

«La política de clusters en la Comunidad Autónoma del País Vasco: una primera valoración»¹

Ha transcurrido más de una década desde que una serie de agentes empezaron a dar los primeros pasos para la constitución de las asociaciones clusters y para el diseño de una política de clusters en la CAPV. Este artículo tiene por objetivo, en primer lugar, dar a conocer tales clusters, describiendo la política de clusters y las agrupaciones cluster existentes en la actualidad. A continuación, se aborda una primera valoración de dicha política. Consideramos que la política de clusters es, en general, positiva, puesto que, con una inversión relativamente reducida, se generan mecanismos para el diálogo y la cooperación en áreas estratégicas entre distintos agentes de la CAPV. En la última parte del artículo se presentan los retos que, a nuestro entender, se le plantean a la política de clusters de la CAPV.

Hamarkada osoa igaro da Euskal Autonomia Erkidegoan hainbat eragile ekonomikok kluster elkar-teak osatzeko eta klusterren politika bat diseinatzeko lehenengo urratsak egin zituztenetik. Ibilbide hori ikusita, artikulu honek EAE n dauden klusterrak ezagutaraztea du helburu eta horretarako, klusterren politika eta gaur egun ditugun kluster elkarteak azaltzen ditu. Azalpenaren ostean, politikaren lehenengo balorazioa aurkezten dugu. Oro har, klusterren politika positibotzat hartzen da. Izan ere, nahiko inbertsio txikiarekin, EAEko eragileen artean zenbait arlo estrategikotan elkarriketarako eta lankidetzarako bideak sortzen ditu. Artikuluaren azken atalean, gure iritziz, EAEko klusterren politikak aurrean dituen erronkak bildu ditugu.

After a decade since different agents took the first steps to establish cluster associations and to design cluster policy in the Basque Country, this article describes Basque cluster associations and cluster policy, with the purpose of giving to know cluster associations in the Basque Country. After then, we make a first assessment of the Basque cluster policy. Our evaluation about Basque cluster policy is, in general, positive, since with a relatively quite low investment there were created mechanisms for dialogue and cooperation in strategic areas between different Basque agents. We conclude presenting the challenges of the Basque cluster policy in our opinion.

¹ Este artículo se enmarca en un proyecto de investigación más amplio sobre clusters y las redes espaciales de la CAPV que lleva a cabo un equipo de investigadores de la ESTE, que a su vez se enmarca en la red EURETNIP de investigadores de varias universidades europeas.

Agradecemos las valiosas sugerencias y comentarios realizados por Cristina Aragón, Cristina Iturrioz, Miren Iarrea, Asier Minondo y Mikel Navarro. No obstante, la responsabilidad de cualquier error que pudiera haber en el trabajo es exclusivamente de las autoras.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. La política de clusters en la CAPV
 3. Las asociaciones cluster de la CAPV
 4. Principios y orientaciones de las políticas de clusters: una primera valoración del caso de la CAPV
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Clasificación JEL: L52, R58, O18

1. INTRODUCCIÓN

Los clusters y las redes de empresas permiten que las empresas pequeñas puedan combinar las ventajas de una escala reducida, como es su mayor flexibilidad, con las ventajas que supone tener un tamaño grande. Como Enright y Ffowcs-Williams (2000) afirman, el ser miembro de un cluster o red puede aumentar la productividad, la capacidad de aprendizaje e innovación y, en consecuencia, la capacidad competitiva de las empresas. Esto, unido a los numerosos ejemplos de regiones muy prósperas cuyas economías se basan en grupos de empresas e instituciones interrelacionadas, está haciendo que las entidades públicas locales, regionales, nacionales y supranacionales doten de mayor protagonismo a las políticas basadas en clusters.

En respuesta a la creciente relevancia de los clusters para la competitividad, la

CAPV, Escocia y Cataluña fueron a principios de los 90 pioneros en el establecimiento de una política basada en aquellos. Ha transcurrido ya una década desde que una serie de agentes empezaron a dar los primeros pasos para la constitución de las asociaciones clusters y para el diseño de una política de clusters en la CAPV. Puede ser un buen momento para analizar su evolución y valorar su aportación. Este artículo abre las puertas a esa reflexión y, en concreto, pretende dar respuesta a un doble objetivo. Por un lado, con objeto de dar a conocer los clusters de la CAPV, se describirán la política de clusters y las agrupaciones cluster que existen actualmente y su proceso de creación. Y por otro lado, se hará una primera valoración de esta política de clusters, dada su relevancia para la futura competitividad de nuestra economía.

Para responder a este doble objetivo se ha seguido la siguiente metodología:

—Para la descripción de las asociaciones clusters y de la política de clusters se ha realizado un trabajo de recogida, estructuración y síntesis de la información disponible (contenida en sus páginas web, publicaciones y documentos internos), así como una serie de entrevistas y consultas con representantes y personas a ellos vinculados².

—Para la valoración de la política de los clusters, tras analizar la literatura existente sobre las características que debe tener dicha política, se han extraído una serie de principios en los que aquella debería basarse y se ha intentado valorar cómo responde la política de clusters de la CAPV a cada uno de tales principios.

2. LA POLÍTICA DE CLUSTERS EN LA CAPV

Los tres territorios históricos que forman la CAPV (Araba, Bizkaia y Gipuzkoa) tienen, en su conjunto, una población de aproximadamente 2 millones de habitantes. La economía vasca generó en el 2001 un PIB de 42.800 millones de euros (aproximadamente un 6% del de España) y dio empleo a más de 800.000 personas. Bizkaia supone aproximadamente el 50%

del PIB de la CAPV, Gipuzkoa el 35% y Araba el 15%. En su estructura económica, la CAPV se caracteriza por su especialización en la industria manufacturera, que supone en torno al 35% del PIB y el 30% del empleo, cifras superiores al resto de economías desarrolladas.

Los datos referidos a la última década, en la que se ha aplicado la política de clusters, muestran que ha habido claras mejoras en la economía vasca, aunque es difícil saber el efecto de las políticas mencionadas en estas mejoras. Por ejemplo, según datos de Eurostat, el PIB per cápita (en términos de paridad de poder de compra) pasó de ser el 89,7% de la media de la Unión Europea a principios de la década de los 90 a ser el 105% en 2002, produciéndose así un proceso de convergencia con la economía de los países de la Unión Europea.

2.1. Orígenes y bases de la política de clusters de la CAPV

A finales de la década de los 80 y principios de los 90 la Comunidad Autónoma del País Vasco se encontraba inmersa en una fase de recesión como consecuencia de la pérdida de sus ventajas competitivas tradicionales en el mercado internacional. Hasta entonces, en la mayoría de los sectores industriales se estaba compitiendo en precios. Sin embargo, era necesario desarrollar nuevas ventajas diferenciales y sostenibles, para competir en el mercado internacional y para afrontar los importantes retos que se avecinaban, entre los que se encontraba el Mercado Único Europeo (1993).

Para dar respuesta a esta situación, el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de

² Agradecemos a Juan Manuel Esteban (Dirección de Calidad e Innovación en la Gestión del Gobierno Vasco), Adolfo de la Peña (Asociación Cluster de Electrodomésticos), Juan José Alonso (Asociación Cluster de Energía), Mónica Moso (Agrupación Cluster del Conocimiento), Alberto Ortueta (Asociación Cluster de Máquina-herramienta) y Mirian Larroulet (Asociación Cluster del Papel) su disponibilidad para reunirse con nosotras, así como a los responsables del resto de las Asociaciones Cluster por las aportaciones que han realizado a la descripción de cada uno.

Bizkaia y la Sociedad Promotora Bilbao Plaza Financiera solicitaron en 1990 a Monitor Company, la empresa consultora ligada al prestigioso economista Michael Porter, un estudio para analizar la situación competitiva de la economía vasca y su potencial de competitividad futura en el nuevo marco de la economía mundial. Esta investigación se basó en el trabajo que en aquel momento estaba desarrollando Porter y que se publicó con el título de *La Ventaja Competitiva de las Naciones*.

