

## «Clusters y territorio: retos del desarrollo local en la Comunidad Autónoma del País Vasco»\*

El artículo presenta un análisis del territorio de la CAPV desde una perspectiva basada en las aportaciones de Alfred Marshall y su posterior interpretación por parte de la escuela italiana. Ello permite plantear la hipótesis de que las áreas funcionales con sistemas o subsistemas marshallianos, es decir, con una especialización industrial marcada y una intensidad considerable de relaciones interempresariales, han generado un modelo específico de agencia de desarrollo local con mayor orientación a labores de dinamización de redes territoriales. Posteriormente, se analizan algunos de los retos que las administraciones públicas tienen para dar respuesta a las necesidades del tejido empresarial y se argumenta que la capacidad dinamizadora de las agencias citada anteriormente puede ser un elemento clave para materializar las políticas definidas a niveles superiores.

*Artikuluak EAEko lurraldearen azterketa bat aurkezten du, Alfred Marshallen ekarpenen, eta hauetan oinarrituz Italiako eskolak ondoren egindako lanen ikuspegitik landua. Aurkezpen honetatik abiatuz ondorengo hipotesia lantzen da: Marshall-en erako sistema edo azpisisistemak dituzten gune funtzionaletan —espezializazio garbia eta enpresen arteko harreman maila altua dutenetan— lurraldean oinarritutako sareen dinamizaziorako joera nabarmenagoa duten garapen agentzien eredu berezi bat sortu da. Bestalde, administrazio publikoek ekoizpen ehunari erantzuteko dituzten erronketako batzuk aztertzen dira eta aipatutako agentzien dinamizazio gaitasuna goragoko mailetan definituriko politikak gauzatzeko oinarizkoa izan daitekeela argudiatzen da.*

This article analyses the territory of the Basque Autonomous Community from a view based on Alfred Marshall's theories and their interpretation made by some Italian authors to study industrial districts. This makes it possible to present the hypothesis that the functional areas with marshallian systems or subsystems, that is, with a clear specialisation and considerably intense inter-firm relationships, have generated a specific model of local development agency, more oriented to stirring territorial networks into action. Later, some of the challenges of public administrations to give an answer to the productive system are analysed and it is argued that the role of the previously mentioned agencies can be relevant to materialize policies defined in higher institutional levels.

---

\* El artículo se enmarca dentro de una línea de investigación de la Universidad de Deusto orientada al análisis de clusters y redes espaciales en la CAPV y complementa el estudio de la política de clusters del Gobierno Vasco llevado a cabo por M.J. Aranguren, e I. Navarro en este número. El contenido del artículo ha sido desarrollado en colaboración con Ezagutza Gunea, Foro para la Gestión de la Formación y el Conocimiento en el Urola Medio, creado al amparo de la agencia de desarrollo local Iraurgi Lantzen. Aunque la autora se hace responsable de las ideas presentadas, agradece a Jesus M.<sup>a</sup> Agirre y Mikel Navarro las aportaciones realizadas.

## ÍNDICE

1. Introducción
  2. Una aproximación marshalliana al modelo de las agencias de desarrollo local
  3. Procesos de aprendizaje empresarial y desarrollo local: elementos para el debate
  4. Retos en torno a la dinamización de clusters y redes territoriales en la CAPV
  5. Resúmenes y conclusiones
- Referencias bibliográficas.

Palabras clave: Clusters, Marshall, relaciones entre empresas, desarrollo local, agencias, redes de empresas.  
Clasificación JEL: R12, R58, O18.

### 1. INTRODUCCIÓN

Tal y como se puede constatar en los diversos artículos de este volumen, el estudio de los cluster ha tomado fuerza en los últimos años. Sin embargo, en torno al concepto se han desarrollado gran variedad de líneas de trabajo que aunque tienen ciertos elementos en común, se centran en distintos aspectos del fenómeno.

La visión que en general más influencia ha tenido en cuanto a los responsables de políticas económicas e industriales ha sido la visión de M. Porter (1990, 1998), y ello se ha visto también reflejado en la política de clusters del Gobierno Vasco. Sin embargo, tanto en el ámbito académico como en cuanto a la puesta en marcha de proyectos existen enfoques alternativos (véase Navarro, 2001). En este artículo se seguirá la visión marshalliana

desarrollada sobre todo por la escuela italiana (Becattini, 1978, 1990, 1991; Bellandi, 1995; Piore y Sabel, 1984; Brusco, 1990; Ottati, 1991) para dar protagonismo al territorio en relación con el concepto de cluster y orientarlo hacia el desarrollo de las comarcas de la CAPV.

Del mismo modo que el concepto de cluster de M. Porter ha dado lugar en la CAPV a estructuras que dan soporte a redes de empresas, se argumenta que las agencias de desarrollo local tienen potencial para llevar a cabo acciones orientadas a fortalecer clusters o redes territoriales y que éstas pueden tener un efecto multiplicador de las políticas de las administraciones públicas. Desde un punto de vista práctico, se presentará el modelo de las agencias de desarrollo local de la CAPV, que será posteriormente contrastado con la política de cluster del Gobierno Vasco.

Para desarrollar las ideas presentadas, el artículo tiene tres grandes apartados. En el primero se realiza una aproximación a la realidad de las agencias de desarrollo local de la CAPV desde la perspectiva marshalliana. Ello permite presentar la hipótesis de que las áreas funcionales con sistemas o subsistemas marshallianos han generado un modelo específico de agencia de desarrollo local con mayor orientación a labores de dinamización de clusters territoriales.

En un segundo apartado se analizan algunos de los retos que las administraciones públicas tienen actualmente para dar respuesta a las necesidades del tejido empresarial, para argumentar que la capacidad dinamizadora de las agencias citada anteriormente puede ser un elemento clave para materializar las políticas definidas a niveles superiores.

Finalmente, se presentan cuatro retos que tanto las agencias de desarrollo local como el resto de niveles institucionales de la CAPV deberán afrontar si se quiere avanzar en el desarrollo de redes o cluster territoriales.

## **2. UNA APROXIMACIÓN MASHALLIANA AL MODELO DE LAS AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL**

### **2.1. De las economías externas de A. Marshall al territorio de G. Becattini**

En este apartado se parte de las ideas presentadas por A. Marshall y la interpretación de las mismas realizada por parte de la escuela italiana, para ir analizando elementos del territorio de la CAPV que

pueden posteriormente ayudar a entender algunas de las características de las agencias de desarrollo local.

A. Marshall (1963) 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 aquellos 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.

En la década de los 1970, Giacomo Becattini retomó las aportaciones de Marshall para explicar el comportamiento favorable ante la crisis de ciertas zonas italianas, denominadas posteriormente Tercera Italia. Se desarrolla de este modo el concepto de distrito industrial, que va más allá de la proximidad geográfica y especialización sectorial señaladas por A. Marshall y que incluye características como el predominio de pequeñas empresas, una estrecha colaboración entre ellas, competencia a través de la innovación y no mediante el recorte de los salarios, alto grado de confianza entre empleadores y trabajadores cualificados, prestación de servicios colectivos mediante la organización de sistemas de autoayuda y una administración pública regional y municipal activa que refuerza la capacidad innovadora de la industria local. Son básica-

mente las características de especialización de un territorio en un proceso productivo y redes de colaboración de pequeñas empresas las que hacen que la aportación de la escuela italiana haya sido considerada como una de las líneas de trabajo que ha desarrollado el concepto de cluster.

