¿La política industrial de cluster/redes mejora realmente la competitividad empresarial? Resultados de la evaluación de dos experiencias en la Comunidad Autónoma de Euskadi

Debido en parte al afán de optimizar el uso de los limitados recursos públicos, el interés en desarrollar y aplicar nuevos métodos de evaluación de las políticas públicas en general y de la industrial en particular no ha dejado de crecer. El interés es aún mayor en el diseño de la novedosa política industrial de *cluster* y de redes donde, en general, apenas existen evaluaciones, a causa principalmente de las dificultades que presentan la definición y la medición del objeto a evaluar y de sus impactos. Aplicaremos nuestro método en dos casos: el primero es una asociación-*cluster* en el País Vasco, el segundo caso es Ezagutza Gunea, una red para la formación-cualificación y la gestión del conocimiento integrada por diecisiete entidades (empresas, centros formativos y ayuntamientos) y lanzada por los municipios de Azkoitia y Azpeitia.

Neurri batean, baliabide publiko urrien erabilera zuzenagoa lortu nahian, politika publikoak, oro har, eta industri politika, bereziki, ebaluatzeko metodo berriak garatu eta aplikatzeko interesa gero eta handiagoa da. Baina kluster eta sareen industri politika berria diseinatzeko interesa are handiagoa da. Izan ere, orokorrean, ebaluazio gutxi dago, ebaluatu beharreko gaia eta haren eraginak definitu eta neurtzeko ditugun eragozpenengatik, batik bat. Gure metodoa, bi kasutan aplikatuko dugu: lehenengoa Euskadiko kluster elkarte bat da, bigarren adibidea Ezagutza Gunea da, prestakuntza eta trebakuntzarako zein ezagutzaren kudeaketarako toki-garapeneko agentzia baten itzalean sortutako lankidetza-sarea, hain zuzen ere. Sarea hamazazpi kidek (enpresa, formazio zentro eta udalak) osatzen dute eta Azkoitia eta Azpeitiko udalen egitasmoa izan da.

Driven in part by the desire to maximize the use of public resources in policy assistance, interest in developing and testing new methodological approaches to evaluate such industrial policies has been steadily rising. This interest is even higher in policies devised through clusters and networks where, in general, there has been a lack of evaluation, mainly because of the difficulties in defining the object to be evaluated. We will contrast our method in two cases: the first one is a cluster association in the Basque Country, the second case is Ezagutza Gunea, for qualification and knowledge management integrated by seventeen agents and launched by the municipalities of Azkoitia and Azpeitia.

Cristina Iturrioz Landart
Mari Jose Aranguren Querejeta
Cristina Aragón Amonarriz
Miren Larrea Aranguren
ESTE-Universidad de Deusto[1]

ÍNDICE

1. Introducción
2. La política de *cluster* y redes en la CAPV
3. Un marco para la evaluación de la política de *cluster*/red en la CAPV
4. Método y muestra
5. Resultados principales de la evaluación de la Asociación Cluster del Papel de Euskadi
6. Resultados principales de la evaluación de la red de Ezagutza gunea
7. Conclusiones principales
8. Reflexiones finales
Referencias bibliográficas
Anexos

Palabras clave: política industrial, métodos de planificación sectorial, política de desarrollo regional, análisis regional, urbano y rural

N.º de clasificación JEL: J18, L88, O38, R38, L53

1. INTRODUCCIÓN

En respuesta a la creciente importancia del *cluster* para la competitividad, a principios de los noventa, la Comunidad Autónoma de Euskadi fue uno de los pioneros en diseñar y llevar a cabo una política industrial de *cluster* que aplicaba el concepto de Michael E. Porter. Hoy día, esta política se ha consolidado plenamente: actualmente hay doce asociaciones de *cluster* funcionando. ¿A qué nos

[1] Los autores agradecen a la profesora de la Universidad de Deusto, Itziar Navarro, y a Rakel Triguero, técnico de Ezagutza Gunea su contribución en diferentes partes de esta investigación y a Ezagutza Gunea, su disponibilidad y contribución para realizar el trabajo de campo; y al Departamento para la Innovación y Gestión del Conocimiento de la Diputación Foral de Gipuzkoa, la ayuda concedida para la investigación en la que se basa este trabajo, dentro del Programa Red Guipuzcoana de Ciencia, Tecnología e Innovación, cofinanciado por la Unión Europea. Los resultados de la evaluación fueron presentados en el Taller Exploratorio sobre «Gobernanza de redes como determinante del desarrollo económico local» organizado por la Universidad de Deusto en San Sebastián en noviembre de 2005 y financiado por la Fundación Europea de la Ciencia. Los autores agradecen los comentarios de los particiantes del taller, especialmente a Bengt Johanninsson (Växjo University, Suecia) y a Helena Lenihan (University of Limerick, Irlanda).

referimos con el término *cluster*? Partiremos de la idea de Porter, autor pionero en la revitalización de este término que optó por una interpretación omnicomprensiva de este fenómeno. Así, según Porter (1998): «Un *cluster* es un grupo de empresas interconectadas y de instituciones asociadas, ligadas por actividades e intereses comunes y complementarios, geográficamente próximas».

Hay otra serie de conceptos o enfoques muy próximos al término *cluster*, tales como los de distrito industrial, *milieu* innovador, sistema productivo local, sistema regional de innovación... que solapan en gran medida su significado con el de aquél y que, por ello, son usados con cierta frecuencia por los analistas u organismos responsables de las políticas económicas de modo confuso e indistinto. El núcleo común de estos análisis es la importancia atribuida a las interrelaciones de los actores y a la proximidad geográfica, y la consideración de que de ellas se derivan ventajas económicas. Algunos de estos enfoques, muy centrados en la interrelación entre el territorio y la competitividad de las empresas, resultan interesantes para analizar otra realidad de la CAPV, las agencias de desarrollo local. Una década antes de que la política de *cluster* se definiera, las autoridades municipales del País Vasco crearon las primeras agencias de desarrollo local. Hoy día estas agencias locales cubren casi todo el territorio de la comunidad autónoma y han reafirmado el sistema de red como instrumento crítico para el desarrollo local.

También se encuentra con cierta frecuencia el término *cluster* referido a fenómenos tales como las redes de trabajo (*network*) o los sistemas sectoriales de innovación, que no implican necesariamente la idea de concentración geográfica de la actividad.

¿Cuáles son los componentes de una política de *cluster*? Como se recoge en Navarro (2005), «las medidas más usuales que suelen considerarse componentes de una política formal de *cluster*s son: 1) la provisión de ciertos bienes públicos, tales como formación, infraestructuras, investigación, información..., especialmente adaptados a los requerimientos de cada *cluster* y que el funcionamiento del mercado no provee adecuadamente[2]; 2) el apoyo a la cooperación y al funcionamiento en red de sus miembros (empresas con empresas o con proveedores de investigación); 3) la construcción de la 'comunidad' (creación de foros, mecanismos de comunicación, concentración visible, marca o *branding*); 4) ayudar a cubrir las debilidades o desequilibrios que pudieran existir en algunas partes del *cluster* (desempeñando un papel de consumidor exigente, atrayendo capital extranjero...)».

El modelo de evaluación diseñado pretende ser un instrumento para valorar aquellas iniciativas cuyo objetivo sea fomentar la cooperación entre diferentes agentes con el fin de mejorar su competi-

[2] En general, se consideran preferibles las medidas políticas de inducción indirecta que las de intervención directa, y en ningún modo se pretende que las intervenciones públicas supongan políticas encubiertas de subsidios y de protección frente a la competencia. Se propugna favorecer la cooperación y la interacción, pero sin menoscabo del clima competitivo. El propósito es que el gobierno actúe como catalizador y como intermediario, así como coordinador o incluso autoridad en los *clusters* para ayudar a superar los bloqueos y desequilibrios organizacionales e institucionales y los conflictos que impidan el buen funcionamiento del *cluster*.

tividad o resultados[3]. Su objetivo último es evaluar si la misión (entendida ésta como meta u objetivo fundamental a largo plazo) fijada, que no es otra que mejorar la competitividad a través de la cooperación para responder a desafíos estratégicos, se ha alcanzado. El modelo de evaluación asume que determinadas condiciones, tales como los valores básicos de capital social y la existencia de un interés común claro, son necesarias tanto para la consecución de objetivos intermedios —como es la generación de proyectos estratégicos en cooperación— como el cumplimiento de la misión de las citadas políticas.

Tras describir el método, se aplica en dos casos. El primer caso es una asociación-*cluster*[4] en la CAPV, que está integrada por 19 asociados, principalmente fabricantes de pasta y de papel, proveedores de bienes de equipo y un centro de formación. El segundo caso es Ezagutza Gunea, una red de cooperación impulsada desde la agencia de desarrollo local Iraurgi Lantzen para la formación y la gestión del conocimiento integrada por diecisiete miembros (empresas, centros de formación y ayuntamientos) y promovida por los municipios de Azkoitia y Azpeitia.

Para entender la aplicación de una misma herramienta a ambos casos es necesario, primero, distinguir entre la realidad sobre la que actúan y la propia asociación. Es decir, en el primero de los casos existe una serie de empresas interconectadas e instituciones asociadas que constituyen una realidad *cluster*. Sobre esta realidad se crea una asociación que pretende dinamizar las relaciones de cooperación con el objeto de mejorar la competitividad de estas empresas. En el segundo caso, existe un territorio que ofrece a las empresas localizadas en el mismo una serie de economías externas vinculadas al mercado de trabajo y la cualificación de las personas. De nuevo, sobre esta realidad se crea un foro que pretende dinamizar las relaciones de cooperación con el objeto de mejorar la competitividad de las empresas. Aunque las realidades subyacentes (empresas vinculadas a un *cluster* o empresas localizadas en una comarca) son distintas y requieren una conceptualización específica, se ha considerado que las asociaciones creadas coinciden en gran medida en cuanto a objetivos y metodología de trabajo, por lo que la misma herramienta puede ser utilizada para evaluar ambos casos.

En los casos estudiados, el objetivo final de la política de *cluster*/red es el logro de una cooperación dinámica para encarar retos estratégicos. Como se ha señalado, el objetivo último perseguido con la herramienta evaluadora es el de contrastar la misión planteada por ambas entidades en términos de mejora competitiva de las empresas. Por ello, como primer paso resulta de interés analizar si la misión establecida, coincidente en ambos casos, es coherente con su definición de *cluster* o red para la cooperación. Si partimos de la forma en que Porter (1990) concibe la cooperación en el modelo que acompaña a la definición de los *cluster*, podemos observar que propugna una cooperación que no menoscabe la rivalidad. Por lo tanto, podríamos presumir que las empresas

[3] Esta herramienta se presentó en la Conferencia Internacional Anual EUNIP, en Birmingham, en diciembre de 2004

[4] Se puede encontrar más información sobre estos dos modelos de red en Aranguren *et al.* (2004).

no cooperarán en aquellos aspectos en los que se base su posicionamiento estratégico y lo harán, sin embargo, en aquellos que sin ser críticos para obtener la ventaja competitiva, refuercen o complementen su estrategia. En el caso de los *cluster*, los ejes básicos de actividad (internacionalización, innovación tecnológica y calidad) permiten definir dicho tipo de proyectos, por lo que la misión parece adecuada. Es en el caso de Ezagutza Gunea en el que el planteamiento puede resultar más novedoso. ¿Pueden proyectos desarrollados en el ámbito de la cualificación y la gestión del conocimiento reforzar o complementar las estrategias de las empresas? El planteamiento de partida del foro asume que en un contexto en el que las empresas de la CAPV se ven forzadas a dejar atrás estrategias basadas en costes y a abordar otras basadas en diferenciar sus productos, la capacitación de las personas que forman la empresa y la forma en que se gestiona su conocimiento pasa a ser un factor clave de productividad, que puede considerarse como uno de los indicadores más significativos de competitividad. El integrar esta creencia en la actividad diaria de las empresas requiere todavía cambios en la cultura empresarial, pero la aceptación por parte del 100% de los representantes de empresa entrevistados del potencial del foro para mejorar la competitividad ratifica la consideración inicial de que la misión es adecuada para el modelo de red planteado.

En cuanto a los resultados, en ninguno de estos casos se ha alcanzado dicha misión, como bien puede comprobarse por el escaso número de proyectos estratégicos comunes generados. De todos modos, la generación de un interés compartido entre los miembros y la creación o la mejora de la confianza y de los valores básicos subyacentes al espíritu cooperativo parecen ser condiciones determinantes para construir relaciones sociales sostenidas. Y en esta dirección se están obteniendo resultados provisionales prometedores.

El artículo se estructura en ocho secciones. En el segundo apartado se explica en qué consiste y cuáles son los objetivos de los *cluster*s, y se presentan los casos de estudio: la Asociación-Cluster del Papel y la red de agencias de desarrollo locales de la CAPV, una de cuyas agencias ha impulsado la red analizada. En el tercer apartado, se expone detalladamente el modelo diseñado para evaluar estas políticas. En la cuarta sección, describimos la muestra seleccionada y, en la quinta y sexta se exponen y comentan los resultados obtenidos. Finalmente, en la séptima y octava sección se presentan las conclusiones y reflexiones finales de la investigación, esto es, si puede hablarse de éxito y consecución de las metas propuesta en la política de *cluster* y qué resultados concretos se han conseguido tanto en cuanto a la mejora de la competitividad de las empresas como a las condiciones básicas que deben darse para esta cooperación.

2. LA POLÍTICA DE *CLUSTER* Y REDES EN LA CAPV

Esta sección se divide en cinco partes: en la primera, describimos cómo y con qué objetivos nació la política de *cluster* del Gobierno Vasco. Resumimos, en las dos siguientes secciones la evolución que, las asociaciones cluster han experimentado y su situación actual. En el cuarto apartado, se presenta el origen y evo-

lución de las agencias de desarrollo local de la CAPV. En el quinto se presentan los dos casos estudiados. Finalmente, hacemos algunas reflexiones sobre la política *cluster*.

2.1. **El origen de la política de *cluster***

A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa la CAPV se encontraba inmersa en una fase de recesión como consecuencia de la pérdida de sus ventajas competitivas tradicionales en la economía mundial. Hasta entonces, en la mayoría de los sectores industriales se estaba compitiendo en precios. Sin embargo, era necesario desarrollar nuevas ventajas diferenciales para competir en el mercado internacional de forma sostenida y para afrontar los importantes retos que se avecinaban, entre los que se encontraba el Mercado Único Europeo. Para responder a esta situación, el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia y la Sociedad Promotora Bilbao Plaza Financiera solicitaron en 1990 a Monitor Company, la empresa consultora ligada al prestigioso economista M. Porter, un estudio para analizar la situación competitiva de la economía vasca y su potencial de competitividad a largo plazo en el nuevo marco de la economía mundial. Esta investigación se basó en el trabajo que en aquel momento estaba desarrollando Porter posteriormente publicado con el título de *La Ventaja Competitiva de las Naciones*.

