Orkestra
INSTITUTO VASCO DE COMPETITIVIDAD

Serie
Clústeres, Desarrollo Regional
e Innovación

Evaluación de políticas clúster

El caso del País Vasco

Cristina Aragón / Mari Jose Aranguren / Cristina Iturrioz (Coords.)



Deusto
Publicaciones
Universidad de Deusto

Evaluación de políticas clúster

El caso del País Vasco

Evaluación de políticas clúster

El caso del País Vasco

Cristina Aragón
Mari Jose Aranguren
Cristina Iturrioz
(Coords.)

2010
Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad
Fundación Deusto

Serie Clústeres, Desarrollo Regional e Innovación

Autores

Mari Jose Aranguren Querejeta, es directora de la Cátedra de Territorio, Innovación y Clústeres en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, profesora titular del Departamento de Economía de ESTE-Universidad de Deusto e investigadora del equipo de investigación «Competitividad Empresarial y Desarrollo Económico» de la Universidad de Deusto.

Cristina Aragón Amonarriz es responsable del Área Departamental de Estrategia y Sistemas de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Deusto, coordinadora del Máster de Especialidad en Dirección Estratégica, responsable de la Cátedra de Empresa Familiar Fundación Antonio Aranzabal-Universidad de Deusto e investigadora del equipo de investigación «Competitividad Empresarial y Desarrollo Económico» de la Universidad de Deusto.

Cristina Iturrioz Landart es vice-decana de Investigación y profesora titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Deusto e investigadora principal del equipo de investigación «Competitividad Empresarial y Desarrollo Económico» de la Universidad de Deusto.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Con el apoyo de SPRI-Gobierno Vasco, Diputación Foral de Gipuzkoa, Euskaltel, Kutxa y Repsol-Petronor.

Imagen de portada: © LIT Images

© Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto

Orkestra
INSTITUTO VASCO DE COMPETITIVIDAD

Mundaiz 50, E-20012, Donostia-San Sebastián
Tel.: 943 297 327. Fax: 943 279 323
comunicacion@orkestra.deusto.es
www.orkestra.deusto.es

© Publicaciones de la Universidad de Deusto
Apartado 1 - E48080 Bilbao
Correo electrónico: publicaciones@deusto.es

ISBN: 978-84-9830-266-0

2. Evaluación de las fases de desarrollo de la política clúster en la CAPV

Mari Jose Aranguren e Itziar Navarro

2.1. **Antecedentes y objetivos**

En respuesta a la creciente relevancia de los clústeres para la competitividad, la CAPV, Escocia y Cataluña fueron a principios de los noventa pioneros en el establecimiento de una política basada en aquellos. Ha transcurrido ya más de una década desde que una serie de agentes empezaron a dar los primeros pasos para la constitución de las asociaciones clúster y para el diseño de una política de clústeres en la CAPV. Este capítulo pretende dar respuesta a un doble objetivo. Por un lado, se describe el proceso de creación de las asociaciones clúster existentes[3]. Y por otro, se realiza una primera valoración del proceso de definición, implantación y evaluación de esta política, dada su relevancia para la futura competitividad de nuestra economía. Los siguientes capítulos se centran más en la evaluación de la eficiencia y eficacia de esta política.

2.2. **Génesis de la política clúster**

A finales de la década de los 80 y principios de los 90 la CAPV 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 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 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

[3] En Azúa (2000 y 2008) y Ahedo (2004) el lector puede encontrar información más amplia y valoraciones de este proceso.

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

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 clústeres en función de las relaciones que podían tener tanto en la cadena de valor como en otros elementos horizontales y se inició un proceso de reflexión en torno a las posibilidades de mejorar su competitividad.

2.2.1. *Las fases de la política clúster 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, etc.), agrupados en torno a nueve clústeres prioritarios (Gobierno Vasco, 1994). De estos 9 clústeres, únicamente tres habían sido seleccionados como prioritarios por Monitor Company: Electrodomésticos, Máquina-herramienta y Acero de valor añadido. El clúster ligado al Puerto de Bilbao era fruto de la reorientación sufrida por el de Embarcaciones y manipulación previamente definido por la consultora. Los cinco clústeres restantes fueron de nueva definición: Aeronáutica, Papel, Componentes de automoción, Turismo, y Alimentación. De hecho, en algunos casos, la propuesta de acción consistió precisamente en la constitución formal de la asociación clúster.

