

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «Clusters y política de Clusters»

(2008/C 257/12)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- solicita que la Comisión Europea prepare un programa marco que facilite la cooperación y la interconexión entre todas las administraciones implicadas y que establezca las líneas directrices para el establecimiento de *clusters* y su interconexión así como la transnacionalidad de los mismos. La cooperación entre *clusters* se ve como un medio prometedor para fortalecer la capacidad de innovación en Europa y para atraer la atención mundial de inversores e innovadores, es por esta razón por la que la cooperación transnacional de las organizaciones de *clusters* no debe circunscribirse únicamente al ámbito europeo, sino al mundial, de modo que el objetivo final sea la formación de lo que se denominaría «clusters a nivel mundial»;
- considera que hace falta un marco estratégico global que integre las visiones de los distintos agentes involucrados: administraciones públicas, universidades, centros de investigación y empresas, que permita afrontar de manera coordinada los tres procesos anteriormente descritos:
 - crear las condiciones que posibiliten la creación de *clusters* y permitan impulsar su desarrollo;
 - favorecer la implementación de las iniciativas propuestas por los *clusters*;
 - conseguir la interconexión de *clusters*, tanto a nivel nacional como transnacional, con fines de intercambio de experiencias y de cooperación.
- En este sentido, propone como primer paso para el desarrollo del marco estratégico la creación de un grupo de expertos de alto nivel, que estudie la cuestión y marque una línea de integración y armonización de criterios al Consejo y a la Comisión.

Ponente: Sr. GONZÁLEZ TEROL (ES/PPE), Director General de Asuntos Europeos, Comunidad Autónoma de Madrid

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

considerando que el Consejo de Política de la Competencia celebrado el 4 de diciembre de 2006 ha identificado los *clusters* como una de las nueve acciones prioritarias para fortalecer la innovación europea;

considerando que ha sido consultado por la Presidencia eslovena para que elabore un dictamen antes de que concluya el presente semestre, de manera que su opinión pueda ser tenida en cuenta en la elaboración de la Comunicación que la Comisión Europea está preparando sobre la política de *clusters* (julio de 2008);

considerando las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 13 y 14 de marzo de 2008, según las cuales deberían, por una parte, coordinarse mejor los esfuerzos orientados a mejorar las condiciones marco para la innovación, incluso mediante la mejora de los vínculos entre la ciencia y la industria y los *clusters* de innovación de nivel mundial, así como el desarrollo de *clusters* y redes regionales; y por otra, facilitar una mayor participación de las PYME innovadoras en los *clusters* de empresas y en la contratación pública.

Consideraciones generales

1. invita a la próxima Presidencia francesa a que continúe fomentando las ponencias y los estudios sobre *clusters*, así como los debates políticos, y a que explore nuevas acciones que puedan desarrollarse en el marco de la estrategia sobre la política de *clusters* que prepara la Comisión;

2. entiende por *cluster* una concentración geográfica de compañías especializadas en un sector, interconectadas con proveedores específicos, y con otras empresas de industrias interrelacionadas, que compiten pero también cooperan. Este sector consta de varios ramos, que son un cruce de disciplinas y actividades diferentes. De hecho, los *clusters* alcanzan su máximo desarrollo cuando son capaces de aprovechar el potencial de la interdependencia para apostar por negocios complementarios, generando sinergias que devienen en un crecimiento conjunto del sector, del que todos los participantes en el *cluster* se benefician. Así, se llama «coopetición» a la estrategia empresarial que se encuentra a caballo entre la cooperación y la competencia, que es propia de los *clusters* y generadora de los máximos niveles de competitividad. En relación con los miembros del *cluster*, debe existir una confianza mutua y tienen que compartir unos mismos objetivos y prioridades, de forma que puedan alcanzar una total coordinación en un contexto múltiple de diferentes niveles;

3. reconoce que la Unión es débil en la transformación de ideas en nuevos productos y servicios, y que es necesario adoptar nuevas políticas públicas que faciliten la interconexión de los distintos agentes sociales implicados en la creación, transmisión y aplicación del conocimiento. En definitiva, es necesario el desarrollo de nuevas vías de relación entre administraciones públicas, universidades, centros de investigación y empresas;

4. considera que la inversión en I+D es necesaria pero no ha sido suficiente hasta ahora. Para potenciar la innovación en Europa, hay que unir esfuerzos y dirigir específicamente la inversión en investigación hacia áreas estratégicas;

5. resalta que la mera concentración territorial de empresas no garantiza el desarrollo de *clusters* ni, en definitiva, de economías de red, sinergias y mejoras en la competitividad. Se necesita alcanzar una masa crítica, una cantidad suficiente de producción por debajo de la cual no se puede hablar de *clusters*. Asimismo, es necesario prestar atención a los aspectos cualitativos y a las condiciones externas, en particular la confianza mutua y la sólida relación entre las empresas para llevar a cabo una acción conjunta y sostenible.