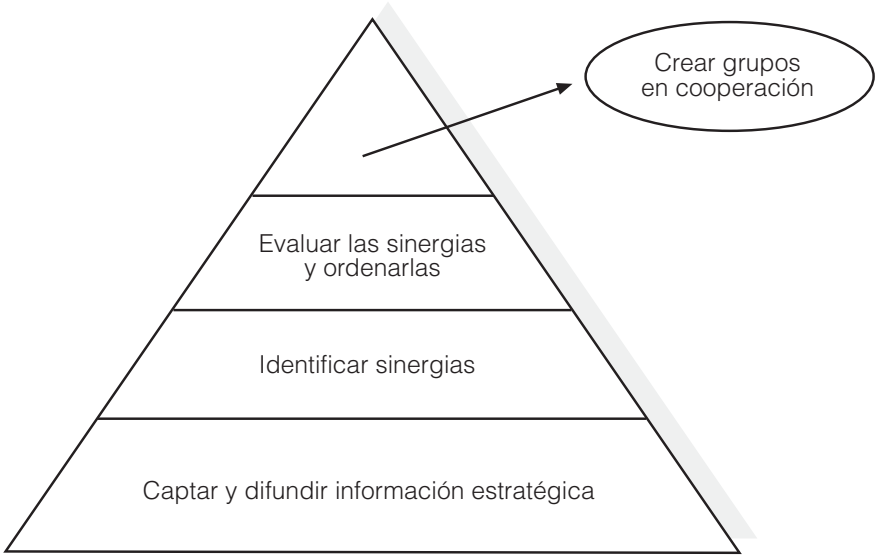
En una primera fase, Monitor Company eligió una lista preliminar de aproximadamente cincuenta sectores de la CAPV capaces *a priori* de competir en los mercados mundiales y los analizó para evaluar su potencial competitividad internacional. Los criterios que se tuvieron en cuenta en esta evaluación fueron la naturaleza y el alcance de la ventaja competitiva (teniendo en cuenta los principales competidores internacionales y la posibilidad de mejorar estas ventajas a corto plazo, con sus propios recursos y a unos costes razonables), la presencia o ausencia de un entorno adecuado para alcanzar una competitividad sostenida, 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 *cluster*s y se inició un proceso de reflexión en torno a las posibilidades de mejorar su competitividad. Esta reflexión se plasmó en unos planes de acción. El Gobierno Vasco asumió el papel de dinamizador del proceso e impulsor de los *cluster* seleccionados. Teniendo en cuenta las recomendaciones recogidas en el estudio de Monitor Company, en 1991 el Gobierno Vasco estableció el Programa de Competitividad en el Marco de Política Industrial 1991-95, en el que se prestaba especial atención a la pequeña y mediana empresa del tejido industrial vasco. El programa financió grupos de trabajo formados por representantes de empresas, del gobierno y líderes de asociaciones industriales y de otras instituciones (educación, formación, investigación básica y aplicada, consultoría…), agrupados en torno a nueve *cluster*s prioritarios: electrodomésticos, máquina-herramienta, acero de valor añadido, puerto de Bilbao, aeronáutica, papel, componentes de automoción, turismo y alimentos.

2.2. La evolución de la política de *cluster*

El Gobierno Vasco deseaba que las asociaciones *cluster* fueran una herramienta de política industrial, pero no podía esperar de las empresas que, sin nada a cambio, fueran meras cumplidoras de lo que planteara. Dado que los intereses de las empresas y del gobierno no siempre son coincidentes, éste vio la necesidad de aportar algo más a los *cluster*s. Así, a lo largo de 1997, el Departamento de Industria, Agricultura y Pesca firmó convenios de colaboración por tres años de duración con siete asociaciones *cluster* con objeto de impulsar a los agentes a la realización de las actuaciones prioritarias. Los convenios suponían la financiación conjunta entre los socios y el Gobierno Vasco de las acciones seleccionadas. En el año 2000, se abrió un proceso de reflexión sobre la política de los *cluster*s, como consecuencia del cual se decidió continuarla pero enmarcándola en la Dirección de Calidad e Innovación en la Gestión. Son responsabilidad de esta Dirección fundamentalmente la política de calidad, en estrecha relación con Euskalit-Fundación Vasca para la Calidad, y la política de *cluster*s. La misión del equipo que coordina la política de *cluster*s es la mejora de la competitividad planteando los retos estratégicos en cooperación. Para alcanzar este objetivo, propugnan diversas acciones, que deberían tender progresivamente hacia la creación de grupos en cooperación, es decir, hacia la cúspide de la pirámide en el gráfico nº 1.

Gráfico n.º 1

Acciones estratégicas de los *clusters*



Fuente: Elaborado a partir de la información facilitada por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco

Anualmente se publica una convocatoria a la que las asociaciones *cluster* presentan sus solicitudes de ayuda anual. Las ayudas se materializan a través de subvenciones no reintegrables y su articulación se realiza mediante convenio, dado el carácter de colaboración entre la Administración Pública y la iniciativa privada.

Desde el año 2000, el Gobierno Vasco realiza un seguimiento de las asociaciones *cluster* bastante más intenso que en épocas anteriores. Por un lado, las entidades beneficiarias están obligadas a elaborar planes de acción anuales, que deben incluir, entre otros aspectos, una memoria con el análisis de situación del *cluster* y la descripción de los objetivos y las actuaciones que han de realizar, junto con un calendario, presupuesto, financiación e indicadores que permitan el análisis y evaluación posteriores. A partir de 2001 se les exige que realicen un Plan Estratégico a 3-4 años, que contemple, como mínimo, las áreas de internacionalización, tecnología y calidad. El Plan Estratégico se despliega en planes anuales que, obviamente tienen que ser coherentes con él y facilitar su cumplimiento. Además, las asociaciones *cluster* deben crear comités específicos en cada una de las áreas anteriormente citadas.

Por otra parte, la Dirección de Calidad e Innovación en la Gestión del Gobierno Vasco participa en las asociaciones *cluster* con «técnicos verticales» (especialistas en un *cluster* concreto) y «horizontales» (especialistas en cada área estratégica: internacionalización, tecnología, calidad...).

2.3. **Situación actual de los *clusters***

En la actualidad, en la CAPV hay doce asociaciones *cluster*: Aeronáutica (HEGAN), Puerto de Bilbao, Componentes de automoción (ACICAE), Electrodomésticos (ACEDE), Energía, Máquina-herramienta (AFM), Medio ambiente (ACLIMA), Papel, Tecnologías de la Información (telecomunicaciones-GAIA), Marítimo, Conocimiento en gestión empresarial y Audiovisual (EIKEN). Las doce agrupaciones *cluster* existentes se han creado o han sido incluidos en el Programa de Competitividad del Gobierno Vasco en la década de los noventa excepto el último (Audiovisual). Sin embargo, el proceso de creación de algunos, especialmente en los sectores en los que ya existían antes asociaciones sectoriales (Máquina-herramienta, Telecomunicaciones, Electrodomésticos), fue más rápido y se produjo en la primera mitad de la década de los noventa. En otros casos, el proceso de constitución ha sido más complejo (Papel) o la idea de su creación surgió más tarde (Energía, Medio ambiente o Conocimiento en gestión empresarial).

Es habitual distinguir entre *cluster*s basados en una cadena de valor de la producción y *cluster*s basados en otro tipo de interrelaciones (especialmente tecnología, habilidades...). Pues bien, la mayoría de agrupaciones *cluster* de la CAPV están basadas en una cadena de valor de producción. Los componentes de las agrupaciones *cluster* son en su mayoría empresas, pero en ellos participan también otras instituciones: la Administración Pública (Gobierno Vasco, diputaciones, ayuntamientos,...), centros de formación, centros de investigación.... Los requisitos para ser socio de una agrupación *cluster* son: pertenecer al sector que representa y pagar una cuota. Además, algunos exigen a sus

socios que cumplan otra serie de requisitos[5].

2.4. **Las agencias de desarrollo local**

Tomando como punto de partida la definición de economías externas de Alfred Marshall (1920) y profundizando en el papel que atribuyen al territorio en la generación de dichas economías otros autores entre los que cabría destacar a G. Becattini (1979), se puede afirmar que el ámbito en el que se localizan las empresas incide en el acceso que puedan tener a ciertas ventajas. Cuanto mayor sea el grado de especialización de ese territorio en una serie de actividades vinculadas, mayores serán las ventajas de las que podrán disfrutar las empresas localizadas en el mismo. Las economías externas a escala local han sido poco estudiadas en la CAPV, pero en Larrea (2003) argumentábamos que algunas de ellas, vinculadas a la existencia de mano de obra cualificada o transferencia de conocimiento tácito, puede gestionarse de forma óptima a un nivel comarcal. Las agencias de desarrollo pueden tener un potencial interesante en este ámbito en el que tienen una capacidad superior a la de otros niveles institucionales de llegar a los agentes económicos implicados en los distintos procesos productivos. Es por ello que en el estudio se ha optado por aplicar la herramienta de evaluación a la red de cooperación creada al amparo de una de estas agencias.

En cuanto estas agencias, cabe señalar que, paralelamente a la política de *cluster*s, también han evolucionado sustancialmente. Empezaron a constituirse en la CAPV a finales de los años ochenta como una respuesta de las autoridades locales a los altos niveles de desempleo. Eran en cierta medida intermediarios entre las empresas y la fuerza de trabajo de sus áreas de influencia. Desde sus inicios aparece la perspectiva territorial, ya que se crean en ámbitos que constituyen unidades territoriales en las que conviven procesos productivos y grupos sociales con fuertes interdependencias. Aunque en los últimos años las agencias de desarrollo están siendo creadas en otro tipo de áreas, en su origen fueron creadas sobre todo en dos tipos de áreas funcionales. Por una parte, en comarcas de Gipuzkoa que respondían a sistemas o subsistemas de corte marshalliano[6]. En este caso, las agencias se constituían como herramienta de trabajo de varios ayuntamientos para la gestión municipal en un ámbito territorial superior al de un solo municipio. Y por otra, se creaban agencias en las capitales de provincia

[5] Por ejemplo, en la Asociación Cluster de Componentes de automoción se les exige cumplir unas características determinadas de facturación, homologación de calidad y ser líderes en aspectos relevantes; en el de Medio ambiente, cumplir con el Plan medioambiental de ACLIMA y adherirse al compromiso de ACLIMA por el desarrollo sostenible; y en el de Electrodomésticos, aportar, además de la cuota correspondiente, una cantidad simbólica para participar en el capital de la Asociación Cluster.

[6] A. Marshall fue el primero en utilizar el concepto de economía externa. A finales del siglo XIX observó a los gremios en Inglaterra y estudió las ventajas que estos obtenían por la concentración en un espacio reducido. Analizó cómo cuando una actividad llega a tener un volumen considerable, se generan para los involucrados en dicha actividad una serie de ventajas, como la transmisión de conocimientos, la rapidez de adopción de los inventos y mejoras, la existencia de actividades subsidiarias, el uso económico de maquinaria costosa y un mercado constante de mano de obra especializada. Estas ventajas son las que este autor clasificó como economías externas.

y en algunos municipios de tamaño considerable de Bizkaia, como un departamento de promoción de un único ayuntamiento. Para resumir se podría hablar de un modelo comarcal de agencia de desarrollo, surgido en Gipuzkoa; y un modelo municipal de agencia, surgido en capitales de provincia y municipios de tamaño considerable.

Las características de los dos tipos de agencias son distintas, como lo son sus ámbitos geográficos de actuación. Las agencias comarcales actúan en territorios con una marcada especialización industrial, con menor influencia polarizadora de las capitales de provincia, en las que los modelos marshallianos son frecuentes. Las agencias municipales actúan en el ámbito de capitales de provincia y municipios de tamaño considerable, especializados sobre todo en el sector servicios y con economías de aglomeración y urbanización que no responden al modelo marshalliano.

En cuanto a su encaje institucional, cabe señalar que las agencias surgen a finales de los 1980 y principios de los 1990 de abajo a arriba, ya que nacen de la iniciativa de los ayuntamientos, aunque en una fase inicial reciben también apoyo de las diputaciones forales. Más tarde, la Diputación Foral de Bizkaia, junto con la BBK, impulsa el programa de creación de las *Behargintza*, que asumen la filosofía orientada al empleo que las agencias tenían en sus inicios. Por lo tanto, se puede hablar de un modelo inicial de abajo a arriba que ha sido reforzado por una iniciativa de arriba abajo en Bizkaia, donde el fenómeno de las agencias se está difundiendo con más lentitud.

En cuanto al modelo de las agencias es importante señalar la existencia de Garapen, la Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo, que fue creada en 1993 al hacerse evidente la necesidad de colaborar y de coordinar algunas de sus acciones, sin perjuicio de que cada agencia fuera autónoma y desarrollara su actividad en zonas geográficamente diferenciadas. Esta red podía servir además a las agencias para integrarse a través de Garapen en otras redes nacionales e internacionales. Existen en la actualidad 27 agencias de desarrollo, 25 de las cuales están asociadas a la misma. Estas últimas llegan al 86% de la población en Araba, al 83% en Gipuzkoa, y al 61% en Bizkaia. Las agencias de desarrollo incluidas en Garapen se orientan a la oferta de servicios. Su actividad se asienta sobre tres tipos de servicios: los de empleo, los de apoyo a la creación de empresas y los servicios a empresas, además de otros servicios adicionales como los de promoción turística, regeneración urbana y promoción del comercio. El eje de servicios de empleo incluye orientación, intermediación y formación. El de apoyo a la creación de empresas incluye sensibilización, asesoramiento y ayuda para la realización del plan de viabilidad, centros de empresas, consolidación y acceso a financiación. Finalmente, el de servicios a empresas incluye diagnóstico de necesidades, información, formación continua, intermediación, apoyo en la gestión empresarial y promoción de polígonos industriales y otras infraestructuras.

2.5. **Los casos estudiados**

Para el estudio empírico, hemos seleccionado dos agrupaciones representativas: una de las asociaciones *cluster*, la Asociación Cluster del Papel de Euskadi (ACPE) y otra de las redes locales crea-

das en el contexto de las agencias de desarrollo, la red Ezagutza Gunea (ver el cuadro nº1, anexo 3). La elección de la ACPE se ha debido a sus particulares rasgos, se trata de un sector donde la cooperación hasta que se creó la asociación no fue precisamente la regla. También contó el interés de los políticos y de los directivos del *cluster* en el proyecto de evaluación. En este sentido, la ACPE lo incluyó en su plan estratégico como una actividad estratégica más, lo que revela su disponibilidad y compromiso. Como ya se ha mencionado, la ACPE es una asociación de empresas vascas de pasta y papel que se han unido para mejorar la ventaja competitiva del sector. Las empresas asociadas comprenden fabricantes de pasta y de papel, proveedores de bienes de equipo y un centro de formación (la Escuela del Papel). Esta asociación-*cluster* inició su andadura en abril de 1998 como una asociación sin ánimo de lucro cuando un grupo de empresas, con el apoyo y la dirección del Gobierno Vasco, decidieron aunar esfuerzos para aumentar su competitividad.

