

LAS AGRUPACIONES DE EMPRESAS INNOVADORAS Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL ESPAÑOLA BASADA EN EL TERRITORIO^(*)

JOSEP-ANTONI YBARRA

Universidad de Alicante

RAFAEL DOMÉNECH

Universidad Miguel Hernández, Elche

A partir de 2006 se impulsa en España una política industrial de apoyo a las agrupaciones de empresas con el objeto de promover una dinámica de innovación de carácter territorial y sectorial. En el presente trabajo se hace una primera evaluación del significado de esta política. Para ello, se expone en un primer apartado el alcance de las medidas en el

contexto europeo. A continuación, se pone de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una evaluación de estas políticas y sus limitaciones más relevantes. En el tercer apartado se detalla qué premisas se exigen para que una agrupación empresarial sea considerada como agente innovador, según establecen los requisitos del programa; se especifican detenidamente los criterios de identificación de las Agrupaciones de Empresas Innovadoras (AEI), los vínculos que estas tienen con el entorno productivo local, así como el detalle de las actividades e iniciativas que llevan a cabo. El análisis finaliza con una somera valoración del impacto del programa de AEI.

POLÍTICAS INDUSTRIALES PARA LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES: LAS AGRUPACIONES DE EMPRESAS INNOVADORAS EN ESPAÑA ▼

Desde los años noventa del pasado siglo gran parte de los países europeos han centrado su atención en los sistemas productivos locales con objeto de desarrollar medidas de política industrial. Sobre la base de los trabajos previos de autores como Becattini (1989), Brusco (1990), o Dei Ottati (1994), referidos a los distritos industriales, o las aportaciones posteriores

de Porter (1998) sobre los *cluster* productivos, los gobiernos han adoptado medidas que estimulan la creación y el fortalecimiento de agrupaciones de empresas.

La efectividad de las medidas de política sobre los sistemas productivos locales, ya sea bajo la óptica más académica de distritos marshalliano o más operativa de *cluster*, ha propiciado el desarrollo de numerosos estudios y documentos oficiales que inciden en la promoción de la innovación y en el crecimiento derivado de ello (1). Entre otros estudios, una reciente comunicación de la Comisión Europea (2008a) señala que «en un número creciente de casos las políticas públicas (...) han sido fundamentales en la aparición de *cluster* poderosos, actuando como catalizadores y contribuyendo a liberar el potencial económico y científico de determinadas regiones».

En el caso español, la política industrial ha estado alejada de las consideraciones territoriales, centrándose con mayor intensidad en los aspectos sectoriales (Ybarra, 2006). A lo largo de la historia industrial española ha sido infrecuente el despliegue de instrumentos capaces de implementar políticas que compaginen las necesidades del territorio, ligadas a una base in-

dustrial concreta, con unas necesidades empresariales específicas (quizás, excepcionalmente, adoptaron este enfoque los Planes de Desarrollo de los años sesenta o las ZUR de mediados de los ochenta) (Ybarra, 2009).

Es por ello que resulta novedosa la posibilidad de implementar propuestas alternativas de política industrial de base territorial que, nacidas de las directrices sugeridas desde instancias de un orden territorial superior, consideren las bondades de implicar conjuntamente al territorio, la actividad y la empresa. Así, se impulsa la puesta en práctica de políticas de apoyo a los sistemas productivos locales que fomentan y asisten a la aparición de *cluster* y/o distritos industriales (2).

En el caso español, este impulso se concreta en el desarrollo de un programa de apoyo a las AEI (Trullen, 2009). El presente trabajo tiene como objeto el análisis y valoración del régimen de AEI promovido por el Gobierno español; análisis y valoración que se aborda, inicialmente, desde la perspectiva tradicional del análisis de su implementación y de los indicadores de impacto.

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS EN LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES ↓

Tanto los responsables públicos como los beneficiarios de las políticas de desarrollo local centradas en los distritos industriales y en los *cluster*, coinciden en la necesidad de desarrollar instrumentos y métodos que contribuyan a la evaluación de su impacto e implementación. Se pretende conseguir una mayor eficiencia derivada de éstas, en tanto que existen importantes dispersiones y diferencias, además de carencias, en este ámbito.

No obstante, aunque la obtención de indicadores y métodos que permitan valorar el impacto de la política de *cluster* es una tarea prioritaria, hemos de coincidir con la Comisión Europea (2009) cuando se refiere a la dificultad de la valoración de estos impactos. Por una parte, los efectos de las políticas de *cluster* sobre su principal objetivo, que es la mejora de la competitividad, son indirectos y se combinan con los efectos de otros factores, de modo que resulta difícil establecer una relación causal entre el programa y sus resultados. Además, puesto que se trata de políticas cuyos efectos se esperan en el largo plazo, el desfase temporal entre la aplicación de estas medidas y sus resultados, dificulta la atribución de éstos a actuaciones concretas.

A las limitaciones señaladas, hay que añadir la diversidad en los instrumentos, objetivos y autoridades responsables, lo que dificulta aún más la valoración de estas medidas (3). Hay que advertir que, en una primera fase, la evaluación aborda de manera genérica la política orientativa que se haya pretendido

diseñar, dejando para una fase posterior la valoración más específica de cada uno de los *cluster* en los que se han desarrollado determinados programas o actividades. En todos los casos, evaluar la eficacia de una política llevada a cabo sobre los distritos, bien sea de forma genérica o más específica sobre alguno de ellos, puede resultar cuanto menos difícil, dado que hay que valorar la eficacia que el propio distrito tendría de forma autónoma, independiente y sin intervención exógena derivada de política alguna.

