

Especialización productiva y concentración territorial de la división del trabajo: “clusters” y políticas de “clusters”

Gervasio Cordero Mestanza*

SUMARIO: 1. Los “clusters” como temática de actualidad. 2. La racionalidad económica de los “clusters” y su significación en la UE. 3. El impacto de los “clusters” sobre la competitividad, la innovación y el desarrollo económico. 4. La política de “clusters” en Europa y en España. Bibliografía.

I. LOS “CLUSTERS” COMO TEMÁTICA DE ACTUALIDAD

Desde hace casi dos décadas el término “cluster” ha hecho fortuna y viene siendo cada vez más utilizado no sólo en la literatura económica especializada sino también en la jerga periodística e incluso en el lenguaje corriente. No se trata, sin embargo, de un término que remita a un concepto o a una realidad nueva. De hecho, que la realidad a la que se refiere es, entre otras, una de las formas en que históricamente se vienen manifestando los fenómenos de concentración productiva y

territorial que acompañan a la dinámica de profundización en la división del trabajo que acompaña a la acumulación de capital en las economías de mercado.

Hay varias razones, sin embargo, que explican ese mayor interés por el fenómeno de “clusters” o, sería más correcto expresarlo así, en los procesos de “clusterización” que acompañan el crecimiento económico en el marco de la competencia inherente a las economías de mercado.

Una primera es la comprobación empírica de que una parte importante de la actividad económica en la mayor parte de los países se arti-

* Profesor de Economía Europea. Universidad Complutense de Madrid. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

cula a través de “clusters”. Una segunda es que el desarrollo económico y la competitividad de un número importante de regiones y territorios se ha venido asentando sobre alguno de los diferentes modelos o tipos de “clustering” que pueden distinguirse y que, por lo tanto, el análisis de numerosos fenómenos de crecimiento económico a nivel territorial debe tener necesariamente en cuenta ese factor si se pretende que ese análisis tenga un mínimo de capacidad explicativa. En tercer lugar, y esto es muy importante para entender lo que a continuación sigue, porque en un contexto de globalización creciente en el que la lógica de comportamiento de las grandes firmas les conduce a operar a escala planetaria y a protagonizar importantes fenómenos de deslocalización, los “clusters” tienden a considerarse como una realidad sobre la que apoyar las posibilidades de mantener la capacidad competitiva y, a partir de ella, la subsistencia de los niveles de actividad y empleo de los territorios.

En consecuencia, y esta es la cuarta razón para el creciente interés por el fenómeno de los “clusters”, tanto a nivel regional como nacional e incluso supranacional los gobiernos han empezado a considerar que sus políticas económicas dirigidas a mantener la competitividad y los niveles de actividad y empleo pueden verse favorecidas si se apoyan en la realidad de los “clusters” existentes y potencian su extensión y fortalecimiento.

Como no podía ser de otra forma, esto último ha redoblado el interés teórico por el fenómeno “cluster” y ha dado lugar a una gran proliferación de estudios teóricos que abordan el mismo desde numerosos ángulos: teorías de la competencia, de la localización, de la especialización, sociohistóricas, etc.

En este contexto y en el marco de una economía globalizada en la cual la noción de “sector productivo” y “sector industrial” se adaptan

cada vez con mayor dificultad a la dinámica de la competencia y de la acumulación, el análisis de la competitividad del tejido económico de una sociedad o un territorio va mucho más allá del análisis del comportamiento de las compañías o firmas que operan individualmente en un determinado sector. Por ello, a partir de un trabajo seminal de Becattini (1979) en el que recupera la noción de “distrito industrial” originario de Marshall se abre una vía de estudio sobre los factores que influyen en la competitividad y en el crecimiento en la cuál la unidad de análisis ya no es el sector o la empresa individualmente considerada sino una noción distinta.

Esa noción de “distrito industrial” de Marshall se expone por primera vez en su obra “Principios de Economía” (1890). Según la concepción de Marshall habría dos maneras de obtener rendimientos crecientes en la industria y, por lo tanto, de situarse en una mejor posición desde el punto de vista de la competitividad. Uno sería la concentración de la producción en empresas verticalmente integradas. Otro sería la concentración en un determinado territorio de un alto número de pequeñas o medianas empresas que cooperan y compiten entre sí.

Como un proceso productivo se puede descomponer, por la profundización en la división del trabajo, en fases cada vez más segmentadas y existe un número suficientemente alto de empresas en cada una de esas fases, se puede obtener de esa manera rendimientos crecientes que no estarían asociados al tamaño de la empresa sino a la aglomeración y especialización de las numerosas empresas situadas en el territorio. Se trataría entonces de una situación en la cuál la competitividad apoyada en rendimientos crecientes se originaría no en las “economías de escala” sino en las “economías externas” derivadas de la aglomeración. La competitividad y, por lo tanto, el potencial de creci-

miento a partir de una mayor productividad o rendimientos crecientes, vendría asociada a economías externas a la empresa pero internas a la aglomeración de numerosas empresas en un territorio siempre que exista una fuerza de trabajo local preparada y adaptable a los cambios. Esas nociones embrionarias de Marshall fueron desarrolladas por Becattini adaptándolas a la dinámica de los procesos económicos e industriales contemporáneos y ejemplificándolas en las experiencias de éxito de un conjunto significativo de distritos industriales en determinadas zonas de Italia.

Como no podía ser menos, este tipo de planteamiento no podía escapar a la percepción de las autoridades económicas. Si ante la dificultad de alcanzar objetivos de política económica e industrial a través de políticas orientadas hacia grandes empresas y sectores agentes de la multinacionalización, resulta sin embargo posible conseguir rendimientos crecientes y mejorar la competitividad a través de concentraciones territoriales de PYMES con capacidad de lograrlos, es evidente que existiría un terreno de actuación para las políticas públicas no totalmente condicionado por las repercusiones de la globalización. Parece, por lo tanto, explicable la aparición en los últimos tiempos de numerosas iniciativas públicas destinadas a buscar vías de acción en ese terreno.