En una primera fase, Monitor Company eligió una lista preliminar de aproximadamente cincuenta sectores de la CAPV capaces a priori de competir en los mercados mundiales y los analizó para evaluar su potencial competitividad internacional. Los criterios que se tuvieron en cuenta en esta evaluación fueron la naturaleza y el alcance de la ventaja competitiva (teniendo en cuenta los principales competidores internacionales y la posibilidad de mejorar estas ventajas a corto plazo, con sus propios recursos y a unos costes razonables), la presencia o ausencia de un entorno adecuado para alcanzar una competitividad sostenible, su importancia en la economía vasca (contribución al PIB y posición estratégica), empleo en el sector y en las empresas, nivel de productividad por empleado, nivel y tipo de propiedad extranjera y relaciones verticales y horizontales. Posteriormente, estos sectores se agruparon en clusters y se inició un proceso de reflexión en torno a las posibilidades de mejorar su competitividad. Esta reflexión se plasmó en unos planes de acción. El Gobierno Vasco asumió el papel de dinamizador del proceso e impulsor de los cluster seleccionados.

2.2. Las fases de la política de clusters de la CAPV

Teniendo en cuenta las recomendaciones recogidas en el estudio de Monitor Company, en 1991 el Gobierno Vasco estableció el Programa de Competitividad en el *Marco de Política Industrial 1991-95*. Dentro de este programa se prestó especial atención a la pequeña y mediana empresa del tejido industrial vasco. El programa financió grupos de trabajo formados por representantes de empresas, del Gobierno y líderes de asociaciones industriales y de otras instituciones (educación, formación, investigación básica y aplicada, consultoría...), agrupados en torno a nueve clusters prioritarios: Electrodomésticos, Máquina-herramienta, Acero de valor añadido, Puerto de Bilbao, Aeronáutica, Papel, Componentes de automoción, Turismo y Alimentos (Gobierno Vasco, 1994). Únicamente los tres primeros habían sido seleccionados como prioritarios por Monitor Company, aunque el cluster ligado al Puerto de Bilbao era fruto de la reorientación sufrida por el de Embarcaciones y manipulación previamente definido por la consultora. Los cinco clusters restantes fueron de nueva definición. Estos grupos trabajaron para definir las áreas de mejora prioritaria y las propuestas de acción de cada cluster. En algunos casos, la propuesta de acción consistió precisamente en la constitución formal de la asociación cluster. Las asociaciones cluster constituidas se basaban tanto en sectores tradicionales de la industria vasca (por ejemplo, Máquina-herramienta y Electrodomésticos) como en sectores incipientes que representaban la diversificación e innovación surgidas en los últimos años (por ejemplo, Aeronáutica y Telecomunicaciones). En 1992 y 1993,

el Gobierno Vasco firmó acuerdos formales de colaboración con AFM (Asociación Cluster de Máquina-herramienta), con ACEDE (Agrupación Cluster de Electrodomésticos) y con ACICAE (Asociación Cluster de Componentes de Automoción).

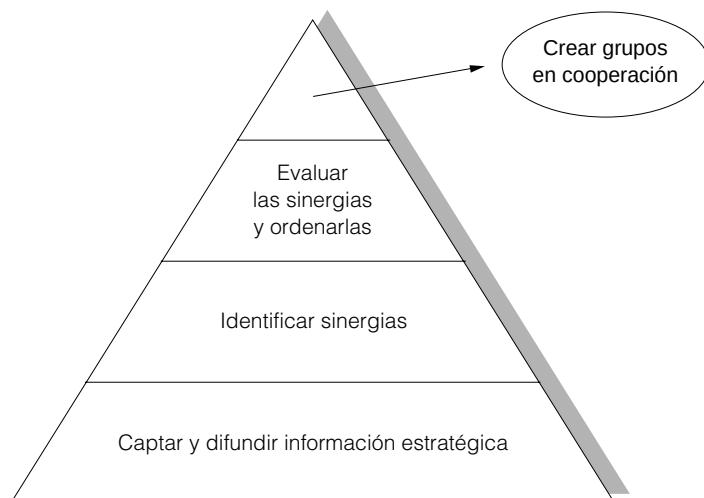
Además, como consecuencia de este proceso dinámico de interrelación de diversos agentes, a propuesta de algunos de los grupos de trabajo se crearon EZTEN (Sociedad de Capital Riesgo) y la Fundación Vasca para la Mejora de la Calidad (Euskalit); se lanzaron el Plan Vasco de Tecnología, el programa RETO (gestión de empresas) y el Programa de las Alianzas Estratégicas; y se creó el Comité Inter-cluster. Este comité consideró necesario crear un Centro para la Competitividad. Este centro, con muy poca estructura, debería trabajar en dinamizar las acciones del programa de competitividad y ser puente entre las instituciones públicas y privadas. Aunque el Centro no se llegó a crear como tal, podemos decir que sus fines los ha asumido la Dirección de Calidad e Innovación en la Gestión de la Consejería de Industria, Turismo y Comercio del Gobierno Vasco, de la cual depende directamente la política de cluster, entre otros cometidos.

El Gobierno Vasco deseaba que las asociaciones cluster fueran una herramienta de política industrial, pero no podía esperar de las empresas que, sin nada a cambio, fueran meras cumplidoras de lo que el Gobierno hubiese planteado. Dado que los intereses de las empresas y del Gobierno no siempre son coincidentes, éste vio la necesidad de aportar algo más a los clusters. Así, dentro de la *Política Industrial de 1995-99*, a lo largo de 1997, el entonces Departamento de Industria, Agricultura y Pesca firmó Convenios de Colaboración

con 7 asociaciones cluster con objeto de impulsar a los agentes a la realización de las actuaciones prioritarias definidas. Los convenios se firmaron para 3 años y suponían la financiación conjunta entre los socios y el Gobierno Vasco de las acciones seleccionadas. Las siete asociaciones cluster que firmaron estos convenios fueron las siguientes: Máquina-herramienta, Componentes de automoción, Electrodomésticos, Puerto de Bilbao, Medio ambiente, Telecomunicaciones y Conocimiento en gestión empresarial. Al año siguiente se firmaron los convenios con las Asociaciones Cluster de Energía y de Aeronáutica; en 1999 con la Asociación Cluster del Papel; y en 2000 con la Agrupación de Industrias Marítimas. Algunos de estos clusters (Energía, Medio ambiente, Conocimiento en gestión empresarial y Telecomunicaciones) no habían sido definidos como prioritarios ni por Monitor Company ni por el Gobierno Vasco, pero respondían a nuevas realidades que habían ido adquiriendo cuerpo con el transcurso del tiempo.

En el año 2000, con el cambio de legislatura y la entrada en el Departamento de Industria, Comercio y Turismo de Josu Jon Imaz, se abrió un proceso de reflexión sobre la política de los clusters, como consecuencia del cual se decidió seguir con dicha política, enmarcada en la actualidad en la Dirección de Calidad e Innovación en la Gestión. Son responsabilidad de esta Dirección fundamentalmente la política de calidad, en estrecha relación con Euskalit-Fundación Vasca para la Calidad, y la política de clusters. La misión del equipo que coordina la política de clusters es la *mejora de la competitividad planteando los retos estratégicos en cooperación*. Para alcanzar este objetivo, propugnan diversas accio-

Gráfico n.º 1: **Acciones estratégicas de los clusters**



Fuente: Elaboración propia a partir del esquema de J.M. Esteban.

nes, que deberían tender progresivamente hacia la creación de grupos en cooperación, es decir, hacia la cúspide de la pirámide en la Gráfico n.º 1.

El soporte jurídico actual de la política de los clusters es una orden intemporal del 28 de noviembre de 2000. Basándose en ella, anualmente se publica una convocatoria a la que las asociaciones cluster presentan sus solicitudes de ayudas anuales. Las ayudas se materializan a través de subvenciones no reintegrables³ y su articulación se realiza mediante convenio, dado el carácter de colaboración entre la Administración Pública y la iniciativa privada.

Estas ayudas las pueden recibir las 11 asociaciones clusters de la CAPV. La cuantía de las ayudas alcanza, de modo general, hasta un máximo del 60% de los gastos dirigidos al cumplimiento del objetivo establecido, en función de las necesidades de financiación, con un límite máximo de aproximadamente 240.000 euros.

