

GUÍA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN

para Agentes de Desarrollo Local



SEVILLA SIGLO XXI

DIPUTACION

The background is an abstract composition of various colored rectangular and irregular shapes. The colors include shades of orange, yellow, green, blue, purple, and grey. Some areas have a fine, grainy texture, while others are smooth. The overall effect is a vibrant, multi-colored collage.

**GUÍA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN
PARA AGENTES DE DESARROLLO LOCAL**



SEVILLA SIGLO XXI

Dirección y Coordinación:

Servicio de Investigación, Análisis y Evaluación
Sevilla Siglo XXI, S.A.

Equipo de trabajo:

INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL
FUNDACIÓN UNIVERSITARIA

Coordinadores:

José Luis Osuna Llana
Carmen Vélez Méndez

Equipo técnico:

Esther Grávalos García
Marcelo Segales Kirzner

Diputación de Sevilla

EDITA:

SEVILLA SIGLO XXI, S.A.
Avda. Marie Curie s/n
Isla de la Cartuja
41092 SEVILLA

ISBN: 84-89437-31-9

Depósito Legal: SE-4105/04

Diseño y Producción:

Trama Gestión, S.L.

PRESENTACIÓN

Desde la consideración de la información como herramienta estratégica para el desarrollo local, una de las principales tareas que desarrolla Sevilla Siglo XXI es ofrecer a las Entidades Locales, Ayuntamientos y agentes económicos y sociales de la provincia los instrumentos necesarios para una acertada toma de decisiones, para una mejora en la calidad de las estrategias puestas en marcha.

En este sentido, desde la Diputación se considera la evaluación de planes públicos como un análisis esencial para lograr la calidad máxima en la gestión pública mediante la aplicación efectiva de los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad y coherencia. Con estos atributos, unidos a los de transparencia, flexibilidad y legitimidad, las administraciones contribuyen a crear una democracia de calidad, participativa y de justicia social.

Con la **Guía de Planificación y Evaluación para Agentes de Desarrollo Local**, la Diputación pretende ofrecer una serie de herramientas e instrumentos que mejoren la consecución de los objetivos de política local. Y ello bajo un precepto principal, detectar y aprender de las buenas prácticas puestas en marcha en el territorio y difundir las iniciativas que hayan obtenido los mejores resultados.

Con esta nueva herramienta para los Agentes de Desarrollo Local (ADL) tratamos de ofrecer un diagnóstico de todo el proceso de puesta en marcha de un programa o proyecto de desarrollo local. Desde que se detecta una necesidad concreta en el territorio, pasando por el proceso de planificación del proyecto, por los necesarios sistemas de control de la gestión durante su proceso de ejecución, hasta la valoración final de la consecución de los objetivos planteados.

El objetivo principal de esta Guía para ADL es servir de apoyo y ayuda a los que trabajan en este campo. Pueden utilizarla en sus tareas de planificación y evaluación, contribuyendo a la difusión de una “cultura evaluadora” en la Administración que afecte a los parámetros y normas de comportamiento de las organizaciones, a su actitud, imagen y actividad.

Desde la Diputación somos conscientes de que realizar estos cambios requiere asumir un compromiso importante cuyos beneficios se traducen en una gestión eficaz y eficiente de los recursos, la difusión de una cultura de responsabilidad entre los gestores de los programas y la consideración del receptor de la política como usuario.

Por último, quiero agradecer al **Instituto de Desarrollo Regional** su implicación en la elaboración de esta publicación que, una vez más, **Sevilla siglo XXI** quiere poner a vuestra disposición como herramienta de apoyo a la gestión del desarrollo local en la provincia.

Fernando Rodríguez Villalobos

Presidente de la Sociedad Sevilla Siglo XXI, S.A.

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN AL DESARROLLO LOCAL	13
1.1. GLOBALIZACIÓN, CAMBIO ESTRUCTURAL Y DESARROLLO LOCAL	15
1.2. EL MODELO DE DESARROLLO ENDÓGENO LOCAL	16
1.3. LAS AGENCIAS LOCALES DE DESARROLLO	20
1.4. EL AGENTE DE DESARROLLO LOCAL (ADL)	20
CAPÍTULO 2. ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO LOCAL	23
2.1. CARACTERÍSTICAS DE UN PLAN DE DESARROLLO LOCAL	25
2.2. FASES EN LA ELABORACIÓN DE UN PLAN DE DESARROLLO	27
2.2.1. Recogida de información	28
2.2.1.1. Encuestas	28
2.2.1.2. Entrevistas	32
2.2.1.3. Observación directa	34
2.2.1.4. Investigación documental	36
2.2.1.5. Técnicas de grupo	36
2.2.1.6. Las evaluaciones de anteriores proyectos	39
2.2.2. Diagnóstico y estrategia de actuación	39
2.2.3. Instrumentos de planificación	40
2.2.3.1. Matriz DAFO	40
2.2.3.2. El Enfoque del Marco Lógico	43
2.2.4. Planificación de la estrategia de desarrollo con perspectiva de género ..	49
2.3. PRESENTACIÓN Y MEMORIA DEL PLAN DE DESARROLLO LOCAL	52
2.3.1. Introducción	52
2.3.2. Presentación del plan	53
2.3.3. Plan de comunicación	53
2.3.3.1. Los medios de comunicación	54
CAPÍTULO 3. LA EVALUACIÓN	57
3.1. INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO	59
3.1.1. ¿Qué es evaluar un proyecto?	59
3.1.2. ¿Por qué es importante la evaluación?	59
3.1.3. ¿Por qué es útil y necesaria la evaluación?	60
3.2. TIPOS DE EVALUACIÓN	61
3.2.1. Según quién realiza la evaluación	62
3.2.1.1. Interna o autoevaluación	62
3.2.1.2. Externa	62
3.2.1.3. Mixta	62
3.2.1.4. Participativa	63