En cuanto a la segunda, Ezagutza Gunea es un foro para la gestión del conocimiento y de la formación que se define como un punto de encuentro entre agentes públicos y privados de la comarca del Urola Medio y que tiene como objetivo mejorar la competitividad de las empresas a través, entre otros medios, de la mejora de competitividad de los centros locales formativos y de investigación. El foro ha surgido al amparo de Iraurgi Lantzen, agencia de desarrollo local cuyo consejo de administración ha delegado poderes en manos del Consejo Gestor de Ezagutza Gunea, formado por representantes de las empresas, los ayuntamientos y los centros formativos de la comarca. Este consejo es el que analiza las propuestas que van surgiendo en los distintos grupos de trabajo y quien toma las decisiones. En los grupos de trabajo (*gunes*) participan formalmente las mismas personas que representan a los ayuntamientos, empresas y centros formativos. Ello no obsta para que el desarrollo de los proyectos iniciados en el foro requiera la participación de otras personas de estas organizaciones, que canalizan su participación a través de sus representantes en el foro. Ezagutza Gunea subraya el fortalecimiento de las relaciones interpersonales en la comarca. De este modo se teje una red de interconexiones personales en la que participan sobre todo concejales de los ayuntamientos, responsables de recursos humanos y en algún caso gerentes de las empresas y directores de los centros formativos.

Esta estructura aparentemente simple es el resultado de asumir que la tarea más importante de las políticas públicas es la de crear las condiciones para estimular la capacidad de aprendizaje autoorganizado por parte de las empresas, entendiendo que dicho aprendizaje es un proceso predominantemente interactivo, socialmente arraigado en un contexto institucional y cultural. Con esta organización, no siempre fácil de asimilar dada su orientación a objetivos intangibles, se intenta pasar de un sector de apoyo a las empresas basado en la oferta de una gama fija de servicios a un proceso de definición consensuada de los proyectos a realizar. Se trata, al fin y al cabo de un experimento basado en el concepto de capital social que pretende crear el caldo de cultivo para que la comarca pueda

asimilar las nuevas tendencias en gestión empresarial y desarrollo local.

Los cuatro retos a los que Ezagutza Gunea o cualquier otra agencia o niveles institucionales que pretenda desarrollar esta filosofía son:

— Identificar el potencial de las políticas de redes o *cluster* en cada área local.

— Detectar los elementos que cohesionan y cimientan las redes de cooperación interempresarial.

— Incorporar el sector privado a los procesos de decisión comarcales.

— Lograr el encaje institucional de las políticas de apoyo a *cluster*s y redes locales.

La razón para elegir a Ezagutza Gunea como objeto de esta evaluación es el respaldo recibido por el proyecto al ser seleccionado por Garapen como ejemplo representativo de cómo las agencias pueden abordar la dinamización de redes locales (Sesé, 2005) y el grado de estructuración y organización del proyecto, que facilita el proceso de evaluación frente a otras redes vinculadas a agencias de desarrollo local.

2.6. Algunas reflexiones sobre la política de *clusters*

La utilización de los *cluster*s como instrumento de política económica, entendidos en sentido amplio y no la visión más restrictiva presentada en la introducción, no se ha extendido sólo a Europa Occidental y Norteamérica, sino también a países menos desarrollados. Así, la política de *cluster*s ha sido promovida por organizaciones internacionales tales como la Comisión Europea, la OCDE y UNIDO e incluso ha propiciado que las regiones interesadas en impulsar el desarrollo de los *cluster*s se asocien, como en el caso de los Institutos de Competitividad y los Clubes franceses e italianos de los distritos industriales. Dada esta profusión de iniciativas de políticas de *cluster*s, es cada vez mayor el interés por conocer los factores que hacen que estas agrupaciones hayan tenido tanto éxito. En este contexto, multitud de trabajos e instituciones han abordado el estudio de las mejores prácticas en materia de política de *cluster*s. En Aranguren *et al.*(2004) se hace una síntesis de todos ellos y de las prácticas más acertadas.

Según el estudio citado los desafíos principales de la política de *cluster* vasca son:

a) En la última década, el papel del sector público en el desarrollo económico regional y el reparto de responsabilidades del sector público y privado para impulsarlo han sufrido una importante reformulación. En ello han incidido tres tendencias claves que se han dado en las políticas europeas: la descentralización de las responsabilidades políticas hacia niveles sub-nacionales, el cambio del enfoque de la intervención del sector público hacia enfoques más sistémicos del desarrollo y la mayor involucración del sector privado en el diseño e implantación de las políticas.

b) No se puede ni se debe intentar crear *cluster*s de la nada o donde no existan unas condiciones iniciales. El papel del gobierno debe ser

de apoyo a los *cluster*s existentes o emergentes.

c) El análisis para identificar los *cluster*s debe combinar el análisis de los indicadores cuantitativos y los métodos cualitativos basados en la opinión de los expertos que conozcan las fortalezas de la economía local.

d) La continua adaptación al contexto. No es suficiente estar abierto a las ofertas del sector privado de crear nuevos *cluster*. El Gobierno Vasco debería seguir siendo activo, como lo fue desde el principio.

e) La misión de la Política de *cluster* vasca es mejorar la competitividad para responder a los desafíos estratégicos mediante la cooperación, y esto implica reforzar la cooperación en proyectos estratégicos. Aunque esta misión sea muy difícil de alcanzar y es más probable que al principio los miembros de *cluster* adopten un perfil de riesgo bajo deberíamos ser capaces de asegurar que la confianza y las relaciones entre los miembros aumentan. Si bien la Dirección de Calidad e Innovación en la Gestión y las asociaciones *cluster*s han fijado como objetivo llegar a abordar proyectos de cooperación, son conscientes de la dificultad de llegar a retos estratégicos por lo que también valoran otros proyectos más sencillos, proyectos de bajo riesgo y resultados rápidos, que ayuden a crear relaciones de mayor confianza tanto entre las empresas como entre las empresas y otras instituciones que pueden servirles de apoyo, como los centros tecnológicos.

f) La sistematización de su evaluación. La política de *cluster*s debe ser sometida a evaluación, a pesar de la particular dificultad para ello.[7] En el caso de la CAPV, el mismo sistema supone en cierta medida una auto-evaluación, donde la continua participación de los socios en las distintas actividades de los *cluster*s es una evidencia de su valor. Sin embargo, aunque existe la valoración de las acciones particulares desarrolladas en el seno de cada agrupación *cluster* y también existe un control por parte del Gobierno Vasco del gasto público destinado a cada agrupación *cluster* mediante la revisión anual de los convenios, no existe una evaluación de la relación entre las actividades de cada agrupación *cluster* y su impacto, es decir, del éxito de la agrupación en el alcance de su objetivo final, a saber, mejorar la competitividad de la economía vasca planteando los retos estratégicos en cooperación.

g) Además de estas conclusiones, en Aragón *et al.* (2004) se concluye que algunos *cluster* existentes no son *cluster* en el sentido estricto,

[7] Además de no existir acuerdo sobre qué se entiende por éxito de dicha política, hay que considerar que las políticas de *cluster* son relativamente nuevas, se definen muchas veces de forma muy amplia y el incentivo para definir un procedimiento para su evaluación no es grande, dado el ahorro financiero que la política de *clusters* ha supuesto para el sector público y los escasos recursos que normalmente consume. Todo ello hace que la evaluación y el control de las políticas de *cluster* haya sido muy escasa.

sino *precluster* con escasas experiencias de cooperación estratégica.

En el caso de agencias de desarrollo local, donde siempre ha habido redes informales importantes, ya están surgiendo interesantes reflexiones y análisis de casos sobre cómo pueden sistematizarse para hacer más eficiente el modelo de desarrollo local (Larrea, 2003; Sesé, 2005). En este sentido, el estudio de las redes petenciadas por agencias de desarrollo local tiene un carácter más incipiente que la política de *cluster* del Gobierno Vasco, que lleva más tiempo en funcionamiento y está ya plenamente consolidada.

Teniendo en cuenta estas consideraciones previas, en este trabajo nos proponemos un objetivo claro: evaluar si la ACPE y Ezagutza Gunea han logrado su objetivo principal, la mejora de competitividad para dar respuesta a los desafíos estratégicos por medio de la cooperación, y profundizar en los motivos que explican el relativo déficit de cooperación estratégica entre sus miembros.

3. UN MARCO PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE *CLUSTER*/RED EN LA CAPV

Dado que el objeto a evaluar es la política de *cluster* en la CAPV y una de las redes creadas al amparo de las agencias de desarrollo local, es lógico preguntarse qué queremos decir con el término evaluación de política de *cluster*s/redes. La respuesta es obvia, evaluar supone conocer el grado de cumplimiento de la misión[8] establecida por la política, es decir, hasta qué punto, la política de *cluster*/redes favorece la mejora de la competitividad empresarial dando respuesta a los desafíos estratégicos por medio de la cooperación.

Ya se han mencionado los problemas metodológicos existentes para hacer el seguimiento y la evaluación de los *cluster*s. De hecho, es mayor la tendencia a evaluar la eficiencia en la implantación y desarrollo de estas políticas, es decir, a la evaluación de procesos y de los valores operacionales alcanzados, que a la efectividad o impacto de las políticas. Sin embargo, a pesar de estas dificultades, conviene hacer un esfuerzo para evaluar también la efectividad ya que ésta es precisamente una de las mayores deficiencias de la política de *cluster*s de la CAPV. Lo fundamental es analizar por una parte, la actividad del *cluster* y, por otra, demostrar que ésta se relaciona con un mayor desarrollo económico, aunque no se llegue a cuantificar este impacto por la dificultad de la cuantificación.

Raines (2002) entiende el proceso de política como una serie de transformaciones secuenciales ligadas (ver el gráfico nº 2):

1. los *inputs* iniciales del programa,
2. las actividades reales generadas por el programa,
3. los *outputs* directos de la política,
4. los resultados inmediatos para el conjunto de beneficiarios directos y
5. los impactos sobre la economía en sentido amplio, esto es teniendo en cuenta el contexto de beneficiarios directos e indirectos.

[8] La misión es la expresión del carácter, la identidad y la razón de ser de una organización o política. Es decir, comprende el objetivo último que se persigue.

Gráfico n.º 2

Modelo de evaluación de la eficacia y eficiencia de las políticas

Tipo de evaluación	Proceso de transformación	
	Elementos	Localización
Eficiencia	*Inputs*	Agentes gestores de la política
	Actividades	
	Outputs	
Eficacia	Resultados	Beneficiarios
	Impacto	Sistema económico

Fuente: Raines (2002) y elaboración propia

La evaluación de política requiere evaluar los procesos de transformación de los distintos elementos que componen una política y su localización específica en los distintos agentes implicados.

Pero, ¿cómo se dan estos procesos de transformación? Los agentes públicos ponen a disposición de los agentes gestores de una determinada política o programa público una serie de recursos denominados *inputs* iniciales. Gracias a la acción responsable y eficaz de los agentes gestores del programa, se debiera producir una transformación de estos recursos o *inputs* iniciales en actividades diseñadas para producir una serie de *outputs* o productos finales cuya evaluación permite la medición de la eficiencia de la política desarrollada. El acierto en el diseño de las actividades así como en su puesta en marcha, condiciona en gran medida el grado de transformación de los *inputs* en productos finales de estas políticas. Tanto el desarrollo de actividades como la consecución de los *outputs* de una política se producen dentro del sistema de agentes implicados en la administración y gestión de la política y atañen a sus operaciones de funcionamiento.

Sin embargo, tanto la transformación de los productos finales u *outputs* en resultados localizados en los agentes beneficiarios, como la conversión de estos resultados individuales en impactos generales, ocurre fuera del ámbito creado por la política de *cluster*. En este sentido, esta segunda fase de transformaciones condicionará el grado de eficacia conseguida por

la política. Dicha eficacia depende en parte del grado de adecuación de los *outputs* generados a los agentes beneficiarios. Sin embargo, hay otro elemento que independientemente del grado de adecuación, influye en la eficacia, y es el grado de integración y asimilación de los *outputs* por parte de los beneficiarios. Este proceso de integración y asimilación es el que queda fuera del ámbito de influencia directa de los administradores y gestores de la política y depende de una serie de condiciones particulares según las características de la política analizada y del entorno socioeconómico donde se aplique.

En el caso de la CAPV, ¿cuáles serían los distintos elementos objeto de evaluación en la política de *cluster*s/redes? En nuestro caso, el objetivo de la política de *cluster* que también comparte Ezagutza Gunea, es claro e igual para cada *cluster*: la mejora de la competitividad de sus miembros por medio de la cooperación. Por eso, nuestro modelo de evaluación se centra en el penúltimo nivel del gráfico nº 2, el de «resultados». Este nivel es el que corresponde a la perspectiva que interesa a las empresas, a diferencia del siguiente, el de los «impactos», que afecta e interesa al sistema económico. En definitiva, tratamos de evaluar el nivel de resultados de la política *cluster*, es decir, si la política de *cluster*/red ha redundado en una mejora de la competitividad de sus miembros a través de la cooperación.

Siguiendo a Raines (2002), los resultados están obviamente condicionados por los *outputs* obtenidos. Para las políticas analizadas, consideramos que fruto de

Gráfico n.° 3

Un marco para la evaluación de la política de *clusters*

Condiciones	Proceso de transformación	Condiciones
	Inputs	
	Actividades	
Existencia de intereses comunes	*Outputs* (Relaciones privilegiadas y proyectos estratégicos en cooperación)	Nivel de capital social existente
	Resultados (Efecto en la competitividad empresarial)	
	Impacto (mejora del bienestar económico)	

Fuente: Elaboración propia a partir de Raines (2002)

las actividades se obtendrán como *outputs* principales: la creación de relaciones privilegiadas y la promoción de proyectos estratégicos[9] en colaboración.

Tal y como se ha presentado anteriormente, la obtención de los resultados perseguidos por una política requiere un proceso de transformación que está condicionado por distintos aspectos. En el caso de la política de *cluster*s/redes de la CAPV, se han identificados dos condiciones básicas: la existencia de un interés común compartido y el nivel de capital social existente entre los miembros, que afectan a estos procesos de transformación.

En primer lugar consideramos que los *outputs* y los resultados obtenido de la política de *cluster*, en definitiva su eficacia, está determinada por la existencia de un interés compartido entre los agentes implicados. Siguiendo a Porter (1998) el concepto principal de *cluster* incorpora la interdependencia y ciertas premisas comunes entre las empresas locales incluidas, lo que genera sólidos vínculos verticales, horizontales o laterales entre ellas. Pero a pesar de los esfuerzos de la asociación-*cluster* y la idoneidad y oportunidad de sus actividades, sólo producirán *outputs* y resultados, si hay una interdependencia que les dote de un interés común.

Como explica Navarro (2003), en el enfoque *cluster* basado en la interdependencia se parte de la idea de que los actores son y tienen requerimientos diferentes y de que las competencias o productos de unos son necesarios para la producción o innovación de los otros. Los estudios de líneas productivas, en que se analizan las relaciones proveedor-usuario (sea tal provisión de bienes, de servicios, de conocimiento o de otro tipo), constituyen un clásico ejemplo de este tipo de enfoque. Los *cluster*s verticales hacen referencia a agrupaciones de empresas ligadas en cadenas de compras y ventas. Es en estos casos donde el interés de las partes es más fácilmente perceptible[10].