Puede parecer contradictorio que se diseñen medidas que pretenden impulsar un desarrollo que lleva implícito el distrito industrial, dado que desde el análisis económico la oportunidad que el concepto de distrito industrial ha aportado es que resulta una organización económica idónea para fomentar el desarrollo económico y territorial (Ybarra, 2003). Sin embargo, la orientación sobre cómo y por qué alcanzar determinados objetivos en cuanto a I+D+i, logrando con ello obtener una competitividad en el ámbito internacional de los distritos industriales y *cluster*, parece el camino idóneo para cualquier intervención pública. La medición de ese impacto, en cuanto a valor añadido generado, número y tipo de empleos creados, patentes registradas, etc., debería de ser la concreción de los resultados de las medidas propuestas.

Este análisis debe además considerar que cada uno de los *cluster* y de los distritos tiene unas características tecnológicas y estructurales y, consecuentemente, han de evaluarse de manera independiente, ya que de otra forma se están valorando realidades completamente distintas.

Con independencia de estas dificultades, desde distintos ámbitos se han multiplicado los esfuerzos para incrementar la eficacia de la política de *cluster*, mejorando su adecuación a las expectativas de las empresas y organismos de investigación beneficiarios del apoyo. Entre éstos, cabe destacar el Eurobarómetro sobre política de *cluster* (Gallup Organization, 2006), la creación del Observatorio Europeo de los *Cluster* o la iniciativa «Cluster-Excellence», que tiene por objeto aunar las personas y organizaciones con experiencia en la gestión de *cluster* para identificar indicadores y procedimientos de valoración en la mejora de la gestión de los *cluster*.

En la misma dirección, el Departamento de Comercio e Industria del Reino Unido (Department of Trade and Industry, 2005) ha identificado, a partir de la experiencia internacional en la aplicación de políticas de *cluster*, un conjunto de factores críticos que inciden en el éxito de las iniciativas. Los factores identificados atañen tanto a las infraestructuras físicas como al capital humano y la innovación o a los mecanismos que permiten compartir recursos y capacidades.

Mencionamos igualmente la iniciativa sobre Polos de Competitividad que el gobierno francés está llevando a cabo desde 2005 y que, desde 2008, trata de reorientar en sus aspectos tecnológicos para aquellos casos

en que claramente aparezca una desviación sobre los propósitos diseñados inicialmente (4).

Al margen de estos ejercicios meso-evaluativos de las políticas de *cluster*, los trabajos en los que se ha adoptado una visión microeconómica del efecto del apoyo público a la creación y desarrollo de las redes de empresas son aún escasos y no presentan una metodología unificada. Como ya se apuntaba en algunos trabajos pioneros referidos a la evaluación de las políticas de apoyo a la cooperación en innovación (Gibbons y Georghiou, 1987; Ormala, 1989), la evaluación detallada de los resultados de un programa o política debe incluir, especialmente, la identificación de efectos intencionados y no intencionados, análisis de grupos objetivo, cumplimiento de las metas previstas y el análisis de implementación y la gestión administrativa de los programas.

Desde este enfoque, el ejercicio de evaluación ha de superar los límites de los controles de calidad científica, financieros o de gestión, para proporcionar conclusiones que faciliten el proceso de toma de decisiones y mejoren la eficacia de las políticas.

ESTUDIO EMPÍRICO Y RESULTADOS DEL PROGRAMA DE APOYO A LAS AEI ↓

En este contexto, la propuesta que se presenta se centra en análisis y valoración de los efectos del régimen de ayudas a las Agrupaciones de Empresas Innovadoras (AEI) aprobado por el gobierno de España en 2006 con el propósito de favorecer la constitución y el fortalecimiento de los colectivos empresariales que adopten esta forma (5).

Las AEI se definen como «la combinación, en un espacio geográfico o sector productivo concreto, de empresas, centros de formación, unidades de investigación público o privados, y otros agentes público o privados, integrados en procesos de cooperación que les permita obtener ventajas o beneficios derivados de la ejecución de proyectos conjuntos de carácter innovador y alcanzar una masa crítica tal que permita asegurar su competitividad y visibilidad internacionales». Por tanto, la noción de las AEI se aproxima al concepto de «*cluster* innovador» recogido en el Marco Comunitario para las ayudas estatales a la I+D+i (6).

Instrumentalmente, este régimen de ayudas consiste en subvenciones dirigidas a colectivos, asociaciones, entidades sin fines de lucro u organismos públicos cuyas características se ajusten a las de las AEI o que, en su caso, actúen como organismos promotores de éstas. Las subvenciones deben dirigirse a proyectos consistentes en la elaboración de planes estratégicos, la puesta en marcha de las estructuras de coordinación de la AEI, la realización de actividades dirigidas a fortalecer el potencial innovador de las empresas integrantes de la AEI o la realización de proyectos de cooperación entre distintas AEI (7).

Las posibilidades de abordar una evaluación detallada de este régimen de ayudas quedan limitadas por la disponibilidad de información pormenorizada sobre los participantes en las agrupaciones y sus características, motivaciones, resultados económicos y expectativas sobre el programa. Por lo general, esta información sólo puede obtenerse cuando la evaluación se inserta en el ciclo de formulación y elaboración de las medidas y cuenta, por tanto, con la participación y el apoyo de las autoridades responsables del programa. Así, las evaluaciones de ámbito académico, como la que aquí se presenta, han de admitir las limitaciones en la información disponible y el alcance parcial y provisional de sus conclusiones.

No obstante, los ejercicios académicos de valoración externa, centrados en la adecuación entre los instrumentos y su implementación y los objetivos de la política, han de considerarse como procedimientos integrados en el campo de la evaluación que contribuyen a enriquecer sus métodos y resultados y que, a la vez, no están sujetos a las restricciones en la independencia e imparcialidad de las evaluaciones internas.

De esta manera, el análisis empírico que se aborda a continuación recurre, principalmente, a cuatro fuentes de información: a) información disponible en las convocatorias del programa, así como los registros administrativos de carácter público; b) datos proporcionados por las AEI en sus páginas web; c) datos publicados por otros estudios que han abordado previamente el análisis de este régimen de ayudas; d) datos de agregados obtenidos a partir de fuentes estadísticas oficiales.

