

LA POLÍTICA DE CLUSTERS DEL MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO: EVOLUCIÓN, RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

En las grandes organizaciones las actuaciones y las políticas van evolucionando con los años para adaptarse a los cambios y condiciones del entorno, así como a los planteamientos de los equipos que las dirigen en sus diferentes etapas. Esto hace que, con el paso del tiempo, estos grupos puedan llegar a tener dificultades para entender el hilo conductor de, al menos algunas, de las decisiones tomadas por sus predecesores. El propósito de esta nota es hacer un repaso de los resultados de las iniciativas llevadas a cabo por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MINCOTUR) en el marco de su política de clusters desde mediados de la pasada década, un repaso planteado a modo de reflexión interna con la que facilitar la tarea de aquellos que deban tomar las decisiones que marquen las próximas etapas de dicha política. Utilizaremos para ello, los datos disponibles de los dos instrumentos que, desde su lanzamiento, han constituido y siguen constituyendo los elementos clave de dicha política: el Programa de Apoyo a las Agrupaciones Empresariales Innovadoras (AEIs) y el Registro especial de MINCOTUR para la inscripción de éstas.

ANTECEDENTES Y MARCO DE ACTUACIÓN DE LA POLÍTICA DE CLUSTERS DEL MINCOTUR

En España, como en el resto de Europa, las políticas de clusters empiezan a promoverse a nivel regional a principios de los años 90, con notables ejemplos como los del País Vasco y Cataluña. A nivel nacional, su implantación no comienza hasta la siguiente década, como parte integrante de otras políticas más transversales como son las de innovación, las de pymes, las de desarrollo económico, las de desarrollo regional, o las políticas de desarrollo industrial. En el marco de estas últimas, desde el MINCOTUR es también en esa década cuando se comienza a trabajar en la definición de un planteamiento estratégico de apoyo a los clusters que, desde esa perspectiva industrial, pone el acento en la innovación y en las pymes. Un planteamiento con el que, además de potenciar y complementar los esfuerzos y actuaciones que ya se venían llevando a cabo en muchas Comunidades Autónomas, se tiene especialmente en cuenta la participación de la iniciativa privada como garantía de que con el apoyo público se daba efectivamente solución y respuesta a una problemática real del mercado.

Entre las iniciativas llevadas a cabo en ese contexto por el entonces denominado Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC) puede citarse, por ejemplo, la publicación en el año 2004 del informe "Identificación de Sistemas Locales de Trabajo y Distritos Industriales en España" (1) en el que, a modo de punto de partida, se caracterizaban 237 concentraciones regionales de ese tipo que, localizadas en 14 Comunidades Autónomas, contabilizaban en conjunto prácticamente el 47% del total del empleo industrial de la época.

En esos años, desde el MITYC también se asiste y se participa en reuniones y foros de la Unión Europea donde los Estados Miembros proyectan y preparan las políticas y actuaciones comunitarias del siguiente marco financiero plurianual (MFP) 2007-2013, en el que la política de clusters iba cobrando una creciente significación. Así, las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión adoptadas por el Consejo en octubre de 2006 (2), por ejemplo, animaban de forma explícita a los Estados Miembros y a las regiones a "promover la formación de clusters sólidos", como parte de sus Planes Nacionales de Reforma y proponían la utilización para ello de los instrumentos financieros de que disponen dichas políticas, es decir, de los Fondos Estructurales (el FEDER y el FSE) y del Fondo de Cohesión. Dentro del VII Programa Marco de Investigación y Desarrollo, por su parte, como principal instrumento de la Unión para financiar la investigación durante el mencionado período 2007-2013, se incluían iniciativas que fomentaban el desarrollo de clusters orientados a la investigación, así como la cooperación entre ellos. Además de esto, y para completar el apoyo a los clusters, en la revisión del Marco Comunitario sobre Ayudas Estatales de Investigación y Desarrollo e Innovación efectuada en 2006 (3), se incluyen también las ayudas a las "agrupaciones (clusters) innovadoras" reconociendo que "pretenden paliar las deficiencias de mercado relacionadas con problemas de coordinación...".

Pues es en ese contexto cuando, también en 2006, el MITYC decide poner en marcha su "Programa 2007-2013 de Agrupaciones Empresariales Innovadoras" (4), iniciativa que complementa en diciembre de 2007 con el establecimiento de un Registro especial (5) para la inscripción de estas, convirtiéndose desde entonces ambos instrumentos en los elementos más representativos de su política de clusters.

EL PROGRAMA DE APOYO A LAS AGRUPACIONES EMPRESARIALES INNOVADORAS (AEIs) Y LA FIGURA DE UN REGISTRO ESPECIAL PARA SU INSCRIPCIÓN

La filosofía del programa de apoyo a AEI surge, por consiguiente, en marco del Plan Nacional de Reformas aprobado por el Gobierno de España en enero de 2006, dentro del eje denominado "Plan de Fomento Empresarial", donde se caracteriza la figura de la AEI como una fórmula apropiada para mejorar la competitividad empresarial por permitir, a través de métodos colaborativos, el desarrollo de proyectos avanzados que por su complejidad y elevado coste difícilmente pueden ser abordados de manera individual por las empresas, especialmente en el caso de las PYMES.

Con ese telón de fondo, el MITYC se plantea la definición práctica del programa como una acción de política industrial con la que impulsar la capacidad de respuesta de la industria española en un contexto económico que, a las puertas del estallido de la crisis económica y financiera de 2008, estaba marcado por el imparable fenómeno de la globalización y alguno de sus efectos colaterales menos deseados como era el de la deslocalización.

Para ello, se diseña una estrategia en dos fases con un período de solapamiento entre sí. En la primera, el objetivo a lograr era impulsar el afloramiento y la constitución de una muestra representativa de clusters que, con arreglo a los criterios establecidos en el programa (6) y la colaboración de las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Entidades Locales sirviera de punto de partida, de estímulo y de escaparate para la construcción de un mapa mucho más amplio fruto de la penetración y extensión del fenómeno cluster por toda la geografía nacional. A partir de ahí, lo que se pretendía en una segunda fase, era trasvasar paulatinamente el grueso del apoyo del programa al desarrollo de actuaciones y proyectos colaborativos que revirtieran más directamente en beneficio de las pequeñas y medianas empresas que conformaban estas AEI o clusters.

