Orkestra
INSTITUTO VASCO DE COMPETITIVIDAD

Serie
Clústeres, Desarrollo Regional
e Innovación

Evaluación de políticas clúster

El caso del País Vasco

Cristina Aragón / Mari Jose Aranguren / Cristina Iturrioz (Coords.)



Deusto
Publicaciones
Universidad de Deusto

Evaluación de políticas clúster

El caso del País Vasco

Evaluación de políticas clúster

El caso del País Vasco

Cristina Aragón
Mari Jose Aranguren
Cristina Iturrioz
(Coords.)

2010
Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad
Fundación Deusto

Serie Clústeres, Desarrollo Regional e Innovación

Autores

Mari Jose Aranguren Querejeta, es directora de la Cátedra de Territorio, Innovación y Clústeres en Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, profesora titular del Departamento de Economía de ESTE-Universidad de Deusto e investigadora del equipo de investigación «Competitividad Empresarial y Desarrollo Económico» de la Universidad de Deusto.

Cristina Aragón Amonarriz es responsable del Área Departamental de Estrategia y Sistemas de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Deusto, coordinadora del Máster de Especialidad en Dirección Estratégica, responsable de la Cátedra de Empresa Familiar Fundación Antonio Aranzabal-Universidad de Deusto e investigadora del equipo de investigación «Competitividad Empresarial y Desarrollo Económico» de la Universidad de Deusto.

Cristina Iturrioz Landart es vice-decana de Investigación y profesora titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Deusto e investigadora principal del equipo de investigación «Competitividad Empresarial y Desarrollo Económico» de la Universidad de Deusto.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Con el apoyo de SPRI-Gobierno Vasco, Diputación Foral de Gipuzkoa, Euskaltel, Kutxa y Repsol-Petronor.

Imagen de portada: © LIT Images

© Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto

Orkestra
INSTITUTO VASCO DE COMPETITIVIDAD

Mundaiz 50, E-20012, Donostia-San Sebastián
Tel.: 943 297 327. Fax: 943 279 323
comunicacion@orkestra.deusto.es
www.orkestra.deusto.es

© Publicaciones de la Universidad de Deusto
Apartado 1 - E48080 Bilbao
Correo electrónico: publicaciones@deusto.es

ISBN: 978-84-9830-266-0

1. La política clúster en la CAPV: el reto de la evaluación

Cristina Aragón, Mari Jose Aranguren y Cristina Iturrioz

1.1. **Las políticas clúster**

Las políticas que pretenden fomentar las asociaciones clúster son hoy día herramientas importantes en las agencias de desarrollo regional. Desde 1980, y apoyadas en investigaciones de gran prestigio, se han editado un gran número de publicaciones en torno a la política de clústeres. La promoción por parte de Michael Porter (1990, 1998, 2004) de los clústeres en el contexto de la competitividad de ciertas localizaciones geográficas ha sido especialmente influyente entre los políticos regionales, que han promovido los clústeres como aproximaciones clave para el desarrollo económico regional.

¿A qué nos referimos con el término clúster? Aunque también se encuentra con cierta frecuencia referido a fenómenos tales como las redes de trabajo (*networks*) o los sistemas sectoriales de innovación, que no implican necesariamente la idea de concentración geográfica de la actividad, en muchas de las políticas clúster se ha seguido el concepto de Porter (1998), autor pionero en la revitalización de este término que optó por una interpretación omnicomprensiva de este fenómeno, y que identifica un clúster como «*un grupo de empresas interconectadas y de instituciones asociadas, ligadas por actividades e intereses comunes y complementarios, geográficamente próximas*».

Las políticas clúster son un tipo de políticas «soft» cuyos componentes más habituales son según Navarro (2005): la provisión de ciertos bienes públicos, especialmente adaptados a los requerimientos de cada clúster y que el funcionamiento del mercado no provee adecuadamente; el apoyo a la cooperación y al funcionamiento en red de sus miembros; la construcción de la «comunidad»; y la ayuda a cubrir las debilidades o desequilibrios que pudieran existir en algunas partes del clúster.

