

Buenas prácticas de desconcentración de decisiones y gestión de recursos para el desarrollo urbano sostenible: un caso innovador de colaboración público-privada a través de clusteres

Tomás Orbea Celaya

Introducción: El crecimiento poblacional acelerado y los riesgos del nuevo contexto requieren una innovadora Gobernanza para la gestión de decisiones y recursos, desconcentrada pero coordinada

“No hay mayor locura, que esperar a que las cosas cambien haciendo siempre lo mismo” (Albert Einstein). El desarrollo económico que se concentra en las ciudades, y las adversidades ligadas al cambio climático, aceleran la movilidad de las personas de las zonas rurales y de otras zonas urbanas hacia las ciudades, que son verdaderos motores del desarrollo, ya que generan casi dos tercios del producto interno bruto de la región. Este vertiginoso aumento de la población urbana (la región de América Latina y el Caribe es la segunda más urbanizada del planeta), unido al impacto del cambio climático y de las nuevas tecnologías (entre otros factores), exige la implantación de nuevos modelos de gestión para dar respuesta a las múltiples necesidades de las urbes en un contexto de desarrollo sostenible (social, ambiental, económico).

Como el crecimiento poblacional de las ciudades es imparable, y como no existe ciudad sostenible si no hay desarrollo económico, es necesario mantener activo el “motor económico” para que desarrolle la riqueza y el empleo suficiente para generar los recursos públicos que hagan sostenibles los aspectos sociales y ambientales para todos sus ciudadanos. Este reto se hace especialmente difícil en un entorno donde la generación de recursos públicos es insuficiente y además se encuentra lastrada por fenómenos como por ejemplo el empleo informal, y donde la escasa autonomía fiscal afecta la capacidad crediticia de las ciudades y el acceso a desarrollar proyectos estratégicos.

Para convertir este reto en oportunidad, es necesario y urgente desarrollar una nueva Gobernanza Pública que entre otros factores, sea capaz de multiplicar su impacto aplicando mecanismos innovadores de cooperación con otros agentes públicos y privados y hacer realidad lo de “1+1=3”, ya que la sabia gestión coordinada y descentralizada de recursos, tiene un impacto multiplicador superior a una gestión individualizada. Este nuevo modelo de Gobernanza para el desarrollo urbano sostenible tanto en su aspecto social, como ambiental y económico, requiere de una innovadora participación de las Administraciones Públicas evolucionando desde un papel de “administrar” a un nuevo rol de “facilitador” del desarrollo sostenible. Es decir, generar un nuevo entorno institucional que permita el máximo aprovechamiento de las condiciones locales.

Esta ponencia recoge el proceso de generación de “clúster”, las razones de su éxito y sus particularidades, así como los retos a los que enfrenta en la actualidad. La ponencia se basa en las lecciones aprendidas de los clústeres del País Vasco (España), donde gracias a la colaboración institucional, se han desarrollado exitosamente proyectos que favorecen el desarrollo económico enmarcado en una política de desarrollo urbano sostenible.

Las Asociaciones Clúster, una forma de multiplicar el impacto de los recursos y dar respuesta a la necesidad de generar riqueza en un esquema de desarrollo urbano sostenible

Para aumentar la eficiencia de los recursos públicos y agilizar el desarrollo de proyectos, algunos Gobiernos Locales han promovido exitosamente el desarrollo de asociaciones de Instituciones, empresas y organizaciones geográficamente relacionadas entre sí, y que desarrollan su actividad en un sector determinado.

Este modelo de cluster ha generado múltiples beneficios tanto por la desconcentración de las decisiones, como por el aprovechamiento del conocimiento local para el desarrollo de proyectos públicos, generando beneficios tanto para el sector público como para el privado. Los Clúster aumentan el valor de las redes de decisión, ya que promocionan la cooperación y las sinergias entre Instituciones (Administración Pública, Universidades, empresas...) generando redes de valor para el desarrollo de proyectos con mayor agilidad, compromiso y eficiencia. Por ello, se ha consolidado como instrumento que genera beneficios en la Gobernanza Local y regional del desarrollo económico y social urbano.

Existen más de 1.000 iniciativas o asociaciones clúster en el mundo. En general son "instituciones para la colaboración" que se crean con el objetivo de aumentar la generación de riqueza y la competitividad mediante la cooperación. Son asociaciones que tienen la misión de facilitar y fomentar la colaboración entre las empresas y los diferentes organismos en aras de favorecer un mejor tejido socio económico para las empresas.