Con esta información se pudieron tratar los siguientes aspectos del programa de AEI: a) los criterios de selección de las propuestas y su consistencia con la racionalidad y los objetivos del programa; b) las estructuras de organización de las agrupaciones creadas al amparo del régimen de ayudas y las actividades realizadas en éstas que deben considerarse como un resultado intermedio (*outcome*) del apoyo público; c) la valoración, desde una perspectiva conjunta, de los impactos previsibles en relación a la magnitud y distribución territorial de las actividades desarrolladas al amparo del programa.

Criterios de identificación de las AEI y vínculos con el entorno productivo local ↓

Pueden adoptarse dos aproximaciones alternativas para la valoración de los criterios seguidos por los gestores del programa en la identificación de las AEI incentivables. La primera, consiste en el análisis *ex-ante* de los criterios reflejados por las órdenes en las que se regula la concesión de las ayudas y la posterior inscripción de las AEI. La segunda, se basa en el análisis del resultado efectivo de este proceso de selección, tal como se refleja en las características de las agrupaciones que finalmente son inscritas en el registro.

CUADRO 1
CRITERIOS DE SELECCIÓN DE AYUDAS Y VALORACIÓN DE PLANES ESTRATÉGICOS

Criterios de selección de ayudas para la elaboración de planes estratégicos (apdo.18°.1 Orden ITC/1843/2009)		Criterios de valoración de los planes estratégicos para su consideración como «excelentes» (Anexo III, Orden ITC/3808/2007)	
Grado de elaboración de la propuesta	10	Grado de elaboración y calidad del análisis	10
Calidad, profundidad y amplitud del análisis	10	Dimensión y significación de la AEI en el entorno sectorial y territorial	20
Viabilidad	10	Concreción y viabilidad de la estrategia propuesta	15
Compromiso y estructuras de coordinación y gestión	15	Importancia interés y viabilidad de la cartera de proyectos	20
Participación de las CC.AA. y EE.LL.	15	Estructuras de gestión adecuadas y grado de compromiso	15
Impacto económico global	10	Participación y compromiso de las CC.AA. y EE.LL.	10
Continuidad	15	Consistencia del plan financiero e impacto económico y social	10
Impacto regional y local	10		
Otros	5		
Total	100	Total	100

FUENTE: Elaboración propia.

Respecto a los criterios de recogidos en las Ordenes ITC/3808/2007 e ITC/1843/2009 que regulan el Registro Especial de AEI y el régimen de ayudas, debe destacarse que de la aplicación de éstas normas se deriva un doble proceso de selección. Primero, en el momento de concesión de la ayuda para la elaboración del plan estratégico y, posteriormente, en el de la valoración del plan y su consideración como «excelente» que supondrá, en su caso, la inscripción de la AEI en el registro. El cuadro 1, resume los criterios expresados en cada una de las órdenes y las ponderaciones atribuidas a éstos.

Como cabe esperar, existe una relativa concordancia entre los criterios seguidos en ambos casos, puesto que la solicitud de la ayuda para elaborar el plan se considera como un anteproyecto del plan a presentar. Debe destacarse que los aspectos territoriales tienen un impacto limitado en ambas etapas de la valoración de los planes estratégicos, de manera que sólo se considera de forma genérica el impacto regional y local y el compromiso financiero y de recursos de las autoridades regionales y locales. Por el contrario, las cuestiones relacionadas con la elaboración, calidad y viabilidad de la propuesta, así como el compromiso de los integrantes de la AEI reciben mayor peso en la valoración final.

De esta manera, en el caso que nos ocupa, se advierte explícitamente que el «sentimiento de pertenencia», que es una de las características más valoradas cuando se identifica en términos canónicos un distrito industrial, se tiene en una consideración menor frente a aquellas otras debidas al carácter de proyecto a implementar o a las magnitudes financieras y/o económicas.

Puesto que las AEI se definen a partir del criterio de proximidad geográfica y/o sectorial, el menor peso de los criterios territoriales podría suponer una menor presencia de agrupaciones relacionadas con las actividades tradicionales de especialización de los territorios. Por

tanto, es relevante corroborar cuál es el balance entre los criterios territoriales y los relativos a otras características en la relación final de AEI inscritas.

Con este propósito, se ha adoptado la clasificación de las AEI propuesta por el Ministerio (8) y ya empleada en trabajos como el de Trullén y Callejón (2008) que las clasifica en cuatro grupos: a) «distritos industriales marshallianos» integrados por concentraciones territoriales de pequeñas empresas especializadas sectorialmente, b) «cadenas de valor» en las que un grupo de pequeñas y medianas empresas proveedoras suministra inputs a empresas de mayor dimensión, c) «actividades intensivas en conocimiento» integradas por empresas con una elevada intensidad investigadora que comercializan los productos surgidos de proceso innovador, d) «actividades intensivas en TICs» que se apoyan en las tecnologías de la información para crear o comercializar su gama de productos o servicios.

A esta clasificación se le ha agregado una última categoría en la que se agrupan las AEI del sector turístico. El cuadro 2 recoge la distribución de las 101 AEI inscritas en el registro en la fecha más reciente para la que se dispone de información (9).

Los resultados de esta clasificación muestran que sólo una cuarta parte de las AEI registradas se corresponden al concepto tradicional de distrito industrial marshalliano en el que la proximidad geográfica y el conocimiento productivo compartido facilitan la obtención de economías externas y, consecuentemente, la mejora de la productividad de la agrupación territorial de pequeñas y medianas empresas.