No obstante, como veremos, esas vías a las que se suele denominar “políticas de clusters” no son tan sencillas de formalizar y aplicar como podría desprenderse del sencillo esquema derivado de la noción de “distrito industrial”. De hecho, el fenómeno que puede englobar el concepto “cluster” se presenta en la realidad con muy variadas formas y con un grado de



Obreros regresando a casa. Conrad Felixmüller.

complejidad que ha planteado la exigencia de “políticas de clusters” muy diversificadas e, incluso en algunos casos con vertientes muy diferentes. Pensemos, por ejemplo, por ser una cuestión que se presenta con frecuencia en la práctica, en los términos en que puede plantearse una política de apoyo y reforzamiento de un “cluster” territorial cuando se trata de un “cluster” articulado a través de una firma multinacional que opera en un sector muy globalizado y que actúa como empresa de cabecera o tractora de una zona en la cual las PYMES existentes son predominantemente subcontratistas de la primera.

Será pues a cuestiones como el concepto de “clusters” y sus connotaciones a las que se dedicarán las próximas páginas antes de analizar sus implicaciones desde la perspectiva de la innovación y la competitividad y de las políticas públicas que pueden desarrollarse para impulsarlas.

2.- LA RACIONALIDAD ECONÓMICA DE LOS “CLUSTERS” Y SU SIGNIFICACIÓN EN LA UE

Como se ha anticipado anteriormente, el concepto de “cluster” es una definición moderna de fenómenos, observados desde hace mucho tiempo, de concentración geográfica de determinadas actividades económicas. Una concentración que, dándose ciertas condiciones, constituye en sí misma un importante factor de desarrollo económico. Esa concepción está presente originalmente en Marshall, posteriormente en Schumpeter (1939) y, como hemos visto, es desarrollada por Becattini en la década de los 70. Más recientemente, aunque con connotaciones conceptuales específicas que presentan diferencias importantes con la noción de “distrito industrial” de origen marshaliano de Becattini, el término “cluster” se ha popularizado e introducido a partir de los trabajos de Porter (1990) sobre su denominado “modelo del diamante” en relación a la ventaja competitiva. Dichas diferencias han sido origen de un rico debate teórico entre especialistas que han permitido precisar y situar las diferencias y las similitudes entre el concepto de “cluster” vinculado a la noción de “distrito industrial” y el vinculado a la formulación de Porter. Como suele ocurrir cuando se profundiza en estas cuestiones, el debate ha dado lugar a formulaciones sobre el concepto de “cluster” que, aún sin obviar las importantes particularidades de cada enfoque, integran aspectos muy importantes de una y otra concepción y permiten un acercamiento pragmático a la cuestión, acercamiento que favorece la reflexión sobre el tipo de iniciativas que pueden incidir en el aprovechamiento de las potencialidades de los “clusters”.

Así, a partir de esa aproximación pragmática, se suele compartir que el concepto “cluster” comprende tres importantes dimensiones:

- En primer lugar, que los “cluster” constituyen una concentración geográfica de firmas especializadas, conocimientos y cualificación de la fuerza de trabajo y de entramados y relaciones institucionales que permiten incrementar los flujos de conocimientos entre empresas como consecuencia de su proximidad. Como consecuencia de esa localización en el mismo entorno, las empresas pueden beneficiarse de los efectos positivos de los fenómenos aglomeración-vinculación a través de economías externas que, a su vez, favorecen el aprovechamiento de posibles economías de escala, y un aumento de la eficiencia económica. Las regiones y territorios donde radican los “cluster” pueden competir en el escenario nacional e internacional si proveen las condiciones institucionales y de entorno que faciliten al aprovechamiento de las potencialidades de los “clusters” y la atracción de nuevas inversiones y fuerza de trabajo que fortalezcan y amplíen esas potencialidades.
- En segundo lugar el que, debido a su propia existencia, el “cluster” constituye un ámbito de proveedores y clientela especializada para las firmas que lo constituyen, dando lugar a una oferta de fuerza de trabajo con la cualificación necesaria y específica para cubrir las necesidades de las empresas que lo conforman, así como a facilidades de acceso a servicios especializados en materia de innovación, consultoría, etc. La proximidad geográfica entre las firmas que se produce en un “cluster” constituye un factor favorecedor de los flujos de conocimiento que, incluso sin ser objeto de una acción colaborativa entre las firmas programada voluntariamente por las mismas, constituyen un aspecto potenciador de la capacidad innovadora de las empresas. Obviamente, dichos flujos de

conocimiento y su potencial de incrementar la capacidad innovadora pueden verse muy reforzados si nos encontramos en el supuesto de “clusters” en los que se ha establecido relaciones institucionalizadas de carácter regular entre sus miembros a fin de facilitar iniciativas conjuntas de carácter cooperativo.

- En tercer lugar, los “clusters” pueden caracterizarse por la existencia de dinámicas sociales y organizativas que refuerzan los vínculos espontáneos existentes entre las firmas y entre éstas y otros agentes de la innovación (centros de investigación, centros tecnológicos, centros de formación, empresas y administraciones públicas) de tal forma que faciliten la interacción y cooperación entre las empresas a través de “economías de red” y “economías de conocimiento”. De esta forma, los vínculos espontáneos y no regularizados favorecedores del intercambio de información en materia de oportunidades de negocio, Know-how y “expertise” técnico que se producen de manera espontánea en un “cluster” pueden verse regularizados y aprovechados en todo su potencial si se introducen los elementos institucionales y organizativos que impulsen y regularicen el funcionamiento en red.

En cuanto a la significación real de los “clusters” en la economía europea, puede disponerse de una aproximación de interés a partir de los trabajos del Observatorio Europeo de Clusters.

El Observatorio creado en 2006 en el marco de la Iniciativa Europea Innova de la UE ha desarrollado una metodología que adapta al sistema de codificación sectorial europeo la creada en el Instituto para la Estrategia y la Competitividad de la Harvard Business Scholl para una mapeación del fenómeno de “clusterización” en Estados Unidos. Los resultados obtenidos del estudio realizado por

el Observatorio Europeo de Clusters se publicaron en junio de 2007 y ofrecen una primera aproximación de tipo cuantitativo a la realidad del fenómeno de “clusterización” en los países de UE.

La identificación de los “clusters” existentes se realiza a través de la utilización de modelos estadísticos contruidos a partir de indicadores para 38 sectores productivos y de tres factores claves relacionados con la existencia de “clusters” territoriales articulados a través de algunos de esos 38 sectores. Dichos factores son tamaño, especialización técnico-productiva y grado de focalización existente en el territorio o región concernida en relación con alguno de los sectores considerados. En ese estudio los umbrales de significación establecidos en los indicadores en relación a cada uno de los tres factores considerados son altamente exigentes y garantizan una selectividad muy fuerte en la identificación de los “clusters” existentes en la UE.