Se trata, en consecuencia, de instituciones cuya principal tarea es la de dinamizar a los agentes (empresas, Gobiernos locales, Instituciones Públicas, centros tecnológicos, universidades, otros centros de formación, etc.) del clúster que representan, tratando de trabajar en la mejora de los elementos críticos para la competitividad del clúster. La estrategia clave sobre la que tienen que trabajar es, por tanto, la de la cooperación, para lo que es fundamental ir creando relaciones de confianza entre los miembros del clúster, lo que facilitará que los proyectos abordados en cooperación sean cada vez más estratégicos. Y por este carácter estratégico, nos encontramos ante iniciativas que se tienen que abordar con visión a largo plazo, incardinadas con las políticas públicas de desarrollo urbano sostenible.

Según el World Economic Forum, los clústeres son grupos de empresas relacionadas en un marco geográfico común, y que operan en un entorno caracterizado por un alto grado de especialización, intensa competencia y una masa crítica de empleados con alto nivel de formación. Según M. E. Porter, los clústeres son concentraciones geográficas de empresas interconectadas, suministradores especializados, proveedores de servicios, empresas de sectores afines e instituciones conexas (por ejemplo, centros de formación, centros de investigación, asociaciones empresariales) que compiten, pero que también cooperan.

La importancia central de los clústeres radica en que las concentraciones geográficas de las empresas y las instituciones relacionadas generan entornos con relaciones mucho más densas entre todo tipo de agentes que redundan en mayores niveles de productividad por la especialización, mayor creación empresas y mayor movilidad de la fuerza laboral: en definitiva, redundan en una creación mayor de riqueza y bienestar.

Para las empresas, el concepto de *clúster* supone que parte de la ventaja competitiva de la empresa se encuentra fuera de ella e incluso fuera del sector y depende de su ubicación. Para los Gobiernos, el concepto de *clúster* supone un cambio importante en el diseño de sus políticas, con una clara orientación a políticas más bien microeconómicas y de desarrollo de activos específicos.

Para los agentes implicados en el desarrollo regional y local, esta visión supone dar el salto de la oferta de servicios a la generación de capital social y redes para la colaboración.

El análisis de los sistemas económicos a través de clústeres, en vez de recurrir a sectores, tiene la ventaja de que permite apreciar las oportunidades de coordinación y mejora mutua en áreas de interés común, sin que ello vaya en detrimento de la competencia y de la rivalidad. Por ello las asociaciones clúster son actualmente herramientas comunes de desarrollo local.

Las políticas clúster son un tipo de políticas “soft” cuyos componentes más habituales son:

- La provisión de ciertos bienes públicos, especialmente adaptados a los requerimientos de cada clúster y que el funcionamiento del mercado no provee adecuadamente.
- El apoyo a la cooperación y al funcionamiento en red de sus miembros.
- La construcción de la “comunidad”.
- La ayuda a cubrir las debilidades o desequilibrios que pudieran existir en algunas partes del clúster.

Las raíces de las actuales políticas clúster orientadas a fomentar las relaciones de cooperación están en políticas públicas anteriores como la política industrial, y son el cúmulo de dichas políticas. Además, la implantación de la política clúster está condicionada por otras políticas implantadas por diferentes niveles de gobierno en su mismo territorio. Ante esta integración e interacción de políticas no es de extrañar que en las últimas dos décadas también haya habido un cambio de tendencia que ha ido del énfasis de políticas verticales, en política industrial o regional (años 70 y 80), hacia políticas más horizontales o de red (años 90 y 2000), como son las políticas clúster o de desarrollo de redes.

De esta forma, la política clúster ha sido promovida por organizaciones internacionales tales como la Comisión Europea, la OCDE, CEPAL o BID, e incluso ha propiciado que las regiones interesadas en impulsar el desarrollo de los clústeres se asocien, como en el caso de los Institutos de Competitividad y los Clubes franceses e italianos de los distritos industriales.

La instrumentalización de las políticas clúster se ha dado, en muchos casos, mediante la creación y fomento de instituciones para la colaboración, como asociaciones o redes, que en su mayoría provienen de ayuda pública y público/privada. Estas instituciones no tienen por qué derivar de la política de clústeres, si no que pueden tener otros antecedentes como, por ejemplo, asociaciones sectoriales.

