

«*Las Asociaciones-Cluster de la Comunidad Autónoma del País Vasco (1986-2002): tradición, interacción y aprendizaje en la colaboración Gobierno-Industria*»¹

En enero de 1997 el Gobierno Vasco firma un acuerdo de colaboración con 7 Asociaciones-Cluster que representan a importantes sectores productivos de la industria vasca. Este acuerdo se engloba y se analiza dentro de un proceso general con tres dimensiones principales: a) la tradición en la relación Gobierno-Industria y en la organización social de los intereses empresariales e industriales; y b) el proceso de interacción que en dos direcciones (gobierno-industria e inter-empresarial) va a construir nuevas identidades e intereses colectivos; y c) el aprendizaje social, por el que se ha desarrollado una prometedora colaboración sinérgica entre el Gobierno y la Industria vasca.

1997. urteko urtarrilean, Eusko Jaurlaritzak lankidetzak akordio bat sinatu zuen zazpi Kluster Elkarteekin, EAEko industriaren ekoizpen arlo garrantzitsuren ordezkariak baitira. Akordio hori prozesu orokor batean kokatu eta aztertu behar da, hiru dimentsio nagusi hauek dituelarik: a) Gobernuaren eta industriaren arteko harremanen tradizioa eta enpresa eta industri interesen gizarte antolakuntzarena; b) interakzio prozesua, bi norabidetan (gobernu-industria eta enpresen artean) identitate eta interes kolektibo berriak eraikiko dituen; eta c) gizarte ikasketa, zeinaren bitartez Gobernuaren eta EAEko industriaren artean sinergiako elkarkidetzak itxaropentsua garatu baita.

In January 1997 the Basque Government signed up a collaborative agreement with 7 Cluster-Associations representing 7 important regional production sectors. This collaboration is analysed as part of a general process with three main dimensions: a) the tradition in Government-Industry relations and in the social organization of business and industrial interests; b) the interaction process in two directions (government-industry and inter-firm) that would construct new collective identities and interests; and c) the social learning, by which a promising synergetic Government-Industry collaboration has been developed.

¹ Este artículo es una síntesis adaptada de mi tesis doctoral «*El sistema socio-institucional de la economía industrial. Las Asociaciones-Cluster de la CAPV*» (Noviembre 2002), Departamento de Sociología, Universidad del País Vasco - Euskal Herrriko Unibertsitatea, realizada con una beca pre-doctoral del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

ÍNDICE

1. Introducción: clusters y políticas
 2. La colaboración Gobierno-Industria como factor de desarrollo socioeconómico
 3. Las Asociaciones-Cluster y la colaboración Gobierno-Industria en la CAPV
 4. Conclusiones: las Asociaciones-Cluster como doble colaboración sinérgica
- Referencias bibliográficas

Clasificación JEL: L52, R12, R58

1. INTRODUCCIÓN: CLUSTERS Y POLÍTICAS

Los clusters y la política de clusters se han convertido en uno de los conceptos hegemónicos del desarrollo regional, especialmente en el contexto europeo. Tal como argumentan Lagendijk y Cornford (2000), los conceptos de cluster y de «*learning region*» han sido las dos fuentes principales de inspiración y expansión de lo que denominan la industria del «desarrollo regional» en Europa en los últimos 15 años: una industria compuesta por unos actores (organizaciones públicas y agencias de desarrollo regional, consultores, académicos) y unos productos (un conjunto de conceptos y modelos causales sobre el desarrollo regional y sus políticas). Según estos autores, dos factores han favorecido el crecimiento de esta industria: a) los procesos de descentralización político-administrativa que han tenido lugar en muchos países europeos; y b) los requisitos de los fondos estructurales de la Unión

Europea de colaboración público-privada regional para participar en los programas de cohesión, impulsando la creación de organizaciones de desarrollo regional.

Pero todo lo referente al tema *clusters* ha alcanzado un significativo nivel de confusión, tanto en el ámbito académico como en la aplicación y las políticas. En el *campo académico*, tal como recogen Benneworth *et al* (2003), la confusión se fundamenta sobre la cuestión de si los clusters son una teoría ó más bien un fenómeno real. Newlands (2003) intenta poner un poco de orden en toda la confusión académica, y centrándose sobre el tema de la competencia y la cooperación en los cluster industriales, revisa las áreas de acuerdo y desacuerdo de quizá las cinco tradiciones teóricas más importantes al respecto: aglomeración (de tradición marshalliana), costes de transacción (escuela de California), especialización flexible y confianza (distritos italianos), *milieux* de innovación (grupo GREMI) y teoría económica evolutiva e institucional. Según

Newlands, las teorías contemporáneas sobre los cluster industriales enfatizan la importancia de la acción colectiva de cooperación inter-empresarial, como factor importante de todo cluster industrial dinámico. La contribución de Porter (1990) integra elementos de éstas y otras perspectivas en un producto con fuerte soporte empírico descriptivo y un desarrollo de aplicación práctica, lo cual puede explicar parte de su éxito. En el *campo de la aplicación* a través de las políticas públicas, la confusión sobre los clusters viene de una alta heterogeneidad de aplicaciones, tanto en sus formas como en sus contenidos. Según Newlands, de las cinco teorías revisadas las implicaciones para políticas públicas son pocas y limitadas. Sin embargo, en la última década, gobiernos de muchas regiones y países pequeños han llevado a cabo políticas de cluster, alentados por su propio interés y pro-activismo y por el proceso expansivo de la industria del desarrollo regional. La investigación empírica comparada sobre políticas de cluster (Raines, 2001) muestra una alta heterogeneidad: cada país y región ha desarrollado su propia interpretación y ejecución de la receta cluster. Incluso regiones dentro del mismo estado-nación han desarrollado diferentes procesos, como son los casos del País Vasco, Cataluña y Galicia (Ahedo, 2002). Esto no es sorprendente desde el análisis cualitativo-comparativo, que enfatiza las diferencias sustantivas entre países y regiones².

² La investigación social ha aumentado su atención hacia los diferentes tipos de organización económica y productiva o variedades de capitalismo del mundo occidental. En nuestro contexto cercano se han identificado varios tipos ideales-predominantes en sus respectivos países: capitalismo liberal (de los países anglosajones), capitalismo organizado (en los países de tradición germánica), capitalismo estatal (en Francia también llamado de tradición

Revisando la mayoría de los casos de políticas habidas tanto en España como en otras regiones y países europeos se percibe un aspecto común: el desarrollo de diferentes formas de relación entre los gobiernos y una serie de sectores industriales. Esta relación en algunos casos lleva a dinámicas de colaboración Gobierno-Industria, lo cual se puede considerar como un importante desarrollo de colaboración pública-privada en las políticas industriales y de innovación. La política de clusters del Gobierno Vasco supone un caso interesante para analizar la evolución de la colaboración Gobierno-Industria en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV).

2. LA COLABORACIÓN GOBIERNO-INDUSTRIA COMO FACTOR DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO

Las relaciones Gobierno-Industria son parte del análisis de la política industrial (Grant 1995, Wilks y Wright, 1987).³ En

colbertiana), capitalismo reticular o de red (con dos sub-casos representativos: el reticular informal de Italia, y el reticular negociado de Dinamarca). Una síntesis de estos análisis comparativos se encuentra en Mendras (1997), y recientes contribuciones son: Hollingsworth y Boyer (1997), Whitley y Kristensen (1997), Whitley (1999) y Hall y Soscike (2001).

³ Esta relación Gobierno-Industria puede adoptar un carácter formal y/o público, típico de los países de tradición corporatista democrática, como son muchos países del Norte y Centro de Europa (Katzenstein, 1985), regulado por leyes, típico de los países de tradición más liberal como son los países anglosajones, o informal/privado, típico de economías industriales más recientes. Esta distinción coincide con la tipología básica, recientemente actualizada en Hall y Soscike (2001) entre economías coordinadas de mercado (del centro-norte europeas, con Alemania como ejemplo ilustrativo) y economías liberales de mercado (anglosajonas, con EE.UU. como ejemplo representativo).

las ciencias sociales más cualitativas esta relación se ha examinado desde dos principales perspectivas: el *corporatismo* o *neo-corporatismo*, de origen europeo continental, que se centra en la articulación de las organizaciones de interés en el sistema político-institucional, y el *pluralismo*, de origen anglosajón, que se fija en la relación de carácter un tanto excepcional y semi-legítimo de los diversos grupos de interés y de presión en las decisiones políticas e institucionales⁴. Asimismo, en el estudio de los procesos de las políticas públicas se distinguen dos tipos de relaciones: las comunidades y las redes de políticas (*policy communities* y *policy networks*)⁵. Un elemento común a estas tradiciones es que el análisis tiende a centrarse en una serie de relaciones inter-organizativas, entre las agencias públicas y departamentos de gobierno, y las asociaciones intermedias de intereses empresariales, industriales y profesionales. Sin embargo, la dimensión regional en la relación gobierno-industria no ha recibido una especial atención en la investigación⁶.

⁴ La relación Gobierno-Industria en España, aunque se desarrollaron unos importantes acuerdos corporatistas en los primeros diez años de democracia (Pérez-Yruela y Giner, 1988), desde una perspectiva estructural-evolutiva se puede decir que ha venido condicionada por la tradicional falta de articulación y negociación formalizada de los crecientes intereses socioeconómicos organizados respecto al Estado-Gobierno (Linz, 1988).