En el modelo propuesto, la existencia de ese interés compartido se mide a través de los siguientes indicadores: las características y estructura de los vínculos a lo largo de la cadena de valor entre los agentes que conforman la asociación-*cluster* o la red; los motivos para pertenecer a la asociación-*cluster* y el nivel de participación de los socios, considerados todos ellos como expresiones de la existencia de un interés compartido que condiciona los cambios y relaciones potenciales entre las empresas y, por lo tanto, el potencial de cooperación estratégica.

En segundo lugar, la literatura de redes sitúa a la «proximidad geográfica» como un elemento del concepto de *cluster* que tiende a facilitar todo tipo de intercambios informales, que son generadores de capital social, el cual se conforma por «aque-

[9] Se entiende por proyectos estratégicos los que se centran y mejoran las áreas esenciales de la empresa, como son las de mercado y la innovación en productos/procesos o los recursos esenciales como las personas en la compañía. En los casos en los que no sea así, el proyecto se considerará operativo.

[10] Los *clusters* verticales hacen referencia a agrupaciones de empresas ligadas en cadenas de compras y ventas; mientras que los *cluster*s horizontales estarían compuestos por agrupaciones de empresas de productos complementarios o que emplean *inputs*, tecnologías, instituciones, redes, ... especializadas similares. Esta distinción entre los enfoques guarda relación con la clásica dicotomía vertical/horizontal de la organización industrial y de la geografía económica.

llos rasgos de la organización social, como la interconexión, las reglas y la confianza mutua, que hace más fácil la coordinación y la cooperación, que aumenta las ventajas mutuas». En este sentido, este capital social es, junto con el capital físico y humano, el recurso sobre el cual se debe trabajar a fin de mejorar la competitividad empresarial a través de la cooperación. Por ello, el nivel de los valores básicos de capital social de los miembros del *cluster*/red incide radicalmente en la voluntad de cooperación. En concreto, se valoran los siguientes valores básicos de capital social:

— La confianza en la asociación-*cluster* y en sus miembros como medio para incrementar la competitividad a través de la cooperación, e incluso como foro adecuado para compartir e incluso resolver problemáticas empresariales.

— La reciprocidad o creencia en que todos saldrán ganando si se unen esfuerzos y cooperan para alcanzar metas comunes y que no habrá comportamientos oportunistas (*free rider*).

— El sentimiento de compromiso: el sentimiento de que en la asociación existen relaciones a largo plazo entre los miembros donde pueden existir comportamientos de mutua colaboración, no solo a corto sino a medio e incluso a largo plazo.

— La apertura y la aceptación de la diversidad. Expresan la creencia de que las nuevas incorporaciones pueden enriquecer la asociación actual y miden hasta qué punto los miembros están dispuestos a integrarse con entidades externas a la asociación.

— La proximidad mental que expresa la coincidencia en actitudes y filosofía de empresa con el resto de los miembros de la red y

— Finalmente, la percepción de eficacia y el nivel de participación social.

Como podemos ver en el gráfico nº 4, la existencia de confianza mutua, una serie de valores comunes y las actitudes favorables hacia la cooperación entre los miembros de estas redes son los elementos que refuerzan las relaciones básicas a la dinámica de cooperación y un paso preliminar para construir entre los miembros de las redes las relaciones sostenibles de cooperación.

En definitiva, el interés compartido y el capital social son los dos pilares sobre los que reposa la eficacia de las actividades desarrolladas. Una vez explicado el marco teórico y teniendo siempre presente las condiciones básicas que condicionan la eficacia del proceso de transformación descrito, pasamos a analizar los aspectos siguientes:

— El grado de realización de la misión de la Política de *Cluster* y de Ezagutza Gunea, que es la mejora de competitividad de los agentes implicados por medio de la cooperación estratégica.

— Las relaciones privilegiadas generadas por el *cluster*/red.

— Las experiencias de colaboración en proyectos estratégicos relacionados específicamente con la política de *cluster*/red.

— La formación de un interés compartido entre los miembros del *cluster*/red.

— El nivel de valores básicos de capital social acumulado entre los miembros del *cluster*/red.

Gráfico n.º 4

Condiciones básicas de la política de *cluster*

EXISTENCIA DE INTERÉS COMPARTIDO	VALORES BÁSICOS DE CAPITAL
Vínculos a lo largo de la cadena de valor	Valores básicos de capital social (confianza, reciprocidad,…)
Nivel de participación de los socios	
Motivos para pertenecer a la asociación	Actitudes hacia la cooperación

4. **MÉTODO Y MUESTRA**

Partiendo de que esta clase de política supone por su propia naturaleza un cambio en el comportamiento colectivo de las empresas y entidades involucradas, un método de evaluación basado exclusivamente en el análisis de las fuentes estadísticas existentes es limitado y no permite estudiar este cambio conductual. Para la evaluación de las políticas que suponen un cambio de conducta Bartik (2002) presenta tres métodos posibles: la modelización del proceso de cambio y su reflejo en un modelo de evaluación, el empleo de datos administrativos y las encuestas o entrevistas. Como explica Bartik, para la aplicación del primer método resulta necesario modelizar cómo diferentes programas afectan a las decisiones de las empresas y extrapolar los resultados obtenidos de estos programas a nuevos programas. Este método sería difícilmente aplicable a la evaluación de la política de *cluster*s, dado que requeriría parametrizar aspectos de tipo conductual de naturaleza cualitativa (actitudes, conductas estratégicas, psicología individual y colectiva) de la relación entre los miembros de la asociación *cluster*.

El segundo método para inferir una relación entre las actividades de los programas y los resultados consiste en determinar si los datos administrativos del programa y de sus receptores (clientes) son consistentes con el propósito del programa. La política de *cluster*s no es un programa que contempla unos datos administrativos previamente definidos que nos permitan valorar si se cumplen o no con su aplicación. Es decir, la misión de esta política consiste en mejorar la competitividad de las empresas aumentando los proyectos estratégicos a través de la cooperación, por lo que la aplicación de esta metodología requiere un primer diseño de indicadores (mejora de valores de capital social, número de relaciones privilegiadas, número de proyectos estratégicos) para cuya valoración no existen datos administrativos disponibles.

Por todo ello, resulta necesaria la aplicación del tercer método que propone

Bartik, dado que de otra forma no se dispone de la información necesaria para su valoración. Nuestra propuesta de evaluación se basa, consecuentemente, en una encuesta estructurada que contiene una serie de apartados en los que se pretende que los receptores nos faciliten una información que nos permite valorar si los resultados son consistentes con el propósito del programa. Para recabar la información de la encuesta, nuestro método se basará en entrevistas personales a los diferentes gerentes de los socios miembros del *cluster*/red.

Como Bartik señala, si queremos saber porqué o cómo funciona el programa (para intentar eventualmente mejorarlo), las encuestas de satisfacción de clientes pueden ser sumamente valiosas de cara a abrir y ver el interior de esta «caja negra».

El procedimiento seguido para evaluar la política de *cluster*/red tiene los pasos siguientes:

1. Primero, la encuesta diseñada fue contrastada con el Director de la Asociación-Cluster del Papel y el Consejo Gestor de Ezagutza Gunea (cuadro nº 2 anexo 1).

2. Una vez aceptada la encuesta por el *cluster*/red, éstos expusieron el proyecto de evaluación a sus respectivos asociados mediante una comunicación en la que se les rogaba su colaboración. Posteriormente se fijó el calendario de entrevistas con el director gerente o cargo similar de cada una de las empresas.

3. En enero de 2005 se entrevistó personalmente a trece de las diecisiete entidades que forman Ezagutza Gunea. En febrero y marzo de 2005 se mantuvieron entrevistas personales con los directivos principales de diez empresas de un total de los diecinueve que forman la Asociación-Cluster del Papel.

4. El equipo de la universidad analizó los resultados y se contrastaron con el director de la ACPE con el objeto de ver las diferencias de percepción de ambas partes tanto respecto de los *outputs* como de los resultados del *cluster*. Las conclusiones de la encuesta también se presentaron al Consejo Gestor de Ezagutza Gunea y los datos principales se distribuyeron a todos los agentes.

5. El equipo que dirigió la encuesta redactó el informe definitivo incluyendo todas las conclusiones alcanzadas.

Como se puede ver en el cuadro n.° 1, anexo 2, la ACPE tiene diecinueve miembros de los que diez, con actividades diferentes, participaron en nuestro proyecto. Los fabricantes de bienes de capital no estuvieron interesados en participar por lo que la contribución del *cluster* a la mejora de su competitividad (bienes de capital) no se ha podido evaluar.

En el caso de Ezagutza Gunea, fueron entrevistados trece de los diecisiete miembros: nueve de las once empresas, uno de los dos centros formativos, los dos ayuntamientos y la agencia de desarrollo local (ver el cuadro n° 1, anexo 3). Dada la reciente incorporación a la red de una de las empresas y de la asociación empresarial, se decidió de común acuerdo que no participaran en la entrevista. Su breve experiencia no les permitía contestar seriamente a determinadas preguntas. En otros dos casos, hubo problemas de agenda que impidieron contestar a la encuesta.

5. RESULTADOS PRINCIPALES DE LA EVALUACIÓN DE LA ASOCIACIÓN CLUSTER DEL PAPEL DE EUSKADI

Del examen de los datos descriptivos por la encuesta cabe destacar en primer lugar la existencia de dos grupos diferentes claramente identificados (ver el cuadro nº 3, anexo 1). El primer grupo podría considerarse el grupo activo de miembros, caracterizado por la presencia de un nivel más alto de valores de capital social: son los miembros que participan en la gestación de proyectos comunes (algunos de estos proyectos son de tipo estratégico como los de I+D e internacionalización). Además, son los miembros que perciben que la asociación-*cluster* tiene un fuerte impacto y consideran que éste tiene a su vez un efecto positivo en su competitividad. Este impacto no se aprecia en la cuenta de resultados económicos, pero sí en otros aspectos que indirectamente pueden afectarla (compartir el conocimiento y la experiencia, afrontar nuevos proyectos, cooperar en proyectos operativos y estratégicos...).

El segundo grupo lo calificamos como grupo reactivo o pasivo, y se caracteriza por un nivel inferior de valores de capital social: sus miembros no proponen proyectos, pero esperan que el gerente de la asociación u otros miembros los propongan para sumarse a ellos. Perciben que la cooperación promovida por el *cluster* tiene un impacto bajo en su competitividad.

El factor principal que está detrás de estos dos grupos es la conciencia de que la cooperación es un factor fundamental que puede contribuir a aumentar su competitividad. Por ejemplo, en el grupo reactivo, hay miembros con escasas posibilidades de explotar las sinergias de la red (de su relación con el resto), mientras que otros, a pesar de sus posibilidades de desarrollar algunas sinergias, consideran que la industria del papel tiene un futuro negro y no confían en la cooperación como un medio para aumentar la competitividad.

5.1. El éxito de la política de cluster

Cada agrupación *cluster* tiene obviamente como misión la mejora de la competitividad mediante la cooperación y para ello, el director de cada *cluster* procura impulsar la cooperación entre sus agentes, y ejercer de catalizador y facilitador. Para llegar a responder a los retos planteados, se comienza por acciones básicas, como captar y difundir información estratégica para posteriormente llegar a identificar sinergias, evaluarlas y ordenarlas de manera que sirvan para crear grupos de cooperación eficientes. Se consigue así captar y difundir información estratégica y hasta pueden llegar a identificar nuevas sinergias y ampliar la red. Sin embargo, resulta muchas veces difícil llegar a crear grupos para cooperar, puesto que esto requiere un alto grado de confianza entre los socios, cuya gestación es un proceso relativamente largo y tortuoso.

El impacto que el trabajo de la asociación-*cluster* tiene en la competitividad de sus miembros es uno de los aspectos más difíciles de estimar por la gente entrevistada. Ninguna de las empresas entrevistadas tiene un indicador para medir el impacto de la asociación-*cluster* en su

competitividad, pero la mayor parte, el 80 %, contesta que los proyectos llevados a cabo han tenido algún impacto en su competitividad (cuadro n.º 2, anexo 2).

Si estudiamos el impacto de la asociación-*cluster* sobre la competitividad de sus miembros por áreas, podemos destacar un impacto nulo o bajo en las áreas de Internacionalización e Innovación y un fuerte impacto en el área Medioambiental (casi todos los miembros lo declara). El área de Gestión de Calidad presenta niveles diferentes de impacto dependiendo de la situación de cada miembro. En resumen, destacaríamos que la mayor parte de los proyectos no son estratégicos. Es por eso que cuando pedimos evaluar su impacto en la competitividad global, sólo el 10 % reconoce que es alto o muy alto y el 60 % dice que el impacto es bajo, muy bajo o nulo (cuadro n.º 3, anexo 2).

Finalmente, sobre la valoración cualitativa del impacto de asociación-*cluster*, en general, hay una valoración dicotómica dependiendo del tipo de miembro, tal como hemos presentado al principio de esta sección. En general, podemos destacar que la asociación-*cluster* facilita la cooperación entre sus miembros, genera una atmósfera de confianza y apoya el compartir conocimiento y experiencia (el 70% o más de los miembros entrevistados declara que el *cluster* ha tenido un fuerte impacto en estas cuestiones). Es por eso que en cuanto al impacto en aspectos cualitativos, podemos concluir que el resultado principal de la ACPE ha sido la generación de capital social. En el resto de los aspectos, cerca del 50 % de miembros han dado una valoración muy positiva de impacto de la asociación-*cluster*, excepto en «cambiar el modo de ver y hacer las cosas», que claramente se asocia con la innovación de la empresa y en el de «promover una cultura compartida » (cuadro n.º 4, anexo 2).

Para concluir la mayor parte de los miembros entrevistados reconocen que el trabajo de la ACPE tiene algún tipo de impacto en sus resultados, pero bajo en su competitividad. A pesar del escaso impacto que reconocen en sus resultados, la mayoría afirma que la asociación-*cluster* ha tenido un impacto positivo en aspectos más cualitativos como son facilitar la cooperación, generar una atmósfera de confianza y compartir conocimiento y experiencias.

Al no haber un impacto apreciable de la ACPE en la competitividad de sus miembros, podemos concluir que la misión de ésta no se ha conseguido por completo. Pero visto de otra manera podríamos concluir que al tratarse de un objetivo a largo plazo, éste se ha alcanzado parcialmente puesto que hay unanimidad a la hora de reconocer que la asociación-*cluster* facilita la cooperación entre sus miembros.

5.2. **Las relaciones privilegiadas generadas**

La creación de relaciones entre los miembros de asociación-*cluster* es un *output* básico que contribuye de forma importante a las posibilidades de lanzar proyectos cooperativos. Es por ello que tratamos de identificar si existen relaciones privilegiadas, es decir, relaciones basadas en la confianza recíproca entre los miembros de la ACPE.