Primera Etapa del Programa (2007-2013) de Agrupaciones Empresariales Innovadoras (AEIs): Arranque, Constitución del Registro de AEIs y Expansión

De esta forma, el programa arranca en agosto de 2006 con la publicación de la orden de bases que lo regula (7), partiendo de una definición o más bien una concepción de AEI en la que priman tres elementos básicos. En primer lugar, la vinculación de la actividad del cluster o AEI a un espacio geográfico o a un sector económico concreto como factor determinante, por sus propias características y especificidades, de las mecánicas de colaboración a establecer por el cluster. En segundo lugar, su composición, que integrada por empre-

sas y entidades de relieve dentro del ámbito de la investigación, la innovación y la tecnología, debía tener una masa crítica suficiente (8) para generar un impacto significativo sobre la actividad y la visibilidad nacional e internacional de todo el conjunto. Y en tercer lugar, la existencia de un equipo gestor capaz de movilizar los recursos necesarios para proporcionar servicios de interés para los socios en áreas como la propiedad intelectual o el acceso a programas públicos de I+D+i, así como para la organización de encuentros y jornadas de acercamiento entre éstos, la realización de tareas de vigilancia tecnológica, o de promoción y visibilidad del propio cluster a nivel nacional e internacional.

Una vez establecida esa definición o concepto de AEI o cluster, surge entonces la necesidad de implantar un procedimiento sólido y fiable para la identificación y acreditación de las AEIs o clusters que reunieran las características indicadas anteriormente. Para la identificación, se decide requerir a las entidades que aspiren a participar en el Programa la presentación de un plan estratégico que proporcione información precisa y suficiente para valorar, no sólo las características mencionadas anteriormente, sino también su viabilidad técnica y financiera, el grado de compromiso de sus componentes con el proyecto conjunto de la organización, así como una planificación detallada de las actuaciones y proyectos de carácter innovador que se propusieran acometer a corto-medio plazo (9) entre otros. Para la acreditación del cumplimiento de esas condiciones de viabilidad y solvencia, así como de esa « voluntad y talento de permanencia en el tiempo », se decide establecer un « registro especial » de forma que sólo las entidades cuyos planes estratégicos hubieran obtenido una valoración positiva por parte de un órgano evaluador del MITYC, tuvieran acceso a ser inscritos en el mismo. De esta manera, la figura del Registro se concibe a modo de llave para el acceso al Programa y se convierte en un elemento clave para su desarrollo y cosustancial al mismo, cumpliendo además otra serie de funciones para el propio MITYC a las que nos referiremos más adelante.

Con este esquema, el programa se plantea con cuatro líneas de ayudas (10) en forma de subvenciones, dos de ellas destinadas al apoyo de la constitución y posterior funcionamiento de los clusters, y otras dos destinadas a la elaboración de proyectos

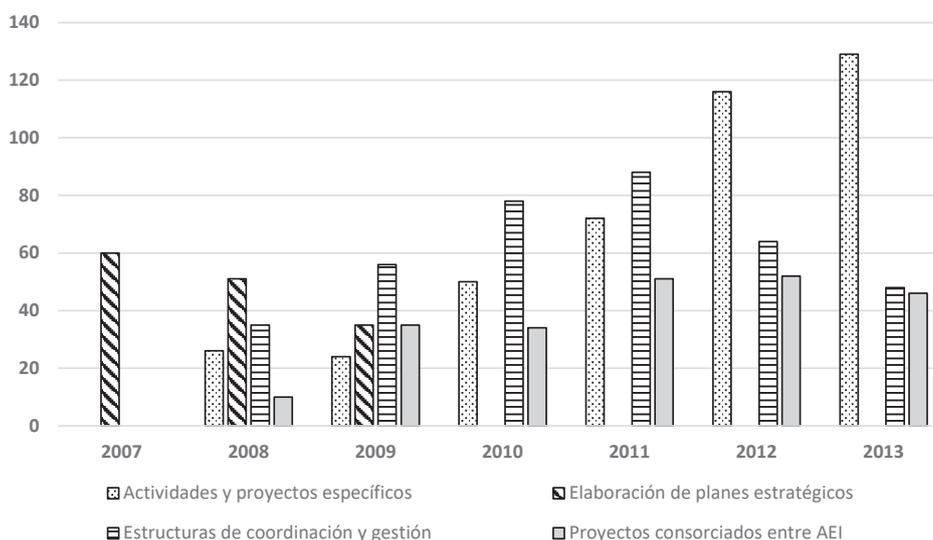
destinados a fortalecer el potencial innovador de las empresas de la AEI de forma individual o mediante proyectos consorciados entre algunas de ellas. Para poner en marcha la primera fase de impulso a la constitución de clusters a través de su inscripción en el mencionado « registro especial », en marzo del año 2007 (11) se lanza una "convocatoria preliminar" de 3 millones de euros destina-

GRÁFICO 1
MAPA DE ARRANQUE CON LAS PRIMERAS AEIs INSCRITAS EN EL REGISTRO ESPECIAL MINCOTUR EN EL AÑO 2008



Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 2
TIPOLOGÍA DE PROYECTOS APROBADOS 2007-2013



Fuente: Elaboración propia

da exclusivamente a financiar, a través de la Línea 1, la elaboración de los planes estratégicos de las futuras AEIs candidatas a participar en el Programa. Con ella, se financian 60 proyectos de este tipo, de los cuales, 44 consiguen posteriormente superar los requisitos exigidos para su inscripción en el Registro Especial de AEI del MITYC, creado finalmente en diciembre de 2007 (12), y pasar así a convertirse en las primeras entidades en hacerlo

y en conformar, ya en 2008, el mapa inicial de arranque del programa (Gráfico 1).

A partir de este mapa, en la convocatoria de 2008 se produce por fin el arranque "oficial" del programa con la apertura de las restantes líneas de ayudas previstas en la orden de bases original de 2006 (13), las destinadas a financiar los gastos de funcionamiento de las mencionadas 44 entidades inscritas ya en el Registro (Línea 2), así como a desarrollar

TABLA 1
PROYECTOS FINANCIADOS EN EL PERÍODO 2007-2013

Nº proyectos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	total
Actividades y proyectos específicos (L3)	0	26	24	50	72	116	129	417
Elaboración de planes estratégicos (L1)	60	51	35	0	0	0	0	146
Estructuras de coordinación y gestión (L2)	0	35	56	78	88	64	48	369
Proyectos consorciados entre AEI (L4)	0	10	35	34	51	52	46	228
Total	60	122	150	162	211	232	223	1160

