

«Propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales»

Las teorías del desarrollo regional han experimentado profundos cambios en los últimos años. En la actualidad, se han introducido nuevas aproximaciones teóricas donde se habla de las regiones que aprenden. De aquí se derivan nuevos y sofisticados diseños de política regional que prestan una gran atención a los sistemas de innovación regional y a los clusters productivos. Estas estrategias de actuación constituyen un importante reto para el trabajo del evaluador. Los modelos clásicos de evaluación no se adaptan a las características y peculiaridades de estas políticas. Por consiguiente, va a ser preciso buscar nuevos enfoques y propuestas evaluadoras que contribuyan a valorar sus efectos, comprender su lógica de funcionamiento y ayudar a las administraciones públicas a mejorar sus estrategias de actuación.

Eskualde garapenaren teoriak aldaketa sakonak izan dituzte azken urteetan. Gaur egun, hurbilketa teoriko berriak landu dira, zeinetan ikasten duten eskualdeez hitz egiten baita. Hortik eskualde politikako diseinu berriak eta sofistikatuak eratorri dira, eskualdea berritzeko sistemei eta ekoizpen klusterrei arreta handia eskaintzen dietenak. Jarduteko estrategia horiek erronka garrantzitsu bat dira ebaluatzailearen lanerako. Ebaluatzeko eredu klasikoak ez dira politika horien ezaugarriei eta berezitasunei ondo egokitzen. Beraz, beharrezkoa izango da ebaluatzeko ikuspegi eta proposamen berriak bilatzea, politika horien eraginak baloratzeko, bere funtzionamendu logika ulertzeko eta administrazio publikoei beren jardura estrategiak hobetzen laguntzeko.

Regional development has moved today to new arenas. Nowadays, we are speaking about learning regions that are able to adapt themselves to the new competitive conditions posed by globalisation. Regional policies has also changed. Now, regional policies devote much of their attention to productive clusters and innovation systems. The evaluation of these new and sophisticated designs is an important challenge. Traditional evaluation models do not adapt well to the specific characteristics of these policies. As a consequence, it is necessary to seek for new evaluation approaches that contribute to assess the regional impact, to understand how and why these programs work and to help regional governments to design better and better policies.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. La política regional y su evaluación
 3. Retos a los que se enfrenta la evaluación de la política regional actual
 4. Revisando las prácticas de evaluación
 5. Conclusiones y recomendaciones
- Referencias bibliográficas

Clasificación JEL: D7, R1

1. INTRODUCCIÓN

Las teorías de desarrollo regional y las políticas regionales han experimentado profundos cambios en los últimos años. En la actualidad, ideas como el desarrollo endógeno, relativamente modernas ya que fueron concebidas en los años 80 en respuesta a la crisis de las teorías explicativas tradicionales de la ciencia regional, están siendo relegadas por nuevas aproximaciones teóricas más complejas y sofisticadas, donde se habla de las regiones que aprenden, es decir, regiones capaces de enfrentarse y adaptar sus economías a las nuevas condiciones de competitividad

impuestas por la globalización. Los factores que impulsan el crecimiento económico ya no son los relacionados con el capital físico, ni siquiera con el capital humano regional; por el contrario, las nuevas condiciones para la competitividad resaltan la importancia del capital social, de las normas y las reglas sociales, formales e informales, que favorecen el entendimiento recíproco y la confianza mutua entre los agentes de la economía regional. De ahí, se derivan nuevas estrategias de desarrollo regional que prestan una gran atención a los sistemas de innovación y los *clusters* productivos como bazas o elementos que deben integrar las acciones impulsadas desde la administración pública, acciones que deberán, además, contar con el apoyo y la participación de un amplio conjunto de instituciones y organismos presentes en la región.

* Este artículo recoge, de forma resumida, las principales conclusiones de mi tesis doctoral: *La evaluación de la política regional: propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales*. Este trabajo de investigación ha sido realizado gracias al apoyo de la UPV: Proyecto UPV 036.321-HA 120/99.

En este nuevo marco de la política regional, es donde surge nuestro principal interrogante: ¿cómo se pueden evaluar estas políticas de desarrollo y conocer sus efectos reales y su impacto sobre la economía regional, así como los beneficios obtenidos por las empresas que participan en estos planes de innovación regional y/o de competitividad?. Incluso, en una primera aproximación a esta materia, resulta evidente que la evaluación de estas actuaciones de política regional constituye un importante reto para el trabajo del evaluador. En efecto, un breve vistazo a los efectos que se desea conseguir y nos encontraremos hablando de aprendizaje individual y colectivo, densidad institucional, transferencia de conocimientos y comportamientos innovadores: ¿cómo apreciar y valorar estos efectos intangibles?

En este punto, la evaluación, sus modelos y métodos, aparecen como un área específica de conocimiento. Aquí, es preciso señalar que, hasta muy recientemente, la evaluación de la política regional era una actividad investigadora basada en el uso de enfoques cuantitativos, técnicas estadísticas y econométricas y/o análisis coste-beneficio, para estimar, cuantificar y valorar los beneficios obtenidos. Junto a estos modelos de evaluación ya tradicionales, en los últimos años, se han ido introduciendo nuevas propuestas y diseños basados en una visión más pluralista de la evaluación, que están contribuyendo a renovar en profundidad las prácticas evaluadoras de la política regional¹.

En este contexto es en el que se desenvuelve nuestra investigación, un trabajo realizado con el objetivo de avanzar en la mejora de las prácticas de evaluación de la política regional. Para poder presentar de forma sintética los principales resultados obtenidos a lo largo de las diferentes fases de análisis de este proyecto de investigación, el presente artículo se ha estructurado en base a cuatro apartados. El primero muestra cuál ha sido el proceso de evolución y transformación seguido por la política regional y por sus prácticas de evaluación. Con ello, se pretende situar al lector, de forma rápida, directamente en el tema objeto de estudio: la política regional más actual con sus particularidades en cuanto a forma de intervención sobre el territorio y el estado de su evaluación en cuanto a modelos y enfoques se refiere. En el segundo apartado, se pasa directamente a analizar los principales elementos que dificultan la evaluación de las estrategias de desarrollo más actuales. Estos problemas se agrupan para dar lugar a una serie de retos teóricos, metodológicos y políticos, al tiempo que se avanzan algunas propuestas evaluadoras. En el tercer apartado, se presentan los resultados obtenidos en la revisión realizada a una muestra de estudios de evaluación de políticas regionales dentro del ámbito de los Fondos Estructurales. Con este examen de las prácticas de evaluación, se pretende determinar cómo se están afrontando los re-

evaluación clásica de corte cuantitativo y la evaluación pluralista con una orientación más política, pluralista, contextual y cualitativa. Para una presentación en detalle de ambas tendencias ver Díez, M. A., 2001a.

¹ Dentro de la evaluación de las políticas públicas conviven, hoy en día, dos grandes paradigmas: la

tos y comprobar si se están introduciendo cambios en el diseño y la metodología aplicada. En el último apartado, se ofrecen una serie de recomendaciones y propuestas que, en nuestra opinión, pueden ayudar a mejorar la evaluación de la política regional.

2. LA POLÍTICA REGIONAL Y SU EVALUACIÓN²

2.1. Breve historia de la política regional

La política regional, a pesar de ser una rama joven dentro del campo de la política económica, ha experimentado intensas y profundas transformaciones desde su nacimiento. Tradicionalmente, esta evolución se ha presentado bajo la forma de dos grandes etapas denominadas como la vieja y la nueva política regional. La vieja política regional, la de los años 60 y primeros 70, era una política centralizada a través de la cual se trataba de mitigar y reducir las desigualdades regionales, impulsando el desarrollo de las áreas atrasadas y la recuperación del retroceso económico. A nivel de estrategia, el desarrollo regional se concebía como un proceso de industrialización, mediante el apoyo público a la instalación de grandes industrias y/o la industrialización de ciertas áreas espaciales elegidas previamente (polos de desarrollo), que podían llegar a operar como motor del crecimiento económico. A nivel de instrumentos, el elemento clave lo constituían las actuaciones

sobre el capital físico a través de incentivos fiscales y financieros, dirigidos a fomentar la actividad empresarial.