⁵ Sobre las redes y comunidades de políticas aplicado al caso de las relaciones Gobierno-Industria se pueden ver las conclusiones de Wilks y Wright (1987). Sobre redes y comunidades en el caso de las políticas económicas e industriales en España se pueden ver los artículos de Boix (1998) y Castañer (1998).

⁶ Puede verse Solé (1987) para un análisis comparativo europeo del corporatismo territorial y sectorial.

2.1. Industria-Gobierno-Región: el *nexus* sustantivo del desarrollo industrial

Integrando la literatura empírica sobre desarrollo industrial y regional de la última década⁷, se puede apuntar que la colaboración «industria-gobierno-región» supone un *nexus* de potencial desarrollo industrial, de base endógena y con diferentes niveles de apertura y dependencia exterior. Cuando este *nexus* tiene lugar, se produce un proceso de acumulación sinérgica multidireccional que lleva al desarrollo industrial de la sociedad, la cual se encuentra en los tres elementos.

Industria. El término industria puede tener varias acepciones según contextos y situaciones. Sin embargo, en la mayoría de los idiomas europeos industria se refiere al sector de actividad especializada en la producción de un tipo particular de productos⁸. En castellano hablamos de industria naval, química, papel, acero, textil, mueble, etc. que tradicionalmente se han asociado a sectores industriales, con su propia división en sub-industrias especializadas en productos específicos. En la evolución industrial se perciben dos tendencias generales: a) la tendencia a la *concentración espacial*: dependiendo de diversos factores físicos y sociales, la producción de muchos productos tiende a localizarse espacialmente, bien en regiones o en niveles más locales; algunas industrias, por su nivel de tecnificación (química, farmacéutica, energía, etc.)

⁷ Tres contribuciones-síntesis representativas son: el «grosor institucional» de Amin y Thrift (1994), la «santa trinidad» de «tecnologías-organizaciones-territorios» de Storper (1997), y la «economía asociativa» de Cooke y Morgan (1998).

⁸ Desde mi conocimiento, el análisis cualitativo de los sectores productivos industriales no ha sido un tema muy investigado en las ciencias sociales.

tienden a concentrarse en regiones concretas, y otros sectores, por su carácter infra-estructural u horizontal, se pueden localizar de una manera u otra en la mayoría de las regiones (agropecuario, servicios, turismo, construcción, etc.); pero en general el proceso de industrialización ha generado una tendencia a la especialización territorial productiva en la mayoría de los países; y b) la tendencia a la *concentración cognitiva*: a medida que una actividad industrial se va concentrando en un territorio determinado, las personas, grupos y organizaciones van desarrollando las competencias y capacidades cognitivas, técnicas y tácitas sobre el proceso productivo correspondiente; estas capacidades técnicas y competencias tácitas se convierten con el tiempo en uno de los principales factores de producción, en una base para la transformación y transición a otras actividades productivas, y en un factor clave a tener en cuenta en toda política de innovación y de formación.

Gobierno. Cada vez es mayor el consenso sobre la idoneidad del nivel regional para la política industrial (Begg y Mayes, 2000), principalmente cuando esta política se centra en activar el potencial endógeno. En este sentido, el gobierno regional puede actuar orientado por una *autonomía negociada*. La política industrial presenta diferentes formas de actuación: desde la asignación de recursos y ayudas financieras, hasta la legitimación institucional y simbólica a través de programas, prioridades, campañas, pasando por el establecimiento de normativas y regulaciones de la actividad industrial y productiva. Evans (1995) analiza el papel del Gobierno en los procesos de transformación industrial, fijándose en una variable crítica: su nivel de autonomía respecto a la industria a la hora de for-

mular estrategias de desarrollo. Para Evans, la acción de gobierno más adecuada es una acción de «autonomía incrustada» (*embedded autonomy*), por la que el gobierno, basado en una ética técnico-profesional, no se deja influir por los intereses empresariales mejor organizados y afines, y negocia consensos de desarrollo industrial negociados con los grupos socio-empresariales de las industrias involucradas: es decir, tecnifica, sectorializa y focaliza su colaboración con la industria⁹. En suma, un gobierno regional, desde su proximidad y participación, puede negociar de forma técnica y pro-activa los problemas y las necesidades de los diferentes sectores industriales, y así fundamentar sus recursos y programas.

Región. La región o la sub-región es ante todo un contexto de relaciones sociales próximas, de comunicación e interacción, y es también un marco de relaciones comerciales y productivas. Sobre las relaciones sociales y productivas se da un proceso conjunto de identificación colectiva social e industrial. Cada estado-nación ha desarrollado su propio proceso de diversificación regional e industrial. Un mapa del desarrollo industrial europeo realzaría la dinámica regional de la actividad industrial. Durante el s. xx en la mayoría de los países de la Europa occidental las regiones y las sub-regiones han mantenido diferentes niveles de identidad colectiva, memoria social y especialización industrial y productiva (Mendras, 1997). En el caso de

⁹ Katzenstein (1985), en su estudio del relativo éxito industrial de las países pequeños europeos continentales durante los años 60 y 70, resalta la importancia de la negociación y de la participación en la política industrial como una forma de compartir retos y responsabilidades, todo ello explicado por una tradición de corporatismo democrático.

España esto ha sido más evidente en las regiones periféricas.

En suma, el funcionamiento del *nexus* «industria-gobierno-región» se puede considerar como uno de los ejes claves del desarrollo industrial. La relación más o menos sinérgica entre el Gobierno y la Industria tiene en el nivel regional su relación más sustantiva. Esta relación sinérgica Estado-Sociedad es también considerada como una de las principales formas de capital social positivo para el desarrollo socio-económico (Trigilia, 2000). Mientras los gobiernos tienen una tendencia isomórfica a estructurarse sectorial y organizativamente, la industria regional puede manifestar diferentes dinámicas de auto-organización y de asociacionismo sectorial, dependiendo de factores diversos, siendo uno de ellos la propia organización territorial del Gobierno.

2.2. Las Asociaciones Industriales: su función social e institucional

La investigación sobre las asociaciones industriales ha venido de la mano de la emergente ciencia social institucional de las organizaciones y empresas, la economía política, la sociología económica, estudios de desarrollo regional, etc.¹⁰.

¹⁰ Aunque las asociaciones empresariales, industriales y profesionales ocuparon una centralidad clave en Durkheim, y Weber recomendó su investigación a principios del s. xx, el estudio de las asociaciones industriales no ha disfrutado de una posición importante en la ciencia social internacional. En la ciencia económica ortodoxa, dentro de su reducida atención a los aspectos sociales, en los EE.UU. los valorados trabajos sobre la acción colectiva y los bienes públicos de M. Olson en los años 60 y 80 legitimaron la negación a las organizaciones de interés colectivo la capacidad de generar bienes sociales públicos, quedando así el mercado como el principal mecanismo generador de los mismos.

Obviamente, es en el estudio empírico donde se observa la alta y conflictiva heterogeneidad de identidades e intereses sociales de las empresas, industrias y profesiones, diferente en cada sociedad particular. Empíricamente, la larga y creciente expansión de las asociaciones industriales nos indica un fenómeno social recurrente y consustancial a la sociedad capitalista de democracia liberal: la acción colectiva organizada de intereses industriales. Según la reciente investigación, se pueden destacar tres funciones sociales e institucionales de las asociaciones industriales: a) una *función institucional de estructuración* sobre las dinámicas empresariales y organizativas: el análisis institucional (Scott, 1995) y ecológico-evolutivo (Aldrich, 1999) han enfatizado el papel de las asociaciones como organizaciones de interés colectivo que ejercen un efecto institucional de estructuración social de los sectores societales y los campos y comunidades organizativas de las empresas y organizaciones individuales; b) una *función corporativo-institucional* de coordinación de las relaciones socio-económicas sectoriales: según argumenta la perspectiva de los sistemas sociales de producción (Hollingsworth, Streeck y Schmitter, 1994), una asociación, a modo de red de relaciones empresariales y productivas, es uno de los mecanismos tradicionales de coordinación de la acción económico-empresarial, a través de normas formales y/o informales internas, más o menos concertadas y legitimadas institucionalmente; y c) una *función socio-comunicativa* de facilitadores del aprendizaje socio-económico: la investigación comparada sobre el desarrollo regional (Cooke y Morgan, 1998, Crouch, et al., 2001) enfatiza el papel de estas organizaciones a la hora de dinamizar y fa-

cilitar los procesos de reflexión y de adopción de estrategias consensuadas de desarrollo socio-económico¹¹.

Por otra parte, en la literatura sobre distritos industriales, clusters y redes empresariales se identifican dos tipos principales de *relaciones inter-empresariales*: a) *horizontales*, entre empresas productoras de productos o servicios similares o relacionados, y b) *verticales*, a lo largo de las cadenas de valor desde los proveedores de materias primas, componentes, maquinarias, procesos, etc., hasta los diferentes clientes y las redes de comercialización y distribución. Por su parte, el análisis institucional se centra en las *relaciones institucionales* de las empresas, es decir, sobre las relaciones individuales y colectivas con las diversas instituciones generales o sectoriales, tanto públicas como privadas. Asimismo, los estudios específicos sobre asociaciones industriales destacan dos niveles o lógicas de funcionamiento (Solé, 1987): a) la *lógica de la membresía*, que se refiere al nivel e intensidad de pertenencia colectiva, a través de procesos de interacción entre sus miembros que llevan a la formación de intereses comunes; y b) la *lógica de la influencia*, en torno a la formulación de objetivos comunes respecto a las diversas agencias y instituciones públicas.