Desde el año 2000, el Gobierno Vasco realiza un seguimiento de las asociaciones cluster considerablemente mayor que en épocas anteriores. Por un lado, las entidades beneficiarias están obligadas a elaborar planes de acción anuales, que deben incluir, entre otros aspectos, una memoria con el análisis de situación del cluster y la descripción de los objetivos y las actuaciones que han de realizar, junto con un calendario,

³ El presupuesto dedicado a tal fin en el 2003 era de algo más de 2 millones de euros.

presupuesto, financiación e indicadores que permitan el análisis y evaluación posteriores. A partir de 2001 se les exige también que realicen un Plan Estratégico a 3-4 años, que contemple, como mínimo, las áreas de internacionalización, tecnología y calidad. El Plan Estratégico se despliega en Planes Anuales, los cuáles, obviamente tienen que ser coherentes con el Plan Estratégico y tienen que facilitar su cumplimiento. Además, las asociaciones cluster tienen que crear Comités específicos en cada una de las áreas anteriormente citadas.

La Dirección de Calidad e Innovación en la Gestión del Gobierno Vasco participa en las asociaciones cluster con técnicos verticales (especialistas en un cluster concreto) y técnicos horizontales (especialistas en cada área estratégica). En total, 7-8 personas realizan el seguimiento de las 11 asociaciones cluster existentes en estos momentos, de forma que cada una de estas personas es técnico vertical de una o dos asociaciones cluster y, además, puede ser técnico horizontal de una área (internacionalización, tecnología, calidad...). Los técnicos verticales asisten a las reuniones de las asociaciones cluster que les corresponden y los técnicos horizontales a las reuniones de los comités de ese área en todas las asociaciones cluster.

3. LOS CLUSTERS DE LA CAPV

En la actualidad, en la CAPV hay 11 asociaciones cluster: Aeronáutica (HEGAN), Puerto de Bilbao, Componentes de automoción (ACICAE), Electrodomésticos (ACEDE), Energía, Máquina-herramienta (AFM), Medio ambiente (ACLIMA), Papel, Tecnología

de la Información (telecomunicaciones-GAIA), Marítimo y Conocimiento en gestión empresarial.

La descripción detallada de cada una de las asociaciones cluster se recoge en el documento de título «Información individualizada sobre las Asociaciones Cluster de la CAPV» que figura en este número de la revista. A partir de la información allí contenida se ha elaborado el Cuadro n.º 1 que resume diversos datos relevantes para entender la importancia de cada agrupación cluster⁴. Basándonos en dicha información, en las siguientes líneas efectuaremos una presentación conjunta, para las 11 asociaciones clusters, de su proceso de creación, de los criterios delimitadores de cada una, de su tamaño, de su estructura administrativa, de sus objetivos y áreas de trabajo, de la relación con sus socios y con el resto de las agrupaciones cluster y de la colaboración con el Gobierno Vasco.

3.1. Creación

Las 11 agrupaciones cluster existentes en la actualidad en la CAPV se han creado o han sido incluidos en el Programa de Competitividad del Gobierno Vasco en la década de los 90. Sin embargo, el proceso de creación de algunos, especialmente en los sectores en los que ya existían con anterioridad asociaciones sectoriales (Máquina-herramienta, Telecomunicaciones, Electrodomésticos), fue

⁴ Tanto el documento como la síntesis aquí recogida se han elaborado a partir de la información facilitada por ACICAE, ACEDE, HEGAN, Puerto de Bilbao, AFM, ACLIMA, GAIA, Asociación Cluster de Papel, Foro Marítimo y la Agrupación Cluster de Conocimiento en gestión empresarial.

Cuadro n.º 1: Resumen de las características principales de las agrupaciones cluster de la CAPV

	Electrodo- méticos (Acide)	Máquina Herramienta (AHM)	Automodón (Acicac)	Puerto de Bilbao	Telecomu- nicaciones (Gala)	Medio ambiente (Adima)	Conocimiento	Energía	Aeronáutica (Hegan)	Industrias Marítimas	Papel
Creación	1992	1992	1993	1994	AIERV 1983, Cluster 1994	1995	1996	1996	1997	1997	1998
Nº socios	9	70	34	133	160	64	170	76	24	26	19
Empleo	10.000	4.800	9.882	4.300	7.900	2.888	n.d.	25.000	4.182	17.500	2.179
Facturación: M €	1.419 M €	713,8 M €	1.441 M €	260 M €	1.505 M €	695 M €	n.d.	10.000 M €	600 M €	981,4 M €	535 M €
Exportaciones: M € % ventas	692 M € (49%)	446,9 M € (63%)	1.297 M € (90%)	n.d.	490 M € (33%)	132 M € (19%)	n.d.	2.200 M € (22%)	n.d.	n.d.	257 M € (48%)
Peso en la economía vasca: % s/PIB	3% PIB	0,22% PIB	15,37% PIB	0,8% PIB	3,54% PIB	24% PIB 1,6% PIB	n.d.	30% PIB industrial	1,57% PIB 0,7% PIB Industrial	2,41% PIB	n.d.
Estructura administrativa	2	27	5	5	14	4	5	2 + 2 becarios	3	5	2
Plan estratégico	Si, para cada área.	para 3-4 años	Si	2001-2003	Plurianual, en tres áreas: tecnología, competitividad, internacionalización	Si	2002-04	hasta 2004	2002-2004	2002-2004	Si
Miden satisfacción socios	No hay ningún instrumento específico. Relación muy directa con los socios.	Consulta específica por servicio prestado y consulta general	Si	Encuestas acciones.	Modelo EFQM: clientes externos e internos.	Encuesta periódica	Foros de Intercambio de Conocimiento y Encuestas de Satisfacción en Jornadas	Permanencia e incremento del número de socios	Encuesta de satisfacción anual	Encuesta de satisfacción	Participación en actividades y encuesta específica

Datos correspondientes al año 2002, salvo en (*), que corresponden a 2001.
n.d.: información no disponible.

más rápido y se produjo en la primera mitad de la década de los 90. En otros casos, el proceso de constitución ha sido más complejo (Papel) o la idea de su creación surgió más tarde (Energía, Medio ambiente o Conocimiento en gestión empresarial), por lo que se crearon en la segunda mitad de los 90.

3.2. Actividades o criterios delimitadores de los clusters

Es habitual en la literatura de clusters distinguir entre clusters basados en una cadena de valor de la producción y clusters basados en otro tipo de interrelaciones (especialmente tecnología, habilidades...). Pues bien, la mayoría de agrupaciones cluster de la CAPV están basados en una cadena de valor de producción.

Los componentes de las agrupaciones cluster son en su mayoría empresas, pero en ellas participan también otras instituciones: la Administración (Gobierno Vasco, Diputaciones, Ayuntamientos,...), centros de formación, centros de investigación... En el documento «Información individualizada sobre las agrupaciones cluster de la CAPV» antes citado se recogen con mayor detalle los principales socios de cada una de las agrupaciones cluster.

Los requisitos para ser socio de una agrupación cluster son: pertenecer al sector que representa y realizar una aportación (cuota). Además, algunos exigen a sus socios que cumplan otra serie de requisitos. Por ejemplo, en la Asociación Cluster de Componentes de automoción se les exige cumplir unas características determinadas de facturación, homologación

de calidad y ser líderes en aspectos relevantes; en la de Medio ambiente, cumplir con el Plan medioambiental de ACLIMA y adherirse al compromiso de ACLIMA por el desarrollo sostenible; y en la de Electrodomésticos, aportar, además de la cuota correspondiente, una cantidad simbólica para participar en el capital de la Asociación Cluster.

3.3. Tamaño de las agrupaciones cluster

El tamaño de los clusters se puede analizar utilizando distintos indicadores: número de socios, empleo, facturación,... Si analizamos el tamaño de las agrupaciones cluster utilizando el empleo o la facturación, debemos tener en cuenta que algunos socios tienen plantas fuera de la CAPV, por lo que estaremos hablando siempre de aproximaciones. Por el número de socios, las cuatro mayores agrupaciones cluster son las de Componentes de automoción, Conocimiento en gestión empresarial, Telecomunicaciones y Puerto de Bilbao; y las menores, las de Electrodomésticos, Papel y Aeronáutica. Pero, en algunas agrupaciones cluster, por las características propias de sector, el tamaño medio de cada empresa es mayor, por lo que si tenemos en cuenta el empleo, la Agrupación Cluster de Electrodomésticos, por ejemplo, es una de las más grandes. Además, en casos como el de ACICAE, los socios principales toman decisiones y plantean acciones para todo el sector de automoción, por lo que el impacto de la agrupación cluster trasciende de sus propios socios.

Si comparamos estos datos con los de la encuesta del ENSR y de la base de

Harvard recogidos en Navarro (2003), podemos concluir que el tamaño medio de las agrupaciones cluster en la CAPV, tanto analizando el número de socios como analizando el empleo que representan, es menor que en otros lugares. En la CAPV no existe ninguna agrupación cluster que tenga más de 200 socios ni que represente más de 25.000 empleos.