La crisis económica supuso la quiebra de este modelo de actuación y el inicio de una nueva etapa que iba a afectar tanto a los objetivos como a la estrategia y los instrumentos de la política regional. Por primera vez, la región se convertía en el verdadero protagonista de su proceso de desarrollo económico. Se reconocía, así, abiertamente el papel de la región como sujeto responsable de su propio destino y como principal agente activo de su política regional. Por otra parte, la aparición de nuevas interpretaciones del desarrollo regional iba a favorecer aproximaciones políticas que eran sensibles a las condiciones económicas, sociales y culturales específicas de cada territorio. En este nuevo escenario, la política regional comenzaba a prestar una extraordinaria atención al desarrollo del potencial endógeno como estrategia dirigida a revitalizar tanto las áreas atrasadas como las afectadas por el declive industrial, una estrategia que se estructura alrededor de la movilización de los recursos locales. El campo de actuación se desplazaba hacia los denominados factores intangibles: la capacidad tecnológica e innovadora, la cultura y el entorno empresarial, la existencia de una amplia oferta de servicios a las empresas, etc.

Más recientemente, algunos investigadores han comenzado a llamar la atención sobre ciertos cambios que se están produciendo en la política regional más actual, cambios que les han llevado inclu-

² Una presentación pormenorizada de las transformaciones experimentadas tanto por la política regional como por su evaluación puede encontrarse en Díez, M.A., 2001a.

so a preconizar la aparición de una tercera etapa política en el desarrollo regional. ¿Se puede hablar de una nueva generación de políticas regionales?. Para algunos de estos autores, el paradigma regional que comienza a configurarse a lo largo de los años 90 ofrece una base más consolidada sobre la que construir intervenciones públicas novedosas, una solución basada en la definición de una estrategia de desarrollo dirigida hacia la movilización de los recursos locales, pero haciendo uso de una interpretación mucho más amplia de los procesos económicos, una visión que sitúa las ventajas competitivas de las regiones en el aprendizaje localizado, la construcción de redes de asociación y la densidad institucional (Amin, A. y Thrift, N., 1995; Amin, A., 1998; Cooke, P. y Morgan, K., 1998; Cooke, P. et al., 2000; Landabaso, M., 2000; Morgan, K. y Nauwelaers, C., 1999; Storper, M., 1997; Storper, M., 1998). En definitiva, los activos intangibles y las ventajas relacionales de los espacios regionales:

construir redes de conocimiento, mecanismos de aprendizaje y capital social es un activo necesario y complementario a los factores económicos que tradicionalmente se pensaba que influían sobre el desarrollo económico (Morgan, K. y Nauwelaers, C., 1999, pág. 236).

El objetivo final de esta nueva generación de estrategias de desarrollo es mejorar la capacidad de absorción de conocimiento mediante actuaciones dirigidas a incrementar el potencial de aprendizaje de toda la sociedad regional en su conjunto,

incluidas sus instituciones (Asheim, B. A., 1999, pág. 6). A nivel práctico, lo que esto significa es que estos nuevos diseños deben favorecer la creación de un *marco para la interacción*: un marco en el que las empresas, las organizaciones y las agencias públicas pueden explorar soluciones conjuntas a problemas comunes, un marco en el que, una vez que el diálogo se establece, se generan unas actitudes más receptivas al intercambio de información y al aprendizaje interactivo. La creación de este marco de interacción contribuye a la generación de un caldo de cultivo en el que se propician y se acrecientan las ventajas relacionales de cada espacio regional. No es de extrañar, por tanto, que comience a hablarse de una nueva generación de políticas regionales destinadas a transformar las regiones en *laboratorios* de procesos de aprendizaje que conducen a la innovación.

2.2. La evaluación de la política regional

Al mismo tiempo que la política regional se adaptaba a los cambios ocurridos en la organización económica territorial y a las formas de entender esta dinámica espacial, también su evaluación experimentaba profundas transformaciones. Esta evolución mostraba la existencia de una estrecha conexión entre los modelos de evaluación y las características específicas de las políticas a evaluar, pero, al mismo tiempo, era el resultado de una dinámica interna ligada a las demandas de los propios usuarios. Este proceso puede ser dividido en cuatro fases. La primera etapa hace referencia a los inicios de la

evaluación de la política regional durante los años sesenta y setenta, un periodo que supuso un fuerte desarrollo de la evaluación, una actividad que era, entonces, entendida como una extensión de la investigación científica dirigida a cuantificar los efectos económicos de la política regional en su conjunto, o de sus instrumentos. La evaluación era un ejercicio que perseguía estimar el impacto de la política sobre una o varias variables económicas, que indicaban los cambios cuantitativos producidos sobre los objetivos perseguidos. Las metodologías utilizadas provenían básicamente del campo económico y las técnicas empleadas eran, todas ellas, técnicas estadísticas y/o econométricas.

Sin embargo, a mediados de los años setenta, la evaluación de la política regional entró en una fase de profundo declive. Esta crisis fue, sin duda, una crisis de utilidad (Hart, D., 1991, pág. 255; Foley, P., 1992, pág. 557; Barnekov, T. y Hart, D., 1993, pág. 1473; Coronado, D., 1997, pág. 40; Accordino, J.J., 1994, pág. 219). En efecto, las críticas a las evaluaciones realizadas hasta entonces resaltaban la escasa operatividad de sus resultados y su incapacidad para satisfacer las demandas del proceso de decisión política (Foley, P., 1992, pág. 557). Por otra parte, la complejidad de los modelos macroeconómicos y de las técnicas cuantitativas de análisis también contribuyó a esta crisis. Estas metodologías, familiares para los investigadores regionales, resultaban casi inaccesibles para los usuarios, no especialistas, además de ser costosas en

recursos humanos y financieros y muy intensivas en datos estadísticos (Barnekov, T. y Hart, D., 1993, pág. 1481). De ahí que, la introducción de nuevos modelos de evaluación como el análisis coste-beneficio, basados en métodos, en principio, mucho más cercanos al entorno de la gestión pública y empresarial, fuera ganando peso en el debate metodológico de la época.

Los años 80 iban a ser testigos de un importante renacer de la evaluación de la política regional. Esta tercera etapa estaba marcada por la aparición de nuevas demandas de los usuarios de la evaluación, que iban a imprimir un cambio profundo en los modelos y en las técnicas aplicadas. El creciente interés de los gobiernos, cada vez más descentralizados, por alcanzar un mayor grado de eficiencia en la gestión y la necesidad de alcanzar unos mayores niveles de responsabilidad política ante los ciudadanos³ impulsaban un nuevo crecimiento y desarrollo de la evaluación (Barnekov, T. y Hart, D., 1993, pág. 1473; Gregory, D. y Martin, S., 1988, pág. 237). Pero, ahora la evaluación no era considerada una investigación sino una tarea de gestión, dirigida a contribuir a la toma de decisiones racionales y a la asignación óptima de los recursos públicos. Estas nuevas demandas acabarían materializándose en la realización de los denominados estudios *value for money*⁴, estudios donde la eficiencia y la eficacia a la hora de alcanzar los obje-

³ De rendición de cuentas ('accountability').

⁴ En esta línea se establecen las orientaciones de la Audit Commission en Estados Unidos y de la Financial Management Initiative en Reino Unido.

tivos planteados para la política regional se convertían en el eje central de la evaluación y el análisis coste-eficacia en el modelo de referencia. Metodológicamente, se trata de calcular una ratio numérica en forma de coste neto por objetivo alcanzado (Bovaird, T. et al., 1991, pág. 109; Foley, P., 1992, pág. 558; Turok, I. 1988, pág. 587). Esta ratio se convierte en el criterio normativo para valorar el éxito o fracaso de la política evaluada y su cálculo, que generalmente adopta la forma de coste neto por empleo creado, en el eje central de la evaluación. Los esfuerzos metodológicos se han dirigido fundamentalmente a resolver problemas planteados por la estimación de los efectos netos de la política regional, tales como adicionalidad, efectos desplazamiento y multiplicadores⁵.