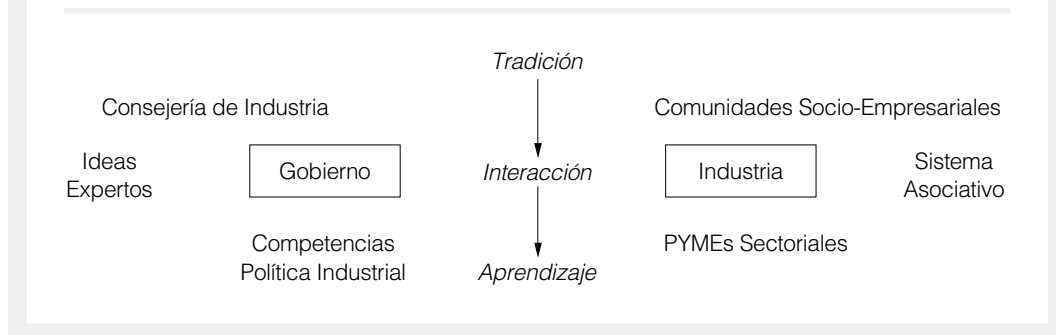
¹¹ En los distritos industriales italianos, las asociaciones industriales han sido elementos claves para la promoción de la cooperación inter-empresarial y de intermediación con las instituciones políticas para construir consensos sobre las estrategias de desarrollo (Pyke y Sengerberger, 1992). Sabel (1994), desde el estudio de los procesos de aprendizaje colectivo para el desarrollo socio-económico, propone un tipo de *bottom-up* neocorporatismo cooperativo basado en la confianza, en el que las asociaciones industriales ejercerían una función de intermediación cognitiva e informativa en la formación de consensos.

Integrando estos desarrollos teóricos y empíricos, se puede concluir que en el análisis de las asociaciones-cluster hay dos niveles de análisis a realizar: a) un *análisis organizativo*: la asociación es un tipo de organización particular que articula las relaciones inter-empresariales; por lo tanto es importante fijarse en la cultura organizativa que desarrolla la asociación, a través de la gestión de la misma (dirección, presidencia y junta directiva), y la forma de organizar la interacción entre las empresas asociadas dentro de las posibles direcciones horizontales y verticales, todo ello dentro de su vinculación con las diferentes comunidades socio-empresariales, como veremos más adelante; y b) un *análisis institucional*: la asociación se relaciona con las instituciones y con otras organizaciones y asociaciones, y especialmente con el Gobierno. Sobre los dos marcos de referencia analíticos expuestos en esta sección 2, se describen y analizan las asociaciones-cluster de la CAPV.

3. LAS ASOCIACIONES-CLUSTER Y LA COLABORACIÓN GOBIERNO-INDUSTRIA EN LA CAPV

3.1. Tradición: estructura de actores e intereses

Tras el proceso de reestructuración y reconversión industrial de los 80 a través de programas de ayudas, como el Programa 3R., a inicios de los 90 el Gobierno Vasco se inspira en la receta «cluster» de Porter para llevar a cabo una política industrial que indirectamente va a transformar la forma y el contenido de su relación con la industria. Para analizar la tradición en este proceso se identifican tres

Gráfico n.º 1: **Mapa de la relación Gobierno-Industria en la CAPV**

grupos principales de actores e intereses, con una serie de instituciones y organizaciones, desde las que proceden a la interacción y al aprendizaje, en el mapa del Gráfico n.º 1.

El *primer grupo* de actores se refiere a la Administración Pública Vasca y la Consejería de Industria del Gobierno Vasco, con M. Porter como experto y con J. Azua como líder del proceso. En las políticas industriales¹² la Administración Pública Vasca consta principalmente de dos niveles: el Gobierno Vasco y las Diputaciones de los tres territorios históricos. El Gobierno Vasco se encarga de la formulación y

realización de las estrategias generales. Las Diputaciones Provinciales, además de ayudar en la implementación de las mismas, cuentan con importantes áreas de actuación, en los temas de suelo industrial (parques industriales, parques tecnológicos, etc.), política fiscal, ayudas a las pequeñas y medianas empresas (PYME) de la provincia, etc. El factor territorial ha sido un factor importante en las dinámicas institucionales y sociales en la CAPV, con unos límites provinciales reproducidos por las Diputaciones Forales, como las más antiguas instituciones públicas. Algunas características de la acción de gobierno de la Administración Pública Vasca que suponen una continuidad de ciertas tradiciones generales son: a) una tradición de Gobierno fuerte, en la que la Administración Pública se autopercebe con una autoridad y un liderazgo fuerte, que se suele manifestar en bajos niveles de relación y negociación con la sociedad civil; b) un expansivo sector público industrial: el sector público industrial constituido por diversas empresas, agencias, fundaciones e instituciones en la CAPV ha crecido de forma considerable en las últimas dé-

¹² Las competencias principales en política industrial fueron transferidas a la CAPV en fecha temprana: tras importantes competencias transferidas a finales de los 70, el paquete principal se transfirió en 1981 (desarrollo y ejecución de planes de reconversión industrial) con la ampliación de 1987. A fecha de 2002 el Gobierno Vasco reclama tres competencias: a) Administración Industrial (algunas materias de promoción industrial), b) participación en el sector público estatal con presencia en la CAPV (principalmente en lo que se refiere al SEPI); y c) la gestión burocrática del gas y el petróleo (inspección, control, etc.). Ante estas demandas el Gobierno Central esgrime los argumentos de la ordenación general de la economía y de las bases de régimen minero y energético (Información telefónica del Gobierno Vasco, Marzo 2002).

cadadas. En el tema de los expertos llama la atención la baja utilización por parte de la Consejería de Industria del Gobierno Vasco de las universidades vascas en el proceso de reflexión, diseño y evaluación de políticas industriales, y un significativo uso de empresas de consultorías para esas tareas.

El *segundo grupo* de actores incluye la estructura y dinámica de las diferentes comunidades socio-empresariales, y especialmente la relación del movimiento político nacionalista vasco institucional¹³ y dos grupos socio-empresariales representados en la Confederación de Empresarios Vascos (CONFEBASK) y en Mondragón Corporación Cooperativa (MCC). CONFEBASK se constituyó en 1983, después de una serie de conflictos de carácter político, principalmente en Bizkaia (Lara, 1989)¹⁴. Finalmente, y a consecuencia de la presión de las asociaciones empresariales de Gipuzkoa (ADEGI) y Alava (SEA) y la creación en Bizkaia de lo que con el tiempo se convertiría en la actual asociación de empresarios provincial (CEBEK), se constituyó CONFEBASK, como una asociación confederal integrada por las tres asociaciones provinciales, que eran las encargadas de llevar a cabo las negociaciones de los convenios colectivos anuales con los sindicatos. La constitución de CONFEBASK en 1984

suponía, en comparación con el resto de las Comunidades Autónomas (CCAA), una fecha muy tardía para una asociación empresarial al nivel de Comunidad Autónoma (CA), teniendo en cuenta el peso de la industria en la CAPV. Desde su constitución CONFEBASK se fue erigiendo en representante e interlocutor de las muchas medianas empresas con el Gobierno Vasco, así como las tres asociaciones provinciales hacían lo mismo respecto a las Diputaciones Forales. Este sistema ha influido para que los sectores industriales se organizaran principalmente al nivel provincial, con poco contacto al nivel general de la CA. Por su parte, el actual MCC (Mondragón Corporación Cooperativa) va a experimentar desde finales de los 80 hasta la actualidad una serie de importantes transformaciones¹⁵. Una decisión crucial tuvo lugar en 1990: pasar de una estructura de organización geográfica o comarcal a una estructura de organización sectorial, formándose una serie de agrupaciones sectoriales dentro de tres grandes divisiones (industrial, distribución y financiera), y así conformarse definitivamente como una corporación de cooperativas. En algunos sectores industriales, como automoción, electrodomésticos, máquina-herramienta, bienes de equipo, etc. estas agrupaciones sectoriales se convirtieron en líderes del sector en la industria vasca. MCC empezó también en 1990 a elaborar planes estratégicos a 3-4 años sobre una serie de apuestas de crecimiento y desarrollo, entre las que destacan la calidad, la internacionalización y la innovación. En los años 90 MCC va a ir aumentando su relación con el

¹³ Formado por el Partido Nacionalista Vasco - Eusko Alderdi Jeltzalea (PNV-EAJ) y Eusko Alkartasuna (EA), como partidos, ideológicamente situados en un centro amplio y diverso, que han desempeñado un papel de liderazgo de las instituciones públicas de la CAPV.

¹⁴ Cabe destacar la escasa atención que la ciencia social cualitativa del País Vasco ha prestado al estudio de las asociaciones empresariales e industriales, en comparación a otras CCAA de importante actividad industrial, como Cataluña, Madrid o la Comunidad Valenciana.

¹⁵ Sobre la evolución más reciente del grupo MCC se puede consultar el capítulo 5 de Bakaikoa *et al.* en Barea, J., Juliá, J.F. y Monzón, J.L. (1998).

Gobierno Vasco en áreas de interés común como por ejemplo la apuesta por la calidad en la gestión.

Otro factor importante es el que se refiere a la gran empresa de capital financiero. El representante más destacado de esta comunidad socio-empresarial es el grupo industrial Iberdrola Bilbao Vizcaya (IBV), el cual está compuesto al 50% por Iberdrola y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) respectivamente. Este sector de la gran empresa presenta una particular vinculación a las grandes instituciones financieras y bancarias. El BBVA tiene participación directa o indirecta en muchas empresas de tamaño grande y mediano en la industria vasca. Esta comunidad socio-empresarial está representada colectivamente por la asociación Círculo de Empresarios Vascos, el cual aglutina a las 60 empresas más grandes de la CAPV, y que centra su actividad formal en hacer públicos reflexiones y documentos sobre temas de políticas económicas e industriales o de política general¹⁶.