Si se tuviera que destacar una cualidad de esta aproximación al estudio de los cluster que permitiera diferenciarla de otras, sería la importancia que la escuela italiana otorga al territorio. Dicha importancia queda reflejada en la afirmación de Becattini (1979) de que el territorio no es tan sólo un marco de la economía, sino un recurso económico. En este sentido, la calidad del territorio es lo que permite a una tecnología cruzarse con una determinada cultura; a las empresas encontrar un ambiente específico; al mercado traducir la competencia en cooperación; y a la economía, movilizar a la sociedad y las intenciones de cada uno de sus miembros. Consecuentemente, el pensamiento económico que se priva de la dimensión territorial pierde el eslabón que posibilita estas conexiones.

## 2.2. Una aproximación al territorio de la CAPV

En los próximos párrafos se desarrolla la hipótesis de que la aproximación al territorio de la escuela italiana permite entender algunos aspectos de la creación y modelo actual de las agencias de desarrollo local de la CAPV.

El primer paso para incorporar la variable territorial al análisis económico es el

de establecer una unidad territorial de análisis significativa. Según G. Becattini y E. Rullani (1996) el estudio de las ventajas competitivas ha tenido en cuenta la variedad de los contextos productivos, pero de modo parcial, ya que se ha hecho referencia sobre todo a las diferencias entre sistemas nacionales y empresariales, descuidando las diferencias entre los sistemas locales. Según la escuela italiana, los estudios empíricos basados en el análisis de sistemas productivos locales deben tomar como punto de partida el proceso productivo completo, en el que se incluyen tanto la actividad de producción de bienes como un conjunto de actividades que, consciente o inconscientemente, reproducen factores humanos y materiales para la producción. De este modo, un análisis empírico requiere delimitar un subsistema socioeconómico territorialmente definido. Entre las unidades territoriales oficialmente delimitadas en la CAPV la que mejor podría responder a estas características son las áreas funcionales definidas por el Gobierno Vasco para las directrices de ordenación territorial. Es por ello que en esta primera parte del artículo se toman como referencia estas unidades territoriales, aunque en la medida en que se vaya avanzando en la argumentación se pasará a utilizar otra, constituida por las áreas de influencia de las agencias de desarrollo local. Normalmente un área funcional incluye varias áreas de influencia de estas agencias.

Una vez establecida la unidad de análisis y como primer paso para entender los distintos tipos de sistemas productivos de estas áreas, se procede a analizar el poder de polarización de las áreas funcionales correspondientes a las capi-

Mapa n.º 1: **Concentración de la población del territorio histórico en el área funcional correspondiente a la capital**



tales de provincia en el resto del territorio histórico.

Si este análisis se realizara en términos de empleo, Bilbao mantendría su poder de polarización, Vitoria lo aumentaría hasta un 85% y San Sebastián hasta un 56%.

En el Mapa 1 se pueden diferenciar dos patrones distintos en cuanto a la distribución de la población y la actividad económica. Por una parte, se observa un gran poder de polarización de las áreas funcionales correspondientes a Bilbao y Vitoria en su territorio histórico, mientras que Gipuzkoa presenta una distribución más equilibrada en el espacio.

Según la reflexión realizada por iniciativa de la Diputación Foral de Gipuzkoa

(2003) en el proyecto Gipuzkoa 2020, esta distribución equilibrada es deseable, pero contraria a la inercia que presenta actualmente la distribución territorial. Ello se desprende de los planteamientos realizados en torno a cuatro escenarios posibles desarrollados como hipótesis de trabajo y clasificados desde el menos deseable al más deseable. El primero de ellos, denominado *Gipuzkoa encogida*, describe una situación en la que se produce un desarrollo incontrolado de Donostialdea que conlleva la pérdida de peso de las comarcas del interior de Gipuzkoa. En el segundo escenario, la *Gipuzkoa a remolque*, la concentración se sigue produciendo pero en un área más amplia, que abarca desde Zarautz hasta Hondarribia. El tercer escenario, la *Gipuzkoa paradójica*, muestra dos focos de polarización, Donostialdea

Mapa n.º 2: **Áreas funcionales de la CAPV con sistemas o subsistemas de corte marshalliano**



por una parte y el Alto Deba por otra. Sólo en el cuarto escenario, la *Gipuzkoa innovadora*, considerado como más deseable en el proceso de reflexión, toman protagonismo otras áreas como Beasain-Lazkao-Ordizia, que conforman Goierri Hiria o Azpeitia-Azkoitia, que conforman Urola Hiria, además del ya mencionado Arrasate-Aretxabaleta-Eskoiriatza, que conforman el Alto Deba.

La búsqueda de este cuarto escenario, que supone luchar contra la inercia actual, requiere de herramientas de vertebración del territorio a varios niveles. El de las infraestructuras, que sin duda es vital, es el que normalmente se reconoce y desarrolla. Sin embargo, tal y como se argumentará en apartados posteriores, la realidad empresarial actual requiere la

vertebración del territorio en otros ámbitos como la formación y el conocimiento. Es en este contexto donde el concepto de cluster y la capacidad dinamizadora de las agencias de desarrollo local pueden tener un papel protagonista como herramientas de trabajo.

### 2.3. El territorio de la CAPV desde la óptica marshalliana

El siguiente paso en esta aproximación a las agencias de desarrollo local desde la perspectiva territorial marshalliana parte de los resultados del estudio recogido en Larrea (2000), en el que se procedía a elaborar una tipología de áreas funcionales de la CAPV en función de su grado de aproximación al modelo marshalliano. Las

unidades de análisis fueron las áreas funcionales de la CAPV y para las mismas se midieron, entre otras, las dos características principales señaladas por A. Marshall: la especialización productiva y las interrelaciones entre empresas. La medición de dichas interrelaciones se hizo en términos de relaciones de compra venta entre las mismas.

El resultado se recoge en el Mapa 2. En el mismo se puede observar que había cuatro comarcas que cumplían los criterios establecidos para hablar de un modelo marshalliano, las áreas funcionales del Eibar, Duranguésado, Beasain-Zumarraga y Laguardia. Había otras dos áreas funcionales que analizadas en su conjunto no cumplían las condiciones para hablar de un sistema marshalliano, pero que presentaban subsistemas que si cumplían dichas condiciones. Esta era la situación en Zarautz-Azpeitia con el subsistema productivo del mueble de madera y en Tolosa con el del papel. Finalmente, el área funcional de Mondragón presentaba características específicas que obligaban a definir una tipología diferenciada: el nivel de especialización era considerable, pero las relaciones de compra venta entre empresas eran más débiles que en los sistemas o subsistemas anteriormente mencionados. Sin embargo, la existencia de ventajas claras en torno a la transferencia de tecnología y formación de la mano de obra obligaban a hablar de economías externas, tal y como las había definido A. Marshall.