La definición que se suele hacer de iniciativas o asociaciones clúster es que son un tipo específico de institución para la colaboración formado por empresas, instituciones educativas y de investigación, agencias gubernamentales y otras instituciones cuyo objetivo es mejorar la competitividad de las actividades relacionadas de un determinado territorio.

Normalmente son tres áreas de actuación donde las asociaciones clúster juegan un papel de fomento de la competitividad: facilitando la colaboración público-privada, fortaleciendo las relaciones y mediante el fomento de proyectos conjuntos. Las iniciativas clúster pueden ser promovidas por empresas, universidades o agencias gubernamentales, pero las investigaciones muestran que el buen desarrollo y éxito depende de la implicación de todos los agentes para llevar adelante los proyectos de las asociaciones y no del grupo que las inicia.

Hoy en día, la política de clústeres como instrumento de política económica está ampliamente extendida, y es una realidad en Latinoamérica donde existen experiencias exitosas tanto a nivel local, como regional y donde algunas experiencias han superado incluso las fronteras nacionales extendiéndose entre países vecinos.

De esta forma, se han identificado algunas lecciones aprendidas en los procesos de desarrollo clúster en la experiencia Latinoamericana, entre las que destacan la necesidad de coordinación con otras políticas públicas, la importancia de elaborar los planes estratégicos de los clústeres adaptados a su grado de madurez o la necesidad de realizar una adecuada selección de los actores públicos y privados que participan en la asociación clúster.

Un tipo singular de clúster son los “Clúster Institucionales” surgidos en ocasiones desde las Administraciones Públicas, conscientes de las ventajas que supone el agrupamiento de empresas en determinadas áreas, estas actuaciones institucionales para mejorar y generar las condiciones idóneas para el asentamiento de las empresas en su zona, tratan de fomentar y regular la formación de redes cooperativas, impulsar la eficiencia de los sistemas descentralizados, adecuar la formación de profesionales cualificados, acelerar el proceso de innovación tecnológica e implantar un sistema específico de financiación local.

Los clústeres institucionales son idóneos para instrumentar estrategias de política industrial por parte de aquellas administraciones públicas que no disponiendo de competencias en aspectos macroeconómicos (política monetaria, política fiscal, política arancelaria...) sí que disponen de suficientes competencias y recursos para mejorar factores microeconómicos (formación, infraestructuras, promoción industrial...). Este es el caso de las Comunidades Autónomas en España que por una parte tratan de mejorar la competitividad de las pymes que los integran, y por otra, revitalizar determinadas regiones que han visto en muchas ocasiones cómo su industria tradicional con fuerte arraigo y motor de desarrollo local en tiempos pasados ha ido perdiendo competitividad.

Un caso de éxito en la desconcentración de decisiones y cocreación de riqueza entre el sector público y privado mediante clúster: País Vasco-España

Antecedentes – Algunos datos sobre el País Vasco:

El País Vasco es una zona altamente industrializada donde aproximadamente el 30 % del PIB y del empleo proviene de asociaciones clúster. En la actualidad, hay más de 25 asociaciones sectoriales y 14 clústeres. En el País Vasco tienen su domicilio social, algunas importantes empresas internacionalizadas como Iberdrola, BBVA, Gamesa, Grupo Cooperativo Mondragón, o Petronor entre otras.

El 75% de sus 2,2 millones de habitantes reside en zonas metropolitanas de sus 3 grandes ciudades:

- Bilbao cuya área metropolitana aglutina casi el 50% del total de la población y que su exitosa transformación urbana es un caso de estudio internacional con varios premios internacionales
- San Sebastián que ha conseguido el título de Capital europea de la cultura (UE – 2016)
- Vitoria que consiguió el título de “Green capital” de la UE en 2012.

Los inicios de la política Clúster en el País Vasco y del nuevo sistema de Gobernanza para el desarrollo económico sostenible

El ciclo económico expansivo que se registró en la economía española a partir de mediados de los ochenta comenzó a decaer a principios de los 90, como consecuencia de una evolución menos favorable de la coyuntura internacional y de una política monetaria restrictiva adoptada para evitar su recalentamiento.

La economía vasca se vio afectada tanto por el retroceso en el ritmo de crecimiento del volumen de comercio mundial como por la fuerte contracción de la demanda inversora española, que afectó directamente a la demanda de bienes de inversión y bienes intermedios, y la economía vasca entró en 1990 en una fase de enfriamiento, después de un quinquenio de clara expansión económica.