3.4. Estructura administrativa de las agrupaciones cluster

En general, podemos decir que todas las agrupaciones cluster tienen una estructura administrativa reducida, aunque haya diferencias de unas a otras. La estructura administrativa suele estar compuesta por un director y algunos colaboradores que trabajan con la filosofía de que los principales actores del cluster son sus socios (empresas, universidades, centros tecnológicos...). El director se esfuerza para que la agrupación cluster sea un foro de encuentro para sus miembros y dinamiza las relaciones entre los socios. Junto con el equipo administrativo, se encarga de la gestión diaria y de representar a la agrupación cluster en las instancias oportunas. Cabe subrayar que en la gestión diaria se tiende a subcontratar todas aquellas actividades que se puedan externalizar (estudios de mercado...), con objeto de mantener una dimensión reducida. Por ejemplo, la Agrupación Cluster de Electrodomésticos, la de menor estructura, tiene un director y una secretaria, ésta última a media jornada. La agrupación cluster de mayor estructura es la de Máquina-herramienta, dado que hereda de su etapa previa a la constitución como asociación cluster la estructura de más

de una veintena de personas que tenía como asociación sectorial.

3.5. Objetivos y áreas de trabajo

La misión de la política de cluster es aumentar la competitividad de la economía vasca planteando los retos estratégicos en clave de cooperación. Por lo tanto, en general, podríamos decir que la misión de cada agrupación cluster es aumentar, mediante la cooperación, la competitividad de sus empresas asociadas y de los sectores que representan, para así contribuir a mejorar la competitividad de la economía vasca en su conjunto. Siendo esto así, en algunas agrupaciones cluster, como por ejemplo la de Medio ambiente, el objetivo supera el ámbito empresarial, puesto que se persigue la mejora del medio ambiente en la CAPV.

Como se ha citado anteriormente, para alcanzar el objetivo de la competitividad todas las agrupaciones cluster trabajan, por lo menos, en tres áreas: tecnología, calidad e internacionalización, tratando de impulsar en todas ellas acciones en cooperación. Dependiendo de las características de las actividades de los socios de las agrupaciones cluster, puede haber otras áreas de trabajo más específicas; por ejemplo, medio ambiente (Papel), formación (Máquina-herramienta y Telecomunicaciones, entre otros), normativa (Medio ambiente). En el caso de la Agrupación Cluster de Conocimiento las áreas de trabajo difieren de las anteriores y son las siguientes: internacional, transferencia de conocimiento y sensibilización. Cada agrupación cluster define sus objetivos en las áreas que considera

oportunas, y éstos se recogen en los planes anuales.

3.6. Relación de las agrupaciones cluster con sus socios

Además de la relación que cada agrupación cluster puede mantener con los socios de forma individual (por medio de consultas, peticiones de información...), las agrupaciones cluster tienen una Asamblea General, donde participan todos los socios y donde se elige la Junta Directiva, en la que también participan técnicos del Gobierno Vasco. Además, cada cluster tiene Comités Específicos (dependiendo del cluster puede haber desde 2 hasta 4 o 5 comités) definidos por la Junta Directiva, generalmente relacionados con las tres áreas de trabajo estratégicas arriba mencionadas (tecnología, calidad e internacionalización). Estos comités están formados por representantes de los socios relacionados con el área específica. Algunas agrupaciones cluster, más que a comités fijos de cada área, están tendiendo a la creación de comités específicos que surgen y desaparecen con un proyecto concreto. Así, en tales comités participan los representantes de los socios participantes en el proyecto concreto, ganando con ello en efectividad.

3.7. Relación entre las agrupaciones cluster

En las entrevistas realizadas a varios directores de agrupaciones cluster, hemos recogido que no hay un cauce formal establecido para la relación entre ellos, aunque existan relaciones informa-

les. Ellos mismos consideran que deberían tener mayor relación, porque así podrían aprender de las experiencias de los demás. En algunos casos, por las características del sector, existen relaciones con otras agrupaciones cluster. Por ejemplo, la de Máquina-herramienta mantiene relaciones más intensas con la de Automoción y la de Aeronáutica, dado que son clientes importantes del sector. De alguna manera, quien tiene toda la información centralizada es la Dirección de Calidad e Innovación en la Gestión, y es el personal de tal dirección quien informa a cada agrupación cluster de las actividades de los demás, pero sería deseable que tales flujos de comunicaciones tuvieran lugar también sin la intermediación del personal de Gobierno Vasco.

3.8. Colaboración Gobierno Vasco-agrupaciones cluster

Es de destacar que existe una estrecha relación entre la Consejería de Industria, Turismo y Comercio del Gobierno Vasco y cada agrupación cluster, dado que los técnicos verticales y horizontales del Gobierno Vasco asisten a todas las reuniones de cada agrupación cluster, de forma que al menos hay una persona del Gobierno Vasco que tiene la visión general de cada agrupación cluster y la visión horizontal de cada área de trabajo. Este conocimiento de los principales problemas y actividades de cada agrupación cluster, junto con el conocimiento de los objetivos de la política industrial del Gobierno Vasco, es una fuente importante, por un lado, de generación de propuestas y sugerencias para el diseño de la política industrial, y por otro, de orientación para las agrupaciones cluster.

3.9. Financiación de las agrupaciones cluster

Las agrupaciones cluster se financian con fondos públicos y privados.

Con las cuotas que pagan los socios de la agrupación cluster, que suele tener una parte variable en función del tamaño de la empresa, se financia el 40% de los gastos internos y el 50% de los externos. Esta cuota tiende a ser mayor en los agrupaciones cluster que tienen menos socios. El resto, es decir el 60% de los gastos internos y el 50% de los externos, se financia mediante la política de clusters del Gobierno Vasco, por medio de los convenios que firma cada agrupación cluster.

Lo anterior no impide que los proyectos que se generan en las agrupaciones cluster tengan otras posibilidades de financiación, a través de programas públicos existentes en el área de tecnología, calidad, internacionalización... siempre que cumplan las condiciones establecidas en las políticas diseñadas en cada caso. Por lo tanto, cada proyecto, dependiendo de sus características, puede tener sus propios mecanismos de financiación y el porcentaje de financiación pública depende del tipo de proyecto concreto.

4. PRINCIPIOS Y ORIENTACIONES DE LAS POLÍTICAS DE CLUSTERS: UNA PRIMERA VALORACIÓN DEL CASO DE LA CAPV

El papel del sector público en el desarrollo de las economías regionales y en el equilibrio en las responsabilidades del sec-

tor público y privado ha tenido una importante reformulación en la última década. En ello han incidido tres tendencias claves que se han dado en las políticas europeas: la descentralización de las responsabilidades políticas hacia niveles sub-nacionales, el cambio del enfoque de la intervención del sector público hacia aproximaciones más sistémicas del desarrollo y la mayor involucreción del sector privado en el diseño e implantación de las políticas. Las políticas de desarrollo de los cluster, que han proliferado durante la última década, se pueden entender como una extensión de estas tendencias. Como indican Roelandt *et al.* (1999), como fundamento de la política de clusters están fallos del mercado (su funcionamiento ineficiente o los fallos de información), fallos de sistema (limitada interacción entre los actores en los sistemas de innovación, desacoplamiento institucional entre infraestructuras de conocimiento públicas y necesidades del mercado y ausencia de clientes exigentes) y fallos del gobierno.

La utilización de los clusters como instrumento de política económica no se ha extendido sólo a Europa Occidental y Norte América, sino también a países menos desarrollados. Así, la política de clusters ha sido promovida por organizaciones internacionales tales como la Comisión Europea, la OCDE y UNIDO e incluso ha propiciado que las regiones interesadas en impulsar el desarrollo de los clusters se asocien, como en el caso de los Institutos de Competitividad y los Clubs franceses e italianos de los distritos industriales.

