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

5. La evaluación participativa: un enfoque aplicado a la política clúster de la CAPV

Cristina Aragón, Mari Jose Aranguren, Mari Ángeles Díez, Cristina Iturrioz, Miren Larrea y James Wilson

5.1. **Antecedentes y objetivos**

Tal como se presenta en el capítulo 1, la política clúster, así como otras políticas regionales centradas en redes, capital social y aprendizaje no es de las más apropiadas para la aplicación de métodos tradicionales de evaluación (Díez, 2001, 2002). 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.

Por ello, y tras la experiencia de los procesos de evaluación presentados en los capítulos anteriores, en el presente capítulo se presentan las bases para aplicar una aproximación de evaluación participativa a la política clúster del Gobierno Vasco. Tal y como se apuntaba en el capítulo 1, el enfoque evaluativo de fortalecimiento institucional (Tipo V), persigue 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.

Basado en estas premisas, se presenta a continuación una metodología diseñada para su aplicación a la política clúster de la CAPV y las primeras fases del proceso piloto llevado con la Asociación Clúster de Aeronaútica (Hegan) para su aplicación.

5.2. **La evaluación participativa**

Tal como el término sugiere, la evaluación participativa es un proceso de evaluación, que integra fundamentalmente la participación de todas las partes implicadas. Específicamente, implica el desarrollo de un consenso en torno a los criterios utilizados para evaluar una política en particular entre todos los interesados afectados por la misma. De ahí que la determinación de los criterios de evaluación no se realiza *ex-ante*, sino que el compromiso de los actores en llegar a un consenso sobre estos criterios es parte integral del proceso general de evaluación. Dadas estas características, como podría esperarse, el término «evaluación participativa», abarca una amplia gama de enfoques más específicos que comparten un denomi-

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

nador común: la involucración de las partes implicadas en una evaluación periódica analizando la importancia, eficiencia y el impacto de la política o programa. Para lograr este objetivo, el proceso debe involucrar a estos actores directamente en el proceso de evaluación, incluidas las fases de planificación y desarrollo, de modo que la construcción de consenso y la comprensión mutua se facilite como un principio fundamental de la evaluación.

Así pues, la evaluación participativa se centra en las instituciones y en las personas. Las partes interesadas de una determinada política se convierten en los principales actores del proceso de evaluación, en lugar de limitarse a los objetos de la evaluación. Esto trae una serie de importantes ventajas sobre los métodos convencionales de evaluación, en particular en cuanto a oportunidades para la dinámica de los procesos de aprendizaje, dando lugar a posibles mejoras en la política. La oportunidad que supone para los agentes afectados por la política y para el equipo de evaluación de analizar los problemas, las restricciones y obstáculos de una forma global, pueden conducir a nuevas soluciones que surgen del intercambio de ideas y perspectivas, lo que potencialmente mejora el diseño de políticas desde una etapa temprana. Al mismo tiempo, el desarrollo de una comprensión común de los temas aumenta la posibilidad de hacer cambios necesarios, y dicha interacción puede ayudar a los participantes a desarrollar capacidades compartidas para la reflexión, el análisis y la aplicación efectiva de las acciones. Fundamentalmente, el acercamiento de la información en poder de diferentes (y con frecuencia aislados) actores en torno a cuestiones relacionadas con la política y sus objetivos pueden generar importantes beneficios para el proceso de evaluación. En el cuadro 35 se muestra un contraste entre la evaluación convencional y la participativa.

Cuadro 35. Diferencias entre la evaluación convencional y la participativa

	Convencional	Participativa
¿Quién?	Expertos externos.	Beneficiarios, empresarios, politicos o el equipo de evaluación.
¿Qué?	Los criterios de éxito y las necesidades de información están predeterminados. Evaluación por objetivos.	Los participantes identifican sus propias necesidades de información y determinan sus propios criterios de éxito.
¿Cómo?	Hay distancia entre el equipo de evaluación y el resto de los participantes.	Comparte los métodos y los resultados de la participación de los participantes.
¿Cuándo?	En general, cuando la política o el programa está acabado.	Con frecuencia, durante toda la duración de la política. La evaluación continua.
¿Por qué?	Evaluación agregada. ¿Debe la política o el programa continuar?	Evaluación formativa para generar acciones de mejora. Aprendizaje continuo.

Fuente: Díez (2001).

Los enfoques participativos responden a la necesidad de arraigar la política y su evaluación en la realidad existente, promueven una mejor comprensión del entorno social y político y pueden ayudar al cumplimiento de los requisitos de información política de los posibles usuarios. Además, la participación como un elemento central del proceso de evaluación, apoya el reconocimiento, entre todos los actores de la pluralidad de valores e intereses en la sociedad, algo que es una característica clave de todos los procesos de evaluación en una so-

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

ciedad en la que no hay un sistema único de valores. Al abordar esta cuestión, los enfoques participativos de evaluación pueden ayudar a facilitar la legitimación de la diversidad de intereses presentes en las políticas y programas, el respeto de las opiniones y preocupaciones de los diferentes actores implicados, el reconocimiento de la propia multiplicidad de perspectivas y que es probable que haya diferentes puntos de vista sobre lo que constituye el éxito de la aplicación de las políticas y los impactos.

Por lo tanto, se sugiere que la participación de los distintos agentes dentro de los procesos de evaluación puede crear vínculos horizontales, reforzar la confianza mutua, fomentar procesos de aprendizaje colectivo, apoyando las metas y la potenciación de la capacidad institucional. Desde esta perspectiva, la evaluación se considera una acción política y de gestión, o un proceso de negociación encaminado a la construcción de colectivos sociales o percepciones sobre las intervenciones del programa y su eficacia e, igualmente, un enfoque responsable que une las partes interesadas en un proceso de aprendizaje interactivo (Guba y Lincoln, 1989; Stake, 1975). Quizás más importante, tales enfoques pueden desempeñar un papel en la democratización del proceso político. Ellos pueden, por tanto, aumentar la eficiencia social de los procesos de desarrollo económico, cerrar la brecha entre la toma de decisiones estratégicas y las metas y objetivos de los actores entre los que se sienten en las decisiones clave (Sugden y Wilson, 2002).

