

**Estrategias para el Desarrollo del *Cluster*  
de Enseñanza de Español en Salamanca**

Dorotea de Diego Álvarez  
Rodrigo Rodrigues-Silveira  
Miguel Carrera Troyano  
DT 13/08



## Resumen

El presente trabajo consiste en un esfuerzo tanto teórico como empírico en conceptualizar y tipificar la localización productiva y sus relaciones con el poder público, utilizando el caso específico de la Enseñanza de Español como Lengua Extranjera (ELE) en Salamanca como material de análisis. Al investigar la oferta de servicios y las redes de relación entre empresa y demás proveedores, se delimita el ambiente de análisis de lo que la literatura conoce como *clusters*. En ese mismo contexto, las políticas públicas destinadas a su incentivo tanto en la región como en otras de España han sido comparadas, con el objetivo de vislumbrar caminos y alternativas para el sector. Los resultados apuntan un grado de desarrollo todavía incipiente y la ausencia de políticas destinadas específicamente a la mejora y crecimiento de la ELE en Salamanca.

## Abstract

The paper makes a theoretic and empirical effort in conceptualizing and categorizing the productive location and its relation with the public sector. It analyses the specific case of teaching Spanish as a second language (ELE). The research of the services offered and the nets between business and suppliers, defines the analysis environment of what is known by the literature as clusters. In that same context, the text compares the public policies directed to stimulate it both within the region and in other areas of Spain, aiming to clarify ways and alternatives for the sector. The results suggest as still incipient level of development and the lack of policies specifically directed to improve and increase the ELE in Salamanca.

---

Dorotea de Diego Álvarez  
*CES Felipe II de Aranjuez*

Rodrigo Rodrigues-Silveira, Miguel Carrera Troyano  
*Universidad de Salamanca*

El presente trabajo forma parte de las monografías derivadas del programa de investigación “El valor económico del español: una empresa multinacional”.

Director: José Luis García Delgado.

Codirectores: José Antonio Alonso, Juan Carlos Jiménez

Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Campus de Somosaguas, Finca Mas Ferre. 28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid, Spain.

© Dorotea de Diego Álvarez, Rodrigo Rodrigues-Silveira, Miguel Carrera Troyano

ISBN: 978-84-691-6665-9

Depósito legal:

El ICEI no comparte necesariamente las opiniones expresadas en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores/as.



# Índice

1.	Introducción.....	7
2.	Definición de Aglomerado Productivo ( <i>cluster</i> ).....	8
3.	Tipologías de <i>Cluster</i> .....	10
4.	Ventajas y retos resultantes de la existencia de los aglomerados .....	11
5.	EL <i>cluster</i> de Enseñanza de Español como lengua Extranjera en Salamanca .....	14
6.	Políticas de incentivo al <i>Cluster</i> de ELE en Salamanca.....	18



# 1. Introducción

En los últimos años se ha producido un interés creciente por el papel de la localización en la economía global. De hecho, algunos autores han argumentado que la globalización (la creación de mercados sin fronteras, la movilidad financiera, el aumento de las empresas transnacionales) ha fomentado la deslocalización o dispersión de las actividades económicas. Al mismo tiempo, otros mantienen lo contrario, la globalización está aumentando la importancia de la localización hasta el punto de que las economías regionales, más que las nacionales, son ahora el principal foco de creación de riqueza y comercio mundial.<sup>1</sup> Recientemente, el surgimiento de estudios sobre la importancia de los aglomerados productivos o *clusters* para el desarrollo de las localidades en que están instalados puso énfasis en esta última dimensión del debate.

Los *clusters* o aglomerados productivos concentrados en una localidad específica, comenzaron a ser parte de la literatura económica a partir de las concentraciones de comercio e industrias que tuvieron lugar después de la Revolución Industrial. A Alfred Marshall (1920) se le considera el primero que observó que pequeñas empresas especializadas tendían a concentrarse en lo que él denominó "distrito industrial"<sup>2</sup> (Sengenberger y Pyke, 1992). Marshall defendía que existían dos formas de producción eficientes: la que se basaba en grandes empresas integradas verticalmente en su interior (es decir, empresas de gran tamaño donde dentro de ellas se obtenía toda la producción) y la que se basaba en la concentración de pequeñas empresas especializadas en las diferentes fases de un proceso productivo en una o varias localidades. Explicó que existían ventajas en la división del trabajo en las fábricas grandes pero que también se obtenían muchas ventajas cuando existía un gran número de pequeñas fábricas que se encargaban de una fase del proceso productivo, ya que así surgirían otras industrias para satisfacer las necesidades de esas empresas. Para Marshall se producirían economías externas

a la empresa pero internas a la industria (Becattini, 1992). Caracterizó las concentraciones locales de actividades a través de una tríada de economías externas: la disponibilidad de trabajo cualificado, el crecimiento de comercio de actividades auxiliares y la especialización de diferentes empresas en distintas fases y ramas de producción (Brusco, 1992).

Utilizando como base la teoría de los aglomerados productivos (*clusters*), el presente trabajo consiste en un primer intento de caracterizar el aglomerado de enseñanza del español como lengua extranjera localizado en Salamanca. El trabajo reúne, por un lado, esfuerzos en el sentido de sistematizar la bibliografía existente sobre el tema; y, por otro, busca caracterizar y pensar políticas de incentivo para el *cluster* de Enseñanza del Español como Lengua Extranjera (ELE) en Salamanca.

Por tanto, en la primera parte se definirá el concepto de aglomerado productivo (*cluster*) enfatizando su diferencia con relación a otros conceptos relativos a la interrelación entre empresas o sectores como los de distrito industrial, red y cadena de producción. La segunda establece una tipología que logre abarcar sus múltiples dimensiones: 1) agroindustrial o de servicios, en cuanto a la naturaleza de su producción; 2) similitud o interdependencia, por la relación entre las empresas; 3) construidos, espontáneos o reconstruidos, conforme su surgimiento; e 4) incipientes, poco profundos e ideales, de acuerdo con su estado de desarrollo y su densidad institucional. En el tercer apartado se analizan los resultados de la existencia de un aglomerado productivo sobre la economía local. Específicamente, se busca determinar la capacidad de los agentes locales en coordinarse con vistas a sacar provecho de las externalidades potencialmente existentes. En conformidad con todo lo anterior, en la cuarta parte se realiza la caracterización del aglomerado de enseñanza del español como lengua extranjera en Salamanca. Finalmente, la última sección trata de analizar las políticas de incentivo necesarias para el desarrollo del aglomerado de ELE en Salamanca, sus principales retos y plantea algunos caminos posibles.

<sup>1</sup> Una lista de los autores que defienden ambas versiones se puede encontrar, por ejemplo, en Martin, R. and P. Sunley (2003).

<sup>2</sup> Véase Becattini (2002) para un estudio del distrito industrial marshalliano.

## 2. Definición de Aglomerado Productivo (*cluster*)

El trabajo de Porter (1991) sobre competitividad internacional en el cual descubre que las empresas exportadoras líderes pertenecían a grupos de industrias relacionadas entre sí constituye el esfuerzo más significativo en construir una definición conceptual de lo que conocemos como aglomerado productivo. Según analistas de la CEPAL (2005: 43), el principal logro de su trabajo resultó en la demostración de la estrecha relación entre el aumento de la competitividad internacional de las empresas y la existencia de concentración geográfica y coordinación productiva entre las mismas, lo que garantizaría una ventaja competitiva duradera sobre los sectores o empresas que no operaran del mismo modo.

Para este autor el éxito de los llamados *clusters* se basaba en cuatro factores: 1) la estructura del mercado, las estrategias de las empresas, y la rivalidad entre las mismas; 2) las condiciones de los factores productivos (*inputs*); 3) las condiciones de demanda; y 4) las industrias relacionadas. Para Martin, R. y P. Sunley (2003), hay una afinidad entre estos cuatro factores en los que se basa la competitividad de un *cluster* y los planteamientos de Marshall de economías externas de localización industrial.

La definición inicial de Porter de aglomeración incluye un conjunto de elementos en relación estrecha que configuran un modo específico de organización productiva basado en la localización geográfica y la concentración espacial. Obviamente, la base del concepto reside en la idea de localización. En un *cluster* toda la actividad económica se realiza en alguna localidad específica con alta concentración espacial; puede ser en una ciudad o una región. La especialización productiva es la segunda característica relevante. Como norma general en estas localidades las empresas o corresponden a un sector líder o suministran productos o servicios para las firmas de dicho sector. Por esa misma razón, el concepto también abarca la coordinación e interacción existente entre

ellas y las sinergias o externalidades positivas producidas por su relación mutua<sup>3</sup>.

Otro rasgo importante a resaltar de dicho concepto emerge del énfasis que se pone en la coordinación entre las empresas. Para Porter (1991), en este momento inicial, hacía falta no solamente la existencia objetiva de una localización con fuerte especialización y complementariedad productiva, pero también instituciones o reglas claras de cooperación entre los agentes con la finalidad de promover sinergias y reducir costes de transacción.