Las raíces de las actuales políticas «soft», orientadas a fomentar la relaciones de cooperación y de carácter sistémico, están en políticas públicas anteriores como la política industrial, regional, de desarrollo o de ciencia y tecnología. De hecho, las políticas clúster son el cúmulo de dichas políticas, que aúnan elementos que se dan en los clústeres, por lo que no se puede hablar de una política clúster genuina (Borrás y Tsagdis, 2008). La implantación de la política clúster está condicionada por otras políticas implantadas por diferentes niveles de gobierno en su mismo territorio. Ante esta integración e interacción de políticas no es de extrañar que en las últimas dos décadas también haya habido un cambio de tendencia que ha ido del énfasis de políticas verticales, en política industrial o regional (años 70 y 80) hacia políticas más horizontales o de red (años 90 y 2000), como son las políticas clúster o de desarrollo de redes.

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

Hoy en día, la política de clústeres, entendida en sentido amplio, como instrumento de política económica, no se ha extendido sólo a Europa Occidental y Norte América, sino también a países menos desarrollados (Sölvell *et al.*, 2003; Pitelis *et al.*, 2006). De esta forma, la política clúster ha sido promovida por organizaciones internacionales tales como la Comisión Europea, la OCDE y UNIDO e incluso ha propiciado que las regiones interesadas en impulsar el desarrollo de los clústeres se asocien, como en el caso de los Institutos de Competitividad y los Clubes franceses e italianos de los distritos industriales.

La instrumentalización de las políticas clúster se ha dado, en muchos casos, mediante la creación y fomento de instituciones para la colaboración. Estas instituciones son estructuras y ayudas relativas a la formalización de relaciones de cooperación entre agentes en diferentes formas de asociaciones o redes, que en su mayoría provienen de ayuda pública y público/privada (siendo pocos los casos de iniciativas genuinamente privadas) (Sölvell *et al.*, 2003). Estas instituciones no tienen porqué derivar de la política de clústeres, si no que pueden tener otros antecedentes como, por ejemplo, asociaciones sectoriales.

La definición que se suele hacer de iniciativas o asociaciones clúster es que son un tipo específico de institución para la colaboración formado por empresas, instituciones educativas y de investigación, agencias gubernamentales y otras instituciones cuyo objetivo es mejorar la competitividad de las actividades relacionadas de un determinado territorio (Porter y Ketels, 2008). Según estos autores se distinguen tres áreas de actuación donde las asociaciones clúster juegan un papel de fomento de la competitividad: a) facilitando la colaboración público-privada; b) fortaleciendo las relaciones y los «spillovers»; y c) mediante el fomento de proyectos conjuntos. Las iniciativas clúster pueden ser promovidas por empresas, universidades o agencias gubernamentales (Solvell *et al.*, 2003), pero las investigaciones muestran que el buen desarrollo y éxito depende de la implicación de todos los agentes para llevar adelante los proyectos de las asociaciones y no del grupo que las inicia.

Precisamente éste es el elemento común de las distintas experiencias de evaluación que se recogen en este volumen, a saber, la evaluación del grado de éxito de la política clúster desarrollada por algunas asociaciones clúster en los últimos años en la CAPV.