Las asociaciones clúster constituidas se encontraban 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 Clúster de Máquina-herramienta), con ACEDE (Asociación Clúster de Electrodomésticos) y con ACICAE (Asociación Clúster de Componentes de Automoción).

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-clúster. 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.

El Gobierno Vasco deseaba que las asociaciones clúster fueran una herramienta de política industrial, y gracias a la *Política Industrial de 1995-99*, a lo largo de 1997, el entonces Departamento de Industria, Agricultura y Pesca firmó Convenios de Colaboración con siete asociaciones clúster: Máquina-herramienta, Componentes de automoción, Electrodomésticos, Puerto de Bilbao, Medio Ambiente, Telecomunicaciones y Conocimiento en gestión empresarial.

En el año 2000, el Departamento de Industria, Comercio y Turismo abrió un proceso de reflexión sobre la política de clústeres y se decidió seguir con la misma. La misión de la política de clústeres es la *mejora de la competitividad planteando los retos estratégicos en cooperación.* Para alcanzar este objetivo, se plantean diversas acciones, que deberían tender progresivamente hacia la creación de grupos en cooperación, como se ilustra en el gráfico 1 del

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

capítulo anterior. Desde el año 2000, el Gobierno Vasco realiza un seguimiento de las asociaciones clúster considerablemente mayor que en épocas anteriores y éstas están obligadas a presentar planes estratégicos a cuatro años y planes de acción anuales.

2.2.2. *Principales características de las asociaciones clúster*

En la actualidad, tal y como se muestra en el cuadro 1, en la CAPV existen 12 asociaciones clúster de las que 11 cuentan con el apoyo del Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, y el Clúster de Transporte y Logística (CLÚSTER TIL), con el apoyo del Departamento de Transporte. Todas ellas fueron creadas o incluidas en el Programa de Competitividad del Gobierno Vasco en la década de los 90 o primeros años de este siglo. Sin embargo, el proceso de creación de algunas, especialmente en los sectores en los que ya existían con anterioridad asociaciones sectoriales (Máquina-herramienta, Telecomunicaciones, Electrodomésticos), fue 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 o la idea de su creación surgió más tarde, por lo que se crearon en la segunda mitad de los 90 o los primeros años del 2000.

Los componentes de las asociaciones clúster son en su mayoría empresas, pero en ellas participan también otras instituciones: la Administración (Gobierno Vasco, Diputaciones, Ayuntamientos,…), centros de formación y centros de investigación, entre otras. Los requisitos para ser socio de una asociación clúster son, en general: pertenecer al sector que representa y realizar una aportación económica (cuota).

El tamaño de los clústeres es muy variable y se puede analizar utilizando varios indicadores: número de socios, empleo, facturación, etc. Si usamos el número de empleados o las ventas, a veces es difícil estimar el tamaño de cada grupo, porque algunos miembros tienen empleados y parte de sus ventas fuera del País Vasco. Si tenemos en cuenta el número de empresas asociadas en el clúster, los mayores son Componentes de automoción, Telecomunicaciones y Puerto de Bilbao, y los más pequeños Electrodomésticos y Papel. Pero, en algunas asociaciones clúster la dimensión media de las empresas es mayor, por lo que, si tenemos en cuenta el número de empleados en el grupo, por ejemplo, el clúster de Electrodomésticos será el segundo o tercero. De todas formas, si comparamos el tamaño de las asociaciones vascas con las agrupaciones europeas analizadas por Isaksen y Hauge (2002) y por la base de datos de Harvard (Navarro, 2003), podemos concluir que las asociaciones vascas son más pequeñas que las asociaciones de agrupaciones de otros países.

A pesar de que existen diferencias entre unas y otras, cabe señalar que todas las asociaciones clúster del País Vasco tienen una estructura administrativa reducida, compuesta por un director y algunos colaboradores que trabajan con la filosofía de que los principales actores del clúster son sus socios (empresas, universidades, centros tecnológicos…). El director se esfuerza para que la asociación clúster 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 asociación clúster en las instancias oportunas. Cabe subrayar que en la gestión diaria se tiende a subcontratar todas aquellas actividades que se pueden externalizar (estudios de mercado, por ejemplo), con objeto de mantener una dimensión reducida.