El comienzo de la década de los 90 vino marcado por otro acontecimiento económico de alcance europeo, la entrada en vigor el 1 de enero de 1993 del Tratado de Maastricht que se materializó en la creación de un gran Mercado Único Europeo y en la supresión de las fronteras interiores, de modo que tanto las personas, los bienes y los capitales podrían circular libremente en el espacio común europeo. Este gran paso en el proceso de unificación europea supuso al mismo tiempo grandes retos para sus países y regiones.

Para el País Vasco, uno de los retos más importantes fue el crear una economía competitiva capaz de competir con los países y regiones más desarrollados de Europa, de modo que ello redundara positivamente en el bienestar del conjunto de la sociedad. No llegar a tiempo a este tren de la competitividad podía suponer la pérdida de importantes oportunidades de desarrollo sostenible. La situación descrita obligó a buscar salidas que permitiesen un mantenimiento del desarrollo económico y del empleo.

Por todo ello, el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia y la Sociedad Promotora Bilbao Plaza Financiera impulsaron en el año 1990 la realización de un estudio con el fin de analizar la posición competitiva del País Vasco en el contexto internacional que permitiera identificar los aspectos prioritarios a desarrollar de acuerdo a la investigación del profesor Michael E. Porter sobre la ventaja competitiva de las naciones.

Este estudio tuvo como objeto la identificación de los factores de competitividad del País Vasco con respecto a su entorno; desde una perspectiva en la que no sólo se analizaba su situación, sino que a su vez definía y diseñaba un proceso metodológico, en el que las instituciones y los agentes económicos y sociales trabajaran conjuntamente para lograr un cambio profundo en el tejido industrial vasco.

La generación de los clúster. Una cocreación entre Instituciones públicas y empresas privadas

En una primera fase, se eligió una lista preliminar de aproximadamente 50 sectores capaces a priori de competir en los mercados mundiales, de acuerdo a su posible ventaja competitiva (teniendo en cuenta los principales competidores internacionales y la posibilidad de mejorar estas ventajas a corto plazo, con sus propios recursos y a unos costes razonables), la presencia o ausencia de un entorno adecuado para alcanzar una competitividad sostenible, su importancia en la economía vasca (contribución al PIB y posición estratégica), empleo en el sector y en las empresas, nivel de productividad por empleado, nivel y tipo de propiedad extranjera, y relaciones verticales y horizontales. Posteriormente, estos sectores se agruparon en clústeres en función de las relaciones que podían tener tanto en la cadena de valor como en otros elementos horizontales y se inició un proceso de reflexión en torno a las posibilidades de mejorar su competitividad.

Porter y su equipo, en colaboración con profesionales del sector privado y de las Administraciones Públicas, identificaron varios principios fundamentales, que resultaron ser una guía útil sobre los tipos de medidas necesarias que había que tomar para mejorar los niveles de competitividad del País Vasco y diseñaron la metodología de trabajo a seguir, de manera, que la organizaron en tres fases diferenciadas:

- FASE I, Identificación del Potencial de Competitividad (1990), fase en la que se identificaron los Clústeres Prioritarios.
- FASE II, Creación del Contexto para la Acción (1991-1993), fase caracterizada por la creación de los Grupos de Trabajo, uno por cada Clúster seleccionado, integrados por empresas, instituciones de formación, investigación y soporte, así como la propia Administración Vasca con la misión de analizar la situación actual; definir desarrollar e impulsar la implantación de las medidas necesarias para el logro, mantenimiento y mejora de la ventaja competitiva de cada Clúster.
- FASE III, Implantación de las Acciones (1992-1995), derivada de la fase anterior y que tuvo lugar en el seno de las propias empresas, en las organizaciones interempresariales que pudieran surgir a nivel de los Clústeres, en las organizaciones interclusters y en la Administración Vasca. Esta fase se caracterizó por la elaboración de Planes Estratégicos y Planes de Gestión de las Empresas y de Programas Operativos en la Administración.

Los principios básicos del Programa de Competitividad se definieron basándose en los siguientes aspectos: 1) Son las empresas y no los países los que compiten entre sí. La competitividad internacional requiere que las empresas individuales construyan y mantengan una ventaja competitiva sobre sus rivales internacionales.