6. considera que los datos estadísticos no son suficientes para la medición de estos dos aspectos y sugiere que el Observatorio europeo de *clusters* elabore un estudio que examine cuándo se dan las condiciones necesarias para tomar en consideración estos dos aspectos que determinan la existencia de un *cluster*, y ofrece su ayuda, aprovechando su experiencia y su cercanía a las regiones;

7. está de acuerdo en que los *clusters* son importantes motores y conductores de la innovación, contribuyen a la competitividad y desarrollo sostenible de la industria y los servicios, y potencian el desarrollo económico de las regiones mediante la creación de riqueza y de empleos, por lo que también contribuyen a la cohesión territorial, objetivo que ha sido incluido entre los fines de la Unión en el Tratado de Lisboa;

8. considera que, en muchos casos, es necesaria la participación de las autoridades públicas y entidades privadas en el estímulo a los *clusters* y en el apoyo al mantenimiento de los mismos en la vanguardia de sus sectores;

9. señala que también el sector público puede desempeñar por diversos medios un papel significativo a la hora de abordar los desafíos que afrontan las iniciativas para crear *clusters*:

— prestando asistencia en la fijación de objetivos y la supervisión del rendimiento;

- facilitando el proceso de iniciativa a medida que se desarrolla y madura (según lo que se expone en el siguiente punto);
- integrando las iniciativas de *cluster* en un programa de políticas más amplio.

10. considera igualmente que el papel del sector público debe ser crear las condiciones de entorno necesarias para el desarrollo de los *clusters*, tales como:

- garantizar la existencia de un capital humano altamente cualificado;
- facilitar los trámites administrativos para la creación y desarrollo del *cluster*;
- favorecer la creación de centros de información y centros integrales de servicios;
- apoyar la colaboración entre las instituciones educativas y los *clusters*, especialmente a través de la creación de centros conjuntos para la formación especializada. Sería conveniente que cada estado miembro contara, al menos, con un centro de estudios de formación especializada en *clusters*;
- garantizar la disponibilidad de instrumentos financieros adecuados que puedan cubrir las necesidades del *cluster*, así como la relación entre los emprendedores, centros de innovación, inversores y fuentes de financiación;
- facilitar vías de coordinación dentro del propio *cluster*, y, con otros *clusters* situados en el exterior, así como de relación de éstos con las administraciones públicas;
- promover el desarrollo de oportunidades de los *clusters* en el exterior, así como la promoción de su actividad en el ámbito internacional y la formación de redes transnacionales. Una adecuada política pública puede facilitar la creación de una imagen de marca de la región –y del *cluster*– que multiplique sus oportunidades de crecimiento exterior;
- promover la I+D+i en su ámbito de actuación, preocupándose especialmente de aquellos factores críticos para el inicio y desarrollo de acciones innovadoras que, adicionalmente, pueden generar un efecto palanca en el sector privado;
- apoyar y acelerar las iniciativas privadas sin olvidar que los tres niveles de la administración deben de estar interconectados entre sí: el comunitario, el nacional y el regional, teniendo este último un papel clave en la definición e implementación de las políticas de ayuda a los *clusters*.

Sin embargo, subraya que las autoridades públicas deben evitar caer en dos errores importantes:

- deben evitar crear *clusters* desde cero cuando no existen. Los *clusters* suelen ser fruto de una evolución histórica por lo que toda creación artificial suele conducir al fracaso;
- y por las mismas razones deben evitar prolongar artificialmente la vida de los *clusters* cuando los mercados y la tecnología los han desplazado.