Con el paso del tiempo, sin embargo, este modelo de evaluación también se ha visto sometido a importantes críticas (Bovaird, T. et al., 1991; Coulson, A., 1990; Geddes, M., 1988; Hart, D., 1991; Murtagh, B., 1998; Turok, I., 1990; Turok, I., 1991). Así, algunos evaluadores han cuestionado la capacidad de estos estudios para estimar de forma apropiada to-

dos los beneficios y costes de la política regional y, en especial, para valorar sus efectos intangibles, al tiempo que se pronuncian a favor de evaluaciones más cualitativas⁶. De esta forma, los intentos dirigidos a elaborar nuevas propuestas de evaluación abandonaban el modelo científico y experimental para trasladarse hacia planteamientos más cercanos a la evaluación pluralista.

Por último, hay que señalar que todas estas nuevas propuestas se han visto favorecidas por una intensa actividad evaluadora promovida desde la Comisión Europea a través de las regulaciones de los Fondos Estructurales de la UE (Bachtler, J. y Michie, R., 1997; Bachtler, J. y Michie, R., 1995; McEldowney, J. J., 1991). En particular, hay que mencionar la contribución realizada por el Programa MEANS, una iniciativa que con el paso del tiempo se convertía en un centro dinamizador y difusor de nuevos enfoques y metodologías bien desarrolladas y especialmente diseñadas para su aplicación a la evaluación de la política regional⁷.

3. RETOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL ACTUAL

La política regional más actual, esa nueva generación de programas que se

⁵ La adicionalidad hace referencia a los efectos atribuibles a la política evaluada en comparación con lo que hubiera ocurrido en ausencia de la intervención pública. En consecuencia, se llegan a distinguir tres niveles de adicionalidad: no-adicionalidad, adicionalidad parcial y adicionalidad total. Por efectos desplazamiento se entiende el grado o nivel en que la generación de un resultado deseable de un programa conduce a una pérdida de ese mismo resultado en otra área no asistida por la política regional. Por último, los efectos multiplicadores de la política regional son efectos indirectos que resultan del impulso generado sobre la oferta productiva de la región y/o sobre la renta (efectos de arrastre hacia atrás y hacia delante).

⁶ A este respecto Coulson afirmaba: "resulta muy dudoso que los análisis cuantitativos por sí solos, ofreciendo cifras del coste por empleo, puedan llegar a ser significativos y/o a comunicar solo una pequeña fracción de la información que se necesita para juzgar si el trabajo es un éxito o no" (Coulson, A., 1990, pág. 191).

⁷ Véase a este respecto su publicación *Evaluer les programmes socio-économiques* (Commission Européenne, 1999).

sitúan a la vanguardia de las estrategias de desarrollo, tiene una serie de características específicas y de peculiaridades que dificultan el ejercicio de su evaluación. Estos problemas pueden ser entendidos como verdaderos retos políticos y metodológicos que la evaluación debe resolver y que implican la introducción de nuevas formas de pensar y de entender tanto el propio diseño de la evaluación como su contenido, tal y como se presenta a continuación.

3.1. **Objetivos intangibles, múltiples y amplios**

No es fácil observar los efectos producidos por estos nuevos programas ya que tienden a ser de naturaleza intangible, múltiples y amplios. Los diseños actuales buscan cada vez más la creación de conocimiento, el aprendizaje y la construcción de capacidad, tanto en el ámbito personal como colectivo (Landa-baso, M., 2000). Su objetivo es introducir cambios en los comportamientos innovadores de las empresas y las regiones, en su conjunto, mediante el impulso de procesos de aprendizaje y de creación y acumulación de conocimientos facilitados por las actuaciones sobre el capital social. Se trata de convertir a las regiones en regiones que aprenden. ¿Cómo se pueden medir estos efectos o, incluso, saber que se están produciendo tal y como los políticos esperaban?

En primer lugar, los cambios inducidos se pueden manifestar, no sólo a través del impacto económico sobre conceptos bien definidos como la competitividad y/o

otros relacionados con la explotación de mercados (ventas de productos, reducciones de costes, exportaciones,...) sino también a través de efectos no económicos sobre el propio comportamiento de las empresas y de las instituciones y organizaciones regionales. Estos cambios se pueden traducir en procesos de aprendizaje organizativo, en influencias en convenciones, normas y estándares y en generación de externalidades. No resulta sencillo estimar de una manera global los efectos sobre los beneficiarios y, al mismo tiempo, su impacto regional, especialmente los beneficios intangibles, sus beneficios sociales, institucionales y culturales (Stame, N., 1999).

En segundo lugar, tampoco resulta fácil transformar estos objetivos intangibles en operativos: ¿cómo observarlos y cómo medirlos? Es difícil especificar en términos precisos, y a través de indicadores cuantitativos, qué significa el aprendizaje y la construcción de capacidad institucional. En consecuencia, es necesario reconocer que todos estos efectos no pueden ser reducidos fácilmente a un único criterio de valoración, representado por una ratio coste-beneficio monetario, tal y como necesitan los estudios *value for money* y otros modelos aplicados tradicionalmente a la evaluación de la política regional.

Nuestra propuesta es que, cualquiera que sea la opción evaluadora adoptada, el uso de descriptores cualitativos para capturar y observar el impacto de la política regional es imprescindible, así como obtener información sobre los efec-

tos de aprendizaje y capacitación directamente de los beneficiarios y de los organismos intermediarios implicados, a través de entrevistas personales, paneles y sesiones de grupo, prestando una atención especial a los cambios organizativos y culturales y al proceso de aprendizaje institucional.

3.2. Complejidad de las relaciones causa-efecto

Los nuevos programas de desarrollo regional buscan apoyar y promover la innovación: en las empresas, en los clusters, en las instituciones y en las organizaciones. Pero, ahora, la innovación es entendida como un proceso de aprendizaje social e interactivo, en el que participan un elevado número de agentes y organizaciones, y en el que se producen continuamente circuitos de respuesta y retroalimentación (Morgan, K., 1997, pág. 493). En consecuencia, no es posible identificar un modelo de relación lineal causa-efecto entre los recursos y las actividades de un programa, por un lado, y los resultados y los efectos de esta actuación, por el otro, tal y como necesitan y exigen los modelos tradicionales de estimación del impacto, tanto los diseños experimentales como los modelos estadísticos y/o econométricos, y los estudios *value for money*. Como señala Autio, “los procesos de creación, difusión y acumulación de conocimiento que tienen lugar en los sistemas de innovación son, con mucha frecuencia, muy complejos, difusos e impredecibles, por lo que a menudo resulta prácticamente imposible me-

dirlos de forma precisa y objetiva” (Autio, E., 1998, pág. 132).

A pesar de estas dificultades, la evaluación debe intentar comprender la lógica que subyace en la política evaluada, la teoría de acción, y mejorar nuestro conocimiento de los mecanismos en funcionamiento: la interacción entre las políticas y los efectos netos de su intervención (Finne, H. et al., 1995, pág. 23; Georghiou, L., 1998, pág. 48). La evaluación debe ofrecer información que facilite alcanzar una mejor comprensión de los problemas económicos y sociales que se pretenden solucionar. ¿Cómo y por qué se producen estos efectos? ¿Por qué algunos programas funcionan bien y otros fracasan en sus propósitos? Un enfoque naturalista y holístico puede resultar más adecuado y los estudios de caso una metodología muy apropiada para resolver la compleja estructura de relaciones de estos programas⁸. Aunque ésta no sea la única alternativa metodológica disponible, ya que existen también otras opciones evaluadoras capaces de enfrentarse a este problema. Así, por ejemplo, la propuesta de Pawson y Tilley de una *realistic*

⁸ Los estudios de caso es una de las metodologías básicas del análisis inductivo. Se trata de realizar un estudio en profundidad de elementos o temas fundamentales agrupados para su análisis en forma de casos específicos. Se puede tratar de individuos, de organizaciones, de proyectos o incluso de procesos de decisión. Este método resulta especialmente adecuado para analizar situaciones complejas donde intervienen un gran número de agentes y/o las relaciones causa-efecto son circulares. Permite describir los procesos reales, identificar los mecanismos de acción y los factores exógenos implicados, y obtener evidencias de los diferentes efectos producidos, extrayendo importantes lecciones sobre las condiciones determinantes del éxito o fracaso de las actuaciones evaluadas.

evaluation y sus mecanismos intangibles en funcionamiento (Pawson, R. y Tilley, N., 1997), o los trabajos de Weiss y otros evaluadores con el modelo de evaluación basada en la teoría de cambio (Weiss, C. H., 1995), son otros diseños potencialmente capaces de ser aplicados a entornos complejos.