Las agrupaciones encuadradas en el epígrafe de cadenas de valor que está formado por las que se ajustan al modelo de «cluster monopsonístico», tienen aproximadamente el mismo peso en el total (23,8%). Aunque en estas industrias, por lo general, las empresas están situadas en la misma Comunidad Autónoma, el territorio pierde el carácter vertebrador del proceso pro-

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN DE LAS AEI SEGÚN LAS CARACTERÍSTICAS DE LA AGRUPACIÓN DE EMPRESAS

	Número	%
1. Distritos Industriales	25	24,7
2. Cadenas de valor con empresas tractoras	24	23,8
3. Actividades basadas en conocimiento	19	18,8
4. Actividades industriales y de servicios intensivas en TIC	12	11,9
5. Turismo	21	20,8
Total AEI	101	

Sectores incluidos en cada grupo: 1) Agroalimentario, salud, cerámico, calzado, textil, moda, madera y corcho, grifería, embalaje, juguete; 2) Automoción, ferroviario, naval, maquinaria, transporte; 3) Aeronáutico, biotecnología, agua, energía, medioambiente, óptica; 4) Media, Tic, artes gráficas, diseño; 5) Turismo.

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS AEI EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN Y EL PIB

	% población	% PIB	nº AEI	% AEI
Aragón	2,9	3,1	4	3,2
Asturias (Principado de)	2,3	2,2	2	3,2
Baleares (Illes)	2,4	2,5	2	3,2
Canarias	4,5	4,0	2	2,1
Cantabria	1,3	1,3	1	1,1
Castilla y León	5,5	5,3	9	7,4
Castilla-La Mancha	4,5	3,3	3	3,2
Cataluña	16,1	18,6	22	23,2
Comunidad Valenciana	10,9	9,7	11	9,5
Extremadura	2,4	1,7	5	3,2
Galicia	6,0	5,2	6	6,3
Madrid (Comunidad de)	13,7	17,8	13	11,6
Murcia (Región de)	3,1	2,6	3	2,1
Navarra (Comunidad Foral de)	1,4	1,7	1	2,1
País Vasco	4,7	6,3	4	4,2
Rioja (La)	0,7	0,7	2	3,2

FUENTE: Elaboración propia.

ductivo por tratarse de actividades en las que la cadena de valor puede traducirse en redes de suministro de ámbito nacional o internacional.

Hasta aquí parece que aún existe cierto equilibrio entre las concepciones teóricas tradicionales en las que la variable regional y/o territorial está presente y ello es compatible con la propuesta práctica en las que el componente sectorial es el que dictamina la determinación de las AEI. No obstante, este equilibrio se va diluyendo hasta advertir que gran parte de las AEI restantes tienen un carácter predominantemente sectorial frente al territorial. Así, en las AEI basadas en el conocimiento (18,8% del total) y en las intensivas en TIC (11,9%), aunque las empresas que las integran quedan también definidas por la pertenencia a un sector y un territorio, debido a las características del proceso productivo e innovador propio de estos sectores se da lugar a agrupaciones en las que priman las relaciones horizontales entre empresas en aspectos como comercialización, marketing o I+D+i, frente a las relaciones verticales características del distrito industrial marshalliano.

Habría que hacer mención aparte del sector aeronáutico en el que se establecen relaciones verticales jerar-

quizadas entre las distintas fases del proceso productivo similares a las que se han indicadas para el grupo de «cadenas de valor con empresas tractoras».

Finalmente, las agrupaciones del sector turístico han sido incorporadas en el registro en el año 2009, respondiendo al interés expresado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de priorizar los proyectos innovadores en este sector como respuesta a las nuevas posibilidades ofrecidas por las iniciativas comunitarias.

El estudio de la distribución territorial de las AEI aprobadas puede abordarse desde la óptica de su distribución por Comunidades Autónomas (CC.AA.). Este análisis permite contrastar si su distribución en el territorio refleja criterios de proporcionalidad en el reparto (por ejemplo, en función de la población) o si, por el contrario, atiende a las diferencias en la especialización productiva y, por tanto, en las posibilidades de crear *cluster* con las condiciones exigidas por el régimen de ayudas.

El cuadro 3, refleja la distribución por CC.AA. de las AEI, aunque debe matizarse que en algunos casos, por su naturaleza, las agrupaciones pueden tener un ámbito de actuación nacional, independientemente de la CC.AA. en la que se ubique el promotor (a la que for-

malmente se adscribe la AEI). Esta situación se da en las asociaciones nacionales de fabricantes o en las AEI integradas por otras agrupaciones de ámbito autonómico (por ejemplo, la Asociación *Cluster* Marítimo Español).

De los datos ofrecidos, se contrasta fácilmente la relación entre el peso de cada CC.AA., según su PIB, y la proporción que reciben del total de AEI inscritas. No obstante, también se observan algunas desviaciones en la relación entre las concesiones y el peso de cada CC.AA. en el PIB, sin que se pueda saber a qué otros criterios responden. En definitiva, aunque la calificación de «excelente» de un Plan Estratégico y, por lo tanto la inscripción de la AEI en el registro, depende de los criterios de calidad ya expuestos, el resultado efectivo de la aplicación del proceso de selección en dos etapas supone una distribución proporcional al PIB. Este resultado ya ha sido mencionado por Trullén y Callejón (2008: 13) en relación con la concesión de las ayudas para la elaboración de los planes estratégicos.

Las estructuras de organización de los *cluster*: actividades, programas e iniciativas

Con independencia del origen de cada *cluster*, las AEI creadas al amparo del programa disponen de estructuras específicas de organización. En algunos casos estas estructuras eran anteriores a la inscripción de la AEI, mientras que en otros se crean a través del programa (10). En este apartado el análisis se centra en las actividades desarrolladas por las estructuras de organización con independencia de su origen y de la forma que adopten (fundaciones, agencias públicas, asociaciones de empresas, institutos tecnológicos).