Una década más tarde, el mismo Porter (1999) vuelve a conceptualizar las aglomeraciones de modo un poco menos tajante en cuanto a la institucionalidad de la cooperación, resaltando más su afinidad en el proceso de producción y la localización geográfica, como podemos ver a través del informe de la CEPAL(2005: 54) que las define como: “Conjunto de empresas que trabajan en un mismo rubro o en rubros afines y que están geográficamente cerca unas de otras” o “Grupos de empresas e instituciones afines interconectadas, que trabajan en cierto rubro y están geográficamente próximas entre sí, eslabonadas por lo que tienen en común por sus complementariedades” (Porter, 1999)”

Aunque su primera definición de *cluster* sea más exigente que la segunda, las dos se complementan. En una figuran los diversos elementos que se interrelacionan para formar el concepto de manera clara y bastante completa, mientras que la otra resalta la importancia de la localidad y disminuye la fuerza de la coordinación en la definición de *cluster*. Por tanto, el análisis conjunto de las dos nos permite, por un lado, tornar operativo el concepto, es decir, facilita la investigación empírica de casos que potencialmente se encuadrarían en dicha definición; y, por otro, aumentar el número de fenómenos económicos que pueden ser considerados como *clusters*. Esto resulta particularmente

---

<sup>3</sup> La definición de Porter es la siguiente: “Las aglomeraciones productivas son una concentración geográfica de empresas, proveedores de insumos y servicios especializados, e instituciones conexas, todos los cuales trabajan en forma coordinada, en estrecha interacción, de lo que derivan sinergias y externalidades positivas”. (Porter, 1999: 205)



importante para nuestra investigación sobre el *cluster* de ELE en Salamanca.

Por tanto, básicamente, la definición involucra: la proximidad geográfica, la similitud de las actividades y/o interconexión entre actividades de distintas empresas o sectores. Maskell (2001) señala que los *clusters* surgen de la aglomeración geográfica de actividades económicas relacionadas. Además, Sánchez (1999) destaca la importancia de las instituciones de naturaleza no directamente económica para el funcionamiento de los aglomerados productivos. Políticas públicas, universidades, agencias de regulación, asociaciones comerciales, y grupos de presión resultan fundamentales a la hora de diseminar innovaciones tecnológicas y desarrollar infraestructuras que potencien las externalidades positivas. Según Navarro (2001) y Maskell (2001) se señala que algunas veces los *cluster* se analizan teniendo en cuenta a las empresas y las relaciones que establecen entre ellas y en otras, en el concepto de *cluster* también se incluirían a las organizaciones e instituciones que afectan a la capacidad innovadora.

La premisa básica es que para la existencia de un *cluster* es necesario que la localidad donde se encuentre ubicado ofrezca ventajas para determinados tipos de actividades. El núcleo común de estos análisis es la importancia que se le ha dado a las interrelaciones de los actores y a la proximidad geográfica (Navarro, 2003).

En general, cuando se habla de *cluster* implícitamente se está teniendo en cuenta un espacio geográfico determinado, es decir, un conjunto de empresas que están concentradas geográficamente en un lugar. Para Porter (1999) pueden tener un ámbito geográfico muy distinto: ciudad, comarca, región, países o incluso entre países vecinos, pero no pueden ser de carácter global. Aunque en todos los estudios acerca del tema no se tiene en cuenta esta característica espacial (Navarro, 2001).

Para concluir este esfuerzo de definición del concepto de aglomerado productivo o *cluster* hace falta distinguirlo de otros conceptos comúnmente utilizados para referirse a grupos de empresas y su relación mutua. El primer de ellos es el de *distrito industrial*, aun-

que muchas veces se utilice como sinónimo de *cluster*. Sin embargo, se puede decir que, según Martin, R. y P. Sunley (2003), los distritos industriales de Marshall no explican el cómo empieza el proceso de localización industrial, el por qué surge en determinados lugares y no en otros y qué se entiende exactamente por local.

El concepto de distrito industrial, en su visión original de Marshall, a diferencia del de *cluster*, dice poco o casi nada respecto a la existencia de complementariedades entre producción industrial y una red de servicios que suele existir alrededor de un grupo de empresas. Tampoco se refiere a la naturaleza de la cooperación entre las empresas o el papel desempeñado por las organizaciones no directamente vinculadas a la producción en la obtención de los objetivos comunes. Sin embargo, en Trullén (1990) se utiliza el concepto de distrito industrial con unas características que no tienen que ser estrictamente económicas, tratándose por tanto de un concepto socio-económico ya que señala que el distrito industrial hay que entenderlo como una unidad socio territorial en la que están presentes una población de empresas y una comunidad de personas.

Por otro lado, las *redes* enfatizan las interrelaciones entre los actores que intercambian tecnología, estrategias de negocio u otros conocimientos para aumentar los beneficios comunes y desarrollar nuevos productos. A su vez, como las aglomeraciones, las redes no se restringen a una sola cadena de valor pudiendo establecer puentes entre distintos sistemas de producción. La principal diferencia entre estas y las aglomeraciones reside en el hecho de que las primeras no necesitan presentar localización geográfica (Visser, 2004: 10). Una red puede ser internacional, global. Sin embargo, la localización geográfica y la concentración espacial de la producción son dos rasgos fundamentales de un *cluster* (CEPAL, 2005: 66).

Un *cluster* se distingue de una *cadena o sistema de valor* por la misma razón: su localización geográfica. Mientras que en esta última las actividades de producción se encuentran encadenadas desde su concepción hasta el consumo final, en el caso de la aglomeración el centro que organiza el proceso productivo es la localidad. Desde el

punto de vista del *cluster*, lo que importa son los efectos beneficiosos de la concentración de actividad económica para el desarrollo tanto de la localidad en sí misma como del sector que ahí está ubicado. En ese sentido, si por ejemplo un proveedor se encuentra fuera de la localidad su actividad económica, aunque constituya parte importante en la cadena de valor, no presenta relevancia equivalente para el aglomerado.

### 3. Tipologías de *Cluster*

Una vez definido el concepto de *cluster*, podemos dividir los diversos casos que se encuadran en él conforme algunas características comunes: 1) la naturaleza de su producción, es decir, si la finalidad del *cluster* es producir un determinado producto, sea agrícola o industrial, para un mercado consumidor o si se destina a prestar servicios en la propia localidad en la cual está instalado; 2) la relación entre las empresas: competencia o interdependencia/cooperación; 3) el proceso en que han surgido: si fueron construidos o reconstruidos por medio de alguna política o incentivo específico o si son espontáneos; y 4) según su nivel de desarrollo institucional. La función de dicha división consiste en facilitar la clasificación de los casos y, por consiguiente, proveer el analista de instrumentos teóricos necesarios para explicar su funcionamiento y las mejores estrategias para su posterior desarrollo.

El primer tipo divide los *clusters* según la naturaleza de su actividad económica. La primera de sus categorías la constituyen aquellos que presentan una producción caracterizada por actividades *agro-industriales*. Sus productos finales están destinados a consumirse prioritariamente fuera de la localidad misma donde está situado el *cluster*<sup>4</sup>. Por tanto, en estos *clusters* parte importante de la cadena de producción está localizada en una determinada región mientras que el consumo del producto final es externo. La segunda categoría, el *cluster* de *servicios*, opera a partir de la lógica inversa. Al concentrar una variedad de empresas cuya función es prestar servicios, tiende a atraer la cliente-

<sup>4</sup> Nada impide que parte de la producción de un *cluster* sea consumida en la misma localidad, pero no habría economías de escala si, por ejemplo, todo el software producido en Silicon Valley o todo el vino producido en las regiones vinícolas de Chile fueran consumidos ahí.

la hacia la localidad. Por esa misma razón, los servicios prestados son consumidos internamente. El *cluster* de Enseñanza de ELE en Salamanca puede ser encuadrado en este tipo. Otro ejemplo puede ser observado en los paraísos fiscales, cuyos bancos atraen clientes por su “ventaja competitiva” frente a los bancos situados en otros sitios.

El segundo tipo, Según Navarro (2001 y 2003), se conforma por la relación de *interdependencia* o de *similitud* entre empresas o sectores. El enfoque *cluster* basado en la interdependencia parte de la idea de que los actores son *diferentes* y que los productos de unos son necesarios para la producción de otros. En cambio, el basado en la similitud parte de la idea de que las actividades económicas que se agrupan presentan condiciones o requerimientos equivalentes: en investigación, habilidades de los trabajadores, proveedores especializados, etc. Partiendo de esa diferenciación tendríamos los *clusters* horizontales que estarían formados por empresas con capacidades similares que llevan a cabo actividades parecidas y los *cluster* verticales que estarían formados por empresas con capacidades distintas que llevan a cabo actividades complementarias. Así, en el primer grupo, las relaciones entre las empresas son de rivalidad y competencia mientras que en el segundo grupo las relaciones son de colaboración y cooperación. Sin embargo, se debe tener en cuenta que este tipo de distinción tipológica presenta solamente un carácter analítico. En un aglomerado predomina uno u otro tipo de relación entre empresas, pero eso no significa que no existan relaciones de los dos tipos en un mismo aglomerado. Por ejemplo, el estudio de la CEPAL (2005: 177) acerca del ecoturismo en el municipio de Bonito, en Brasil, resalta tanto la competencia entre las agencias de turismo como la complementariedad entre hoteles, restaurantes, agencias de turismo y transporte.