1.2. **La política clúster en la CAPV**

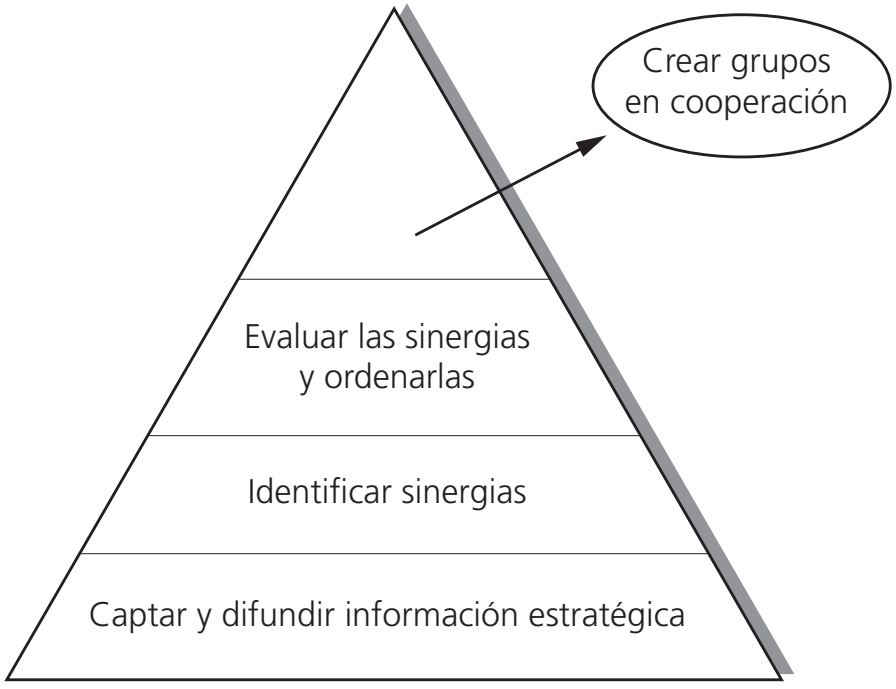
En respuesta a la creciente importancia para la competitividad de un territorio de las políticas denominadas genéricamente «soft» y, más particularmente, de las políticas clúster, la CAPV impulsó de forma pionera, junto a otras regiones, como Cataluña y Escocia, el diseño y puesta en marcha de una política industrial basada en clústeres a principios de los años noventa.

En la CAPV, las asociaciones clúster asumen estas funciones y se constituyen en agentes dinamizadores de las empresas asociadas y, en consecuencia, de la materialización de la política clúster, cuya misión consiste en la mejora de la competitividad planteando los retos estratégicos en cooperación. Para alcanzar este objetivo, propugnan diversas acciones, que deberían tender progresivamente hacia la creación de grupos en cooperación, es decir, hacia la cúspide de la pirámide en el gráfico 1.

La operativa de esta política en la CAPV arranca con la presentación, por parte de cada asociación clúster, de una solicitud a la convocatoria de ayudas que anualmente se publica. Las ayudas se materializan a través de subvenciones no reintegrables y su articulación se realiza mediante convenio, dado el carácter de colaboración entre la Administración Pública y la iniciativa privada.

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

Gráfico 1. Acciones estratégicas de los clústeres



Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada en el año 2003 por el entonces Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco.

Desde el año 2000, el Gobierno Vasco ha ampliado el seguimiento que hace de la financiación otorgada a las asociaciones clúster. Por un lado, las entidades beneficiarias están obligadas a elaborar planes de acción anuales, que deben incluir, entre otros aspectos, una memoria con el análisis de situación del clúster y la descripción de los objetivos y las actuaciones que han de realizar, junto con un calendario, presupuesto, financiación e indicadores que permitan el análisis y evaluación posteriores.

A partir de 2001 se les exige que realicen un Plan Estratégico a 3-4 años, que contemple, como mínimo, las áreas de internacionalización, tecnología y calidad. El Plan Estratégico se despliega en Planes Anuales. Además, las asociaciones clúster deben crear comités específicos en cada una de las áreas anteriormente citadas. Por otra parte, distintas personas responsables de políticas tecnológicas, de internacionalización… del Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco participan en las asociaciones clúster con técnicos verticales (especialistas en un clúster concreto) y horizontales (especialistas en cada área estratégica: internacionalización, tecnología, calidad…). Esta matriz se amplía mediante la incorporación de técnicos verticales y horizontales de la SPRI[1], que junto con los del Gobierno Vasco forman la matriz ampliada.

Tras casi dos décadas de funcionamiento, esta política se ha consolidado existiendo actualmente doce asociaciones clúster en funcionamiento en el territorio de la CAPV:

[1] La Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, SPRI, es la agencia de desarrollo empresarial que el Gobierno Vasco creó en 1981 con el objetivo de dar apoyo e impulso al tejido empresarial vasco, fomentando su competitividad y su posicionamiento en el mercado global (www.spri.es).