Díez (2001, 2002) sugiere que los enfoques de la evaluación participativa son particularmente apropiados para las nuevas políticas regionales que hacen hincapié en la importancia de las redes, el capital social y el aprendizaje local. Las políticas de clústeres que actualmente forman un componente esencial de estas nuevas políticas regionales y se caracterizan precisamente por las características —objetivos intangibles, la complejidad de las relaciones, la naturaleza sistémica, el dinamismo y la flexibilidad— que plantearían problemas importantes en los enfoques convencionales de evaluación. Por otra parte, las políticas de las agrupaciones generalmente están basadas en los beneficios de la cooperación entre los actores hacia objetivos comunes, y, como tal, tratan de generar dinámicas de aprendizaje cooperativo entre los actores. Esto representa una justificación convincente para la evaluación de dichas políticas mediante procesos paralelos a los tipos de participación que ellos mismos están tratando de estimular y/o consolidar. Este enfoque proporciona una visión de evaluación comprometida con el desarrollo de un cambio o mejora que es interactivo, contextualizado y dirigido a la construcción del conocimiento. De hecho, responde al reto presentado por Turok (1990) para incorporar un cuarto enfoque de evaluación centrado en la comprensión y explicación.

Desde un punto de vista más amplio de investigación sobre la política pública, este razonamiento es coherente con la propuesta formulada por Cooke (2007b) de que la investigación debe dejar de saltar a «implicaciones políticas» desde la modelización teórica. De hecho, la evaluación participativa se sienta en el marco de la «investigación-acción» en el sentido de ser «no tanto la metodología como una orientación a la investigación que busca crear comunidades de investigación participativa en las que las cualidades de compromiso, la curiosidad y pregunta son claves para alcanzar importantes cuestiones de orden práctico» (Exposición de motivos y Bradbury, 2008, p. 1). A raíz de Greenwood y Levin (2007), la investigación-acción es la investigación socio-económica llevada a cabo por un equipo profesional que comprende una acción investigadora o de los miembros de una organización, comunidad o red (los interesados) que están buscando a los participantes para mejorar la situación.

En el contexto del País Vasco, la justificación de la evaluación participativa es fuertemente apoyada por la evolución de los intentos de evaluar la política clúster durante los últimos quince años. Como se ha demostrado en los capítulos anteriores, la evaluación de la misión de la política de *mejorar la competitividad, respondiendo a los desafíos estratégicos a través de la cooperación* ha resultado difícil utilizando metodologías convencionales. Tras lo anterior, se propone una sinergia entre las aproximaciones evaluativas ya desarrolladas por el equipo y la

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

metodología de evaluación participativa. Este enfoque supondría el desarrollo de la definición de un conjunto de indicadores y su interpretación por tres grupos: los encargados de formular políticas (y sus equipos técnicos), los equipos técnicos y de gestión en las asociaciones clúster y los representantes de las empresas e instituciones pertenecientes a los clústeres. Basándose en experiencias anteriores, sugerimos que el desarrollo de una metodología adecuada para hacer frente a este desafío es un importante paso adelante en el proceso de evaluación.

5.3. **Metodología**

Siguiendo con lo argumentado por Gilliam *et al.* (2002) y Díez (2008), en este apartado se describe la metodología desarrollada para poner en marcha un enfoque de evaluación participativa aplicada al caso de la política clúster de la CAPV. Desde el principio, y en todo el proceso de diseño, el equipo de investigación ha colaborado con los agentes implicados en esta política —los responsables de la política clúster del Gobierno Vasco y los Directores de las asociaciónes clúster— efectuando un contraste de ideas a fin de garantizar la participación en el diseño metodológico como elemento fundamental en el proceso.

Cuadro 36. Fases de la Evaluación participativa

Fases	Actividades
Fase 1: Planificación	1. Definir metas y objetivos. 2. Identificar los miembros del equipo de evaluación (los agentes implicados en la política). 3. Establecer las funciones y responsabilidades para la evaluación de los participantes identificados, incluyendo un canal de comunicación permanente. 4. Plan logístico y disposiciones administrativas. 5. Elaborar un marco para la evaluación. 6. Desarrollar un conjunto de preguntas de evaluación. 7. Elaborar instrumentos de recogida de datos. 8. Finalizar la muestra de la recopilación de datos y sitios de entrevistas y «focus group».
Fase 2: Implementación	1. Organizar y capacitar a miembros del equipo de evaluación. 2. Facilitar el proceso de comunicación. 3. Realizar entrevistas / encuestas / «focus group», etc. 4. Analizar la información y los datos recogidos. 5. Resumir los resultados de la evaluación.
Fase 3: Desarrollo del plan de acción / Lecciones aprendidas	1. Discutir los resultados de las evaluaciones incluidas las cuestiones de la transferencia de tecnología. 2. Formular las lecciones aprendidas en el proceso de evaluación y los resultados. 3. Elaborar recomendaciones sobre la base de cada pregunta de evaluación o el objetivo 4. Resumir las lecciones aprendidas y recomendaciones para mejorar el programa.
Fase 4: Finalización y difusión de los resultados	1. Escribir informe de evaluación. 2. Distribuir los resultados de la evaluación a través de múltiples medios de comunicación.

Fuente: Gilliam *et al.* (2002).

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

Como hemos mencionado con anterioridad, las características específicas de esta política clúster han generado muchos desafíos metodológicos que tienen importantes implicaciones en el diseño de evaluación:

- En primer lugar, la política clúster incluye agentes muy diferentes: en relación con sus actividades, las universidades, centros tecnológicos, las empresas en diferentes actividades de la cadena de valor del sector; en cuanto a su tamaño: grandes, medianas y pequeñas empresas, y, también, con respecto a la política en sí, los diferentes agentes tienen diferentes papeles (los encargados de formular políticas, los facilitadores y beneficiarios de la política). Debido a esta variedad, la metodología debe ser sencilla y flexible, a fin de integrar cada contexto y cada realidad.
- En segundo lugar, la limitación de tiempo de las personas que trabajan en la asociación clúster y en las empresas asociadas requieren el diseño de una metodología muy eficaz que no requiera demasiado tiempo y que demuestre un programa concreto de actividades y resultados.
- En tercer lugar, la actual política clúster es una realidad y su gestión se ha establecido desde hace casi diez años. La nueva metodología de evaluación debe ser integrada en este proceso de gestión, sensible a su evolución y las experiencias del pasado, y debe beneficiarse de las sinergias que surjan entre ellos.