El *tercer grupo* de actores se refiere a las PYMEs sectoriales en la industria vasca, y a su organización social e institucional. Las PYMEs, por su tamaño y función, donde mayor peso y relevancia tienen para defender sus intereses y desarrollar dinámicas de colaboración es al nivel sectorial regional o provincial. A finales de los 80 e inicio de los 90 el nivel de creación de asociaciones sectoriales en el País Vasco era de los más bajos de España, tal como le sorprendía a Martí-

nez (1993)¹⁷. En el campo industrial, AFM (Asociación Española de Fabricantes de Máquina-Herramienta), a pesar de su carácter estatal, ejercía casi de asociación regional dada la concentración de más de un 85% de la producción de este sector en el País Vasco, principalmente en Gipuzkoa. Por su parte, AIEPV (Asociación de Industrias Electrónicas del País Vasco) se fundó en 1983 a iniciativa de un reducido grupo de empresarios del sector de la electrónica profesional que se fueron conociendo en ferias sectoriales, y que como sector emergente se encontraba menos incrustado en la estructura social de la clase empresarial, y por lo tanto con un mayor margen de maniobra. Pocas más asociaciones industriales se pueden destacar en sectores importantes. En el mundo profesional, la situación era parecida a la industrial para los inicios de los 90. Por ejemplo, AVIC (Asociación Vasca de Ingeniería y Consultoría) se creó en 1983, pero su nivel de actividad era bajo¹⁸. Posibles factores

¹⁷ «Industry is more highly concentrated on a sectoral basis in Euskadi than elsewhere in Spain, and overwhelmingly so in Vizcaya. Whereas Madrid and Barcelona (especially the later) have numerous small sector associations that are active, the phenomenon appears less frequently in Vizcaya, where industry is dominated by three or four sectors, which in turn are composed of only a very few firms of any consequence. There are correspondingly fewer consequential associations as well» (Martínez, 1993, p. 88)

¹⁸ Otro ejemplo, esta vez dentro de los colegios profesionales, nos muestra la tardía articulación de los intereses profesionales al nivel de la CAPV: el Consejo de Ingenieros Industriales del País Vasco se ha constituido en el año 2002. Este dato se puede comparar con el importante papel de la Asociación-Colegio Catalán de Ingenieros Industriales, una asociación dinámica que creó el Instituto Catalán de Tecnología, actor clave en el actual sistema de innovación catalán (tal como reconocen Plaza y Velasco, 2001), con el que el Gobierno Catalán (Generalitat) tiene firmado un acuerdo de colaboración. La única excepción quizá sea el Colegio Vasco de Economistas, creado en 1950, y que se ha caracterizado por una intensa actividad formativa e informativa.

¹⁶ Otras entidades financieras como las cajas de ahorro provinciales (BBK en Bizkaia, Kutxa en Gipuzkoa, y CajaVital en Alava) también han incrementado en la última década su participación en empresas industriales y de servicios.

explicativos de este lento asociacionismo industrial en la CAPV pueden ser: la rígida estructura territorial de CONFEBASK, la constitución política de la CAPV en sus tres territorios históricos que responde a una tradición social «provincial», o las diferentes estructuras sociales de la industria en cada territorio. Todo ello ha contribuido a la frecuentemente aludida falta de estrategia general de «país» en la CAPV en materia socioeconómica e industrial.

Estos tres grupos de actores van a llevar a cabo durante la política de clusters de los 90, un proceso de interacción: un proceso de negociación tácita, experimentación y aprendizaje que determinará de forma sustantiva el resultado final concreto de la política industrial de clusters.

3.2. **Interacción: creación de nuevas identidades e intereses colectivos**

En este apartado se describe el proceso social de la interacción entre el Gobierno y la Industria en la CAPV, a lo largo de la secuencia de la política de cluster del Gobierno Vasco, en 4 fases:

3.2.1. *1986-1990: Búsqueda de nuevas estrategias*

A mediados de los 80 el PNV-EAJ, como partido político mayoritario en las instituciones públicas de la CAPV, estaba buscando estrategias generales de desarrollo para la CAPV, y así visionar una salida al crítico proceso de reconversión: junto a las políticas llevadas a cabo en materia de infraestructuras y ordenación del territorio, sanidad, etc. se echaba en falta una «estrategia general de país» (entrevista Azua, 2000). En este contexto,

J. Azua junto a un grupo de directores de Consejería de Trabajo y Sanidad realiza en 1986-87 un viaje de formación a los EE.UU., basado en una serie de encuentros con catedráticos de economía y gestión de algunas universidades privadas de los EE.UU. En uno de esos encuentros tiene lugar la reunión con M. Porter, el cual en aquellos años estaba escribiendo lo que sería su libro de 1990. Atraído por las ideas de Porter, Azua le sugirió la posibilidad de aplicarlas a la economía vasca. Tras barajar diferentes posibilidades, en 1989-1990, la consultoría Monitor y Porter llevaron a cabo el estudio que resultaría en el informe Monitor «La Ventaja Competitiva de Euskadi» (Ekonomiaz, 1991).

La elaboración de este estudio e informe supuso un cuantioso desembolso de dinero público por parte del Gobierno Vasco. No hay espacio aquí para examinar el contenido, los argumentos y las ideas tanto del libro de Porter como del informe Monitor. Cabe recordar que la aportación central del informe Monitor fue la identificación y selección de una serie de clusters en sectores o sub-sectores productivos que se consideraban de vital importancia en la economía vasca. Tampoco me centraré en el desequilibrio entre los cluster identificados en el informe, los clusters posteriormente seleccionados por el Gobierno Vasco, y los que finalmente se han desarrollado. Lo más destacable para nuestro análisis es que el informe recogía una agenda para el gobierno. En esta agenda o plan de acción al gobierno se le asignaba un papel de estimulación y promoción de los clusters seleccionados. Y este papel se debería llevar a cabo con una metodología: a través de la intermediación de unas secretarías técnicas, de la mano

de empresas de consultoría como Monitor, Andersen Consulting y KPMG, e IDOM para el sector medioambiental, el gobierno y otras instituciones públicas deberían estimular un proceso de reflexión y trabajo entre las principales empresas de cada cluster seleccionado que culminase en un plan de acción conjunto.

3.2.2. 1991-1995: Programa de Competitividad

El Marco de Política Industrial 1991-1995 supone el primer plan de política industrial de la CAPV: es un avance sustantivo, presenta una racionalidad de análisis y un diagnóstico de la situación de la economía e industria vasca, y posee una ambición general al incluir los campos de energía, medio ambiente, tecnología, etc. El Plan mantiene un equilibrio entre tradicionales y nuevas líneas de acción. Por el lado de la *tradición*, sigue la línea de los anteriores planes de ayudas a las industrias y empresas en crisis y a áreas y zonas desfavorecidas, a inicios de los 90, cuando la crisis industrial estaba castigando muy fuerte; hay que recordar que las políticas de ayudas a empresas en crisis se han considerado como un tipo de política social. Por el lado del *aprendizaje*, un aspecto a destacar es la propuesta de creación de una serie de órganos y sociedades públicas con funciones diversas, entre los que destacan unas instituciones tripartitas participadas por Gobierno, empresarios y sindicatos, como el Consejo Económico-Social, el Consejo de Relaciones Laborales, una Red de agencias de desarrollo y sociedades de promoción comarcal, una organización comarcal de empleo-formación, y otras agencias de claro matiz social-laboral, en temas como seguridad y

salud laboral (Osalan), Observatorio de Empleo. La propuesta de creación de estos organismos e instituciones supone un avance importante en la democratización de las relaciones industriales.

El Programa de Competitividad recoge de forma a veces literal el contenido del informe Monitor, a la vez que se procede a una post-selección de los clusters sugeridos. Desarrollando sus propuestas, el Gobierno Vasco impulsa la creación de una serie de grupos de trabajo por cada «cluster» seleccionado. El intento llega a todos los sectores a «clusterizar», pero la evolución de cada uno es bien distinta, dependiendo de varios factores: la estructura empresarial del sector, la tradición de relación entre los actores empresariales, y el interés del correspondiente Departamento de Gobierno. Entre los que no se desarrollaron están los del vino de Rioja, turismo y acero de valor añadido¹⁹. Este artículo se centra en los sectores que sí han desarrollado dinámicas de auto-organización y colaboración. A fin de cuentas, la «energía social» de abajo-arriba no puede ser creada directamente por un Gobierno, y sólo lo que tiene esa energía social enraizada se organiza y se desarrolla social e institucionalmente. A lo largo de los años 1992, 1993 y 1994 tiene lugar un intenso proceso de interacción inter-empresarial que va a llevar a la constitución de organizaciones asociativas en sus campos productivos. Siguiendo al

¹⁹ La Asociación de Productores de vino de Rioja Alavesa se ha creado en el 2002. Respecto al turismo la falta de una asociación integradora del sector en la CAPV ha sido una constante; en el último Plan Interinstitucional de Promoción Económica PIPE (2000-2003) se recoge una acción específica para estimular una asociación de tales características.