3.3. Naturaleza sistémica: a nivel horizontal y vertical

Las nuevas estrategias de desarrollo regional persiguen trabajar, de manera simultánea, sobre los diferentes elementos del sistema innovador y/o de los clusters productivos, estimulando la creación de vínculos de cooperación que favorezcan el aprendizaje del sistema regional en su conjunto. Las interacciones se producen entre una gran variedad de contextos: “entre empresas y la infraestructura científica básica, entre diferentes funciones dentro de una misma empresa, entre productores y usuarios a nivel inter-empresas y con el entorno institucional más amplio” (Morgan, K., 1997, pág. 493). De ahí, el énfasis puesto sobre la creación de redes y otros organismos intermedios que pueden actuar a favor del engranaje de todo el sistema.

Estos programas, por lo tanto, actúan de manera simultánea sobre múltiples frentes (social, económico, educativo, institucional) y buscan obtener efectos sobre diferentes niveles de beneficiarios: persiguen introducir cambios en las empresas, facilitando comportamientos más innovadores; en los clusters productivos, ayudándoles a convertirse en más com-

petitivos, y en la comunidad regional, transformándola en una región que aprende. Por consiguiente, resulta difícil capturar su impacto ya que se necesita trabajar e identificar cambios inducidos sobre muchos colectivos de referencia. Una opción disponible para la evaluación puede ser el observar los progresos realizados en cada estrato del sistema de innovación regional. El uso de este enfoque, sin embargo, significa olvidar e, incluso, perder parte de la esencia de este tipo de políticas, donde lo que se pretende es trabajar de forma integrada y sistémica, produciendo sinergias que son fundamentales para la estrategia adoptada. Si se centra la evaluación en un componente discreto del sistema, el evaluador ignora los efectos de su interacción.

La evaluación deberá tener en cuenta, por lo tanto, esta naturaleza sistémica del desarrollo regional. Además, las interacciones y sinergias deberán ser analizadas, también, como parte de la lógica de funcionamiento de la política evaluada. Para la observación de estos efectos resulta conveniente la utilización de los estudios de caso como método evaluador, debido a su capacidad para captar información y ayudar a la comprensión de los fenómenos que se desenvuelven en contextos complejos.

3.4. Inmersas en su contexto (*embeddedness*)

Cada política regional de innovación o cada política de clusters regionales es única. Son respuestas específicas de cada región a las necesidades de sus em-

presas y a las condiciones de su entorno. Además, estas políticas incluyen la construcción institucional como un elemento esencial para la adaptación continua, la innovación y el aprendizaje. Por tanto, son intervenciones que están firmemente enraizadas en su contexto social y cultural, insertas en su entorno socioeconómico e institucional (*embedded*). Son políticas que nacen y se desarrollan en la propia región, identificando las condiciones socioeconómicas, las necesidades de las empresas y de la sociedad regional, y el marco político e institucional en el que se desenvuelve la acción pública, todo ello, para conseguir un diseño perfectamente ajustado a su situación. Estas estrategias incorporan la institucionalización del proceso de innovación y de la interacción entre los diferentes agentes como un factor clave para el aprendizaje individual y colectivo, la innovación y la competitividad regional. La distribución de papeles entre las diferentes instituciones, los canales y los mecanismos de interacción son específicos de su contexto y su entorno (Autio, E., 1998, pág. 136).

Pero, las evaluaciones basadas en modelo tradicionales se caracterizan precisamente por su olvido del contexto económico y social en el que se desenvuelve la política: el marco macroeconómico y las circunstancias particulares. La estimación del número de empleos creados, al convertirse en el eje central de la evaluación, se desarrolla dejando de lado las condiciones particulares en que se desenvuelve cada política eva-

luada. Es más, estos factores externos a la política son aislados a través de la construcción de la situación contrafactual. Por el contrario, nuestra propuesta es que la evaluación deberá tener un carácter más contextual, donde los factores exógenos sociales, económicos, políticos y geográficos se transformen en elementos integrados en la evaluación, en lugar de intentar identificar sus efectos para apartarlos y/o tratarlos como factores contaminantes. En consecuencia, los factores culturales, sociales y políticos deben ser parte integral de la evaluación.

3.5. Dinámicas y flexibles

Los procesos de aprendizaje y de innovación son dinámicos y, en ellos, tienen lugar continuas interacciones: relaciones interempresariales e interinstitucionales y flujos de conocimiento, relaciones comerciales y no comerciales que van evolucionando con el tiempo y que constituyen las ventajas relacionales de las economías regionales. El objetivo de la actual política regional es impulsar un proceso de construcción de mecanismos de aprendizaje colectivo de forma interactiva y participativa (Landabaso, M., 1995). En consecuencia, el diseño de la evaluación también debe ser capaz de evolucionar, flexible para adaptarse a los cambios en la política evaluada y a las condiciones de su entorno. Esta es la razón por la que se propone sustituir el término estudio de evaluación por el de proceso: la evaluación misma debe ser entendida como un ejercicio en constante evolución.

Además, dado el carácter experimental y novedoso de estas políticas, se desconocen importantes aspectos no sólo en relación con sus efectos, sino, también, del propio proceso de aplicación de la intervención pública, el cual necesita ser analizado y evaluado por sí mismo. “El reto reside en la evaluación de los procesos mismos” (Autio, E., 1998, pág. 136). Por lo tanto, el diseño de la evaluación debe ser capaz de romper con la tradicional división entre evaluación sumativa y formativa y favorecer un diseño donde ambos enfoques se encuentren integrados⁹.

3.6. La gobernación regional

Estos diseños más actuales de política regional exigen, por un lado, una transferencia de poderes y responsabilidades a la región y, por otro lado, la introducción de nuevas formas de diseñar las estrategias basadas en aproximaciones de abajo a arriba y en una participación activa de todos los actores regionales. En primer lugar, la consolidación de la región como sujeto activo de la política regional facilita la entrada en el mundo de la evaluación de un nuevo de-

mandante y usuario de los resultados de la evaluación. Este nuevo cliente ha dado lugar al desarrollo de numerosas evaluaciones, especialmente en relación con las intervenciones de los Fondos Estructurales. En segundo lugar, la apertura del diseño a los diferentes actores del sistema regional de innovación, a las empresas, a los organismos intermedarios, etc., supone un cambio radical en la planificación regional, hacia prácticas colaborativas, a través del diálogo y la comunicación dirigido hacia el consenso, y favorecido por estructuras democráticas y de representación en las propias instituciones regionales.

En este ámbito más político, la evaluación debe ser capaz de asumir dos retos de gran importancia. Por un lado, la evaluación debe contribuir y apoyar a los gobiernos regionales, gobiernos con poca experiencia en el diseño de políticas, a poner en marcha estrategias de desarrollo regional cada vez mejores. Por otro lado, la evaluación debe ser capaz de transformarse en un instrumento útil para movilizar las comunidades para la acción regional, la capacitación de las empresas y las organizaciones, la promoción de la cooperación a todos los niveles y la mejora de la capacidad de aprendizaje. En definitiva, la evaluación debe convertirse en un elemento más de la propia política regional, favoreciendo el aprendizaje y la reflexividad institucional.