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

Cuadro 1. Asociaciones clúster en la CAPV

	Asociaciones clúster en la CAPV
1	Asociación Clúster de Aeronáutica del País Vasco (HEGAN)
2	Autoridad Portuaria (UNIPORT BILBAO)
3	Asociación Clúster de Industrias y Componentes de Automoción de Euskadi (ACICAE)
4	Asociación Clúster de Electrodomésticos de Euskadi (ACEDE)
5	Asociación Clúster de Energía
6	Asociación Española de Fabricantes de Máquina-Herramienta (AFM)
7	Asociación Clúster de Industrias de Medio Ambiente de Euskadi (ACLIMA)
8	Asociación Clúster del Papel de Euskadi (ACP)
9	Asociación de Industrias de las Tecnologías Electrónicas y de la Información del País Vasco (Gaia)
10	Asociación para la Promoción de la Industria Marítima Vasca (FORO MARÍTIMO VASCO)
11	Clúster Audiovisual de Euskadi (EIKEN)
12	Clúster de Transporte y Logística (CLÚSTER TIL)

Mientras once de estas asociaciones reciben apoyo a través de la política clúster del Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, la última (Asociación Clúster de Transporte y Logística) está bajo la supervisión del Departamento de Transporte. El siguiente cuadro nos muestra el año de fundación y el número de socios (datos del 2009) que tienen cada una de las asociaciones clúster mencionadas anteriormente.

Cuadro 2. Año de creación y número de socios de las asociaciones clúster de la CAPV en el año 2009

Clúster	Creación	Asociación Clúster	N.º de socios
Máquina-Herramienta	1992	AFM	94
Electrodomésticos	1992	ACEDE	11
Automoción	1993	ACICAE	91
Medio Ambiente	1995	ACLIMA	91
Puerto de Bilbao	1995	UNIPORT BILBAO	146
Telecomunicaciones	1996	GAIA	238
Energía	1996	CLÚSTER DE ENERGÍA	85
Aeronáutica	1997	HEGAN	37
Sector Marítimo	1997	FORO MARÍTIMO VASCO	192
Papel	1998	CLÚSTER DEL PAPEL	20
Audiovisual	2004	EIKEN	47
Transporte y Logística	2005	CLÚSTER TIL	91

Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas web de las asociaciones clúster.

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

Como se puede ver en el cuadro 3, el conjunto de las once asociaciones clúster prioritarias dependientes del Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo suponen el 6% de las empresas y el 7% de los establecimientos de la industria vasca, aglutinando el 28% del empleo y el 32% del valor añadido de la industria vasca. Por lo tanto, se puede afirmar que en torno a un tercio de la industria vasca pertenece a alguna asociación clúster[2].

Cuadro 3. Peso de las asociaciones clúster industriales en la industria de la CAPV (2006)

	Número de empresas	Número de establecimientos	Empleo establecimientos CAPV	Valor añadido bruto (1)
ACEDE	10	13	6.806	340.073
ACICAE	79	101	14.366	802.913
ACLIMA	76	104	5.198	548.774
ADIMDE	128	152	5.608	252.915
AFM	67	71	4.829	236.377
EIKEN	38	43	1.209	151.212
ENERGIA	69	118	11.740	1.584.031
GAIA	196	233	8.883	212.260
HEGAN	32	31	2.343	130.344
PAPEL	14	14	1.969	149.943
UNIPORT	95	121	6.673	865.950
Total AC	804	1001	69.624	5.274.792
Total industria	14.202	14.768	250.862	16.624.164
Peso AC en la industria de la CAPV	6%	7%	28%	32%

(1) Datos del valor añadido expresado en miles de euros.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eustat.

1.3. **La complejidad de evaluar las políticas clúster**

La proliferación y crecimiento de los clústeres, a menudo asociado a su imagen de panacea o de receta extraordinaria, ha suscitado un cierto escepticismo (Martin and Sunley, 2003; Sugden *et al.*, 2006). Ambas impresiones carecen de base contrastada, dada la escasez de su evaluación, no exenta de dificultades.

En general, resulta evidente que el desarrollo de metodologías e instrumentos de evaluación es un elemento fundamental para la valoración de dichas políticas y un instrumento valioso para la mejora de su diseño y desarrollo. Sin embargo, las políticas de naturaleza «soft» conllevan una complejidad de evaluación inherente en comparación a políticas de ayuda y subsidio directos cuyos resultados tienen correlación directa con la cantidad de recursos des-

[2] Esta explotación se ha realizado solicitando a Eustat datos agregados de las empresas socias de cada AC. Dado que algunas de estas empresas tienen parte de su actividad fuera de la CAPV, la solicitud a Eustat ha permitido analizar la relevancia de las AC teniendo en cuenta únicamente la actividad que las mismas desarrollan en la CAPV.