Dada esta profusión de las iniciativas de políticas de clusters, es cada vez mayor el interés por conocer los factores que hacen que éstas sean exitosas. En

este contexto, varias organizaciones han querido abordar estudios sobre las mejores prácticas en la política de clusters. Destacan entre ellos:

—El Centro de Investigación de Políticas Europeas, que en el año 2000, junto con la Universidad de Strathclyde, llevó a cabo el proyecto Euro-Cluster. Financiado por varias organizaciones de desarrollo regional europeas, este proyecto pretendía identificar y entender los factores clave del diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas de desarrollo de clusters exitosas. Fue liderado por Philip Raines y se basó en estudios de casos llevados a cabo en siete regiones europeas: Escocia (Reino Unido), Este de Suecia, Limburgo (Países Bajos), País Vasco (España), Renania del Norte-Westfalia (Alemania), Tampere (Finlandia) y Valle de Arve (Francia).

—El estudio patrocinado por la Comisión Europea y realizado por el ENSR en el año 2002 sobre los Clusters Regionales en Europa que analiza, entre otros aspectos, las mejores prácticas de las políticas de desarrollo de clusters.

—Los estudios llevados a cabo desde la OCDE, bien por los grupos de trabajo específicos sobre clusters (véanse, en particular, «Boosting Innovation: The cluster approach» e «Innovative clusters. Drivers of National Innovation Systems») así como en varios workshops organizados por la misma institución (véase especialmente «Local partnership, clusters and SME globalisation»).

A partir, fundamentalmente, de estos estudios, hemos fijado, sin pretensión de exhaustividad, una serie de características que debería tener una política de clusters para ser exitosa. A continuación, hemos realizado una primera valoración y

reflexión del grado en que la política de clusters de la CAPV se adecúa a cada uno de estos principios.

Para la ordenación de los principios o guías para una política de clusters exitosa iremos analizando las fases de lo que suele denominarse ciclo de vida o desarrollo de una política de cluster: identificación y selección de los clusters, diseño de la política, implementación, y seguimiento y evaluación. La fase de identificación y selección consiste en el análisis de los clusters existentes en la economía local y su potencial para desarrollarlos y en la elección de los clusters en que se va a centrar la política. En la fase de diseño hay que fijar los objetivos de la política, establecer los programas y medidas individuales y el reparto de responsabilidades en el lanzamiento de la misma. La fase de implantación debe tener en cuenta las medidas de política y el sistema de implantación. La última fase comprende el seguimiento y la evaluación de la política.

4.1. Identificación y selección de los clusters

P1: No se puede ni se debe intentar crear clusters de la nada o donde no existan unas condiciones iniciales. El papel del Gobierno debe ser de apoyo a los clusters existentes o emergentes.

P2: El análisis para identificar los clusters debe combinar el análisis de los indicadores cuantitativos y los métodos cualitativos basados en la opinión de los expertos que conozcan las fortalezas de la economía local⁵.

⁵ Véase Porter (1998).

P3: Si bien la literatura no se pone totalmente de acuerdo sobre si se debe prestar atención a todos los clusters existentes o emergentes o seleccionar algunos, en lo que sí coincide es en que, en caso de optar por priorizar entre los clusters identificados, resulta crucial la existencia de un núcleo organizado de actores en el cluster para posibilitar procesos de abajo a arriba y en que la selección final debe tener una cartera de clusters diversos que permitan una disminución del riesgo.

Analizando cómo se han aplicado los dos primeros principios en el caso de la CAPV, cabe señalar que el estudio de Monitor Company realizado en 1990-91 propuso una lista inicial de clusters prioritarios: Máquina-herramienta, Electrodomésticos, Acero de valor añadido, Forestal, Ocio y viaje y Vino de la Rioja. Esta lista de clusters prioritarios, según la opinión de las empresas y las instituciones de la región, no reflejaba del todo las fortalezas económicas de la CAPV: en parte, porque uno de los criterios cuantitativos para definir la fortaleza de los clusters era su fuerte enfoque exportador, sin considerar que podía haber actividades relevantes de la economía vasca que atendían mayoritariamente al mercado local; y, en parte, porque el sistema de clasificación sectorial utilizado para el análisis no permitía detectar algunos clusters, como por ejemplo el de Componentes de automoción, por clasificar las empresas según el material que utilizaban y no según el destino del producto final. Por ello, aunque se aceptaron los principios utilizados en el estudio de Monitor Company, se inició un proceso de diálogo para ajustar mejor los clusters potenciales identificados a las prioridades y percepciones

regionales. Así, de la lista de Monitor Company se mantuvieron Máquina-herramienta, Electrodomésticos y Acero de valor añadido, y se fueron añadiendo Papel, Aeronáutica, Componentes de automoción, Telecomunicaciones, Puerto de Bilbao, Energía, Medio ambiente y Conocimiento en gestión empresarial. Puesto que el análisis cuantitativo fue completado con el proceso de diálogo iniciado podemos afirmar que la política de clusters de la CAPV se ha basado fundamentalmente en los clusters existentes o emergentes.

En la CAPV, la selección de los clusters prioritarios se realizó inicialmente de arriba hacia abajo. Pero nada más identificar los clusters, el Gobierno Vasco requirió una activa participación de los agentes implicados en cada cluster. Ésta fue una tarea relativamente sencilla, porque en varios de los clusters identificados y seleccionados como prioritarios ya existía un núcleo organizado de actores, al haber existido un cierto asociacionismo en el sector: Máquina-herramienta, Telecomunicaciones, Electrodomésticos, Puerto de Bilbao...

El Gobierno Vasco facilitó una metodología estándar a los grupos seleccionados para llevar adelante la idea del cluster y dejó en manos de cada cluster la decisión de seguir adelante. Este traspaso de la responsabilidad de llevar adelante el cluster al sector privado resultó crucial en los clusters que al final fueron seleccionados para la política, puesto que los grupos industriales relevantes se comprometieron a dedicar recursos a la iniciativa y contribuir a la financiación de la política; si esto no hubiera sido así, la política de clusters no habría tenido ninguna base y hubiera sido abandonada.

De hecho, donde los participantes potenciales no quisieron hacerse responsables de la iniciativa, el cluster no se formalizó. Éste fue, precisamente, el caso del Acero del valor añadido y también el del Papel en una primera fase⁶.

En los clusters que se han constituido formalmente con posterioridad no ha habido una selección previa por parte del Gobierno Vasco, puesto que los clusters potenciales, aun no figurando entre los clusters definidos inicialmente como prioritarios que presentaron una propuesta seria, se incluyeron en la política con el mismo apoyo que el resto de los clusters. Este es el caso de la Agrupación del Cluster de Conocimiento en gestión empresarial, de la Asociación Cluster de Industrias de Medio ambiente y de la Asociación Cluster de Energía. Así, aunque en la política de clusters de la CAPV en sus inicios se realizó un proceso de selección a partir del estudio de competitividad realizado, en los clusters que se han ido constituyendo formalmente con posterioridad, su selección no ha estado basada en un estudio más amplio sobre su contribución a la competitividad de nuestra economía. Sería conveniente desarrollar periódicamente este tipo de estudios, de forma que se puedan detectar futuros clusters.

Sobre el portafolio de las agrupaciones cluster de la CAPV cabe decir que se trata de clusters basados en la cadena de valor; y que se combinan tanto clusters

tradicionales (Máquina-herramienta) como clusters de sectores más emergentes (Medio ambiente).

4.2. Diseño de la política de clusters

P4: La política de los clusters debería esencialmente animar el comportamiento en cooperación y de funcionamiento en red entre las empresas, así como facilitar el abastecimiento de servicios más adaptados a los agentes del cluster, por lo que debería ser el sector privado quien liderase las iniciativas de desarrollo del cluster.

P5: Para llegar a la creación de grupos en cooperación conviene, mediante análisis y datos, tratar de convencer a los agentes de la importancia de abordar los proyectos en cooperación que puedan resultar relevantes para la competitividad de los socios. Inicialmente, para que los participantes en los proyectos se vayan conociendo y puedan trabajar con confianza, es conveniente plantear proyectos en colaboración sin mucho riesgo y con resultados visibles y rápidos.

La misión de la política de clusters de la CAPV es la mejora de la competitividad planteando los retos estratégicos en cooperación. Para llegar a responder a los retos en cooperación, comienzan por acciones más básicas, como captar y difundir información estratégica para posteriormente llegar a identificar sinergias y a evaluarlas y ordenarlas. El objetivo final sería crear grupos en cooperación (véase Gráfico n.º 1). Cada agrupación cluster tiene también como misión la mejora de la competitividad mediante la cooperación. Por ello, el director de cada agrupación cluster procura impulsar la cooperación

⁶ Cabría señalar que es probable que en la decisión de los grupos relevantes de empresas de cada cluster no sólo incidieran criterios económicos, sino también el impacto de su decisión en las posibilidades de poder contar en el futuro con apoyo público en algunas áreas.

entre sus agentes, ejerciendo de catalizador y facilitador. Se consigue captar y difundir información estratégica y hasta pueden llegar a identificar las sinergias, evaluarlas y ordenarlas; pero, en opinión de personas implicadas en este proceso, muchas veces resulta difícil llegar a crear grupos en cooperación, dado que ello requiere un alto grado de confianza entre los socios, cuyo proceso de generación es relativamente largo en el tiempo.