Programa de Competitividad se sugiere la siguiente evolución:

- a) **ACEDE (electrodomésticos),
ACICAE (automoción),
AFM (máquina-herramienta)**

Estos tres sectores suponen la columna vertebral de la economía industrial vasca. Además de su propio peso específico, son sectores tractores en diversas direcciones, y tienen una implantación importante en las comunidades socio-empresariales de las cooperativas de Mondragón y de las PYMEs, así como presencia en los tres territorios. Sus tres asociaciones-cluster van a ser agentes tractores del Programa de Competitividad en dos vertientes principales: a) en su vertiente formal, van a orientar el tipo de organización asociativa de las relaciones entre las empresas en los sectores a «clusterizar», y la forma en que el Gobierno Vasco va a percibir este tipo de asociacionismo industrial, situado a medio camino entre una asociación tradicional como es el caso de AFM, y unas asociaciones emergentes como son ACICAE y ACEDE, y b) en la vertiente sustantiva, van a acentuar el énfasis en la concentración empresarial o la mejora de las estructuras empresariales, las técnicas de gestión, la tecnología e innovación, y la internacionalización.

ACEDE, la Agrupación-Cluster de electrodomésticos de Euskadi, se constituyó como asociación a finales de 1992²⁰; este sector estaba desde el inicio dominado por Fagor, perteneciente al grupo MCC, que dos años antes había constituido su

propia agrupación sectorial de Hogar dentro de MCC, en el que participaban las 6 empresas cooperativas especializadas en piezas y componentes para la fabricación de electrodomésticos. Por lo tanto, una importante contribución de ACEDE fue integrar a las 3 empresas no-cooperativas importantes que componían la industria, y así aglutinar con esas 9-10 empresas al 85% del sector vasco. Se puede decir que ACEDE se configuró desde su inicio principalmente como un grupo de sinergia en torno a los proyectos de Fagor, especialmente en las áreas tecnológicas y de internacionalización.

ACICAE, la Agrupación-Cluster de la Industria de Componentes de Automoción de Euskadi, se constituyó como asociación a mediados de 1993, compuesta por 12 empresas, dentro de dos dinámicas principales: a) el efecto tractor de la agrupación sectorial de componentes del grupo MCC, desde 1990 agrupadas sectorialmente: tanto en las 12 empresas fundadoras como en las 34 empresas socias actuales, el peso cuantitativo y cualitativo de las empresas-cooperativas de las divisiones de componentes y de automoción de MCC es importante; y b) el programa RETO-Manufactura (Gestión Estratégica de Fabricación): el alto nivel de exigencia a los suministradores de componentes de automoción, que les obligan a una mejora constante de sus sistemas de trabajo y de suministro, aunó el interés de las empresas dentro por un programa de la SPRI (Plan de Apoyo Integral a la Gestión)²¹;

²⁰ Según E. Duch, por entonces consultor de Monitor, él fue quien sugirió al Director de Fagor la creación de una asociación vasca de electrodomésticos.

²¹ SPRI (Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial) actúa como una agencia pública de desarrollo dependiente del Departamento de Industria del Gobierno Vasco, y ha sido dotada desde su temprana creación en 1981 de una importante partida presupuestaria de forma continuada hasta la actualidad.

este interés común impulsó la colaboración concreta entre algunas empresas principales del sector. ACICAE adquirió desde su inicio una filosofía de grupo selecto y misionero para dinamizar un sector extenso de automoción de más de 250 empresas en la CAPV.

AFM, la Asociación de Fabricantes de Máquina-Herramienta, que desde 1946 ha integrado y coordinado a las 80-90 empresas del sector estatal, acogió con agrado la propuesta para participar en el Programa de Competitividad y para ejercer de coordinador del «cluster» de la máquina-herramienta²². Su participación adquirió un fuerte impulso a través de un programa de alianzas estratégicas para la creación de grupos, que fue apoyado por el Gobierno. Este programa supuso un revulsivo importante en las empresas del sector: las empresas se conocieron mejor, algunas crearon grupos más competitivos, y muchas de ellas mejoraron su lista de prioridades respecto al sector. El resultado de este programa fue la constitución de 9 grupos de mayor peso en los tres segmentos de la máquina-herramienta: forja de estampación, herramienta de corte, tubos sin soldadura.

El fuerte dinamismo de estos tres sectores marcó la pauta a seguir. Respecto a su carácter asociativo, el Gobierno se mostró receptivo y orientador de las buenas posibilidades de la acción aso-

²² Tal como expresan los responsables de AFM e INVEMA (Fundación de Investigación sectorial en Máquina-Herramienta englobada en AFM), participar en el programa de competitividad era de alguna manera como continuar haciendo lo que llevaban haciendo durante años en la asociación, pero ahora con el apoyo del Gobierno Vasco.

ciativa incluyente²³. Asimismo, las líneas de trabajo que se impulsaron en estos tres sectores orientaron también las áreas de actuación prioritarias a desarrollar en el programa: la calidad en la gestión, la innovación, la internacionalización, y estructuras de cooperación empresarial.

b) ACLIMA (medio ambiente) y Conocimiento en Gestión Empresarial

La industria del medio ambiente (empresas de servicios y tratamientos, e ingenierías-consultorías, principalmente) y la de los servicios avanzados de gestión empresarial (consultorías mayormente) eran sectores en emergencia en la CAPV, que a inicios de los 90 no disponían de una organización que los aglutinara de forma activa. El Programa de Competitividad les va a ofrecer la oportunidad para organizarse de forma asociativa con un carácter abierto e incluyente.

ACLIMA, la Asociación-Cluster de la Industria del Medio Ambiente, se constituyó a principios de 1995, siguiendo una de las conclusiones del estudio cluster, terminado en 1994, y que había liderado la consultoría-ingeniería IDOM, la cual fue y es uno de los actores claves en este sector.

²³ Informado el Gobierno Vasco de la creación de las asociaciones ACEDE y ACICAE, la Consejería de Industria responde: «Toda agrupación o asociación en relación a un cluster debe mantener dos criterios: a) la agrupación debe carecer de interés corporativo, y constituirse para el logro de objetivos predefinidos y concretos; no se trata de constituir asociaciones de tipo sectorial, ni tampoco una “patronal”, ni debe ser su objetivo inmiscuirse en las misiones de éstas, y b) la pertenencia a la Agrupación debe ser voluntaria y selectiva; ello significa que se incorporan a la misma aquellas empresas que están dispuestas a trabajar e invertir para el logro de objetivos comunes a todas ellas» (Informe Programa de Competitividad 1992)

En este contexto, la labor de ACLIMA desde sus inicios se va a dirigir a la estructuración social e institucional de esta industria: a) social: integrando en la asociación a los diversos segmentos y actores del mismo de una manera incluyente, ofreciendo diversas formas de participación y membresía, así como construyendo con información y datos la industria medioambiental vasca; y b) institucional: acercándose a las instituciones políticas y a la Administración Pública (tanto como cliente importante del sector, como para promover y difundir normativas, etc.), instituciones educativas y de investigación (para la sensibilización y el estudio de problemas medioambientales, etc.). ACLIMA, debido a la idiosincrasia de su industria, ha mantenido un equilibrio entre su orientación empresarial-sectorial y su orientación institucional.

La asociación-cluster de CONOCIMIENTO en gestión empresarial se constituyó en 1996, siguiendo las conclusiones del estudio cluster llevado a cabo en 1994-1995, bajo el liderazgo técnico de la consultoría KPMG, de la mano de S. Azua. Dos aspectos merecen ser destacados: a) el fuerte énfasis en la «industria del conocimiento», a modo de atractiva superación del sector de los servicios empresariales avanzados de gestión; y b) la necesidad de constituir una asociación, ante el poco dinamismo de la asociación vasca de ingenierías y consultorías. Estos dos aspectos han marcado su evolución posterior: a) al centrarse en el tema del «conocimiento» su dirección de apertura e inclusión ha sido muy amplia; y b) su identidad asociativa, dentro de una estructura compositiva muy heterogénea, fluctúa entre el reto de concertar e implementar intereses y objetivos

sustantivos concretos entre la oferta y la demanda, y la sinergia de dinamizar de forma transversal a un mayor número de actores privados y públicos.

c) **GAIA (Telecomunicaciones),
UNIPORT (Puerto de Bilbao)**

Estos dos sectores no gozaron de atención en el informe Monitor. Sin embargo, su importancia y dinamismo endógeno se manifiesta en su propio proceso de auto-organización social, y en 1995 las asociaciones existentes fueron invitadas a participar en el Programa de Competitividad.

GAIA responde a la Asociación de Industrias de las Tecnologías Electrónicas y de Informática, que ejerce de secretaria del cluster de telecomunicaciones en su acuerdo con el Gobierno Vasco. Tras el informe «cluster» de Andersen Consulting en 1996, AIEPV aceptó la invitación del Gobierno Vasco a liderar el cluster de telecomunicaciones. GAIA tiene su antecedente en la Asociación de la Industria Electrónica del País Vasco, constituida en 1983 por 12 empresas del sector de la electrónica profesional. Con una fuerte identidad asociativa y una tradición de comunidad interna frente a las poderosas asociaciones sectoriales estatales dominadas por grandes empresas multinacionales y nacionales, y con una dirección pro-activa durante los últimos 15 años: todo ello ha dado a GAIA una impronta de autonomía, de integración de los varios segmentos de las tecnologías de la información y la comunicación y una tradición de cooperación multi-direccional.

