

La política de apoyo a clusters en Francia

EUGENIO CLIMENT LÓPEZ

Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio.
Universidad de Zaragoza
ecliment@unizar.es

Recibido: 29 de Julio de 2010

Enviado a evaluar: 10 de Septiembre de 2010

Aceptado: 24 de Febrero de 2011

RESUMEN

Los clusters son redes de empresas ancladas en ámbitos geográficos locales, donde interactúan con otros agentes de carácter científico y organizativo. Las políticas de apoyo a clusters son recientes y se fundamentan en la teoría del desarrollo local. Se analiza la llevada a cabo por Francia, que comprende dos etapas, basadas en dos dispositivos diferentes, los sistemas productivos locales y los polos de competitividad. Se concluye que dicha política ha alcanzado el objetivo nacional de mejorar la competitividad internacional de la industria francesa a partir de la movilización de las iniciativas locales, a la vez que ha contribuido eficazmente al equilibrio territorial.

Palabras clave: Cluster. Sistema productivo local. Polo de competitividad. Francia.

Politics to support clusters in France

ABSTRACT

Clusters are networks of firms interacting with themselves and other agents, both scientific and organisational. Politics to support clusters are recent. Those implemented in France are analysed. They are developed in two stages, based in two different mechanisms, the local productive systems and the competitiveness poles. The conclusions are that these politics have got the national goal of improving international competitiveness of French industry from mobilisation of local initiatives; at the same time they have effectively contributed to territorial balance.

Key words: Cluster. Local productive system. Competitiveness Pole. France.

Les politiques de soutien aux clusters en France

RESUMÉ

Les clusters sont des réseaux d'entreprises qui interagissent réciproquement et avec d'autres agents scientifiques et organisationnels. Les politiques de soutien aux clusters sont récentes. On analyse la politique française, qui s'est développée en deux étapes, celle des systèmes productifs locaux et celle des pôles de compétitivité. On conclut que cette politique a atteint l'objectif national d'améliorer la compétitivité internationale de l'industrie française à partir de la mobilisation des initiatives locales, tout en contribuant efficacement à l'équilibre territorial.

Mots clef: Cluster. Système productif local. Pôle de compétitivité. France.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. CLUSTERS Y OTROS TÉRMINOS AFINES

A lo largo del tiempo se han identificado concentraciones espaciales de empresas pertenecientes a sectores complementarios, para cuya denominación se han ido utilizando términos diferentes. El más antiguo de todos es el de distrito industrial, creado por Marshall en las últimas décadas del siglo XIX y reformulado en su sentido actual por algunos economistas italianos a partir de los años setenta del siglo XX: "El distrito industrial es una entidad socio-territorial caracterizada por la presencia activa de una comunidad de personas y de una población de empresas en un espacio geográfico e histórico dado" (Becattini, 1992, 36-37). Aunque no figura expresamente recogido en la definición, se da por supuesto que los distritos industriales están formados por empresas pequeñas y medianas y otras instituciones.

En el ámbito francófono el Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs (GREMI) propuso denominar medio innovador a las áreas locales en que había concentraciones de empresas dedicadas a la misma actividad productiva, coincidiendo en esto con el distrito industrial, pero con dos matices diferenciadores: primero, la existencia de una innovación importante a todos los niveles, desde la renovación continua de productos y procesos en las empresas hasta el desarrollo de proyectos de investigación aplicada, en los que participan también instituciones públicas y privadas de investigación y formación (Camagni, 1991); segundo, la posibilidad de que integren el medio innovador grandes empresas y no sólo pequeñas y medianas.

Numerosos estudios empíricos han puesto de manifiesto la existencia de ámbitos locales con concentraciones de empresas dedicadas a sectores complementarios que no encajan bien en las denominaciones anteriores, porque no reúnen algunos de los rasgos diferenciales señalados: en unos casos se da la presencia de grandes empresas, lo que impide considerarlos distritos industriales, y en otros los procesos de innovación resultan poco significativos, lo que los aleja del modelo de medio innovador.

Por ello en Francia se acuñó la denominación de sistema productivo local, con la intención de establecer un término más genérico, capaz de englobar todas las diferentes realidades de especialización industrial localizada; según una definición bien conocida, un sistema productivo local se caracteriza por “la presencia en un territorio delimitado de un gran número de empresas suficientemente próximas y recíprocamente ligadas... [y] además por una especialización económica distintiva” (Courlet, 2001a, 89). Este autor distingue cuatro tipos de sistemas productivos locales: los distritos industriales “a la italiana”; los distritos tecnológicos, centrados en actividades de alta tecnología y elevada capacidad de innovación, como los medios innovadores; los sistemas emergentes de pequeñas y medianas empresas, que son réplicas más simples y a menor escala de los distritos industriales, y los sistemas organizados en torno a grandes empresas mediante complejas relaciones de subcontratación (Courlet, 2001b). El término sistema productivo local lo utilizó en Italia Garofoli (1992) para referirse sólo a los sistemas emergentes de pequeñas y medianas empresas y ha tenido una gran aceptación en España, donde se utiliza con un sentido muy próximo al que se le da en Francia:

Los sistemas productivos locales están constituidos por un cierto número de empresas, mayoritariamente pequeñas y medianas, que se organizan conjuntamente en un espacio a partir de relaciones de cooperación formal o informal. Al no reunir todas las características propias del modelo teórico marshalliano denominado distrito industrial resulta aconsejable el empleo de un término específico –sistema productivo local– para estos fenómenos de industrialización microterritorial. De esta manera, al utilizar un concepto más flexible y abierto, es posible cubrir distintos tipos de conductas industriales en el ámbito local: desde los procesos de industrialización endógenos hasta los que surgen como resultado de la descentralización, sea de grandes empresas, sea de aglomeraciones metropolitanas (Sanromá, 1996, 131).

Cluster es un término de generalización más reciente, creado en el ámbito anglosajón; según una definición ampliamente difundida “es una masa crítica de empresas de un campo particular en una localización particular” (Porter, 1998, 10). Aunque esta definición se centra en las empresas, se sobreentiende que los clusters a menudo incluyen también diversas instituciones y asociaciones dedicadas a la formación, a la investigación y a otras tareas complementarias de la producción propiamente dicha. Este término ha tenido también mucha aceptación en España, donde a menudo se utiliza desprovisto de connotaciones espaciales precisas.