La misión de la política de clúster es aumentar la competitividad de la economía vasca planteando los retos estratégicos en clave de cooperación. Por lo tanto, podríamos decir que, en general, la misión de cada asociación clúster 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. Para alcanzar el objetivo de la competitividad prácticamente todas las asociaciones clúster trabajan, por lo menos, en tres

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

áreas: tecnología, calidad e internacionalización, tratando de impulsar en todas ellas acciones en cooperación. Cada asociación clúster tiene sus objetivos específicos en cada una de estas tres áreas, y algunas de ellas, además, tienen otras áreas de interés, como la de formación.

Además de la relación que cada asociación puede mantener con los socios de forma individual (por medio de consultas, peticiones de información, etc.), las asociaciones clúster 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 clúster tiene *Comités Específicos* (dependiendo del clúster puede haber desde dos hasta cuatro o cinco comités) definidos por la Junta Directiva, generalmente relacionados con sus áreas de trabajo estratégicas. Estos comités están formados por representantes de los socios relacionados con el área específica. Algunas asociaciones clúster, 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.

No hay un cauce formal establecido para la relación entre las distintas asociaciones clúster, aunque existen relaciones informales y proyectos compartidos en varias de ellas. Ellos mismos consideran que deberían tener mayor relación, para aprender de las experiencias de los demás y para desarrollar proyectos estratégicos conjuntos. Cabe destacar que existe una estrecha relación entre la Consejería de Industria, Innovación, Turismo y Comercio del Gobierno Vasco y cada asociación clúster, dado que los técnicos verticales y horizontales del Gobierno Vasco y SPRI asisten a todas las reuniones de cada asociación clúster, de forma que al menos hay una persona del Gobierno Vasco-SPRI que tiene la visión general de cada asociación clúster y la visión horizontal de cada área de trabajo. Este conocimiento de los principales problemas y actividades de cada asociación, 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 asociaciones clúster.

Las asociaciones clúster se financian con fondos públicos y privados. Con las cuotas que pagan los socios, 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 las asociaciones clúster 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 clúster del Gobierno Vasco, por medio de los convenios que firma cada asociación clúster. Lo anterior no impide que los proyectos que se generan en las asociaciones clúster tengan otras posibilidades de financiación, a través de programas públicos existentes en las áreas 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.

2.3. **Principios y orientaciones para el diseño, implantación y evaluación de las políticas clúster: una primera valoración del caso de la CAPV**

Dada la profusión de las iniciativas de políticas clúster a nivel internacional, varios estudios han abordado el análisis de las mejores prácticas en este tipo de políticas, proponiendo una serie de principios generales que deberían regir el ciclo de vida de una política clúster. En el cuadro 4 se presenta una síntesis de los principios generales que debería seguir un proceso de definición, implantación y monitorización de este tipo de políticas elaboradas a partir de las publicaciones Euro-Clúster (2000), Isaksen y Hauge (2002), OCDE (1999) y Raines (2000 y 2001).

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

Cuadro 4. Principios para el diseño, implantación y monitorización/evaluación de las políticas clúster

Fases	Principios
Identificación y selección de clústeres	1.º No se puede ni se debe intentar crear clústeres de la nada o donde no existan unas condiciones iniciales. El papel del Gobierno debe ser de apoyo a los clústeres existentes o emergentes. 2.º El análisis para identificar los clústeres 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 local. 3.º Si bien no hay unanimidad sobre si se debe prestar atención a todos los clústeres existentes o emergentes o seleccionar algunos, en lo que sí se coincide es en que, en caso de optar por priorizar entre los clústeres identificados, resulta crucial la existencia de un núcleo organizado de actores en el clúster para posibilitar procesos de abajo a arriba y en que la selección final debe tener una cartera de clústeres diversos que permitan una disminución del riesgo.
Diseño de la política clúster	4.º La política clúster debería esencialmente animar el comportamiento en cooperación y el funcionamiento en red entre las empresas, así como facilitar el abastecimiento de servicios más adaptados a los agentes del clúster, por lo que debería ser el sector privado quien liderase las iniciativas de desarrollo del clúster. 5.º 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 en cooperación proyectos 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.
Implantación de la política clúster	6.º No existen políticas clúster generales válidas para todos los entornos. Por lo tanto, las políticas clúster 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 clúster. 7.º Una política clúster global debe contemplar medidas que crean comunidad (crean identidad y la proyectan), medidas que crean relaciones y proyectos, medidas para generar recursos comunes y medidas que atacan fallos del sistema[4]. 8.º Conviene encajar la política clúster en las estructuras existentes y dar oportunidad para una mayor integración de las distintas áreas de política. Para esta integración conviene que haya una entidad supervisora.
Seguimiento y evaluación de la política clúster	9.º La política clúster debe ser sometida a evaluación, a pesar de la particular dificultad para ello existente[5].