UNIPORT-Bilbao responde a la integración en 1997 de Uniport y la Comuni-

dad Portuaria, que datan de finales de los 80-inicios de los 90. Con esta integración se buscaba una mejor coordinación de la promoción del puerto de Bilbao y de la gestión de la compleja red de actividades portuarias, coincidiendo a su vez con el proyecto de ampliación del puerto. Dada su importancia, UNIPORT aceptó la secretaría del cluster del puerto, lo cual se percibía como una continuación e impulso de las tradicionales actividades de cooperación que ya venía desarrollando.

3.2.3. 1996-1999: Colaboración Formal

Tras las elecciones de otoño del 1994, en 1995 tiene lugar un doble proceso: mientras se procede a la discusión y realización de un nuevo plan de política industrial (1996-1999) por parte del nuevo pero continuista equipo de gobierno en el Departamento de Industria, se llega a los primeros meses de 1996 con la firme constitución de las primeras 7 agrupaciones-cluster. Con J. Retegui como nuevo Consejero de Industria desde 1995, se procede en 1996 a la aprobación del nuevo plan de política industrial, que abre la puerta a la colaboración formal con la industria. Así en 1996 se firman sendos acuerdos de colaboración con CONFEBASK y MCC²⁴. Y en enero de 1997 tiene lugar la firma del Acuerdo de Colaboración para 3 años con las 7 primeras asociaciones-cluster (Electrodomésticos-ACEDE, Automoción-ACICAE, Industria del Medio Ambiente-ACLIMA, Máquina-Herramienta-AFM, Conocimiento

en Gestión Empresarial, Puerto de Bilbao-UNIPORT, y Telecomunicaciones-GAIA), por el que cada asociación-cluster recibe anualmente unos 31 millones de ptas. (186.300 Euros). Este acuerdo se extenderá: en 1998 acuerdo para dos años con las asociaciones-cluster de Energía y Aeronáutica, en 1999 acuerdo de un año con la asociación-cluster del Papel, y en 2000, acuerdo anual con ADIMDE-Foro Marítimo Vasco, ya dentro de los nuevos acuerdos anuales con las 11 asociaciones-cluster. Las asociaciones-cluster se comprometen a llevar a cabo sus planes de acciones conjuntos y a dinamizar una serie de comités «cluster» en áreas como tecnología, calidad e internacionalización; comités en los que participan o pueden participar el Gobierno Vasco y otras instituciones y organizaciones públicas y semi-públicas.

a) ENERGÍA

La energía por lo general no ha sido considerada un sector productivo, ni una posible ventaja competitiva. Tantas décadas de monopolios pseudo-políticos en España situaron a este sector lejos del debate. La Asociación-Cluster de ENERGÍA se creó a finales de 1996 por 15 socios fundadores, siguiendo las conclusiones del estudio «cluster» de mediados del mismo año, bajo la secretaría técnica de Andersen Consulting. Este estudio de casi 300 páginas supuso un esfuerzo de reflexión sobre las políticas y las estrategias en materia energética para un País Vasco tradicionalmente con una alta dependencia energética. La incorporación de Iberdrola (la segunda «gran eléctrica») estimuló la creación de la asociación, hoy en día compuesta por 71 empresas (15 fundadoras, 35 de nú-

²⁴ Con CONFEBASK el acuerdo se centra en la difusión y dinamización del Plan Industrial. Con MCC la colaboración versa principalmente sobre la promoción de algunas áreas concretas como la calidad en la gestión y la innovación.

mero y 21 colaboradoras), en la que empresas proveedoras e ingenierías especializadas y algunas empresas de alto consumo de energía vieron una oportunidad para acercarse a los centros de decisión públicos y privados en tema energético. Mantener un equilibrio de «voz y decisión» entre Iberdrola y el resto de los asociados ha sido un reto para esta asociación, cuya dirección ha tenido que colaborar también en los ambiciosos proyectos energéticos del Gobierno Vasco-EVE (Ente Vasco de Energía), dentro del proceso de liberalización del sector en la Unión Europea.

b) HEGAN (Aeronáutica)

Tras el proyecto fallido del contrato con McDonald Douglas a principios de los 90, la ingeniería Sener estimuló el interés institucional hacia el sector, ejerció la intermediación entre las empresas Gamesa Aeronáutica e ITP, y realizó junto con Monitor el informe cluster en 1996, que llevaría a la constitución de la asociación Hegan en 1997. La labor de HEGAN se ha centrado en dos direcciones: a) en la coordinación del Plan de Tecnología anual conjunto entre Gamesa e ITP: difícil dados sus diferentes productos (estructuras aeronáuticas en Gamesa, motores en ITP), tecnologías y diferentes estrategias empresariales (Gamesa es del grupo IBV e ITP está controlada técnicamente por Rolls Royce), y b) en el apoyo e integración de una red de PYMEs proveedoras especializadas, actualmente 21, mayormente en estructuras. Sener ha seguido jugando un papel de intermediación, papel que ha adquirido una mayor dimensión en el recientemente fracasado proyecto Alerion de fusión de un fuerte grupo aeronáutico.

c) CLUSTERPAPEL (Papel)

Tras unos primeros intentos por parte de la ingeniería Coinpasa, aprovechando su conocimiento y reputación en el sector, el proyecto de constitución de una asociación-cluster tuvo que esperar hasta 1998. Está constituida por dos sub-sectores: los fabricantes de papel y pasta (de unas 20-21 empresas del sector sólo 14 están asociadas), y 5 empresas-ingenierías de bienes de equipo especializadas. La asociación, mientras ha ido avanzando en mejorar la interacción y la relación entre las papeleras, tanto entre las asociadas como con las no-asociadas, y así ir superando algunas negativas tradiciones de relación en el sector, se ha centrado en el apoyo a la cooperación entre las empresas de bienes de equipo en las líneas de internacionalización (a través del consorcio Bapco) y tecnología (a través del impulso de la Escuela Papelera de Tolosa).

d) ADIMDE-Foro Marítimo Vasco

La industria de los astilleros fue dada por muerta a finales de los 80, no sólo en Euskadi sino en toda la Unión Europea; la competencia coreana y japonesa, apoyada por sus gobiernos, parecía infranqueable. Sin embargo, en 1992 cuatro pequeños astilleros privados y una empresa de motores de capital finlandés crean ADIMDE, la asociación de industria marítima de Euskadi, y dirigen la estrategia de supervivencia del sector en dos direcciones: a) la integración de los diferentes segmentos de la industria marítima (armadores de buque de pesca y mercante, astilleros y la compleja industria auxiliar de talleres, reparación, suministradores; en 1997 tenía 125 socios entre empresas y asociaciones), y b) un acercamiento a la Administración Pública, de la que ha desa-

rollado una relación favorable con la Diputación de Bizkaia. Así se llega al 2000 con 200 socios (empresas, asociaciones y organismos), y basado en esa energía social se crea el cluster Foro Marítimo Vasco, para integrar a la empresa pública Izar. ADIMDE desde la experiencia aprendida de interactuar a actores diversos ejerce de secretaría técnica del Foro en la promoción de la cooperación en temas de gestión, tecnología e internacionalización, en una industria tradicional que parece estar resucitando por medio de una múltiple colaboración público-privada.

3.2.4. 2000-2002: Reflexión y Refrendo

A principios de 1998, ante la cercanía de las elecciones autonómicas y el posible cambio de equipo de gobierno y otros posibles factores, la Consejería de Industria inicia un proceso de reflexión sobre la política de clusters llevada a cabo. Tras considerar diferentes opciones, encarga a la consultoría KPMG la realización de un estudio que oriente el proceso. El estudio se retrasa casi hasta 1999²⁵. La reflexión sobre el mismo coincide con los turbulentos años políticos de 1999 y 2000, y la incertidumbre sobre los presupuestos del Gobierno Vasco. Los acuerdos de colaboración con las asociaciones-cluster finalizaban en Diciembre de 1999. Se les

promete la financiación de la ayuda anual para el año 2000. En diciembre del 2000 el nuevo equipo en la Consejería de Industria, bajo la dirección de J. J. Imaz, junto a las ayudas correspondientes al año anterior, aprueba la orden que va a regir la colaboración con las asociaciones-cluster en el futuro. El nuevo «Acuerdo-Cluster» se amplía a ADIMDE-Foro Marítimo Vasco, alcanzando a las 11 asociaciones-cluster actuales, y se establece un sistema de colaboración con unos acuerdos de financiación anuales sobre tres bases: a) se fija un límite máximo de las ayudas anuales en 40 millones de ptas. (240.404 Euros), b) la presentación de un plan anual de acciones estratégicas por cada «cluster», y b) el establecimiento de un marco de relación-monitorización por parte del Gobierno Vasco, a través de una matriz horizontal (en calidad en la gestión, innovación e internacionalización, dentro de los comités específicos de cada cluster) y vertical (por cada una de las 11 asociaciones-cluster), todo ello bajo una coordinación general. Esta forma de relación ha supuesto una más estrecha relación entre la Consejería y las asociaciones-cluster y una mayor atención a sus problemáticas específicas.

3.3. Aprendizaje: entre la inercia y la incertidumbre

Desde la situación inicial de finales de los 80 anteriormente descrita, a lo largo de los 90 y los primeros años de los 2000 ha tenido lugar un proceso de aprendizaje en diferentes niveles y direcciones, que coincidiendo con unos años de bonanza económica en la segunda parte de los 90, ha contribuido a una mejor colaboración Gobierno-Industria tanto en la forma como en el contenido. Por parte del *Gobierno*

²⁵ Según autores del informe, se destacan tres conclusiones: a) la política de clusters había sido una buena herramienta de políticas: era una forma de priorizar recursos y era un marco de relación adecuado con los sectores productivos e industrias; b) no se había avanzado mucho en la cooperación inter-empresarial: aunque no se habían dado muchas fusiones o alianzas, se había incrementado la relacionalidad inter-empresarial; y c) las empresas decían no estar dispuestas a financiar por sí solas las asociaciones-cluster sin la colaboración del Gobierno (Entrevista KPMG 2001).