- 2) La innovación es crítica para el mantenimiento de la ventaja competitiva. Las empresas deben buscar de manera constante la forma de mejorar su posición relativa en un entorno competitivo dinámico.
- 3) Las empresas no son las únicas responsables para mejorar la competitividad. Los gobiernos pueden apoyar favoreciendo la creación de un entorno competitivo e innovador, caracterizado por un alto nivel educativo, importante desarrollo de tecnología punta, fomento de pequeñas y medianas empresas y el desarrollo de una fuerte base de proveedores locales de alto nivel o de clientes/consumidores sofisticados.
- 4) Construir sobre lo que ya existe. La diversificación ha de lograrse aprovechando el conocimiento de la industria ya existente en un proceso de innovación y mejora continua generalizada.
- 5) Definir el papel que juega cada agente económico. El papel del Gobierno es crear el entorno competitivo adecuado, que promueva la mejora continua y actuar como catalizador de la industria para garantizar su avance. Las empresas son responsables del desarrollo y realización de sus estrategias específicas necesarias para su éxito en el mercado.
- 6) Adherirse a las directrices sobre Competencia de las Comunidades Europeas. El Gobierno Vasco apoya el enfoque de mercado abierto impulsado por la Comisión Europea y evita el recurso a políticas de naturaleza proteccionista.

La necesidad de mejorar el desarrollo económico transformado en un tejido industrial más coordinado y eficiente a través de los clústeres

De acuerdo al estudio, el Gobierno Vasco estableció el Programa de Competitividad en el Marco de Política Industrial 1991-95, prestando especial atención a las PYMES, ya que son numerosas en el tejido industrial vasco. El programa financió grupos de trabajo formados por representantes de empresas, del Gobierno y líderes de asociaciones industriales y de otras instituciones (educación, formación, investigación básica y aplicada, consultoría, etc.), agrupados en torno a nueve clústeres prioritarios: Electrodomésticos, Máquina-herramienta, Acero, Puerto de Bilbao, Aeronáutica, Papel, Componentes de automoción, Turismo, y Alimentación.

Las asociaciones clúster constituidas se encontraban tanto en sectores tradicionales de la industria vasca (por ejemplo, Máquina-herramienta y Electrodomésticos) como en sectores incipientes que representaban la diversificación e innovación surgidas en los últimos años (por ejemplo, Aeronáutica y Telecomunicaciones).

Desde el año 2000, el Gobierno Vasco realiza un seguimiento de las asociaciones. Clúster y éstas están obligadas a presentar planes estratégicos a cuatro años y planes de acción anuales. Una vez establecida la política de clúster y generado el capital social suficiente entre empresas e Instituciones públicas, desde el 2009 se está aprovechando ese capital social para avanzar un paso más y propiciar iniciativas intercluster, es decir entre diferentes clústeres con objeto de generar un valor añadido superior que aporta la red de confianza y de conocimiento generada. Actualmente se trabaja también en el desarrollo de actividades intercluster de países diferentes de la UE, cuya actividad coordinada puede generar mayores beneficios pudiendo hablar no sólo de clúster local, sino también regional e internacional.

Por otro lado, desde principios de esta década, en consonancia con la estrategia europea de especialización inteligente (RIS3), el desarrollo de nuevos clústeres está supeditado a reforzar los ámbitos prioritarios en los que deberían concentrarse los esfuerzos colectivos e individuales en innovación. En este sentido en el País Vasco se han identificado los sectores de Energía, Manufactura Avanzada y Biociencias como sus ámbitos prioritarios y enfatiza las sinergias que pueden aprovecharse en dominios que actualmente pueden no estar bien cubiertos o atendidos por las agrupaciones existentes; dominios que pueden requerir la creación de nuevas cadenas de valor. En este contexto, el Gobierno Vasco en colaboración con los actores económicos, desarrolla las directrices e instrumentos necesarios como son el Mapa de Clúster, la Estrategia de Especialización inteligente RIS3, el Plan de Industrialización 2017-2020 entre otros.

El necesario papel dinamizador de las Asociaciones Clúster y de las Instituciones Públicas

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

Todas las asociaciones clúster del País Vasco tienen una estructura administrativa reducida, compuesta por un director y algunos colaboradores que trabajan con la filosofía de que los principales actores del clúster son sus socios (empresas, universidades, centros tecnológicos...). El director se esfuerza para que la asociación clúster sea un foro de encuentro para sus miembros y dinamiza las relaciones entre los socios. Junto con el equipo administrativo, se encarga de la gestión diaria y de representar a la asociación clúster en las instancias oportunas.