Cuando esta visión se traslada a la evaluación, de forma natural, supone reconocer que las políticas se desenvuelven en una sociedad pluralista. Por tanto,

⁹ La evaluación formativa o de proceso tiene como misión suministrar información sobre la marcha de la política evaluada, de forma progresiva, durante su desarrollo. Supone una ayuda operativa para permitir la mejora de la intervención pública. La evaluación sumativa tienen el propósito de producir un juicio global sobre la efectividad de la política evaluada para determinar si resulta beneficiosa o no. Se le denomina también evaluación recapitulativa o de resumen de los resultados. Esta división ya tradicional en la literatura evaluadora fue introducida por Scriven, M. en 1967 y explicada por Stake, B. de la siguiente manera: “Cuando el cocinero prueba la sopa, está haciendo algo formativo; pero cuando los invitados la degustan, están haciendo un resumen” (citado por Vedung, E., 1997; pág. 394).

el diseño de la evaluación ha de estar guiado por la participación de todos los actores implicados en esta nueva generación de políticas regionales y la propia evaluación convertirse en un proceso abierto de aprendizaje colectivo¹⁰.

4. REVISANDO LAS PRÁCTICAS DE EVALUACIÓN

Con el objetivo de conocer cómo se están evaluando las políticas regionales en la práctica, se ha analizado una muestra de seis estudios de evaluación: la evaluación de las acciones comunitarias de apoyo a los Centros de Empresas e Innovación –BICs– (P&G, 1998); la evaluación de los Planes Tecnológicos Regionales –RTPs– (Boekholt, P. et al., 1998); la evaluación intermedia de los proyectos piloto: Estrategias Regionales de Innovación –RIS– (ECOTEC, 1999); la evaluación temática del impacto de los Fondos Estructurales de apoyo a la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación de los Fondos Estructurales en el Objetivo 2 (ADE et al., 1999); la evaluación temática del impacto de los Fondos Estructurales de apoyo a la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación en el Objetivo 1 y 6 (1994-1999) (Higgins, T. et al., 1999); y la evaluación temática del impacto de los Fondos Estructurales de apoyo a las pymes (Ernst & Young, 1999). Todos estos estudios son claros exponentes de las prácticas más actuales en materia de evaluación de la política regio-

nal y nos ofrecen una imagen fiel de la situación de la evaluación en la UE y de los enfoques, métodos y técnicas utilizados por los equipos evaluadores.

4.1. Trabajando con los objetivos

Todas las evaluaciones examinadas responden a un modelo clásico de evaluación por objetivos. De ahí, que el primer problema al que se van a enfrentar los equipos evaluadores sea la necesidad de clarificar los objetivos de la evaluación y convertir unos objetivos generalmente demasiado amplios, vagos y difusos en criterios útiles para la valoración y la emisión de juicios, transformándolos en metas con un carácter operativo.

Aquí, hemos comprobado que, en general, las evaluaciones se plantean responder a un gran número de preguntas evaluativas y, en consecuencia, los criterios para valorar el impacto no llegan a aparecer definidos de forma clara. Estos estudios, además, de forma preferente, se decantan por observar y cuantificar el impacto económico. Ésta es la finalidad del ejercicio de evaluación tanto en el caso de los BICs como en la evaluación temática de pymes: ofrecer una medición de los efectos económicos a partir de indicadores cuantitativos de impacto sobre empresas, empleos, costes, etc. El resto de los equipos evaluadores, sin embargo, no han llevado a la práctica este modelo de evaluación debido a la aparición de numerosos problemas que han impedido su utilización. En primer lugar, se menciona la insuficiencia de información primaria y secundaria, es decir, la falta de da-

¹⁰ Para conocer en detalle las ventajas que un modelo de evaluación participativa puede aportar a la práctica evaluadora regional, véase Díez, M. A., 2001b.

tos de seguimiento y/o de datos provenientes de otras evaluaciones previas. En segundo lugar, en algunas evaluaciones se considera que todavía no ha transcurrido el tiempo necesario para que este impacto económico se produzca y sea observable y medible. Problemas de este tipo se mencionaban en las evaluaciones RIS y RTP, pero también estaban presentes en las evaluaciones temáticas debido a que, a pesar del largo periodo evaluado 1994-1999, una importante proporción de los proyectos incluidos en las acciones estructurales llevaba escasos años en funcionamiento. En tercer lugar, algunos de los equipos mencionan los problemas de causalidad (RTP, I+D Objetivo 2) y las complejidades metodológicas implicadas en estas estimaciones: adicionalidad, efectos indirectos, efectos desplazamiento, etc.

Por consiguiente, se han diseñado unos modelos de evaluación destinados a estimar el impacto global de estas actuaciones, un impacto donde se incluyen sus efectos de naturaleza intangible. De ahí, que todas las evaluaciones incorporen información cualitativa destinada a observar y apreciar el impacto no económico. Aquí, las opciones adoptadas varían con relación al papel otorgado a esta información. Así, mientras en algunas evaluaciones (RTP, RIS, Objetivo 2) sólo se utilizan descriptores cualitativos, en el resto de los estudios la información cualitativa se utiliza en combinación con datos cuantitativos. Metodológicamente, este enfoque conduce al empleo de los estudios de caso y de las entrevistas en pro-

fundidad como forma de recogida y análisis de la información. Estas técnicas conviven con otras herramientas cuantitativas como los cuestionarios estructurados y cerrados y los análisis estadísticos.

Otra de las innovaciones introducidas ha sido el uso de modelos de evaluación menos sumativos y más formativos, pasando a un plano secundario la estimación del impacto y reorientando el diseño hacia la valoración de procesos mas que de resultados. Ejemplos de este enfoque aparecen en la evaluación de los Planes Tecnológicos Regionales y, en menor medida, en la evaluación de las acciones de I+D e Innovación del Objetivo 2. Este era también el modelo adoptado en la evaluación de las Estrategias Regionales de Innovación, aunque en este caso respondía a su carácter de evaluación intermedia. Como resultado de estas readaptaciones, la naturaleza ex post de estos ejercicios de evaluación pierde en importancia al tiempo que se refuerza la evaluación de la aplicación: mecanismos de ejecución, sistemas de transmisión a los beneficiarios, organización interna, etc.

4.2. Explicando los mecanismos de funcionamiento

Solo la evaluación RTP y la evaluación temática de pymes llegan a plantear como parte del estudio la necesidad de analizar cómo y por qué funcionan las políticas. Para ello, la evaluación RTP intenta aplicar la técnica del marco lógico, mientras que la evaluación temática de pymes trabaja en el desarrollo del marco conceptual, la teoría sobre la que se constru-

yen las intervenciones estructurales. Ambas técnicas están dirigidas a comprender el modo de funcionamiento y la cadena lógica que conduce desde las actuaciones puestas en marcha hacia los resultados esperados, permitiendo seleccionar la información necesaria para observar no sólo los resultados inmediatos, sino los progresos realizados hacia las metas finales a alcanzar, un impacto que sólo será visible a mas largo plazo. Sin embargo, su uso en las evaluaciones mencionadas ha sido únicamente descriptivo y en ambos casos estas herramientas analíticas no llegan a transformarse en instrumentos de la evaluación.

Aquí, la principal dificultad, o al menos la más mencionada por los equipos de evaluación, es precisamente la complejidad de estas nuevas estrategias de desarrollo, unas estrategias donde se producen múltiples interrelaciones entre las diferentes acciones y organismos integrados en su puesta en marcha y donde los programas son muy específicos ya que se encuentran estrechamente relacionados con el entorno socio-económico en el que se desarrollan. Todas estas relaciones e influencias externas resultan, en la práctica, difíciles de explicitar por su carácter circular. En concreto, la evaluación RTP menciona los enormes problemas que aparecen a la hora de establecer la causalidad entre las actividades realizadas y sus efectos, debido a la existencia de efectos de retroalimentación. De ahí, que en algunas de las evaluaciones examinadas se haya optado por utilizar los estudios de caso para identificar buenas

prácticas de políticas de innovación y acciones a favor de las pymes. Los estudios de caso aquí se convierten en una herramienta utilizada para generar nuevos conocimientos sobre los mecanismos en funcionamiento de estas políticas y programas, esta mejor comprensión de las actuaciones aplicadas permite alcanzar conclusiones y proponer recomendaciones específicas dirigidas a diseñar intervenciones públicas más eficaces.