Por todo ello, y con base en la metodología desarrollada por Gilliam *et al.* (2002, véase cuadro 36) y considerando las directrices sobre los métodos de evaluación publicados por la Comisión Europea (2006), se procedió a diseñar una metodología adaptada a la realidad de la política clúster de la CAPV.

En síntesis, el proceso definido para evaluar participativamente la política clúster de la CAPV, considerando sus características intrínsecas, se ha reducido respecto del aplicado por Gilliam *et al.* (2002) resultando una metodología compuesta por diez pasos que se estructuran en cuatro grandes fases, tal y como se presenta en el cuadro 37.

Cuadro 37. Fases de la Evaluación Participativa de la política clúster de la CAPV

Fase	Actividades
Fase 1: Planificación	Paso 1. Presentación del proyecto de evaluación participativa a los agentes de la Política de Clúster. Paso 2. Definición de una visión común y del alcance del proceso de evaluación. Paso 3. Definición de las cuestiones clave de evaluación. Paso 4. Definición de una propuesta de indicadores y de los métodos y responsables para la recopilación de los datos. Paso 5. Aprobación del marco completo de evaluación.
Fase 2: Aplicación	Paso 6. Organización y desarrollo del proceso de recopilación de información.
Fase 3: Proceso de Aprendizaje	Paso 7. Análisis de la información recopilada y formulación de las lecciones aprendidas. Paso 8. Desarrollo de los planes de acción y evaluación del propio proceso de evaluación.
Fase 4: Conclusiones y difusión de resultados	Paso 9. Presentación de los resultados de evaluación. Paso 10. Comunicación de resultados.

Fuente: Elaboración propia a partir de Gilliam *et al.* (2002).

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

5.3.1. *Fase 1: Planificación de la evaluación*

Esta fase abarca desde la definición del alcance y objetivos de la evaluación hasta la finalización con una propuesta de herramientas de recopilación de datos que, en última instancia, se utilizarán para la preparación de las actividades de aplicación. En particular, esta primera fase incluye los siguientes pasos:

Paso 1. *Presentación del proyecto de evaluación participativa a los agentes de la política clúster*

Con el fin de asegurar desde el principio el carácter participativo de la evaluación del proyecto, es necesario discutir el interés de la propuesta de evaluación entre todos los agentes de la política clúster para, además, darles la oportunidad de participar activamente cuando haya interés en hacerlo. Esta oportunidad de libre participación contribuye a evitar una de las principales debilidades de la evaluación participativa, es decir, la falta de compromiso de los agentes implicados.

Paso 2. *Definición de una visión común y del alcance del proceso de evaluación*

El propósito de este segundo paso es compartir una visión común de los objetivos generales de la política clúster, para definir los objetos y sujetos potenciales de la evaluación, y organizar el proceso de evaluación a desarrollar. Por lo tanto, los sujetos potenciales del proceso de evaluación se identifican y aceptan como participantes de evaluación, y los posibles objetos de la evaluación son aceptados.

Teniendo en cuenta los objetivos de la política clúster, en este caso la evaluación debe centrarse en el impacto de esta política sobre la competitividad. Las dificultades para aislar y medir el impacto sobre la competitividad de cualquier política nos obliga a definir las cuestiones vinculadas a la competitividad. Pero, ¿cuáles son estas cuestiones relevantes? En general, son cuestiones estratégicas relacionadas con los desafíos competitivos que la industria en su conjunto debe hacer frente en cooperación y las cuestiones clave relacionadas con la política clúster que condicionan la consecución de estos desafíos estratégicos. En esta primera etapa sólo la definición general de los objetivos de la evaluación son discutidos y aceptados por los agentes involucrados. La definición final de los objetivos de la evaluación se determinará durante el proceso de participación de los pasos 3 y 4.

Una vez que se han definido los posibles temas de evaluación y los objetivos de la misma, se contrasta una primera propuesta de proyecto y su calendario con los agentes implicados. Este contraste nos permite definir la metodología del proyecto de manera participativa y, por tanto, garantiza un alineamiento de los agentes con el proceso. En este punto, la coordinación del proceso de evaluación estratégica con el proceso estratégico de toma de decisiones de la asociación clúster es un compromiso que promueve al máximo las sinergias.

Paso 3. *Definición de las cuestiones clave de evaluación*

En este paso, todos los agentes involucrados en la política clúster deben identificar y seleccionar las cuestiones o preguntas clave a las que el proceso de evaluación debe responder. En particular, tenemos que ser capaces de definir unos objetivos comunes, como punto de partida para desarrollar una herramienta de evaluación, en términos de los resultados específicos que los interesados deben tratar con el fin de mejorar la competitividad de la agrupación. Sin embargo, la motivación para evaluar no siempre es inherente, incluso por parte de aquellos que pueden beneficiarse del proceso. Seleccionar los desa-

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

fíos cruciales en los que la mayoría de los agentes implicados estén de acuerdo puede ser una forma de proporcionar un incentivo adicional a los socios con objeto de que se alineen con el proceso.

En términos de la misión de esta política clúster, las preguntas esenciales de la evaluación deben cumplir con las siguientes condiciones: ser retos estratégicos competitivos que tienen que enfrentarse en cooperación y en el ámbito de la asociación clúster. Por lo tanto, es necesario que todos los agentes implicados en la política clúster (Gobierno Vasco, la dirección de la asociación clúster y las empresas de la propia asociación clúster) participen en este paso, con el fin de garantizar que las principales cuestiones se plantean en un verdadero proceso participativo, y que el resultado final del proceso sea acordado por todos los agentes implicados.

Este paso se realiza a través de una jornada en la que se desarrollarán talleres de reflexión en los que a través de distintas técnicas de dinámica de grupo, se asegure una amplia participación de los agentes. Al finalizar, se persigue obtener un acuerdo en la selección de las principales preguntas de evaluación. Esta evaluación puede coincidir con el proceso de definición estratégica llevada a cabo por la asociación clúster, en cuyo caso, ambos procesos deben estar coordinados con el fin de asegurar las sinergias de alcanzar un consenso de una manera participativa.