Una superposición de los dos mapas presentados, el primero que muestra el poder de polarización de las áreas funcionales de las capitales de provincia y el segundo con las áreas funcionales con modelos marshallianos, permite constatar que a menor efecto polarizador de

la capital, mayor ha sido la fuerza con la que han emergido los modelos marshallianos. Sin que se pueda establecer relación alguna de causa efecto, el conjunto de los datos traslada una visión de las interrelaciones economía y territorio en la CAPV que puede ayudar a entender la creación y modelos actuales de las agencias de desarrollo.

#### 2.4. Génesis y modelos de agencias de desarrollo local<sup>1</sup>

Las agencias de desarrollo local empezaron a constituirse en la CAPV a finales de los años 1980 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. La perspectiva territorial aparece desde sus inicios, ya que se crean en ámbitos territoriales que, tal y como describía la escuela italiana, 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. Estas

---

<sup>1</sup> Actualmente, las agencias de desarrollo local de la CAPV son Lan-Ekintza-Bilbao, Inguralde (Barakaldo), Forlan-Ayto. Muskiz, ODLE-Ayto. Galdakao, Debegesa, Ayto. Vitoria-Gasteiz, Oarsoaldea, Ayto. Donostia-San Sebastián, Durangaldeko Behargintza, Tolosaldea Garatzen, Goieki, Urola Kostako Udal Elkartea, Iraurgi Lantzen, Uggasa, Lea-Artibai, Mancomunidad del Alto Deba y Bidasoa Activa.



agencias se constituían como herramienta de trabajo de varios municipios para la gestión en un ámbito territorial superior al municipal. Por otra se creaban agencias en las capitales de provincia y algunos municipios de tamaño considerable del territorio histórico de Bizkaia. En este caso surgieron 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 influencia polarizadora de las capitales de provincia moderada, en los que los modelos marshallianos presentados anteriormente son frecuentes. Han desarrollado un abanico de actividades más amplio con menos fondos propios y mayor dependencia inicial de fondos externos que pudieran obtener (Unión Europea, Gobierno Vasco, empresas del territorio, fundaciones etc.). 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 presentado. Por ello, se considera que la aproximación realizada en este artículo a las agencias de desarrollo es una aproximación que se ajusta más a las agencias comarcales que a las municipales, que deberían ser analizadas siguiendo otras metodologías.

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 en el territorio con más lentitud.

En cuanto al modelo de las agencias es también importante señalar la existencia de Garapen, la Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo. Existen en la actualidad 17 agencias de desarrollo, 15 de las cuales están asociadas a la misma. Estas últimas llegan al 76% de la población en Araba, al 73% en Gipuzkoa, y al 51% en Bizkaia. La asociación fue creada en 1993 viendo que, aunque cada agencia fuera autónoma y desarrollara su actividad en zonas geográficamente diferenciadas, existía la necesidad de colaborar y coordinar algunas de sus acciones. Esta red podía servir además a las agencias para integrarse a través de Garapen en otras redes nacionales e internacionales. De este modo, Garapen es más un punto de encuentro para las agencias que una estructura adicional que asume determinados servicios delegados por las agencias.

Para terminar este apartado dedicado al modelo de las agencias de desarrollo local de la CAPV cabe señalar un aspecto



to clave de cara a la argumentación presentada en el apartado siguiente, en el que se habla de tendencias en desarrollo local. Las agencias de desarrollo incluidas en Garapen están orientadas a la oferta de servicios. Esto queda reflejado en Garapen (2003), donde se afirma que la actividad de las agencias se asienta sobre tres grandes ejes, los servicios 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 o promoción del comercio. El eje de servicios de empleo incluye orientación, intermediación y formación. El de servicios de apoyo a la creación de empresas incluye sensibilización, asesoramiento y apoyo en 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.

### **3. PROCESOS DE APRENDIZAJE EMPRESARIAL Y DESARROLLO LOCAL: ELEMENTOS PARA EL DEBATE**

#### **3.1. La gestión del conocimiento como reto del desarrollo local**

El punto de partida de esta reflexión es la afirmación de que las empresas son el eje de la competitividad de un territorio y el motor de su desarrollo. Es imprescindible, por lo tanto, que las políticas orientadas al desarrollo pasen por el apoyo a las empresas.

Éstas se enfrentan hoy en día a un contexto de cambio rápido y continuo, en el que los procesos de globalización y cambios tecnológicos, culturales y demográficos requieren gran capacidad de adaptación. En este contexto se presenta el conocimiento como factor clave de competitividad. Adicionalmente, siguiendo la tendencia tan frecuentemente calificada como paradójica de que en la era de la globalización lo local ha ido adquiriendo protagonismo, se ha constatado el papel del entorno local como contexto de aprendizaje empresarial. Así, Lundvall (1992) indica que el aprendizaje es un proceso predominantemente interactivo y, por lo tanto, socialmente arraigado, que no puede ser entendido sin considerar su contexto institucional y cultural.

En esta línea, son numerosos los autores que desde una perspectiva académica coinciden con la afirmación de Morgan (1996), de que uno de los grandes retos de las políticas públicas en la era de la innovación permanente es diseñar un sistema de apoyo a las empresas que, por un lado, haga eco de las necesidades inmediatas de éstas; pero que, por el otro, estimule su capacidad de aprendizaje a largo plazo. O con la de Lundvall (1992) o Sabel (1994) de que la tarea más importante de las políticas públicas es la de crear las condiciones (tanto reglas formales y reglamentos como normas informales de confianza y reciprocidad que constituyen el capital social) para estimular la capacidad de aprendizaje autoorganizado por parte de las empresas, sus asociaciones y las agencias públicas. Según Morgan (1996) ello implica al menos dos cosas.

La primera es la delegación del poder central hacia secciones locales o regio-

nales que están en mejor posición para entablar relaciones duraderas e interactivas con las empresas y sus asociaciones. Este autor subraya que el poco pensamiento innovador que se ha presentado en el campo del desarrollo económico en los últimos años no ha provenido de los ministerios del sector central, sino de una gama de experimentos con redes locales y regionales en Europa y América del Norte. El elemento común de estos experimentos es la disposición de distintos agentes para colaborar con el objeto de alcanzar fines mutuamente beneficiosos. La mayoría de estos experimentos han sido diseñados para apoyar aglomeraciones localizadas de pyme.