El tercer tipo se define a partir del modo de surgimiento o estructuración del aglomerado. La CEPAL (2005: 69) los divide en tres grupos: *espontáneos*, *construidos* y *reconstruidos*. En los primeros, los agentes establecen *motu proprio* vínculos, prácticas y estrategias comunes. No necesitan de ningún incentivo exterior para que se desarrolle cualquier cooperación entre ellos. El segundo

(construidos) se caracteriza por ser fruto de disposiciones explícitas en el sentido de crear cooperación entre las empresas. Las estrategias empresariales y su puesta en marcha resultan de políticas diseñadas para tal. Finalmente, las reconstruidas constituyen un híbrido de las anteriores. Originalmente espontáneas, pueden ser posteriormente blanco de inversión direccionada o de ciertas políticas públicas destinadas a sacar provecho de cierto potencial de desarrollo que encierre.

El cuarto y último tipo de *cluster* resulta de su estado de desarrollo y su densidad institucional. Puede ser *incipiente*, en los cuales no se ha establecido un gran número de vínculos o redes locales, ni tampoco se han desarrollado instituciones responsables por coordinar las acciones en la localidad y facilitar la cooperación. En gran parte por la fase reciente de desarrollo local o por el número aún reducido de empresas. Por otro lado, los aglomerados *poco profundos* son aquellos donde ya existe un número significativo de empresas y también cierta antigüedad, pero estas no han logrado transitar hacia una fase más madura de mayores encadenamientos, innovación y competitividad locales (CEPAL, 2005: 65). Finalmente, los *clusters ideales* (o virtuosos) son definidas como: “El conjunto de empresas que se hallan geográficamente cerca unas de otras y establecen relaciones verticales, horizontales, laterales o diagonales, desarrollan una infraestructura local de apoyo y comparten una visión conjunta de desarrollo, basada en la competencia y la cooperación en un mercado específico.” (CEPAL, 2005: 66)

A partir de la imagen de conjunto, de la variedad posible de *clusters* que ofrecen estas clasificaciones -la naturaleza de las actividades, el tamaño medio de las empresas que componen el *cluster*, el tipo de relación entre ellas: si de cooperación o competencia, el proceso de su surgimiento y la necesidad de que tipo de inversión pública para facilitar o promover la coordinación entre los actores y el grado de desarrollo presentado- se pueden acotar de modo más preciso los límites e impedimentos al desarrollo local y trazar las estrategias de promoción más adecuadas para cada caso.

#### 4. Ventajas y retos resultantes de la existencia de los aglomerados

El objetivo del presente apartado es describir las principales ventajas y retos resultantes de las economías de aglomeración que están presentes en los *clusters*. Por un lado, la literatura enfatiza los diversos beneficios originales de una economía local coordinada, en la cual los actores interactúan en el sentido de obtener las ventajas competitivas de la localización tales como: disminución de los costes de transacción y de trasmisión de nuevas tecnologías, el desarrollo de nuevos productos y la mayor capacidad de atraer inversión pública en infraestructuras. Por otro, se resaltan los principales desafíos a la cooperación entre los actores, como una fuerte competencia entre las empresas, el bajo nivel tecnológico o la insensibilidad del poder público para las necesidades de desarrollo local.

El principal desafío para la existencia, pero, sobre todo, para la consolidación de los *clusters* reside en la dificultad de coordinación entre los agentes. El problema se presenta de manera más grave en algunos tipos que en otros. La idea que está por detrás de esa teorización es que cuanto más capital social, mayor confianza y más facilidad para lograr acciones en conjunto. Eso significa que la existencia de condiciones objetivas de existencia de un aglomerado no es suficiente para que se desarrollen acciones coordinadas y conscientes en el sentido de optimizar los beneficios de su situación privilegiada, sino que en muchos casos hace falta una actuación coordinada de los agentes con el apoyo de las instituciones locales y regionales. Dada la relevancia del tema, se va a dedicar una especial atención a esta cuestión que resulta particularmente relevante para el análisis que se presenta.

#### BASES TEÓRICAS SOBRE LA COOPERACIÓN ENTRE AGENTES ECONÓMICOS Y SOCIALES

La literatura se divide entre 1) Aquellos que estudian la *acción colectiva* y defienden la necesidad de capital social. Así, desde la década de 60 se ha destacado como línea de trabajo la teoría de la *acción colectiva*, cuyo

énfasis recae sobre el impacto que *patrones culturales*, y no sólo reglas y procedimientos instituidos, puede ejercer sobre la organización social y la participación. El concepto de *capital social* se encuadra en esta vertiente teórica. 2) Por otro lado, los *institucionalistas* que argumentan a favor de instituciones que generen incentivos y sanciones que orienten las prácticas de los agentes y generen estímulos para su cooperación. existe una amplia literatura que trata de la capacidad de los individuos y colectividades para coordinar su acción en grupos o organizaciones y la posibilidad de cooperar para obtener resultados comunes. Buena parte de ésta destaca los *incentivos racionales y el papel de las instituciones* - consideradas como actores que imponen costes y suministran incentivos a la acción de los individuos - en la organización de los grupos y la solución de los llamados "dilemas de la acción colectiva". Se destacan en esa perspectiva: Anthony Downs (1973) y, en especial, Mancur Olson (1965).

Entre los primeros, los factores que estimulan la participación presentan especial importancia y tienen un papel central en los estudios de cultura política desde su origen. El término cultura cívica nace para designar un perfil de las comunidades marcadamente participativas (Almond y Verba, 1963). Según esta literatura, en una comunidad con altos niveles de confianza interpersonal y tolerancia un número mayor de sus miembros participan en organizaciones o, directa o indirectamente, en la gestión de la cosa pública. Dichos valores de confianza interpersonal y tolerancia serían responsables de un tipo de sociabilidad en la cual las acciones del Estado no se encuentran aisladas, sino que estarían constantemente sujetas al control y a la supervisión de la sociedad civil organizada.

La confianza es la base de la solidaridad social entre los miembros de determinada comunidad y también resulta responsable del desarrollo de lazos más densos en su interior. James Coleman (1988; 1994) permite vislumbrar un modelo de sociabilidad a partir de relaciones de confianza, que se encuadrarían en una subclase de situaciones que involucran riesgo, más específicamente en aquellas relaciones en que el riesgo depende exclusivamente de la acción del otro agente involucrado en la relación. Básicamente, la confianza resulta de un cálculo de riesgo. Su

modelo es racionalista y busca explicar los incentivos racionales que motivan los agentes a cooperar en busca de la realización de sus intereses comunes.

La especificidad de la confianza es que no utiliza instrumentos formales, como el contrato, para el establecimiento de un vínculo entre dos individuos, sino, al revés, se caracteriza por la informalidad en el trato de las relaciones mutuas. La ausencia de mecanismos formales resulta compensada, en parte, por el hecho de que la confianza siempre va a estar involucrada en los intercambios explícitos entre las partes. Así, aunque sea verbalmente, los términos del intercambio siempre están explícitos y, por tanto, los involucrados poseen plena conciencia de su existencia y de cuándo dejan de cumplir el compromiso. Es decir, una relación de confianza exige un alto grado de información por parte de los agentes. Cuanto menos información disponible, menor será la confianza en un determinado contexto de decisión. Sin embargo, en sistemas más amplios de confianza, las sanciones desempeñan el papel de recursos públicos en la medida que se transforman en instrumentos utilizados por grupo, como normas y obligaciones compartidas, para garantizar una mayor previsibilidad del comportamiento de los agentes.

Ese singular concepto de confianza interpersonal defendido por Coleman es originario de la fusión de dos paradigmas de acción hegemónicos en la teoría social, según Granovetter (1973): el sociológico y el económico. El primer paradigma establece que la acción social, y también la individual, es producto colectivo de la internalización de valores y comportamientos socialmente establecidos como estándar, por medio del proceso de socialización del niño y de los adultos en su participación en una determinada sociedad. La interacción del niño en la familia, en la escuela y con los juegos infantiles son instrumentos de aprendizaje que desarrollan capacidades e identidades entre los individuos que participan en las interacciones o en el juego, al igual que los desarrollan en los adultos la participación en reuniones, organizaciones, en el trabajo, en la política. En ese sentido, el proceso de socialización es una constante dinámica de la adaptación y producción cultural. El segundo paradigma explora justamente la motivación individual

para la acción. La economía concibe un hombre auto-centrado (o *homo-economicus*), en busca de la maximización de su utilidad, de su interés. Es un modelo en el cual sus intereses son claros, su información perfecta, sus preferencias fijas, sus deseos conscientes, su vida calculada, su destino conocido.