Paso 4. *Definición de una propuesta de indicadores y de los métodos y responsables para la recopilación de los datos*

Se deben definir un conjunto de indicadores de distintos niveles y naturaleza para responder a las preguntas de evaluación clave previamente seleccionadas. En el contexto de la evaluación, un indicador puede definirse como una medición del éxito de una política que produce información que posibilita a los agentes implicados una mejor comunicación, negociación o toma decisiones. Aplicando algunos de los criterios de la Comisión Europea (2006), los indicadores seleccionados deben:

— Estar estrechamente vinculados al aspecto clave de la evaluación.
— Medirse de forma independiente y con base científica.
— Proporcionar información clara, simple y fácilmente comunicable y entendible.

A partir de las preguntas clave que los agentes han acordado en el paso 3, el equipo de investigación debe identificar una propuesta que recoja un conjunto estructurado de indicadores potenciales para responder adecuadamente a las necesidades clave de la evaluación definida. Resulta importante detallar el valor de la información que cada indicador aporta a las cuestiones clave seleccionadas.

Para obtener estos datos, deben establecerse las funciones y responsabilidades de los participantes en la evaluación, en aras de proporcionar retroalimentación y comentarios acerca de la disponibilidad de datos, la frecuencia de la recogida de datos, la claridad en las descripciones y mantenimiento de datos, la divulgación y la presentación de informes. Por último, el equipo de investigación debe describir los métodos de recopilación de datos para obtener periódicamente los datos necesarios y alimentar a los indicadores propuestos.

Paso 5. *Aprobación del marco completo de evaluación*

En este paso final del proceso de planificación, los agentes implicados en la política clúster debaten y contrastan, en un segundo taller en el que de nuevo participen todos los agentes, el marco de los indicadores propuestos por el equipo de investigación. El objetivo de este taller es acordar la selección final de los indicadores, junto con los métodos de reco-

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

pilación de datos, además de establecer un consenso en torno al calendario para la aplicación de la evaluación en curso. Así, como resultado de esta actividad, el modelo completo de evaluación será aprobado y estará listo para ser aplicado.

5.3.2. *Fase 2: Aplicación*

Apoyándose en los elementos de evaluación definidos durante la fase de planificación, en esta fase se desarrollan las herramientas de recopilación de datos y se recogen los datos con el fin de preparar la siguiente fase, donde se desarrolla el proceso de aprendizaje. Esta segunda fase incluye los siguientes pasos:

Paso 6. *Organización y desarrollo del proceso de recopilación de información*

Basándose en los indicadores de evaluación identificados colectivamente y en el proceso de recogida de información de la fase precedente, las distintas fuentes de datos generarán los datos que deben ser centralizados y analizados. El equipo de evaluación liderará el desarrollo de la herramienta de información y el proceso de recopilación de datos. Este paso podría implicar a otros agentes vinculados con la asociación clúster.

Tal como Gilliam *et al.* (2002) recomienda, se utilizará tanto el método cuantitativo como el cualitativo. El método elegido para reunir los datos debe subordinarse a la utilidad de la información. En este sentido, Díez (2002) sostiene que «la calidad final de la evaluación no depende de los métodos utilizados, sino de la utilidad de la información producida y su capacidad para ofrecer valiosas respuestas». En el caso de la política clúster, la estructura de indicadores diseñada en los pasos anteriores constituirá la referencia para recopilar la información de la forma que aporte más valor al proceso. Las fuentes de las que se obtenga esta información serán probablemente las que se mencionan a continuación:

- Informe Anual de la Asociación Clúster a SPRI.
- Los datos estadísticos proporcionados por diversas fuentes (diferentes datos de actividad, las estadísticas oficiales, etc).
- Encuestas de evaluación *ad-hoc*.
- Estudios de evaluación *ad-hoc* (en caso de ser necesario).

En general, los datos cuantitativos no serán suficientes para hacer una evaluación completa de este tipo de política, donde la información cualitativa obtenida directamente de los agentes es probable que sea de vital relevancia. Por lo tanto, es probable que los cuestionarios y/o entrevistas entre el equipo de investigación y parte de los agentes implicados en la política clúster requieran la obtención de información adicional. Las personas entrevistadas, no podrán limitarse a los miembros de una asociación clúster, sus directores o los encargados de formular sus políticas, y podrían también incluir personal externo, los agentes indirectos (un cliente de una asociación clúster por ejemplo), cuya opinión es interesante para medir el impacto de la política.

5.3.3. *Fase 3: Proceso de aprendizaje*

En esta fase, los agentes implicados en el proceso de evaluación trabajarán en grupos para analizar los indicadores y las razones del fracaso o el éxito. Basándose en estos resultados se van a desarrollar los futuros planes de acción. Por último, se dará la retroalimentación sobre el proceso de evaluación. Esta tercera fase incluye los siguientes pasos:

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

PASO 7. *Análisis de la información recopilada y formulación de las lecciones aprendidas*

Los datos se procesan y se estructuran con el fin de generar información valiosa e interpretable. Los agentes comentan los resultados y determinan el formato del informe final que deberá difundir la información y facilitar los procesos de aprendizaje. Además de compartir los resultados, estas reuniones son un foro de debate y retroalimentación para interpretar los resultados, resolver otras cuestiones y proporcionar recomendaciones para el futuro. El equipo de evaluación será el encargado de facilitar este proceso.

Basado en el trabajo realizado en el paso anterior, el equipo de evaluación proporcionará un resumen general de la evaluación a los miembros de la asociación clúster, al director y a los responsables de la estrategia. Este resumen facilitará la revisión del objetivo original de la evaluación y de los procedimientos y métodos utilizados. El objetivo es captar los problemas surgidos, las soluciones, las recomendaciones y determinar las lecciones aprendidas.

Este paso será abordado a través de un taller en el que se presentará el resumen a todos los participantes. El propósito es aclarar y establecer un consenso acerca de los resultados obtenidos en los diferentes indicadores. Las técnicas de dinámica de grupo son empleadas para asegurar una amplia participación y, al final, para obtener conclusiones compartidas.