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

tinados, y por lo tanto facilitan la evaluación. Así, las políticas diseñadas para la creación y fomento de relaciones inciden en una nueva perspectiva de evaluación que se centra en el control del proceso continuo, no siendo correcto mantener la perspectiva de resultados finales. Por ello, la inclusión de procesos de evaluación con el objetivo de mejorar los procesos de integración y adaptación de las políticas «soft» puede ayudar a la creación de conocimiento válido para los agentes, que sirva para mejorar los resultados de las diferentes políticas (Nauwalers y Wintjes, 2008; Borrás y Tsagdis, 2008). Esta perpectiva supone reconocer que en la evaluación de este tipo de políticas, además de la dimensión de legitimación, existe otra razón básica, que consiste en la obtención de conocimiento para la mejora de la misma (Turok, 1990; Raines, 2002; Storey 2002, 2004).

Otro aspecto clave es la continua adaptación de las políticas «soft» a la realidad económica y social, importante para el diseño de políticas en el ámbito regional, donde los aspectos como la confianza, el capital social y la conectividad sistémica son esenciales y difíciles de medir en un sentido causa-efecto. Por ello, es clave la distinción entre las evaluaciones extpost y los procesos de evaluación continua, porque mientras las primeras son sumativas por naturaleza (tratan de medir los efectos e impactos de la política), las segundas son formativas (ayudando en el aprendizaje de las políticas a lo largo de su ciclo de vida) (Aragón *et al.*, 2009). Por ello, a la par que evoluciona el modo de diseñar políticas públicas de un modo clásico hacia uno sistémico, la evaluación debería considerarse como un proceso dinámico que crea ámbitos de reflexión, que ayudan a la adaptación continua de la política.

Obviamente, las implicaciones de este enfoque de la evaluación para políticas «soft» supone un reto, dado que se deben buscar formas de integrar las metodologías cualitativas con las de carácter cuantitativo. El reto consiste en analizar tanto los efectos cuantificables adicionales generados por la política como los elementos de contexto que supongan una mejor compresión de los mecanismos de la política de clústeres. Además, la integración de las metodologías también ha de entenderse en un contexto dinámico y continuo capaz de contribuir al aprendizaje en las políticas, para que el proceso de evaluación forme parte integral de la política.

En definitiva, tal y como apunta Subirats (2005), los instrumentos de evaluación deben saber recoger la riqueza de matices y de perspectivas que toda acción de gobierno genera.

Si analizamos los distintos tipos de evaluación, según la elaboración de Díez (2005) a partir de Tavistock Institute *et al.* (2003), podemos clasificar la evaluación de políticas en distintos enfoques según su propósito:

- Tipo I. Medición de la eficiencia en la asignación de los recursos: El objetivo de la evaluación es demostrar que hay una justificación de las acciones de la política y que los recursos son eficientemente asignados y utilizados.
- Tipo II. Medición de la eficacia en la consecución de objetivos: El objetivo de la evaluación reside en verificar hasta qué punto la política ha conseguido sus objetivos, tratándose de la verificación de una serie de estándares o metas.
- Tipo III. Valoración de la aplicación de la política para la mejora y el cambio: En este caso, se trata de valorar el desarrollo de la política, su aplicación y ejecución, así como la eficacia de sus mecanismos de actuación, generando conclusiones que sean de utilidad para mejorar su aplicación.
- Tipo IV. Producción de conocimiento: Este tipo de evaluación persigue aumentar nuestra comprensión sobre qué programas funcionan y cómo operan en la realidad para obtener conclusiones sobre la efectividad de diferentes formas de actuación.
- Tipo V. Fortalecimiento institucional: El objetivo en este caso es mejorar y desarrollar la capacidad de los participantes de actuar, desarrollando redes, comunidades, territorios desde una perspectiva constructivista (de abajo a arriba), respondiendo a las necesidades de los implicados en el programa con métodos participativos.