El concepto que vincula esos dos universos, el de la acción individual y el de sus resultados y los procesos de socialización colectivos es precisamente el de confianza<sup>5</sup>. Surge tanto como un producto de la racionalidad instrumental (Horkheimer, 2001) postulada por el paradigma económico, como del sistema de relaciones sociales dentro del cual los individuos se socializan y formulan sus preferencias.

Se puede observar claramente que Coleman intenta agregar en el concepto de confianza interpersonal dos puntos de partida teóricos bastante distintos: el de la elección racional y el de cultura política. Aunque actúen dentro de un conjunto de reglas del juego conocidas y estas sirvan como la base de su proceso de deliberación, aun así, a lo largo del tiempo, esas reglas pasan a ser incorporadas de manera “automática” por los individuos, o sea, ellos no necesitan calcular todos los resultados posibles para tomar una decisión, sólo confían en que si actúan de una determinada manera obtendrán el resultado deseado. En ese sentido, dentro de la propia teoría de la elección racional, la aculturación de las reglas institucionales por medio de la confianza es “racional”, pues representa la disminución de los costes de información.

Por su parte, los *institucionalistas* insisten en que el concepto de capital social al poner

---

<sup>5</sup> En su estudio sobre Italia, Putnam (1996) analiza la experiencia italiana de reforma institucional ocurrida en la década de 70 y busca establecer cuál la relación entre el capital social y el desempeño de las instituciones comunitarias. La estrategia utilizada ha sido verificar las diferencias en el desempeño de los 15 nuevos gobiernos regionales. Ha observado contextos sociales e históricos muy distintos y ha centrado su atención en el análisis de la influencia de los factores histórico-culturales en el comportamiento de dichas instituciones. Una de sus principales conclusiones ha sido que distintos niveles de capital social, entendido como alto grado de confianza interpersonal y la existencia de una red de normas, incentivos y sanciones, provocaron una mejoría significativa en los resultados de las instituciones políticas regionales de Italia. La clave resulta del estímulo a la cooperación y la solidaridad entre agentes.

demasiado énfasis en aspectos culturales – particularmente en la confianza interpersonal – desvía la atención del aspecto central que facilita o dificulta la cooperación: la previsibilidad de las acciones de los demás agentes involucrados en un determinado proceso económico o social. La existencia de instituciones capaces de ofrecer incentivos y ejecutar sanciones establece los parámetros para la acción y garantiza un margen bastante considerable de previsibilidad para los agentes. Tener un marco legal sólido e instituciones que fomenten la acción coordinada, disminuyan los costes de transacción y castiguen aquellos que no respetan las reglas del juego dispensa la necesidad de existencia de confianza en lo demás actores para que exista cooperación.

Por otro lado, lo que comúnmente se llama “políticas de creación de capital social” en su mayoría resulta en esfuerzos por parte del Estado de crear instituciones colectivas semi-públicas con poder regulatorio que disponen de recursos e instrumentos para incentivar la cooperación entre los agentes y castigar o desincentivar a aquellos que presentan una conducta indeseable.

Eso es particularmente importante en un contexto de fuerte competencia empresarial, en el cual casi no existen incentivos naturales para el surgimiento de “confianza” o “solidaridad” entre competidores. En estos casos, hace falta un tercero (relativamente externo, no directamente involucrado en los intereses en juego) que organice la estructura de competencia y genere un conjunto de reglas e instituciones que permitan un grado fundamental de cooperación con vistas al desarrollo local y regional y a la obtención de toda la potencialidad que la localización productiva pueda ofrecer a un determinado sector o conjunto de sectores que conforman un *cluster*.

## **DESAFÍOS Y POSIBILIDADES ESPECÍFICOS DE LAS AGLOMERACIONES**

Una aglomeración, al atraer demanda para una localidad o concentrar el proceso productivo y de I+D, permite que se disminuyan los costes de transacción y de producción así como permite el surgimiento de un conjunto significativo de externalidades positivas. La concentración geográfica permite a las em-

presas atraer a los clientes, aumentar la confianza y la especialización, que se establezca una interacción regular entre productores, proveedores y usuario, lo que, a su vez, intensifica el aprendizaje y el desarrollo de nuevos productos y tecnologías.

Por otro lado, suelen obtenerse ventajas sustanciales en lo que se refiere a los factores y a los recursos de producción, es decir, las infraestructuras, los sistemas de información, la capacidad tecnológica que le sirve de base y, en particular, los recursos humanos en sus dimensiones de conocimiento, mano de obra especializada y socialización de prácticas y técnicas de producción. También pueden ocurrir encadenamientos productivos hacia atrás –atrayendo proveedores- y/o hacia delante –atrayendo clientes- lo que asegura una potenciación todavía mayor de los efectos de la localización.

Como ya dijimos, en un *cluster* caracterizado por una relación de similitud entre empresas y constituido por un número considerable de pymes los costes de coordinación resultan mucho mayores que en aquellos donde exista fuerte interdependencia (sin importar el número de empresas). El estudio clásico de Mancur Olson sobre la lógica de la acción colectiva (1965) ya destacaba la dificultad de coordinar la acción en un grupo conformado por un gran número de actores. La inexistencia de un grupo reducido de empresas que asumieran los costes de organización significaría casi la imposibilidad de coordinación entre aquellos que buscan la satisfacción de los mismos intereses en condiciones de escasez de recursos. En este sentido, la existencia de un actor destacado o con un claro liderazgo constituiría un importante facilitador de la cooperación (Wintjes, 1999).

En la ausencia de cooperación es necesario que las administraciones públicas actúen como un Leviathan<sup>6</sup>, coordinando acciones

---

<sup>6</sup> La idea hobbesiana del Leviathan resulta bastante apropiada para este contexto. Las empresas en competencia actúan como los hombres en estado de naturaleza hobbesiano, extremadamente conflictivo y con poquísima capacidad de coordinación entre los actores. Para Hobbes, los hombres naturalmente están en conflicto hasta la muerte o desaparición del otro –*homo homini lupus*- y la paz social sólo sería garantizada por la existencia de una institución con el monopolio de la violencia física que establecería un conjunto de reglas de convivencia y utilizaría dicho poder para obligar a todos a respetarlo. El hombre como animal salvaje en su

en un *cluster* caracterizado por una gran cantidad de PYMEs con poca o ninguna capacidad de coordinación horizontal. Sin embargo, la acción del Estado debe tener en cuenta en su estrategia que no es posible eliminar el problema de los *free riders* (comportamiento aprovechador) que preferirán seguir sin cooperar y dejar que asuman los costes el mismo Estado y los demás actores. A su vez, otra dificultad para crear confianza entre actores públicos y privados resulta de la excesiva burocratización estatal y el clientelismo que reducen la previsibilidad de las medidas del Estado y generan asimetrías que desincentivan la cooperación.

Así, los requisitos para el surgimiento de una gestión conjunta en un aglomerado productivo son: 1) la confianza mutua, que a su vez depende del grado de competitividad del sector; 2) la presencia de una empresa líder que estimule la organización del sector en defensa de sus intereses conjuntos y asuma parte significativa de los costes de dicha organización; 3) instituciones que estimulen a los agentes a cumplir las reglas del juego y que castiguen a los que se aprovechan; 4) la existencia de intermediarios del conocimiento, es decir, personas que puedan transferir tecnología entre las empresas; y, por fin, 5) la solución de los problemas, o costes, que puedan surgir derivados de la misma acción colectiva.

## 5. EL *cluster* de Enseñanza de Español como lengua Extranjera en Salamanca

La caracterización del *cluster* de enseñanza de español como lengua extranjera en Salamanca implica diversos retos. El primero resulta de la falta de informaciones oficiales organizadas sobre el número de empresas, su facturación, el número de alumnos por año y los costes medios. A su vez, tampoco existen investigaciones previas que indiquen la relación económica existente entre las escuelas de idiomas y su entorno: los alquileres de pisos a estudiantes, restaurantes, turismo, agencias de viaje, el poder público y, principalmente, la Universidad de Salamanca – claramente la empresa líder del sector.

---

estado natural necesitaría del Estado para volverse civilizado. Ver Hobbes (1996).

En ese sentido, el presente trabajo consiste en un primer esfuerzo de organizar las empresas del sector en Salamanca y clasificarlas según los parámetros teóricos mencionados en los apartados anteriores. Como paso inicial, se describirá el impacto de la Universidad de Salamanca en la estructuración del sector. De ahí, se comenta la distribución de las empresas de enseñanza de español, su volumen de alumnos, su facturación y el impacto que ejercen en la economía local. Finalmente y con base en tales informaciones, se clasificará el *cluster* en una tipología.