Con este propósito, adoptamos la definición propuesta por la Comisión Europea (2008b: 44) donde se alude a la estructura de organización del *cluster* («cluster organisations» como: «la entidad legal que diseña, gobierna y gestiona los *cluster*, incluyendo usualmente la participación y acceso a los locales del *cluster*, los servicios y las actividades». La Comisión considera estas organizaciones como un medio eficiente de hacer llegar a las empresas del *cluster*, especialmente a las de menor tamaño, servicios adecuados a sus necesidades. La composición particular de la «cartera» de servicios de cada una de estas organizaciones dependerá de diversos factores como son, entre otros, la especialización sectorial del *cluster*, su origen, la dimensión de las empresas o el grado de participación pública.

Para el análisis de las actividades desarrolladas por las estructuras de organización de las AEI, se ha realizado previamente una clasificación de éstas actividades a partir de un estudio cualitativo de los planes estratégicos y de las aportaciones de diferentes instituciones y especialistas (Isaksen y Hauge, 2002; Comisión Europea, 2007 y 2008b). Así, se han identificado 26 actividades agrupadas en 8 categorías

(comunicación, promoción, información, investigación, formación, servicios, apoyo y acuerdos). La tabla 4 recoge la información relativa a estas actividades, así como los porcentajes en los que cada una de ellas está presente en el conjunto de la muestra de AEI de las que se disponía de información suficiente (41) (11).

Una de las principales tareas abordadas por los responsables de los *cluster* son las relacionadas con la difusión de la presencia del *cluster* y de las actividades desarrolladas por la propia organización. Además de la comunicación sobre el *cluster* y el sector, estas actividades suelen implicar la organización de encuentros o la participación en foros como un medio de crear cauces de diálogo con las empresas, las administraciones u otras organizaciones similares de distinto ámbito territorial.

De este modo, estas actividades pueden ser un punto de partida para otras iniciativas más específicas como son la participación en proyectos de investigación cooperativa, las alianzas transnacionales o la puesta en marcha de nuevos servicios.

Un paso más allá están aquellas otras actividades en las que la organización se implica en acciones de promoción que buscan potenciar el *cluster*, el sector, o el territorio en el que se ubica. Con este fin, los gestores del *cluster* pueden dirigir sus esfuerzos hacia el interior de la aglomeración de empresas, movilizandolos agentes presentes en el territorio o promoviendo la creación de nuevas empresas, o hacia el exterior mediante la creación de redes de colaboración con otros *cluster* o captando inversiones del exterior.

Entre las actividades más frecuentes, también se encuentran aquellas que tratan de canalizar los flujos de información y conocimiento relevantes para las empresas de la agrupación. Más del 40% de las organizaciones analizadas tienen en funcionamiento o han previsto introducir sistemas de vigilancia y alerta tecnológica, mientras que una proporción significativa, aunque menor, ha puesto en funcionamiento otros sistemas de información como son los observatorios de mercado, los informes sectoriales periódicos o la elaboración de estadísticas.

La movilización de los agentes a nivel territorial es otra de las tareas fundamentales desempeñadas por las organizaciones de los *cluster* (78%). Con independencia de su origen y el tiempo transcurrido desde su creación, los gestores del *cluster* tienen entre sus objetivos prioritarios la promoción de la cooperación entre los asociados, apoyando la búsqueda de socios que compartan intereses comunes y la formalización de estos contactos.

Estas actividades de *networking* se promueven principalmente entre las empresas agrupadas en el *cluster*, pero también se apoya el establecimiento de redes de cooperación con otros *cluster* del mismo sector pero de diferente ámbito territorial (31,7%). Hay que destacar que estas actividades de creación de redes y contactos se apoyan en gran medida en algunas

CUADRO 4
ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LAS ESTRUCTURAS DE ORGANIZACIÓN DE LAS AEI

		nº	%
Comunicación			
a.1	- Comunicación externa sobre el <i>cluster</i> / Mejora de la imagen y visibilidad del sector.	40	97,6
a.2	- Participación en foros sectoriales nacionales	23	56,1
a.3	- Participación en foros sectoriales internacionales.	20	48,8
a.4	- Organización de encuentros sectoriales.	26	63,4
Promoción			
a.5	- Establecimiento de redes de cooperación con otros <i>cluster</i> sectoriales.	13	31,7
a.6	- Coordinación movilización de los agentes del sector a nivel territorial.	32	78,0
a.7	- Captación de inversiones para la región.	5	12,2
a.8	- Apoyo a la creación de empresas incluida la gestión de incubadoras.	3	7,3
Información			
a.9	- Programas de vigilancia tecnológica.	19	46,3
a.10	- Elaboración de estadísticas o informes sobre el sector incluidos los observatorios.	13	31,7
a.11	- Publicaciones sectoriales periódicas.	10	24,4
Investigación			
a.12	- Desarrollo de proyectos de I+D+i propios o en colaboración con los asociados.	18	43,9
Formación			
a.13	- Formación de RR.HH.	28	68,3
Servicio			
a.14	- Provisión de infraestructuras a los asociados.	6	14,6
a.15	- Realización de ensayos, homologaciones y test para los asociados.	4	9,8
Apoyo			
a.16	- Apoyo a la internacionalización de los asociados.	14	34,1
a.17	- Apoyo a las acciones de gestión de la calidad y/o normalización de los asociados.	9	22,0
a.18	- Apoyo a la participación de los asociados en proyectos o programas de I+D+i	31	75,6
a.19	- Apoyo a las actividades productivas y comerciales de los asociados	12	29,3
a.20	- Búsqueda de financiación para las actividades de I+D+i los asociados.	10	24,4
a.21	- Búsqueda de financiación para las Actividades productivas y comerciales de los asociados.	5	12,2
a.22	- Apoyo a los asociados en la realización de planes de mejora.	8	19,5
a.23	- Apoyo a los asociados en la participación en redes nacionales/internacionales	14	34,1
Acuerdos			
a.24	- Acuerdos con universidades y centros de investigación regionales para el uso de recursos.	12	29,3
a.25	- Acuerdos con autoridades regionales para la provisión de apoyo a los asociados.	8	19,5
a.26	- Acuerdos de colaboración con entidades de ámbito nacional/europeo	8	19,5
Total de AEI de las que se dispone de información			41

FUENTE: Elaboración propia.

de las analizadas en el apartado de actividades de comunicación (participación en foros y organización de encuentros), por lo que la distinción entre comunicación y promoción es, en alguna medida, artificial y atiende a la necesidad de clasificar las actividades. Mucho más limitadas son las actividades que tratan de promover directamente las nuevas iniciativas empresariales, ya sea mediante la captación de inversiones del exterior en los sectores de especialización del *cluster* (12,2%) o la creación de endógena de empresas (7,3%).