La segunda implicación citada por este autor es el interés que puede tener el delegar los servicios de apoyo a las empresas a las asociaciones empresariales, debido a que cuentan con activos como el conocimiento tácito y la credibilidad política. Morgan recoge el hecho de que las PYME utilizan poco los servicios de apoyo ofrecidos por el gobierno. Señala como un factor explicativo el que la mayoría de dichos servicios estén desarrollados desde una perspectiva de oferta por parte de un sector de apoyo a las empresas que encuentra más sencillo ofrecer una gama fija de servicios que consensuarlos con las empresas locales. Frecuentemente estas agencias de apoyo carecen de las aptitudes para comprometerse en la prestación interactiva de los servicios, lo que puede agudizar el problema de credibilidad a los ojos del sector privado. Por ello, la eficacia de las políticas de apoyo a las empresas depende de la capacidad de las instituciones locales para funcionar en redes, integrando así la idea de que las empresas apren-

den, en mayor medida, de otras empresas. Esto no significa que las empresas no puedan beneficiarse de los conocimientos de otras instituciones (universidades, institutos de transferencia tecnológica u otras agencias de apoyo empresarial), pero el aprendizaje interempresarial es generalmente la forma más efectiva y creíble de apoyo a las empresas. Aceptar esto supone que el reto primordial de las políticas públicas es el de crear las condiciones bajo las cuales las empresas puedan comprometerse con mayor facilidad en este proceso interactivo de aprendizaje. Para ello son cruciales el diálogo entre empresas y las normas que fomenten la colaboración y obstaculicen el oportunismo, es decir, es crucial el capital social.

En cuanto a este último término, cabe señalar que existen en la CAPV proyectos relevantes orientados hacia su desarrollo, que parten de este concepto entendiéndolo según recoge Barandiaran (2003), como la potencialidad o capacidad de un colectivo humano para generar procesos de interacción social o institucionalización que incidan de forma positiva en el desarrollo comunitario. Este autor argumenta, siguiendo planteamientos análogos a los ya presentados, que especialmente en las sociedades industriales avanzadas y del conocimiento, el desarrollo comunitario está estrechamente vinculado al factor humano y a la generación del conocimiento. En la medida en que los distintos entornos interiorizan actitudes y valores orientados a la coordinación y cooperación, aumenta la capacidad de generar redes que, a su vez, aumentan la capacidad de respuesta de ese entorno ante las nuevas necesidades. Pero esta relación no es unidireccional, ya que la articula-

ción en redes genera procesos de asimilación de valores de cooperación.

### **3.2. El papel de las agencias de desarrollo local y otros niveles institucionales**

La argumentación presentada en torno a políticas públicas orientadas a fomentar condiciones locales de cooperación empresarial no es novedosa, y goza de notable aceptación en la literatura económica. Sin embargo, la aceptación de estas ideas más allá del discurso académico requeriría abrir ciertas líneas de debate, que en estos momentos no lo están en la CAPV.

Una de estas líneas sería la definición de la unidad territorial idónea para estos procesos locales. En relación con cierto tipo de políticas, el conjunto de la CAPV puede ser considerado un ámbito local en el que se materializan las interrelaciones entre distintos agentes económicos. Este es el caso, por ejemplo, de la Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación. Sin embargo, hay dinámicas como la formación de la mano de obra directa o la gestión del conocimiento específico de ciertos procesos productivos, que están vinculadas a unidades territoriales de menor tamaño. Entre las oficialmente delimitadas, las áreas funcionales podrían ser las que más se aproximan al enfoque marshalliano utilizado y se ha apuntado el interés de otra división, las áreas de influencia de las agencias de desarrollo local. Este debate debería abrir automáticamente otro: el de la delegación de responsabilidades en dichas secciones locales para gestionar estas condiciones de cooperación, para lo que habría que

analizar quién debe asumir la función de crear las condiciones para estimular el aprendizaje autoorganizado a nivel local o si existen instituciones a nivel local capaces de asumir estas responsabilidades. Ello debería llevar a plantearse el papel de las agencias de desarrollo local; pero este debate, tal y como se recogerá en los retos planteados en el cuarto apartado de este artículo, está pendiente.

Sin embargo, las agencias de desarrollo local pueden jugar un papel importante para superar las carencias que la OCDE (2001) achaca a los gobiernos regionales, entre los que incluye el de la CAPV, en cuanto a su coordinación hacia abajo con los gobiernos locales y socios que pueden apoyar el desarrollo económico y social de la región. La OCDE considera que esta colaboración debería impulsarse para adecuar las políticas regionales a las necesidades locales.

Esta visión ha sido desarrollada por autores más cercanos como Costa (1996), que recomienda el fortalecimiento del papel del agente local, el cual podría ser representado por una administración local, un centro de formación o una agencia local que una los esfuerzos de varios agentes locales y que actúe como promotor de la industria local. Costa subraya que este agente debería contar con el apoyo de la administración central y que las agencias locales de competencia microterritorial, coordinadas mediante un programa donde objetivos y estrategias se definan a mediano y largo plazo, podrían constituir la estructura institucional adecuada para desarrollar y cooperar en proyectos de investigación y desarrollo, llevar a cabo transferencias de tecnología, entrenar a la mano de obra de acuerdo con necesidades específicas de la activi-

dad dominante en el sistema local y, al mismo tiempo, aplicar acciones horizontales de naturaleza general.

Cabe cerrar este apartado recordando que, aunque el apoyo de niveles institucionales superiores es imprescindible, tal y como señala Brusco (1996), el apoyo a los sistemas productivos locales debe provenir sobre todo del nivel local. El desarrollo local no se asemeja a un proyecto de ingeniería, por lo que una agencia de desarrollo no puede diseñarse como se diseña una planta laminadora de acero. Debe comenzar con capacidad de escuchar y la voluntad de buscar lo que realmente funcione, comprendiendo cuáles son las fuerzas involucradas y cómo dichas fuerzas moldean el proceso de desarrollo. Es por ello que un proyecto de esta clase debe ser diseñado a nivel local, debiendo ser lo suficientemente flexible para ser modificado con el paso del tiempo.

### **3.3. Una mirada crítica a las nuevas tendencias**

Aun siendo numerosos los autores que apoyan la línea argumental presentada, es preciso introducir en este apartado algunos elementos críticos y es el propio Sabel (1996) quien los presenta. Enmarca las tendencias indicadas hasta el momento dentro de los cambios producidos en los últimos años para pasar de una política nacional diseñada para estimular el crecimiento a través de la regulación de los niveles agregados de demanda, hacia políticas regionales diseñadas para apoyar a los agentes económicos en la adopción de formas flexibles de organización. Califica estos cambios como de

profundos pero poco concluyentes y señala que, aunque existe un sentimiento generalizado de que la intervención del estado en la economía sólo puede ser efectiva si está guiada y coordinada a través del conocimiento local, los éxitos obtenidos en este campo han probado ser inesperadamente vulnerables a la turbulencia económica. Ante ello, según este autor los observadores académicos y políticos y los administradores responsables de la política económica fluctúan entre quienes celebran lo novedoso del fenómeno y quienes llegan a la decepcionante conclusión de que la turbulencia de nuestros tiempos no admite ni conclusiones generales ni remedios públicos efectivos. A pesar de ello, apoya la idea de que las posibilidades de fomentar el crecimiento a través de medios macroeconómicos tradicionales son limitadas y que los conocimientos a nivel local pueden, en efecto, jugar un papel en el ajuste estructural necesario para el crecimiento económico.