11. confirma que los *clusters* necesitan, para competir en el mercado global, construir un fuerte entramado entre las

empresas, las universidades y las autoridades públicas, así como un proceso de innovación constante que les permita en todo momento seguir obteniendo nuevas sinergias. Solo así se garantiza la viabilidad futura del *cluster*. Conviene asumir de antemano que, aunque la excelencia es una característica de los *clusters*, es necesario tener en cuenta que no todos los *clusters* podrán alcanzar el mismo nivel de desarrollo ni la misma dimensión internacional. La excelencia en este campo se crea pacientemente a lo largo del tiempo, a través de recursos financieros específicos, buena gobernanza y reformas estructurales orientadas al mercado, que permitan la necesaria movilidad de los factores (capital riesgo e investigadores);

12. estima que, ante la actual globalización de los mercados, la creación de «Global value chains» (GVC) a través de los *clusters* es esencial para mejorar la coordinación entre las empresas y, en definitiva, el nivel conjunto de competitividad. Si bien la innovación es una característica básica de todos los *clusters*, hay que destacar que éstos no sólo se desarrollan en los sectores intensivos en tecnología, sino que también se pueden dar en aquellos de nivel tecnológico medio y bajo;

13. destaca que los *clusters* son particularmente interesantes para las PYME, que encuentran en ellos el entorno que favorece su enlace con la universidad y las grandes empresas y que les permite también acceder a las redes de comercio internacional;

14. advierte, sin embargo, que a veces, en algunos países y regiones, se focalizan demasiado en las PYME, olvidando que la baja presencia de grandes empresas puede limitar el impacto económico de los *clusters*;

Contribuir a la Agenda de Lisboa

15. estima que, en la actualidad, el movimiento libre de los factores y los elevados costes de las economías desarrolladas están jugando a favor de un proceso de deslocalización, que debe ser afrontado mediante la orientación de los sistemas productivos hacia actividades de mayor valor añadido y en particular las intensivas en I+D+i;

16. considera que, al objeto de hacer frente a los nuevos retos planteados por la globalización, surgió la **Agenda de Lisboa** con los objetivos de valorizar el capital humano existente en la Unión, dotar de coherencia a las políticas de innovación, crear un marco normativo que la propicie, así como fomentar la creación y crecimiento de empresas innovadoras y mejorar las interfaces dentro del sistema de innovación, cuyo cumplimiento permita evolucionar hacia una sociedad abierta a la innovación y el conocimiento y, en consecuencia, capaz de competir si no en costes, sí en creación de valor añadido;

17. subraya que, para que las regiones sean más competitivas, deben potenciar aquellos sectores intensivos en capital, con alta especialización de los recursos humanos y con un mercado carácter innovador;

18. recuerda que Europa tiene un importante déficit en cuanto a gasto en I+D privado. En este sentido, considera que aumentar únicamente el gasto público en I+D no servirá de nada si no son las propias empresas las que asuman estos objetivos como propios y lideren las actuaciones necesarias. Aun así, resulta importante que los gastos públicos nacionales en I+D alcancen un nivel que garantice su eficacia. Esta es la única forma de que este gasto llegue a través de la investigación y la innovación al mercado. El gasto en I+D público debe ser la palanca que potencie la I+D+i privada de modo que aumente de forma drástica el porcentaje que representa la actividad de I+D+i sobre el PIB de las regiones europeas. Para ello, es necesario combinar cuatro ejes principales de actuación:

- potenciar el **desarrollo de clusters** o conglomerados de empresas e instituciones públicas en torno a actividades altamente innovadoras;
- fomentar la creación de espacios físicos adaptados a estas actividades, en los que convivan el conocimiento (universidades) y el negocio (empresas): **parques** científicos y tecnológicos;
- impulsar los instrumentos, tanto financieros como de otros tipos, que sirven de apoyo a la **creación de nuevas empresas** de base innovadora;
- estimular la interconexión de los diferentes centros de conocimiento e I+D+i, promover los foros de intercambio de conocimiento y favorecer la creación de redes de regiones excelentes en el ámbito de la innovación;

Desarrollar la dimensión comunitaria

19. se congratula de los avances promovidos por la Comisión Europea a través de numerosos programas y redes que han permitido un gran avance en la concepción y definición de los *clusters* y que permiten asimismo un intercambio de experiencias;

20. no duda del apoyo que está proporcionando la Comisión Europea para el desarrollo de nuevos y mejores *clusters* a nivel nacional o regional, sin embargo hay una cierta necesidad de información acerca de la identificación o el desarrollo de buenas prácticas así como de centros de identificación de las herramientas que puedan ser sistemáticamente recogidas o consultadas. Éstas deben ser presentadas a los agentes de una manera fácil y accesible. A este respecto, cabe señalar que el Comité ha emprendido el estudio «*Clusters* y política de *clusters* — Buenas prácticas y directrices para los entes locales y regionales»;