La estructura de organización de la AEI también puede desarrollar directamente proyectos de investigación en solitario o, con mayor frecuencia, en colaboración con las empresas e instituciones asociadas. De este modo, un 43,9% de las organizaciones analizadas realizaban proyectos de I+D+i, o bien contemplaban esta posibilidad entre sus objetivos.

Las actividades de formación (cursos, seminarios, conferencias) también destacan entre las más implantadas entre las entidades de organización del *cluster* (68,3%). En algunos casos, estas actividades de formación se realizan en colaboración con alguno de los asociados al *cluster*, que puede ser una universidad o un centro tecnológico, y su perfil puede variar desde los cursos de formación muy específicos, orientados a las demandas de las empresas asociadas, hasta titulaciones universitarias con carácter más genérico en materias como la gestión de empresas o de recursos humanos.

Menos frecuente es la prestación de otros servicios distintos a la formación. La provisión de infraestructuras a los asociados que pueden consistir en laboratorios, centros de ensayo, aulas o naves de alquiler se da en un 14,6% de los *cluster* analizados. Asimismo, las organizaciones que prestan directamen-

te servicios de ensayos, test y homologaciones son un porcentaje pequeño del total (9,8%). La prestación de servicios se ve limitada en la práctica a aquellas AEI que tienen como socio fundador un instituto tecnológico o centro de investigación que ya venía desempeñando estas funciones previamente a la constitución de la agrupación.

Además de realizar actividades con la utilización de los medios propios, las AEI tienen entre sus cometidos el apoyo a las acciones de los asociados, bien sea mediante el asesoramiento, la intermediación con las administraciones o, lo que es menos frecuente, la provisión de recursos financieros. El alcance de este apoyo está muy relacionado con la dimensión y orientación de la AEI, pero destaca que las tres cuartas partes de las organizaciones prestan apoyo a la participación de los asociados en proyectos o programas de I+D+i.

Esta proporción está en consonancia con el objetivo del programa de AEI, que es el de promover la ejecución de proyectos conjuntos de carácter innovador que faciliten una masa crítica que permita la competitividad y la proyección internacional de los resultados. Asimismo, algunas de las otras actividades de apoyo están vinculadas con la investigación realizada por los asociados, por ejemplo, la búsqueda de financiación para los proyectos (24,4%) o el apoyo a la participación en redes (34,1%).

El resto de actuaciones de apoyo están vinculadas con la realidad productiva, comercial y de mercado de las empresas integradas en la AEI y tienen, en muchos casos, un carácter operativo que se vincula a los servicios que tradicionalmente prestan las asociaciones de empresas. Entre éstas, puede destacarse el apoyo a la internacionalización (34,1%), la gestión de la calidad (22%) o a las actividades productivas (29,3%).

Finalmente, es frecuente que las AEI tengan acuerdos formalizados con instituciones y administraciones con el objeto de facilitar a los asociados el acceso a medios de investigación, recursos financieros o promover su participación en programas de apoyo a la investigación de ámbito nacional o europeo. Entre estos acuerdos, destacan los realizados con otros agentes del sistema regional de innovación con el objeto de facilitar el acceso a los recursos y al personal de investigación de estas instituciones. De nuevo, la elevada proporción de AEI en las que aparecen este tipo de acuerdos (29,3%) puede explicarse porque muchas de estas instituciones (universidades o centros tecnológicos) se integran en la agrupación desde el momento de su constitución, ya sea como promotores principales o como socios fundadores.

UNA PRIMERA VALORACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA DE AEI

Como ya se indicaba en los apartados introductorios, son numerosos los estudios que destacan la validez de

la política de *cluster* como elemento de promoción de la innovación y el crecimiento aunque, simultáneamente, existe un amplio consenso sobre la dificultad de valorar sus impactos. La atribución de los resultados de estas políticas se ve dificultada por diversos elementos como el carácter indirecto de las medidas de apoyo a los *cluster*, su orientación al largo plazo, la variedad de instrumentos aplicados y la diversidad de autoridades responsables de las medidas.

En el caso español, a las dificultades mencionadas, se añade el aún corto periodo de vigencia del programa de apoyo a las AEI del que sólo se han realizado tres convocatorias. De este modo, queda muy limitada la posibilidad de obtener indicadores robustos del impacto final o de los impactos socioeconómicos a más largo plazo derivados del régimen de ayudas a las AEI. Muy posiblemente aparece una nueva oportunidad de llevar a cabo una evaluación más apropiada en tanto que la reacción de las AEI a la crisis podría ser una forma de valorar la efectividad de estos instrumentos de cara a un futuro.

Estas dificultades pueden soslayarse adoptando un modelo de valoración que considere los resultados del programa en distintos niveles que van desde la construcción de un consenso inicial entre las empresas e instituciones que van a formar la agrupación, hasta la eventual obtención de resultados en términos de servicios prestados o proyectos de innovación colaborativos. Además, también es posible valorar la capacidad del programa de generar cambios en la conducta de los agentes participantes en las agrupaciones productivas territoriales.

Con este propósito, se sigue la distinción ya tradicional en la literatura sobre evaluación de políticas públicas entre resultados intermedios, que responden a los intereses de los agentes con implicación más directa en la formación de las agrupaciones, e impactos socioeconómicos, de carácter más amplio e intangible, y que hacen referencia a las mejoras en el crecimiento económico y la competitividad global.