En cuanto al papel de las autoridades públicas, indica que en este contexto pueden marcar una diferencia significativa y subraya que deberían posibilitar a los agentes económicos aprender de las experiencias locales comunes y evaluar el significado de eventos externos para sus propios propósitos. En este sentido, la mayoría de las agencias de apoyo a las empresas han fracasado porque suponían que sus interlocutores eran empresas que funcionaban correctamente. La tarea de las instituciones, bajo dicho supuesto, residía en proveer factores de producción. Sin embargo, cuando se cuestionó la organización misma de las empresas y su capacidad para utilizar eficientemente los factores de producción

disponibles, las instituciones regionales establecidas se encontraron imposibilitadas para actuar.

De este modo, la Comunidad Europea se encuentra en la situación paradójica de adoptar la regionalización de la política a nivel comunitario, aun cuando las regiones líderes se encuentran organizando el debate acerca de las diferencias, por no decir crisis, de sus propias políticas regionales. El autor propone como vía de trabajo el experimentalismo regional, en el que para superar errores anteriores las empresas y las instituciones no pueden dar por hecho la existencia de la eficacia de ninguna de sus organizaciones internas ni de sus relaciones con otros organismos. La tarea central en esta vía de trabajo es ayudar a los agentes económicos regionales a dominar las nuevas disciplinas de la coordinación descentralizada.

#### **4. RETOS EN TORNO A LA DINAMIZACIÓN DE CLUSTERS Y REDES TERRITORIALES EN LA CAPV**

##### **4.1. Un caso para la reflexión**

En los siguientes párrafos se plantean algunos retos a los que tanto las agencias de desarrollo local como otros niveles institucionales que apuesten por dar el salto de una filosofía de oferta de servicios a la filosofía de redes de cooperación deberán responder. Las reflexiones en torno a estos retos han surgido a raíz de una experiencia concreta, la de Ezagutza Gunea y el caso se utiliza como apoyo a la hora de presentarlas. Sin embargo, el objetivo no es tanto analizar un caso en concreto como ir planteando al-

gunas cuestiones consideradas relevantes, bien en el debate actual sobre los cluster, bien en la capacidad actual de la CAPV para responder a los retos planteados.

Como introducción a dichas reflexiones se procede a presentar brevemente esta experiencia. Ezagutza Gunea es un foro para la gestión de la formación y el conocimiento 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 formativos y de investigación locales.

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. Es este consejo el que analiza las propuestas que surgen en los distintos grupos de trabajo y toma las decisiones.

El funcionamiento operativo se basa en tres «gunes» o grupos de trabajo liderados cada uno de ellos por las empresas, los ayuntamientos y los centros de formación. Cada uno de los gunes tiene objetivos específicos y se responsabiliza de definir y ejecutar proyectos orientados a la mejora de la capacitación de las personas y 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. Adicionalmente, hay perso-

nal técnico que participa en todos los guñes y tiene entre sus objetivos transmitir el conocimiento generado en cada uno de ellos al resto. Cabe señalar, tal y como se desarrollará posteriormente, que el guñe formado por las empresas es el resultado de la coordinación de grupos de trabajo sectoriales.

Ezagutza Guñea hace especial énfasis en el fortalecimiento de las relaciones interpersonales en la comarca, de forma que la participación en los guñes es nominal y son siempre las mismas personas las 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. De este modo se teje una red de interconexiones personales en la que participan sobre todo concejales de educación y cultura de los ayuntamientos, responsables de recursos humanos y en algún caso de producción de las empresas y directores de los centros formativos.

Esta estructura aparentemente simple es el resultado de asumir, tal y como señalaban Lundvall (1992) o Sabel (1994), 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 estructura, a su vez no siempre fácil de asimilar por su orientación a activos intangibles, se intenta pasar, tal y como recomendaba Morgan (1996), 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 las nuevas tendencias en gestión empresarial y desarrollo local puedan ser asimiladas en la comarca.

Cuatro de los retos con los que esta experiencia se encuentran actualmente, y que son retos no sólo de Ezagutza Guñea, sino de otras agencias o niveles institucionales que tengan inquietud por desarrollar esta filosofía son los siguientes:

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

—Detectar los elementos cohesionadores que cimenten 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 clusters y redes locales.

#### 1.8.1. *Primer reto: identificar las redes o cluster actuales o potenciales en cada área local*

Si el salto de una política de apoyo a las empresas basada en la oferta de servicios a una política orientada a generar las condiciones idóneas para la cooperación interempresarial se asume más allá del discurso académico y político, el primero de los retos no sólo de las agencias de desarrollo, sino de cualquier agente implicado en la definición de políticas que inciden en el ámbito local, es el de

diagnosticar la situación actual. Es necesario conocer las condiciones locales actuales para la cooperación interempresarial si se quieren definir políticas tanto municipales como de otro nivel orientadas a mejorar dichas condiciones.

Como ya se ha señalado, el conjunto de la CAPV es un ámbito geográfico suficientemente reducido para que muchos de los estudios de desarrollo regional puedan aplicarse al mismo. Y aunque el desarrollo regional no sea una disciplina que haya recibido mucha atención en este territorio, hay políticas, proyectos y estudios que cubren este ámbito, algunos de los cuales pueden verse en este volumen. Sin embargo, existe un vacío considerable en torno al estudio de unidades territoriales inferiores como las comarcas, que siguiendo argumentaciones presentadas anteriormente pueden ser críticas para ciertos tipos de redes de cooperación. Este es un ámbito en el que la colaboración entre universidades y agencias de desarrollo local podría dar resultados interesantes.

Análogamente, y aunque Eustat publica datos por comarcas y municipios, el alto nivel de agregación de los datos referentes a la actividad económica dificulta la realización de estudios por esta vía, por lo que normalmente los estudios realizados son específicos de comarcas individuales y realizados por agentes comarcales a partir de datos obtenidos directamente.

Una vez planteado el reto, en los siguientes párrafos se plantean algunas reflexiones realizadas en el proceso de diagnóstico realizado en torno a Ezagutza Gunea y que podrían enriquecer otros procesos de diagnóstico análogos.

Cuando en apartados anteriores se ha planteado la necesidad de dinamización de redes locales que faciliten procesos de aprendizaje autoorganizado de las empresas, se ha hecho sobre planteamientos genéricos por los cuales dichas redes podrían parecer útiles para cualquier comarca de la CAPV. Sin embargo, las diferencias entre comarcas presentadas en los primeros apartados del artículo hacen pensar que ni las redes, ni los procesos de dinamización de las mismas pueden ser iguales en todo el territorio. Es más, si se asume que los factores socio-culturales, además de los económicos, inciden en estos procesos, se podría incluso anticipar que lo lógico sería que fueran distintas en todas ellas.

A pesar de ello, puede haber pautas o herramientas de análisis que faciliten a los agentes locales, y especialmente a las agencias de desarrollo, analizar cuál es el tipo de red que más potencial puede tener en su territorio, si es que se considera que hay vías de mejora por este camino. A continuación se presenta la interpretación que se ha hecho de algunos conceptos desarrollados en la literatura sobre cluster y que han ayudado a entender la realidad comarcal en el caso de Ezagutza Gunea.