### LA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA COMO EMPRESA LÍDER

Fundada en 1218 como la primera universidad española, la Universidad de Salamanca (USAL) resulta particularmente conocida por haber sido la cuna de la primera gramática de la lengua española escrita por Nebrija en 1492. Cuenta con un total de 42.772 alumnos distribuidos en 81 carreras de grado, 45 programas de posgrado y 99 programas de doctorado. Eso corresponde a un 26,73% de la población de la ciudad (USAL, 2008).

Desde 1929, viene impartiendo cursos de lengua y cultura españolas, que actualmente incorporan a cerca de 7.000 estudiantes extranjeros por año. Sus actividades incluyen desde cursos generales de idioma, otros específicos destinados a profesionales u profesores de otros países hasta alojamiento, colaboración con el Instituto Cervantes para la realización de los exámenes del Diploma de Español como Lengua Extranjera (DELE) y formación de personal especializado, actividades culturales y seguros médicos.

Se destacan sus cursos de metodología, centrados en ELE, cuyo objetivo es la formación constante de personal especializado, el desarrollo de capital humano y la incorporación de nuevas tecnologías a la enseñanza en el área<sup>7</sup>. A su vez, la universidad también desarrolla un conjunto de cursos especialmente dirigidos a la formación de profesores de español extranjeros. El énfasis se pone en la enseñanza de la cultura española y su histo-

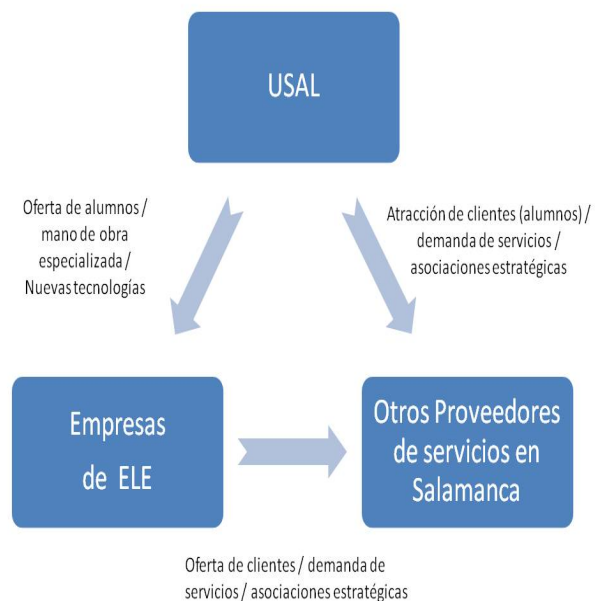
<sup>7</sup> Un listado de los cursos de formación ofrecidos durante el curso de verano del 2008 puede ser encontrado en el cuadro A3 en el Apéndice.

ria a profesionales que actuarán como difusores del español en otros países.

No obstante, a pesar de ser un modelo empresarial para las demás empresas del sector, su principal papel en el *cluster* resulta de ser la principal fuente de mano de obra especializada y un factor de innovación tecnológica. La facultad de Filología presenta 1.800 alumnos distribuidos en 12 titulaciones, de los cuáles 300 provienen de los programas Erasmus/Sócrates y posee 6 títulos de máster –de particular importancia el Máster en Formación de Profesores de Español como Lengua Extranjera y el Máster en Lengua y Cultura Españolas- y lleva a cabo un conjunto importante de investigaciones de tercer ciclo.

Por otro lado, la USAL atrae todos los años más de 1400 estudiantes europeos por medio del programa de becas Sócrates-Erasmus. Muchos de estos estudiantes realizan cursos de idiomas en la propia universidad o en otras empresas del sector. Además, el hecho de la universidad servir como polo de atracción de demanda resulta uno de los principales determinantes de la localización del *cluster* de ELE en la ciudad y de muchas otras actividades de servicios asociadas que va desde alojamiento hasta el turismo (fig. 1)

**Figura 1 – Matriz de incentivos generada por la USAL**



Fuente: Elaboración propia

Una de las principales dificultades metodológicas resulta en determinar con precisión el efecto derivado del *cluster* de ELE en Salamanca sobre los demás sectores. El hecho de que la USAL pueda atraer un número considerable de alumnos tanto para sus actividades de enseñanza tradicionales como de las de ELE dificulta el conocimiento de números precisos. Sin embargo, la existencia de la universidad y su fuerte poder de atracción de estudiantes (particularmente de fuera de España) termina por generar una economía de escala en la cual muchos sectores auxiliares (hostelería, alimentación, editorial, entretenimiento y cultura, financiero y de servicios en general) se ven beneficiados como proveedores. Por esa razón, las externalidades generadas por la existencia y del perfil internacionalista de la USAL facilitan el funcionamiento del sector de ELE en la ciudad.

Otro instrumento de cooperación utilizado por la USAL son las asociaciones estratégicas con empresas y proveedores. Con las primeras, el ejemplo más evidente viene dado por la realización de la preparación y los exámenes para el DELE –originariamente de responsabilidad del Instituto Cervantes (2006).

Por otro lado, la asociación con otros proveedores como el Banco Santander –fuerte financiador de becas en la universidad- y algunos colegios mayores, posibilita una extensión de los servicios prestados por medio de la creación de una red de servicios con mayor amplitud y significación económica. Como se podrá ver más adelante, este tipo de relación resulta prototípica del *cluster* de ELE en Salamanca y necesita de atención más detenida de las autoridades para explorar sus posibilidades por completo.

## ESTRUCTURA DEL SECTOR

Actualmente, 39 escuelas componen el *cluster* del ELE en Salamanca. La Universidad de Salamanca por medio de la empresa que depende de ella -Cursos Internacionales S.A.-, como ya ha sido mencionado, consiste en la empresa líder. La Universidad Pontificia de Salamanca representa otra institución de enseñanza superior involucrada en el sector, pero sin el mismo impacto que la primera.

De los restantes, sólo un número bastante reducido (cinco) se dedica exclusivamente a

la ELE. Todos los demás también ofrecen cursos de otros idiomas, particularmente el inglés. Sin embargo, eso no significa que la ELE no ocupe un papel de destaque en dichas academias o escuelas de idiomas. En su mayoría ofrecen cursos especializados o con perfiles particulares a determinados grupos o profesionales. Como la USAL, sus servicios no se restringen a la enseñanza e incluyen alojamiento y desplazamiento hasta Salamanca, así como excursiones u otras actividades culturales.

Con base en una proyección realizada a partir de datos de la Secretaría General de Turismo (2001) y de la Junta de Castilla y León (2006), Salamanca cuenta con un volumen anual de 46.150 alumnos de ELE por año, lo que representa una cifra de 93 millones de euros por año y alrededor del 3,5% del PIB<sup>8</sup> de Salamanca (EuroStat, 2005; Bombarelli *et al.*, 2008). Se debe recordar que la ELE representa 0,04% del PIB de España y, por tanto, el *cluster* tiene un peso en la economía salmantina 87,5 veces mayor que en la nacional. Es del todo improbable que en ninguna otra provincia española el ELE aporte un porcentaje tan elevado del PIB, por lo que puede afirmarse que en ningún otro lugar este *cluster* de ELE tendrá la importancia que sí tiene en Salamanca.

El coste medio por alumno por semana con los cursos es de aproximadamente 180 euros a los cuales debe sumarse otros 175 euros de alojamiento, esto sin contar con los gastos de alimentación, entretenimiento, cultura y demás gastos personales.

El sector se constituye predominantemente por pequeñas y medianas empresas en un contexto de fuerte competencia interna. Como destaca el estudio de Bombarelli *et al.* (2008), la industria de enseñanza de español como lengua extranjera presenta una elevada competencia entre los oferentes de cursos de ELE en España. Eso aumenta la desconfianza entre los actores y dificulta la coordinación de sus acciones y compartir datos que facilitarían el planeamiento de estrategias de desarrollo del sector.

---

<sup>8</sup> Estimación propia a partir de datos citados anteriormente y extraídos de EuroStat.



Sin embargo, cierto grado de cooperación vertical<sup>9</sup> ha sido desarrollado en aspectos puntuales (fig. 2). La mayoría de las escuelas ofrece paquetes que incluyen alojamiento y excursiones por ciudades de España, además de otras actividades culturales. Aunque dicha asociación estratégica exista, esta se encuentra explorada en niveles muy inferiores a los potenciales. En grande parte, eso resulta tanto del nivel de competencia del sector, del reducido tamaño de las empresas que no les permite asumir los costes de organización de instituciones o relaciones intersectoriales más amplias y la virtual ausencia de medidas públicas en este ámbito.

En este mismo sentido, Bombarelli *et al.* (2008) destacan el ocio y el turismo como fuertes motivaciones de los clientes de ELE en España. Por esa misma razón no se debe desconsiderar la relación existente entre el turismo y la enseñanza de español. No resulta casual tampoco que casi la totalidad de las empresas del sector ofrezcan además de clases, excursiones por la misma Salamanca y ciudades históricas que se encuentran cerca de la misma. Sin embargo, este tipo de actividades no está acompañado por medidas más coordinadas con agencias de turismo o insertadas en un contexto de planificación turística más amplio.