21. solicita no obstante que la Comisión Europea prepare un programa marco que facilite la cooperación y la interconexión entre todas las administraciones implicadas y que establezca las líneas directrices para el establecimiento de *clusters* y su interco-

nexión así como la transnacionalidad de los mismos. La cooperación entre *clusters* se ve como un medio prometedor para fortalecer la capacidad de innovación en Europa y para atraer la atención mundial de inversores e innovadores, es por esta razón por la que la cooperación transnacional de las organizaciones de *clusters* no debe circunscribirse únicamente al ámbito europeo, sino al mundial, de modo que el objetivo final sea la formación de lo que se denominaría los *world level clusters*;

22. estima que la cooperación entre *clusters* resulta de un interés primordial para las PYME, pues facilita la información, que es vital, los intercambios técnicos y la posibilidad de compartir las infraestructuras de investigación y los medios para la producción;

23. observa que existe un claro desfase entre el afán de muchos *clusters* en desarrollar sus propios negocios dentro de su propia región o del país y las enormes posibilidades que ofrece el intercambio de información y buenas prácticas con otros *clusters* vecinos de otro estado;

24. insta a la Comisión Europea a la eliminación de todas las barreras relativas al comercio y a la inversión dentro de Europa. La implementación del mercado interior es un instrumento básico para la apertura de los mercados a la competencia;

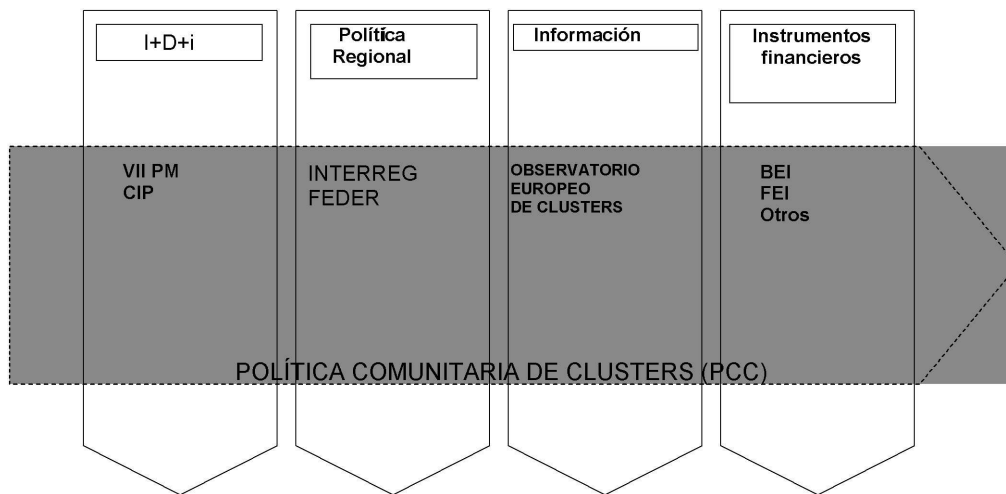
25. recuerda que las barreras existentes al comercio, unidas a la diferente legislación, sistemas de protección social, y sistemas administrativos y fiscales, pueden representar un factor importante para retraer la cooperación transnacional. Finalmente las barreras del idioma contribuyen a mantener la gestión y ejecución de los objetivos de los *clusters* en el marco territorial del propio país y limitar sus conexiones internacionales;

Recomendaciones del CDR

26. recomienda a la Comisión Europea que supere la fragmentación en las líneas de actuación que la Unión Europea dedica a la promoción de los *clusters* y estima necesario aglutinar en una línea específica de actuación la promoción de los *clusters* y el apoyo a la cooperación entre *clusters*;

27. Como complemento necesario a la labor cada vez más destacada que la Comisión atribuye a los entes regionales en el fomento, la coordinación y la valorización de las iniciativas para crear agrupaciones de empresas, el CDR considera que la propia Comisión debe garantizar a las regiones una mayor visibilidad de las iniciativas que ésta gestiona directamente en materia de investigación e innovación (sobre todo PF7 y CIP). Además, en esta misma línea deberá prestarse especial atención a garantizar una correcta interacción con las agencias independientes creadas por la Comisión en el ámbito de la investigación y la innovación y con las Iniciativas Tecnológicas Conjuntas (ITI).