De acuerdo con Gilliam *et al.* (2002), una de las principales lecciones aprendidas de esta colaboración es probable que sea el uso práctico de los indicadores de desempeño como resultado de la participación de los agentes, que los utilizan en sus actividades diarias. El uso de indicadores de resultados tiene por lo menos tres ventajas. En primer lugar, son capaces de utilizar los indicadores para documentar el progreso hacia las metas y objetivos. En segundo lugar, pueden utilizar los indicadores de desempeño como herramienta de auto-evaluación para retroalimentar el diseño de sus actividades. Por último, las conclusiones sobre los indicadores pueden ser utilizadas para informar sobre el progreso en términos de las metas y objetivos establecidos. Un mayor uso de los resultados de la evaluación, por lo tanto, ayuda en la construcción del nuevo programa de orientación.

Como consecuencia de este paso, se dispondrá, en primer lugar, de un punto de vista común y renovado sobre los objetivos que la asociación clúster será capaz de evolucionar e interiorizar en todos los agentes implicados en la política clúster y, en segundo lugar, los agentes implicados compartirán y aprenderán la forma de mejorar la competitividad a través de la cooperación.

PASO 8. *Desarrollo de los planes de acción y evaluación del propio proceso de evaluación*

La evaluación se lleva a cabo en el marco de una política en curso y, por tanto, los resultados de la evaluación se aplican directamente al programa de mejora general. En consonancia con el concepto de evaluación participativa, como los agentes implicados trabajan en aras de alcanzar una mejor comprensión de los efectos causales en los resultados, se podrían introducir, en un futuro, los pertinentes cambios en los planes de acción.

Las conclusiones alcanzadas en el taller desarrollado en el paso anterior se integrarán en el proceso estratégico de la asociación clúster y concretamente en los futuros planes de acción de la asociación. Como miembros de esta asociación, el aprendizaje puede ser traducido a las decisiones estratégicas de las empresas pertenecientes a la agrupación. Así pues, los resultados se utilizarán en varias actividades del programa específico. En principio, estas áreas estarán estrechamente relacionadas con el uso que se le dé a los resultados de la evaluación inicialmente identificados.

El equipo de investigación completará un Informe de Evaluación a partir de las observaciones formuladas en el taller, de la reflexión sobre las conclusiones alcanzadas durante el proceso y el logro (o no) de los beneficios esperados del proceso de evaluación. El objetivo de este informe es:

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

— Proporcionar una experiencia de aprendizaje para todos los agentes implicados.
— Aumentar la comprensión de las estrategias de la política y de los obstáculos para su aplicación.
— Aumentar la comprensión y el desarrollo de habilidades en la evaluación.
— Mejorar la comunicación entre los directores y los miembros de la asociación clúster.
— Aumentar la participación en distintas áreas de la política.

5.3.4. *Fase 4: Finalización y difusión de los resultados y del informe de evaluación*

De acuerdo con Gilliam *et al.* (2002), en esta última fase, el objetivo es analizar y socializar la evaluación de la política. El objetivo final es, no sólo mejorar las actividades relacionadas con el negocio de la asociación clúster, sino también mejorar la gestión de la asociación y el rendimiento en sí. Esta fase incluye los dos pasos siguientes:

Paso 9. *Presentación de los resultados de la evaluación*

En este paso, el equipo de evaluación es responsable de preparar un proyecto de informe final que analiza los objetivos de la evaluación global, los métodos, los resultados, las recomendaciones para el fortalecimiento del clúster y los planes para llevar a cabo las evaluaciones del clúster. En consonancia con el concepto de evaluación participativa, a los agentes implicados se les dará una copia del proyecto de informe de evaluación para examinarlo con precisión, en aras de alcanzar una mejor interpretación de los resultados y poder formular recomendaciones basadas en las metas y objetivos generales de la evaluación. Este proceso de revisión puede estructurarse en torno a un taller final para facilitar la integración de comentarios y garantizar un informe final consensuado.

Paso 10. *Comunicación de resultados*

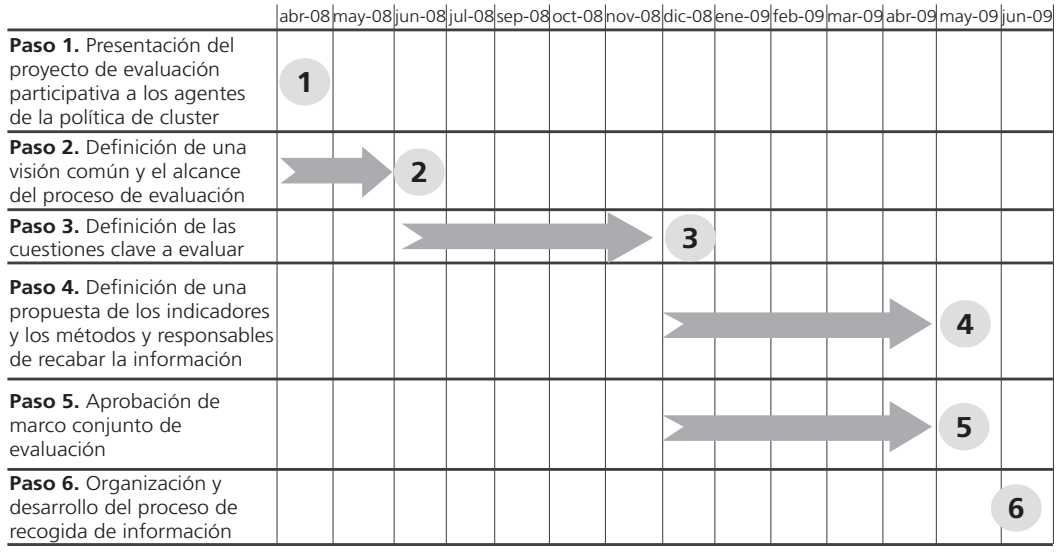
Las recomendaciones de esta evaluación es probable que sean tanto genéricas como específicas con el objeto de mejorar el desempeño de la política llevada por la asociación clúster en cuestión. El equipo de evaluación deberá distinguir y organizar las diferentes recomendaciones en el informe de evaluación final, velando por la eficacia en los temas confidenciales. Este informe se comparte internamente con cada agente implicado (los encargados de formular políticas, el director de la asociación clúster y los miembros del clúster en cuestión). Por último, se presentarán las conclusiones en conferencias internacionales y regionales y en talleres de trabajo con una doble finalidad: en primer lugar, compartir los métodos de estudio de caso y el marco para la evaluación y, en segundo lugar, poner de relieve los beneficios de este enfoque a la evaluación de las políticas de otros clústeres que permitirán una ampliación del proyecto piloto inicial a otras asociaciones clúster e incidir de forma más sistémica en la mejora de la política clúster a través de esta aproximación a la evaluación.