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

En el caso de las políticas clúster, la evaluación resulta compleja por distintas razones. Además de no existir consenso sobre qué se entiende por éxito de dicha política, hay que considerar que las políticas clúster son relativamente nuevas, se definen muchas veces de forma muy amplia y el incentivo para definir un procedimiento para su evaluación no es grande, dado el ahorro financiero que la política clúster ha supuesto para el sector público y los escasos recursos que normalmente consume. Además, se trata de políticas «soft» cuyos impactos son muy difíciles de cuantificar (generación de relaciones, de capital social…) y el establecimiento de la relación causa efecto entre la política y los resultados de las empresas beneficiadas por la misma es muy complicada, si no imposible, por la multitud de factores que paralelamente con la política inciden en los resultados o competitividad empresarial y del clúster.

Todo ello ha motivado que la evaluación y el control de las políticas clúster haya sido, en términos generales, muy escasa. La evaluación sistemática de este tipo de políticas se ha centrado en la eficiencia en la implantación y desarrollo de las mismas, es decir, en la evaluación de procesos y de los valores operacionales alcanzados, más que en la eficacia, es decir, en la evaluación de la consecución de objetivos o en el impacto de las mismas.

En este sentido, tal y como afirma Díez (2001, 2002) las políticas clúster, como otras políticas regionales centradas en redes, capital social y aprendizaje, no son las más apropiadas para la aplicación de métodos tradicionales de evaluación. La mezcla de objetivos tangibles e intangibles que la política clúster pretende, su carácter sistémico, la dificultad en establecer claramente relaciones causa-efecto, y el diseño de abajo a arriba de estas políticas implica que la mayoría de las metodologías tradicionales de evaluación no resulten adecuadas para acometer los retos que estas políticas presentan, suponiendo la evaluación un reto comprometido con el desarrollo de una mejora que permita la generación de conocimiento en este ámbito.

1.4. **La evaluación de la política clúster de la CAPV**

Estas mismas circunstancias descritas anteriormente aparecen en el caso específico de la política clúster en la CAPV, donde la evaluación constituye un reto todavía no resuelto.

En este sentido, tal y como apuntábamos en Iturrioz *et al.* (2006), la valoración del éxito de esta política resulta difícil de establecer, en tanto en cuanto, nos enfrentamos, por un lado, a la misión de «mejorar la competitividad para responder a los desafíos estratégicos mediante la cooperación» y por otro, a la realidad de las asociaciones clúster que está en algunos casos aún alejada de esta meta. Por ello, y con objeto de alcanzar dicha meta, los esfuerzos de la política deben dirigirse a la creación de las condiciones necesarias para la consecución de cooperación entre los miembros de las asociaciones, paso previo necesario para avanzar hacia la meta establecida.

¿Qué tipo de evaluación se ha seguido? Dada la co-financiación público-privada de las asociaciones clúster de la CAPV, el mantenimiento en el tiempo de las asociaciones y la continua participación de los socios en las distintas actividades de los clústeres, podrían constituir en cierta medida una auto-evaluación, es decir, una evidencia de su valor para los agentes implicados. Sin embargo, cabe destacar que no resulta suficiente ya que no constituye una evidencia empírica válida para evaluar la consecución de los objetivos perseguidos por la política.

Por otro lado, y aunque existe la valoración de las acciones particulares desarrolladas en el seno de cada asociación clúster y un control por parte del Gobierno Vasco del gasto público destinado a cada una mediante la revisión anual de los convenios, no existe una evaluación sistemática de los resultados, es decir, del éxito de la asociación en el alcance de su ob-

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

jetivo final ni de su impacto en la mejora de la competitividad de la economía vasca a través del desarrollo de retos estratégicos en cooperación.

Por todo ello, también en el caso de la CAPV, la evaluación sistemática de este tipo de políticas se ha centrado en la eficiencia en la implantación y desarrollo de estas políticas, es decir, en la evaluación de procesos y de los valores operacionales alcanzados, más que en la eficacia, es decir, en la evaluación de la consecución de objetivos o en el impacto de las mismas.

Esta es la razón por la que en el año 2003 se emprendió por parte de la línea de investigación «Clústeres y redes locales» de la Universidad de Deusto, una serie de proyectos de investigación orientados a desarrollar distintas iniciativas evaluadoras con objeto de finalmente desarrollar un modelo de evaluación válido y adaptado a la especificidad de la política clúster en la CAPV.