4.3. Enfoques y métodos utilizados

Las evaluaciones más cuantitativas de nuestra muestra son, sin duda, la evaluación de los BICs y la evaluación temática de pymes. En ambos casos, los esfuerzos de los equipos evaluadores se dirigen a medir basándose en indicadores cuantitativos (empresas creadas, empresas asistidas, empleos creados) el impacto regional. En consecuencia, estas evaluaciones utilizan predominantemente técnicas estadísticas para el tratamiento y el análisis de los datos observados. Aunque, en ambos casos, los equipos de evaluación reconocen haber alcanzado pocos resultados a la hora de identificar correlaciones significativas entre las variables analizadas, patrones de evolución regional y/o tendencias similares de comportamiento entre los beneficiarios de los programas. Las otras cuatro experiencias evaluadoras utilizan un enfoque metodológico donde los estudios de caso y la información cualitativa se han convertido en el eje central de su trabajo. Los estudios de caso, siguiendo lo expresado por los propios equipos de eva-

luación, se utilizan para: ilustrar los efectos conseguidos sobre los beneficiarios; ilustrar el impacto sobre la economía regional, descubrir pautas de comportamiento y de funcionamiento; identificar mejores prácticas y extraer lecciones y recomendaciones.

Es posible comprobar, por lo tanto, cómo se ha producido un importante cambio en la práctica de la evaluación de la política regional hacia aproximaciones metodológicas más cercanas al paradigma alternativo. Sin embargo, es muy importante señalar que, en todos estos estudios, la elección de este modelo cualitativo no responde a un proceso previo de selección, donde se haya realizado una valoración de las ventajas e inconvenientes de las diferentes alternativas disponibles y se haya adoptado una decisión de acuerdo a las necesidades de los usuarios y a las características de las políticas evaluadas. Muy al contrario, el modelo de evaluación cualitativa adoptado resulta, según las propias palabras de los equipos de evaluación, “la única opción disponible” debido a numerosos problemas que impiden utilizar otras metodologías como los diseños cuasi-experimentales y/o análisis estadísticos o econométricos. En consecuencia, los evaluadores se han visto forzados a diseñar evaluaciones cualitativas, a pesar de que estos modelos son considerados por ellos mismos como, no tan buenos, dado su carácter de aproximaciones *ilustrativas*, como una segunda opción que no es en ningún caso el modelo de evaluación ideal. Así, en la evaluación temática I+D e Innovación Objeti-

vo 2, los evaluadores opinaban que “como no se pueden medir los efectos sobre la economía regional, los estudios de caso se utilizan para ilustrar los tipos de impacto que las ayudas de I+D e Innovación pueden tener sobre la economía regional”. Y, al mismo tiempo, se aconsejaba para futuras evaluaciones que, una vez superadas las deficiencias actuales, se adopten métodos de evaluación *value for money* dirigidos a estimar el coste neto por empleo creado como modelo de evaluación más recomendable. Sugerencias en la misma dirección se pueden encontrar en las evaluaciones RTP y RIS.

En definitiva, estas afirmaciones están indicando, sin lugar a dudas, la permanencia dentro de la cultura de evaluación europea de dos asunciones previas a todo diseño de evaluación. La primera es la idea de que existe y, por lo tanto, es posible encontrar una opción metodológica superior a todas las demás a la hora de abordar la evaluación. La segunda es que este modelo de excelencia evaluadora es precisamente el modelo clásico de evaluación en base a diseños cuasi-experimentales o estudios *value for money*, que resultan, siempre y en todos los casos, preferibles al resto de las alternativas disponibles.

4.4. La observación de los cambios producidos

En los seis estudios revisados, la tarea de observar los efectos y/o los procesos tiende a combinar dos dimensiones: un primer acercamiento a la política evaluada de carácter global y un segundo de

naturaleza mucho más específica. Es decir, generalmente las evaluaciones, en un primer momento realizan una recogida de información y un proceso de análisis y comparación de los datos que afecta al conjunto de las áreas regionales asistidas por la política evaluada y a todos los diferentes proyectos y acciones estructurales. En una segunda fase, sin embargo, las evaluaciones suelen introducir la técnica de los estudios de caso para recoger y analizar la información de un número limitado de experiencias relativas a regiones y/o proyectos previamente seleccionadas, bien porque se consideran una muestra representativa de la casuística general o por cumplir algún propósito o finalidad específica dentro de la evaluación. De forma adicional, incluyen un análisis de impacto sobre los beneficiarios basado en la realización de encuestas directas a una muestra de empresas beneficiarias. Estas muestras suelen ser muy limitadas en número de miembros y extensión (contenido de su análisis).

Esta ha sido la forma utilizada, en la práctica, para aproximarse a la naturaleza sistémica de estas estrategias regionales. Optando, además, por concentrar el trabajo de identificación de los efectos sobre las empresas beneficiarias, aunque también, especialmente en aquellas experiencias donde los estudios de caso ocupan una posición más relevante, se han identificado efectos sobre los organismos intermedios (centros tecnológicos y otros organismos intermedios, por ejemplo).

La recogida de la información se basa fundamentalmente en el trabajo de cam-

po que permite obtener datos primarios sobre los efectos observables de los programas y acciones evaluadas. Las técnicas utilizadas con este propósito son, de nuevo, una combinación de instrumentos cuantitativos, como los cuestionarios cerrados y estructurados, y de instrumentos cualitativos, como las entrevistas en profundidad basados en una guía orientativa abierta. Esta recogida de información primaria se convierte en una de las tareas centrales de la evaluación debido a la, ya mencionada, carencia de datos previos ya sea sobre los procesos como en relación a los efectos. La recogida de información incluye, también, en todos los casos el trabajo con información secundaria que, generalmente, consiste en el examen detallado de todos los documentos previos donde se definen las acciones, los estudio donde se analiza la situación de partida regional, algunas evaluaciones anteriores y las bases de datos estadísticos regionales.

4.5. La estimación y valoración de los efectos

La evaluación BIC y la temática de pymes ofrecen estimaciones cuantitativas de los efectos económicos. La primera, de manera simple y bastante limitada, llega a calcular datos de impacto bruto, sin estimar la adicionalidad, y la ratio de efecto palanca. La segunda responde a un modelo *value for money* y es metodológicamente mucho más sofisticada: primero, se cuantifica el número de empleos brutos creados y luego se calculan los empleos netos, mediante una análisis de

la adicionalidad, ajustes para incluir efectos desplazamiento e indirectos y un test de sensibilidad frente a distintos escenarios posibles. Así, se consigue disponer de una estimación aproximada de los efectos netos de creación de empleo y una ratio del coste por empleo creado.

Los otros cuatro estudios, por el contrario, han observado y analizado los cambios producidos en los procesos y el impacto global, tanto social como institucional. Estas evaluaciones ofrecen información detallada sobre los efectos no económicos de las estrategias evaluadas: el incremento de la cultura innovadora, la movilización de los actores y agentes locales, la creación de redes de cooperación, la aparición de la cooperación sector público-privado y su institucionalización, el grado de participación de las empresas y el inicio de procesos de aprendizaje, el reforzamiento de las vinculaciones sistémicas y los progresos iniciados hacia el aprendizaje institucional. Aquí, es importante señalar como todas las evaluaciones examinadas coinciden en afirmar que este impacto no económico sobre el capital social y la densidad y complejidad institucional es precisamente el que, finalmente, se revela cómo el efecto más significativo de estas nuevas estrategias de desarrollo regional. En efecto, incluso en las evaluaciones más cuantitativas, cuando se trata de emitir un juicio sobre la política evaluada se señala que “los impactos no económicos son más importantes que los puramente económicos” (textualmente en la evaluación temática de pymes), y que hay que tener en cuenta su carácter

de “infraestructuras inteligentes” (en el caso de la evaluación de los BIC). Por consiguiente, incluso, aquellas evaluaciones que centran sus esfuerzos en la medición de los efectos económicos, llegan a la conclusión de que este impacto es secundario, dado que los efectos más significativos se producen en el ámbito no económico, en sus efectos sociales, institucionales y culturales.