5.4. **Resultados obtenidos**

El proyecto piloto de aplicación de esta metodología, que dio comienzo en abril de 2008, ha desarrollado la fase de planificación en la Asociación Clúster de la Aeronáutica, HEGAN. Para ello, se ha avanzado hasta el quinto paso siguiendo el cronograma que se presenta a continuación.

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

Gráfico 4. Cronograma del proyecto



Fuente: Elaboración propia.

PASO 1. *Presentación del proyecto de evaluación participativa a los agentes de la política clúster*

Una presentación inicial del proyecto se realizó en abril de 2008 invitando al conjunto de los responsables de las asociaciones clúster de la CAPV, y a los principales promotores de la política, el Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco y la Agencia de Desarrollo del País Vasco (SPRI). En esta jornada, se presentaron los diferentes resultados de las evaluaciones desarrolladas y se planteó la necesidad de avanzar en el proceso de involucración y participación de los agentes implicados en el diseño y desarrollo de la política clúster para conseguir una evaluación más eficaz.

La jornada programada tenía, por un lado, carácter de sensibilización y formativo, centrado en reflexionar y hacer reflexionar sobre la necesidad de evaluar la política y la naturaleza que dicha evaluación debería de tener y, por otro lado, cierto carácter normativo, en la medida en que el Gobierno Vasco apoyaba la evaluación con objeto de incentivar a aquellas asociaciones que pudieran cumplir de forma satisfactoria la misión de la política clúster. Por lo tanto, en la jornada se trataba de contrastar el interés que dicho proyecto podría tener en cada una de las asociaciones clúster para poder valorar su grado de acogida y poder estudiar su implantación en alguna asociación concreta.

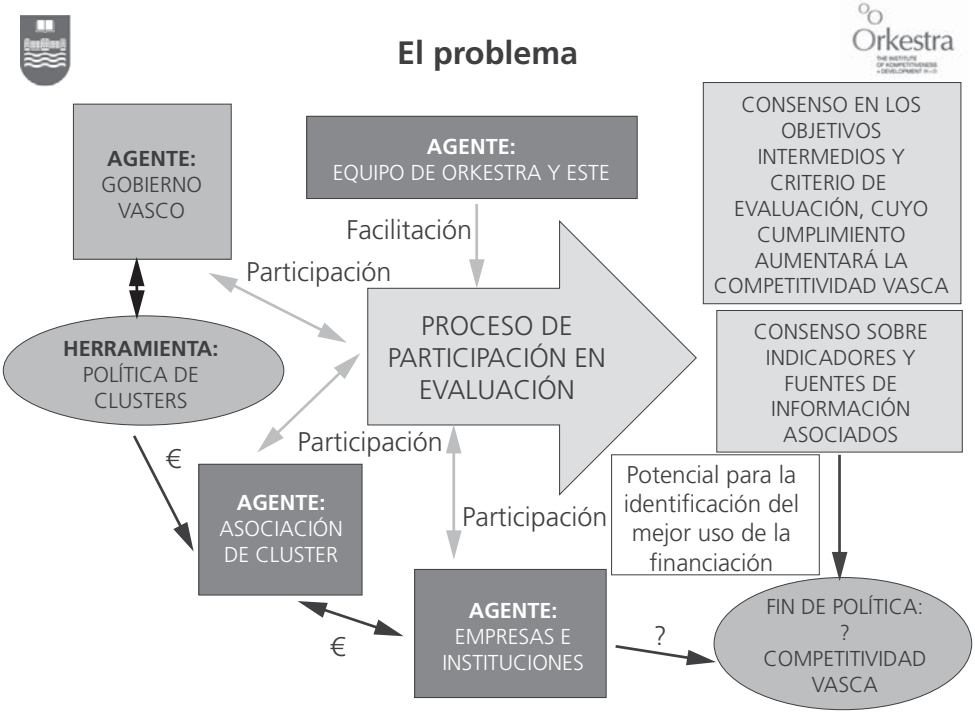
Con este objetivo, en la jornada se presentaron y fueron sometidas a debate las principales características del proyecto, su programa y cronograma preliminar y las principales ventajas y riesgos de la evaluación participativa.

Tras esta jornada, cada asociación clúster pudo reflexionar sobre su potencial interés en participar en la iniciativa evaluadora. En este sentido, aproximadamente la mitad de las asociaciones clúster existentes encontraron el proyecto muy interesante y expresaron su disposición a participar en el mismo.

Entre todas las candidatas, el equipo de investigación seleccionó a la Asociación Clúster de Aeronáutica, HEGAN, para desarrollar la experiencia piloto. Asimismo, se transmitió a las demás asociaciones la intención del Gobierno Vasco de extender, tras esta primera experiencia, el proceso a las restantes asociaciones clúster interesadas.

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

Gráfico 5. Diagrama general del proceso de evaluación participativo



Fuente: Elaboración propia.

Paso 2. *Definición de una visión común y el alcance del proceso de evaluación*

Para desarrollar este paso, se organizaron dos entrevistas semiestructuradas. La primera de ellas con los tres responsables de la política clúster del Gobierno Vasco y la segunda de ellas con el Director y Asistente Técnico de la Asociación Clúster HEGAN. La entrevista, de aproximadamente noventa minutos de duración, se estructuró de la siguiente manera: 1) situación del contexto económico actual y retos para las empresas, 2) concepto de clúster, 3) política clúster actual del Gobierno Vasco, 4) visión de futuro y 5) presentación del proceso de evaluación diseñado y comentarios sobre el mismo.