Inicialmente, el Gobierno Vasco fue quien lideró la política de clusters de la CAPV, pero desde el principio tenía claro que la política de cluster no tendría éxito si el sector privado no asumía una parte importante de responsabilidad. Por eso, enseguida se impulsó la creación de grupos de trabajo de cada cluster, a quienes se encomendó la definición de las prioridades y los planes de acción de cada cluster. En estos grupos de trabajo participaron representantes de empresas, centros de formación, centros tecnológicos y también un representante del Gobierno Vasco. El grupo lo presidía una persona elegida entre el Gobierno Vasco y los agentes implicados. En muchos casos, de este grupo inicial se crearon grupos de trabajo por áreas. Cada grupo definió su plan estratégico general que se discutió con el Departamento de Industria del Gobierno Vasco. La negociación de este plan se materializaba después en un acuerdo contractual o convenio entre la agrupación cluster y el Departamento de Industria, con una implicación de coste bastante limitado para el Gobierno Vasco. Con tal aportación, la estructura de cada agrupación cluster ha de ser muy reducida, salvo en aquellas que se basaron en asociaciones previamente existentes. Así, los directores de cada agrupación cluster ejercen de animadores,

creando identidad y representando al cluster, generando confianza, ... pero los proyectos en cooperación son liderados por el sector privado.

Sobre el abastecimiento de servicios más adaptados a las necesidades de cada cluster, cabe señalar que, aunque en la misión de la política de clusters de la CAPV no se recoge explícitamente, en la práctica también se facilita el abastecimiento de estos servicios. En muchas agrupaciones cluster participan, en mayor o menor medida, centros de formación adaptados a las necesidades del sector: el Instituto de Máquina-herramienta en el caso de AFM, la Escuela de Papel en el caso de la Asociación Cluster del Papel, el Centro Universitario de la Automoción en el caso de ACICAE... Además, dada la coordinación existente en la Dirección de Calidad e Innovación en la Gestión entre las áreas de calidad, internacionalización, innovación..., las políticas que se diseñen desde estas áreas tienen mayores probabilidades de ser programas más integrados entre sí y más adaptados a las necesidades de los clusters.

Aunque en algunas agrupaciones cluster de la CAPV se están realizando esfuerzos por presentar casos parecidos y cercanos a los proyectos que se pretenden abordar o se ha invitado a expertos en materias sobre las que los socios habían mostrado interés, creemos que en este aspecto hay numerosas oportunidades de mejora, en las que podrían estar implicados tanto cada una de las agrupaciones clusters, como otras instituciones más especializadas en análisis e investigaciones, como universidades y consultorías. Tales instituciones también podrían colaborar en la realización de análisis y la recogida y presentación de datos que

cuantifiquen de alguna manera las ventajas que supone participar en un proyecto determinado.

Sobre la conveniencia de empezar por proyectos de bajo riesgo y resultados rápidos, si bien la Dirección de Calidad e Innovación en la Gestión y las asociaciones clusters han fijado como objetivo llegar a abordar proyectos de cooperación, también son conscientes de la dificultad de llegar a estos retos estratégicos y por lo tanto, también se valoran otros proyectos más sencillos, que ayuden a crear relaciones de mayor confianza tanto entre las empresas como entre las empresas y otras instituciones que pueden servirles de apoyo, como los centros tecnológicos. Por ejemplo, en la Asociación Cluster del Papel se ha realizado un proyecto sobre valoración de todos, interesante para las empresas del sector. A pesar de que estas empresas son competidoras, se ha realizado un esfuerzo por buscar puntos de interés comunes. Existen otros proyectos similares por ejemplo en el de Electrodomésticos.

4.3. Implantación de la política de clusters

P6: No hay unas políticas de clusters generales válidas para todos los entornos. Por lo tanto, las políticas de clusters y los programas derivados de ellas tienen que adaptarse al entorno concreto en que se aplican, respondiendo así a la realidad económica y social local y a la de cada cluster.

P7: Una política de cluster global debe contemplar medidas que crean comunidad (crean identidad y la proyectan), medidas que crean relaciones y proyectos, medidas para generar recursos co-

munes y medidas que atacan fallos del sistema⁷.

P8: Conviene encajar la política de clusters en las estructuras existentes y dar oportunidad para una mayor integración de las distintas áreas de política. Para esta integración de las políticas conviene que haya una entidad supervisora.

En el caso de la CAPV, una primera adaptación al entorno se realizó ya desde los análisis iniciales, cuando se contrastó la propuesta de Monitor Company con diferentes grupos de trabajo para llegar a definir los clusters existentes. Además, los convenios que anualmente firma cada una de las agrupaciones cluster con el Gobierno Vasco ofrecen la posibilidad de responder a la realidad concreta de cada cluster: los objetivos y acciones anuales se adaptan a las necesidades del momento. El Gobierno Vasco propuso en su día tres grandes retos estratégicos a los que deben responder todos los clusters; a saber, internacionalización, calidad y tecnología. Pero cada sector tiene sus peculiaridades y así, las agrupaciones cluster pueden ampliar tales áreas estratégicas, con otros intereses importantes para sus asociados. Tal como se ha mencionado en la descripción de las agrupaciones cluster, en algunos de ellos existen comités o grupos de trabajo más específicos.

En el caso de la CAPV, entre las medidas para crear comunidad se pueden destacar las reuniones, encuentros, foros... que organizan las asociaciones cluster para sus asociados. En estas reuniones, que muchas veces se organizan por áreas, se pueden llegar a identificar

⁷ Véase, para más detalles, Raines (2000).

problemas y oportunidades comunes, buscar soluciones conjuntas y desarrollar un mayor sentido de pertenencia al cluster. Sin embargo, en opinión de algunos directores de agrupaciones cluster, las reuniones de los comités de las distintas áreas han resultado a menudo muy forzadas, por lo que, por efectividad, se ha tendido a hacer reuniones más frecuentes para cada proyecto específico y a reunirse los comités de área con menor frecuencia. De todas formas, dado que cada agrupación cluster tiene que elaborar un plan estratégico que recoja su reflexión estratégica y sus objetivos y acciones para cada una de las áreas, es imprescindible que los comités de área se reúnan. Tanto las reuniones por proyectos como las de reflexión estratégica abordados en cada comité pueden ser un instrumento para creación de comunidad y para su proyección.

Es de destacar también que todas las agrupaciones cluster de la CAPV tienen su página web, muchos de ellos publican revistas, como por ejemplo «Energía Berria» donde se recogen las actividades más importantes de la Asociación Cluster de Energía o «Gestión Empresarial», boletín informativo trimestral de la Agrupación Cluster de Conocimiento. Adicionalmente, son también bastante habituales los trabajos más específicos y de mayor profundidad realizados por las agrupaciones cluster con objeto de dar respuesta a las necesidades de los socios, como por ejemplo, estudios sobre las tendencias del sector, apoyo para la formación... Con todo ello, no sólo se da respuesta al objetivo de comunicación y de proyección del cluster en el exterior, sino que también se ayuda a generar el sentido de identidad. Sin embargo, hemos de-

tectado que las agrupaciones cluster de la CAPV son en general poco conocidos y pocas veces han sido objeto de estudio. Así, aparte de las publicaciones *Programa de Competitividad 1 y 2* citados en la bibliografía, no hemos encontrado estudios que analicen los clusters en su conjunto y la política de clusters de la CAPV.

Como medidas que crean vínculos y proyectos conjuntos, cabe decir que todas estas actividades que van generando comunidad pueden constituirse en un paso inicial que dé lugar a proyectos específicos que se abordan por parte de los miembros en ellos interesados. En este sentido, en varios clusters se han planteado proyectos interesantes y de envergadura importante, ligados a la internacionalización y a la tecnología. Además de las posibilidades que los distintos encuentros entre los asociados puedan generar para los proyectos conjuntos, también desde la dirección de cada agrupación cluster se han solido proponer proyectos atractivos. Es decir, los proyectos surgen tanto de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba.