Las organizaciones dinamizadoras de clústeres actúan como facilitadoras de la cooperación entre los miembros del clúster, especialmente entre los actores del sistema de innovación y las Pymes, facilitando su inserción en cadenas de valor globales, así como cooperación para las Pymes que tienen dificultades para afrontar los retos globales en solitario debido a su falta de dimensión. Se ha demostrado que la existencia de clústeres fuertes atrae talento e inversión al territorio, gracias al efecto de crear, desarrollar y concentrar conocimientos y capacidades específicos.

Las organizaciones dinamizadoras de clústeres facilitan a sus miembros, información e inteligencia competitiva, inician grupos de interés entre Pymes para identificar retos comunes en los ámbitos de innovación, tecnología, I+D, internacionalización, etc. Finalmente, ayudan a los actores a definir objetivos estratégicos comunes y a implementar proyectos en cooperación para abordar dichos retos.

Las organizaciones dinamizadoras de clústeres son, en general, de pequeña dimensión. Por ello, al igual que las PYMES que agrupan, las propias organizaciones dinamizadoras deben cooperar entre sí, realizar procesos de convergencia y crecer para consolidarse y dotarse de mayores recursos y capacidades que les permitan abordar con eficacia su papel frente a los retos competitivos y globales que afronta el clúster al que representan. La organización dinamizadora de clúster debe facilitar la identificación de retos comunes y promover actuaciones conjuntas de los miembros del clúster en las áreas estratégicas de internacionalización, innovación tecnológica e innovación empresarial, y en alineación con las prioridades de especialización y/o nichos de oportunidad de la especialización inteligente, atendiendo las necesidades de los distintos grupos de interés y dando respuesta a su vez a las demandas de las políticas del Gobierno Vasco.

La financiación de los Clúster

Las asociaciones clúster se financian con fondos públicos y privados (cuotas de socios). La política clúster del Gobierno Vasco participa en la financiación por medio de los convenios que firma cada asociación clúster.

No obstante, los proyectos que se generan en las asociaciones clúster pueden tener otras posibilidades de financiación, a través de programas públicos existentes. Por tanto, cada proyecto dependiendo de sus características puede tener sus propios mecanismos de financiación. Entre las estrategias establecidas por la Administración Pública merece una especial atención la cooperación empresarial, al considerarse la colaboración entre empresas, instituciones y agentes públicos y privados como una de las más importantes fuentes para generar mejoras en las capacidades competitivas y dar respuestas conjuntas a los retos estratégicos que por su cada vez mayor envergadura imposibilitan una respuesta individual suficiente.

Para ello, en los clústeres estratégicos considerados prioritarios, se estima necesario el apoyo a las agrupaciones de empresas pertenecientes a los mismos, que tienen como misión, fundamentalmente, mejorar la competitividad de sus miembros mediante la cooperación.

El desarrollo de esta misión abarca desde propiciar una reflexión de suficiente riqueza que permita identificar los retos estratégicos, pasando por la generación de comunicación y transparencia entre los miembros, identificar oportunidades e intereses comunes, poner en contacto a los interesados y apoyar el trabajo en común hasta la consecución de un acuerdo entre empresas. Este acuerdo persigue el logro de un objetivo que dé respuesta a alguno de los objetivos estratégicos previamente identificados.

Las ayudas del Gobierno Vasco se materializan a través de subvenciones no reintegrables que en total suponen algo más de 2 millones de € al año para el conjunto de los clústeres. Estas ayudas se articulan mediante Convenio, dado el carácter de colaboración entre la Administración Pública y la iniciativa privada.

Conclusiones y Lecciones Aprendidas: Las Administraciones Públicas son un agente dinamizador fundamental para el desarrollo de los Clúster

La política clúster del País Vasco con una inversión relativamente reducida (en torno a 2 millones de euros/año) genera mecanismos valiosos para el diálogo y la cooperación en áreas estratégicas entre distintos agentes público-privados, cuyo impacto económico es difícil de valorar, pero supera con creces la inversión efectuada. El tejido económico y social del País Vasco es ahora más rico y más preparado para abordar los cambios del nuevo escenario y contribuir a mantener la capacidad de generar riqueza y empleo necesario para abordar con mayores visos de éxito, el desarrollo urbano sostenible.