Tras ambas entrevistas, se elaboró un documento con la visión común de los objetivos de la política clúster, los sujetos y objetos potenciales de la evaluación de esta política y la propuesta de organización del proyecto. En torno a este punto de partida se organizó un taller interactivo con la totalidad de los miembros de la asociación clúster, con los técnicos y directivos de la política por parte del Gobierno Vasco y con los técnicos y directivos de la asociación clúster. El fin del taller fue alcanzar consenso entre los participantes en relación con los objetos y sujetos objeto de evaluación y del proceso de evaluación y también facilitar la definición de las cuestiones claves a evaluar.

Paso 3. *Definición de las cuestiones clave de evaluación*

Con objeto de definir de forma participativa las cuestiones claves del clúster de Aeronáutica, se desarrolló un primer taller con los miembros de esta asociación. Estas cuestiones claves a evaluar deben cumplir las siguientes condiciones: deben ser retos estratégicos o ele-

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

mentos clave de estos retos estratégicos y deben ser confrontados en cooperación dentro del alcance de la asociación clúster.

Sólo con la suficiente participación de los agentes relacionados con la política clúster en este paso se garantizaba que estas cuestiones fuesen identificadas de forma participativa y que el resultado final del proceso fuese consensuado.

Desde el principio se vio la conveniencia de hacer coincidir este paso del proceso de evaluación con el proceso de definición de la planificación estratégica que la asociación clúster estaba desarrollando. El beneficio de esta coincidencia radicaba en hacer confluir los resultados de la reflexión estratégica de la asociación en el proceso de evaluación participativa tratando de aprovechar las sinergias de ambos y optimizar el empleo del tiempo de los miembros asociados. Ello exigió un importante trabajo de coordinación tanto en el lenguaje utilizado como en conceptos de ambos procesos por parte de los equipos responsables.

Para ello, se organizó un taller de trabajo en el que se emplearon técnicas de dinámica de grupo que asegurasen la amplia participación de los agentes. En dicho taller se tomaron como punto de partida los retos estratégicos identificados en la reflexión estratégica y, a partir de los mismos, se plantearon la definición de los objetivos estratégicos y de las estrategias a desarrollar en cooperación, para finalmente consensuar las cuestiones clave a evaluar.

A modo de ejemplo, se detallan los retos estratégicos en cooperación consensuados:

1. Crecimiento cualitativo: integrar la cadena de valor.
2. Innovación + generación de nuevos productos.
3. Adaptación a las nuevas tecnologías.
4. Formación, mejores prácticas.
5. Financiación.
6. Profundizar en filosofía clúster.
7. Internacionalización + nuevos clientes.
8. Mejorar la comunicación entre Asociación Clúster y empresas.
9. Reforzar el diseño de programas (ayudas Gobierno Vasco + SPRI).

PASO 4. *Definición de una propuesta de indicadores y de los métodos y los responsables para la recopilación de los datos*

Una vez finalizado el paso anterior, se organizó un segundo taller con los miembros de la Asociación Clúster HEGAN con dos objetivos muy precisos: en primer lugar, compartir un modelo de evaluación de la política clúster para aprender y mejorar lo que se puede construir en cooperación en HEGAN y, en segundo lugar, decidir de forma participada los indicadores que van a utilizarse para apoyar el avance en la cooperación en HEGAN.

En este taller se partió, por un lado, de los objetivos de evaluación establecidos en el paso anterior y, por otro lado, de un modelo de evaluación que integraba un conjunto de distintos marcos conceptuales del ámbito de la evaluación, de la competitividad territorial y de la propia política de clústeres que permitieran estructurar los indicadores distinguiendo entre indicadores tractores, facilitadores, de resultado y de impacto.

Asimismo, se plantearon los criterios que dichos indicadores debían cumplir:

— Selección de indicadores de forma compartida: La naturaleza de las políticas «soft», como la política clúster, aconseja para el fortalecimiento de la red y de las instituciones en ella implicadas, la determinación de indicadores de forma compartida por un amplio número de los agentes implicados.
— Cáracter cuantitativo y cualitativo: Estos indicadores no sólo deben ser cuantitativos, sino también de carácter cualitativo y opinático, de forma que inciten a la reflexión y aprendizaje y no sólo a la evaluación y control.

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

Gráfico 6. Modelo de evaluación de la política de clúster de la CAPV



Fuente: Elaboración propia.

— Relevancia: Utilizando el criterio de relevancia, no se trata de definir una batería exhaustiva de indicadores sino de seleccionar unos pocos indicadores prioritarios. De nuevo se trata de reflexionar y mejorar no tanto de controlar todas las actividades.
— Carácter dinámico: Es importante el carácter dinámico de los indicadores, los cuales no están concebidos para evaluar la situación actual sino para guiar el desarrollo y evolución de los conceptos que miden.
— Disponibilidad: Los indicadores deben ser cuantificables, fiables y fácilmente disponibles. Permitiendo, a través de una aplicación web, y a partir de una batería de preguntas, calcular de forma ágil y económica el valor actual del indicador y poder compararlo con el valor meta del mismo.

A partir de todos estos elementos, se plantearon un conjunto de indicadores de distintos niveles y naturaleza, que respondieran a las cuestiones clave anteriormente establecidas. Para cada indicador se consensuó una formulación genérica del indicador correspondiente y se recabaron también los parámetros de resultado necesarios para establecer el grado de éxito o fracaso en la evaluación de cada indicador.