Resumiendo, actualmente existen al menos cuatro términos diferentes para referirse a espacios locales caracterizados por la presencia de un número significativo de empresas de sectores complementarios, aunque cada uno de ellos presenta sus matices diferenciales: distrito industrial y medio innovador son términos más específicos, mientras que cluster y sistema productivo local son más genéricos, si bien cluster en España no se usa siempre con una clara connotación espacial. A partir de ahora se hará uso fundamentalmente del último¹.

1 Como se verá más adelante, en la política regional francesa reciente un sistema productivo local es una figura política apoyada desde el gobierno en una determinada etapa. Cluster, sin embargo, en Francia es un término genérico que engloba a los sistemas productivos locales y a otras figuras políticas actualmente vigentes. Esto hace aconsejable utilizar el término cluster.

1.2. CARACTERIZACIÓN DE LOS CLUSTER

Pasando de las definiciones escuetas a una caracterización más detallada, puede afirmarse que el elemento central de los clusters es una red de empresas que interactúan localmente en términos de mercado y de cooperación; naturalmente, para que haya interacción entre ellas, las empresas deben dedicarse a la misma actividad productiva o a actividades conexas. Dentro de la red se establecen, por una parte, relaciones de subcontratación, que permiten obtener economías externas a las empresas e internas al sistema; en los que se organizan en torno a grandes empresas dichas relaciones se ajustan a un modelo formalizado y jerárquico, mientras que en los constituidos sólo por pequeñas y medianas empresas se rigen por mecanismos de mercado, en un marco de competencia abierta, al que Becattini (2005) denomina sistema de integración flexible, enmendando la denominación más clásica de especialización flexible, propuesta por Piore y Sabel (1984). Se establecen, por otra parte, relaciones de cooperación, que no están orientadas a inhibir la competencia entre las empresas, sino que se centran en aquellas tareas que benefician al conjunto del sistema y mejoran la competitividad del mismo, lo que Benko (2004) denomina bienes colectivos locales de competencia.

Dicha red de empresas habitualmente trabaja con una red local de agentes, que interactúan con aquéllas en orden al mejor funcionamiento del conjunto. Entre dichos agentes hay algunos privados, como las asociaciones empresariales de carácter local, nacidas para solucionar los problemas que las pequeñas y medianas empresas no pueden afrontar por sí mismas. Estas asociaciones son normalmente el cauce que canaliza la cooperación entre las empresas, desarrollando tareas de complejidad variable, desde la apertura de una página Web colectiva hasta la creación y mantenimiento de un centro de investigación, pasando por la organización de la asistencia conjunta a ferias, el desarrollo de actividades de formación o la prestación de servicios avanzados.

Otros agentes son de carácter público, como las instituciones políticas locales, fuertemente comprometidas, por lo general, a favor del sector económico en que la zona está especializada. Su actuación puede limitarse a los aspectos en que tienen competencias plenas, como la promoción de polígonos industriales o la mejora de las infraestructuras urbanas, pero lo normal es que se oriente también a la realización de gestiones ante las administraciones públicas de mayor rango (por ejemplo, para conseguir mejoras en las infraestructuras de transporte o en la legislación reguladora de las actividades económicas relacionadas con la producción especializada de la zona), pudiendo llegar incluso a la implicación directa en las campañas empresariales de promoción y asistencia a ferias o en la creación de centros de formación e investigación.

Otros agentes que desempeñan un papel estratégico son los centros tecnológicos o de investigación y los centros de formación especializada. Los primeros realizan certificaciones de calidad e informes técnicos y llevan a cabo proyectos de investigación aplicada, entre otras tareas; los segundos forman al personal especializado que requieren las empresas. Estos centros pueden ser de carácter público o privado.

Algunos agentes, finalmente, son mixtos, públicos y privados a la vez; se trata de organismos en los que participan instituciones públicas y empresas o asociaciones privadas. Estos agentes están llamados a desempeñar un papel relevante en la gobernanza actual, que promueve un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el

mercado, según la definición del diccionario de la Real Academia Española. Los consejos reguladores de las denominaciones de origen y las agencias de desarrollo local, entre otros, son ejemplos significativos de este tipo de agentes.

Este marco teórico incorpora nuevos conceptos, como anclaje, proximidad y territorio, que han cobrado una notable relevancia en geografía económica. Las empresas empiezan a verse como instituciones ancladas o enraizadas en una localización concreta y en una sociedad determinada, no como agentes económicos absolutamente móviles que se localizan y relocalizan en función de las ventajas que ofrecen los distintos emplazamientos posibles. Las empresas asimismo dejan de ser vistas como agentes que operan en el mercado individualmente y empiezan a tomarse en consideración sus relaciones de proximidad con otras empresas. Si se reconoce el anclaje en una misma localización de un grupo de empresas que mantienen relaciones de proximidad entre ellas, el espacio no puede ser visto sólo en términos euclidianos, es decir, como un conjunto de lugares dotado de propiedades exclusivamente geométricas (distancias y superficies), que se traducen en costes; el espacio ha de ser considerado como territorio, es decir, como un activo relacional (Storper, 1997), como un campo de relaciones en construcción permanente que es posible aclarar a partir de consideraciones históricas, sociales, políticas y económicas (Guillaume, 2005, 9).

2. LOS CLUSTERS Y LA POLÍTICA REGIONAL

La bibliografía especializada ha venido señalando sistemáticamente que los clusters y demás realidades afines son resultados espontáneos de dinámicas locales específicas de larga duración; por ello se ha insistido siempre en la dificultad de generalizar y en el interés de los estudios de caso (Becattini, 2005, 31 y ss). Seguramente ésta es la principal razón de que durante mucho tiempo los clusters no hayan merecido la atención de los responsables de la política regional: la espontaneidad parece reñida con la intervención de los poderes públicos y el tiempo largo no encaja bien en los ritmos electorales.