A partir de los resultados del análisis realizado se desprende que el número de “clusters” puede situarse potencialmente en torno a 9800, de los cuales 2017 pueden considerarse relevantes estadísticamente y perfectamente delimitados por el cumplimiento de los umbrales establecidos en los indicadores correspondientes para al menos uno de los tres factores considerados. De éstos 2.017, 1.338 cumplirían los establecidos al menos para uno de ellos (“clusters” de una estrella según la calificación del Observatorio), 524 los establecidos para dos (“clusters” dos estrellas) y 155 los establecidos para los tres (“clusters” tres estrellas).

Las particularidades de los indicadores utilizados no permite deducir con precisión la significación agregada que en términos de Producto Interior Bruto en relación al total de la UE supone la actividad realizada en los “clusters” regionales considerados para los 38

sectores productivos tenidos en cuenta. No obstante, en términos de empleo, se detecta el importante peso de la ocupación existente en los “clusters”. En conjunto, aunque se basa en una aproximación indirecta, el estudio sugiere que cerca del 38% de la fuerza de trabajo total europea puede estar empleada por empresas que forman parte de los dos mil “clusters” identificados y, por lo tanto, desempeñan su actividad, en sectores en los que se da la circunstancia de una elevada aglomeración. En algunas regiones, ese porcentaje se eleva por encima del 50% mientras en otras no supera el 25% lo que es expresivo de las muy diferentes realidades de especialización existentes en Europa. Alrededor de un 20% de la ocupación en los “clusters” identificados se registra en regiones en las que presentan una especialización sectorial superior a la media comunitaria. Ello indica que el fenómeno de “clusterización” es muy acusado en bastantes regiones europeas presentando un perfil netamente plurisectorial en un número significativo de ellas.

La economía española no es ajena al fenómeno de “clusterización” e, incluso, en numerosas regiones o zonas, ese fenómeno tiene una muy larga trayectoria histórica. Posiblemente el estudio de identificación más completo es el realizado por la Dirección General de Política de la Pyme en 2004 (Boix y Galletto). Dicho estudio sobre “clusterización” distingue varios niveles. Uno de ellos es el que asocia la “clusterización” al concepto de distrito industrial de Becatini. Un segundo es el que lo asocia también a lo que se denominan sistemas locales manufactureros de gran empresa.

Aunque se trata de conceptos diferentes, la metodología aplicada para la identificación de distritos industriales puede adaptarse para identificar dichos sistemas locales manufactureros de gran empresa. De hecho, éstos constituyen una modalidad de distrito indus-

trial pues, en efecto, en un distrito industrial pueden existir grandes empresas cuyo peso e influencia determinan en muy buena medida la especialización sectorial del conjunto.

En lo que se refiere a distritos industriales en general, los principales resultados del estudio aludido pueden observarse en la figura 1. Sintéticamente, los más relevantes son:

- Se identifican 237 distritos industriales (DI) que agrupan el 46,8% de la ocupación en manufactura española (1.288.000 ocupados) y el 30% de la ocupación en el total de sectores (4.575.000 ocupados).
- Los sectores con mayor número de distritos industriales son textil y confección (53 DI); Industria alimentaria (52 DI); Muebles, joyería, instrumentos musicales y juguete (40 DI); Productos domésticos (37 DI); y cuero y calzado (30 DI). Los sectores con mayor número de ocupados de la industria-distrito (especialización principal) en distintos industriales son Textil y confección (85.151 ocupados); cuero y calzado (75.510 ocupados); Industria alimentaria (59.315 ocupados); Mueble, joyería, instrumentos musicales y juguete (56.739 ocupados); Productos para la casa (53.530 ocupados); y Papel, edición y artes gráficas (45.773 ocupados).

Los distritos industriales alcanzan proporciones importantes respecto al total del sector en España. El caso más destacado es el del Cuero y calzado, donde el 76,6% de la ocupación española se concentra en 30 DI. También destacan Textil y confección (31,5%); Mueble y joyería, instrumentos musicales y juguete (27,9%) y Productos domésticos (21,9%).

A nivel territorial, los distritos industriales se distribuyen preferentemente en el este, centro y noreste de España. Sin embargo, la mayor concentración de distritos y de ocupados en distritos, se encuentra en la Comunidad Valenciana (54 distritos y 150.000

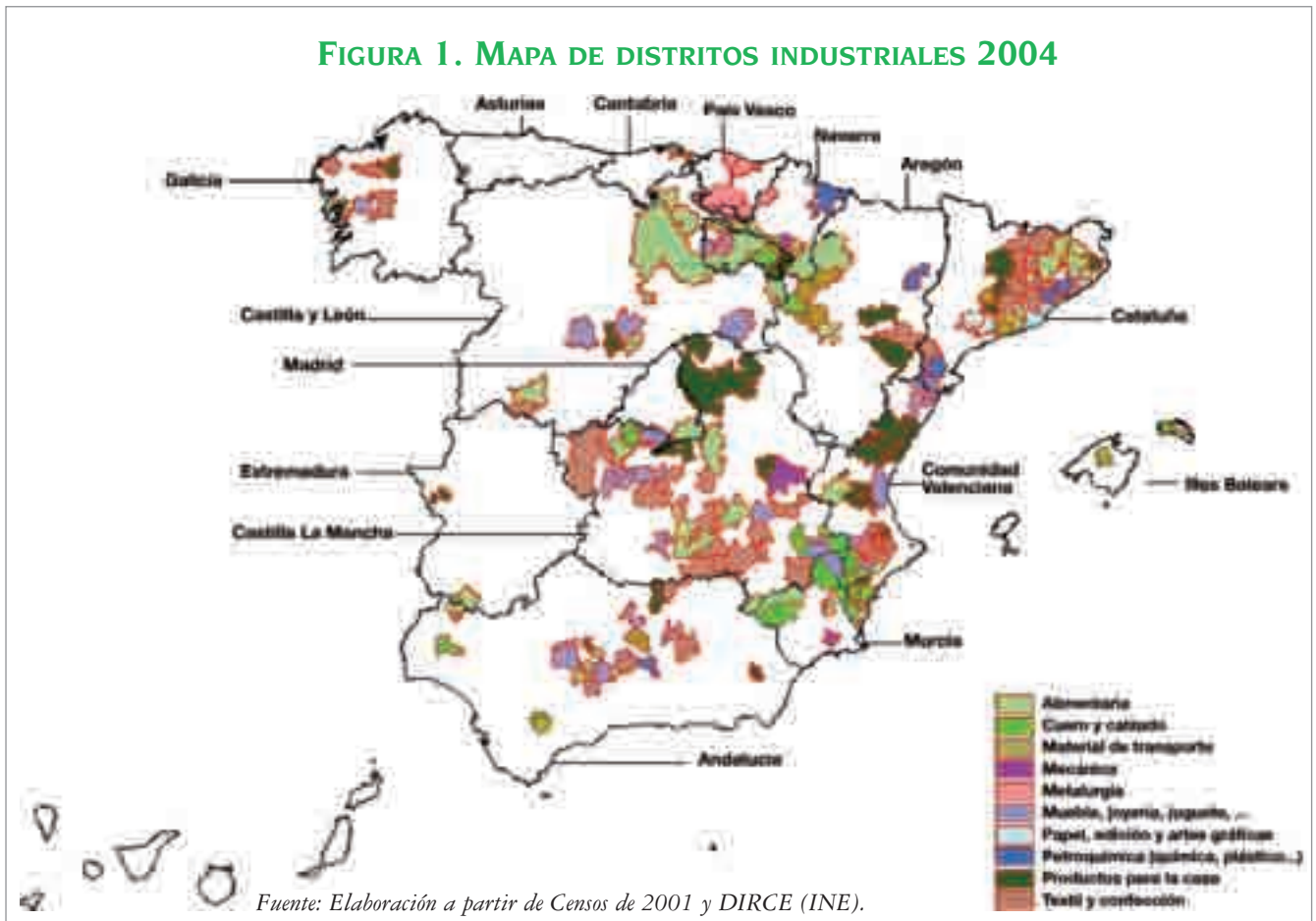
ocupados) y Cataluña (35 distritos y 132.000 ocupados). Además, a nivel general se detecta una tendencia a formar racimos de distritos con la misma especialización.