[4] Véase, para más detalles, Raines (2000).

[5] Además de no existir acuerdo sobre qué se entiende por éxito de dicha política, hay que considerar que las políticas de clúster 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 clústeres ha supuesto para el sector público y los relativos escasos recursos que normalmente consume. Todo ello hace que la evaluación y el control de las políticas de clúster haya sido, en todos los lugares, muy escasa.

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

A partir de estas características de una política clúster exitosa, en los siguientes subapartados se realiza una primera valoración y reflexión del grado en que la política clúster de la CAPV se adecúa a cada uno de estos principios.

2.3.1. *Identificación y selección de los clústeres*

Respecto de los dos primeros principios, analizando cómo se han aplicado en el caso de la CAPV, cabe señalar que el estudio de Monitor Company realizado en 1990-91 propuso una lista inicial de clústeres prioritarios. Esta lista, según la opinión de las empresas y las instituciones de la región, no reflejaba todas las fortalezas económicas de la CAPV debido a los criterios usados para su identificación. Por ello, aunque se aceptaron los principios utilizados en el estudio de Monitor Company, se inició un proceso de diálogo para ajustar mejor los clústeres potenciales identificados a las prioridades y percepciones regionales. Puesto que el análisis cuantitativo fue completado con el proceso de diálogo con los agentes, podemos afirmar que la política clúster de la CAPV se ha basado fundamentalmente en los clústeres existentes o emergentes.

Respecto al tercer principio, en la CAPV, la selección de los clústeres prioritarios se realizó inicialmente de arriba hacia abajo. Pero nada más identificar los clústeres, el Gobierno Vasco requirió una activa participación de los agentes implicados en cada clúster. Ésta fue una tarea relativamente sencilla, porque en varios de los clústeres 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. Este traspaso de la responsabilidad de llevar adelante el clúster al sector privado resultó crucial en los clústeres 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 clúster no habría tenido ninguna base y hubiera sido abandonada. De hecho, donde los participantes potenciales no quisieron hacerse responsables de la iniciativa, el clúster no se formalizó. En los clústeres que se han constituido formalmente con posterioridad no ha habido una selección previa por parte del Gobierno Vasco, sino que los clústeres potenciales que presentaron una propuesta seria, se incluyeron en la política, con el mismo apoyo que el resto. Adicionalmente, en el año 2009 se abrió una nueva vía para que nuevas iniciativas que quieran impulsar un proceso de clústerización en otras actividades económicas puedan presentarse a una convocatoria competitiva sobre Pre-clústeres impulsada por el Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo.

Teniendo en cuenta el contexto de rápida evolución en el que nos encontramos, en nuestra opinión, un reto importante de la política clúster en relación con esta identificación y el proceso de selección es la adaptación a la nueva estructura económica. No es suficiente estar abierto a nuevas propuestas que puedan surgir de la iniciativa privada, sino que es importante que se impulsen estudios sistemáticos para identificar nuevas posibilidades de clústerización. En este sentido, los proyectos de identificación de clústeres, como el abordado en Aranguren *et al.* (2008), suponen un avance, dado que son herramientas útiles que pueden ayudar en la identificación de potenciales procesos de clústerización. Sin embargo, estos trabajos tienen también sus limitaciones, al centrarse exclusivamente en la identificación de potenciales procesos de clústerización en las actividades económicas exportadoras y no tener en cuenta todo un conjunto de actividades más locales. Por ello, uno de los retos importantes para la identificación e impulso de nuevos procesos de clústerización está en el ámbito de los servicios. Un segundo reto se presenta en la incorporación de elementos de prospectiva para el impulso de nuevas iniciativas de clústerización, teniendo en cuenta las oportunidades que generan grandes tendencias como el envejecimiento de la población, las necesidades de

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

sostenibilidad medioambiental… Un último reto se encuentra en los espacios interclúster, es decir, en posibilidades de clústerización que se pueden generar de la combinación de conocimientos, competencias y habilidades de varios clústeres, que podrían ser fundamentales para el impulso de la diversificación relacionada de nuestro tejido productivo.