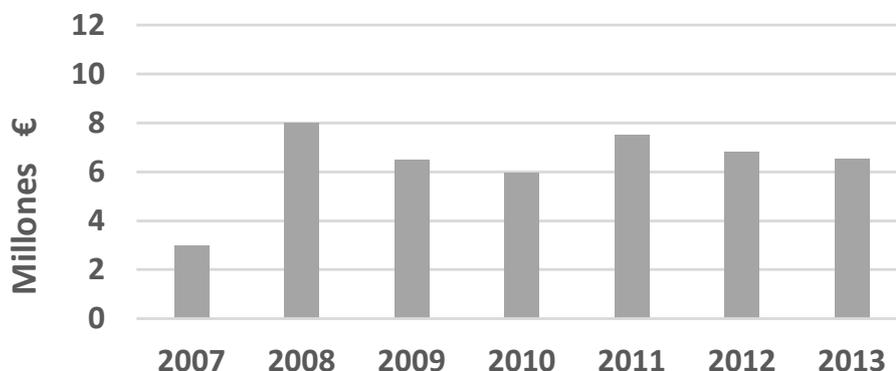
Fuente: Elaboración propia

TABLA 2
SUBVENCIÓN RECIBIDA POR LOS PROYECTOS FINANCIADOS EN 2007-2013

Subvención	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
LÍNEA								
Actividades y proyectos específicos (L3)	0	1.433.645	1.076.364	1.807.417	2.705.237	3.557.246	3.822.572	14.402.481
Elaboración de planes estratégicos (L1)	3.000.000	4.208.630	1.999.561	0	0	0	0	9.208.191
Estructuras de coordinación y gestión (L2)		2.105.945	2.575.832	3.626.806	3.855.024	2.329.486	1.872.499	16.365.592
Proyectos consorciados entre AEI (L4)	0	252.559	839.657	520.358	975.780	955.333	850.898	4.394.585
TOTAL	3.000.000	8.000.779	6.491.414	5.954.581	7.536.041	6.842.065	6.545.969	44.370.849

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 3
IMPORTE DE SUBVENCIONES CONCEDIDAS 2007-2013



Fuente: Elaboración propia

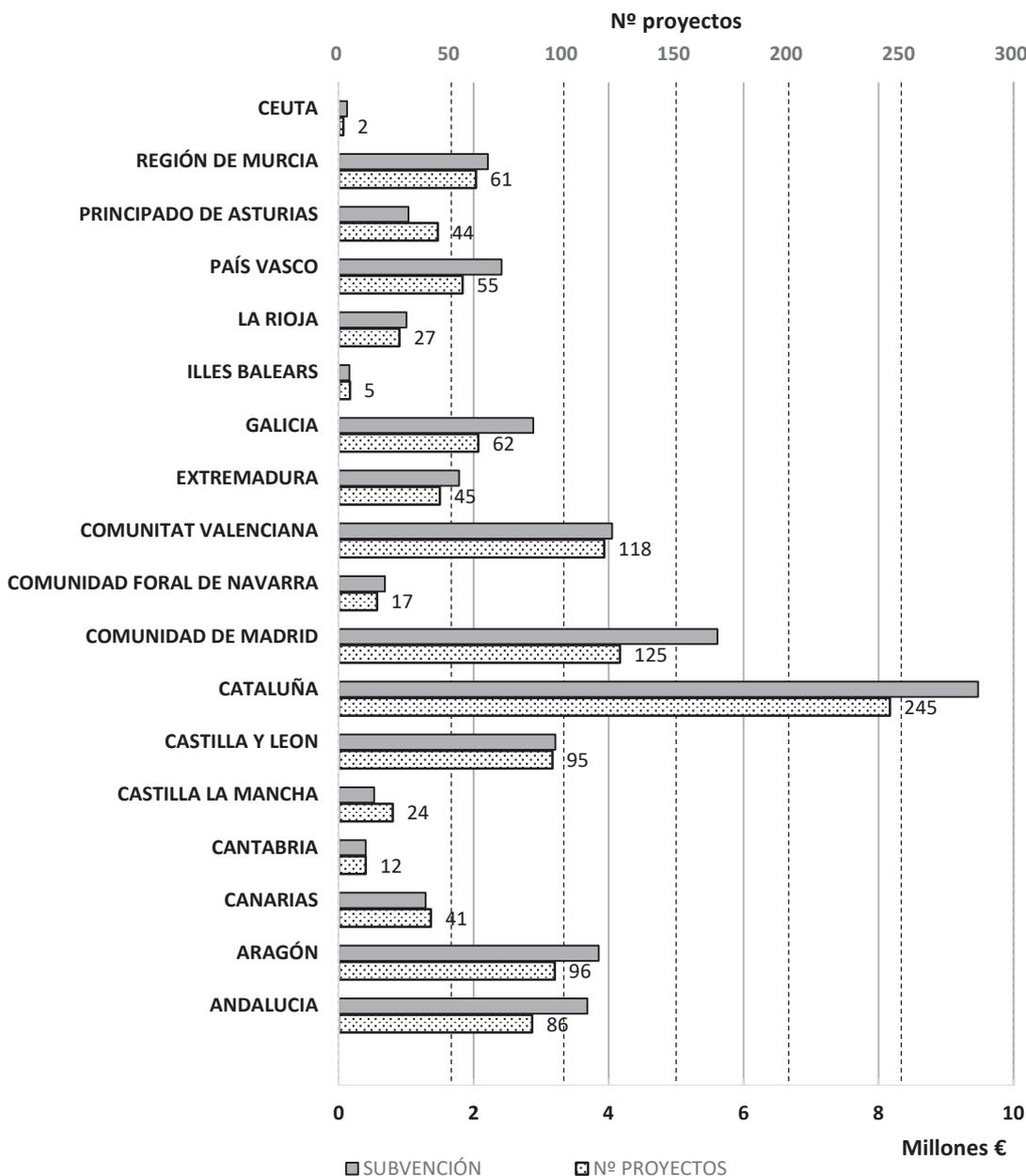
proyectos específicos por parte de una sola AEI o en cooperación entre varias (Líneas 3 y 4).

En cualquier caso, el proceso de apoyo a la formación de nuevos clusters o AEI iniciado con la "convocatoria preliminar" de 2007 no se dio por finalizado con ésta, sino que continuó impulsándose durante 2008 y 2009, años en los que se siguieron convocando las ayudas de la Línea 1, tal como puede observarse en el Gráfico 2. Así, a través de ella línea se financiaron todavía otros 86 planes estratégicos, 51 en 2008 y 35 en 2009 (Tabla 1), que dieron finalmente lugar a que el número de entidades inscritas en el Registro a 31 de diciembre de 2009 fuera de 101 (Tabla 4).