Pero no se debe olvidar que la política se apoya en parte en el conocimiento que las ciencias sociales construyen sobre la realidad y lo cierto es que los científicos no les prestaron demasiada atención durante mucho tiempo: los primeros estudios de Marshall sobre los distritos industriales cayeron en el olvido durante décadas y sólo se volvió a ellos cuando, en los años setenta del siglo XX, el sistema de producción dominante, el llamado fordismo, entró en crisis. Entonces los economistas dedicaron un gran esfuerzo a comprender las causas de la misma y a buscar alternativas, momento en que se descubrió la tercera Italia, que funcionaba según el modelo descrito por Marshall y que evolucionaba mejor que las viejas áreas de industrialización fordista. En ese contexto se enmarcan la teoría de la especialización flexible como alternativa al fordismo (Piore y Sabel, 1984) y la reelaboración de la teoría del distrito industrial llevada a cabo por los economistas y geógrafos de la llamada escuela italiana (Becattini, 2002). Pero a la teoría del distrito industrial se le ha acusado frecuentemente de descriptiva y se le ha criticado por su escasa capacidad de predicción, dada su insistencia en la especificidad de las dinámicas locales y en el valor de los estudios de caso; ello ha retrasado la difusión de la misma hacia los poderes públicos.

Hasta hace no mucho tiempo la política regional, considerando el espacio en términos euclidianos, se planteaba como objetivo atraer empresas a las localizaciones cuyo desarrollo se quería impulsar, para lo cual se ofrecían determinados incentivos y se trabajaba en la mejora de las infraestructuras, con el fin de reducir los costes de las empresas. Pero, en la medida en que va calando la concepción del espacio como territorio, se van ideando nuevas políticas regionales cuyo objetivo no es la atracción de empresas del exterior, sino la puesta en valor de los recursos del territorio por parte de los agentes locales, siendo la creación de empresas responsabilidad de éstos. Este nuevo enfoque del desarrollo, al que se suele denominar local o de abajo a arriba, exige una política regional de planteamientos flexibles, capaz de poner en marcha mecanismos de actuación adaptados a las condiciones específicas de cada lugar. Por ello frecuentemente se cuestiona la idoneidad del estado central como poder impulsor y gestor del mismo, buscándose un mayor protagonismo de los gobiernos regionales y locales, que conocen mejor el territorio a desarrollar y están más directamente implicados en él.

Esta nueva política regional fue asumida por la Unión Europea a principios de los años noventa del pasado siglo para impulsar el desarrollo de las áreas rurales, mediante la puesta en marcha de la iniciativa LEADER, cuya primera fase se desarrolló entre 1991 y 1994.

Pero aún hubo que esperar algunos años, hasta final de siglo, para que se diseñaran políticas concretas de apoyo a los clusters. El objetivo de este trabajo es analizar y valorar un ejemplo de ellas, la desarrollada en Francia. El interés del caso radica en que, por una parte, Francia tiene a sus espaldas una larga tradición de política regional y, por otra, presenta una estructura político-administrativa escasamente descentralizada. Según lo antes comentado, podría pensarse que el fuerte peso del estado central hace muy difícil la puesta en marcha de políticas flexibles adaptadas a las condiciones locales. Y, sin embargo, Francia lleva más de una década aplicando en su territorio políticas de este tipo, diferenciándose dos etapas distintas, aunque entre ellas no hay solución de continuidad: la primera (1998-2009) está dirigida a apoyar sistemas productivos locales; la segunda (desde 2004) a promover polos de competitividad. Los apartados 3 y 4 del artículo van dirigidos a cada una de estas dos etapas. El apartado 5 incluye las conclusiones del análisis, junto con algunas consideraciones finales sobre la política de apoyo a clusters en otros países europeos.

3. LA ETAPA DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES

En los años sesenta del siglo XX se creó en Francia un organismo público para hacerse cargo específicamente de la ordenación del territorio y la política regional: la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)². Desde

2 En el año 2006 la DATAR cambió su nombre por el de Délégation interministérielle pour l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT). A finales de 2009 ha recuperado sus siglas de siempre, pero con una denominación un poco diferente de la original: Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

su creación hasta finales de siglo la política aplicada por dicho organismo siguió la línea de los planteamientos clásicos a que antes se ha hecho referencia: el desarrollo de las regiones menos favorecidas se enfocaba en términos de atracción de grandes empresas industriales y puesta en marcha de grandes proyectos de infraestructuras. Pero en torno al cambio de siglo se impusieron en la DATAR las nuevas ideas y sus responsables iniciaron la revisión de la política tradicional, calificada por algún alto cargo de la época como colbertista (Guigou, 2001). Inspirándose en los trabajos teóricos y empíricos realizados en Francia por diversos equipos científicos, la DATAR volvió los ojos a los clusters y en los años 1998 y 1999 realizó sendas convocatorias públicas para apoyar tanto a los ya consolidados como a los emergentes, es decir, a los que podrían alcanzar la madurez plena si contaran con determinadas ayudas.

La denominación oficial que se adopta para los clusters es la de sistemas productivos locales (SPL a partir de ahora), que se definen de la siguiente manera:

Una organización productiva particular localizada en un territorio que generalmente se corresponde con una cuenca de empleo. Esta organización funciona como una red de interdependencias constituida por unidades productivas que, realizando actividades similares o complementarias, se dividen el trabajo (empresas de producción y de servicios, centros de investigación, organismos de formación, centros de transferencia tecnológica, etc.) (Pommier, 2002, p. 5).

Esta definición encaja perfectamente con las de cluster y sistema productivo local que se han discutido en el apartado primero.

3.1. LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES EN CIFRAS

A la convocatoria de 1998 se presentaron 124 proyectos y 79 a la de 1999, pero sólo fueron reconocidos 96 (60 y 36, respectivamente), pudiendo todos ellos acceder a un fondo de ayuda de 3,6 millones de euros³. A partir de entonces no ha habido más convocatorias públicas nacionales, pero los servicios periféricos del Estado en las regiones han seguido trabajando en la preselección de nuevos SPL, 65 de los cuales han sido validados por las instancias nacionales, incrementándose en 2,1 millones de euros el importe asignado inicialmente, hasta alcanzar un total de 5,7 millones. Eso significa una media de 35.400 euros por SPL, variando los montantes concretos entre los 10.000 y los 950.000 euros. Como se desprende de estas cifras, los recursos financieros puestos en juego por el Estado han sido modestos, pero han mostrado tener una buena capacidad de arrastre, porque esta aportación constituye sólo el 19 por ciento de los ingresos de los SPL. El resto procede de las siguientes fuentes: un 7 por ciento de los fondos europeos, un 23 por ciento de las regiones, un 25 por ciento de las empresas y el 26 por ciento restante de otras colectividades. En total, los ingresos medios de los SPL ascienden a 186.300 euros, correspondiendo una cuarta

³ La mayor parte de los datos numéricos que se aportan en las páginas siguientes proceden de Vibert y Dupont (2008), responsables de la evaluación oficial de la política de apoyo a los sistemas productivos locales en Francia, realizada a los diez años de su puesta en marcha.

parte a aportaciones de las empresas y el 49 por ciento a la financiación pública, en sus diversas escalas.