En cuanto a los resultados intermedios, el análisis desarrollado en las páginas anteriores ha puesto de manifiesto algunas potencialidades del programa de apoyo a las AEI. En primer lugar, el elevado número de solicitudes de apoyo muestra la capacidad del programa de promover una dinámica de identificación de *cluster* ya preexistentes o de contribuir a la consolidación de redes de empresas que estaban en una situación «embrionaria». Este efecto es de especial interés a la luz de la orientación de la política europea de innovación y empresa que tiende a canalizar sus recursos a través de los *cluster* territoriales de empresas.

Además, los resultados de las convocatorias, en cuanto al número y la tipología de empresas que integran las AEI, ponen de manifiesto que la creación de las agrupaciones puede contribuir a resolver algunos de los déficits que limitan las posibilidades de las empresas en aspectos como el establecimiento de redes de coo-

peración, la consolidación de flujos de conocimiento tecnológico y productivo o el desarrollo de proyectos de I+D+i.

Las limitaciones de dimensión empresarial y ausencia de una masa crítica de recursos y conocimientos son algunos de los principales obstáculos a los que la consolidación de las AEI puede dar respuesta. La diversidad y la amplitud del rango de actividades desarrolladas por las organizaciones abundan en el papel desempeñado por éstas en la prestación de servicios colectivos que quedan lejos del alcance de las empresas individuales que integran la organización. Es cierto que se podría evaluar la dimensión por la que se está optando, en tanto que de ello va a depender la efectividad competitiva que se tenga en un futuro.

Sin embargo, consideramos que el aspecto más destacable de programa analizado es el hecho de que las AEI se constituyen, por lo general, sin relación con el territorio y, por tanto, renunciando a uno de los principios teóricos básicos de los *cluster* y de los distritos industriales que es su identificación con el territorio. Aunque su posible desarrollo vendrá condicionado por la dinámica de la actividad innovadora, éste estará siempre sujeto y/o supeditado al territorio.

La lógica de las AEI, que inicialmente pudo estar fundamentada sobre el territorio y sobre la dinámica de la innovación, ha pasado a ceñirse en gran parte de los casos a la lógica de la subvención por la innovación. Ello, aún siendo imprescindible en la dinámica actual de creciente competencia internacional, no permite soslayar la dimensión competitiva sobre la que se están diseñando las actuaciones: potenciación de *cluster* de dimensiones transnacionales, actividades con un horizonte competitivo temporal de medio plazo, distritos industriales supeditados al mercado de bienes de consumo diferenciados por moda, etcétera.

Aún más, la puesta en marcha de las AEI, en tanto que comportan la aceptación y la inclusión, o por el contrario, la restricción y limitación, de determinadas empresas y/o territorios puede implicar la aparición de una dinámica de «competencia desleal» en la que unos territorios o actividades aparecen discriminados frente a otros.

Finalmente, la consolidación de estructuras de organización que se formalizan a través la adopción de unos estatutos por la AEI y la aprobación de los planes estratégicos puede contribuir a resolver los «fallos de gobernanza» (Jessop, 1998) en aquellas aglomeraciones en los que el proceso auto-organizativo del *cluster* fallaba en la identificación de los objetivos colectivos, las condiciones del entorno o en los procedimientos de coordinación de las organizaciones e instituciones participantes.

El carácter históricamente dependiente de las aglomeraciones productivas territoriales, puede haber conformado modelos de interacción entre los agentes del *cluster* en los que prime la jerarquía frente a la inter-

dependencia, la orientación al corto plazo y la competencia frente a la cooperación, o el bloqueo en rutinas de actuación que limiten el acceso a los flujos de tecnología y conocimiento del procedente del exterior de la aglomeración.

De este modo, el programa de apoyo a las AEI no sólo puede contribuir a la creación y consolidación de agrupaciones sino también a generar cambios en las actitudes y conductas de las empresas y organizaciones. En los términos expresados por la OCDE (2006), habría que valorar tanto la contribución al apoyo público a la movilización de recursos (adicionalidad financiera o de resultados), como su capacidad de interactuar con las estrategias y conductas de los participantes en el *cluster* (adicionalidad de comportamiento).

(*) Este artículo está basado en la ponencia presentada en la VI Reunión de Distritos Industriales/Cluster Territoriales, celebrada en la Universidad Miguel Hernández – Elche, 4 de marzo de 2011.

NOTAS

- [1] Como ejemplo, baste recordar el dictamen del Comité de las Regiones sobre política de la PYME en el que se decide «apoyar las iniciativas de cooperación entre las instituciones locales y regionales, empresas y sus asociaciones, academias, universidades y centros de investigación, como instrumentos de política industrial territorial mediante el establecimiento de redes de apoyo a las PYME para superar las barreras a la mayor competitividad, la mayor formación y la explotación de la innovación» (Diario Oficial de la Unión Europea, 2006/C 229/08).
- [2] En el caso europeo el impulso no sólo viene del lado de la Comisión, sino que son los propios gobiernos de los distintos países quienes están interesados en dinamizar políticas locales/territoriales que pongan el acento en los aspectos industriales; es el caso de Francia con los «pôles de compétitivité», o en Italia e Inglaterra con los distritos industriales (vease Solinas, 2009).
- [3] A estos límites, Iturrioz *et al.* (2005) añaden que el incentivo para evaluar las políticas de *cluster* no es muy elevado puesto que por sus características instrumentales suponen un ahorro para las administraciones respecto a las políticas industriales tradicionales. Los recursos limitados que, por lo general, consume el apoyo a las redes frenan el interés de las autoridades en su evaluación.
- [4] <http://competitivite.gouv.fr>
- [5] Orden ITC/2691/2006, de 2 de agosto, por la que se regulan las bases, el régimen de ayudas y la gestión de medidas de apoyo a las agrupaciones empresariales innovadoras. Orden ITC/1843/2009, de 3 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras, el régimen de ayudas y la gestión de medidas para mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas mediante el apoyo a las agrupaciones empresariales innovadoras y se efectúa la convocatoria de subvenciones correspondiente a 2009.
- [6] Comisión Europea, Marco comunitario sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo e innovación (2006/c 323/01).
- [7] Las cuantías destinadas a financiar el régimen de ayudas a las AEI no turísticas han sido de 3 millones de euros en el año 2007, 4,3 millones en el 2008, 6,5 millones en el 2009 y 6 en el 2010. En este último ejercicio se excluyó la elaboración de planes estratégicos como actividad incentivable.