Una vez dada así por concluida la fase específica de tres años (2007-2009) destinada al apoyo de la formación de nuevos clusters o AEI, las ayudas de la Línea 1 dejan ya de convocarse, y a partir de 2012, en la Línea 2 sólo se financian los gastos de funcionamiento de las AEI durante los cuatro primeros años de su inscripción en el Registro.

Como muestra del respaldo otorgado al impulso específico a la constitución y desarrollo de AEIs o clusters en esta etapa, baste señalar que los 515 proyectos de las Líneas 1 y 2 (elaboración de planes estratégicos y funcionamiento o apoyo a las estructuras de coordinación y gestión) aprobados entre 2007 y 2013 representan el 44,4% del total de los 1.160 apoyados por el programa en

GRÁFICO 4
SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2007-2013



Fuente: Elaboración propia

el conjunto del período (Tabla 1). En términos de subvención recibida (Tabla 2), esos 515 proyectos obtuvieron el 53,4% (23,7 M€) de la financiación total destinada al programa (44,37 M€).

Abundando en los detalles de esa financiación, en el Gráfico 3 pueden observarse las fluctuaciones del presupuesto destinado por MITYC cada año a las distintas convocatorias efectuadas, con un máximo de 8 M€ en 2008 y un mínimo de 6 M€ en 2010 si descontamos los 3 M€ destinados íntegramente a la "convocatoria preliminar" de 2007 para la elaboración de planes estratégicos.

Descontada dicha "cantidad preliminar" a los efectos de obtener una media comparable con la que veremos posteriormente para el período 2014-2020, el total de la financiación destinada por MITYC al programa entre 2008 y 2013 ascendió a 41,37 M€, lo que supone una media de 7,4 M€ por convocatoria.

En cuanto a la distribución geográfica de las ayudas CCAA, en el Gráfico 4 puede observarse cómo Cataluña, seguida a distancia por Madrid, Comunidad Valenciana, Aragón, Andalucía y Castilla-León, son las Comunidades Autónomas

TABLA 3
AYUDAS POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA 2007-2013

SECTOR	PROYECTOS APROBADOS	AYUDAS CONCEDIDAS
Aeronáutico	62	2.701.450,51
Agroalimentario	122	4.719.096,13
Automoción	85	3.447.144,20
Biotecnología y Salud	79	3.315.512,74
Deporte	6	259.999,00
Ferrovial	7	278.908,29
Hábitat	108	3.864.578,50
Infancia y Juguete	24	503.506,46
Logística	53	2.234.841,60
Maquinaria y Tecnología Industrial	109	3.153.012,88
Materiales	47	2.157.773,56
Media	46	2.287.394,95
Medioambiente y Energía	141	5.248.504,91
Naval	41	1.553.358,22
Óptica	10	446.073,46
Otros	2	130.917,00
Textil y calzado	39	1.159.321,37
TIC	146	5.713.988,34
Turismo	33	1.195.467,00
Total	1160	44.370.849,12

Fuente: Elaboración propia

que concentraron la mayor parte de los recursos del programa en el primer período.

Por sectores de actividad (Tabla 3), los de TIC, Medioambiente y Energía, Agroalimentario, Hábitat, Automoción, Biotecnología y Salud y Maquinaria y Tecnología industrial fueron los que recibieron un mayor respaldo del programa en el período considerado.

Por lo que se refiere a la consecución de los objetivos de impulso a la constitución y desarrollo de AElS o clusters previstos en 2006 por el MITYC, la valoración que cabe realizar de los resultados de esta primera etapa 2007-2013 del programa, puede calificarse de sumamente positiva. En efecto, tal como se aprecia en la Tabla 4, tras su lanzamiento, año tras año se produjo un incesante incremento en el número de entidades inscritas en el Registro que pasaron de las 44 registradas en 2008, a las 160 de 2013, con un pico histórico de 174 entidades contabilizadas en el ejercicio 2012.

Para explicar esta proliferación de AElS o clusters en esta etapa, y sin restar importancia al indudable efecto llamada de las ayudas convocadas por el MITYC a través del programa, cabe igual-

mente señalar la creciente expansión del apoyo a los clusters que se produjo desde el ámbito de las políticas de desarrollo económico de las Comunidades Autónomas, un apoyo impulsado por el favorable marco de fondos FEDER puestos a disposición de la Comisión Europea para el impulso de estas políticas en el período considerado. Una explicación que en sí misma constituye uno de los principales éxitos de la política de clusters desarrollada por el MITYC a través del programa, por su papel como punto de encuentro donde facilitar y complementar los recursos y los esfuerzos de los distintos niveles de las administraciones públicas en torno a mismo objetivo.

Desde el punto de vista de las más de 4.000 empresas que como media conformaron cada año las AElS o clusters inscritos en el Registro durante esa primera etapa, el programa tuvo una excelente acogida contribuyendo a la generación de métodos y dinámicas de inversión en I+D+i más regulares, así como a la de mecanismos de colaboración tanto entre las propias empresas, como entre éstas e institutos de investigación, tecnológicos, de formación, etc., que resultaron muy provechosas para las primeras en la segunda etapa del programa.

TABLA 4
ENTIDADES INSCRITAS EN EL REGISTRO ESPECIAL DE AEIs.
DATOS A 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO, SALVO 2020 (DATOS A 4 DE JUNIO)

AÑO	ENTIDADES REGISTRADAS	MIEMBROS (EMPRESAS)	MIEMBROS POR ENTIDAD	CENTROS TECNOLÓGICOS
2008	44	1286	29,2	ND
2009	101	2751	27,2	ND
2010	136	3627	26,7	ND
2011	166	4728	28,5	ND
2012	174	5895	33,9	ND
2013	160	6355	39,7	ND
2014	149	6950	46,6	ND
2015	142	7810	55,0	122
2016	124	8208	66,2	252
2017	98	7620	77,8	285
2018	90	7891	87,7	345
2019	82	7336	89,5	336
2020	82	7475	91,2	344

Fuente: Elaboración propia

Segunda Etapa del Programa (2014-2020) de Agrupaciones Empresariales Innovadoras (AEIs): Consolidación y búsqueda de la Excelencia