Por último, sobre las medidas para la generación de recursos comunes —tales como acceso a información clave para el negocio, infraestructuras específicas, transferencia de tecnología, formación en habilidades a la medida...—, es de destacar que en las agrupaciones cluster de la CAPV se han identificado numerosos ejemplos de tales medidas para su generación, medidas que suponen ventajas competitivas comunes para los miembros del cluster, difícilmente accesibles de forma individual. Por ejemplo, en la Asociación Cluster de Papel se facilita información sobre la regulación medioambiental que deben cum-

plir las empresas, se quieren adaptar los ciclos formativos de la Escuela de Papel a las necesidades de formación de las empresas del cluster... También se han detectado ejemplos en que se aprecia que la política de clusters ha permitido atacar algunos fallos del sistema: por ejemplo, evitar duplicidades (en formación, en organización de misiones comerciales...). En otros casos, la agrupación cluster ha ejercido el papel de facilitador de relaciones entre empresas y centros tecnológicos, para poder desarrollar proyectos importantes para el futuro de las empresas, pero que quedan relegados en el día a día. Así, las empresas de la Agrupación Cluster de Electrodomésticos tienen un proyecto conjunto con un centro tecnológico para analizar el proceso físico-químico de limpieza o los materiales con futuro para la producción de electrodomésticos.

El sistema existente en la CAPV permite cierta integración de las políticas. Dentro de la Dirección de Innovación y Calidad en la Gestión, el equipo responsable de la política de clusters ejerce la labor de supervisor general y es quien se encarga de negociar los convenios anuales con cada agrupación cluster y de hacer el seguimiento de cada uno. Se realiza un esfuerzo de integración de las áreas de calidad, tecnología e innovación e internacionalización desde la perspectiva de los cluster, dado que personas de estos departamentos acuden como técnicos horizontales o verticales a las reuniones de las agrupaciones cluster. El hecho de que estos técnicos pertenezcan al mismo departamento facilita la coordinación de las áreas citadas, aunque cabría ampliar esta coordinación a otras áreas de interés que pertenecen a otros departamentos, por ejemplo, para gestionar el área

de formación. Parece que está en el ánimo de los responsables de la política de clusters salvar esta deficiencia, por lo que hemos podido conocer del planteamiento de creación de una nueva Agrupación Cluster, la de Industria Audiovisual⁸.

Para la aplicación de la política en cada cluster, en el caso de la CAPV, desde el sector privado se han creado estructuras adicionales, aunque la estructura creada en la mayoría de los casos ha sido mínima (un director y una o dos personas de apoyo en cada agrupación cluster). En agrupaciones cluster creadas a partir de asociaciones sectoriales existentes, se ha aprovechado, por lo menos en parte, la estructura ya existente, tal como se ha citado anteriormente. Estas estructuras se encargan de la gestión de cada agrupación cluster.

4.4. Seguimiento y evaluación de la política de clusters

P9: La política de clusters debe ser sometida a evaluación, a pesar de la particular dificultad para ello existente⁹.

⁸ La propuesta de creación de esta nueva Agrupación Cluster se recoge en el Libro Blanco del Sector Audiovisual en la CAPV presentado recientemente. La Agrupación Cluster reunirá al conjunto de los agentes del sector y en su desarrollo colaborarán el Departamento de Industria, Comercio y Turismo y el Departamento de Cultura.

⁹ Además de no existir acuerdo sobre qué se entiende por éxito de dicha política, hay que considerar que las políticas de cluster son relativamente nuevas, se definen muchas veces de forma muy amplia y el incentivo para definir un procedimiento para su evaluación no es grande, dado el ahorro financiero que la política de clusters ha supuesto para el sector público y los escasos recursos que normalmente consume. Todo ello hace que la evaluación y el control de las políticas de cluster haya sido, en todos lugares, muy escasa.

En el caso de la CAPV, el mismo sistema supone en cierta medida una auto-evaluación, donde la continua participación de los socios en las distintas actividades de los clusters es una evidencia de su valor. Sin embargo, aunque existe la valoración de las acciones particulares desarrolladas en el seno de cada agrupación cluster y también existe un control por parte del Gobierno Vasco del gasto público destinado a cada agrupación cluster mediante la revisión anual de los convenios, no existe una evaluación de la relación entre las actividades de cada agrupación cluster y su impacto, es decir, del éxito de la agrupación en el alcance de su objetivo final, a saber, mejorar la competitividad de la economía vasca planteando los retos estratégicos en cooperación. Creemos que, a pesar de su dificultad, esta tarea es una asignatura pendiente que habría que abordar y en la que podrían colaborar otros agentes externos a los clusters.

5. CONCLUSIONES

Tras este primer análisis, nuestra valoración sobre la política de clusters de la CAPV es positiva, dado que consideramos que con una inversión relativamente reducida (en torno a 2 millones de euros en 2003) se generan mecanismos para el diálogo y la cooperación en áreas estratégicas entre distintos agentes de la CAPV (empresas, universidades, sector público...). La literatura sobre la cooperación coincide en afirmar que ésta permite a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas, aumentar su capacidad para competir, puesto que, mediante una mayor cooperación, pueden superar las barreras que tienen en aspectos rele-

vantes como la innovación y la internacionalización. Aunque resulta muy difícil (si no imposible) cuantificar el impacto que tiene en la competitividad de las empresas vascas el mayor grado de cooperación que haya podido resultar de la política de clusters, teniendo en cuenta la literatura existente sobre el tema y las valoraciones obtenidas a lo largo de este estudio, nos atrevemos a afirmar que la política de clusters de la CAPV ha tenido un impacto positivo en la competitividad de nuestra economía. Creemos que este impacto positivo no sólo ha sido debido a una mayor cooperación entre las empresas de un cluster. En nuestra opinión, en este impacto positivo resulta fundamental la mayor adaptación de las políticas públicas a las necesidades que tienen nuestras empresas para el impulso de su competitividad y el conocimiento por parte de las empresas de dichas políticas, factores ambos que se ven facilitados por la política de clusters de la CAPV.

Adicionalmente a esta valoración general, teniendo en cuenta que los estudios muestran que, aunque el sector público no puede crear clusters puede jugar un papel muy importante acelerando el proceso de su creación¹⁰, en este apartado de conclusiones, vamos a intentar manifestar algunos de los retos a los que, a nuestro parecer, tiene que responder la política de clusters de la CAPV.

En primer lugar, como se ha citado anteriormente, creemos que gracias a que el análisis cuantitativo para la identificación de los clusters se completó con el

¹⁰ Como se concluye en Taylor & Raines (2001), donde se compara la política de clusters de Escocia y la del País Vasco.

proceso de diálogo entre los distintos agentes implicados y a que los clusters que presentan un plan sólido —aunque inicialmente no fueran definidos como prioritarios— reciben el mismo apoyo que el resto de los clusters, la política de clusters de la CAPV está basada en cierta medida en clusters existentes o emergentes. Sin embargo, teniendo en cuenta que el entorno actual es muy cambiante y la estructura económica de la CAPV también tiene que ir adaptándose al mismo, conviene que, además de estar abiertos a considerar nuevas propuestas de apoyo a otros clusters que puedan surgir desde abajo (algo que ya se hizo anteriormente, dado que existen hoy clusters que no fueron definidos como prioritarios al principio) cada cierto tiempo se haga un análisis para detectar si pudiera haber nuevos clusters (posibles futuros clusters que se están planteando son el socio-sanitario, la industria audiovisual y biotecnología) y para ver las relaciones que pueda haber entre los existentes (que podrían llevar a reformular los clusters existentes o a generar nuevos espacios de colaboración entre ellos). Para realizar este análisis es muy importante no limitarse a los estudios cuantitativos, sino contar también con la opinión de expertos en economía vasca, teniendo en cuenta las dificultades ya comentadas en este trabajo para que mediante los análisis cuantitativos se puedan llegar a detectar los clusters. Para dar respuesta a estas dificultades, en algunos países como Dinamarca están llevando a cabo un proceso de reclasificación sectorial en su sistema estadístico con objeto, por ejemplo, de que los clusters puedan ser mejor detectados por las fuentes de datos oficiales.