Vasco, la política industrial general de los últimos cinco años ha concentrado prioridades en áreas importantes como la innovación y la calidad en la gestión, destacando la apuesta por la política energética. En este contexto, la política de clusters ha mantenido la inercia adquirida en los acuerdos de 1997, refrendados en el 2000: a) una *financiación mínima* en comparación a los recursos destinados a otras ayudas a empresas individuales, a proyectos de innovación, etc.; esta financiación mínima ha cubierto diferentes porcentajes en los presupuestos generales de cada asociación-cluster, desde el 15-20% de las de mayor tradición y afiliación hasta el 75-80% de las más recientes y de reducida afiliación; y b) una *limitación sectorial* de no extender los acuerdos de colaboración a otros potenciales sectores productivos²⁶. En las formulaciones de las diversas políticas industriales se reconoce el importante papel de intermediación de las asociaciones-cluster. Este papel ha tenido quizá su mayor efecto en la política tecnológica a través de los planes de tecnología de los «cluster», cuya principal función ha sido aproximar la demanda y la oferta tecnológica. Aunque no tienen un estatus especial favorable, se puede decir que los proyectos de I+D presentados dentro de los Planes de Tecnología de los clusters sí han tendido a disfrutar de un mayor nivel de receptividad en la evaluación y seguimiento de la Dirección de Tecnología del Gobierno Vasco. Finalmente, la Consejería de Industria, sin mejorar el tratamiento financiero a

las asociaciones-cluster, pero consciente de su importante papel, ya que supone una forma de «llegar» al 30-35% de la industria vasca, ha optado por reorganizar su forma de relación para prestar una atención más cercana a cada industria. Esto coincide con una creciente consideración hacia agentes colectivos y asociaciones sectoriales en los programas de innovación, internacionalización, sociedad de la información, comercio y turismo del PIPE 2000-2003.

Por su parte, las *asociaciones-cluster* han aprendido a desarrollarse interna y externamente: internamente en la mejora cuantitativa y cualitativa de su estructura de membresía y sus formas de interacción y coordinación, y exteriormente en mejorar su red de relaciones institucionales. Su aprendizaje se ha dirigido especialmente a aumentar su autonomía financiera y de decisión, sin perder por ello la ventajosa relación con el Gobierno Vasco, fuente de legitimidad, recursos y relaciones. En *general*, todo aprendizaje es relativo y debe medirse respecto a su punto de partida, pero se puede decir que en los 90 la sociedad vasca ha experimentado un marcado aprendizaje en lo que atañe a la actividad empresarial, industrial y profesional, educación superior, investigación científica, etc.²⁷.

²⁶ En contraste por ejemplo con la política de clusters de la Generalitat de Cataluña que ha optado por estimular un mayor número de segmentos productivos (hasta la fecha actual se han estimulado 25 segmentos productivos o micro-clusters), con menores ayudas financieras pero con una mayor intensidad en la interacción inter-empresarial.

²⁷ Quizá el mejor ejemplo de este aprendizaje es el actual número monográfico sobre clusters en esta revista *Ekonomiaz*. En 1991 se publicaba en esta misma revista el informe Monitor bajo la dirección de Porter sobre la ventaja competitiva de Euskadi, en el que no participó ningún investigador local. En 2003 un profesor e investigador de un universidad vasca coordina un número específico sobre clusters, en el que se presentan diferentes análisis sobre diversos aspectos del tema, realizados en su mayoría por investigadores locales, y que sirve para que los decisores y actores orienten sus reflexiones y decisiones.

4. CONCLUSIONES: LAS ASOCIACIONES-CLUSTER COMO DOBLE COLABORACIÓN SINÉRGICA

Desde mi punto de vista, analizar el caso de las asociaciones-cluster desde la teoría cluster de Porter no aporta mucha luz al respecto²⁸. Como se ha afirmado al inicio del artículo, cada sociedad tiene sus propias formas de organizar la relación inter-empresarial y la relación Gobierno-Industria. En mi opinión, hay dos cuestiones importantes a examinar: a) analizar si se da la colaboración, y en caso positivo examinar su forma y tipología, y sus factores determinantes; y b) analizar el contenido sustancial de la colaboración y sus efectos en el funcionamiento de la industria. Este artículo se ha centrado en la primera cuestión: se ha llegado a una incipiente colaboración doble (inter-empresarial y Gobierno-Industria) en dos fases de encuentro y de interacción organizativa.

Encuentro: las Asociaciones-Cluster han supuesto un avance importante en el encuentro y en la posterior colaboración

²⁸ Ha habido ya tantos malentendidos y confusiones en la literatura académica y aplicada, que los discursos y los conceptos más que inspirar nos confunden, y no dejan llegar a la realidad de una forma más empírica y directa. Es un tanto triste comprobar cómo entre las propias asociaciones-cluster se ha producido una especie de competencia por ser el «mejor cluster según teoría Porter», como si Porter fuera una especie de juez universal de la competitividad industrial. Desde mi punto de vista, el hecho de que las propias asociaciones-cluster usen el término cluster con diferentes significados no es más que la mejor constatación de la diversidad de cada campo productivo; diversidad entre sociedades, industrias y sectores hacia la que no se ha prestado la necesaria atención académica e institucional.

Gobierno-Industria. La Consejería de Industria, liderada por J. Azua y apoyada por su partido político (PNV-EAJ), decide implementar las potencialidades de la política industrial. Esas potencialidades fueron desarrolladas en el Marco General de Política Industrial 1991-1995, en cuyo Programa de Competitividad se dio un proceso de encuentro con algunos de los sectores productivos más importantes de la industria vasca, y especialmente una aproximación a las empresas medianas y pequeñas. Los grupos de trabajo que se constituyeron en cada «cluster» con una metodología y plan de trabajo, todo ello apoyado y legitimado por la Consejería abrió el camino a la interacción entre actores que sabían de su existencia, pero no se conocían de «cerca».

Interacción: a lo largo de los trabajos en estos grupos de trabajo empresas entre ellas y empresas e instituciones se fueron conociendo, y abriendo caminos hacia identidades e intereses comunes. A medida que se iban discutiendo y concertando los informes «cluster» y planes de acción, se empezaron a constituir las primeras asociaciones. Este hecho legitimó e impulsó la creación de otras organizaciones asociativas, y la invitación a otras asociaciones en importantes sectores productivos a participar en el programa. La constitución de asociaciones incluyentes ensanchó las dinámicas de interacción entre empresas que se conocían poco²⁹.

²⁹ En este sentido, cabe mencionar el caso de ACEDE, en el que a pesar de ser pocos miembros y la mayoría eran empresas del grupo Mondragón, los directores y representantes de las empresas se fueron conociendo de forma más sustantiva en los encuentros y comidas informales después de las reuniones de la asociación-cluster.

Las asociaciones-cluster, a la vez que han ido adoptando prácticas de gestión más transparentes, han ido aprendiendo a ejercer la representación del sector, y desarrollando diversas funciones de intermediación, coordinación y liderazgo tanto entre sus miembros como respecto a sus campos organizativos de producción. De esta manera, han avanzado de forma directa en la articulación relacional de las 3 comunidades socio-empresariales de la industria vasca: el gran capital - gran empresa en torno a BBVA-Iberdrola-IBV, las empresas cooperativas en torno a MCC, y las muchas PYMEs que juegan un papel importante en distintos campos productivos. Esto, junto al desarrollo de unas relaciones incluyentes y participativas por parte de los equipos directivos de las asociaciones-cluster, ha contribuido a un incremento de la cultura de la negociación civilizada entre las empresas.

Colaboración: Por una parte, las asociaciones-cluster han contribuido al desarrollo de la cooperación inter-empresarial. La cooperación inter-empresarial sustantiva, en contraste a la formal o meramente interesada por ayudas financieras o estímulos externos, no es un objetivo fácil de obtener. Las empresas necesitan de un continuado proceso de interacción y relación para poder llegar a formular proyectos y líneas de cooperación sustantiva. Las asociaciones-cluster han sido marcos de experimentación social en la construcción de las condiciones adecuadas para que se pueda dar tal cooperación inter-empresarial: cada una en función de las características de su campo productivo,

de la cuantía y cualidad de las empresas asociadas y sus relaciones, y según ciertas tradiciones de dirección, presidencia y junta directiva. Algunas asociaciones-clusters cuentan con una mayor experiencia en la organización de la relación y la interacción entre las empresas. Algunas otras, en sectores emergentes, han tenido que aprender a estructurar el sector y a organizar las relaciones y la interacción. Pero en general, en todas ellas se ha producido un proceso de aprendizaje en la creación de las pre-condiciones para la cooperación social sustantiva entre las empresas entre sí, y entre el colectivo de las empresas y las diversas organizaciones e instituciones externas. Por otra parte, las asociaciones-cluster han sido también una «barata» forma de colaboración Gobierno-Industria, abriendo asimismo nuevas potencialidades de colaboración. La Consejería de Industria del Gobierno Vasco desde mediados de los 90 ha optado por la prudencia y la limitación en su política. Esta postura, y quizá una cierta falta de orientación o liderazgo autorizado sobre la misma, ha dado a la política de clusters una inercia de «mínimo general financiero» y de «estatus secundario». En este contexto de periferia política, un indirecto proceso de reflexión culmina a finales del 2000 en una nueva forma de colaboración con mayor monitorización, que posibilita una atención diferenciada y coordinada a los diferentes campos productivos de las asociaciones-cluster. Los dos tipos de colaboración han confluído en los potenciados comités específicos de los «clusters» en las áreas de innovación, calidad e internacionalización. En resumen, desde inicios de los 90 la polí-

tica industrial de cluster del Gobierno Vasco ha desarrollado de forma lenta e indirecta diversas formas de colaboración con la industria vasca. El reto actual es seguir aprendiendo interactiva y

negociadamente a mejorar las formas y los contenidos de la colaboración sinérgica Gobierno-Industria, factor clave para el desarrollo industrial y socioeconómico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Entrevistas, Información y Documentos³⁰