Sólo la mitad de los miembros entrevistados reconoce haber desarrollado relaciones privilegiadas con otros miembros y sólo cuatro señalaron con quienes se relacionaban. Una vez identificadas las relaciones privilegiadas, presentamos (ver cuadro n.º 5, anexo 2) los recursos principales (activos intangibles) que se comparten. El principal es la información, seguido del conocimiento y la experiencia. Así mismo es importante destacar la baja valoración dada a la generación de proyectos comunes entre las empresas, cuando se afirma, al mismo tiempo, tener una relación privilegiada. Precisamente la consecuencia obvia de mantener relaciones privilegiadas es la de embarcarse en proyectos comunes.

Los motivos para este comportamiento paradójico podríamos encontrarlos en que las relaciones privilegiadas aducidas se han originado no dentro de la asociación-*cluster* sino fuera, esto es, se basan en las relaciones personales que los ejecutivos de las diferentes empresas tenían y han seguido manteniendo durante años, lo que ha facilitado el compartir información y experiencia, pero no proyectarlo a través de la cooperación, asunto que necesita otras exigencias más allá de relaciones personales.

Concluimos que las relaciones privilegiadas de la ACPE declaradas por los miembros de *cluster* no parece haber sido un *output* destacado de la política de *cluster*. Otra conclusión derivada de la anterior es que no hay diferencias relevantes en cuanto a resultados derivados del *cluster* entre las empresas que han tenido relaciones privilegiadas y las que no las tuvieron.

5.3. Las experiencias de colaboración en proyectos estratégicos

Como puede verse en el cuadro n.º 6, anexo 2, el 60 % de los miembros entrevistados dice haber participado en no más de dos proyectos, y hay sólo cuatro miembros que contestan haber participado en tres o más proyectos.

Según los citados miembros, son las áreas de Calidad y Medioambiente de la ACPE las que concentran más proyectos y las áreas de Internacionalización e Innovación las que menos. En conclusión, los proyectos de la ACPE se concentran principalmente en áreas transversales en las que los socios tienen problemas comunes derivados de las normas ambientales que deben cumplir o de los modelos de calidad que tienen que adoptar si quieren obtener un certificado de calidad. Pero proyectos realmente estratégicos escasean: apenas si hay proyectos en áreas vitales para la empresa como son las de Mercados y la de Innovación de producto o de proceso. Una de las razones que se pueden aducir es que dadas las grandes diferencias existentes en producto, mercado y tecnología entre las empresas entrevistadas, es más difícil de compartir la información y encontrar puntos de encuentro (ver el cuadro n.º 7, anexo 2).

En cuanto a la aportación o impacto principal de los proyectos, los miembros de la ACPE afirman que casi la mitad de los proyectos genera mejoras operativas individuales. Una tercera parte reconoce mejoras operativas derivadas de la cooperación y cerca del 25% son calificados como proyectos estratégicos en cooperación (ver el cuadro n.º 8, anexo 2).

También se valora fuertemente el trabajo de la ACPE en la generación de proyectos. Como puede verse en el cuadro n.° 9, anexo 2, los miembros entrevistados afirman que el 60% de proyectos analizados surgió directamente de la estructura de la asociación-*cluster* o de una actividad organizada por ella.

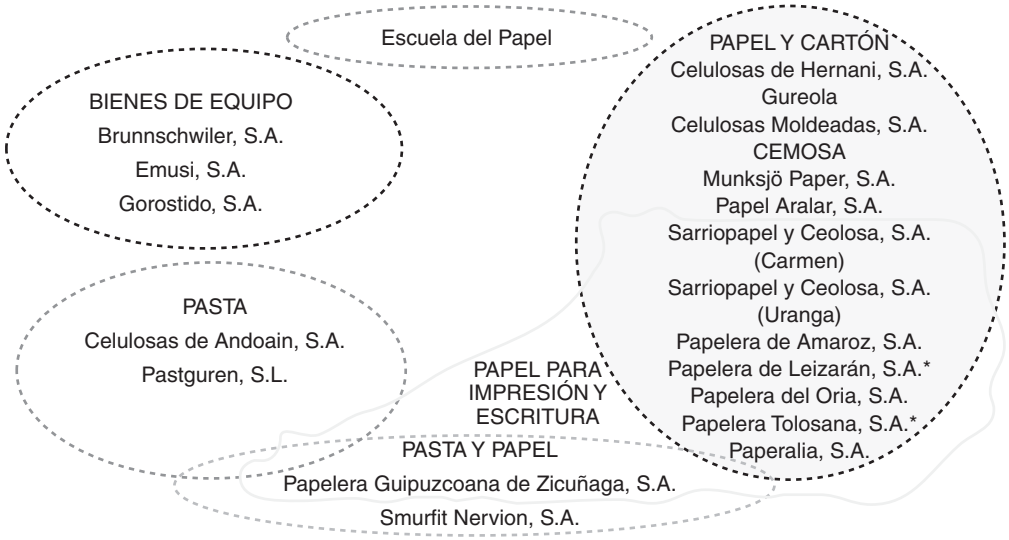
Curiosamente se ha detectado cierto desconocimiento de los proyectos en los que habían participado los propios miembros. Además, con algunas excepciones, los proyectos desarrollados son principalmente operativos y no estratégicos. Sin embargo, la participación en proyectos estratégicos parece tener algún impacto en los resultados esperados de la política de *cluster*. En efecto, el análisis de datos individuales muestra que hay dos grupos de miembros. Un primer grupo, reducido pero con una participación muy activa desde el principio en proyectos estratégicos y superior a la del otro; además otorga una valoración media alta del impacto que la ACPE tiene en su competitividad. El segundo grupo es más numeroso, menos participativo y da una valoración media baja del impacto del *cluster* sobre su competitividad. En este sentido, concluimos que la participación en proyectos estratégicos promovidos por la ACPE parece tener algún impacto positivo en la competitividad de los agentes implicados y, por lo tanto, en los resultados de la política de *cluster*.

5.4. La existencia de un interés compartido entre miembros

En el gráfico n.º 5 podemos ver la distribución de miembros en la ACPE según

Gráfico n.° 5

Miembros de la Asociación Cluster del Papel de Euskadi en 2005



*Ambas empresas se han integrado en el 2005.

Fuente: Elaboración propia a partir de *www.clusterpapel.com*

su actividad: 2 productores de pasta para el mercado, 13 productores de papel (dos de ellos fusionados); 3 fabricantes de bienes de equipo y un centro de formación.

Al ser esta distribución a lo largo de la cadena de valor, podrían darse en teoría entre ellos intercambios del tipo vendedor-comprador. Con relación a los productos intermedios, los fabricantes de pasta no venden a los fabricantes de papel. Por tanto, no hemos podido constatar entre sus miembros la existencia de intercambios verticales (o de cadena de valor) sino sólo horizontales. Esto disminuye las sinergias potenciales, y en consecuencia las posibilidades de cooperar escasean.

Las relaciones basadas en la cadena de valor son más frecuentes entre los fabricantes de bienes de equipo y los productores de papel a los que venden sus máquinas y equipos. En este caso, las sinergias potenciales de la colaboración entre los proveedores de bienes de equipo y los productores de papel saltan a la vista, puesto que pueden definir conjuntamente la clase de maquinaria y utillaje a fabricar, y diseñarse e introducirse mejoras tecnológicas para beneficio mutuo. Sin embargo, dado que los fabricantes de bienes de equipo no participaron en el proyecto, no se ha podido contrastar este potencial impacto.

Además, no todos los productores del papel compiten entre sí, tan solo lo hace un pequeño núcleo, lo que crea dificultades a la hora de colaborar, dando lugar a situaciones en que a veces tienen que competir y, otras, que cooperar. Por lo tanto, la situación real es que los vínculos existentes son principalmente horizontales. Dada la escasez de vínculos verticales, esto es, los relativos a la cadena de valor específica y potencialmente más fructíferos, podemos concluir que la ACPE tiene en realidad un importante déficit de relaciones potenciales.

Además, hemos analizado otros indicadores de la existencia de un interés común entre los asociados, como es su grado de participación y los motivos para pertenecer a la asociación-*cluster*.

El nivel de participación de los asociados

Según los resultados de las entrevistas, la implicación de los miembros de la ACPE en actividades de la asociación es media alta en el 90 % de casos (cuadro nº 10, anexo 2) y la mayoría de los que participan en estas actividades son directores de área/departamento o técnicos que representan a sus empresas en la asociación (cuadro nº 11, anexo 2). De cualquier manera, la participación en la ACPE de los directores gerentes de las empresas también es alta, ya que el 90% de los directores gerentes participa en las actividades (lo que supone el 20% de los participantes).

Los motivos para pertenecer a la asociación-cluster

Los motivos principales para pertenecer a la ACPE son «la gestación de proyectos conjuntos» y «el acceso a relaciones institucionales». Los motivos que reciben las valoraciones más bajas son «obtener la información privilegiada», «obtener apoyo para desarrollar los propios proyectos» y «no estar fuera» (cuadro n.º 12, anexo 2).

Es importante recalcar que siendo precisamente la misión de la ACPE aumentar

la competitividad de sus miembros por medio de la cooperación, reciba ésta una valoración medio/baja. Si relacionamos esto con la valoración alta que dan a la gestación de proyectos conjuntos, podemos concluir que, por una parte, gracias al *cluster* se han desarrollado algunos proyectos conjuntos pero, por otra, al no ser la mayoría de ellos de carácter estratégico, los asociados al *cluster* no perciben que tales proyectos en cooperación generen una mejora de sus resultados.

De la valoración dada conjuntamente al nivel de participación efectiva y a los motivos para pertenecer al *cluster*, se deduce que existe un interés común, requisito previo del *cluster*, que va reforzándose.

5.5. El nivel de valores básicos de capital social

Según nuestro modelo de análisis, el nivel de capital social logrado es una condición importante que afecta el resultado de la política de *cluster*. Para medir el nivel de capital social y el impacto de éste en el *cluster* analizaremos las dos dimensiones del capital social que consideramos fundamentales: los valores básicos que lo integran y la actitud hacia cooperación.

Los valores básicos de capital social

Los valores básicos para la cooperación están implícitos en el concepto de capital social que viene dado por aquellos rasgos de la organización social, como la interconexión, las reglas y la confianza mutua, que hace más fácil la coordinación y la cooperación, que aumenta las ventajas mutuas.

Como puede verse en el cuadro nº 13, anexo 2, los valores que más se han desarrollado han sido la apertura y la confianza en el resto de miembros y en el propio *cluster*. Se trata precisamente de los valores realmente importantes para llevar a cabo procesos de cooperación. En este punto, es digno de reseñar que las dos cuestiones vinculadas con el valor apertura, esto es creer que la asociación se enriquecerá incorporando nuevos asociados y que sus miembros son proclives a cooperar con organizaciones externas, han sido altamente valorados.

Más de la mitad de los miembros está total o bastante de acuerdo con la afirmación de que en el seno de la asociación también se han desarrollado otros valores, como compartir ideas, la eficacia de la asociación, la participación social, el compromiso y la reciprocidad entre los miembros, existiendo menos acuerdo en confiar en la asociación como un medio para aumentar la competitividad.

Actitudes hacia cooperación

Identificar las condiciones básicas que deben reunir todo proceso de cooperación es indispensable para procurar reforzar la disponibilidad de los miembros a cooperar y, en definitiva, para aumentar la cooperación. En este sentido hemos identificado algunos aspectos que pueden condicionar o limitar la participación en la asociación-*cluster* y el potencial cooperador, tales como firme creencia en la cooperación como un medio para mejorar la competitividad, el interés por colaborar con otros miembros, la disponibilidad de recursos para proyectos de cooperación …

Como puede verse en el cuadro n.º 14, anexo 2, aunque la mayor parte de miem-

bros consideran que la colaboración mutua es un asunto muy interesante y reconocen que la dirección de la empresa apoya claramente la mejora de la cooperación y creen en ella como un medio para mejorar su competitividad, sin embargo el 90% declara que no tienen suficientes recursos para dedicar a actividades de la asociación-*cluster* y para establecer relaciones con otros miembros.

Para concluir el análisis del nivel de capital social alcanzado en la ACPE, el valor medio de los diferentes ítems incluidos en los dos aspectos analizados es 1,8 en una escala que va de 0 a 3, lo que quiere decir que los valores de capital social han sido bastante desarrollados.

Además, valores básicos de capital social como la confianza, el compromiso con otros miembros, y la apertura han recibido en general unas valoraciones individuales muy positivas. Tal y como ocurrió con «tipo de proyectos» y «participación en proyectos», hay un grupo de miembros que dan una valoración más alta que el promedio a los diferentes valores de capital social, coincidiendo con un impacto medio/alto en resultados. Esto parece confirmar que los valores de capital social condicionan los resultados obtenidos por la ACPE.

6. RESULTADOS PRINCIPALES DE LA EVALUACIÓN DE LA RED DE EZAGUTZA GUNEA

En contraste con el caso analizado de la ACPE, cuando la evaluación se realizó a primeros de 2005, Ezagutza Gunea tan sólo llevaba en funcionamiento dos años y medio. Aunque pudiera ser bastante prematuro evaluar el éxito y grado de cumplimiento de su misión, dicha evaluación será útil para contrastar las percepciones y los valores existentes, lo que permitirá analizar su evolución en el futuro.

La única diferencia significativa en torno a la forma de percibir el foro por parte de los distintos tipos de agentes es su diferente visión sobre la razón que les lleva a permanecer en la red. Los ayuntamientos argumentan la necesidad de cooperar para aumentar la competitividad y las empresas dicen que la razón de su incorporación y permanencia es principalmente porque ven la posibilidad de desarrollar proyectos conjuntos (que hasta el momento son de naturaleza operativa no estratégicos).

6.1. El logro de la misión

Identificar y medir el impacto de la red Ezagutza Gunea en la competitividad de sus asociados es también una tarea difícil. Debe tenerse en cuenta que esta red trabaja sobre la gestión del conocimiento y la cualificación de las personas. Aunque desde un punto de vista académico, e incluso en el discurso político, tales elementos intangibles sean considerados críticos para la competitividad, pierden protagonismo en la actividad diaria de las empresas.

Todos los entrevistados dijeron creer en la cooperación como un modo de mejorar la competitividad en su organización (cuadro n.º 6, anexo 3) y todos también afirmaron confiar en Ezagutza Gunea como un modo de reforzar la cooperación (cuadro n.º 7, anexo 3).

A pesar de esto, cuando se pregunta directamente sobre el impacto de la red

en el desarrollo de proyectos estratégicos, el 84 % contestó que había sido nulo o muy bajo (cuadro n.º 2, anexo 3). Todas las empresas tenían esta opinión, y sólo la agencia de desarrollo y uno de los ayuntamientos contestaron que el impacto había sido alto o muy alto. De todos modos, el 85 % de los miembros dijo que la red había sido útil para hacer surgir intereses comunes y sinergias y el 77 % manifestó valorar igualmente la generación de contactos propiciados por la red.

Puede concluirse que aunque los asociados vean la red como un instrumento válido para mejorar la competitividad, este objetivo (mejorar la competitividad de los miembros a través de proyectos estratégicos) no se ha alcanzado y se mantiene como un objetivo a largo plazo. De todos modos, algunos objetivos intermedios como el surgimiento de intereses comunes y la generación de contactos se han valorado positivamente.