Actualmente, uno de los conceptos que permite analizar la realidad comarcal es el de cluster. Las definiciones de cluster son variadas e inciden en aspectos muy distintos. El concepto asumido por Ezagutza Gunea es el basado en las aportaciones de Marshall anteriormente planteadas, según las cuáles ya se ha indicado que se puede hablar de un cluster en la comarca, el ligado al proceso productivo de muebles de madera.



Este cluster, que cuenta con aproximadamente 1.500 empleos directos (40% de los de la comarca) está constituido tanto por empresas auxiliares como por empresas con un producto final. Existe en la comarca un centro formativo con ciclos orientados al sector, el único con una orientación a la fabricación industrial de muebles de madera en la provincia. El único centro tecnológico con una orientación al menos inicialmente específica al sector está en la comarca, la asociación de empresas de mueble de madera de la CAPV está localizada en la misma y los ayuntamientos crearon y mantienen una fundación cuyo objetivo es el de fomentar procesos de formación orientados a las empresas del sector en la comarca.

La clasificación de este entramado como cluster desde la perspectiva marshalliana está basada en la especialización sectorial y las interrelaciones empresariales, pero podría considerarse también como tal desde la óptica de la OCDE, que indica que los cluster son redes de producción de empresas fuertemente interdependientes (incluyendo proveedores especializados), agentes generadores de conocimiento (universidades, institutos de investigación, empresas de ingeniería), instituciones puente (brokers, consultores) y clientes, vinculados en una cadena de producción de valor añadido.

El sentido de pertenencia de las empresas de este grupo a un proceso productivo es superior al del resto de sectores de la comarca y es a su vez un grupo claramente identificado como tal por el resto de la comunidad. Se podría hablar de la existencia de la atmósfera industrial mencionada por Alfred Marshall, al indicar que algunas actividades productivas

podían respirarse en el aire en ciertas áreas geográficas.

Hay otro concepto ya presentado que permite profundizar en el estudio de este proceso productivo en la comarca y el potencial de las redes en la misma: el capital social. Este concepto permite hablar del cluster del mueble de madera como un cluster en el que las empresas no están aprovechando al máximo las potenciales ventajas de formar parte del mismo por la existencia de un capital social parcialmente deteriorado. Experiencias de cooperación pasadas que no dieron el fruto esperado y relaciones que han ido perdiendo contenido con el paso del tiempo hacen que actualmente el valor añadido de las interacciones en la comarca sea inferior al que cabría esperar y que algunos de los nuevos proyectos de cooperación que se están implantando deban superar dificultades añadidas por la reticencia de algunos agentes implicados. Este análisis ha permitido que actualmente se esté estudiando un proyecto orientado específicamente a analizar el capital social existente en este cluster e intentar definir acciones de mejora del mismo.

Siguiendo con el diagnóstico, el concepto de cluster no permite analizar la realidad del resto de los sectores productivos con peso en la comarca, como son el de siderurgia, maquinaria y calderería. Sin embargo, la apuesta política realizada por los ayuntamientos con Ezagutza Guenea no sigue un criterio selectivo de apoyo sólo a las redes que en estos momentos estén más claramente configuradas, sino que tiene un planteamiento horizontal de apoyo a todos los sectores con un número significativo de empleos en la comarca. Para ello se ha creado una red

que incorpora empresas de los cuatro principales sectores de la comarca que, como se analizará posteriormente, funciona como una única red para ciertos procesos de aprendizaje, pero activa exclusivamente grupos de trabajo sectoriales para temas que se considera que hay que abordar a este nivel. Ello conlleva que se pueda hablar de una red que, en cuanto a las empresas, está constituida por cuatro subredes con capacidad de funcionamiento autónomo aunque coordinado. ¿Cuál puede ser un concepto que permita analizar los beneficios potenciales de estas redes, una de las cuales coincide parcialmente con el cluster anteriormente analizado?

Se propone utilizar el de red espacial horizontal. Se ha elegido el concepto de red porque, según Rosenfeld (1996), las redes son grupos con relaciones formales, en los que para participar una empresa debe pasar un proceso de adhesión, mientras que en el caso de los cluster considera que una empresa es parte de uno de forma natural, sin que haya un proceso específico de incorporación al mismo. Esta diferenciación permite sentar unas bases para dar un tratamiento diferenciado al proceso productivo de la madera del Urola Medio y al resto de los sectores. Por otra parte, se han denominado redes espaciales porque lo que tienen en común las empresas que forman parte de la red es el territorio compartido, entendiendo por territorio la variable económica definida por G. Becattini. Finalmente son horizontales, porque en este caso las interrelaciones no incorporan necesariamente varios niveles de la cadena de valor, sino que son empresas pertenecientes al mismo sector productivo con ciertas necesidades e intereses en co-

mún. Por lo tanto, adicionalmente al cluster que ya existía en la comarca, las políticas municipales a través de la creación de Ezagutza Gunea han generado cuatro redes espaciales horizontales, integradas a su vez en una única red de colaboración.

#### 1.8.2. *Segundo reto: detectar los elementos cohesionadores que consoliden las redes de cooperación locales*

Una vez realizado el diagnóstico y detectados los cluster o redes existentes o potenciales en el territorio, cabe plantearse cuáles son las acciones a emprender para dinamizarlos y generar realmente ese entorno propicio para la cooperación entre empresas. Desde la política de apoyo a estas redes, el objetivo no es dictar los contenidos de los proyectos que vayan a realizarse en colaboración: dichos contenidos deben surgir de la interacción entre los agentes de la red. El objetivo desde las políticas de apoyo debe ser detectar cuáles son los elementos que cohesionan a los miembros de la red y mejorar dichos elementos para generar procesos de creación de capital social.

Retomando el hilo argumental del apartado anterior, este papel dinamizador cambia según el tipo de red del que se esté hablando. Esto se ha visto reflejado en el caso de Ezagutza Gunea en las diferencias entre la red de mueble de madera, soportada en un cluster y el resto de redes. En el caso del cluster, el elemento cohesionador principal es el propio proceso productivo, existe un sentimiento de pertenencia al sector fuerte y, aun contando con la necesidad de mejora del capital social anteriormente mencionada, las acciones impulsadas desde el foro se

van vertebrando con más facilidad. De alguna forma la existencia previa del cluster hace que la red espacial horizontal genere dinámicas propias con un esfuerzo mínimo de dinamización. En el caso del resto de las redes espaciales horizontales, es más difícil que se generen dichas dinámicas por parte de las empresas de forma espontánea y las organizaciones locales deben asumir el papel generador de una conciencia de grupo que permita cimentar las relaciones de colaboración.

Ello plantea, en estos casos de ausencia de relaciones mediante el proceso productivo, la necesidad de buscar alguna otra forma de interconexión entre las empresas que sea significativa y permita asentar dinámicas de colaboración a largo plazo. Es decir, es necesario otro elemento cohesionador. La hipótesis con la que se trabaja en Ezagutza Gunea es que el territorio compartido —con lo que significa de cultura, mercado de mano de obra, usos y costumbres comunes— puede jugar este papel que permita que, incluso en los casos de ausencia de interconexión por proceso productivo, puedan surgir dinámicas de aprendizaje conjunto.