Si la Estrategia de Lisboa había marcado las pautas del crecimiento económico de la Unión Europea en la primera década de este siglo, en la segunda éstas pasaron a estar definidas por la denominada Estrategia Europa 2020 enfocada, tras la crisis económica y financiera de 2008, en conseguir la recuperación económica de la Unión mediante un crecimiento « inteligente, sostenible e integrador ». En este nuevo contexto, dentro del marco de las políticas de cohesión, la « especialización inteligente » cobra un creciente protagonismo dentro de las estrategias regionales (RIS3) de los Estados miembros en el marco de las políticas de cohesión, unas estrategias que, denominadas así por centrar los esfuerzos de desarrollo económico en las ventajas competitivas de cada región, ponen sobre todo el acento en la liberación de su potencial de excelencia. Así, desde Bruselas se insta a las autoridades regionales de todos los EEMM a preparar este tipo de estrategias y los clusters vuelven a quedar plenamente vinculados a ellas y por ende a la utilización de los de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

Del mismo modo, en el ámbito de las políticas de investigación esta vinculación vuelve a extenderse en esta etapa a los fondos consignados dentro del nuevo Programa Horizonte 2020, heredero del VII Programa Marco de Investigación y Desarrollo para el período 2014-2020, mientras que en el marco de la política industrial surge con fuerza la

digitalización como vector de crecimiento de la industria europea. Un vector que ya situaba a los denominados « digital innovation hubs (DIH) » o centros de innovación digital en el punto de mira al que dirigir todos los esfuerzos públicos y privados encaminados a facilitar el aprovechamiento de las oportunidades digitales por parte de las empresas europeas y al que volveremos a referirnos en la última parte de este trabajo.

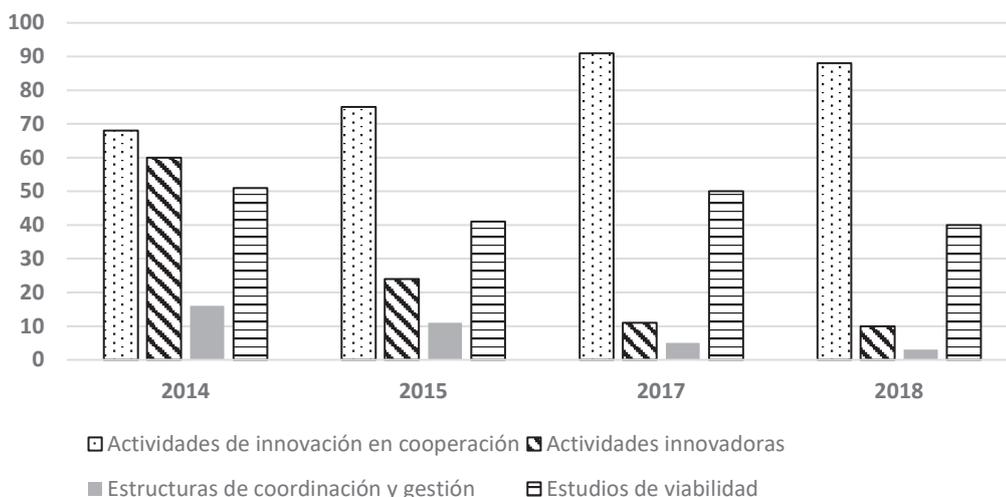
En este nuevo escenario, muchos de los clusters inscritos en el Registro Especial de AEIs del MINCO-TUR comienzan a recomponer sus planteamientos para alinear sus directrices y planes de actuación a las nuevas exigencias de las estrategias RIS3 de sus regiones, a los retos de la “cuarta revolución industrial”, y a la búsqueda de la excelencia. Como consecuencia de todo ello, comienza a producirse una gradual disminución, no sólo en las solicitudes de inscripción, sino sobre todo en las de renovación que hacen que, tal como puede observarse en la Tabla 4, de las 149 entidades inscritas en el Registro en el año 2014 se haya pasado en el transcurso de los últimos años a las 82 registradas en 2020 que conforman el mapa actual de clusters mostrado en el Gráfico 5. Esta reveladora reducción ha venido acompañada por otra parte de un incremento no menos significativo en el número de empresas y centros tecnológicos integrantes de cada una de estas AEIs o clusters, un incremento que evidencia un claro reforzamiento de las estructuras de éstos que no ha dejado de producirse desde entonces año tras año hasta alcanzar en 2020 la cifra media de 91, 2 empresas y 4,2 centros tecnológicos por entidad.

GRÁFICO 5
MAPA DE AEIs INSCRITAS EN EL REGISTRO MINCOTUR EN 2020



Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 6
TIPOLOGÍA DE PROYECTOS APROBADOS 2014-2018



Fuente: Elaboración propia

Estos datos demuestran, en definitiva, que frente a la fase de eclosión y expansión del fenómeno cluster que caracterizó la primera etapa 2007-2013 del programa, esta segunda etapa 2014-2020 ha estado marcada por la consolidación de los logros alcanzados por éstos en la primera, unos logros a partir de los cuales las entidades que han sabido evolucionar y adaptar sus estrategias a las exigencias del entorno son las que finalmente han permanecido con el paso del tiempo. Unas entidades cada vez más profesionalizadas, mejor organizadas, y sobre todo más interrelacionadas e internacionalizadas en el marco de iniciativas que, como "cluster excellence" (14), o la etiqueta

ECEI GOLD «Excel in Cluster Excellence» (15) surgieron durante ese tiempo en el marco de la Unión Europea. La participación de muchos de los clusters inscritos en el Registro de AEIs de MINCOTUR en ese tipo de iniciativas, así como en otras similares puestas en marcha por las Comunidades Autónomas, son factores que cabe sin duda considerar a la hora de explicar esta positiva transformación del perfil de los clusters apoyados por el programa.