6.2. Las relaciones privilegiadas generadas

Se preguntó a cada miembro acerca de las relaciones con el resto de los agentes. La conclusión principal es que la mayor parte de relaciones que ya eran fuertes antes de la creación de la red lo siguen siendo hoy día. Las nuevas relaciones que se van creando en el contexto de la red son todavía muy débiles y no podrían sostener una cooperación estratégica.

Se detecta además que el Consejo Gestor de la red es el núcleo donde las nuevas relaciones generadas son más fuertes. Este consejo está constituido por 3 representantes de las 11 empresas integradas en Ezagutza Gunea, 2 representantes de los centros locales de formación, 2 representantes de los ayuntamientos y 1 representante de la agencia de desarrollo local. Se ha contrastado que la red de relaciones que estas 3 empresas construyen es más fuerte y tupida que la tejida por las otras 8 empresas restantes. Obviamente esto obedece a los contactos más fluidos surgidos de las labores de gestión de la red y son contactos que las propias empresas reconocen que no habrían podido desarrollarse de no existir la red. De todos modos tales relaciones son todavía muy preliminares para la cooperación estratégica que recordemos, una vez más, es el objetivo último de la red.

Como puede verse en el cuadro n.º 4, anexo 3, cuando se clasifican los ámbitos donde se desarrollan tales relaciones, «compartir conocimiento y experiencias» aparece en primer lugar (54 % de los encuestados lo sitúan en esta posición), mientras que los «proyectos estratégicos» quedan en último lugar (con un 92 % de los encuestados que lo sitúan en esta posición).

Finalmente, encontramos que las interrelaciones son todavía débiles y ninguno de los resultados se percibe en términos de mejora competitiva, lo que a la luz del resto de datos presentados, es coherente con el modelo propuesto.

6.3. Las experiencias de colaboración en proyectos estratégicos

Los proyectos impulsados por la red se han desarrollado en el ámbito de gestión del conocimiento (transferencia de experiencias sobre gestión de personas) y el de cualificación. Estos se desarrollaron en el contexto de tres grupos de trabajo o *gunes*, sobre los que se basa el funciona-

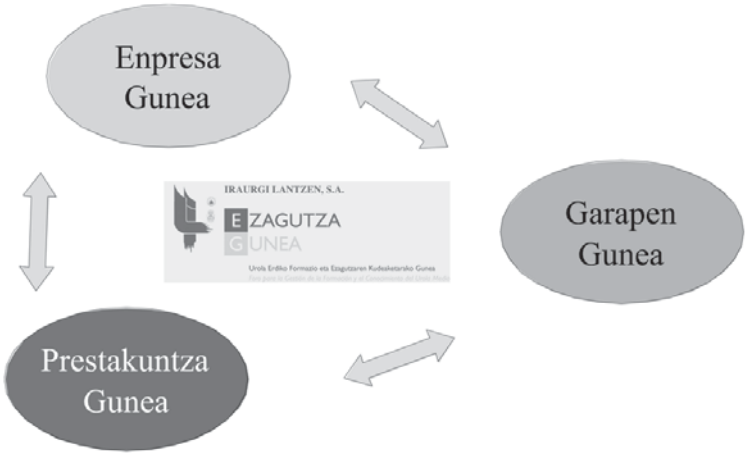
miento operativo. Uno de dichos *gunes* está liderado por las empresas, otro por los ayuntamientos y el tercero por los centros de formación. Cada uno de los grupos tiene objetivos específicos y se responsabiliza de definir y ejecutar proyectos orientados a la mejora de la capacitación de las personas y a la gestión del conocimiento comarcal. Para ello implica en cada fase del proyecto a aquellos otros grupos de trabajo que estime oportuno, generando interconexiones entre organizaciones comarcales en el contexto de proyectos específicos. Hay que señalar que el *gune* formado por las empresas se divide para algunos proyectos en grupos de trabajo sectoriales.

Cada uno de estos grupos hace un esfuerzo para integrar al resto de los agentes en los proyectos lanzados. Teniendo en cuenta el instrumento de valoración diseñado y el interés en comparar los resultados obtenidos por Ezagutza Gunea y la APCE, sólo se describirá el *gune* formado por las empresas.

No hay que olvidar que la filosofía que guía a Ezagutza Gunea está basada en la idea de que el desarrollo local está fuertemente vinculado a la competitividad de las empresas y ésta a su vez a la propia capacidad de aprendizaje. Se asume, también, que el ámbito local es el idóneo para ciertos procesos de aprendizaje autoorganizado de las empresas. El grupo de trabajo de las empresas desarrolla dos clases de actividades. La primera está orientada a compartir el conocimiento y la experiencia. En este contexto, los responsables de recursos humanos de las empresas se reúnen tres veces por año para analizar temas específicos de esta área y

Gráfico n.° 6

Estructura de grupos de trabajo en Ezagutza Gunea



Fuente: Entrevistas y elaboración propia.

los directores generales o gerentes una vez al año. Es una actividad horizontal donde las 11 empresas participan sin importar el sector de procedencia.

Otra actividad fundamental es el desarrollo de un modelo de cualificación. A este fin las empresas trabajan en otros cuatro grupos pequeños dependiendo del sector específico de actividad. El punto de partida en el desarrollo del modelo fue un proyecto para identificar y definir las competencias críticas[11] en cada sector. Hoy día, se están desarrollando por cada uno de estos grupos, proyectos de formación-cualificación específicos para mejorar la capacitación de su respectiva mano de obra. Cuando las empresas ven que los centros educativos locales pueden contribuir a los proyectos, solicitan su colaboración.

De los datos presentados en el cuadro n.º 4 (anexo 3), puede deducirse que los miembros de la red catalogan estos proyectos como operativos. Por tanto, la conclusión principal es que los proyectos estratégicos en cooperación que podrían tener una influencia mucho más directa en la competitividad, todavía no se están desarrollando.

6.4. La existencia de un interés compartido entre miembros

El modelo considera a los vínculos entre empresas elementos relevantes para el cumplimiento de la misión. Tales vínculos son más eficaces cuando son enlaces a lo largo de la cadena de valor. Es ésta la razón por la que también se analizan expresamente en Ezagutza Gunea.

Gráfico n.º 7

Miembros del Foro Ezagutza Gunea

Fuente: Entrevistas y elaboración propia.

[11] Se entiende por competencias críticas el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes orientadas al desempeño de una actividad.

Ezagutza Gunea es una red fundamentalmente espacial, es decir, lo que los miembros comparten es el territorio y todas sus implicaciones sociales, culturales, históricas y económicas. Esto significa que no estamos ante una red centrada en un único proceso productivo con fuertes interrelaciones en la cadena de valor. La proximidad es el principal activo de la red.

Cabe señalar que algunas de las empresas participantes compiten en los mercados. El sector en el que la necesidad de compatibilizar cooperación y competencia ha sido más clara es el de mueble de madera. Las empresas de este sector se han puesto de acuerdo en delimitar cuáles son las áreas más propensas a la colaboración y cuáles las que no. Los temas relacionados con la cualificación han sido clasificadas en el primer grupo, por lo que se ha reconocido un ámbito de actuación a Ezagutza Gunea.

Los centros de formación cumplen un papel en la cadena de valor de las empresas en cuanto a la formación inicial, pero las interrelaciones pueden ser clasificadas como débiles en cuanto a formación continua se refiere. El resto de los miembros de la red, ayuntamientos o agencia de desarrollo local, no tienen vínculos en la cadena de valor de las empresas.

Cuando los vínculos en la cadena de valor son débiles, el interés compartido es más difícil de desarrollar y los resultados en términos de mejora de competitividad más difíciles de alcanzar. Por ello, la situación descrita en este apartado puede ayudar a entender los resultados recogidos en los anteriores.

De todos modos, se está intentando la incorporación de pequeñas empresas a Ezagutza Gunea, algunas de las cuales pueden ser empresas auxiliares de las ya incorporadas. Esto permitiría desarrollar la actividad de la red de una forma más centrada en la cadena de valor de algunas de las empresas.

El nivel de participación de los socios

En cuanto al nivel de participación en los proyectos, 10 de las 11 empresas en Ezagutza Gunea participan regularmente en las actividades orientadas a compartir conocimiento y experiencias. También fueron 10 las que participaron en la definición de competencias críticas, aunque las 11 están participando actualmente en proyectos orientados a la cualificación. El nivel de implicación de las empresas puede considerarse, por lo tanto, alto.

En relación con la organización de dicha participación, se decidió desde el principio que la gestión recaería principalmente en los responsables de recursos humanos de las empresas, los concejales para ello designados por los ayuntamientos y los directores de los centros formativos y la agencia de desarrollo. Además, siguiendo la propuesta realizada por los representantes de las empresas, se reúnen anualmente los gerentes de las empresas, los alcaldes de los dos municipios y los máximos responsables de los centros formativos. Este grupo tiene por objeto marcar las pautas de la red en los aspectos considerados como críticos. Por otra parte, en la ejecución de los proyectos participan distintos miembros de las empresas (desde personas involucradas directamente en la producción a cuadros directivos), así como profesores de los centros formativos.

Motivos para pertenecer a la red

La red lleva funcionando desde de junio de 2002, y la primera vez que se ha aplicado una evaluación sistemática de estas características ha sido en 2005. A los asociados se les preguntó tanto la razón para incorporarse al foro, como la razón para permanecer en el mismo.

«No quedarse fuera» fue la respuesta que dio el 31 % de los entrevistados al porqué entró en la red (cuadro nº 5, anexo 3). Es significativo que todos los miembros que escogieron esta opción fueran empresas, ninguno de los ayuntamientos o los centros formativos adujeron ese motivo. Esto significa que las empresas, en aquella época, no habían interiorizado las ventajas de la cooperación que ofrecía el foro. Considerando que las empresas asociadas son las mayores de la zona, probablemente había un cierto sentido de responsabilidad o la sensación de que si algo relevante ocurría en el entorno, debían participar. En el lado opuesto, otro 31 % de los encuestados (sobre todo ayuntamientos) argumentaba como razón para participar en la red que la cooperación es necesaria para aumentar la competitividad empresarial. Esta disparidad de criterios resulta paradójica, ya que las empresas no veían claramente la ventaja de la red en términos de competitividad y los ayuntamientos consideraban la red como un medio fundamental para que las empresas mejoraran su competitividad.

Es también significativo y digno de mención que en 2005, tras dos años y medio de funcionamiento juntos, tal disparidad desaparezca. Llegados a este punto, el 84 % del conjunto de miembros afirman que la gestación de proyectos conjuntos es la razón de permanencia en la red. Esta respuesta ha sido la elegida por el 100 % de las empresas. Esto significa que se está desarrollando una visión común de la red, que podría ser reflejo de un interés común, aunque algunos centros formativos y ayuntamientos tengan una visión más avanzada de la naturaleza estratégica del proyecto que el resto. En cuanto a que la concepción estratégica de la red esté presente tan sólo en las respuestas del 16 % de los asociados, posiblemente responda a que hasta ahora los proyectos desarrollados han sido básicamente operativos y ésta experiencia se extrapola al futuro.

6.5. EL NIVEL DE VALORES BÁSICOS DE CAPITAL SOCIAL

También en Ezagutza Gunea se han evaluado los valores básicos de capital social y las actitudes hacia la cooperación dado que constituyen un factor fundamental que condiciona las posibilidades de lograr la misión.

Los valores básicos de capital social

Los datos más destacados relacionados con valores básicos de capital social son, por un lado, que el 100 % de los miembros consultados confían en las relaciones que propicia la red como un medio para aumentar la competitividad y, por otro, que tan sólo el 54 % se sienten próximos mentalmente (compartir valores e ideales) con el resto de los miembros (ver el cuadro nº 6, anexo 3).

Aunque si comparamos los datos relativos a estos valores en Ezagutza Gunea

con los correspondientes de la ACPE, se podría concluir que tales valores son más débiles en la red local, más del 77% de los miembros está de acuerdo o muy de acuerdo con la mayor parte de los valores presentados. Sin embargo, como ya lo hemos mencionado, aunque se hayan alcanzado resultados intermedios en términos de valores compartidos, el objetivo final o impacto positivo sobre la competitividad no se ha logrado.

Actitudes hacia la cooperación

Para cerrar este apartado, cabe señalar que entre las respuestas que permiten analizar las actitudes hacia la cooperación, hay algunas que probablemente han sido contestadas pensando más en las ventajas teóricas de la cooperación que en la verdadera situación del entrevistado. En este sentido, cuando se pregunta sobre la consideración de la cooperación como un medio para mejorar la competitividad, o si los demás miembros tienen algo interesante para ofrecer, el 100 % de las respuestas es positivo (cuadro nº 7, anexo 3). Sin embargo, cuando se pregunta sobre los recursos reales comprometidos para la cooperación, el apoyo real de la dirección a la red o el reconocimiento explícito de la labor realizada en Ezagutza Gunea, los porcentajes de respuestas positivas son inferiores. Es interesante anotar que incluso los representantes de los ayuntamientos, que manifiestan tener un fuerte apoyo por parte de la dirección, aducen falta de recursos y de un reconocimiento explícito.

7. **CONCLUSIONES PRINCIPALES**

En este artículo partimos del supuesto de que la misión de la política de *cluster* (mejorar la competitividad para responder a retos estratégicos mediante la cooperación) es un objetivo a largo plazo y concluimos que aún no se ha alcanzado totalmente. Pero además de verificar el incumplimiento de la misión, podemos ofrecer otras conclusiones positivas sobre las condiciones que influyen en el logro del objetivo último. En el marco de evaluación presentado, considerábamos que una serie de factores tales como la existencia de un conjunto de valores de capital social, la existencia de un interés común, las relaciones privilegiadas entre los miembros de una asociación de *cluster*/red y las experiencias de colaboración en proyectos estratégicos eran elementos decisivos para aumentar la probabilidad de realizar la misión encomendada a la política de *cluster*.

Las dos políticas evaluadas (asociación-*cluster* y red de desarrollo local) tienen orígenes y evoluciones históricas muy diferentes y por consiguiente las diferencias se manifiestan claramente en los resultados obtenidos. A pesar de todo, se encuentran semejanzas importantes y podemos presentar en esta sección algunas conclusiones comunes.

Por una parte, se ha detectado que los valores básicos de capital social, como la confianza, el compromiso, la apertura, la reciprocidad tiene en general una valoración muy positiva para todos. Sin embargo, se descubren algunas diferencias con relación a los valores básicos de capital social: así, los miembros del Cluster del Papel muestran más identificación con estos valores básicos que los de Ezagutza Gunea. Esto podría deberse al hecho que el Cluster del Papel lleva funcionando más tiempo (fue creado en 1998) mientras que Ezagutza Gunea ini-

ció su andadura a partir de 2002, por tanto hay una diferencia entre ambos de cuatro años. Por otra parte, la percepción de apoyo de la dirección, recursos y reconocimiento es también diferente. Esto podría deberse probablemente al hecho de que fueron entrevistados, en el caso del Cluster del Papel, los directores generales, mientras que en Ezagutza Gunea se recabó la opinión de los responsables de recursos humanos.