### 1.8.3. *Tercer reto: incorporación del sector privado a los procesos de decisión comarcales*

Aunque en las definiciones de cluster y redes presentadas en esta segunda parte del artículo en torno a la experiencia de Ezagutza Gunea se ha hecho énfasis en las relaciones entre empresas, la participación de las instituciones públicas en estas redes está comúnmente aceptada. Por ello, estas redes se convierten en un ámbito donde potencial-

mente puede concretarse la colaboración público privada que actualmente requiere el desarrollo local.

Cabe señalar que las agencias de desarrollo que se han catalogado como comarcales y que estaban localizadas mayoritariamente en Gipuzkoa, al gestionar proyectos correspondientes a una red de municipios, generan de partida un nuevo ámbito de decisión supramunicipal. Aspecto que no está presente en el caso de las agencias municipales al enmarcar sus decisiones dentro del ámbito del ayuntamiento correspondiente. Este nuevo ámbito de decisión territorial puede ser el idóneo para tomar las decisiones en torno al territorio entendido como recurso económico, tal y como se ha presentado en palabras de G. Becattini. Sin embargo, tiene de partida un sesgo muy importante hacia las administraciones municipales y, aunque éstas tengan en cuenta las necesidades de otros agentes económicos y sociales al tomar decisiones, los mismos no participan activamente en el proceso de decisión.

Lo que se está experimentando en Ezagutza Gunea es incorporar a este ámbito territorial de decisión otros agentes, además de las administraciones municipales, que se consideran relevantes para el desarrollo de la comarca, como son principalmente las empresas y los centros de formación. Además se espera que se vayan incorporando paulatinamente un centro tecnológico y otras fundaciones vinculadas al tejido industrial.

El reto consiste ahora en consolidar este nuevo ámbito de decisión, vinculado al cluster o red, que en el caso de Ezagutza Gunea ha permitido orientar políticas municipales de desarrollo local.

#### 1.8.4. *Cuarto reto: encaje institucional de las políticas de apoyo a clusters y redes locales*

Finalmente, el cuarto reto hace referencia al alcance e impacto de las políticas públicas en el cluster o red. Es necesario señalar que la reflexión se ha restringido al ámbito de la CAPV y sus instituciones.

El punto de partida es la necesidad de plantear una serie de aspectos que, según Sesé (2001), podrían ser generadores de reflexión y debate. Por una parte, no se dispone actualmente, y el autor lo considera necesario, un análisis comparativo en torno a las diversas administraciones que desarrollan su labor en el campo de actuación de las agencias de desarrollo local en función de la gestión, costo y resultados obtenidos. Por otra parte, las agencias requieren un reconocimiento de otras instituciones basado en la cooperación y especialmente la concertación.

Llegados a este punto, es inevitable la comparación de este tipo de redes loca-

les, con los cluster definidos por el Departamento de Industria del Gobierno Vasco. Dicha comparación ha sido desarrollada en el ámbito de la línea de trabajo de la Universidad de Deusto presentada en la introducción. Cabe señalar que lo que se ha comparado no son directamente los cluster de uno y otro tipo, sino las estructuras institucionales que soportan cada tipo de red.

La política de cluster del Gobierno Vasco se analiza en profundidad en otro artículo de este volumen, por lo que no se considera necesario profundizar en la columna correspondiente a la misma. La interpretación que se hace de las agencias de desarrollo local desde la óptica de A. Marshall y la escuela italiana ha sido también presentada en apartados anteriores. Por ello, de la comparación realizada cabe destacar, en primer lugar, la complementariedad en su orientación; y, por otro lado, las diferencias existentes en su modo de creación: de arriba abajo en el caso de la política de cluster del gobierno vasco, y

POLÍTICA DE CLUSTER DEL GV	AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL
1. Iniciada en 1990	1. La primera agencia creada en 1985
2. Basada en la perspectiva de cluster de M. Porter	2. Enmarcada en la perspectiva territorial de cluster de G. Becattini
3. Orientada en gran medida a apoyar procesos de internacionalización y transferencia de tecnología	3. Orientadas en gran medida al mercado de trabajo local y la formación de la mano de obra
4. Principalmente de arriba abajo	4. Principalmente de abajo a arriba
5. Apoyada por el Gobierno Vasco	5. Apoyada por los ayuntamientos y en algunos momentos por las Diputaciones Forales

de abajo arriba en el caso de las agencias. El último punto, el de las instituciones que soportan cada una de estas realidades, es el que se desarrolla a continuación.

Tal y como señalan Sugden, Wei y Wilson (2003), la incidencia de las políticas públicas en el cluster es determinante y lo es sin duda para redes locales del tipo de Ezagutza Gunea. Aunque los ayuntamientos tomen la iniciativa en la generación de este tipo de redes, los proyectos que se plantean se enmarcan inevitablemente dentro de ámbitos competenciales de nivel superior, sobre todo del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales. Llegados a este punto, se plantea como primer problema la identificación de interlocutores, ya que al ser foros en que se integran tanto empresas como centros formativos y ayuntamientos, se superan ámbitos competenciales exclusivos de un único departamento en estas instituciones. El segundo problema es que, aun presentando a cada departamento la parte del proyecto que entra dentro de sus competencias, el hecho de que el proyecto tenga un enfoque local añade dificultades frente a otro tipo de iniciativas más horizontales.

Sin embargo, si se acepta que hay dinámicas como la formación de la mano de obra directa o el aprendizaje interempresarial que tienen un componente local importante y teniendo en cuenta que las competencias en los ámbitos de industria, empleo o educación están en niveles institucionales superiores a los gobiernos municipales, se debe abrir el debate sobre cómo estas instituciones de nivel superior están integrando la variable local en sus políticas. Esta visión integradora podría suplir el efecto de la delegación del poder central hacia secciones locales o regionales que señalaba Morgan (1996) para en-

tablar relaciones duraderas e interactivas con las empresas y sus asociaciones.

Por otra parte, no existen programas o políticas específicas de apoyo a estas redes, lo que plantea dificultades de cara a la puesta en marcha de sus proyectos. Sin embargo y paradójicamente, teniendo en cuenta las tendencias actuales que se han analizado en apartados anteriores en relación con el papel de las administraciones públicas, este tipo de entes tienen un efecto vertebrador y multiplicador importante para las políticas puestas en marcha desde estas instancias. Experiencias como Ezagutza Gunea pueden facilitar esta vertebración, de modo que las empresas y otras instituciones que actúan a nivel local estén organizadas en redes y para llegar al conjunto sea suficiente con contactar uno de los nodos de la red.

En cuanto al poder multiplicador de las políticas de las instituciones públicas, el hecho de que exista a nivel local una red de agentes con un número significativo de proyectos de cooperación hace que la zona se convierta en un caldo de cultivo en el que las políticas impulsadas por las instituciones tienen un potencial mayor de éxito.