2.3.2. *Diseño de la política clúster*

En relación con el principio 4, la misión de la política clúster de la CAPV es la *mejora de la competitividad planteando los retos estratégicos en cooperación.* Para llegar a responder a los retos en cooperación, las asociaciones clúster 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 1). Ése sería también el objetivo de los directores de las asociaciones clúster, quienes procuran impulsar la cooperación entre sus agentes, ejerciendo de catalizadores y facilitadores. Pero, si bien se consigue captar y difundir información estratégica y hasta se pueden llegar a identificar las sinergias, evaluarlas y ordenarlas; 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 y un elevado nivel de capital social entre los socios, cuyo proceso de generación es relativamente largo en el tiempo. Según el estudio Aranguren *et al.* (2009), el ámbito en que más han trabajado las asociaciones clúster desde su creación es el del impulso de la cooperación, pero todavía hoy, según los directores de tales asociaciones, éste sigue siendo el reto más importante.

Sobre el abastecimiento de servicios más adaptados a las necesidades de cada clúster, cabe señalar que, aunque en la misión de la política clúster de la CAPV no se recoge explícitamente, en la práctica también se facilita el abastecimiento de estos servicios. En muchas asociaciones clúster participan, en mayor o menor medida, centros de formación y de investigación adaptados a las necesidades del sector. Además, dada la coordinación existente a través de la matriz de técnicos verticales y horizontales, entre las áreas de calidad, internacionalización, innovación, etc., las políticas que se diseñen desde estas áreas tienen mayores probabilidades de ser programas más adaptados a las necesidades de los clústeres.

Respecto del principio 5, aunque en algunas asociaciones clúster 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, en este aspecto hay numerosas oportunidades de mejora, en las que podrían estar implicadas tanto cada una de las asociaciones clúster, como otras instituciones más especializadas en análisis e investigaciones, como universidades y consultorías. Cada asociación clúster tiene un conocimiento y experiencia acumulada, en mayor o menor grado, en cada ámbito de trabajo. Algunas asociaciones han avanzado en proyectos de internacionalización, otras en los de innovación… Hay grandes oportunidades de aprendizaje para mejorar y facilitar el trabajo de las asociaciones clúster, intercambiando experiencias y transfiriendo conocimiento y experiencia acumulada desde las asociaciones clúster que hayan avanzado más en áreas de trabajo determinadas a otras que estén en estadios menos avanzados.

2.3.3. *Implantación de la política de clústeres*

En relación al principio 6, 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 clústeres existentes. Además, los

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

convenios que anualmente firma cada una de las asociaciones clúster con el Gobierno Vasco ofrecen la posibilidad de responder a la realidad concreta de cada clúster: 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 debían responder todas las asociaciones clúster: internacionalización, calidad y tecnología, precisamente los tres retos más relevantes a los que tenía que enfrentarse la economía vasca en aquel momento. Pero cada sector tiene sus peculiaridades y así, las asociaciones clúster pueden ampliar tales áreas estratégicas, con otros ámbitos de trabajo estratégicos para sus asociados.

En lo referente al principio 7, en el caso de la CAPV, entre las medidas para crear comunidad se pueden destacar las reuniones, encuentros, foros, etc., que organizan las asociaciones clúster para sus asociados. En estas reuniones, que muchas veces se organizan por áreas, se pueden llegar a identificar problemas y oportunidades comunes, buscar soluciones conjuntas y desarrollar un mayor sentido de pertenencia al clúster. Sin embargo, en opinión de algunos directores de asociaciones clúster, 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.

Según el estudio de Aranguren *et al.* (2009), uno de los principales retos de las asociaciones clúster radica en que las empresas socias interioricen la filosofía clúster, es decir, que crean de verdad en las ventajas que les puede aportar para su competitividad su participación activa en la dinámica del clúster y se comprometan con los proyectos. Los procesos de definición de los planes estratégicos abordados en las asociaciones clúster son una herramienta que puede ayudar en la generación de comunidad.