Se detecta asimismo la existencia de distritos monoespecializados (el 50%, de los que destacan Elx, Villena, Yecla, Onda, Lucena, Castelló de la Plana, Villa-Real, etc.) y distritos poliespecializados y con eminente dinámica urbana (el 41%, de los cuales destacan Barcelona, Valencia, Sabadell, Girona, etc.). En lo que se refiere a distritos con la caracterización de sistemas locales manufactureros de gran empresa (SLMG), los resultados obtenidos son:

- Se identifican 65 sistemas locales manufactureros especializados en gran empresa, que contienen el 18,8% de la ocupación en

manufactura de España (516.000 ocupados) y el 13,8% de la ocupación en el total de sectores (2.106.000 ocupados).

- Las especializaciones principales de estos SLMG suman el 5,8% del total de la manufactura de España (160.000 ocupados) y el 30,9% de la ocupación manufacturera en los SMLG.
- Los sectores con mayor número de SLMG son Industria alimentaria (18 SL), Metalurgia (17 SL), Material de transporte (11 SL) y Petroquímica (8 SL). Los sectores con mayor número de ocupados de la especialización principal en SLMG son Material de transporte (76.441 ocupados), Metalurgia (41.149 ocupados), Industria alimentaria (15.419 ocupados) y Petroquímica (15.004 ocupados). Los SLMG alcanzan proporciones



destacadas sobre el total de la producción del sector en España en los casos de la Metalurgia (52,8%) y el Material de transporte (27,2%).

- A nivel territorial, los SLMGE se distribuyen preferentemente en el cuadrante nordeste, dibujando una figura en forma de arco cuya base se extiende desde la provincia de Valencia hasta el País Vasco (pasando por Aragón y Navarra) y con un segundo brazo desde Cataluña hasta Palencia y Valladolid pasando por Cantabria. Las mayores concentraciones en número de sistemas locales y ocupados en la especialización principal se encuentran en Galicia (4 SL y 29.785 ocupados), el País Vasco (10 SL y 25.414 ocupados), Castilla y León (9 SL y 21.306 ocupados), Aragón (6 SL y 18.213 ocupados) Navarra (7 SL y 17.444 ocupados), Asturias (3 SL y 12.448 ocupados) y Cataluña (8 SL y 10.746 ocupados). Al igual que en los distritos industriales, también es posible encontrar racimos de SLMG contiguos (Metalurgia, Material de Transporte, Industria alimentaria).

3. EL IMPACTO DE LOS “CLUSTERS” SOBRE LA COMPETITIVIDAD, LA INNOVACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

Es cada vez más compartida la consideración de que los “clusters” son un importante agente dinamizador de la innovación y de la competitividad. El análisis del impacto potencial de los “clusters” en esos ámbitos viene siendo últimamente objeto de una amplia atención tanto desde el punto de vista académico como político y numerosos estudios han sido publicados en los últimos años en relación a esta cuestión.

Uno de ellos, relativamente reciente y de alcance general es el basado en una encuesta

de “Innobarómetro” en 2006 respecto al papel de los “clusters”. Aunque, los problemas de homogeneidad de los datos obtenidos en la encuesta hace que las conclusiones obtenidas deban ser consideradas con grandes cautelas dada la dificultad de demostrarlas en términos estadísticos, hay algunos puntos fuertes que conviene ser destacados pues la amplitud de la encuesta permite pensar que esas conclusiones muy probablemente están mejor asentadas que las obtenidas en cualquiera de la multitud de estudios al respecto realizados a partir del análisis de casos particulares por muy relevantes que éstos últimos puedan considerarse a nivel individual.

En lo que se refiere a la relación existente entre la existencia de “clusters” y las capacidades y logros de empresas y regiones en el ámbito de la innovación, los resultados de dicho estudio proporcionan una aceptable evidencia de que la dinámica inherente al funcionamiento de los “clusters” se inscribe con claridad en el novedoso enfoque denominado “innovación abierta”. Es decir, un enfoque que sugiere que la innovación no se genera en organizaciones o firmas aisladas sino más bien es el producto de la existencia de entornos dinámicos en las cuales conjuntos de empresas, organizaciones y fuerza de trabajo muy cualificada, interaccionan positivamente de tal forma que se facilita la transferencia generalizada de nuevos conocimientos y la generación de nuevas ideas, productos y procedimientos.