4.6. Respondiendo a los retos

El análisis y revisión de estos estudios de evaluación ha servido para corroborar cómo la práctica de la evaluación de la política regional esta incorporando, de forma progresiva, algunos de las propuestas evaluadoras presentadas en la sección 3. Así, en primer lugar, se ha podido comprobar el importante impacto que la política regional actual está obteniendo fuera de la esfera económica. Unos efectos sociales, institucionales y culturales que han podido ser observados y valorados gracias a la introducción en la evaluaciones de técnicas y datos cualitativos. El uso de los estudios de caso, por ejemplo, ha permitido a los evaluadores comenzar a apreciar los cambios que se están produciendo en los agentes regionales de los sistemas de innovación y en los *clusters* productivos, en sus comportamientos habituales, en sus interacciones con el resto de los actores regionales y averiguar hacia dónde se encaminan los resultados de estos cambios: construcción de redes, de consenso, adquisición de nuevos conocimientos y habilidades, refuerzo de la confianza

mutua, inicio de procesos de aprendizaje, reflexividad institucional, etc.

En segundo lugar, se han constatado los problemas que aparecen a la hora de establecer relaciones lineales causa-efecto debido a la identificación de numerosas y complejas relaciones, incluso, de carácter circular. Las dificultades para resolver este reto conducen a que, en ocasiones, las evaluaciones abandonen la tarea de intentar comprender los mecanismos de funcionamiento de estas políticas. Para poder llegar a subsanar esta deficiencia, los equipos de evaluación trabajan en la identificación de las mejores prácticas como una forma de conocer cómo y por qué funcionan los programas. Para ello, de nuevo, se han utilizado los estudios de caso, una técnica que ha permitido obtener información acerca de estas realidades complejas.

En tercer lugar, nos ha sido posible conocer cómo las evaluaciones intentan abordar la naturaleza sistémica de muchas de estas actuaciones. Para ello, hemos visto que el análisis y la observación de los datos suele abordarse desde una doble perspectiva, desde una visión de arriba-abajo (*top-down*) y de abajo-arriba (*bottom-up*). Este enfoque conduce a que el núcleo de los esfuerzos evaluadores se concentren sobre los dos extremos de la cadena de efectos, es decir, sobre la región en su conjunto y sobre las empresas como beneficiarios primarios de estas actuaciones. Por lo tanto, la observación de los cambios producidos en otras esferas intermedias del sistema regional de innovación como los clusters productivos, los

organismos de apoyo, las instituciones regionales y las inter-conexiones entre ellos quedan relegadas a un segundo plano dentro del ejercicio de la evaluación. Aquí, es preciso realizar esfuerzos metodológicos que permitan estimar el valor añadido que emerge de la cooperación en las redes y de la construcción institucional. Estos son beneficios que afectan a la competitividad de las industrias locales y a la de la región en su conjunto.

En cuarto lugar, en aquellas evaluaciones, donde los estudios de caso desempeñan un papel central, este enfoque ha servido para realizar evaluaciones más contextuales, donde los factores exógenos y las condiciones locales en las que se desenvuelven las políticas son elementos integrados en la evaluación. En quinto lugar, una innovación que se ha introducido gradualmente en estas evaluaciones ha sido la inclusión de la valoración de los procesos, junto a la estimación de los efectos y del impacto, realizando, así, un ejercicio de evaluación a la vez sumativo y formativo. Sin embargo, es preciso señalar que no hay evidencias de la introducción de evaluaciones participativas, un diseño de evaluación que, sin embargo, ya está siendo utilizado en otras evaluaciones de políticas similares realizadas fuera del ámbito de la Comisión Europea (Finne, H. et al., 1995; Kuhlmann, S., 1998; Stame, N., 1999). En estas experiencias, la evaluación es entendida como un proceso de aprendizaje sobre la propia política evaluada e utilizada para crear conocimiento útil para

los actores regionales en la consecución de sus objetivos, un conocimiento dirigido a capacitar a la comunidad regional para la acción (*empowerment*).

Pero, quizás, lo más paradójico de nuestra revisión sea constatar que, a pesar de que la práctica de la evaluación se ha desplazado hacia modelos de evaluación alternativa, dentro de la cultura de la evaluación sigue imperando el modelo clásico de evaluación cuantitativa como una opción metodológica superior. En efecto, ya se ha señalado cuáles son las recomendaciones que los equipos de evaluación realizan de cara a futuras evaluaciones y su adopción de modelos de evaluación cualitativa sólo debido a la imposibilidad de utilizar otros enfoques como los estudios *value for money* y/o los diseños cuasi-experimentales. Esto significa que los datos numéricos, puros y duros, siguen siendo más apreciados y considerados más objetivos y creíbles que otras apreciaciones y valoraciones cualitativas sobre los programas.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La revisión teórica y práctica realizada nos ha permitido extraer algunas importantes conclusiones que esperamos sirvan para hacer la evaluación más útil para todos: administraciones regionales y locales, evaluadores, empresas y organismos regionales y, en definitiva, para toda la sociedad regional. Se trata de algunas premisas iniciales que deber ser tomadas en consideración de forma previa a la elección de cualquier modelo de

evaluación. En primer lugar, cada política regional debe ser evaluada utilizando el modelo y los métodos que mejor se adapten a sus especificidades y a las necesidades de los usuarios de la evaluación. Cada situación evaluativa va a requerir, por lo tanto, un diseño único y específico. “El arte de la evaluación supone crear un diseño que es apropiado para cada situación específica y/o para cada contexto político” (Patton, M. Q., 1990, pág. 249).

En segundo lugar, no existe un método de evaluación que sea el mejor entre todos los posibles y que funcione como una receta metodológica aplicable a todas y cada una de las evaluaciones de la política regional. Es decir, no existe una metodología ideal, ni métodos de evaluación superiores e inferiores. Como ha reconocido la propia Comisión Europea: “Las expectativas de los usuarios y el contexto en el que se desarrolla la evaluación se modifican a lo largo del tiempo y la experiencia de todos estos años de evaluaciones demuestran que no existe un método universal de evaluación” (Commission Européenne, 1999, pág. 165).

En tercer lugar, es preciso aceptar que el tradicional debate entre cuantitativistas y cualitativistas, que durante años ha enfrentado a la comunidad evaluadora, está, hoy en día, superado y que, cada vez, son más los evaluadores que defienden la complejidad del trabajo de evaluación y la libertad de los equipos evaluadores para adoptar los modelos y técnicas más adecuados en cada momento, con independencia de su naturaleza cuantitativa o

cualitativa. Incluso, existen propuestas que defienden el uso de múltiples técnicas, análisis inductivo y deductivo y datos cuantificables y descriptivos dentro de una misma evaluación, como una opción valiosa y de gran potencial. Así, la combinación de técnicas (triangulación) aparece como un campo abierto de trabajo, un enfoque metodológico delicado pero con gran capacidad para convertirse en una herramienta evaluadora poderosa en el futuro.

Por consiguiente, el abanico de técnicas a disposición del evaluador regional se ensancha de forma claramente perceptible, dadas las múltiples combinaciones de técnicas y datos que se pueden conseguir. En este sentido es preciso defender que la calidad final de la evaluación no depende de los métodos empleados, sino de la utilidad de la información generada y de su capacidad para ofrecer respuestas valiosas a los potenciales usuarios de la evaluación. Sin embargo, quedan aún en la mente de muchos de estos usuarios y también de muchos evaluadores restos de una visión cerrada donde los métodos, las técnicas y los da-

tos cuantitativos siguen gozando de mayor validez y credibilidad frente a otros enfoques.