**Figura 2 – Sectores económicos complementarios al *cluster* de ELE en Salamanca**



Elaboración propia con base en Bombarelli et al (2008)

<sup>9</sup> Aquí se refiere a cooperación vertical a aquella que existe entre distintos sectores.

Finalmente, al analizar las condiciones del mercado de trabajo del área, este mismo estudio demuestra que los profesores de ELE se encuentran, en la mayoría de los casos, y, en ocasiones, hasta en economía sumergida, en un segmento marcado por la precariedad, contratos temporales de corto plazo y niveles salariales bajos. Los mismo autores (Bombarelli *et al.*, 2008) destacan la feminización del empleo en el sector (constituido en su mayoría por jóvenes), la temporalidad y alta informalidad del empleo y su precariedad, alta rotatividad laboral y, en razón del mismo fenómeno de *cluster*, su alta concentración geográfica.

### CLASIFICACIÓN DEL CLUSTER DE ELE EN SALAMANCA

Al considerar los análisis realizados hasta el momento, se puede trazar una clasificación del *cluster* de ELE en Salamanca conforme el conjunto de tipos expuesto en el segundo apartado del presente trabajo. En primer lugar, se observa el predominio de los servicios en sus actividades económicas.

Cuanto a la relación entre las empresas, se caracteriza por la similitud entre un gran número de pequeñas y medias empresas (PYMES) con una fuerte competencia entre ellas y la interdependencia con otros sectores, como hostelería, alimentación, turismo y ocio.

Sin embargo, el grado de institucionalización resulta poco profundo. Eso significa que no existen -o lo hacen en un grado de desarrollo muy reducido- instituciones que actúen como instrumentos de coordinación y solidaridad entre las empresas del sector o que faciliten la asociación entre empresas de sectores complementarios. Por otro lado, tampoco se observan medidas públicas que cumplan dicha función.

El proceso de surgimiento de este *cluster*, por tanto, ha sido espontáneo, es decir, no es resultado de incentivos ni del poder público ni de un agente privado que asumiera los costes de su implantación. Así que se puede representar esquemáticamente el *cluster* de ELE en Salamanca del siguiente modo<sup>10</sup>:

Tipo de Actividad – Servicios

Relación entre empresas:

Del mismo sector - similitud

Sectores complementarios - interdependencia

Estructura de la competencia – fuerte

Proceso de surgimiento – espontáneo

Grado de institucionalización - poco profundo

Tamaño medio de las empresas – PYMES

Número de empresas – medio/alto

Empresa Líder – USAL

Acciones del poder público – Escasas

## 6. Políticas de incentivo al *Cluster* de ELE en Salamanca

### ¿POR QUÉ LAS POLÍTICAS SE HACEN NECESARIAS Y CUÁLES SON LOS TIPOS EXISTENTES?

Para Martin, y Sunley (2003), Porter ha promovido la idea de *cluster* no sólo como un concepto analítico sino como una herramienta de política. Así, los responsables de la política: OCDE, Banco Mundial, gobiernos nacionales, agencias de desarrollo regional o local, han promovido el desarrollo y formación de *clusters*. Sin embargo, como el concepto es tan amplio, no hay un modelo de política único. Aún así, hay un consenso en que las políticas que tratan de crear *clusters* fracasan y, por tanto, deben centrarse en la promoción de *clusters* emergentes y en los ya existentes [Navarro (2003), Aranguren y Navarro (2003)]. En este sentido, la función de la política pública y de las organizaciones regionales consiste en trazar estrategias de desarrollo local de largo plazo, articulando políticas, programas, fomentando la interacción, apoyando la creación de organismos capaces de facilitar la cooperación y de adaptarse a los cambios tecnológicos y de mercado (CEPAL, 2005: 14).

<sup>10</sup> Una clasificación de diversos tipos de *cluster* puede encontrarse en el cuadro A1 en los apéndices.

La principal razón para que exista la necesidad de políticas públicas de incentivo a los *clusters* resulta de los fallos de mercado. Las asimetrías de información, el comportamiento aprovechador de algunos agentes, las externalidades inexploradas, o la incapacidad de los mercados de sostener vínculos potencialmente favorables desde el punto de vista social constituyen incentivos para el desarrollo de medidas públicas que regulen y direccionen los agentes hacia el desarrollo de sus potencialidades comunes (CEPAL, 2005:111; Andersson *et al.*, 2007).

Por tanto, estas políticas deberían tratar de influir sobre el potencial que está presente en una economía. También hay que tener en cuenta que cada *cluster* tiene unas necesidades distintas, sin embargo, hay un cierto acuerdo en cuanto a las medidas que deberían formar parte de una política. Siguiendo a Martin y Sunley (2003) y Navarro (2003), esas medidas son cuatro:

La política de *cluster* debe favorecer la creación de redes cooperativas y el diálogo entre las empresas y otras agencias. Así, las empresas podrían intercambiar información, mancomunar recursos, diseñar soluciones colectivas para determinados problemas y desarrollar una fuerte identidad colectiva.

También se argumenta que debería proveer de servicios locales a las empresas como: ventajas financieras, formación, información, infraestructuras, etc. Aspectos que tienen que estar adaptados a las necesidades específicas locales de cada aglomeración.

Deberían identificar las debilidades en los *clusters* existentes y atraer inversión y negocios para cubrir esas debilidades o desequilibrios y fortalecer las relaciones de demanda y de oferta.

Por último, la política de *clusters* también se basa en el marketing de una industria especializada y favoreciendo el conocimiento de la intensidad industrial de la región. De hecho, muchas veces representa una forma de política regional relativamente barata (Martin y Sunley, 2003).

En definitiva, en lo que todos los autores están de acuerdo es que la política de *clusters* tiene que estar dirigida a integrar y

adaptar las medidas existentes y no a incorporar nuevas y que tiene que favorecer las relaciones de cooperación e interacción pero sin reducir o impedir la competencia. Como Navarro (2003) expone, debe constituir más un marco para integrar los recursos públicos ya existentes que para redistribuirlos.

Siguiendo la clasificación que realiza Navarro (2003) basándose a su vez, en la que hizo en su estudio Raines (2001), se pueden dividir las políticas en función del ámbito espacial de los gobiernos que la lleven a cabo y del ámbito espacial de la ventaja competitiva que con ella se persigue. Así, se pueden distinguir cuatro tipos de políticas que se han aplicado en los distintos países<sup>11</sup>:

Política de ventaja nacional: en este caso la política está centralizada nacionalmente y el objetivo que se persigue es el de una mayor competitividad a nivel nacional o una mejora de la imagen del país. Según Raines (2001) se trataría, en muchos aspectos de la descripción tradicional de política industrial.

Política de *cluster* centralizada: la política está coordinada centralmente a nivel nacional por lo que el gobierno central es quien tiene que identificar los objetivos e instrumentos de la política de *clusters*, pero posteriormente se aplica a nivel regional o local ya que el objetivo es mejorar la ventaja competitiva de las industrias locales.

Política de *cluster* descentralizada: en este caso los niveles de gobierno subnacionales son los responsables de desarrollar la política para mejorar la competitividad de su espacio económico. Un ejemplo de estas políticas serían las desarrolladas por Madrid, el País Vasco y Cataluña en España.

Política de *cluster* con retroalimentación o interactivo: este tipo de política busca mejorar la ventaja competitiva de las industrias locales; para ello, debe existir una coordinación importante entre los distintos niveles de gobierno (sería la transición entre los modelos de política centralizada y descentralizada).

---

<sup>11</sup> Para un estudio más pormenorizado véase el artículo de Raines, P. (2003).

## POLÍTICAS DE INCENTIVO A LA ELE EN SALAMANCA

Las experiencias de política de incentivo al *cluster* de ELE en Salamanca resultan escasas. Además, se observa una baja densidad asociativa y de instituciones que creen cooperación entre empresas del mismo sector y entre distintos sectores. Todo eso abre un campo bastante amplio para la intervención pública con vistas a aprovechar las potenciales existentes.

Según Bombarelli *et al.* (2008) la mayoría de las actuaciones públicas están dirigidas a las empresas. Para los autores, se hace necesario un *observatorio de ELE* en España que coordine la recolección de datos y puede servir de consultor en el proceso de profesionalización del sector – que va desde la capacitación administrativas de la mayoría de micro, pequeñas y medias empresas como la sugerencia y diseño de políticas específicas para el desarrollo del sector y de su mercado de trabajo.