Los resultados de Innobarómetro 2006 en comparación con los obtenidos de Innobarómetro 2004, en el que la encuesta sobre innovación no consideraba la inclusión en un “cluster” de las empresas encuestadas, ponen de manifiesto que en las firmas pertenecientes a un “cluster” existe una mayor práctica innovadora en la introducción de nuevos productos que en aquellas que no lo son. De manera similar, éste hecho se produce tam-

bién en lo que se refiere a innovaciones en tecnología de producción o de proceso (un 63% frente a un 56% de las empresas encuestadas). Asimismo, y con diferencias aún más marcadas, la conclusión se repite cuando nos referimos a la probabilidad de trasladar sus innovaciones al mercado (un 53% en el caso de compañías innovadoras pertenecientes a un “cluster” frente a un 33% en el que no lo son). Asimismo, se pone de manifiesto que es mayor la proporción de innovaciones que dan origen al registro de una patente en el caso de firmas pertenecientes en un “cluster” que en el caso de compañías innovadoras que no lo están (un 29% frente a un 12%). Los resultados de la encuesta de 2006 en relación a cómo perciben las firmas innovadoras encuestadas las ventajas o desventajas de estar encuadradas en un “cluster” son también interesantes desde la perspectiva de la valoración subjetiva que éstas hacen de la misma. Entre el 66% y el 70% considera que ese hecho facilita la extensión de sus prácticas innovadoras y la proyección de sus innovaciones en el mercado. Tanto los análisis del Observatorio Europeo de Clusters como de otros institutos y analistas ponen también de manifiesto la elevada correlación estadística existente entre los niveles de prosperidad (en términos de renta per cápita) de una región o territorio y la presencia en la misma de “clusters” de los denominados “fuertes” si se entiende por éstos últimos aquellos que operando en un sector industrial concentran un porcentaje de empleados en dicho sector que duplica al medio de la región. Así, las regiones europeas con más altos coeficientes de ocupación en actividades industriales con elevada presencia de “clusters” “fuertes” son generalmente más prósperas según ponen en evidencia los análisis realizados por dicho Observatorio a partir de la evidencia empírica disponible para las regiones nivel NUT II de los antiguos

Quince de la Unión Europea. Esa relación entre el papel de ese tipo de “clusters” y el nivel de desarrollo económico de una región está ampliamente confirmada por otros estudios realizados para otros contextos geográficos como es el publicado por Porter en 2003 sobre los “clusters” estadounidenses o los de Wennberg y Lindqvist (2008) sobre empresas que operan en Suecia en sectores industriales intensivos en conocimiento.

Sin embargo, es importante destacar que esas evidencias resultan estadísticamente más débiles o no se producen cuando los estudios van dirigidos a comprobar si esa relación se mantiene durante largos períodos temporales. El estudio realizado por Brenner y Gildner en 2006 aporta una importante evidencia empírica de que ello no es así y que en numerosas ocasiones la presencia de antiguos “cluster” de características “fuertes” no garantizan el mantenimiento de la prosperidad regional en etapas de profundos cambios tecnológicos si no se ven acompañados por la implantación o desarrollo de nuevos “clusters” vinculados a sectores generadores de nuevos productos de alta tecnología o no son capaces de incorporarlos ellos mismos en nuevos eslabones de la cadena de valor en la que venían operando. En definitiva, para que dicha relación se mantenga durante largos períodos los “clusters” necesitan cambiar y adaptarse a los nuevos contextos y oportunidades y ellos se hace especialmente necesario en el caso de aquellos muy basados en ventajas comparativas tradicionales de la economía regional en la que han surgido y de la cual forman parte.

4. LA POLÍTICA DE “CLUSTERS” EN EUROPA Y EN ESPAÑA

Como ya se ha comentado, los “clusters” son sobre todo un fenómeno generado por el mer-

cado. La mayoría de los clusters que funcionan con éxito se crean de manera espontánea como resultado de ventajas competitivas naturales, fuerzas del mercado, o sencillamente, decisiones empresariales o institucionales. No obstante, debido a las políticas destinadas a “cluster” en los Estados miembros, sobre todo desde finales de la década de los noventa, hay un número cada vez mayor de casos en los que políticas públicas a largo plazo, iniciativas empresariales o universidades y centros de investigación de alto nivel han sido fundamentales en la aparición de “clusters” poderosos actuando como catalizadores y contribuyendo a liberar el potencial económico y científico de determinadas regiones.

Por lo tanto, en el último decenio se han puesto en marcha los países europeos un importante número de iniciativas de apoyo a los “clusters” existentes o a crear condiciones favorables para la formación de otros nuevos. Más de 130 medidas específicas o programas de apoyo a “clusters” han sido identificados en 31 países europeos en los últimos cinco años. Por su parte, la practica totalidad de los países miembros de la UE tienen ahora medidas específicas dirigidas a “clusters” o programas íntegramente dirigidos a “cluster” de alcance nacional y/o regional, lo que resulta indicativo de que los “clusters” están siendo un elemento clave de las estrategias nacionales y/o regionales de apoyo a la innovación y a la competitividad. En ese sentido, las políticas de “clusters” están empezando a ser consideradas como un elemento clave para la construcción y afianzamiento de los sistemas de innovación potentes que hoy se consideran como un prerrequisito para un crecimiento sostenido y el mantenimiento o creación de empleo. Las políticas de “clusters” pueden clasificarse en distintas categorías que reflejan en alguna medida aproximaciones distintas a los objetivos perseguidos. La primera y más horizontal

se refiere a lo que se denominan “políticas de acompañamiento”; es decir políticas dirigidas a crear un entorno microeconómico favorable para la innovación de las empresas y su crecimiento de tal forma que, de manera indirecta, se favorece la emergencia de “clusters” o la dinamización de los existentes. Una segunda categoría comprende algunas de las tradicionales “políticas marco” como son la política industrial, la política de PYMES, la política de innovación o la política de desarrollo regional que a menudo consideran a los “clusters” como un posible y adecuado instrumento para incrementar la eficacia de las mismas. Una tercera categoría la constituyen las políticas específicas dirigidas de manera directa a favorecer la creación, la consolidación o la dinamización de determinados “clusters” individualmente considerados o de unos determinados “clusters” sectoriales. En términos estrictos, únicamente este último tipo de política debía ser denominada “política de clusters”.

Es preferentemente en este último ámbito en el cual, a nivel de la propia UE, se están planteando orientaciones para las políticas de “clusters” desarrolladas a nivel nacional o regional o, incluso, elementos de una política de “clusters” de carácter supranacional establecida y apoyada por las instituciones comunitarias. Los elementos esenciales de estas orientaciones y de esa política están recogidos, en su expresión más reciente, en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y a los Comités Económico y Social y de las Regiones, del pasado 5 de noviembre de 2008, por lo que a continuación se resumen sus principales elementos.