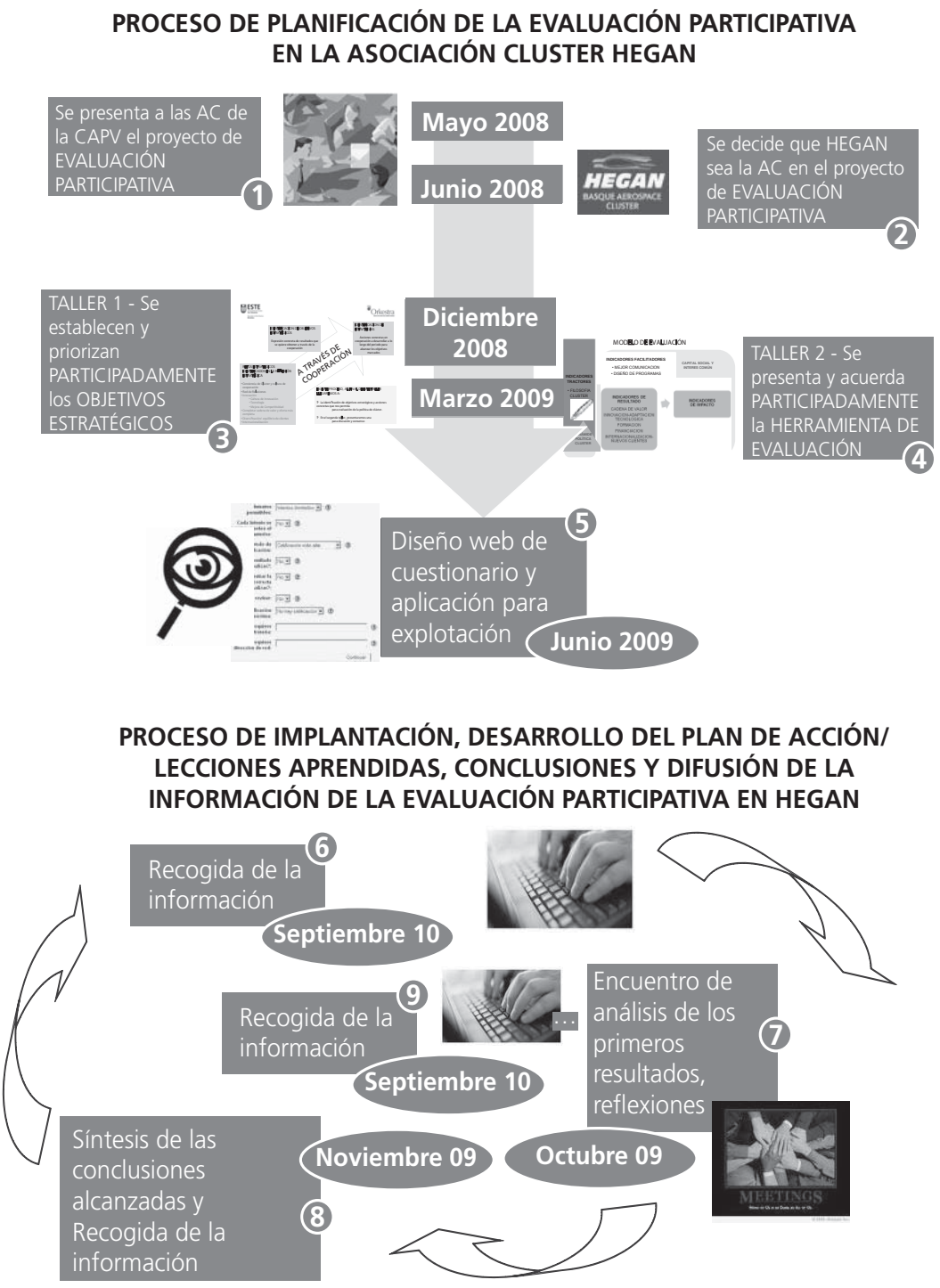
Adicionalmente a los indicadores, se establecieron otras dos cuestiones. Por un lado, el cronograma de evaluación a seguir en las siguientes fases (Aplicación, Proceso de aprendizaje y Difusión de resultados). Y por otro lado, se acordó el proceso de captura de la información a través una plataforma que permita integrar la captura de datos del informe anual de la asociación clúster con los datos necesarios para el cálculo de los indicadores necesarios para la evaluación.

PASO 5. *Aprobación del marco completo de evaluación*

Una vez debatidas tanto la batería de indicadores como los métodos de recopilación de los datos, en el mismo taller se procedió a la aprobación del conjunto del modelo para proceder a una mayor concreción en el calendario del proceso de implantación, que se presenta en el gráfico 7.

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

Gráfico 7. Calendario de planificación e implantación de la evaluación participativa en la Asociación Clúster Hegan



Fuente: Elaboración propia.

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

5.5. **Conclusiones**

De este proceso de evaluación todavía en su experiencia piloto, se han extraído las siguientes lecciones a recordar en futuros procesos de naturaleza similar. Estas lecciones vienen a incidir en la relevancia de enfatizar la diferencia que existe a nivel de proceso, de objeto y de sujeto. En el proceso, ya que no se trata de controlar, en su sentido más tradicional, sino de evaluar. En el objeto, ya que no se trata de evaluar a un agente, sino a un sistema. En el sujeto, dado que el evaluador no es otro, un tercero, sino que son los propios agentes evaluados. Esto último sólo tiene sentido si la evaluación adquiere una componente formativa y no controladora. Este es el caso de la evaluación participativa en la política clúster.

Las lecciones extraídas del proceso de evaluación son las siguientes:

— Ser conscientes que esta metodología da respuesta a una problemática de evaluación de la política clúster que es común en distintos ámbitos geográficos. Resulta necesario realizar una evaluación eficaz, de la política clúster y, en general, de las políticas «soft». Entendiendo por eficaz no sólo que permite valorar el cumplimiento del objetivo, sino que permite apoyarlo en su avance. De ahí que el proceso de evaluación pasa a integrarse en la política y deja de ser algo externo o ajeno a la misma.
— Establecer de forma clara y explícita lo que es y no es objeto de la evaluación:

NO es objeto	SÍ es objeto
Los integrantes individuales de la asociación o la propia estructura técnica de la asociación.	El conjunto de las actividades desarrolladas en el seno de la asociación.
El plan estratégico.	La política clúster.
Un proceso de control.	Un proceso de evaluación, formación y mejora.
Acciones individuales.	Acciones o proyectos en cooperación.

— Entender que esta perspectiva de evaluación exige otro tipo de indicadores distintos a los tradicionalmente empleados en evaluación, ya que constituye un proceso formativo en paralelo. Los indicadores van a ser distintos a los tradicionales; muchas veces de carácter subjetivo, cualitativos en tanto instrumento de mejora y no de control.
— Sensibilizar e interiorizar en el conjunto de los agentes implicados en la política 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 y por ello, el proceso de evaluación no tiene carácter penalizador sino que es una herramienta de apoyo para ellos y trabajará a favor de los implicados en el proceso evaluador.

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