Aunque dicho observatorio todavía no exista, algunas medidas ya han sido tomadas. Por ejemplo, la Diputación de Valladolid (2007) ha lanzado un programa de incentivo a la ELE en esa provincia con un presupuesto de 80 mil euros. La estrategia consiste en atraer estudiantes de otros países europeos por medio de la coordinación de acciones de turismo con la enseñanza del idioma. El programa prevé la visita de operadores turísticos de varios países europeos así como la designación de becas para profesores y alumnos con vistas a estimular el intercambio y el fortalecimiento de la región como referencia en ELE.

Otro ejemplo importante es el plan de enseñanza de español de la Junta de Castilla y León. Prevé la inversión de 35 millones de euros en la articulación de varios sectores, entre ellos el turismo, el desarrollo empresarial, el uso del patrimonio histórico y cultural y la enseñanza de ELE. El plan busca, por medio de una inversión conjunta, construir bases para el desarrollo coordinado de los sectores descritos.

No directamente vinculado a la enseñanza del ELE, pero destinado al desarrollo de *clusters* ha sido promovido por la Comu-

nidad de Madrid que ha creado un conjunto de parques científicos y tecnológicos en una red de coordinación de actividades y sinergia entre sus miembros. Su énfasis consiste en el aumentar la capacidad de I+D regional en sectores clave y de alto valor agregado (financiero, biotecnología, aeroespacial, logístico, TICs de seguridad, audiovisual, automoción, salud y bienestar y artes gráficas). Sus objetivos son crear nuevas oportunidades de negocios para dichas empresas, ampliar mercados (inclusive aumentar su participación en el mercado internacional), fomentar el canje de capital humano y tecnología, generar más puestos de trabajo intensivos en conocimiento, atraer trabajadores de alta cualificación y potenciar la relación entre empresas e instituciones de investigación (Comunidad de Madrid, 2008).

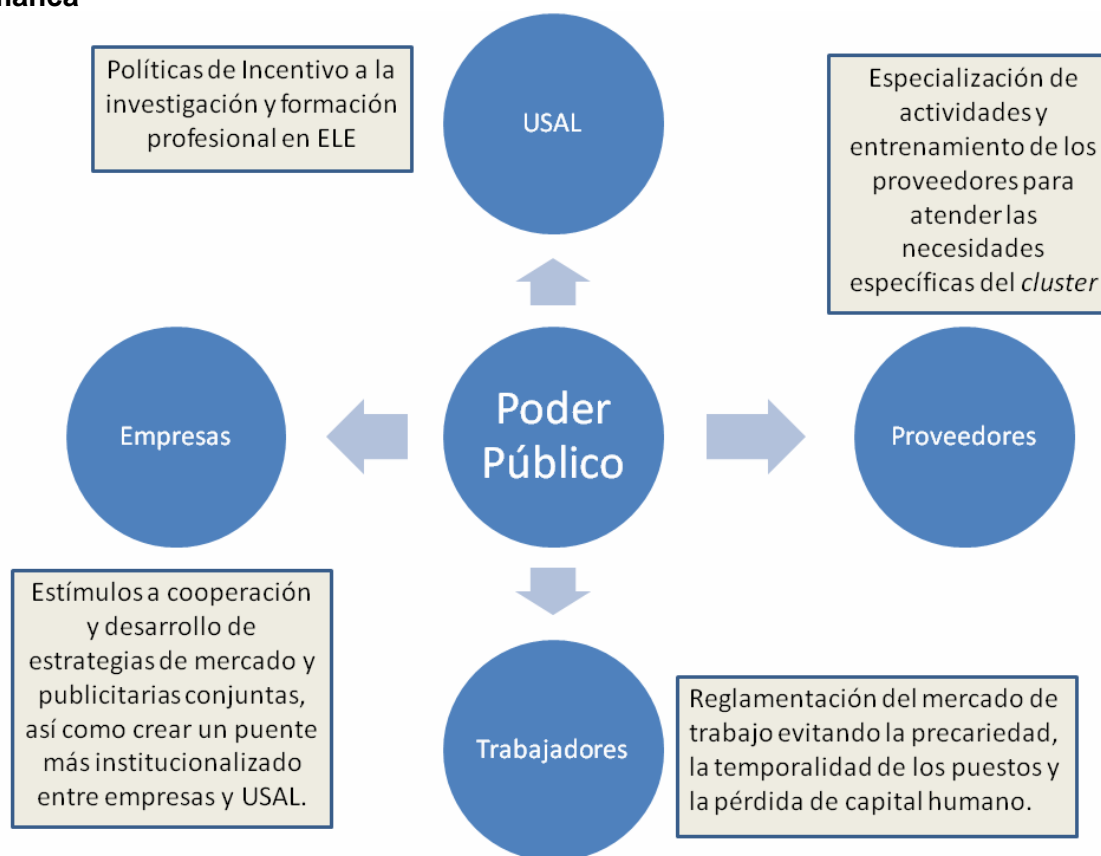
Los incentivos específicos ofrecidos por el poder público son: la generación de un espacio de calidad para la localización de actividades de alta tecnología, estimular la relación universidad-empresa para aumentar el valor agregado de los productos, facilitar la articulación de necesidades comunes de los sectores por medio de organizaciones conjuntas, potenciar la creación y el funcionamiento de nuevas empresas de base tecnológica y generar un conjunto de instituciones de educación, formación e investigación de nivel internacional (Madrid, 2008).

Antes de analizarlas más detenidamente, se debe citar los agentes públicos que disponen de recursos para realizar dichas medidas. El primero de ellos es el Ministerio de Educación, que puede desarrollar incentivos específicos para el sector y ayudar a la USAL en la formación de capital humano. El segundo es la Junta de Castilla y León, que, como mencionamos arriba, ya viene adoptando algunas medidas que influyen en el sector. La Diputación de la Provincia de Salamanca es el tercero, sin medidas claras. Finalmente se encuentra el Ayuntamiento de Salamanca, también sin políticas destacables hacia el sector.

Llevando en cuenta dichas experiencias y los análisis anteriores, se pueden sugerir 4 estrategias del poder público para los agentes del *cluster* de ELE en Salamanca, direccionadas a: la USAL como empresa líder,

a las demás empresas, a los trabajadores; y a los sectores que actúan como proveedores

**Figura 3 – Estrategias del poder público para los agentes del *cluster* de ELE en Salamanca**



Fuente: elaboración propia.

Con relación a la empresa líder, serían recomendables políticas de incentivo de formación de capital humano e investigación especializados en el área de enseñanza de español como lengua extranjera. Acciones coordinadas del MEC, Junta de Castilla (JCyL) y León con la Universidad de Salamanca se muestran fundamentales para que el sector se fortalezca y se caracterice como polo especializado en este tipo de servicio.

Cuanto a las empresas, tanto la JCyL como la Diputación y el Ayuntamiento de Salamanca podrían coordinarse para ofrecer incentivos a la cooperación entre ellas y permitir el desarrollo de estrategias publicitarias y de mercado conjuntas con el objetivo de atraer más demanda hacia la región. Otra política importante sería la creación de un puente institucionalizado entre la Universidad y las empresas del sector, lo que ya ocurre pero de modo muy restricto e informal.

Debido a la mencionada precariedad del mercado de trabajo del sector, existe una clara demanda por políticas que regulen las relaciones de trabajo y posibiliten el mantenimiento del capital humano en la región. Con la alta rotatividad y precariedad de los puestos, no existen incentivos para mejorar la calidad de la mano de obra, lo que termina por generar una baja profesionalización. Medidas que garanticen mayor estabilidad en los puestos de trabajo y un proceso de formación continua de los profesores garantizará una mayor calidad de los servicios y un mayor valor agregado a los productos del *cluster*.

Por fin, se recomiendan políticas que incentiven la especialización de actividades y el entrenamiento de los proveedores para prestar servicios al sector. La descoordinación entre el turismo, la hostelería, el ocio y el *cluster* de enseñanza de ELE dejan un espacio

económico desaprovechado. El desarrollo de servicios o productos específicos para los clientes de ELE (como excursiones específicas, integrados con clases de lengua y cultura españolas) puede ser bastante lucrativo y lograr atraer más alumnos interesados tanto en conocer la región como aprender español.

No hay que olvidar, no obstante, que la región que recibe más estudiantes de ELE es Andalucía –no casualmente resulta la segunda comunidad autónoma que más recibe turistas (MITC, 2006). Castilla y León ocupa la octava posición en los destinos turísticos de España (INE, 2007).

Por tanto, existe un número considerable de oportunidades no explotadas para el desarrollo del *cluster* de ELE en Salamanca. Los escasos mecanismos de coordinación, la baja densidad de la cooperación tanto vertical como horizontal entre las empresas y las pocas políticas realizadas hasta el momento sugieren un espacio con un potencial significativo aun intacto.