La Comunicación recuerda, en primer lugar, el que en una anterior comunicación de 2006 denominada “Una estrategia amplia de innovación para la UE” ya se consideraba el fortalecimiento de los “clusters” en Europa como una de las nueve prioridades estratégicas para promover la

innovación y que, sobre la base de la experiencia adquirida a partir de las iniciativas sobre políticas de “clusters” desarrolladas a nivel regional, nacional y transnacional, la publicación del Memorando de Clusters Europeos en enero de 2008 supuso un importante paso adelante para el reforzamiento futuro de esa política.

Aunque el carácter incentivador del mercado es plenamente aceptado y respetado, la Comunidad ha contribuido en gran medida a promover la aparición y la excelencia de los “clusters”. Desde los años ochenta, las autoridades públicas responsables del desarrollo económico utilizan instrumentos financieros de la política de cohesión para elaborar estrategias de innovación, en particular, mediante el apoyo a los “clusters”, y estas políticas han gozado y van a gozar más aún de más apoyo procedente de los Fondos Estructurales Europeos a lo largo del período 2007-2013.

La Comunicación recuerda en ese sentido que las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión adoptadas por el Consejo el 6 de octubre de 2006 para el período 2007-2013 animan de forma explícita a los Estados miembros y a las regiones a promover la formación de “clusters” sólidos, como parte de sus estrategias de reforma económica. El nuevo marco revisado de ayudas estatales de la Unión Europea también reconoce la utilidad potencial de la ayuda pública autorizando ciertas medidas de apoyo destinadas específicamente al desarrollo de “clusters”.

En lo que se refiere a los logros políticos de la promoción de “clusters” en la UE, la Comunicación expresa que aunque la política general de desarrollo de “clusters” permanece en la



Fábricas de Asnières vistas desde el Quai de Clichy. 1887. Vincent Van Gogh. The St. Louis Art Museum USA.

UE en una fase inicial, está ganando amplitud. Los enfoques políticos en materia de “clusters” varían en los distintos países de la UE, no existiendo un modelo universal. Aunque se están aplicando distintos instrumentos y mecanismos a favor de los “clusters”, cada vez se les utiliza más para fomentar cambios estructurales, revitalizar algunos sectores industriales como las industrias marítimas, y proporcionar un marco a otras políticas como la investigación, la innovación y la política regional.

Por otra parte, la Comisión constata que en general, se ha avanzado bastante en la promoción de una cooperación más estrecha entre los programas de “cluster” de los diferentes Estados miembros y regiones, como queda documentado en el Memorandos de Acuerdo y en los proyectos piloto en apoyo de las actividades relativas a los “clusters”. En niveles inferiores y de forma complementaria, la Comunicación recuerda que la UE también está prestando apoyo concreto a la cooperación transnacional a nivel operativo. En este sentido la iniciativa Europa INNOVA en el

marco del Programa de Competitividad e Innovación (PCI) se centra principalmente en el desarrollo conjunto de nuevos o mejores instrumentos para su utilización por organizaciones de “cluster” en apoyo de PYME innovadoras, mejorando así los servicios de apoyo empresarial para los “clusters” de Europa. Esta iniciativa ha contribuido a incrementar los vínculos empresariales entre “clusters” de la UE mediante la organización de programas de visitas y de actos para el encuentro con los socios adecuados, así como mediante la preparación de acuerdos para la creación de plataformas empresariales sectoriales abiertas para “clusters” de una misma orientación. Debido al papel crucial de las PYME para el futuro desarrollo de la UE, el Consejo Europeo también ha resaltado la importancia de facilitar la integración de PYME innovadoras en “clusters”, en particular con vistas a promover sus estrategias de internalización de acuerdo con la reciente iniciativa «Small Business Act» en favor de las pequeñas empresas.

En cualquier caso, la Comunicación de la Comisión da un paso más en relación a la identificación de los retos para el futuro y apunta la necesidad de una nueva y reforzada intervención política.

En este sentido, aún reconociendo que en Europa existen numerosos “clusters”, la persistente fragmentación del mercado, los débiles vínculos entre la industria y la investigación y la insuficiente cooperación dentro de la UE hacen que los “clusters” no siempre tengan la masa crítica y la capacidad de innovación necesarias para hacer frente de forma sostenible a la competencia global y alcanzar una categoría mundial.

En la medida en que crece la competencia internacional también aumenta la presión para lograr la excelencia. Unos “clusters” sólidos ofrecen una combinación fértil de dinamismo

empresarial, vinculaciones intensivas con centros de conocimiento de alto nivel y mayores sinergias entre los agentes de la innovación. Asimismo contribuyen al desarrollo de una economía basada en el conocimiento y por tanto a lograr los objetivos de la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo. Por consiguiente, los esfuerzos para lograr la excelencia deben tener una prioridad muy elevada según la comunicación de la Comisión.

Se constata asimismo por la Comisión que como, parte de la dinámica económica, están apareciendo nuevos “clusters” mientras que otros pierden competitividad lo que forma parte de un proceso saludable inducido por el mercado y los “clusters” que no funcionen no deben mantenerse activos de forma artificial. Dichos “clusters” no deben convertirse en un canal para obtener subvenciones que falsearían la competencia e incluso obstaculizarían la aparición de “clusters” nuevos y competitivos. Las nuevas iniciativas de “clusters” deberán diseñarse cuidadosamente y basarse en una lógica muy clara fundamentada en intereses empresariales identificados de forma precisa, en cualidades de carácter regional, en competencias específicas, en polos de conocimiento de prestigio internacional y en proyecciones de mercado. Si estas condiciones no se cumplen, no es probable que una iniciativa de “cluster” tenga éxito. Por tanto, el reto es evitar una proliferación de iniciativas para la formación de “clusters” con pocas posibilidades de éxito a largo plazo.

La Comunicación de la Comisión apunta como apuesta básica de futuro a escala comunitaria la necesidad de aumentar el número de “clusters” de categoría mundial en la UE, ya que la clave para seguir aumentando la competitividad en Europa reside en el esfuerzo para conseguir la excelencia a todos los niveles y en hacer el mejor uso del potencial que ofrecen los “clusters”.