Por todo ello, no cabe más que presentar la integración institucional de este tipo de redes como una asignatura pendiente, de la que sin duda dependerá en gran medida su desarrollo.

## **5. RESUMEN Y CONCLUSIONES**

La idea de partida del artículo es que hay diversas visiones de lo que es un cluster, y, aunque en la CAPV ha prevalecido la visión de M. Porter, hay otras perspecti-

vas desde las que se puede trabajar este concepto. Concretamente, en el artículo se han tomado como referencia los trabajos realizados por la escuela italiana siguiendo el camino iniciado por A. Marshall y se ha realizado una aproximación a la situación de la CAPV desde esta perspectiva.

Ello ha permitido focalizar la atención en las agencias de desarrollo local, que según la hipótesis de trabajo del artículo se adaptan a las características del territorio definidas desde la perspectiva marshalliana y pueden jugar un papel importante en la dinamización de los cluster entendidos desde esta perspectiva.

Para entender mejor los retos a los que se enfrentan estas agencias de desarrollo, se han presentado una argumentación que vincula el desarrollo local a la competitividad de las empresas y ésta a su capacidad de aprendizaje. Asumiendo que el ámbito local es el idóneo para ciertos procesos de aprendizaje autoorganizado de las empresas se ha definido el papel de las administraciones públicas como generadoras de condiciones para que puedan surgir y desarrollarse redes de colaboración entre agentes locales.

Establecido este papel que deben jugar las instituciones públicas, se ha anali-

zado una experiencia concreta, la de Ezagutza Gunea, que, clasificada como experimento de aprendizaje interactivo, ha servido para presentar cuatro de los retos con los que actualmente se encuentran este tipo de redes locales.

Como conclusión general, se puede señalar que hay una reflexión pendiente que debe involucrar en la CAPV a todos los niveles institucionales desde el Gobierno Vasco a los ayuntamientos: cómo optimizar las herramientas de trabajo de las que se dispone actualmente con el objeto de ofrecer a las empresas la respuesta que están requiriendo para competir en la sociedad del conocimiento.

No existen fórmulas o recetas válidas para todos los casos, pero así como K. Morgan planteaba la necesidad del funcionamiento en redes de las instituciones locales ante la imposibilidad de que un único organismo tuviera todos los conocimientos necesarios para ofrecer a las empresas lo que realmente necesitaban, podría plantearse la posibilidad de generar redes interinstitucionales ante la imposibilidad de que cada institución pública tenga por su cuenta el conocimiento y las competencias necesarias para optimizar sus políticas a nivel local.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARANDIARÁN, X. (2003): «Capital Social y Desarrollo Comunitario» en *Mundaiz*, núm. 65.
- BECATTINI, G. (1978): «The Development of Light Industry in Tuscany: An Interpretation» *Economic Notes*, pág. 2-3.
- BECATTINI, G. (1979): «Dal settore Industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale». *Rivista di Economia e Politica Industriale*, Anno V, n.º 1.
- BECATTINI, G. (1990): «The Marshallian Industrial District as a Socio-economic Notion» en PYKE, G.; BECATTINI, G. y SENGENBERGER, W. (Eds.), *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy*, International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- BECATTINI, G. (1991): «Italian Industrial Districts: Problems and Perspectives», *International Studies of Management and Organization*, vol. 21.
- BECATTINI, G. y RULLANI, E. (1996): «Sistemas Productivos Locales y Mercado Global», *Información Comercial Española*, n.º 754.
- BELLANDI, M. (1995): «Economie di Scala e Organizzazione Industriale». Franco Angeli, Milano.
- BRUSCO, S. (1990): «The Idea of the Industrial District: It's Genesis» en PYKE F.; BECATTINI G. y SENGENBERGER (Eds.), *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy*. International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- BRUSCO, S. (1996): «Confianza, Capital Social y Desarrollo Local: Algunas Lecciones Surgidas de la Experiencia en los Distritos Italianos», en OCDE, *Redes de Empresas y Desarrollo local*. OCDE, París.
- COSTA, M.T. (1996): «Organización Industrial de Sistemas Locales de PYME», en OCDE, *Redes de Empresas y Desarrollo Local*, OCDE, París.
- DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (2003): *Proceso de reflexión estratégica Gipuzkoa 2020. Dossier actividades 2002*. Diputación Foral de Gipuzkoa, San Sebastián.
- GARAPEN (2003): *Garapen 10: Asociación Vasca de Agencias de Desarrollo*. Documento editado para la celebración del 10.º aniversario de Garapen, Bilbao.
- LARREA, M. (2000): *Sistemas Productivos Locales en la C.A. del País Vasco*. Gobierno Vasco, Victoria-Gasteiz.
- LUNDEVALL, B.A. (1992): *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter, Londres.
- MAILLAT, D. (1996): «Sistemas Productivos Regionales y entornos innovadores», en OCDE, *Redes de Empresas y Desarrollo Local*, OCDE, París.
- MARSHALL, A. (1963): *Principios de Economía*. Aguilar, Madrid.
- MORGAN, K. (1996): «El Aprendizaje Mediante la Interacción: Redes Interempresariales y Apoyo Empresarial» en OCDE, *Redes de Empresas y Desarrollo Local*, OCDE, París.
- NAVARRO, M. (2001): «El análisis y la política de clusters». Documento de trabajo n.º 28, del IAI (Instituto de Análisis Industrial y Financiero) de la Universidad Complutense de Madrid.
- OCDE (2001): *Devolution and Globalisation. Implications for Local Decision Makers*. OCDE, París.
- OTTATI, G. DEI (1991): «The Economic Bases of Diffuse Industrialization», *International Studies of Management and Organization*, Vol. 21.
- PIORE M.J. y SABEL, C.F. (1984): *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, Nueva York.
- PORTER, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press, Nueva York.
- PORTER, M. (1998): «Clusters and the New Economics of Competition», *Harvard Business Review*, vol. 76.
- PORTER, M. (2000): «Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy». *Economic Development Quarterly*, vol. 14.
- SABEL, C. (1992): «Studied Trust: Building New Forms fo Cooperation in a Volatile Economy» en *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, F. Pyke y W. Sengenberger, editors, International Institute of Labour Studies, Ginebra.
- SABEL, C. (1994): «Learning by monitoring: The Institutions of Economic Development» en *The Handbook of Economic Sociology*, N. Smelser y R. Swedberg, editors, Sage, Nueva York.
- SABEL, C. (1996): «El Aprendizaje a través del Monitoreo: los Dilemas de la Política Económica Regional en Europa», en OCDE, *Redes de Empresas y Desarrollo Local*, OCDE, París.
- SESÉ, E. (2001): «El Progreso Local en una Economía Global». Presentado en el *II Congreso sobre Desarrollo Local*. Bilbao.
- SUGDEN, R; WEI, P. y WILSON, J.R. (2003): «Clusters, Governance and the Development of Local Economies: a Methodology for Case Studies». Documento de trabajo presentado en el Worskshop on Spatial Networks and Clusters, Reus.