Los Clúster son un eficiente instrumento de política pública para el desarrollo económico local y regional, y para el desarrollo urbano sostenible

Los Clúster no requieren inversión pública en infraestructuras ni en maquinaria. Los Clústeres se nutren del tejido socio económico local, para alimentar una red organizada de cooperación y confianza público-privada que permite mejorar la productividad de las empresas y el esfuerzo de los recursos públicos.

El dato de que en el País Vasco aproximadamente el 30 % del PIB y del empleo proviene de asociaciones clúster, es suficientemente elocuente. Historias similares de éxito se pueden encontrar en otras regiones y países. Los Clúster contribuyen a la mejora de la competitividad de las empresas locales, y con ello a generar riqueza y empleo, que a su vez son indispensables para cerrar el círculo del desarrollo urbano sostenible: económico, social y ambiental. Hacen posible lo de "1+1=3".

La mejora del tejido económico y social producido por los clúster se puede concretar en:

- Incremento de la productividad (especialización, complementariedad, incremento del poder de negociación)
- Promoción de la innovación (investigación conjunta, mayor capacidad para percibir nuevas necesidades y posibilidades tecnológicas, comerciales o productivas)
- Creación de nuevas empresas
- aceleración de los procesos de aprendizaje (Generación y difusión de conocimiento entre las empresas participantes; desarrollo de estructuras educativas que mejoren la formación de los trabajadores)

La evaluación que se realiza sobre los Clúster desde las Instituciones, indica que las empresas que pertenecen a la Asociaciones Clúster, obtienen mejores resultados que las ajenas, sea cual sea su dimensión y su actividad.

Los Clúster son un modelo público-privado de desconcentración de decisiones cocreación y gestión de recursos

El diálogo permanente entre Instituciones Públicas y empresas que requiere el desarrollo de Clúster es un mecanismo de Gobernanza y de desconcentración de decisiones que siempre son enriquecidas por los diferentes puntos de vista de los integrantes del clúster.

En los Clúster es normal la participación de gobiernos locales y regionales, universidades y centros educativos, centros tecnológicos, servicios públicos como transportes, puertos y otros, parques tecnológicos, agencias de desarrollo local y otras Instituciones públicas que aprenden a trabajar coordinadamente junto a las empresas en beneficio no sólo de las empresas, sino de la Comunidad Local. La capacidad de diálogo efectivo entre las Administraciones Públicas y el sector privado se multiplicado de forma exponencial.

Creo que no es casualidad que en este entorno de generación de confianza entre Instituciones públicas y privadas que se desarrollan con los clústeres, haya contribuido a conseguir los casos de éxito de ciudades del País Vasco como Bilbao, con varios premios internacionales por su transformación urbana, o Vitoria que consiguió el título de Green Capital en 2012 de la Unión Europea.

Las políticas clúster requieren una visión de largo plazo

La generación de capital social, la confianza, que es la base del valor añadido de emerge de la cooperación efectiva, requiere una visión de largo plazo y que sea asumida por las empresas, administración pública y resto de agentes. El capital social es "la cantidad de combustible que llevamos en el tanque del coche", si el depósito está lleno de confianza se podrán abarcar proyectos de largo plazo, pero si el nivel de combustible/confianza, es bajo, sólo se podrán abordar proyectos de corto plazo.

El Capital social lo constituyen: "aquellos rasgos de la organización social, como la interconexión, las reglas y la confianza mutua, que hace más fácil la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo". Construir capital social es muy costoso en el tiempo y se puede destruir fácilmente. Si el nivel de capital social existente en el *clúster* es reducido no se pueden emprender proyectos muy estratégicos, sino que hay que empezar a trabajar proyectos más operativos que lleven a resultados y ayuden en la generación de capital social. En la medida en que se crea más capital social se pueden asumir proyectos cada vez más estratégicos. Es por ello, que, para llegar a desarrollar proyectos estratégicos, es necesario tener cierto nivel de capital social y esto lleva tiempo.

El concepto clúster hay que entenderlo de forma abierta

Es difícil delimitar dónde empieza y acaba un clúster tanto geográficamente, como en cuanto al tipo de actividades y agentes y empresas que lo conforman. Las actividades incluidas en un clúster pueden tener naturaleza muy diversa y hay que contextualizar la delimitación de las actividades que lo forman.