En base a ello, en la Comunicación se considera que se debe instar a los Estados miembros a que continúen integrando las políticas sobre “clusters” en sus programas nacionales de reforma en el marco de la Asociación para el Crecimiento y el Empleo y a que informen anualmente de sus logros. Esto ayuda a los responsables de las políticas a seguir dando una forma cada vez más adecuada a las políticas de “clusters” a nivel nacional y regional y a fomentar la puesta en común del conocimiento y de las buenas prácticas en el conjunto de la UE. Además, el Observatorio Europeo de Clusters proporciona a los responsables de la elaboración de políticas una información neutral y comparable sobre políticas de “cluster” y sobre los puntos fuertes de los “clusters” en la UE. Este servicio de registro de “clusters” para los Estados miembros, que promueve la elaboración de políticas basadas en la evidencia y el aprendizaje mutuo, seguirá a partir de ahora perfilándose y mejorando.

La determinación para conseguir la excelencia también requiere programas de apoyo regionales y nacionales para tener más en cuenta la dimensión transnacional de los “clusters”, dentro y fuera de la UE. Para promover una mejor coordinación desde arriba entre los Estados miembros a nivel regional y nacional en la planificación de nuevas iniciativas para la constitución de “clusters” o para seguir desarrollando las existentes, la Comisión insta a los Estados miembros a que colaboren de forma más estrecha a nivel político. En este contexto, la Comisión seguirá apoyando las actividades de la Alianza Europea de Clusters promoviendo una política de formación mutua, compartiendo las mejores prácticas y experiencias y desarrollando conjuntamente instrumentos prácticos que contribuirán al desarrollo de políticas de “cluster” mejores y más eficientes dentro de la UE.

Asimismo, la Comisión Europea hace en la Comunicación un fuerte énfasis en la necesidad de promover la cooperación transnacional de “clusters”.

En efecto, a pesar de los esfuerzos para fortalecer el mercado único, los “clusters” de la UE no pueden confiar únicamente en las fuerzas naturales de aglomeración para atraer el talento y otros activos de la forma en que lo pueden hacer, por ejemplo, los “clusters” de los EE.UU. En la UE, los “clusters” pueden compensar algunas desventajas mediante la creación de vínculos más sólidos con otros que ofrecen ventajas complementarias. Los cambios del entorno económico mundial también están consiguiendo que los vínculos entre “clusters” sean más importantes. A medida que las empresas internacionalizan sus actividades, es importante que las iniciativas y organizaciones de “clusters” que las apoyan se internacionalicen a su vez.

Aunque las empresas integradas en “clusters” y las organizaciones de “clusters” compiten entre sí —en particular las que pertenecen al mismo sector de actividad— la competencia y la cooperación simultáneas se justifican por numerosas razones. La Comisión considera que queda aún recorrido para un mayor aumento de la excelencia de los “clusters” mediante la cooperación transnacional de las agrupaciones a nivel de empresa. Esta cooperación puede incluir el intercambio de conocimientos, información sobre mercados y personal cualificado, la puesta en común del acceso a las instalaciones de investigación y de comprobación y el desarrollo de nuevos y mejores servicios para las empresas agrupadas, lo que contribuirá a la creación de un Espacio Europeo de Investigación e Innovación común. La apertura de las empresas europeas a la cooperación con centros de conocimiento de alto nivel —tanto dentro como fuera de Europa— es un requisito imprescindible según

la Comisión para la aparición y el crecimiento de “clusters” de categoría mundial. Esta apertura también es necesaria para mantener la competitividad en un entorno empresarial cada vez más globalizado.

La Comisión considera, asimismo, que la próxima generación de iniciativas comunitarias en materia de “clusters”, por ejemplo a través de los programas comunitarios de “Europa INNOVATM”, “Regiones del Conocimiento” y el actual objetivo de política de cohesión “Cooperación Territorial Europea”, potenciará la cooperación de los “clusters” en la UE, de forma que se refuercen mutuamente y contribuirá a la creación de más “clusters” de categoría mundial en Europa. En particular en los sectores con gran potencial de innovación, como son los que reciben ayuda de la Iniciativa en favor de los Mercados Líderes. Los instrumentos y herramientas útiles y adecuados que han desarrollado y puesto a prueba estas nuevas asociaciones de “clusters”, se integrarán y potenciarán, con la mayor difusión posible, en la nueva red Enterprise Europe.

Otra cuestión que se subraya por la Comisión es la importancia de mejorar la integración en “clusters” de las PYME de naturaleza innovadora. En efecto, los “clusters”, ofrecen un terreno fértil para que las PYME puedan innovar y desarrollar relaciones con grandes empresas y con socios internacionales. Al mismo tiempo, aunque muchos “clusters” se benefician de la presencia de grandes empresas multinacionales, la integración de PYME dinámicas e innovadoras en “clusters” es de especial importancia para ayudar a los “clusters” a alcanzar elevados niveles de excelencia y de innovación. Por tanto, los responsables del diseño de políticas deberán considerar el elevado potencial de las PYME a la hora de diseñar las políticas de “cluster”. Las organizaciones de “clusters” ofrecen una amplia gama de servicios de apoyo adaptados a las

empresas —en particular a las PYME— que completan de forma muy eficaz las formas de ayuda a las PYME ya existentes. Entre estos servicios figuran facilitar la cooperación entre PYME y con empresas más grandes y centros de investigación, promover los DPI (derechos de propiedad intelectual) y la transferencia de tecnología, y apoyar las actividades de internacionalización. Para contribuir a la integración en “clusters” de las PYME, la Comisión recuerda que el Observatorio Europeo de Clusters aportará información adicional sobre los servicios que ofrecen las iniciativas de “cluster”, que será útil para empresas e inversores que busquen lugares de inversión y socios estratégicos en la UE.

En definitiva, la Comisión concluye que dado que los “clusters” desempeñan un papel importante como impulsores de la competitividad, la innovación y la creación de empleo en la UE., para obtener los mayores beneficios de los “clusters”, la UE debe ahora ampliar su asistencia a los Estados miembros y regiones para promover la excelencia a todos los niveles y fomentar la cooperación en toda la UE, con el fin de lograr más “clusters” de categoría mundial y favorecen la mejor integración. Las iniciativas a nivel regional, nacional y de la UE deben facilitar la creación de vínculos más estrechos y eficaces entre “clusters”, así como con centros de investigación punteros, tanto dentro como fuera de Europa.