En nuestra opinión, a lo largo de toda la revisión teórica y práctica realizada de este complejo mundo que es la evaluación de la política regional, si algo ha quedado claro es que, poco a poco, la evaluación se está desplazando hacia un nuevo marco, donde el evaluador necesita conocer y utilizar una amplia variedad de instrumentos de análisis, técnicas de recogida de información y datos, cuantitativos y cualitativos, que permitan responder a la gran diversidad de preguntas que aparecen en cada evaluación, a diferentes situaciones y contextos, y a las necesidades específicas de los actores sociales. Todo ello en un contexto cada vez más abierto a la experimentación y la combinación de paradigmas y métodos, donde el evaluador debería ser capaz de combinar, en el futuro, creatividad y habilidad técnica para ayudar a las administraciones regionales a conseguir políticas de desarrollo capaces de convertir a sus regiones en economías que aprenden.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCORDINO, J. J. (1994): "Evaluating Economic Development Strategies", *Economic Development Quarterly*, Vol. 8. Nº. 2, págs. 218-229.
- ADE *et al.* (1999): "Evaluation of Research, Technological Development and Innovation related actions under Structural Funds in Objective 2 regions". European Commission. págs. 103.
- AMIN, A. (1998): "Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional", *Ekonomiaz*, Nº. 41, págs. 69-89.
- AMIN, A. y THRIFT, N. (1995): "Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association", *Economy and Society*, Vol. 24. Nº. 1, págs. 41-61.
- ASHEIM, B. A. (1999). *Innovation, social capital and regional clusters: on the importance of co-operation, interactive learning and localised knowledge in learning economies*. Regional Studies Association International Conference: "Regional Potentials in an Integrating Europe", Bilbao.
- AUTIO, E. (1998): "Evaluation of RTD in Regional Systems of Innovation", *European Planning Studies*, Vol. 6. Nº. 2, págs. 131-140.
- BACHTLER, J. y MICHIE, R. (1995): "A new era in EU regional policy evaluation? The appraisal of the Structural Funds", *Regional Studies*, Vol. 29. Nº. 8, págs. 745-751.
- BACHTLER, J. y MICHIE, R. (1997): "The interim evaluation of EU regional development programmes: experience from Objective 2 regions", *Regional Studies*, Vol. 31. Nº. 9, págs. 849-858.
- BARNEKOV, T. y HART, D. (1993): "The changing nature of US urban policy evaluation: the case of the Urban Development Action Grant", *Urban Studies*, Vol. 30. Nº. 9, págs. 1469-1483.
- BOEKHOLT, P. *et al.* (1998): "The evaluation of pre-pilot actions under Article 10. Innovative measures regarding RTP". European Commission. págs. 194.
- BOVAIRD, T. *et al.* (1991): "Improved performance in local economic development: a warm embrace or an artful sidestep?", *Public Administration*, Vol. 69.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999): *Evaluer les programmes socio-économiques*. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes. Luxembourg.
- COOKE, P. *et al.* (2000): *The governance of innovation in Europe*. Pinter. London.
- COOKE, P. y MORGAN, K. (1998): *The associational economy. Firms, regions and innovation*. Oxford University Press. Oxford.
- CORONADO, D. (1997): "El proceso de evaluación de las políticas económicas regionales: una revisión de métodos y experiencias", *Estudios Regionales*, Nº. 47, págs. 37-81.
- COULSON, A. (1990): "Evaluating local economic policy" en *Local Economic Policy*. Ed. Campbell, M. Casell Educational Limited. London.
- DÍEZ, M. A. (2001a): "La evaluación de la política regional: propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales". Serie Tesis Doctorales. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

- DÍEZ, M. A. (2001b): "The evaluation of regional innovation and cluster policies: towards a participatory approach". *European Planning Studies*, Vol. 9, Nº 7. Págs. 907-923.
- ECOTEC (1999): "The ongoing evaluation of Regional Innovation Strategies". European Commission. págs. 120.
- ERNST & YOUNG (1999): "Thematic Evaluation of Structural Fund Impacts on SMEs". European Commission. págs. 180.
- FINNE, H. *et al.* (1995): "Trailing Reserach. A model for useful program evaluation", *Evaluation*, Vol. 1. Nº. 1, págs. 11-31.
- FOLEY, P. (1992): "Local economic policy and job creation: a review of evaluation studies", *Urban Studies*, Vol. 29. Nº. 3/4, págs. 557-598.
- GEDDES, M. (1988): "Social audits and social accounting in the UK: a review", *Regional Studies*, Vol. 22. Nº. 1, págs. 60-65.
- GEORGHIOU, L. (1998): "Issues in the evaluation of innovation and technology policy", *Evaluation*, Vol. 4. Nº. 1, págs. 37-51.
- GREGORY, D. y MARTIN, S. (1988): "Issues in the evaluation of inner city programmes", *Local Economy*, Vol. 2. Nº. 4, págs. 237-249.
- HART, D. (1991): "US Urban policy evaluation in the 1980s: Lessons from practice", *Regional Studies*, Vol. 25. Nº. 3, págs. 255-261.
- HIGGINS, T. *et al.* (1999): "Thematic evaluation of the impacts of Structural Funds (1994-1999) on Research, technology Development and Innovation (RTDI) in Objective 1 and Objective 6.". European Commission. págs. 216.
- KUHLMANN, S. (1998): "Moderation of policy making?. Science and Technology Policy evaluation beyond impact measurement-the case of Germany", *Evaluation*, Vol. 4. Nº. 2, págs. 130-148.
- LANDABASO, M. (1995). *The promotion of innovation in regional community policy: lessons and proposals for a regional innovation strategy*. International Workshop on Regional Science and Technology Policy., Himeji, Japan.
- LANDABASO, M. (2000): "EU policy on innovation and regional development" en *Knowledge, innovation and economic growth: the theory and practice of learning regions*. Eds. Boekema, F., et al. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham.
- McELDOWNEY, J. J. (1991): "Evaluation and European regional policy", *Regional Studies*, Vol. 25. págs. 261-265.
- MORGAN, K. (1997): "The learning region: institutions, innovation and regional renewal", *Regional Studies*, Vol. 31. Nº. 5, págs. 491-503.
- MORGAN, K. y NAUWELAERS, C. (Eds.) (1999): *Regional Innovation Strategies. The challenge for less-favoured regions*. Regions, Cities and Public Policy Series, The Stationery Office. Regional Studies Association. London.
- MURTAGH, B. (1998): "Evaluating the Community impacts of urban policy", *Planning Practice & Research*, Vol. 13. Nº. 2, págs. 129-138.
- P&G SOCIEDAD DE ESTUDIOS (1998): "Evaluation of Community measures in support of Euroepan Community Business and Innovation Centres (EC_BICs)". D. G. de Política Regional. Comisión Europea.
- PATTON, M. Q. (1990): *Qualitative Evaluation and Research Methods*. 2ª Edición. SAGE Publications. Newbury Park, CA.
- PAWSON, R. y TILLEY, N. (1997): *Realistic Evaluation*. SAGE Publications. Newbury Park, CA.
- STAME, N. (1999): "Small and medium enterprise aid programs: intangible effects and evaluation practice", *Evaluation and Program Planning*, Vol. 22. págs. 105-111.
- STORPER, M. (1997): *The regional world. Territorial development in a global economy*. The Guilford Press. New York.

- STORPER, M. (1998): "Las economías regionales como activos relacionales", *Economía*, Nº. 41, págs. 10-45.
- TUROK, I. (1990): "Evaluation and accountability in spatial economic policy: a review of alternative approaches", *Scottish Geographical Magazine*, Vol. 106. Nº. 1, págs. 4-11.
- TUROK, I. (1991): "Policy evaluation as science: a critical assessment", *Applied Economics*, Vol. 23. págs. 1543-1550.
- VEDUNG, E. (1997): *Evaluación de políticas públicas y programas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- WEISS, C. H. (1995): "Nothing as practical as good theory: Exploring Theory-Based evaluation for Comprehensive Community Initiatives for children and families" en *New approaches to evaluating Community Initiatives: concepts, methods and contexts*. Eds. Connell, J. P., et al. The Aspen Institute. Washington, D. C. págs. 65-92.