No todos los *clústeres* responden a entidades territoriales concretas, ni divisiones políticas o administrativas concretas. En cuanto al tipo de agentes, la composición de un *clúster* está formada por distintos tipos de agentes en función de su papel en el *clúster*, y no se mantiene esta misma estructura en todos los *clústeres* (empresas, centros tecnológicos, etc.).

En el caso del País Vasco, hay *clústeres* en los que además de las empresas, los centros tecnológicos y formativos tienen un papel muy importante, mientras que en otros no ocurre así. En cuanto a las actividades, es habitual distinguir entre *clústeres* basados en una cadena de valor de la producción – vertical y *clústeres* basados en otros tipos de relación (empresas con algunas similitudes o empresas de un mismo sector).

El desarrollo de clúster requiere un fuerte liderazgo

El desarrollo de clúster es un proceso de generación de confianza entre las partes que requieren un líder, una persona con un perfil apropiado. Tanto es así, que el Proyecto europeo European Cluster Excellence Initiative, tiene entre sus objetivos el de profesionalizar el perfil. Hay que tener en cuenta que hay que tratar con personas de empresas y entidades sobre las que no se puede ejercer una relación de poder. Por lo tanto, resulta clave escucharles, conseguir que compartan información, detectar sinergias para la competitividad y trabajar la generación de relaciones de confianza para el impulso de proyectos en cooperación. Este tipo de trabajo requiere que los directores de las asociaciones *clúster* tengan un perfil de líderes relacionales.

El liderazgo relacional, “es un liderazgo ejercido por alguien que, reconozca que no lo sabe todo y que tenga capacidad para activar relaciones y espacios de encuentro. El líder relacional parece débil, ya que tiene que escuchar, ser paciente, dedicar tiempo y mostrarse predispuesto a aceptar las sugerencias de los otros; pero puede ser muy influyente. No se encuentra arriba, pero está en medio. No dice lo que se tiene que hacer, pero articula e impulsa procesos para tomar estas decisiones. No es un líder ejecutor, pero juega un papel esencial en la intermediación y la promoción.

Finalmente cabe destacar como retos a mejorar, el alto número de empresas (sobre todo pequeñas) que deberían estar involucradas en los clústeres, pero que aún no pertenecen a ellos. Así como la necesidad de seguir mejorando la coordinación entre las diferentes Instituciones de la Administración Pública

Bibliografía

Porter, M.E. (2003): Ser competitivo. Nuevas oportunidades y conclusiones. Ediciones Deusto, Barcelona, España

Michael Porter en el Basque Cluster Day – 2015 - <https://youtu.be/WixpaYCqBUY>

Aragón, C., Aranguren, M. J., & Iturrioz, C. (2010). La evaluación de la política *clúster* de la CAPV. San Sebastián.

Reseña biográfica

Tomás Orbea Celaya. Evaluador de Políticas Públicas (Universidad de Sevilla), Diplomado en Excelencia empresarial (Universidad de Deusto - España), Licenciado en Ciencias del Mar (UPV). Colabora en proyectos de Gobernanza y Desarrollo Urbano Sostenible. Experto en el comité ISO 176 (normas ISO 9000 de calidad y gestión) desde hace casi 20 años. Experto en el Comité Normalizador español de Ciudades Inteligentes CTN 178 y en el desarrollo de la norma ISO 18091 (Calidad en las Administraciones Locales). Ha sido Director General de SPRI – Transformar para competir (Agencia de desarrollo del Gobierno Vasco) donde entre otros proyectos ha impulsado la Plataforma URBE 2050 de Ciudades Sostenibles. Ha sido Director General de FUNDIBEQ (Fundación Iberoamericana de Excelencia en la Gestión) y Director Adjunto de AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación). Director académico del primer curso internacional de Gestión de Ciudades Sostenibles organizado por la EIAPP y el Ministerio de Administración Pública (MAP) de la República Dominicana (2015). Redactor como Consultor del CLAD del Informe 2014 sobre Crecimiento Urbano Sostenible presentado a los Ministros de Administraciones Públicas de Iberoamérica y base para el respaldo de la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno al crecimiento urbano sostenible. Director académico del Curso internacional de EIAPP “Ciudad, Gobierno Local y Gobernanza Democrática para el Desarrollo Sostenible en Iberoamérica” enmarcado en los ODS. Actualmente es Vicepresidente de la Fundación FSA de Seguridad alimentaria. Web: <http://www.flickr.com/photos/tomasorbea> LinkedIn: <https://es.linkedin.com/in/tomas-orbea-celaya-1616471a>