile.cl

Pedro TEJO: Licenciado en Economía de la Universidad de Chile, con estudios de posgrado en Economía en el programa conjunto ILADES-Universidad de Georgetown. Trabaja desde 1983 en la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL en materias relativas al análisis y a la formulación de propuestas de política para la agricultura y el comercio. Antes había trabajado sobre las mismas materias como consultor de la FAO. Ha publicado artículos acerca del comportamiento de los mercados agrícolas internacionales y sobre los desafíos tecnológicos de la agricultura. Se ha desempeñado como docente en universidades chilenas en materias de política macroeconómica. e-mail: ptejo@eclac.cl

Marcel VAILLANT ALCALDE: Ingeniero Agrónomo con Maestría en Economía en el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), México, y en la Universidad Pompeu Fabra. Candidato a doctor de la Universidad de Amberes. Se desempeña actualmente como profesor de

Comercio Internacional en la Universidad de la República, Uruguay, y es miembro de la Comisión de Relacionamiento con el Sector Productivo. Tiene una amplia trayectoria como investigador en lo relativo a comercio internacional y agroindustrias, en especial la láctea.
e-mail: marcel@decon.edu.uy

Wieger VAN DALEN: Ingeniero que ha participado en varios estudios del Centro de Estudios de Tecnología y Gestión (STB) de los Países Bajos.

Ministerio de Economía de la República Argentina, Dirección Nacional de Programación Económica y Regional, contacto: Edgardo Lifschitz. e-mail: elifsc@mecon.gov.ar