Las diferencias de tamaño entre los SPL reconocidos son muy marcadas, variando entre menos de 10 y más de 400 empresas, con una media de unas 50. Pero también en este terreno se puede hablar de un importante efecto de arrastre, pues en todos ellos ha ido creciendo continuamente el número de participantes, hasta duplicarse en conjunto.

Casi las tres cuartas partes de las empresas asociadas son pequeñas, de menos de 50 empleados, pero, aunque muy minoritarias en conjunto, hay al menos una empresa con más de 250 empleados en el 30 por ciento de los SPL. Los organismos no empresariales, como centros de formación, de investigación y otros, se aproximan al 10 por ciento del total de socios.

El 60 por ciento de los SPL se han concretado en estructuras asociativas independientes, mientras que el 40 por ciento restante aparece vinculado a las Cámaras de Comercio e Industria, Cámaras de Oficios o Cámaras de Agricultura, a las agencias de desarrollo económico o a los sindicatos profesionales. Las estructuras administrativas o de animación específicas de los SPL están integradas por dos personas como media.

3.2. LAS MEDIDAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

Estos primeros datos indican que la administración central francesa ha entendido bien lo que son los clusters, que incluyen empresas (la mayoría pequeñas y medianas, pero también grandes), organismos técnicos de formación e investigación y colectivos empresariales o sindicales, todos los cuales deben formalizar su participación en un organismo, independiente o vinculado, que se responsabiliza del proyecto. Las convocatorias estuvieron orientadas a promover iniciativas endógenas, aplicando ortodoxamente las estrategias propias del desarrollo local: los criterios utilizados para llevar a cabo la selección de los proyectos fueron la movilización de recursos locales, la participación de las empresas, la cooperación entre agentes públicos y privados, la ejemplaridad, la implicación de los actores locales y la existencia de planes de financiación debidamente programados en el tiempo. En otras palabras, la nueva orientación de la política regional de la DATAR ha sido coherente en sus planteamientos y de modo efectivo ha ido dirigida a apoyar a los clusters o SPL.

Ahora importa analizar en qué ha consistido dicho apoyo. El 50 por ciento de las actividades de los SPL ha estado orientado a la mejora de los resultados de las empresas, el 25 por ciento a la innovación, el 15 por ciento a recursos humanos y el 10 por ciento restante a medio ambiente. Si en vez de las actividades se contabilizan los presupuestos, el 70 por ciento ha ido destinado a las acciones colectivas dedicadas a la mejora de resultados, el 20 por ciento a la innovación y el 10 por ciento a recursos humanos y medio ambiente (una vez descontado el 50 por ciento del montante total, que ha sido utilizado en el funcionamiento de los propios SPL).

Las actividades colectivas orientadas a mejorar los resultados empresariales han sido las mayoritarias. Entre ellas destacan las que han incidido en los aspectos comerciales: presencia en ferias, acceso a nuevos clientes, estudios de mercado y

acciones para la exportación. Siguen la mejora de los procesos industriales y el desarrollo de nuevos productos, la presentación de nuevas ofertas a las grandes empresas para las que se trabaja en régimen de subcontratación y la tramitación de certificaciones de calidad.

Por lo que respecta a la innovación han destacado las orientadas a la de carácter incremental, como la concepción y desarrollo de productos o la transferencia de tecnología y mejora de procesos de fabricación. El mayor número de acciones en este terreno ha ido encaminado a la cooperación entre industrias e instituciones científicas.

Las actividades relacionadas con los recursos humanos mayoritariamente se centran en la formación, tanto de los asalariados como de los propios dirigentes de las empresas, para lo cual se han desarrollado acciones de cooperación con los organismos públicos. Se ha trabajado también de forma significativa en el diagnóstico de las necesidades de las empresas y en acciones colectivas de contratación de los empleados.

El medio ambiente ha sido, como se desprende de las cifras anteriores, la temática con menos acciones y a la que menos presupuesto se ha dedicado. La mayor parte de las actividades han consistido en la puesta en marcha de proyectos orientados tanto a aplicar métodos de producción limpios, como a obtener productos saludables.

De lo anterior se concluye que los recursos económicos puestos a disposición de los SPL no han sido directamente transferidos a empresas privadas concretas, sino que han contribuido al beneficio del conjunto del sistema y a la mejora de la competitividad del mismo; en otras palabras, han servido para crear entorno o, como dice Benko (2004), bienes colectivos locales de competencia. Una encuesta realizada a los empresarios implicados permite abundar en esta interpretación, pues la mayoría considera que los principales logros de la participación de sus empresas en los SPL han sido el desarrollo de la cooperación con otras y la diversificación de los mercados.

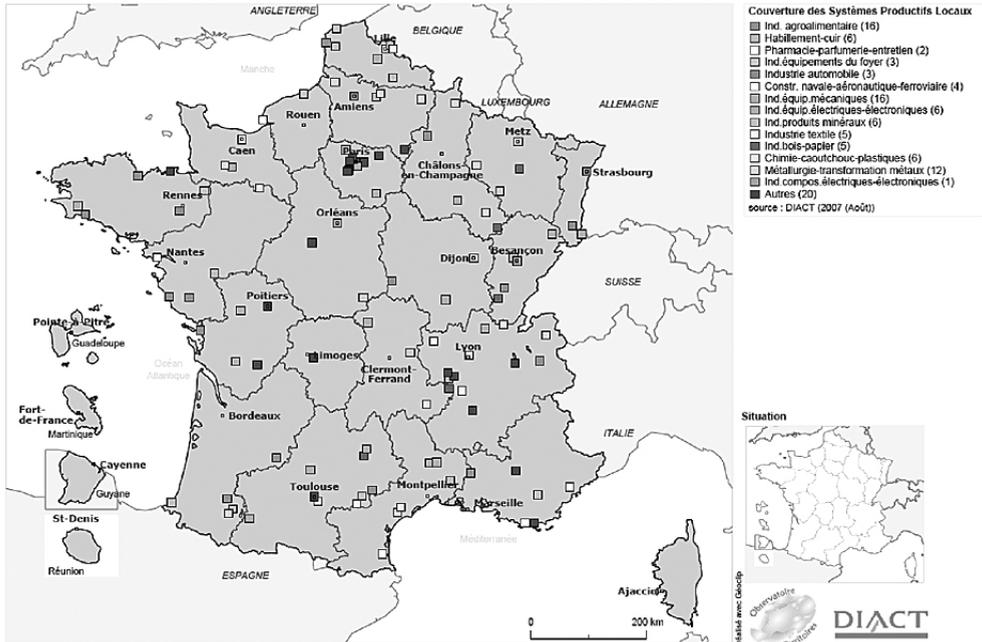
3.3. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE APOYO A SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES

Tras una rigurosa evaluación de los SPL, realizada diez años después de la primera llamada a proyectos, Vibert y Dupont (2008) concluyen, por una parte, que los SPL han contribuido positivamente a la adaptación de los aparatos productivos a las oportunidades y a las amenazas de la mundialización. Por otra parte, señalan que en la mayor parte de los casos se han constituido sobre lógicas defensivas de respuesta a situaciones de crisis, siendo ésta la principal limitación de esta actuación política.

El mapa de la figura 1, que recoge el centenar largo de SPL vigentes en el año 2009, muestra la diversidad sectorial y la dispersión territorial de los mismos.

Desde el punto de vista sectorial, puede verse que los grupos más numerosos son los dedicados a la industria agroalimentaria y a la industria de equipamiento mecánico, en cada una de las cuales están especializados 16 SPL; se trata de las ramas más representativas de las industrias tradicionales francesas de bienes de consumo y de bienes de equipo, respectivamente. Constituyen un grupo mucho más reducido los especializados en ramas de alta complejidad tecnológica, como la de equipamiento electrónico o la farmacéutica.

Figura 1: Los sistemas productivos locales en Francia



Fuente: DATAR-DIACT (véase nota 2)

Desde el punto de vista territorial, puede observarse que se han reconocido SPL en todas las regiones, sin que se aprecie más aglomeración significativa que la de la región de París, donde se concentra una parte muy importante de la población francesa, y sin que se pueda hablar de vacíos importantes, aunque sí se aprecia una menor densidad en el Macizo Central. En este sentido la política de apoyo a los SPL enlaza con las políticas regionales seguidas en Francia hasta entonces, que han buscado corregir el desequilibrio entre París y el desierto francés, denunciado por Gravier (1947), aunque en este caso se han utilizado instrumentos diferentes de los tradicionales.

4. LA ETAPA DE LOS POLOS DE COMPETITIVIDAD

En el año 2004 el gobierno francés, por medio de la DATAR, puso en marcha una nueva figura de política regional, con una orientación en parte coincidente con la de los SPL y en parte distinta; se trata de los polos de competitividad, que se definen así:

La reunión, en un espacio geográfico dado, de empresas, unidades de investigación públicas o privadas y centros de formación comprometidos en una dinámica de cooperación destinada a promover sinergias en torno a proyectos innovadores. Estos polos deben explotar las relaciones de proximidad para tejer redes. Las colectividades locales están llamadas a apoyar esta estrategia, que debe tener un efecto de arrastre importante para el desarrollo local (Némery, 2006, 7).

Esta definición encaja a la perfección con la de cluster discutida en el apartado primero, aunque presta una especial atención a los procesos de investigación e inno-

vacación, lo que permite asociarlo estrechamente al concepto de medio innovador, al que también se ha hecho referencia en dicho apartado.

4.1 LOS POLOS DE COMPETITIVIDAD EN CIFRAS

En 2004 se realiza la primera convocatoria de proyectos, siguiendo un procedimiento similar al de los SPL. Concurren 105 candidaturas, de las que se aceptan 67, que finalmente quedan en 66 por fusión de dos de ellas; a la segunda convocatoria, en 2007, se presentan 18 nuevas candidaturas, de las que se aprueban 5. En total, son 71 los polos de competitividad reconocidos. A la vez que recibieron el reconocimiento fueron clasificados en tres categorías: mundiales (7 de ellos), de vocación mundial (otros 10) y nacionales (los 54 restantes), estableciéndose así una jerarquía respecto a su relevancia, que está en relación con su nivel de complejidad tecnológica y organizativa.

En el año 2008, cuando no se habían cumplido aún cuatro años de la primera convocatoria, se llevó a cabo una evaluación de la política de polos de competitividad y de cada uno de ellos. En aplicación de los resultados de la misma se decidió continuar con la misma política hasta el año 2012, en que se llevará a cabo una nueva evaluación, y fueron confirmados 58 de los 71 polos de competitividad, entre ellos todos los mundiales y de vocación mundial. Los restantes tuvieron que realizar una reestructuración, que finalmente permitió a 7 de ellos renovar su clasificación como polos nacionales en 2010; los otros 6 han perdido el reconocimiento. Por otra parte, también en 2010 han sido reconocidos 6 nuevos polos de competitividad, orientados específicamente a las “eco-tecnologías”, en los dominios del tratamiento del agua, la gestión de residuos, la construcción y la energía, sectores de actividad no bien representados en los inicialmente reconocidos.

Los fondos públicos asignados a los polos de competitividad deben destinarse exclusivamente a proyectos de colaboración de I+D. Entre 2005 y 2007 han ascendido a 1.700 millones de euros⁴, que por su origen se distribuyen de la siguiente manera: 1.200 del Estado, 420 de las colectividades locales, 50 de Europa y 30 de otras fuentes de financiación. En dichos proyectos se han invertido unos 6.000 millones de euros, por lo que los fondos públicos suponen el 30 por ciento del total invertido, correspondiendo el 70 por ciento restante a las empresas. La comparación entre los recursos económicos destinados a los polos de competitividad y a los SPL indica que se trata de dos órdenes de magnitud diferentes y que la política de polos es mucho más ambiciosa; también es más específica, puesto que se centra en un aspecto concreto de valor estratégico clave, la innovación, mientras que el dinero invertido en los SPL mostraba una mayor dispersión temática. La capacidad de arrastre de los fondos públicos sobre los privados ha sido mayor en aquéllos que en éstos.