Desde MINCOTUR, por su parte, han sido diversas las acciones y medidas tomadas en esta segunda etapa para mejorar la posición y reforzar la capacidad de actuación de las AEIs o clusters. A través del Registro, por ejemplo, se ha ido aplicando cada

TABLA 5
PROYECTOS FINANCIADOS EN EL PERÍODO 2014-2020

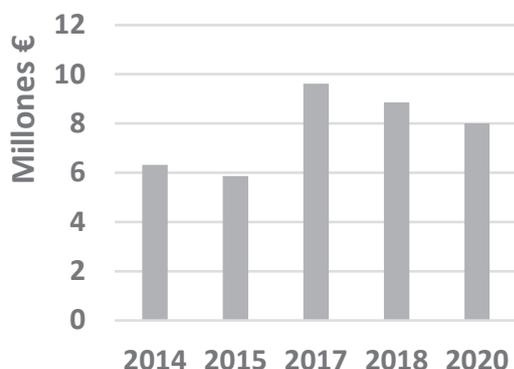
Nº proyectos	2014	2015	2017	2018	TOTAL
LINEA					
Actividades de innovación en cooperación	68	75	91	88	322
Actividades innovadoras	60	24	11	10	105
Estructuras de coordinación y gestión (L2)	16	11	5	3	35
Estudios de viabilidad	51	41	15	14	121
Estudios de viabilidad en cooperación	0	0	35	26	61
Total	195	151	157	141	644

Fuente: Elaboración propia

TABLA 6
FINANCIACIÓN RECIBIDA POR LOS PROYECTOS FINANCIADOS EN 2014-2020

Subvención	2014	2015	2017	2018	TOTAL
LINEA					
Actividades de innovación en cooperación	3.005.244	4.086.663	6.819.959	6.609.187	20.521.053
Actividades innovadoras	1.662.364	641.106	471.794	505.394	3.280.658
Estructuras de coordinación y gestión (L2)	487.981	360.872	226.765	97.305	1.172.923
Estudios de viabilidad	1.158.555	784.063	394.546	389.914	2.727.078
Estudios de viabilidad en cooperación	0	0	1.711.589	1.264.311	2.975.900
Total	6.314.144	5.872.704	9.624.653	8.866.111	30.677.612

Fuente: Elaboración propia

GRÁFICO 7
IMPORTE DE SUBVENCIONES CONCEDIDAS
2014-2020


Fuente: Elaboración propia

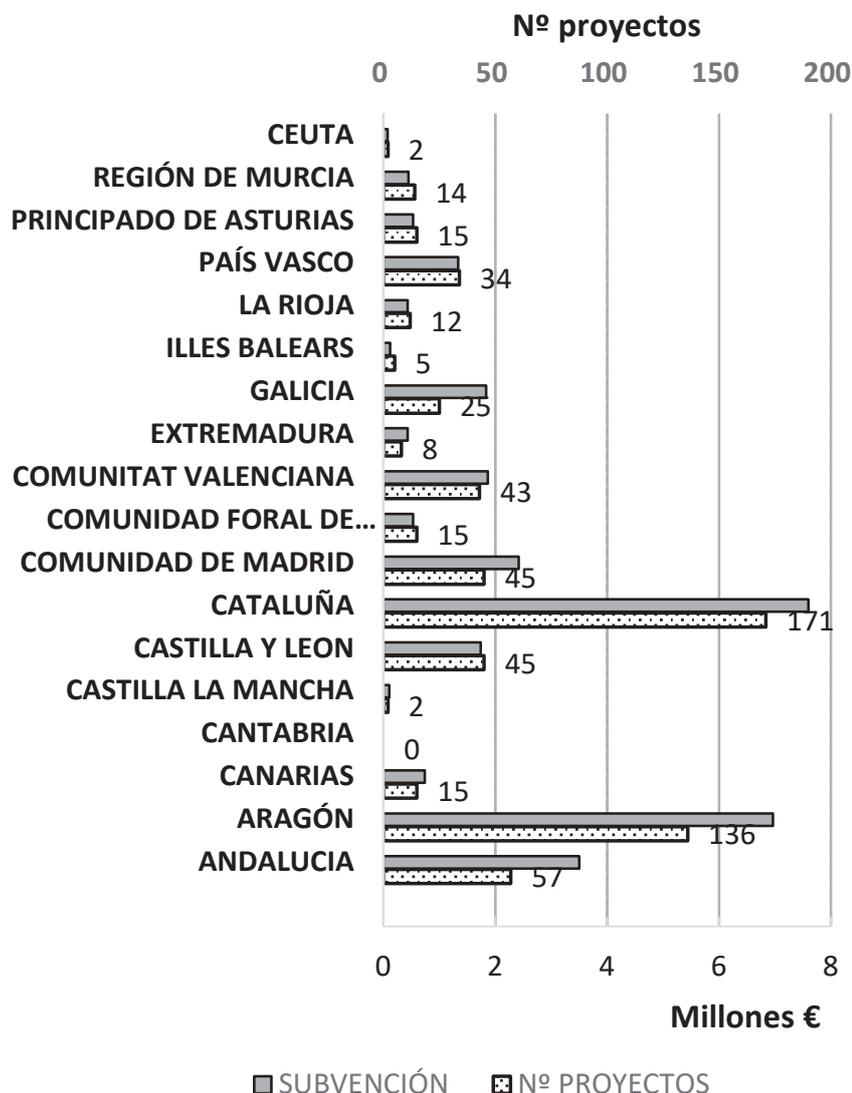
vez una mayor rigurosidad y exigencia en la valoración de los planes estratégicos presentados para la inscripción y renovación en el mismo, y a través del programa se han efectuado cambios (16) dirigidos fundamentalmente a incrementar el impacto y la envergadura de los proyectos colaborativos de I+D+i presentados al mismo. Unos cambios inspirados en la idea de que la búsqueda de la excelencia en la organización y gestión de los clusters debía verse igualmente reflejada en la complejidad y el recorrido de las actuaciones y proyectos presentados al programa por éstos. Así, con este

esquema, en 2014 se añade una nueva línea de ayudas para el desarrollo de actividades de innovación en cooperación entre las empresas de las agrupaciones, y en 2016 el programa deja de estar sujeto al Reglamento UE de ayudas de mínimos para pasar a acogerse al Reglamento UE General de Exención por Categorías. Además de esto, se incentiva que el contenido de los proyectos presentados se encuadre dentro de los objetivos de la Estrategia "Industria Conectada 4.0" lanzada por MINCOTUR en 2015 para facilitar los procesos transformación digital de la industria española.

Como resultado de todo ello, en el Gráfico 6 puede observarse la magnitud del respaldo otorgado por MINCOTUR a este tipo de proyectos colaborativos entre 2014 y 2018 (17). Un respaldo que, en términos numéricos (Tabla 5), hizo que el 50% de los apoyados por el programa en el total del período correspondieron a actuaciones de este tipo, y que en términos de subvención recibida (Tabla 6), acumularan el 66,8% del total de la financiación.

Con respecto a la evolución de los restantes tipos de proyectos aprobados a partir de 2014, del Gráfico 6 cabe también resaltar la notable y paulatina reducción del apoyo otorgado por el MITYC a las denominadas « actividades innovadoras », por su menor impacto y valor añadido para el conjunto del cluster, así como el « mantenimiento testimonial » y, aún así decreciente, de las ayudas destinadas al funcionamiento de las estructuras de coordi-

GRÁFICO 8
SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2014-2019



Fuente: Elaboración propia

nación de las AElS que, en términos de número de proyectos aprobados en el total del período, 35, supusieron un 9,4% de los 369 de la etapa anterior.