- [8] Orden ITC/692/2007 de 20 de marzo de 2007 (BOE 23 de marzo de 2007).
- [9] Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2010).
- [10] Ello tiene una gran transcendencia en tanto que la existencia o no de un órgano impulsor previo a la AEI es tanto como reconocer o no que la agrupación de que se trate tiene una razón de desarrollo impulsada por motivos de coherencia interna asentada sobre las economías previas, una identidad común, una previsión de futuro compartida y una dinámica de gobernanza adecuada a unas oportunidades concretas.
- [11] A principios de 2010, después de 3 años de vigencia de Programas de AEI impulsadas por el Ministerio de Industria español, se han financiado 142 proyectos que suponen 101 AEI inscritas en el Registro Especial del Ministerio

BIBLIOGRAFÍA

BECAZZINI, G. (1989): «Riflessioni sul distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico», *Stato e Mercato*, nº 25, pp. 111-128.

BRUSCO, S. (1990): «The Idea of the Industrial District: Its Genesis», en: Pyke, F. Becazzini, G. y Sengenberger, W. (eds) *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*. International Institute for Labour Studies; 10-19, Génova.

COMISIÓN EUROPEA (2007): *Innovation Cluster in Europe a Statistical Analysis and Overview of Current Policy Support*, DG Enterprise and Industry report, PRO INNO Europe paper nº 5, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (2008a): *Para la Organización de Agrupaciones Empresariales (cluster) de categoría mundial en la Unión Europea*. COM(2008) 625 final, Bruselas.

COMISIÓN EUROPEA (2008b): *The Concept of Cluster and Cluster Policies and their Role for Competitiveness and Innovation: Main Statistical Results and Lessons Learned*, Commission Staff Working Document, SEC (2008) 2637, PRO INNO Europe paper nº 8, Luxemburgo.

COMISIÓN EUROPEA (2009): *Making Public Support for innovation in the EU more Effective: Lessons Learned from Public Consultation for Action at Community level*, Documento de Trabajo de la Comisión SEC (2009) 1197 final, Bruselas.

DEI OTTATI, G. (1994): «Trust, interlinking transactions and credit in the industrial district», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 18, nº 6, pp. 529-546.

DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY (2005) *A practical guide to cluster development*, DTI, Londres.

GALLUP ORGANIZATION (2006): *2006 Innobarometer on clus-*

ter's role in facilitating innovation in Europe. Analytical Report, Flash Eurobarometer Series #187, Comisión Europea, Luxemburgo.

GIBBONS, M. y GEORGHIOU, L. (1987): *Evaluation of Research: A selection of current practices*, OCDE, París.

ISAKSEN, A. y HAUGE, E. (2002): *Regional Cluster In Europe*, Comisión Europea, Observatory of European SME's nº 3, Luxemburgo.

ITURRIOZ, C. ARANGUREN, M.J. ARAGÓN, C. y LARREA, M. (2005): «¿La política industrial de cluster/redes mejora realmente la competitividad empresarial? Resultados de la evaluación de dos experiencias en la Comunidad Autónoma de Euskadi», *Ekonomiaz*, nº 60, pp. 10-61.

JESSOP, B. (1998): «The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development», *International Social Science Journal*, nº 50, pp. 29-45.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (2010): *El Programa AEI en el marco de las políticas internacionales de apoyo a los cluster. Una valoración*, MITYC, Madrid.

OCDE (2006): *Government R&D Funding and Company Behaviour: Measuring Behavioural Additionality*, OCDE, París.

ORMALA, E. (1989): «Nordic Experiences of Evaluation of Technological research and Development», *Research Policy*, nº 18, pp. 343-359.

PORTER M.E. (1998): *On Competition*, Harvard Business School, Boston MA.

SOLINAS, G. (2009): «Public policies and industrial development strategies» in *Handbook of Industrial Districts*, edited by Giacomo Becazzini, Marco Belandi and Lisa de Propis; Edgard Elgar: Cheltenham, UK, pp: 705-711.

TRULLÉN, J. (2009): «National industrial policies and the development of industrial districts: reflections on the Spanish case» in *Handbook of Industrial Districts*, edited by Giacomo Becazzini, Marco Belandi and Lisa de Propis; Edgard Elgar: Cheltenham, UK, pp: 726-738.

TRULLÉN, J. y CALLEJÓN, M. (2008): «Las agrupaciones de empresas innovadoras», *Mediterraneo Economico*, nº 13, pp. 459-478.

YBARRA, J.A. (2003): «Los distritos industriales ¿instrumento analítico de la Economía Política o instrumento práctico de Política Económica? El País Valenciano como paradigma en el debate internacional», in *La economía regional en el marco de la nueva economía*, editado por Juan José Rubert y Ana M. Fuertes; UJI: Castellón, pp: 313-318.

YBARRA, J.A. (2006): «La experiencia española en distritos industriales. Realidad de un concepto para la pyme y el territorio», *Economía Industrial*, nº 359, pp. 89-94 (nº monográfico «El distrito industrial marshalliano: un balance crítico de 25 años»).

YBARRA, J.A. (2009): «Industrial Districts in Spain» in *Handbook of Industrial Districts*, edited by Giacomo Becazzini, Marco Belandi and Lisa de Propis; Edgard Elgar: Cheltenham, UK, pp: 512-520.