El número de socios de los polos de competitividad varía entre el centenar de los más modestos y el medio millar largo del polo mundial Aerospace Valley (Barthet y

⁴ La mayor parte de los datos numéricos que se aportan en las páginas siguientes proceden de DIACT (2008), donde se recogen los principales resultados de la evaluación oficial de la política de polos de competitividad a que se ha hecho referencia. En dichas cifras, lógicamente, no se incluyen los polos reconocidos en 2010, que apenas han tenido tiempo de ponerse en marcha.

Thoin, 2009, 40); el número total de socios de los polos ha crecido notablemente, siendo a finales del año 2007 el triple que en 2005. El 68 por ciento de los socios son empresas, de las cuales el 15 por ciento tienen más de 2.000 trabajadores. A diferencia de los SPL, estas grandes empresas, entre las que se cuentan los principales grupos industriales franceses, tienen una presencia importante, tanto en número como en implicación y protagonismo. Los organismos de investigación y formación constituyen el 16 por ciento de los socios; entre ellos están los principales laboratorios y universidades del país. El 15 por ciento restante está integrado por colectividades territoriales, sindicatos profesionales y asociaciones.

Los polos de competitividad, igual que los SPL, adoptan la forma jurídica de asociaciones, con el objetivo específico de desarrollar proyectos de I+D, para lo cual pueden obtener financiación pública mediante la firma de un contrato marco entre el polo, el estado y los colectivos territoriales. La disparidad entre los polos a la hora de generar y poner en marcha dichos proyectos es muy elevada, como prueba el que los 10 más potentes concentren el 55 por ciento de la financiación asignada.

4.2. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE POLOS DE COMPETITIVIDAD

La evaluación de la política de polos de competitividad resalta como elemento destacado que “ha permitido que nazca o que se acelere una dinámica de cooperación en torno a proyectos innovadores en el conjunto de los sectores industriales franceses... [y] que emerjan nuevas sinergias a escala de los territorios. Ese dinamismo se refleja de forma notoria en la creación de nuevas pasarelas entre enseñanza superior, investigación y empresas” (DIACT, 2008, 95).

Desde el punto de vista sectorial los polos de competitividad abarcan un amplio conjunto de actividades económicas, desde las agrarias y agroalimentarias hasta los servicios, pasando por todas las ramas industriales, desde las más tradicionales, como el textil, hasta las más avanzadas, como la aeroespacial. Los polos mundiales, no obstante, se centran en la industria de alta tecnología (3 en electrónica e informática, 1 en industria aeroespacial) y en los servicios avanzados (2 en salud y 1 en finanzas).

El mapa de la figura 2 permite ver que los polos de competitividad se distribuyen por todo el país, de manera que todas las regiones tienen al menos uno; no obstante, la distribución de los polos mundiales, los del nivel más alto, se ajusta a un modelo de elevada selectividad espacial, asociándose a las grandes áreas metropolitanas. Su delimitación oficial desborda las cuencas de empleo de los SPL y abarca espacios extensos, de alcance regional e incluso suprarregional en algunos casos. Tres de dichos polos mundiales se ubican en la región urbana de París; otro en el área metropolitana de Grenoble y otras áreas urbanas de la región de Rhône-Alpes; el quinto abarca las áreas metropolitanas de Lyon y Grenoble, en la misma región; el sexto las áreas metropolitanas de Niza y Marsella, en la región de Provence-Alpes-Côte d’Azur; el séptimo se extiende por las dos regiones del suroeste, Midi Pyrénées y Aquitania, incluyendo las áreas metropolitanas de Toulouse y Burdeos más otras áreas urbanas.

Figura 2: Los polos de competitividad en Francia



Fuente: DIACT: <http://territoires.gouv.fr/sites/default/files/datar/201005-poles-competitivite-ciadt.pdf> [consulta: 13 de abril de 2011]

Si se toman en consideración también los polos de vocación mundial, aparecen otras grandes metrópolis, como Estrasburgo y Lille, junto con otras de menor rango, pero se refuerza la importancia de París y de los pares Lyon-Grenoble y Marsella-Niza.

La política de polos de competitividad sigue la línea de la de los SPL, en tanto que se trata de instrumentos de ordenación territorial y política regional, y por ello su puesta en marcha y su gestión han sido encomendadas a la misma institución, la DATAR (Jacquet y Darmon, 2005). Pero algunos autores señalan que los polos son más bien instrumentos de la política industrial del estado (Némery, 2006, 7), concretamente “un elemento del dispositivo de apoyo a la I+D y a la innovación” (DIACT, 2008, 91). Podría decirse que los polos de competitividad han dado una buena res-

puesta a la necesidad de incrementar la competitividad de la industria francesa, iniciando en la innovación como estrategia clave, pero no mediante la adopción de políticas específicas sectoriales, que llevan su propia dinámica independiente, sino estimulando la capacidad de los territorios para adquirir nuevas competencias en aquellos campos en que están bien posicionados actualmente.

5. CONCLUSIÓN: EL MODELO FRANCÉS DE POLÍTICA DE CLUSTERS

Las dos etapas cuyas características se han ido describiendo en los apartados anteriores tienen en común que en ambas se desarrolla una política de apoyo a clusters perfectamente coherente con los planteamientos teóricos: por una parte, tanto los sistemas productivos locales como los polos de competitividad son agrupaciones locales formalizadas de empresas y otros organismos, públicos y privados, implicados en las tareas de producción; se trata, por tanto, de clusters. Por otra parte, con los fondos públicos asignados se han financiado acciones orientadas a reforzar el entorno productivo, no a financiar empresas concretas. Finalmente, el estado central no ha impuesto sus propios proyectos, sino que ha hecho un llamamiento a la iniciativa local y ha apoyado los proyectos que ésta ha presentado.

Entre ambas etapas, no obstante, hay una clara diferencia: los SPL son asociaciones de tamaño y complejidad pequeños y fueron apoyados de manera modesta (5,7 millones de euros en 10 años), mientras que los polos de competitividad son asociaciones mucho más grandes y complejas y han sido fuertemente apoyados por el dinero público (1.700 millones de euros en 3 años); según una caracterización clarificadora, los primeros son ante todo clusters de producción y los segundos clusters de I+D (Barthet y Thoin, 2009, 14). Los Polos de competitividad, en cierto modo, suponen una vuelta al “colbertismo”, a los grandes proyectos de los que se hacía crítica a finales del siglo XX (Guigou, 2001), y su razón de ser fundamental es trabajar por un objetivo nacional: incrementar la competitividad de la industria francesa a nivel mundial, reforzando su capacidad innovadora y organizativa. Pero, en todo caso, el cambio de enfoque de la política regional es palmario, porque el método que se sigue para alcanzar ese objetivo nacional no es el diseño de planes por el gobierno central, sino la movilización de las iniciativas particulares de los territorios, adoptando el gobierno un papel de animador y coordinador.