Por lo que respecta a la financiación destinada por MITYC a las cuatro convocatorias efectuadas en este período, 30,7 M€ concedidos entre 2014 y 2018 sin contar los 8 M€ convocados en 2020 pendientes aún de adjudicación, en el Gráfico 7 pueden observarse las variaciones producidas, con un máximo de 9,6 M€ en 2017 y un mínimo de 5,8 M€ en 2015 suponen una media de 7,7 M€, ligeramente superior a la del primer periodo 207-2013 de 7,4 M€ por convocatoria.

Por lo que se refiere a la distribución geográfica de los recursos empleados, en el Gráfico 8 se aprecia cómo, al igual que en la primera etapa, Cataluña vuelve a situarse a la cabeza de las ayudas reci-

das por sus clusters, si bien esta vez seguida muy de cerca por Aragón que registra un impresionante avance sobre los resultados obtenidos en 2007-2013. A estas dos comunidades les han seguido, ya a bastante distancia, las de Andalucía, Madrid, y la Comunidad Valenciana.

En cuanto a la distribución sectorial, en la Tabla 7 se aprecia que, al igual que ocurría entre 2007-2013, los sectores de TIC, Medioambiente y Energía, Automoción, Agroalimentario, Maquinaria y Tecnología industrial, y Logística volvieron a ser los más destacados.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Del análisis de los resultados del Programa de Apoyo a las Agrupaciones Empresariales Innovadoras

TABLA 7
AYUDAS POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA 2014-2020

SECTOR	PROYECTOS APROBADOS	AYUDAS CONCEDIDAS
Aeronáutico	22	1.509.153
Agroalimentario	94	2.870.712
Automoción	59	3.171.789
Biotecnología y Salud	29	1.006.284
Deporte	10	718.294
Ferrovial	1	2.597
Hábitat	26	1.359.084
Infancia y Juguete	12	423.207
Logística	41	1.852.430
Maquinaria y Tecnología Industrial	52	2.361.153
Materiales	18	806.789
Media	23	697.007
Medioambiente y Energía	76	3.311.813
Naval	15	536.814
Óptica	23	1.011.348
Otros	0	0
Textil y calzado	16	541.784
TIC	94	6.816.708
Turismo	33	1.680.646
Total	644	30.677.612

Fuente: Elaboración propia

efectuado en este trabajo, pueden destacarse los siguientes aspectos acerca de la política de clusters desarrollada por el MINCOTUR:

En primer lugar, la existencia de una estrategia bien organizada y estructurada que, puesta en marcha en diferentes etapas, ha facilitado la consecución de los objetivos marcados en cada una de ellas. Unos objetivos centrados en: (1) empezar por promover la formación de un conjunto inicial de clusters a partir del cual favorecer la expansión del fenómeno por todo el territorio nacional; (2) seguir a continuación con el impulso del tipo de actuaciones colaborativas específicas que, por definición, constituyen la razón de ser y justifican el apoyo público otorgado a esos clusters; y (3) todo ello, sin dejar de realizar un ejercicio continuo de seguimiento de resultados (18) para maximizar la efectividad de los recursos que se iban aplicando en cada momento.

En segundo lugar, otro de los aspectos a destacar de esta política es la adecuada selección de los instrumentos escogidos para implementar la estrategia, el tándem Registro-Programa. Un tándem del que cabe especialmente resaltar el papel del Registro como facilitador de una interlocución continua y directa entre MINCOTUR y los actores invo-

lucrados en la promoción y gestión de las AElS inscritas en él, además de servir de atalaya desde la que obtener una imagen clara de los esfuerzos y necesidades de éstos en cada momento.

Para las AElS, la inscripción en el Registro no sólo conlleva la acreditación del cumplimiento de unos requisitos necesarios para participar en el Programa, sino que también comporta el reconocimiento de una labor bien hecha. Facilita un escaparate que ofrece visibilidad nacional e internacional, y brinda una garantía de homogeneidad e igualdad de oportunidades en los procesos de concurrencia competitiva a los que éste permite su acceso. Los planes estratégicos presentados cada cuatro años por las AElS para la renovación de sus inscripciones ofrecen una información detallada que facilita un seguimiento preciso de su evolución, del compromiso real de las empresas que los integran, de los éxitos y de los fracasos de las iniciativas que se han puesto o que se pretenden poner en marcha, de sus esfuerzos por mejorar sus estructuras organizativas y de coordinación, así como del verdadero alcance de su potencial de innovación y de su capacidad de proyección internacional.

Toda esta información ha resultado y sigue resultando de vital importancia para proyectar, mo-

dular y, en ocasiones, recalculan los esquemas y actuaciones que conforman la política de clusters del MINCOTUR. Una política desarrollada dentro del marco mucho más amplio de su política industrial y de su política de apoyo a las PYMES, en consonancia siempre con las orientaciones emanadas de la Unión Europea y con una voluntad clara de complementar las políticas y actuaciones desarrolladas a pie del terreno por la Comunidades Autónomas.

Los recursos empleados por MINCOTUR en ese marco a lo largo de 14 años de implementación del Programa, 75 M€ (19), hablan por sí mismos de estabilidad, por mantener su asignación con cargo a las partidas de MINCOTUR consignadas en los Presupuestos Generales del Estado a lo largo de todo ese tiempo (20); hablan por sí mismos de proporcionalidad, puesto que tratándose de una medida de carácter nacional tampoco puede considerarse una cantidad desorbitada; y hablan, como ya hemos mencionado, de complementariedad porque han servido para movilizar una cantidad adicional muy similar (73,5 M€) aportada por otras fuentes públicas y privadas para completar entre todos el presupuesto total (148,5 M€) de los más de 1.800 proyectos financiados con ellos.

Por lo que respecta a la evolución y al desempeño de los propios clusters sobre los que han pivotado todas esas actuaciones, el resultado de estos 14 años de andadura del Programa se plasma visualmente en el mapa del Gráfico 5, al que ya habíamos hecho referencia al hablar de la segunda etapa del programa. Un mapa que nos muestra un escenario conformado por 82 AEs o clusters consolidados que no han dejado de buscar la excelencia durante ese largo recorrido, y que han sabido demostrar a las cerca de 7.500 empresas que los componen y que proporcionan empleos de calidad a más de 1,8 millones de trabajadores, que pertenecer y colaborar a través de ellos con más de 340 centros tecnológicos y organismos de investigación les aporta un verdadero valor añadido.