## Referencias bibliográficas

- ALMOND, G. y VERBA, S. (1963). *The Civic Culture: Political Aptitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- ANDERSSON, T., SCHWAAG-SERGER, S. & SÖRVIK, J. (2004). *The Clusters Policies Whitebook*. Suécia: IKED.
- ARANGUREN, M. J. Y NAVARRO, I. (2003). "La política de clusters en la Comunidad Autónoma del País Vasco: una primera valoración", *Ekonomiaz*, N° 53, 2º cuatrimestre, pp. 90-113.
- BECATTINI, G. (2002). "Del distrito industrial Marshalliano a la "teoría del distrito" contemporánea. Una breve reconstrucción crítica", *Investigaciones Regionales*, otoño, nª 001, Asociación Española de ciencia Regional, Alcalá de Henares, España, pp. 9-32.
- BECATTINI, G. (1992). "El distrito industrial marshalliano como concepto socioeconómico". En: PYKE, F. y SENGENDERGER, W. Los distritos industriales y las pequeñas empresas. III – Distritos industriales y regeneración económica local. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- BOMBARELLI, M.E., CARRERA, M. , GOMEZ ASENCIO, J. (2008). *La industria de la enseñanza de español como lengua extranjera en España*. Anuario del Instituto Cervantes. Madrid: Instituto Cervantes (en prensa).
- BRUSCO, S. (1992). "El concepto de distrito industrial: su génesis". En: PYKE, F. y SENGENDERGER, W. Los distritos industriales y las pequeñas empresas. III – Distritos industriales y regeneración económica local. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- CEPAL (2005). *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación de políticas*. Santiago: CEPAL.
- COLEMAN, J. S. (1994). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Harvard University Press, 1994.
- COLEMAN, J. S. (1988) "Social Capital and the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology*, no. 94 (Supplement) pp.95-120.
- DOWNS, A. (1973). *Teoría Económica de la Democracia*. Madrid: Aguilar.
- EUROSTAT(2005). Estadísticas del PIB de Castilla y León. Disponible en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090,30070682,1090\\_33076576&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL). Acceso en: 18/07/2008.
- GISA (2000). *Getafe hacia el Distrito Industrial*. Getafe: Ed. Getafe Iniciativas.
- GRANOVETTER, M. "The Strenth of Weak Ties". *American Journal of Sociology*, 78 (Maio, 73): 1360-80.
- HOBBS, T. (1996). *Leviathan*. Harmondsworth, Penguin Books.
- HORKHEIMER, M. (2001). *Eclipse da Razao*. Sao Paulo: Centauro Editora.
- INE (2006). Estadística para el sector de turismo. Disponible en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft11%2Ftrec%2Fa01%2F&file=pcaxis&L=0&divi=&his=>. Acceso en: 18/07/2008.
- INSTITUTO CERVANTES. (2006). *Enciclopedia del Español en el Mundo*. Madrid: Instituto Cervantes, Círculo de Lectores y Plaza Janés.
- JCyL (2005). *EL Sector del "Español para Extranjeros"*. Disponible en: <http://www.jcyl.es/>. Acceso en: 18/07/2008.
- MADRID (2008). *Red de Parques y Clusters de Madrid*. Comunidad de Madrid.
- MARSHALL, A. (1920). *Principles of Economics*, London, Macmillan and Co., 8ª edición.

MARTIN, R. y SUNLEY, P. (2003). "Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea?", *Journal of Economic Geography*, vol. 3, pp. 5-35.

MASKELL, P. (2001). "Growth and the territorial configuration of economic activity", Paper presentado en DRUID Summer Conference en Junio de 2001, disponible en <http://www.business.auc.dk/druid/conferences/nw/conf-papers.html>

MEC (2006). *Cursos de Lengua y cultura para extranjeros en España (2006/2007)*. Madrid: Secretaría General Técnica.

MITC (2006). *Informe del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio 2006*. Sectores y Políticas. Centro de Publicaciones. Disponible en: [http://www.mityc.es/NR/rdonlyres/OFA96479-6DD9-483A-AEF7-60F5A108FF0A/0/997\\_Informe2006.pdf](http://www.mityc.es/NR/rdonlyres/OFA96479-6DD9-483A-AEF7-60F5A108FF0A/0/997_Informe2006.pdf). Acceso en: 18/07/2008.

NAVARRO, M. (2001). "El análisis y la política de clusters", Documento de Trabajo, N° 27, Instituto de Análisis Industrial y Financiero de la Universidad Complutense de Madrid.

NAVARRO, M. (2003). "Análisis y políticas de clusters: teoría y realidad", *Ekonomiaz*, N° 53, 2° cuatrimestre, pp. 14-49.

OLSON, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1st ed. 1965.

PORTER, M. E. (1991). *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Barcelona: Plaza y Janes Editores.

PORTER, M. E. (1999). *Ser competitivos. Nuevas aportaciones y conclusiones*, Bilbao, Ediciones Deusto.

PUTNAM, R. (1996). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

RAINES, P. (2001). "Local or National competitive advantage? The tensions in cluster development policy", *Regional and Industrial Policy Research Paper*, n° 43, February, European Policies Research Centre, University of Strathclyde.

RIVERA, O. (2003). "El cluster del conocimiento en gestión empresarial en el País Vasco: aplicación de la metodología de M. Porter a su definición, análisis y potencial diagnóstico", *Ekonomiaz*, N° 53, 2° cuatrimestre, pp. 185-221.

SENGENBERGER, W. y PYKE, F. (1992). "Distritos industriales y regeneración económica local: cuestiones de investigación y política". En: PYKE, F. y SENGENBERGER, W. Los distritos industriales y las pequeñas empresas. III – Distritos industriales y regeneración económica local. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

SOLER I MARCO, V. y SANCHO, F. H. (2000). "Verificación de las hipótesis del distrito industrial a través de medidas no radiales de eficiencia técnica: una aplicación al caso valenciano", paper disponible en: <http://www.revecap.com/iiiieea/autores/S/296.pdf>.

TRULLÉN, J. (1990). "Caracterización de los distritos industriales. El distrito industrial marshalliano en el debate actual sobre desarrollo regional y localización industrial" en Velarde, J et al. (eds.) *La industria española. Recuperación, estructura y mercado de trabajo*, Economistas Libros, Madrid, pp. 169-195.

USAL (2007). *Guía de la Facultad de Filología*. Salamanca: Editorial Delirio.

USAL (2008). USAL en Datos. Disponible en: [http://www.usal.es/web-usal/Universidad/La\\_Universidad\\_datos.shtml](http://www.usal.es/web-usal/Universidad/La_Universidad_datos.shtml). Acceso en: 18/07/2008.

VALLADOLID (2007). La Diputación Informa. Disponible en: <http://www.diputaciondevalladolid.es/prensa/>. Acceso en: 17/07/2008.

VISSER, E. (2004). *A Chilean wine cluster? Governance and upgrading in the phase of internationalization*. Santiago: CEPAL.



SÁNCHEZ, P. (1999). *Mapping Knowledge flows in sectorial systems of innovations: The case of Spanish electronics and telecommunication cluster*. Group on Innovation and technology policy. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/34/11/2097693.pdf>. Acceso en: 02/09/2008.

WINTJES, R. (1999). *Flandres Language Valley*. University Maastricht. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/34/39/2098965.pdf>. Acceso en: 02/09/2008.

## Títulos publicados

### DOCUMENTOS DE TRABAJO “EL VALOR ECONÓMICO DEL ESPAÑOL”

- DT 13/08** Dorotea de Diego Álvarez  
Rodrigo Rodrigues-Silveira  
Miguel Carrera Troyano  
*Estrategias para el Desarrollo del Cluster de Enseñanza de Español en Salamanca*
- DT 12/08** Cipriano Quirós Romero.  
*Lengua e internacionalización:  
El papel de la lengua en la internacionalización de las operadoras de telecomunicaciones*
- DT 11/08** Girón, Javier; Cañada, Agustín  
*La contribución de la lengua española al PIB y al empleo:  
Una aproximación macroeconómica*
- DT 10/08** Jiménez, Juan Carlos; Carbona, Aranzazu  
*El español en el comercio internacional*
- DT 09/07** Carrera, Miguel; Ogonowski, Michal  
*El valor económico del español: España ante el espejo de Polonia*
- DT 08/07** Rojo Guillermo  
*El español en la red*
- DT 07/07** Carrera, Miguel; Bonete, Rafael; Muñoz de Bustillo, Rafel  
*El programa ERASMUS en el marco del valor económico de la Enseñanza del Español como Lengua Extranjera.*
- DT 06/07** Criado, María Jesús  
*Inmigración y población latina en los Estados Unidos: un perfil sociodemográfico*
- DT 05/07** Gutiérrez, Rodolfo  
*Lengua, migraciones y mercado de trabajo*
- DT 04/07** Quirós Romero, Cipriano; Crespo Galán, Jorge  
*Sociedad de la Información y presencia del español en Internet*
- DT 03/06** Moreno Fernández, Francisco; Otero Roth, Jaime  
*Demografía de la lengua española*
- DT 02/06** Alonso, José Antonio  
*Naturaleza económica de la lengua*
- DT 01/06** Jiménez, Juan Carlos  
*La Economía de la lengua: una visión de conjunto*