En el caso de España, la política de “cluster” entendida en el sentido estricto de política dirigida de manera directa a favorecer la creación, consolidación y dinamización de determinados “clusters”, a nivel individual o sectorial, también está teniendo un desarrollo creciente en los últimos años.

Difícilmente podía ser de otra forma, dado el conocimiento de experiencias existentes en Europa, el impulso que a ésta política le está dando desde la Unión europea y, sobre todo,

la evidencia de que existe, como hemos visto, una realidad objetiva de “clusterización” espontánea que en algunas regiones y zonas tiene una larga tradición histórica y un fuerte arraigo.

Las primeras iniciativas en el campo de esta política fueron adoptadas por algunas administraciones autonómicas –catalana y vasca principalmente– aunque la de más trayectoria temporal, más sistemática y de mayor implicación directa de las autoridades económicas ha sido la desarrollada en el País Vasco que se inició ya en la década de los noventa. La extensión de la aplicación de estas políticas se ha producido sin embargo muy recientemente como consecuencia, en buena medida, de la puesta en marcha por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC) de un programa de “clusters” en el año 2006. El programa se denomina “Programa de Apoyo a Agrupaciones Empresariales Innovadoras (AEIs)” y está planteado a escala del conjunto

del Estado aunque en su concepción se parte de la idea de que su aplicación concreta en cada comunidad autónoma podrá contar con la colaboración de la administración autonómica que voluntariamente desee cooperar buscando complementariedades con sus propias políticas en este campo. Políticas que en un número significativo de comunidades autónomas han empezado, precisamente, a ponerse en marcha como consecuencia del impulso inicial producido por la iniciativa del MITYC que ha jugado un papel catalizador.

El programa “AEIs” tiene los siguientes ejes básicos:

- Impulso y apoyo financiero a la creación de estructuras asociativas estables y de coordinación de agrupaciones en las que participan empresas, centros de investigación, centros tecnológicos, centros de formación en instituciones de apoyo que permitan articular un “cluster” sectorial con potencial innovador y competitivo en el merca-

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL AEIs INSCRITAS EN REGISTRO ESPECIAL DEL MITYC

SECTOR	AEIs	Nº EMPRESAS	Nº ORGANISMOS	Nº EMPLEADOS
TRANSPORTE	15	464	72	100.192
Automoción	6	159	16	60.771
Aeronáutica	5	102	30	10.599
Naval	3	180	24	18.771
Ferroviario	1	23	2	10.051
BIOTECNOLOGÍA	3	45	4	1.836
AGUA, ENERGÍA Y MEDIOAMBIENTE	4	106	16	43.400
TIC Y MEDIA	6	87	23	72.480
MAQUINARIA	6	113	32	7.756
OTROS	10	258	46	12.404
Agroalimentario + Alimentación	2	50	18	6.442
Artes Gráficas	1	9	-	182
Madera, Mueble, Corcho y Embalaje	5	126	15	3.972
Textil	1	25	6	1.325
Turismo	1	48	7	483
TOTAL	44	1.073	193	238.068

Fuente. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

do nacional e internacional.

- Identificación de las agrupaciones con estructuras organizativas y de coordinación regularizadas y que reúnan características de excelencia desde el punto de vista de su masa crítica y potencial innovador de tal forma que el reconocimiento por parte del MITYC de dichas características da lugar a la inscripción en un Registro Especial del MITYC de Agrupaciones Empresariales Innovadoras. En dicha identificación y selección se cuenta con la colaboración de las CC.AA. en lo relativo a las agrupaciones radicadas en sus respectivos territorios.
- Tratamiento preferencial de las AEIs reconocidas y de sus empresas y organismos componentes en los programas de apoyo a la I+D+i y a la internacionalización desarrollados por el MITYC y otros organismos de la Administración General del Estado así como en los de aquellas administraciones autonómicas con las que se establezcan acuerdos para ese fin y para coordinar las iniciativas en materia de

políticas de “clusters”.

- Información y apoyo financiero para participación en proyectos de cooperación transnacional con “clusters” de otros países de la UE y para la participación en programas comunitarios (VII Programa Marco de I+D+i, etc.)

Como se ha indicado, se trata de un programa de muy reciente puesta en marcha y, por lo tanto, resulta difícil evaluar la eficacia del mismo ya que sus efectos en términos de configuración de “clusters” organizados y de realizaciones por parte de las AEIs que van a ser beneficiarias del programa sólo se pueden medir a largo plazo. No obstante, existe ya una primera hornada de AEIs reconocidas y “labelizadas” por el MITYC que han comenzado a participar en el programa de ayuda previsto. Esas agrupaciones o “clusters” se distribuyen en un número significativo de sectores productivos en los cuales constituyen una parte destacada por su solidez y potencial de proyección futura y agrupan (ver cuadro adjunto) un número considerable de empresas y entidades de investigación y de forma-

BIBLIOGRAFÍA

- Becattini, G. (1979). *Del settore industriale al distretto industriale Rivista di Economia e Política Industriale*. Vol.5, No 1.
- Boix, R. y Galleto V. (2004). *Identificación de sistemas Locales de Trabajo y Distritos Industriales en España*. Dirección General de la PYME. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (mimeo).
- Brenner, T. and Gildner A. (2006). *The Long-term Implications of Local Industrial Clusters*. European Planning Studies. Vol 14. No 9 october 2006. pp 1315-1328.
- Comisión Europea (2008). *Para la organización de “clusters” de categoría mundial en la UE: aplicación de la estrategia amplia de innovación*. Comunicación al Consejo al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Bruselas.
- European Commission (2006). *Innobarometer on cluster's role in facilitating innovation in Europe*. Analytical Report. July 2006.
- European Comisión (2004). *Innobarometer 2004*. Flash Eurobarometer 164-TNS Sofres/EOS Gallop Europe. November 2004.
- Marshall, A. (1980-1920). *Principles of Economics*. 8th ed.London.Macmillan
- Porter, M.E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York. The Free Press.
- Porter, M.E. (2003). *The economic performance of regions*. Regional Studies, 37 (6,7): 549-578.
- Schumpeter, J.A. (1939). *Business Cycles. A Theoretical, Historical and Statistical. Analysis of the Capitalist Process*. Mc Graw-Hill. New York/London.
- Wennberg, and Lindsgvist, G. (2008). *How do entrepreneurs in clusters contribute to economic growth*. SEE/EFI Working Paper series in Business Administration. No 2008:3 Sotckholm.