Aparte de la semejanza y diferencia señaladas, entre ambas etapas y figuras políticas ha habido continuidad, puesta de manifiesto en los dos hechos siguientes: en primer lugar, una decena de los sistemas productivos locales inicialmente reconocidos concurren a la convocatoria de polos de competitividad y fueron reconocidos como tales; naturalmente, éstos que pasaron de una figura a otra sin solución de continuidad fueron los de mayor nivel tecnológico y complejidad organizativa. En segundo lugar, un número importante de SPL, sin haber sido promotores de polos de competitividad, se han integrado en los de la misma o complementaria actividad en su mismo territorio, aunque sin fundirse en ellos.

Tras el proceso de evaluación de ambas políticas llevada a cabo en el año 2008, y vista la continuidad observada entre ambas figuras jurídicas, el gobierno francés

dio por concluida la etapa de los SPL. Pero, consciente de que los polos de competitividad son figuras muy selectivas, tanto por el peso en ellos de la I+D como por la importante masa crítica que poseen, puso en marcha, en el último trimestre de 2009, un nuevo dispositivo con el nombre de “racimos de empresas”⁵. Estos racimos, atendiendo a su definición oficial, son auténticos clusters, en el mismo sentido en que lo eran los SPL. Precisamente algunos de los antiguos SPL se han reconvertido a la nueva figura, como también lo han hecho los polos de competitividad que en la evaluación realizada perdieron su condición de tal. El presupuesto previsto para esta actuación es de 20 millones de euros en dos años. Tras la preceptiva presentación de proyectos, se hizo una selección de 42 racimos de empresas en mayo de 2010, abriéndose a continuación una segunda convocatoria⁶.

Teniendo en cuenta que tanto los SPL como los Polos de competitividad han sido rigurosamente evaluados, con resultados globalmente positivos, puede afirmarse, a modo de conclusión, que el caso francés demuestra que los gobiernos centrales no están incapacitados para llevar a cabo de manera eficaz políticas regionales inspiradas en los planteamientos del desarrollo local; el que lo hagan o no, así como el grado de eficacia de sus actuaciones, dependerá de otros factores, diferentes de su condición de gobierno central. La bibliografía francesa incluso argumenta, en sentido contrario, que el gobierno central cuenta con una ventaja indudable respecto a los demás niveles de la administración pública: “verdadera torre de control del dispositivo... dispone de una visión nacional, garantía de coherencia (permitiendo, por ejemplo, coordinar los polos del mismo sector, evitar la duplicación de equipamientos tecnológicos onerosos...)” (Barthet y Thoin, 2009, 28).

En línea con esta observación podría concluirse que esa visión de conjunto, como garantía de coherencia, que se atribuye al gobierno central, se presenta casi como una evidencia cuando se comprueba la rigurosa articulación de la política francesa de apoyo a clusters. En primer lugar, los clusters con apoyo político en Francia están jerárquicamente organizados según el siguiente esquema: en la cúspide de la pirámide figuran unos pocos de muy alto nivel tecnológico y organizativo, los polos de competitividad mundiales y de vocación mundial, que constituyen lo mejor de la industria francesa, las organizaciones que hacen al país competitivo a escala mundial, ocupando los puestos de vanguardia en su sector respectivo. En un segundo escalón figuran los restantes polos de competitividad, que son organizaciones punteras dentro de sus sectores respectivos, pero a escala nacional, sin llegar a ocupar lugares relevantes en el contexto mundial. En la base se encuentran los racimos de empresas, herederos de

5 Se ha traducido como “racimo de empresas” la expresión francesa “grappe d’entreprises”. Quizá sea una traducción excesivamente literal, pero en todo caso es fiel al sentido original.

6 Convocatoria aún no cerrada en el momento de escribir estas páginas. El escaso tiempo transcurrido desde su puesta en marcha impide decir de los racimos de empresas algo más de lo que se dice en este párrafo.

los sistemas productivos locales, que son organizaciones relevantes y ejemplares en algún aspecto, aunque no ocupen puestos de vanguardia a escala nacional⁷.

En segundo lugar, esta política está rigurosamente articulada también en el espacio, cruzando dos principios básicos de ordenación territorial: la jerarquía y el equilibrio. El análisis de los mapas de las figuras 1 y 2 revela que los polos mundiales y de vocación mundial están asociados a las grandes áreas metropolitanas⁸. Tanto los demás polos como los sistemas productivos locales se localizan en las metrópolis de menor rango y en un número elevado de ciudades medias y pequeñas. Unos y otros se distribuyen por todo el territorio francés de manera muy equilibrada, sin grandes aglomeraciones, salvo la de la región de París, ni vacíos importantes.

Esta doble articulación permite afirmar que Francia ha encontrado en los clusters las herramientas idóneas para llevar a cabo una política de interés nacional a partir de la movilización de las iniciativas y recursos locales, capaz de conjugar la concentración de recursos que normalmente exige la competitividad con la dispersión que exige el equilibrio territorial.

6. CONSIDERACIONES FINALES

A modo de consideraciones finales, conviene recordar que Francia no es el único país que ha aplicado una política de apoyo a clusters. La Unión Europea valora positivamente este tipo de política, sobre todo la centrada en lo que Barthet y Thion (2009) llaman clusters de I+D, es decir, el equivalente a los polos de competitividad franceses; la idea de que las actividades científicas y de innovación poseen un fuerte anclaje en el territorio está ampliamente extendida en las instituciones europeas, que apoyan económicamente las políticas nacionales, como se ha visto en el caso de Francia, y que trabajan en la coordinación progresiva entre los clusters europeos para situar a Europa a la vanguardia mundial del conocimiento y la innovación⁹.

Cada país europeo tiene su trayectoria económica específica y su propia organización político-administrativa, por lo que las formas de articular las políticas de

7 Aún se podría mencionar un cuarto nivel, el de los polos de excelencia rural, pero esta figura jurídica no encaja adecuadamente en el modelo teórico de cluster, por lo que no ha sido objeto de consideración en este trabajo.