Este mapa de «final de 2ª etapa 2014-2020», o de «final de ciclo 2007-2020» constituye a su vez ahora el punto de partida para la reflexión sobre las siguientes etapas de la política de clusters del MINCOTUR. Unas etapas que, siguiendo con el esquema anterior, comenzarían con la puesta en marcha de una tercera con la que abordar el período 2021-2027 en un contexto marcado, en cualquier caso, por la pandemia del COVID-19 y la negociación en el ámbito comunitario de un nuevo Fondo de Recuperación para combatir sus efectos. Una negociación que además coincidirá y condicionará el cierre de las propuestas del marco financiero plurianual (MFP) para el período 2021-2027 que se venían discutiendo desde hace tiempo en el fragor de las batallas del Brexit y de la guerra comercial entre EEUU y China.

No cabe duda de que en este nuevo contexto, los clusters tendrán una vez más mucho que decir y mucho que aportar por la valiosa experiencia acumulada a lo largo de su extensa andadura. Y esta vez podrán hacerlo, no sólo de forma individual en el marco habitual de las políticas de cohesión, de innovación, o de desarrollo económico, sino que podrán hacerlo además de forma colectiva a través de los denominados centros de innovación digital (CID) o *digital innovation hubs* (DIH), llamados a desempeñar un papel protagonista en todas esas políticas en el próximo marco financiero plurianual 2021-2027 de la Unión Europea.

Impulsar las medidas adecuadas para que los clusters se conviertan en una «parte integral» del funcionamiento de los *digital innovation hubs* DIH pasará, a partir de ahora, a ser un importante componente de las políticas de clusters de las Administraciones públicas en general y de las del MINCOTUR en particular. Unas políticas que, de entrada, cuentan con la ventaja de la indiscutible capacidad de los clusters para llegar a las PYMES, para canalizar sus opiniones y demandas, así como para atraer hacia sí esfuerzos públicos y privados entorno a objetivos comunes gracias al carácter transversal de la innovación, la digitalización y el apoyo a las PYMES. Generar un clima de colaboración y confianza entre todos esos actores para cooperar, en lugar de competir, y facilitar así la recuperación económica a la que nos enfrentamos, será sin duda otro de los componentes a considerar en esta tercera etapa 2021-2027 de la política de clusters del MINCOTUR. Esperamos que este trabajo pueda resultar de alguna utilidad a los equipos que deban definirla e impulsarla.

■ Estela Gallego Valdueza

Con la colaboración de Ana M^ª García González y M^ª Jesús García Martín

NOTAS

- (1) <http://www.ipyme.org/Publicaciones/IdentificacionSLT.pdf>
- (2) Decisión 2006/702/CE del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión [Diario Oficial L 291 de 21.10.2006].
- (3) (2006/C 323/01)
- (4) Orden ITC/2691/2006, de 2 de agosto <https://www.boe.es/eli/es/o/2006/08/02/itc2691>
- (5) Orden ITC/3808/2007, de 19 de diciembre <https://www.boe.es/eli/es/o/2007/12/19/itc3808>
- (6) A los efectos del Programa, una AEI debería ser una entidad sin fin de lucro y caracterizarse por ser una combinación en un espacio geográfico, o sector productivo de empresas y centros de investigación y de formación públicos o privados, involucrados en procesos de intercambio colaborativo, dirigidos a obtener ventajas y beneficios derivados de la ejecución de proyectos concretos de carácter innovador. La actividad de la AEI tenía que estar organizada en torno a un mercado o segmento de mercado objetivo o a una rama o sector científico de referencia. El objeto de la AEI así estructurada debía ser alcanzar una masa crítica tal, que permitiera asegurar su competitividad y visibilidad internacionales.
- (7) Orden ITC/2691/2006, de 2 de agosto <https://www.boe.es/eli/es/o/2006/08/02/itc2691>
- (8) "Tener una masa crítica suficiente" se concreta en la orden de bases que regula el Registro en el cumplimiento de una de las dos condiciones siguientes: (i) Concentrar el 30% de la facturación del sector en el ámbito geográfico en el que está implantada la AEI. (ii) Agrupar el 10% de las empresas del sector en el ámbito geográfico en el que está implantada o, en el caso de agrupaciones del sector turístico, contar con al menos 50 empresas.
- (9) El período de vigencia de estos planes estratégicos se estableció para cuatro años.
- (10) Línea 1. Ayudas para la elaboración de planes estratégicos que las potenciales AEI debían presentar al Ministerio para que, una vez aprobados por una comisión de evaluación nombrada por MITYC, ser reconocidas como tales a los efectos de su inscripción en el Registro especial de AEI de éste.
Línea 2. Ayudas para financiar estructuras de coordinación y gestión de las AEI ya constituidas, o ayudas al funcionamiento.
Línea 3. Ayudas para la elaboración de proyectos específicos destinados a fortalecer el potencial innovador de las empresas de la agrupación.
Línea 4. Ayudas para promover acciones conjuntas o proyectos consorciados entre diferentes AEI, españolas o de la Unión Europea.
- (11) Orden ITC/692/2007 de 20 de marzo
- (12) Orden ITC/3808/2007, de 19 de diciembre <https://www.boe.es/eli/es/o/2007/12/19/itc3808>
- (13) Orden ITC/2691/2006, de 2 de agosto <https://www.boe.es/eli/es/o/2006/08/02/itc2691>
- (14) <https://www.clustercollaboration.eu/eu-initiative/cluster-excellence-calls>
- (15) <https://www.cluster-analysis.org/gold-label-new>
- (16) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-8555
- (17) En 2016 se anuló la publicación de la convocatoria por restricciones presupuestarias. En 2019 no se llegó a publicar ninguna y, en cuanto a la convocatoria de 2020 (BOE-B-2020-14436), a la fecha de elaboración de esta nota, aún no ha sido resuelta.
- (18) En 2010, después de tres años del lanzamiento del programa, se realiza el estudio de resultados "El Programa AEI en el marco de las políticas internacionales de apoyo a los clusters" que ha servido de modelo para posteriores evaluaciones internas <http://www.ipyme.org/Publicaciones/ProgramaAEIMarcoPoliticInternacionales.pdf>
- (19) Sin contar los 8 M€ de la convocatoria 2020 pendientes aún de adjudicación.
- (20) Con las excepciones ya señaladas de los ejercicios 2016 y 2019.