Todas las actividades que van generando comunidad pueden constituirse en un paso inicial que dé lugar a proyectos específicos, que se abordarían por parte de los miembros de la asociación clúster interesados en ellos. En este sentido, en varios clústeres se han planteado proyectos interesantes y de envergadura, 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 asociación clúster se han solido proponer proyectos atractivos.

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 medida…—, es de destacar que en las asociaciones clúster de la CAPV se han identificado numerosas iniciativas, que suponen ventajas competitivas comunes para los miembros del clúster, difícilmente accesibles de forma individual. También se han detectado ejemplos en que se aprecia que la política clúster ha permitido atacar algunos fallos del sistema: por ejemplo, evitar duplicidades (en formación, en organización de misiones comerciales…). En otros casos, la asociación clúster 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.

Por último, además de avanzar en la generación de comunidad y en la cooperación, otro reto importante de las asociaciones clúster hace referencia a su proyección social. Hemos detectado que las asociaciones clúster, aunque son cada vez más conocidas por parte de las empresas, son todavía poco conocidas en el conjunto de la sociedad vasca. Así, sería importante impulsar mecanismos para ampliar la cultura clúster al conjunto de la sociedad, de forma que las oportunidades de progreso económico y social que genera tener una economía clústerizada estén cada vez más interiorizadas en nuestros esquemas mentales.

En cuanto al principio 8, la forma de plantear la relación entre el Gobierno Vasco-SPRI y las asociaciones clúster —la matriz de técnicos verticales y horizontales citada anteriormente— facilita una cierta integración de las distintas políticas. Así la participación de los técnicos

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

de Gobierno y SPRI responsables de temas de calidad, tecnología/innovación e internacionalización en las reuniones de las asociaciones clúster, facilita una respuesta coordinada de estas políticas a la problemática de las empresas de los clústeres. Sin embargo, todavía hay políticas que dependen de otros departamentos (medio ambiente, necesidades de perfiles profesionales…) y, por lo tanto, sus responsables en el Gobierno Vasco y SPRI no participan en la matriz, por lo que se identifican lagunas en la coordinación de estas políticas. En definitiva, se aprecian avances en la coordinación de las políticas que dependen del mismo departamento, pero está pendiente el reto de la coordinación con el resto de los departamentos.

2.3.4. *Seguimiento y evaluación de la política clúster*

En relación al principio 9, en el caso de la CAPV, el mismo sistema supone en cierta medida una auto-evaluación, puesto que la continua participación de los socios en las distintas actividades de los clústeres es una evidencia de su valor. Sin embargo, aunque existe la valoración de las acciones particulares desarrolladas en el seno de cada asociación clúster y también existe un control por parte del Gobierno Vasco del gasto público destinado a cada asociación clúster mediante la revisión anual de los convenios, no existe una evaluación de la relación entre las actividades de cada asociación clúster 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 clústeres.

Es difícil hacer una evaluación general de la política clúster, al menos si queremos cuantificar sus resultados. De todos modos, podemos decir que sus resultados están por encima del esfuerzo (en los costos) necesario. Con una inversión aproximada de 2 millones de euros se han generado los mecanismos para el diálogo y la cooperación entre los diferentes agentes vascos en áreas estratégicas. Aunque es difícil cuantificar su impacto sobre la competitividad vasca, su efecto en el incremento de la cooperación es positivo. Además, esta política ayuda a adaptar las políticas públicas a las necesidades y realidades de las empresas y de otros agentes.

Aunque todavía existen retos importantes en la evaluación de la política clúster, recogidos precisamente en el último capítulo de este libro, este estudio es un ejemplo del avance habido en la evaluación de la política clúster de la CAPV en los últimos años. Así, a lo largo de los diferentes capítulos del mismo se pueden ver distintas aproximaciones metodológicas a la evaluación de la política clúster y los resultados de su aplicación en la CAPV.

2.4. **Conclusiones y retos**

Tras este primer análisis, consideramos que la política clúster de la CAPV, con una inversión relativamente reducida (en torno a 2 millones de euros) genera mecanismos valiosos para el diálogo y la cooperación en áreas estratégicas entre distintos agentes (empresas, universidades, sector público, etc.). 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 relevantes como la innovación y la internacionalización. Resulta realmente 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 clúster. Sin embargo, teniendo en cuenta la literatura existente y las valoraciones obtenidas

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

a lo largo de este estudio, podríamos afirmar que la política clúster de la CAPV ha facilitado, por una parte, una mayor adaptación de las políticas públicas a las necesidades de nuestras empresas en su objetivo de impulsar la competitividad y, por otra, el conocimiento por parte de las empresas de dichas políticas.