8 En el mapa de la figura 2 se echa de menos una de estas grandes áreas metropolitanas, la de Burdeos, pero, como se ha indicado en el texto, numerosas empresas y organismos de investigación y formación de esta ciudad están integrados en el polo de competitividad mundial “Aerospace Valley”, con sede central en Toulouse, que es la que se ha cartografiado. En la siguiente página Web se abren enlaces a todos los polos de competitividad, pudiendo contemplar allí el ámbito territorial que abarca cada uno: <http://competitivite.gouv.fr/poles-en-action/annuaire-des-poles-20.html> [consulta 23 de julio de 2010].

9 La política europea de clusters se plantea en la comunicación de 17 de octubre de 2008 de la Comisión Europea, titulada “Hacia unos clusters de clase mundial en la Unión Europea: puesta en marcha de una estrategia de innovación ampliada”: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0652:REV1:fr:PDF> [consulta 26 de julio de 2010]

apoyo a clusters difieren de unos casos a otros. Por mencionar un ejemplo próximo, diferente del francés, la política de clusters en España la iniciaron en la década de los noventa los gobiernos regionales del País Vasco y Cataluña, a los que siguieron luego los de otras comunidades autónomas; como éstas tienen competencias plenas en industria, es lógico que la iniciativa política se dé en el nivel político regional. El gobierno central asumió este tipo de política tardíamente, mediante la promoción de Agrupaciones Empresariales Innovadoras, cuya definición coincide con la de cluster, salvo en el sentido de que estas agrupaciones pueden darse en un espacio geográfico o en un sector industrial concreto¹⁰. Además de España hay países europeos que siguen un modelo de política descentralizada y otros que se aproximan más al modelo centralizado. Pero en todo caso, las políticas de apoyo a clusters de los países que las han puesto en marcha se apoyan en las mismas bases científicas, de manera que el ejemplo francés permite una buena comprensión general del conjunto.

7. BIBLIOGRAFÍA

- BARTHET, M-F Y THOIN, M. (2009): *Les pôles de compétitivité*. Paris, La Documentation Française.
- BECATTINI, G. (1992): Le district marshallien: une notion socio-économique. En Benko, G. y Lipietz, A. (Dir.): *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris, Presses Universitaires de France, 35-55.
- BECATTINI, G. (2002): Del distrito industrial marshalliano a la “teoría del distrito” contemporánea. Una breve reconstrucción crítica. *Investigaciones Regionales*, 1, 9-32.
- BECATTINI, G. (2005): *La oruga y la mariposa. Un caso ejemplar de desarrollo en la Italia de los distritos industriales: Prato (1954-1993)*. Valladolid, Universidad de Valladolid.
- BENKO, G. (2004): Distritos industriales y gobernanza de las economías locales. El caso de Francia. *Economía Industrial*, 359, 113-125.
- CAMAGNI, R. (1991): *Innovation networks: spatial perspectives*. London, Belhaven Press.
- COURLET, C. (2001a): Les systèmes productifs localisés. *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, 58-59, 82-103.
- COURLET, C. (2001b) : Les systèmes productifs locaux: de la définition au modèle. En *Réseaux d'entreprises et territoires. Regards sur les systèmes productifs locaux*. Paris, La Documentation Française, 17-61.
- DIACT (2008) : *L'évaluation des pôles de compétitivité : bilan de la 1e phase 2005-2008*. Paris, La Documentation Française.
- GAROFOLI, G. (1992): Les systèmes de petites entreprises: un cas paradigmatique de développement endogène. En Benko, G. y Lipietz, A. (Dir.): *Les régions qui gag-*

¹⁰ Orden ITC/2691/2006, de 2 de agosto, por la que se regulan las bases, el régimen de ayudas y la gestión de medidas de apoyo a las agrupaciones empresariales innovadoras.

- ment. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique.* Paris, Presses Universitaires de France, 57-80.
- GRAVIER, J.F. (1947): *Paris et le désert français.* Paris, Flammarion.
- GUIGOU, J.L. (2001): Introduction. Les territoires-entreprises. En *Réseaux d'entreprises et territoires. Regards sur les systèmes productifs locaux.* Paris, La Documentation Française, 7-16.
- GUILLAUME, R. (2005): Introduction. En Guillaume, R. (Ed.): *Globalisation, systèmes productifs et dynamiques territoriales. Regards croisés au Québec et dans le Sud-ouest français.* Paris, l'Harmattan, 9-28.
- JACQUET, N. Y DARMON, D. (2005): *Les pôles de compétitivité. Le modèle français.* Paris, La Documentation Française.
- NEMERY, J.C. (2006): La politique des pôles de compétitivité et des pôles d'excellence rurale. En Nemery, J.C.: *Les pôles de compétitivité dans le système français et européen. Approches sur les partenariats institutionnels.* Paris, l'Harmattan, 7-11.
- PIORE, M.J. Y SABEL, C.F. (1984): *The second industrial divide: possibilities for prosperity.* New York, Basic Books.
- POMMIER, P. (2002): *Les systèmes productifs locaux.* Paris, La Documentation Française.
- PORTER, M.E. (1998): The Adam Smith address: location, clusters and the 'new' micro-economics of competition. *Business Economics*, 33, 7-13.
- SANROMÁ MELÉNDEZ, E. (1996): El mercado de trabajo en los sistemas productivos locales. El caso español. *Información Comercial Española*, 754, 129-142.
- STORPER, M. (1997): *The regional world: territorial development in a global economy.* New York, Guilford Press.
- VIBERT, I. ET DUPONT, J.B. (2008): *Étude portant sur l'évaluation des systèmes productifs locaux.* Paris, Bernard Brunhes Consultants. http://www.diact.gouv.fr/IMG/Fichiers/KIOSQUE/2009/2009_Rapport_Evaluation_SPL.pdf [consulta: 7 de agosto de 2009]

8. AGRADECIMIENTOS

El autor desea mostrar su agradecimiento al Departamento de Ciencia, Tecnología y Universidad del Gobierno de Aragón por la subvención concedida en el año 2009, dentro de su programa de fomento de la movilidad de investigadores, que le permitió realizar una estancia de investigación en el Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires (LISST), unidad mixta de investigación de l'Université Toulouse II Le Mirail y el Centre Nationale de la Recherche Scientifique de Francia, unidad a la que desea hacer extensivo el agradecimiento, por la acogida dispensada.