En una primera etapa 2003-2004, el esfuerzo investigador se centró en analizar las distintas fases de desarrollo (Evaluación de Tipo III) de la política clúster en la CAPV con objeto de valorar el desarrollo de la política, su aplicación y ejecución, así como la eficacia de sus mecanismos de actuación, generando conclusiones que fueran de utilidad para mejorarlo.

En una segunda etapa 2004-07, se abordaron distintos proyectos que perseguían la medición de la eficacia (Evaluación de Tipo II) de la política clúster de la CAPV. Estas iniciativas evaluadoras abordaron distintas perspectivas: el análisis de la representatividad de los beneficiarios de la política; el análisis comparado del impacto de la política en la competitividad de las empresas socias y no socias y también, el desarrollo de un modelo de evaluación de la política clúster.

Finalmente, en una tercera etapa, que comenzó en el 2007 dentro de la Cátedra Territorio, Innovación y Clústeres del Instituto Vasco de Competitividad-Orkestra en colaboración con la Universidad de Deusto, se ha desarrollado una metodología de tipo participativo para la aplicación del enfoque de evaluación de fortalecimiento institucional (Tipo V) en la política clúster de la CAPV.

En los siguientes capítulos, se presentan las distintas iniciativas de evaluación desarrolladas y las conclusiones extraídas de las mismas, que se sintetizan en los siguientes párrafos.

En el segundo capítulo se describen la génesis y evolución de la política clúster en la CAPV y el proceso de creación de las asociaciones clúster y se realiza una primera valoración del proceso de definición, implantación y evaluación de dicha política. Para ello se analiza en qué medida se dieron en el caso de la política clúster de la CAPV los principios generales que, según la literatura internacional sobre este tema, debería seguir un proceso de definición, implantación y monitorización de este tipo de políticas. A partir de este análisis se identifican una serie de retos para la política clúster de la CAPV. El primer reto consiste en la necesidad de realizar periódicamente estudios para identificar la existencia de nuevos clústeres y las posibles reformulaciones de los actuales, integrando en los análisis no sólo las actividades exportadoras, sino también las de servicios, incorporando elementos de prospectiva para aprovechar las oportunidades que se puedan presentar debido a la materialización de las grandes tendencias (envejecimiento de la población, la mayor conciencia medioambiental…) y aprovechando las posibilidades de clústerización generadas por la combinación de conocimientos, competencias y habilidades de más de un clúster (colaboración inter-clúster). El segundo reto consiste en cuidar la implantación de la política clúster, asegurándose de que se van generando las bases fundamentales para avanzar hacia la cúspide de la pirámide de la política clúster (generación de capital social y relaciones de confianza) y creando espacios para que unas asociaciones clúster aprendan de otras a la hora de dar respuesta a problemas comunes. El último reto identificado consiste en establecer mecanismos para evaluar la eficiencia y eficacia en la implantación de la política clúster, reto este al que se responde en parte en los siguientes capítulos de este libro.

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

El tercer capítulo se aborda la evaluación de la eficacia de la política clúster en la CAPV desde dos distintas perspectivas: por un lado, la evaluación de la representatividad de los beneficiarios de la política clúster en la CAPV y, por otro, la evaluación de la consecución de los objetivos de la política a través del análisis comparado de resultados de competitividad de beneficiarios y no beneficiarios de la política. Ambos estudios se realizaron en dos asociaciones clústeres de la CAPV, la Asociación Clúster de Telecomunicaciones del País Vasco (Gaia) y la Asociación Clúster del Papel (ACP).

Desde el análisis de los resultados en términos de innovación, internacionalización, de calidad y medio ambiente y de presencia internacional de las empresas socias frente a las no socias, se observa que en todos los casos, con alguna pequeña excepción, las empresas que pertenecen a la asociación clúster obtienen mejores resultados que las ajenas a la asociación, sea cual sea su dimensión y su actividad. Aunque evidentemente no se puede atribuir al hecho de pertenecer a la asociación clúster esta diferencia en resultados, no cabe duda de que, a falta de otros datos, los análisis desarrollados muestran el atractivo que la asociación clúster pudiera tener a priori para la mejora de competitividad de las empresas.