Sobre la Política de Clusters (7)

Azua, J. (mayo 2000, y abril 1998 facilitada por gentileza de M. Moso y M. Olazaran), Ex-Consejero de Trabajo y Sanidad del Gobierno Vasco (1986-1990), Ex-Vice-Lehendakari para Asuntos Económicos y Sociales y Consejero de Industria (1990-1994), y posteriormente, líder de varias empresas de consultoría internacionales; Dirección de la consultoría KPMG en Bilbao (marzo 2001); *Hernando, J. y Esteban J.M.* (septiembre 2000), Director y Técnico de la Dirección de Calidad y Gestión Empresarial, responsables de la Política de Clusters del Gobierno Vasco; *Telletxea, I.* (marzo 2001), Vice-Consejero de Industria del Gobierno Vasco; *Aréchaga, E.* (julio 2000), Responsable de política económica y fiscal de CONFEBASK; *Duch, E.* (enero 2002), Director de la consultoría Competitiveness, y The Competitiveness Institute, y consultor de Monitor en los primeros años de los 90.

Sobre las Asociaciones-Clusters (24)

17 entrevistas con directores-as, presidentes y/o responsables de las 11 Asociaciones-Cluster: Personas entrevistadas: ACEDE (A. de la Peña), ACICAE (A. Reche), ACLIMA (R. Ortiz, R. Sagarduy), ADIMDE (A. Santurun), AFM (A. Ortueña, F. Albiach), CLUSPAPEL (M. Larroulet, J. Salcedo), GAIA (F. J. Cáceres, J. A. Bravo), HEGAN (J.P. Vela), ENERGIA (J. J. Alonso), UNIPORT-BILBAO (I. Ugartetxe); 7 entrevistas con los representantes de la Unidad de Estrategia Tecnológica de la SPRI en los comités de tecnología de los clusters.

Documentos sobre los Planes de Política Industrial

1. *Informe Monitor* «La ventaja competitiva de Euskadi», en *Ekonomiaz* 21, pp. 156-209; 2. *Marco General de Política Industrial (1991-1995)*: Marco General de Actuación (diciembre 1991), Informes Anuales (1992, 1993, 1994); 3. *Programa de Competitividad (1991-1995; 1996-1999)*: Etorkezunari Begira-Una visión para un futuro (junio 1994), Resúmenes de las conclusiones de los clusters (junio 1994), Cluster de Máquina-Herramienta (junio 1994), Cluster de Industrias de Medio Ambiente (diciembre 1994), Cluster del Conocimiento en Gestión Empresarial (julio 1995), Cluster de Energía (junio, 1996), Cluster de Tele-

comunicaciones (marzo 1996), Boletín Informativo Clusters del País Vasco (N. 1-febrero 1997: 1992-1996: Cinco años de Clusters); 4. *Plan de Política Industrial 1996-1999* (octubre 1995); Plan de Ciencia y Tecnología 1997-2000; 5. *Plan Interinstitucional de Promoción Económica PIPE 2000-2003*: Propuesta de CONFEBASK para la Política Industrial futura (julio 2000); Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2001-2004.

Otras informaciones

Diversas páginas-web, informes anuales y documentos de los actores empresariales e industriales más importantes, como Iberdrola, IBV, BBVA, MCC, y asociaciones empresariales, industriales y profesionales, así como informes del Consejo Económico-Social, Euskadiko Kutxa, etc.

Bibliografía

- AHEDO, M. (2002): *El Sistema Socio-Institucional de la Economía Industrial: Las Asociaciones-Cluster de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Tesis Doctoral, Dep. de Sociología, Universidad del País Vasco. Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV-EHU).
- AMIN, A. y THRIFT, N. (eds) (1994): *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford University Press.
- ALDRICH, H. (1999): *Organizations Evolving*, London: Sage.
- BAREA, J.; JULIÁ, J.F. y MONZÓN, J.L. (dirs.) (1998): *Grupos Empresariales de la Economía Social en España*, Madrid: CIRIEC.
- BEGG, I. y MAYES, D. (2000): Decentralized Industrial Policy, *European Planning Studies*, Vol. 8, N. 2, pp. 149-156.
- BENNEWORTH, P.; DANSON, M.; RAINES, P., y WHITTMAN, G. (2003): «Confusing Clusters? Making sense of the cluster approach in theory and practice», *European Planning Studies* Vol. 11, N. 5 pp. 511-520.
- BOIX, C. (1998): «El Gobierno de la Economía: naturaleza y determinantes de la política económica en España», en GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (coords.) (1998): *Políticas Públicas en España. Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno*, Barcelona: Ariel.
- CASTAÑER, X. (1998): «La Política Industrial. Ajustes, nuevas políticas horizontales y privatización: 1975-1996», en GOMÁ, R. y SUBIRATS, J.

³⁰ Agradezco a todas las personas entrevistadas su amable colaboración.

- (coords.) (1998): *Políticas Públicas en España. Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno*, Barcelona: Ariel.
- COOKE, P. y MORGAN, K. (1998): *The Associational Economy. Firms, Regions and Innovation*, Oxford University Press.
- CROUCH, C. et al (2001): *Local Production Systems in Europe: rise or demise?*, Oxford University Press.
- EVANS, P. (1995): *Embedded Autonomy. State Intervention and Industrial Development*, Princeton University Press.
- GRANT, W. (ed.) (1995): *Industrial Policy*, The Elgar Collection International Library of Comparative Public Policy, Cambridge University Press.
- HALL, P. A. y SOSCIKE, D. (eds.) (2001): *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press.
- HOLLINGSWORTH, J.R.; SCHMITTER, P. y STREECK, W. (eds.) (1994): *Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors*, Oxford University Press.
- HOLLINGSWORTH, J.R. y BOYER, R. (eds.) (1997): *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*, Cambridge University Press.
- KATZENSTEIN, P.J. (1985): *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Cornell University Press.
- LAGENDIJK, A. y CORNFORD, J. (2000): «Regional institutions and knowledge - tracking new forms of regional developmental policy», *Geoforum*, Vol. 31, Issue 2, pag. 209-218.
- LARA, Y. (1989): *El Asociacionismo Empresarial Vasco. Confebask*. Proyecto de investigación aplicada, tesina dirigida por A. Kaiero, Dep. de Sociología, Universidad de Deusto.
- LINZ, J.L. (1988): «Política e intereses a lo largo de un siglo en España, 1889-1980», en Pérez-Yruela, M. y Giner, S. (eds.) (1988): *El Corporatismo en España*, Barcelona: Ariel
- MARTÍNEZ, R. (1993): *Business and Democracy in Spain*, USA: Praeger Publishers.
- MENDRAS, H. (1997): *Sociología de Europa Occidental*, Madrid: Alianza Editorial.
- NEWLANDS, D. (2003): «Competition and Cooperation in Industrial Clusters: the implication for public policy», en *European Planning Studies*, vol. 11, N. 5, pp. 521-532.
- PÉREZ-YRUELA, M. y GINER, S. (eds.) (1988): *El Corporatismo en España*, Barcelona: Ariel.
- PLAZA, B. y VELASCO, R. (2001): *Política Industrial de las Comunidades Autónomas*, Bilbao: Círculo de Empresarios Vascos.
- PORTER, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, London: MacMillan Business Press.
- PYKE, F. y SENGERBERGER, W. (eds.) (1992): *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, Ginebra: International Institute for Labour Studies.
- RAINES, P. (2001): *The Cluster Approach and the Dynamics of Regional Policy-Making*, Regional and Industrial Policy Research Paper, n. 47. European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- SABEL, C. (1994): «Learning by monitoring: the institutions of economic development», en Smelser, N. y SWEDBERG, R. (eds) (1994) *The Handbook of Economic Sociology*, New York: Russel Sage Foundation.
- SCOTT, W.R. (1995): *Institutions and Organizations*, London: Sage.
- SOLÉ, C. (ed.) (1987): *Corporatismo y Diferenciación Regional*, Madrid. Ministerio de Asuntos Sociales.
- STORPER, M. (1997): *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, Guildford Press.
- TRIGILIA, C. (2000): «Social Capital and Local Development», en Symposium: the Return of Economic Sociology, *European Journal of Social Theory* 4 (4), 427-442.
- WHITLEY, R. (1999): *Divergent Capitalisms. The Social Structuring and Change of Business Systems*, Oxford University Press.
- WHITLEY, R. y KRISTENSEN, P.H. (eds.) (1997): *Governance at Work. The Social Regulation of Economic Relations*, Oxford University Press.
- WILKS, S. y WRIGHT, M. (eds.) (1987): *Comparative Government-Industry Relations in Western Europe, The United States and Japan*, Oxford, Clarendon Press.