28. solicita la integración y armonización de criterios para el impulso de los *clusters* a nivel europeo, que considera sería fundamental para complementar las políticas de cooperación existentes a todos los niveles, es decir, para **estructurar una visión única** de actuación frente a la visión parcial de las distintas iniciativas europeas para *clusters* actualmente existentes en múltiples ámbitos (I+D, políticas de cooperación interregional, vigilancia tecnocompetitiva, ayudas a la financiación de proyectos, etc.);



29. subraya que el conjunto de medidas impulsadas a través de esta visión integradora se debe centrar en objetivos de crecimiento y competitividad y en ámbitos de actuación prioritarios que deberán ir más allá del mero intercambio de experiencias e información, incluyendo proyectos y actos conjuntos, intercambio de personal y de beneficiarios entre proyectos, desarrollo de redes e instituciones comunitarias, etc.;

En consecuencia, propone:

1. LA IMPLEMENTACIÓN DE UN MARCO ESTRATÉGICO COMÚN PARA LOS CLUSTERS

considera que hace falta un **marco estratégico global** que integre las visiones de los distintos agentes involucrados: administraciones públicas, universidades, centros de investigación y empresas, que permita afrontar de manera coordinada los tres procesos anteriormente descritos:

- crear las condiciones que posibiliten la creación de *clusters* y permitan impulsar su desarrollo;
- favorecer la implementación de las iniciativas propuestas por los *clusters*;
- conseguir la interconexión de *clusters*, tanto a nivel nacional como transnacional, con fines de intercambio de experiencias y de cooperación,

en este sentido, propone como primer paso para el desarrollo del marco estratégico la creación de un grupo de expertos de alto nivel, que estudie la cuestión y marque una línea de integración y armonización de criterios al Consejo y a la Comisión. Este grupo debería gozar de una amplia inde-

pendencia y estar presidido por una personalidad europea de reconocido prestigio en la materia, así como contar con representantes de todos los colectivos implicados en el tema: del ámbito político, de las distintas administraciones, particularmente, las regionales, de las empresas con experiencia en la gestión de *clusters*, de las universidades, centros de investigación y tecnológicos y de las entidades financieras y otros posibles agentes financiadores (redes de *business angels*, fondos de capital riesgo...);

estima que este marco estratégico aprovechará las distintas iniciativas que ya existen alrededor de los *clusters* de ámbito temático específico y aportará una visión integradora de todas ellas, estructurando líneas de acción que permitan promover el desarrollo de los procesos que tienen lugar en la evolución de un *cluster*.

FASE DE INCUBACIÓN

- creación de las condiciones de entorno necesarias para su desarrollo,
- dotación de ayudas financieras que faciliten la interconexión de pequeñas y grandes empresas localizadas en un mismo territorio y el apreciamiento de las potenciales sinergias que se puedan dar,
- involucración de empresas tractoras,
- relaciones con centros de investigación implicados en el sector,

FASE DE LANZAMIENTO

- desarrollo de relaciones de confianza,
- interconexión de las empresas pertenecientes a diferentes *clusters* para la formación de *metaclusters* transnacionales,
- creación de una forma organizativa propia y una imagen de marca,
- desarrollo de una agenda estratégica colaborativa,

FASE DE CRECIMIENTO

- creación y desarrollo de proyectos propios,
- incorporación de los *clusters* a las plataformas tecnológicas europeas,
- alianzas entre *clusters*, plataforma de cooperación entre regiones,
- difusión de los resultados de la cooperación entre los *clusters*, asegurando de este modo que los resultados del proyecto lleguen a otras regiones,
- nuevos productos como resultado de iniciativas colaborativas,

FASE DE MADUREZ

- innovaciones y patentes propias
- aparición de *subclusters* comerciales
- *partnerships* estratégicos para el desarrollo económico
- atracción de nuevas inversiones a la región.