Este resultado, unido al obtenido del análisis de la representatividad de las asociaciones clúster (en el que se concluye que un porcentaje de empresas del clúster natural no pertenece a las asociaciones clúster, especialmente las empresas más pequeñas), plantea el reto de la incorporación de nuevos socios a las asociaciones clúster, especialmente empresas de menor dimensión o partes de la cadena de valor complementarias que pudieran generar nuevas oportunidades de colaboración. Si se considerase que, por las temáticas y la dimensión de otras empresas socias, no es aconsejable que las de menor dimensión ingresen de forma permanente en la asociación, habría que pensar estratégicamente en otras maneras de que las empresas pequeñas no queden fuera de esta política y se puedan generar efectos de tracción en las mismas (mediante la capilarización a través de los socios de las ventajas y las mejoras desarrolladas por éstos a las empresas de menor dimensión…).

En el cuarto capítulo se desarrolla un modelo de evaluación que permite valorar no sólo los resultados de la política en el impulso de la cooperación entre empresas e instituciones socias, sino los elementos que la condicionan y la valoración de su incidencia en la competitividad de los socios de la asociación. Dicha metodología se aplica a la evaluación de la Asociación Clúster del Papel. La mayoría de los socios encuestados reconoce algún tipo de impacto de la labor de la asociación clúster en sus resultados, aunque afirman que el impacto en su competitividad es bajo. En todo caso, reconocen que la asociación clúster ha tenido un impacto positivo en aspectos más cualitativos como facilitar la cooperación, crear un ambiente de confianza y compartir conocimiento y experiencias. Asímismo, en el análisis efectuado se identifican dos grupos de socios, con diferentes niveles de capital social y distinta percepción del impacto de la labor de la asociación en su competitividad. En este sentido, un reto importante de las asociaciones clúster es gestionar esta diversidad de miembros integrantes estableciendo diferentes estrategias para cada colectivo. Por un lado, para el grupo de socios más reactivos, convendría seguir una estrategia de afianzamiento de los valores de capital social; y, por otro lado, para seguir alimentando la proactividad del segundo grupo de socios, la asociación debería abordar proyectos de calado más estratégico que diesen cobertura a las expectativas de estos socios.

En el capítulo quinto, teniendo en cuenta que los métodos tradicionales de evaluación no son los más adecuados para la evaluación de la política clúster, se presentan las bases para aplicar una aproximación de evaluación participativa a la política clúster del Gobierno Vasco. Las principales lecciones extraídas de la experiencia del proyecto piloto al que se aplica dicha metodología se recogen seguidamente. La primera, que el proceso de evaluación pasa a integrarse en la política y deja de ser, algo externo o ajeno a la misma. La segunda, que es clave establecer de forma clara y explícita lo que es y no es objeto de la evaluación

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0

(son objeto de evaluación el conjunto de actividades desarrolladas en el seno de la evaluación y no los integrantes individuales o la estructura técnica de la asociación; se evalúa la política clúster y no el plan estratégico de la asociación; la evaluación no se entiende como control, sino como proceso de aprendizaje y mejora; y no se evalúan las acciones individuales, sino la acción colectiva). La tercera, que la perspectiva de evaluación participativa exige otro tipo de indicadores distintos a los tradicionalmente empleados en evaluación (muchas veces de carácter subjetivo, cualitativos en tanto instrumento de mejora y no de control…). Y por último, que para aplicar este tipo de perspectivas de evaluación es fundamental que el conjunto de agentes implicados en la política estén sensibilizados e interioricen el nuevo papel que juegan los propios agentes en el proceso evaluativo. En esta metodología los agentes no son objetos, sino sujetos participantes en la evaluación. Estos agentes deben definir en qué debe mejorar la política. Por ello, el proceso de evaluación no tiene carácter penalizador, sino que es una herramienta de apoyo que operará en favor de los implicados en el proceso evaluador.

Por último, el libro finaliza con un capítulo de conclusiones y retos, en el que el principal mensaje es que, para que la evaluación actúe como elemento dinamizador y generador de valor del conjunto de la propia política clúster, es imprescindible avanzar en la sensibilización sobre la conveniencia de la cultura de evaluación y, en paralelo, construir un sistema de evaluación.

© Universidad de Deusto - ISBN 978-84-9830-266-0