Por otra parte, en los dos casos, a pesar de observarse un cierto interés compartido, los vínculos a lo largo de la cadena de valor son escasos (prácticamente inexistentes en Ezagutza Gunea). En efecto, los vínculos realmente existentes son principalmente horizontales, mientras que los verticales son todavía limitados. La escasez de relaciones de compra y venta entre los miembros reduce las sinergias potenciales y, en realidad, suponen una carencia muy importante de cara a las fructíferas relaciones que podrían establecerse entre ellos.

En lo que concierne a los *outputs* de estas políticas, en ambos casos, pocos de los miembros entrevistados reconocen haber desarrollado relaciones privilegiadas gracias a la asociación-*cluster*/red, y, con algunas excepciones, los proyectos conjuntos desarrollados no son, en general, estratégicos. También, en el caso de la ACPE, se constata la falta de conocimiento y concienciación que los mismos asociados tienen sobre los proyectos en los que han participado.

En cuanto a los resultados de la política desde la perspectiva empresarial, la mayor parte de los miembros de asociación-*cluster* entrevistados reconocen que el trabajo de la asociación tiene algún impacto en su competitividad, aunque la mayoría afirme que este impacto ha sido muy bajo. En Ezagutza Gunea el impacto sobre la competitividad es prácticamente nulo. A pesar de este escaso impacto, casi todos los miembros afirman que la red ha tenido un impacto positivo en aspectos más cualitativos que hacen posible la cooperación, como generar una atmósfera de confianza, y estimular que se compartan el conocimiento y la experiencia.

En resumen, en cuanto a la ACPE, podemos establecer que los valores de capital social compartidos afectan tanto a los *outputs* como a los resultados de la política de *cluster*, y que los proyectos en cooperación llevados a cabo son el *output* principal que a su vez condiciona el impacto de la política de *cluster* en la competitividad de las empresas. De hecho, podemos concluir que, dadas las pocas experiencias de colaboración en proyectos estratégicos y la ausencia de vínculos verticales entre miembros del *cluster*, el resultado principal del *cluster* ha sido la generación de capital social.

En el caso Ezagutza Gunea, aunque sus miembros afirmen creer en la red como un modo de mejorar la competitividad, la actividad desarrollada hasta ahora no ha alcanzado este objetivo, recogido en la misión del foro. De todos modos se ha podido detectar un cambio positivo en la motivación para participar en la red, lo que nos hace deducir que la interconexión que la red propicia está siendo asimilada como un modo de alcanzar objetivos operativos. Considerando el poco tiempo que la red lleva funcionando, esto podría suponer una evolución positiva y un paso previo hacia la realización de proyectos comunes estratégicos. De

cualquier manera, los proyectos operativos no son suficientes para lograr la misión definida en términos de mejora de la competitividad. Algunas de las dificultades que la red podría encontrar para llevar a cabo su misión son la intangibilidad de los elementos en los que se centra el trabajo en red (la gestión del conocimiento) o la poca prioridad que conceden las empresas a elementos tales como la cualificación. Todo ello es un obstáculo directo a que se pueda ir consolidando un interés compartido que permita emprender proyectos de corte estratégico en este ámbito. Esto confirma la conclusión ya adelantada de que la misión definida es un objetivo a largo plazo.

Desde nuestro punto de vista, en los dos casos analizados la misión de la política tiene que formularse como un objetivo a largo plazo. Desde sus inicios, estas dos redes presentan carencias en cuanto a la satisfacción de las condiciones básicas de nuestro modelo que como hemos reiterado son, la existencia de un interés común y un conjunto de valores de capital social fuertemente compartidos. En resumen, la dificultad de definir un interés compartido ha propiciado que a corto y medio plazo, esta política haya producido un nivel bajo de *outputs* (relaciones privilegiadas y proyectos estratégicos en la colaboración) y, por consiguiente, escasos resultados, es decir un bajo impacto en la competitividad de los agentes implicados.

8. **REFLEXIONES FINALES**

Considerando en conjunto todos los factores analizados, parece darse entre ellos una relación sistémica, todos deben evolucionar y moverse conjuntamente para lograr el objetivo global. De manera que obtener buenos resultados en uno de ellos no significa el logro del objetivo final si el resto no se desarrolla como se esperaba. Esto se verifica claramente, por ejemplo, en Ezagutza Gunea, donde a pesar de las altas cotas de valores de capital social, no se han obtenidos resultados en términos de proyectos estratégicos. Por tanto, por muy elevado que sea el nivel de los valores de capital social, no será suficiente para determinar unos buenos resultados si el resto de los elementos (visión a largo plazo, relaciones privilegiadas, proyectos estratégicos y enlaces a lo largo de la cadena de valor) están ausentes. Esto significa que los distintos elementos que componen el marco teórico propuesto (el interés compartido y el capital social como condicionantes de los resultados de política) deben ser considerados de un modo sistémico.

Otra reflexión pertinente es la necesidad de que exista un inequívoco interés compartido si se quiere tener éxito en realizar la misión. Además, para que la cooperación tenga lugar, esa misión debe ser más fácil de lograr cooperativamente que de forma individual. En este sentido, parece haber un cierto interés compartido entre los asociados que se manifiesta en el nivel de participación y en los motivos para pertenecer y permanecer en la red, pero este interés parece no alinearse con el carácter estratégico de la misión fijada para la política. Probablemente la carencia de relaciones de cadena de valor entre las empresas ha hecho más difícil identificar un interés estratégico común y en consecuencia el sentimiento de necesitar al resto de los agentes es bajo. En este sentido, la apertura del *cluster*/red a

otros agentes con el tipo de vínculos verticales de la cadena de valor podría tener efectos muy positivos.

Sin duda, el resultado más importante en estas redes ha sido la laboriosa creación de capital social entre sus miembros. Finalmente, podría hacerse una reflexión más profunda sobre los procesos de decisión en el seno de las redes, puesto que la cultura participativa, la transparencia en la toma de decisiones y la institucionalización de las buenas prácticas de gestión podrían ser una fuente generadora de capital social mucho más fuerte que los actuales proyectos operativos en colaboración.

En definitiva, dado que en ninguno de los dos casos la misión se ha logrado (aunque en la ACPE los proyectos estratégicos que se están desarrollando tengan más peso que en Ezagutza Gunea), ¿significa este fracaso parcial que la política no funciona?, ¿tiene sentido sostener todavía los *cluster*/redes si sólo son capaces de emprender proyectos operativos?

Si la competitividad es el objetivo primordial, debería avanzarse desde el estado actual de participar en proyectos operativos hacia proyectos estratégicos. De todos modos, la fuerte creencia mostrada por los asociados en el potencial del *cluster* /red de cara a la mejora de la competitividad nos hace pensar que esta política se considera útil puesto que produce resultados intermedios en términos de capital social y proyectos operativos, que en el futuro, podrían ser el punto de apoyo de una acción estratégica. Sin duda, estos resultados intermedios son pasos ineludibles hacia la meta final pero al mismo tiempo representan un riesgo en sí mismos porque los implicados podrían darse por satisfechos con las metas intermedias y olvidar el logro del fin, los *outputs* finales o resultados. De caer en esta tentación, la misión de los *cluster* jamás se alcanzará.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÓN, C., ARANGUREN, M. J., ITURRIOZ, C., LARREA, M. & NAVARRO, I. (2004): «A Methological Approach for *Cluster* Policy Evaluation: the Basque Country Case» Paper presented in 8 th EUNIP Annual International Conference, Birmingham 2004.

ARANGUREN, M. J. & NAVARRO, I. (2003): «La política de *cluster* en la CAPV: una primera valoración». *Ekonomiaz 53,* 90-113.

ARANGUREN, M. J.; LARREA, M. & NAVARRO, I. (2006): «The policy process; *cluster*s vs spatial networks in the Basque Country» in *Pitelis, C; Sudgen, R. y Wilson, J. R. (2006). Clusters and globalisation: the development of economies.*

BARTIK, T. (2002): *Evaluating the impacts of local economic development policies on local economic outcomes: what has been done and what is doable?* Paper presented at the Conference «Evaluating Local Economic and Employment Development» organized by OECD´s Local Economic and Employment Development (LEED) Programme, Vienna (Austria).

BECATTINI C. (1979): «Dal settore industriale al distreto. Alcune consideración sull'unitá di indagine dell'economia industriale» *Rivista di Economia e Política Industrialle,* Anno V, nº 1.

LARREA, M. (2003): «Clustres y territorio: retos del desarrollo local en la Comunidad Autónoma del País Vasco». *Ekonomiaz*, nº 53.

MARSHALL A. (1963): *Principios de economía.* Aguilar, Madrid.

MONITOR COMPANY (1991): «La ventaja competitiva de Euskadi. Fase I: Identificación del potencial de competitividad». *Ekonomiaz*, nº 21, 156-209.

NAVARRO (2001): *El análisis y la política de clusters.* Working document, n. 27. Instituto de análisis industrial y financiero. Madrid.

NAVARRO (2003): «Análisis y política de *cluster*s: teoría y realidad». *Ekonomiaz 53, 14-49.*

PORTER, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations,* Free Press, New York.

PORTER, M. (1998): *Ser competitivos. Nuevas aportaciones y conclusiones.* 203-288. Bilbao. Ediciones Deusto.

RAINES, P. (2002): «The Challenge of Evaluating *Cluster* Behaviour in Economic Development Policy», *Paper presented to the International RSA Conference: Evaluation and EU regional policy: New questions and challenges.* European Policies Research Centre. University of Strathclyde. Glasgow, United Kingdom.

SESÉ, E. (2005) (Coord.): «Redes y desarrollo local». Garapen.

Asociaciones *Cluster* en el País Vasco:

www.acede.es (electrodomésticos)

www.acicae.es (componentes de automóvil)

www.aclima.net (medio ambiente)

www.adimde.es (maritima)

www.afm.es (máquina-herramienta)

www.clusterconocimiento.com (conocimiento)

www.clustenergia.com (energía)

www.clusterpapel.com (papel)

www.eikencluster.com (audiovisual)

www.gaia.es (telecomunicaciones)

www.hegan.com (aeronaútica)

www.uniporbilbao.es (Puerto de Bilbao)

ANEXO 1

Cuadro n.° 1

Principales características de la Asociación Cluster del Papel de Euskadi y Ezagutza Gunea

CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA	ASOCIACIÓN CLUSTER DEL PAPEL DE EUSKADI	EZAGUTZA GUNEA
Area geográfica	Comunidad Autónoma del País Vasco	Urola Medio (municipios de Azkoitia y Azpeitia)
Año de creación	1998	2002
Administración pública implicada	Dirección de Calidad y Gestión de la Innovación del Gobierno Vasco	Ayuntamientos de Azkoitia y Azpeitia tanto directamente como a través de su agencia de desarrollo local
Misión del *cluster* / red	Trabajar par las empresas pertenecientes al *cluster*, promoviendo y coordinando todas las acciones en cooperación necesarias para mejorar su competitividad	Mejorar la competitividad de las empresas y centros formativos locales a través de una gestión eficaz del conocimiento
Areas cubiertas	Calidad y gestión Internacionalización Medio ambiente Tecnología Formación y recursos humanos	Cualificación Gestión de recursos humanos Gestión del conocimiento
Criterio para la incorporación al *cluster* / red	Participación en la producción de papel	El territorio, entendido como un contexto social, cultural y económico
Tipo y número de agentes	Empresas: 18 Centros de formación: 1	Empresas: 11 Asociación sectorial: 1 Centros de formación: 2 Ayuntamientos: 2 Agencia de desarrollo local:1
Órgano de decisión	Consejo Gestor (7 empresas y el técnico del Gobierno Vasco)	Consejo Gestor (3 empresas, 2 centros de formación, 2 ayuntamientos, 1 agencia de desarrollo local)
Estructura técnica de apoyo	Un gerente y una secretaria	2 técnicos
Agentes que habitualmente representan a sus instituciones en el *cluster* / red	Sobre todo directores funcionales o técnicos (la presencia de los directores generales en las reuniones de la asociación es del 20%)	Responsables de recursos humanos de las empresas, directores de los centros formativos, la agencia de desarrollo y concejales de los ayuntamientos (los gerentes de las empresas y los alcaldes se reúnen una vez al año)

Cuadro n.º 2

Elementos del cuestionario

Elementos del cuestionario	Descripción
CONDICIONES	Existencia de un interés común Vínculos en la cadena de valor: cantidad, calidad y estructura Grado de compromiso en la asociación *cluster* Razones para pertenecer a la asociación *cluster*
	Valores básicos de capital social Nivel de desarrollo de los valores básicos generado por la asociación entre los miembros de la red: valores y comportamientos aceptados (confianza, reciprocidad, aceptación de la diversidad, integración y sentido de la eficacia)
OUTPUTS	Relaciones privilegiadas [12] Relaciones privilegiadas generadas por las actividades en red de la asociación: participantes, descripción, potencial estratégico y estructura y cualidades de las redes de relaciones obtenida
	Proyectos Los proyectos generados en la red como resultado de las actividades de la asociación o las relaciones promovidas: participantes, descripción y potencial estratégico
RESULTADOS	Cuantificación de los resultados de las relaciones, proyectos y actividades desarrollados en la asociación, en términos del impacto percibido en la competitividad de las empresas implicadas.

Cuadro n.º 3

Características del grupo de empresas proactivas y de las reactivas

Tipo de empresa	Preactivas	Reactivas
Número de empresas de este tipo	50% de las entrevistadas	50% de las entrevistadas
Valores de capital social	Presentan una valoración de bastante a mucho como media en los diferentes valores de capital social	Presentan una valoración de poco a bastante como media en los diferentes valores de capital social
Condicionantes de la cooperación	Presentan una valoración entre bastante y mucho en los condicionantes que son favorables para la cooperación	Presentan una valoración entre poco y bastante en los condicionantes que son favorables para la cooperación
Participación en la generación de proyectos	Participación activa en el origen de los proyectos	Esperan que los proyectos se propongan desde la asociación o de otros agentes
Tipo de proyectos en que participan	Más estratégicos	Más operativos
Percepción del impacto de la labor de la asociación *cluster* en la competitividad de las empresas	Valoran que el impacto ha sido entre medio y alto	Valoran que el impacto ha sido entre bajo y medio

Fuente: Elaboración propia

[12] Consideramos relaciones privilegiadas la estrecha relación entre dos organizaciones basada en la confianza mutua.