En las siguientes líneas vamos a intentar poner de manifiesto algunos de los retos a los que, a nuestro parecer, tiene que responder la política de clústeres de la CAPV.

En primer lugar, no podemos olvidar que el entorno actual es muy cambiante y que la estructura económica de la CAPV tiene que ir adaptándose al mismo. Por lo tanto, la política clúster deberá adaptarse en cada momento a esa realidad. En concreto, los estudios demuestran que, aunque el sector público no puede crear clústeres, puede jugar un papel muy importante acelerando el proceso de su creación[6]. En ese sentido, sería conveniente estar abiertos a considerar peticiones de apoyo a nuevos clústeres que puedan surgir desde abajo (como se hizo anteriormente, puesto que existen hoy clústeres que no fueron definidos como prioritarios al principio). La convocatoria sobre Pre-clústeres impulsada por el Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo puede ser un instrumento adecuado para ello.

Además, convendría que cada cierto tiempo se hiciese un análisis para detectar la posible existencia de nuevos clústeres y las posibles reformulaciones de los actuales, en caso de que se hayan transformado las relaciones entre ellos. En ese sentido, trabajos como Aranguren *et al.* (2008) son herramientas válidas que pueden ayudar en la identificación de potenciales procesos de clústerización, aunque se limitan a actividades económicas exportadoras y no tienen en cuenta actividades más locales, sobre todo las relacionadas con el sector terciario. Estos análisis deberían completarse con la opinión más cualitativa de expertos.

Ése sería uno de los retos planteados de cara al futuro. El segundo reto sería incorporar elementos de prospectiva para poder detectar potenciales procesos de clústerización, a fin de aprovechar las oportunidades que se puedan presentar por el envejecimiento de la población, la mayor conciencia medioambiental… Finalmente, un tercer reto podría plantearse en los espacios interclúster, que tal como hemos citado anteriormente, nos indicarían posibilidades de clústerización generadas de la combinación de conocimientos, competencias y habilidades de más de un clúster, que podrían llevarnos a reformular los clústeres existentes y generar nuevos espacios de colaboración.

En segundo lugar, si bien 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 ello requiere, es importante asegurar que tal proceso previo se está produciendo, es decir, que, una vez asentadas las bases, se está recorriendo el camino hacia la cúspide de la pirámide mostrada en el gráfico 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 clúster. La forma de implantación de la política en la CAPV, basada en la interrelación entre técnicos verticales y horizontales del Gobierno Vasco-SPRI y las asociaciones clúster supone para ello una ventaja, dado que permite detectar las necesidades o servicios (tanto a nivel de áreas de trabajo estratégicas como a nivel de clústeres) y analizar cómo se les puede dar respuesta (qué servicios se requieren del sector público y cómo se tienen que coordinar las políticas, qué deben hacer los coordinadores y los socios de los clústeres para dar respuesta a ello…). Además, respecto a las medidas que se puedan adoptar para la creación de comunidad, de relaciones y de proyectos conjuntos es muy importante aprender

[6] Como se concluye en Taylor & Raines (2001), donde se compara la política de clústeres de Escocia y la del País Vasco.

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

de iniciativas de otras asociaciones clúster 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 políticas clúster, 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 una importante deficiencia en el caso de la política clúster de la CAPV. Para poder superar esta deficiencia, Raines (2000) concluye que lo fundamental es analizar la actividad del clúster 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 clúster se puede medir analizando sus principales características: su competitividad internacional, las relaciones entre los miembros del clúster y los recursos comunes de su ventaja competitiva. En cambio, para relacionar la actividad de los clústeres 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 asociaciones clúster en la CAPV. Esta es la aproximación en la que se trabaja en los capítulos 3 y 4 de este libro. Adicionalmente, las metodologías de evaluación participativa, como la que se plantea en el capítulo 5 de este libro, ayudan en los procesos de aprendizaje y en la mejora en la implantación de las políticas.

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 la política clúster.

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0