En segundo lugar, aunque es cierto que la creación de grupos en cooperación resulta muchas veces complicada, por el proceso previo de generación de confianza y convencimiento del interés del proyecto que requiere, es importante asegurarse de que tal proceso previo de generación de confianza se está produciendo, es decir, que, una vez asentadas las bases, se está recorriendo el camino hacia la cúspide de la pirámide mostrada en la Gráfico n.º 1, de forma que no nos encontremos con que pasado un periodo razonable de tiempo no se llegan a plantear retos estratégicos en cooperación. Para lograr este objetivo, es fundamental cuidar el proceso de implantación de la política de clusters. La forma de implantación de la política en la CAPV, basada en la interrelación generada mediante técnicos verticales y horizontales entre la Dirección de Calidad e Innovación en la Gestión y las agrupaciones cluster supone para ello una ventaja, dado que permite detectar las necesidades o servicios (tanto a nivel de distintas áreas de trabajo estratégicas como a nivel de clusters) y analizar cómo se les puede dar respuesta (qué servicios requiere ello desde el sector público y cómo se tienen que coordinar las distintas políticas, qué deben hacer los coordinadores y los socios de los clusters para dar respuesta a ello...). Además, en las medidas que se puedan adoptar para la creación de comunidad, de relaciones y de proyectos conjuntos es muy importante aprender de iniciativas de otras agrupaciones cluster y buscar nuevas fórmulas creativas que permitan avanzar en proyectos en cooperación.

Por último, conocidos los problemas metodológicos existentes para el seguimiento y la evaluación de la política de

los clusters, se tiende más a evaluar la eficiencia en la implantación de estas políticas que su efectividad o impacto. Sin embargo, a pesar de las dificultades existentes, como ya hemos señalado, conviene hacer un esfuerzo para evaluar también la efectividad de estas políticas. Precisamente en este aspecto encontramos la mayor deficiencia en el caso de la política de clusters de la CAPV. Para poder superar esta deficiencia, Raines (2000), concluye que lo fundamental es analizar la actividad del cluster y demostrar que ésta se relaciona con un mayor desarrollo económico, aunque no se llegue a cuantificar este impacto por la cantidad de recursos que requeriría esta evaluación. Así, la actividad del propio cluster se puede medir analizando sus principales características: su competitivi-

dad internacional, las relaciones entre los miembros del clusters y los recursos comunes de su ventaja competitiva. En cambio, para relacionar la actividad de los clusters con un mayor desarrollo económico Raines (2000) recomienda diferenciar las actividades que crean comunidad, las que crean relaciones o proyectos conjuntos y las que suponen compartir recursos comunes. Estas recomendaciones de Raines pueden resultar válidas para empezar a diseñar una metodología que ayude a evaluar el impacto de las agrupaciones cluster en la CAPV.

Éste y otros retos a los que nos hemos referido a lo largo de este trabajo deberían abordar, desde la corresponsabilidad, todos los agentes implicados en mayor o menor medida en la política de clusters.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANGUREN, M.J.; LARREA, M.; NAVARRO, I. y NAVARRO, M. (2003): *Cluster versus spatial network supporting policies: learning from experience in the Basque Country*, ponencia presentada en el Workshop on clusters and spatial networks, Universidad Rovira i Virgili (Reus). Disponible en www.fcee.urv.es/departaments/economia/recerca/grit/Catala/web/activitats/Papers.htm
- ARBONIES, A.L. y MOSO, M. (2002): «Basque Country: the knowledge cluster», *Journal of Knowledge Management*, vol. 6, n.º 4, pp. 347-355.
- AZUA, J. (2000): *Alianzas cooperativas para la nueva economía. Empresas, Gobiernos y Regiones Innovadoras*. McGraw-Hill, Madrid.
- BOEKHOLT, P. y THURIAUX, B. (1999): «Public Policies to Facilitate Clusters: Background, Rationale and Policy Practices in International Perspective» en el estudio de la OCDE (1999): *Boosting Innovation: The cluster Approach*. OECD Proceedings, Paris.
- BROWN, R. (2000): «Cluster Dynamics in Theory and Practice with Application to Scotland». *Regional and Industrial Policy Research paper*, n.º 38. European Policies Research Centre. University of Strathclyde. Glasgow, Reino Unido.
- ENRIGHT, M. y FFWCS-WILLIAMS, I. (2000): «Local Partnership, Clusters and SME Globalisation», prepared in conjunction with and under the guidance of the Local Economic and Employment Development Programme (LEED) of the OECD Territorial Development Service. Workshop paper.
- EURO-CLUSTER: FINAL REPORT (2000). *European Policies Research Centre*. University of Strathclyde. Glasgow, Reino Unido.
- FERNÁNDEZ, F. J. y otros (2002): *Impacto económico del sector marítimo vasco*. Instituto de Economía Pública. Bilbao.
- GALVEZ, C. y GONZÁLEZ, A. M. (2002): «Actividad innovadora del sector aeronáutico y sus efectos dinamizadores sobre la estructura industrial vasca», *Ekonomiaz*, n.º 50, pp. 278-300.
- GOBIERNO VASCO (1991): *Política Industrial: Marco General de Actuación 1991-1995*. Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (1994): *Una visión para el futuro*. Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO Departamento de Industria, Comercio y Turismo (2000): «Orden del 28 de noviembre de 2000», *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 235.
- ISAKSEN, A. y HAUGE, E. (2002): *Regional Clusters in Europe*. Observatory of European SMEs 2002, n.º 3. Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- LAGENDIJK, A. (1999): *Good Practices in Cluster Development Initiatives: A Summary of an ADAPT Funded Analysis of Cluster Initiatives*, CIURDS, University of Newcastle Upon Tyne.
- MONITOR COMPANY (1991): «La ventaja competitiva de Euskadi. Fase I: Identificación del potencial de competitividad». *Ekonomiaz*, n.º 21, pp. 156-209.
- NAVARRO, M. (2001): *El análisis y la política de clusters*. Documento de trabajo, n.º 27. Instituto de análisis industrial y financiero. Madrid.
- NAVARRO, M. (2003): «Análisis y Políticas de Clusters: teoría y realidad», *Ekonomiaz* (en este mismo número).
- OCDE (1999): *Boosting Innovation: The cluster Approach*. OECD Proceedings, Paris.
- PORTER, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York.
- PORTER, M. (1998): Clusters and the New Economics of Competition, *Harvard Business Review*, November-December, pp. 77-90.
- PORTER, M. (2003): «The Basque Country: Strategy for Economic Development», *Harvard Business School*.
- PROGRAMA DE COMPETITIVIDAD. *Boletín Informativo sobre los Clusters del País Vasco*. N.º 1 y 2 (1997 y 1998).
- RAINES, P. (2000): «Developing Cluster Policies in Seven European Regions», *Regional and Industrial Policy Research paper*, n.º 42. European Policies Research Centre. University of Strathclyde. Glasgow, Reino Unido.
- RAINES, P. (2001): «The Cluster Approach and the Dynamics of Regional Policy-Making», *Regional and Industrial Policy Research paper*, n.º 47. European Policies Research Centre. University of Strathclyde. Glasgow, Reino Unido.
- ROELANDT, T.J.A. y HERTOOG, P. (1999): «Cluster analysis and cluster-based policy making: the state of the art» en el estudio de la OCDE (1999): *Boosting Innovation: The cluster Approach*. OECD Proceedings, Paris.
- TAYLOR, S. y RAINES, P. (2001): «Learning To Let Go: The Role of the Public Sector in Cluster Building in the Basque Country and Scotland. Developing Cluster Policies in Seven European Regions»,

Regional and Industrial Policy Research paper, n.º 48. European Policies Research Centre. University of Strathclyde. Glasgow, Reino Unido.

Páginas webs de los Clusters de la CAPV:

www.acede.es (Agrupación Cluster de Electrodomésticos)

www.acicae.es (Asociación Cluster de Componentes de automoción)

www.aclima.net (Asociación Cluster de Industrias de Medio ambiente)

www.afm.es (Asociación Cluster de Máquina-herramienta)

www.clusterconocimiento.com (Agrupación Cluster de Conocimiento en gestión)

www.clustenergia.com (Asociación Cluster de Energía)

www.clusterpapel.com (Asociación Cluster del Papel)

www.foromaritimovasco.com (Agrupación de Industrias Marítimas)

www.gaia.es (Asociación Cluster de Telecomunicaciones)

www.hegan.com (Asociación Cluster de Aeronáutica y Espacio)

www.uniporbilbao.es (Asociación Cluster del Puerto de Bilbao).