ANEXO 2
Resultados de la evaluación de la Asociación Cluster del Papel de Euskadi

Cuadro n.° 1

Socios de la Asociación Cluster de Papel de Euskadi

Empresa	Entrevistada	Sector de actividad	Número de empleados	Año entrada en la asociación *cluster*
BRUNNSCHWILER S.A.	No	Bienes de equipo	120	1998
CELULOSAS DE ANDOAIN S.A.	Sí	Pasta para mercado	31	1998
CELULOSAS DE HERNANI S.A. - GUREOLA	No	Productores de papel	52	2004
CELULOSAS MOLDEADAS S.A. CEMOSA	Sí	Productores papel	209	2004
EMUSI S.A.	No	Bienes de equipo	68	1998
ESCUELA DEL PAPEL	Sí	Centro de formación	18	1998
GOROSTIDI S.A.	No	Bienes de equipo	175	1998
MUNKSJÖ PAPER S.A.	Sí	Productores de papel	167	1998
PAPELERA DEL ARALAR S.A.	No	Productores de papel	142	1998
PAPELERA DE AMAROZ S.A.	Sí	Productores de papel	123	1998
PAPELERA DEL LEIZARAN S.A.	No	Productores de papel	74	1998
PAPELERA DEL ORIA	Sí	Productores de papel	92	1998
PAPELERA GUIPUZCOANA DE ZICUÑAGA S.A.	No	Pasta integrada	295	1998
PAPELERA TOLOSANA S.A.	Sí	Productores de papel	58	1998
PAPERALIA S.A.	Sí	Productores de papel	149	1998
PASTGUREN S.L.	Sí	Pasta para mercado	148	1998
SARRIOPAPEL Y CELULOSA S.A. (EL CARMEN)	No	Productores de papel	55	1999
SARRIOPAPEL Y CELULOSA S.A. (URANGA)	No	Productores de papel	81	1999
SMURFIT NERVION S.A.	Sí	Pasta integrada	210	1998

Fuente: Entrevistas, www.clusterpapel.com, SABI y elaboración propia.

Cuadro n.° 2

Impacto de la asociación *cluster* en la competitividad empresarial

	Porcentaje de empresas
Los proyectos tienen algún impacto en los resultados de la empresa	80
Disponibilidad de indicadores de medición de impacto en la competitividad	0

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 3

Impacto de la asociación *cluster* en la competitividad empresarial por áreas

(%)

	Muy alto-alto	Medio	Bajo-Muy bajo	Ninguno
Calidad	20	40	20	20
Internacionalización	0	0	10	90
Innovación	10	10	20	60
Formación	30	20	20	30
Medio ambiente	70	10	0	20
Prevención de riesgos laborales	20	30	0	50
Nivel de competitividad global	10	30	50	10

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 4

Valoración cualitativa del impacto de la pertenencia a la asociación *cluster*

(%)

	Muy alto-alto	Medio	Bajo-Muy bajo	Ninguno
Generar una red de contactos	50	10	0	40
Aflorar intereses comunes y posibles sinergias	50	20	20	10
Compartir información	40	30	20	10
Compartir conocimiento y experiencias	70	0	20	10
Cambiar la forma de ver y hacer las cosas	10	50	20	20
Afrontar nuevos proyectos	40	10	20	30
Cooperar en proyectos operativos/ tácticos	40	10	30	20
Cooperar en proyectos estratégicos	40	0	30	30
Facilitar la cooperación entre los miembros	80	0	10	10
Crear un ambiente de confianza	70	10	0	20
Generar sentido de pertenencia a un grupo	60	20	10	10
Fomentar una cultura compartida	20	40	30	10

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 5

Ámbitos de las relaciones privilegiadas

(%)

	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto
Información	60	30	0	10
Conocimiento y experiencias	30	40	20	10
Proyectos operativos/tácticos	10	10	50	30
Proyectos estratégicos	10	10	20	60

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 6

Nivel de participación en proyectos

	Número de empresas	Porcentaje de empresas
Sin proyectos	1	10
Con un proyecto	3	30
Con dos proyectos	2	20
Con tres o más proyectos	4	40
Total	10	100

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 7

Area prioritaria de los proyectos

	Número de proyectos	Porcentaje de proyectos
Gestión de calidad	7	35
Internacionalización	2	10
Innovación	2	10
Formación	1	5
Medio ambiente	6	30
Prevención de riesgos laborales	2	10
Otras áreas	0	0
Total	20	100

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 8

Aportaciones principales de los proyectos

	Número de proyectos	Porcentaje de proyectos
Mejora operativa/táctica individual	9	43
Mejora estratégica individual	1	5
Mejora operativa/táctica en cooperación	6	29
Mejora estratégica en cooperación	5	24
Total	21	100

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 9

Origen de los proyectos

	Número de proyectos	Porcentaje de proyectos
En la dirección/ estructura de la asociación *cluster*	5	26
En alguna otra institución miembro de la asociación *cluster*	1	5
En una actividad conjunta de los miembros de la asociación *cluster* (socios y estructura)	7	37
En la propia empresa	4	21
Gobierno Vasco	2	11
Total	19	100

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 10

Nivel de implicación de la empresa con la Asociación Cluster de Papel

	Número de empresas	Porcentaje de empresas
Ninguno	0	0
Muy bajo	0	0
Bajo	1	10
Medio	5	50
Alto	4	40
Muy alto	0	0
Total	10	100

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 11

Nivel de organización en que se encuentran las personas que participan en las actividades de la Asociación Cluster de Papel

	Número de personas	Porcentaje de empresas
Dirección General	10	22
Direcciones funcionales	17	38
Mandos intermedios/personal técnico	18	40
Total	45	100

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 12

Motivos para la entrada en la asociación *cluster*

(Porcentaje de empresas)

	1º y 2º motivo	3º y 4º motivo	5º y 6º motivo	Total
No quedar fuera	30	20	50	100
Obtener información privilegiada	0	30	70	100
Obtener ayudas o apoyos para desarrollo de proyecto propio	20	50	30	100
Gestación proyectos conjuntos	60	40	0	100
Conciencia necesidad de cooperación para mejorar competitividad	40	30	30	100
Acceso a relaciones institucionales	50	20	30	100

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 13

Valores básicos para la existencia de capital social

(Porcentaje de empresas)

	Totalmente o bastante de acuerdo	Totalmente o bastante en desacuerdo
Confianza en la asociación como medio para mejorar la competitividad a través de la cooperación	60	40
Confianza en los restantes miembros de la asociación *cluster*	80	20
Compromiso entre los miembros de la asociación (me siento comprometido a largo plazo con el resto de los miembros)	70	30
Existencia de reciprocidad (creo que los miembros colaboran y contribuyen a mejorar la competitividad)	70	30
Apertura (creo que la asociación *cluster* se enriquecería con la incorporación de otros miembros)	80	20
Apertura (mi empresa estaría abierta a colaborar con entidades ajenas a la asociación *cluster*)	90	10
Proximidad mental (coincido en actitudes y filosofía de empresa con el resto de miembros de la asociación *cluster*	70	30
Eficacia de la asociación (creo que otros miembros pueden contribuir a solucionar un problema de mi empresa)	70	30
Participación social (mi empresa plantearía dicho problema para analizarlo o plantear una solución colectiva)	70	30

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 14

Condicionantes para la cooperación

(Porcentaje de empresas)

	Totalmente o bastante de acuerdo	Totalmente o bastante en desacuerdo
Creo en la cooperación como medio de mejorar el nivel de competitividad de mi organización	70	30
Tengo recursos suficientes (tiempo, personas...) para dedicar a las actividades de la asociación *cluster* y el establecimiento de relaciones con otras empresas	10	90
Creo que puedo ofrecer algo interesante a otras empresas que estén dispuestas a colaborar con la mía	80	20
Creo que otras empresas pueden ofrecerme algo interesante para que mi empresa colabore con ellas	90	10
Creo que por los miembros participantes en la asociación *cluster*, se me ofrecen posibilidades de cooperación interesantes	60	40
Existe una apuesta decidida desde la dirección para participar en actividades de la asociación *cluster* y búsqueda de oportunidades de cooperación	90	10
En mi empresa hay un reconocimiento explícito de la dedicación y actividades que desarrolla la persona o las personas que representan a la empresa en la asociación	50	50

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Anexo 3
Resultados de la evaluación de la red Ezagutza Gunea

Cuadro n.° 1

Miembros del foro Ezagutza Gunea

Empresa	Entrevistada	Sector de actividad	Número de empleados	Año entrada en la asociación *cluster*
EMPRESAS				
DANONA S. COOP.	Sí	Productores de mueble	300	2002
AZCUE Y CÍA	Sí	Productores de mueble	215	2003
LAN-MOBEL S. COOP.	No	Productores de mueble	150	2002
GRUPO GRUMAL	Sí	Productores de mueble	270	2003
GSB ACERO AZKOITIA	Sí	Productores de acero	500	2002
ARCELOR AZPEITIA (Hoy en día Corrugado Azpeitia Grupo Alfonso Gallardo)	Sí	Productores de acero	400	2002
JUARISTI TSCO	Sí	Bienes de equipo	80	2002
IBARMIA S.A.	Sí	Bienes de equipo	70	2002
BIELE S.A.	Sí	Bienes de equipo	120	2004
DOMUSA S. COOP.	Sí	Calderería	70	2002
SARRALLE	No	Calderería	75	2003
CENTROS FORMATIVOS				
UROLA LANBIDE HEZIKETA	Sí	Centro de formación	-	2002
COLEGIO IRAURGI	No	Centro de formación	-	2002
ASOCIACIÓN SECTORIAL				
ENBOR	No	Asoc. mueble	-	2004
AYUNTAMIENTOS Y AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL				
AYUNTAMIENTO AZPEITIA	Sí	Ayuntamiento	-	2002
AYUNTAMIENTO AZKOITIA	Sí	Ayuntamiento	-	2002
IRAURGI LANTZEN	Sí	Agencia de Desarrollo	10	2002

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 2

Valoración cualitativa del impacto de la pertenencia al foro Ezagutza Gunea

(Porcentaje de miembros)

	Muy alto	Alto	Bajo	Ninguno
Generar una red de contactos	23	54	8	15
Aflorar intereses comunes y posibles sinergias	8	80	15	0
Compartir información	15	46	31	8
Compartir conocimientos y experiencias	8	38	46	8
Cooperar en proyectos operativos / tácitos	15	46	31	8
Cooperar en proyectos estratégicos	8	8	23	61

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 3

Valoración del foro

(Porcentaje de miembros)

	Totalmente o bastante de acuerdo	Totalmente o bastante en desacuerdo	Ns/nc
Facilitar la cooperación entre los miembros	69	31	0
Crear un ambiente de confianza	69	31	0
Generar un sentido de pertenencia a un grupo	46	46	8
Fomentar una cultura compartida	62	31	8

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 4

Ámbitos de relación

(%)

	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto
Información	23	23	54	0
Conocimiento y experiencias	54	31	15	0
Proyectos operativos / tácticos	15	31	38	15
Proyectos estratégicos	8	0	0	92

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 5

Motivos para la entrada y permanencia en Ezagutza Gunea

(Porcentaje de miembros)

	Para entrar	Para seguir
No quedar fuera	31	0
Obtener información privilegiada	0	0
Obtener ayudas o apoyos para desarrollo de proyecto propio	0	0
Gestacion proyectos conjuntos	38	84
Conciencia necesidad de cooperación para mejorar competitividad	31	16
Total	100	100

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 6

Valores básicos para la existencia de capital social

(Porcentaje de miembros)

	Totalmente o bastante de acuerdo	Totalmente o bastante en desacuerdo	Ns/nc
Confianza en el foro como medio para mejorar la competitividad a través de la cooperación	100	0	0
Confianza en los restantes miembros del foro	77	23	8
Compromiso entre los miembros del foro (me siento comprometido a largo plazo con el resto de los miembros)	85	15	0
Existencia de reciprocidad (creo que los miembros colaboran y contribuyen a mejorar la competitividad)	77	15	8
Apertura (creo que el foro debería incorpor a más miembros)	62	38	0
Proximidad mental (coincido en actitudes y filosofía de empresa con el resto de miembros del foro)	54	38	8
Eficacia del foro (creo que puedo plantear en el foro temas que me interesan para desarrollarlos)	85	15	0

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 7

Aspectos que condicionan el capital social

(Porcentaje de miembros)

	Totalmente o bastante de acuerdo	Totalmente o bastante en desacuerdo	Ns/nc
Creo en la cooperación como medio de mejorar el nivel de competitividad de mi organización	100	0	0
Tengo recursos suficientes (tiempo, personas...) para dedicar a las actividades al foro Ezagutza Gunea y el establecimiento de relaciones con otras empresas	54	46	0
Creo que puedo ofrecer algo interesante a otras empresas que estén dispuestas a colaborar con la mía	100	0	0
Creo que otras empresas pueden ofrecerme algo interesante para que mi empresa colabore con ellas	100	0	0
Creo que por los miembros participantes en el foro Ezagutza Gunea, se me ofrecen posibilidades de cooperación interesantes	77	15	8
Existe una apuesta decidida desde la dirección para participar en actividades del foro Ezagutza Gunea y búsqueda de oportunidades de cooperación	62	31	8
En mi empresa hay un reconocimiento explícito de la dedicación y actividades que desarrolla la persona o las personas que representan a la empresa en el foro	62	31	8

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.° 8

Activos y beneficios aportados por el capital social

TIPO ACTIVOS O BENEFICIOS	INDIVIDUALES	COMUNITARIOS	SOCIETALES
BIENESTAR Beneficios económicos y materiales	• Acceso a información útil para encontrar o mejorar la condición laboral • Acceso a activos económicos (vivienda, equipamiento, ámbito) • Préstamos informales de dinero o sistemas informales de crédito • Acceso a iniciativas productivas colectivas (microempresas, cooperativas) • Intercambio de bienes y enseres	• Incremento del desarrollo económico-social de la comunidad consecuencia de nuevos emprendimientos colectivos • Desarrollo de proyectos comunitarios • Mayor sustentabilidad de los proyectos • La comunidad atrae más recursos económicos y materiales	• Se incrementan los intercambios y emprendimientos • Contribuye al desarrollo económico • Contribuye a la generación *clusters* productivos
INTEGRACIÓN SOCIAL Beneficios sociales y culturales	• Reconocimiento y aceptación social • Desarrollo personal • Ampliación del mundo de referencia • Conocimiento e información • Sentimientos de utilidad y valoración personal • Adquisición y realización de destrezas y aptitudes	• Se fortalece la vida social y comunitaria • Permite acceder a servicios colectivos - Contribuye a la cohesión grupal - Fortalece la identidad comunitaria	• Mejora la calidad de los vínculos sociales • Estimula la creatividad y emprendimientos sociales • Protege de riesgos de fractura social • Contribuye a instalar sentimientos de respeto y solidaridad
PODER E INFLUENCIA SOCIAL Beneficios políticos y cívicos	• Oportunidades de opinar e influir • Ejercicio del derecho a petición y reclamo • Derecho y ejercicio de voz pública • Disposición a participar en iniciativas de interés público	• Mejora la capacidad de coordinación de diferentes agentes • Mejora la capacidad de diálogo, negociación y de generar acuerdos • Mejora la interacción con el aparato público y con otros agentes • Potencia la capacidad de propuesta e intervención	• Contribuye al civismo • Inspira virtudes cívicas • Fortalece el rol de la ciudadanía activa • Contribuye a una mejor relación entre la ciudadanía y el aparato público • Fortalece la capacidad de control ciudadano de la acción del Estado • Facilita la coordinación público-privado

Fuente: Claudia Serrano (2002). En Ekonomiaz nº 59