2. ACCIONES DINAMIZADORAS DE LA CREACIÓN DE UN MARCO ESTRATÉGICO QUE APORTE CREDIBILIDAD AL PROCESO

Reconoce que se debe estimular la **cooperación entre empresas** de los *clusters* promoviendo la creación de una Red de Redes de *Clusters* de primer nivel que les permita compartir los servicios y las mejores prácticas a nivel europeo y global a través de, por ejemplo:

- el desarrollo y despliegue de herramientas de cooperación para compartir el conocimiento desarrollado en los *clusters* regionales;
- la promoción de eventos/encuentros/*match-days* con los distintos agentes, especialmente las empresas, de los diferentes *clusters*;
- la elaboración de una memoria anual común de actividades de todos los *clusters* europeos;
- el impulso del desarrollo de servicios compartidos en los ámbitos formativo, informativo, etc.

Subraya que es clave impulsar desde las administraciones públicas **proyectos de demanda temprana** mediante:

- la conexión ente observatorios y organismos de vigilancia tecnológica de las diferentes regiones a través del establecimiento de un sistema europeo de vigilancia de la investigación y la innovación industriales y la mejora de la información sobre el capital intelectual, permitiendo anticipar posibles soluciones del lado de la oferta y tecnologías susceptibles de aportar valor;
- el estímulo de la cooperación con las plataformas tecnológicas europeas;
- el desarrollo de proyectos públicos compartidos por varias regiones (especificaciones y procesos de compra comunes);
- el impulso de regulaciones comunes en diversas regiones que promuevan o anticipen el desarrollo de tecnologías innovadoras.

Recalca que resulta imprescindible aglutinar en una única **plataforma informativa europea sobre clusters (Info-cluster)** la información existente e incorporar funcionalidades de utilidad para las empresas, hoy parcialmente cubiertas; en este sentido, considera que el organismo más adecuado para desarrollar esta labor de plataforma informativa, podría ser el Observatorio Europeo de Clusters:

- un sistema de información territorial que estructure e integre la actual oferta de infraestructuras y centros de investigación, empresas activas en I+D+i, universidades y otros centros, líneas de investigación promovidas, contactos técnicos y políticos clave, etc. Esta herramienta facilitaría la interrelación entre los distintos centros de conocimiento y los propios *clusters*. Podría estar liderada por la Comisión Europea en colaboración con el CDR, que podría facilitarle los contactos con las regiones y con los *clusters* existentes a nivel regional;
- un barómetro competitivo dinámico en el que cada *cluster* pueda compararse con cualquier otro de características similares y conocer su posición relativa respecto a su entorno competitivo;
- un mapa de políticas de *clusters* con programas y políticas nacionales y regionales de aplicación en cada territorio en todas las materias (ayudas a la I+D+i, instrumentos financieros de apoyo, programas de formación e intercambio, etc.) para el intercambio de información;
- diversos informes sobre las mejores prácticas aplicadas por las empresas o los propios *clusters* para compartir conocimiento.

Confirma que es necesario promover la **colaboración entre instrumentos financieros para la innovación** (capital/deuda/ayudas directas) de las diferentes regiones o países con el objetivo de facilitar la inversión en grandes proyectos que impliquen a varias regiones de diferentes países europeos a través de los *clusters*, que podrían beneficiarse de un mayor apalancamiento de fondos europeos como los procedentes del BEI y el FEI.

Considera que es posible **compartir recursos y servicios** entre *clusters*, de forma que puedan beneficiarse de un acceso conjunto a servicios de mayor calidad:

- bolsa de empleo especializado y programas de intercambio y formación de investigadores en el sector privado;
- movilidad de empresas compartiendo instalaciones y servicios de las incubadoras;
- intercambio de competencias técnicas, infraestructuras de investigación e instalaciones para la producción que hagan posible economías de escala y de alcance;
- sistema europeo de vigilancia de la investigación y la innovación industrial y mejora de la información sobre el capital intelectual.

Bruselas, 19 de junio de 2008.

3. **MEDIDAS DE EVALUACIÓN, EX-ANTE, DURANTE Y EX-POST, QUE DEBEN SERVIR COMO GUÍA PARA FUTURAS ACTUACIONES**

Considera que la evaluación es una especie de investigación, que utiliza técnicas específicas y responde a cuestiones acerca de si se han cubierto las necesidades del *cluster*, si se ha diseñado una política adecuada, si se ha implementado acertadamente, si es probable que tenga el impacto esperado, si es posible retomar los objetivos que no se hayan cumplido, o si se puede ampliar la efectividad de la política aplicada.

Entiende la evaluación como una herramienta a utilizar a lo largo de todo el proceso de implementación que, además de otras ventajas, debe incrementar la credibilidad de la política de *clusters*.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Luc VAN DEN BRANDE