3.2.2.	Según su función . . . . .	.63
3.2.2.1.	Evaluación formativa . . . . .	.63
3.2.2.2.	Evaluación conclusiva o sumativa . . . . .	.63
3.2.3.	Según el contenido de la evaluación . . . . .	.63
3.2.3.1.	Evaluación del diagnóstico y de la estrategia . . . . .	.63
3.2.3.2.	Evaluación de la gestión o del proceso . . . . .	.64
3.2.3.3.	Evaluación de resultados e impactos . . . . .	.64
3.2.4.	Según la perspectiva temporal . . . . .	.65
3.2.4.1.	La evaluación ex-ante . . . . .	.65
3.2.4.2.	La evaluación intermedia . . . . .	.65
3.2.4.3.	La evaluación ex-post . . . . .	.66
3.3.	ENFOQUE INTEGRAL DE EVALUACIÓN . . . . .	.66
3.4.	Planificación de la evaluación . . . . .	.67
3.4.1.	Conocer el programa a evaluar . . . . .	.68
3.4.2.	Análisis de evaluabilidad . . . . .	.69
3.4.3.	Seleccionar las herramientas y procedimientos de evaluación . . . . .	.69

CAPÍTULO 4. EVALUACIÓN DEL DIAGNÓSTICO Y DE LA ESTRATEGIA71

4.1.	LA EVALUACIÓN DEL DIAGNÓSTICO . . . . .	.74
4.2.	EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS . . . . .	.76
4.3.	COHERENCIA INTERNA . . . . .	.77
4.3.1.	Jerarquía de objetivos . . . . .	.77
4.3.2.	Correspondencia entre problemas y objetivos . . . . .	.80
4.4.	COHERENCIA EXTERNA . . . . .	.81

CAPÍTULO 5. DISEÑO Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN Y SEGUIMIENTO83

5.1.	LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN . . . . .	.85
5.1.1.	Distintas aproximaciones a la evaluación de la gestión . . . . .	.85
5.1.1.1.	Control de gestión . . . . .	.86
5.1.1.2.	Auditoría de rendimiento o “performance” . . . . .	.87
5.1.2.	Enfoque integral de gestión del ciclo de vida del plan . . . . .	.87
5.1.2.1.	Racionalidad de los objetivos . . . . .	.90
5.1.2.2.	División de tareas y responsabilidades . . . . .	.90
5.1.2.3.	Promoción y difusión . . . . .	.94
5.2.	EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO E INFORMACIÓN . . . . .	.97
5.2.1.	Ámbitos . . . . .	.97
5.2.2.	Niveles de seguimiento . . . . .	.98
5.2.3.	Responsabilidad del seguimiento . . . . .	.99
5.2.4.	Periodicidad del seguimiento . . . . .	.99
5.2.5.	Instrumentos de seguimiento: los indicadores . . . . .	.100
5.3.	EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO . . . . .	.104
5.3.1.	Diferencias entre el seguimiento y la evaluación intermedia . . . . .	.105

CAPÍTULO 6. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS E IMPACTOS107

6.1.	EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS E IMPACTOS MÁS ALLÁ DE	
------	---	--

LA EJECUCIÓN FINAL DEL PLAN	109
6.2. TÉCNICAS PARA VALORAR LA EFICIENCIA	114
6.2.1. Análisis coste beneficio (ACB)	115
6.2.2. Análisis coste-eficacia	118
6.2.3. Comparación entre los precios de licitación, adjudicación y ejecución ...	118
6.2.4. Técnicas de análisis frontera (DEA)	120
6.3. TÉCNICAS DE EVALUACIÓN DE LA EFICACIA	121
6.3.1. Estudio de caso	121
6.3.2. Método experimental	122
6.3.3. El análisis de regresión y los modelos econométricos	123
6.3.4. El mapa de impactos	126
6.4. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) Y EL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL (ESIA)	129
6.4.1. Métodos e instrumentos del EIA	133
6.5. ANÁLISIS DE IMPACTO DE GÉNERO	137
6.5.1. La matriz de impacto de género (GEA)	138
6.5.1.1. Indicadores de seguimiento relacionados con los impactos de género	139

CAPÍTULO 7. USO Y PRESENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN143

7.1. USO DEL INFORME DE EVALUACIÓN	145
7.1.1. ¿Cómo mejorar la utilidad de los resultados de la evaluación?	146
7.2. CONTENIDOS DEL INFORME DE EVALUACIÓN	147
7.2.1. Portada	147
7.2.2. Resumen (ejecutivo)	147
7.2.3. Objeto	148
7.2.4. El juicio valorativo	148
7.2.5. Resultados, conclusiones y recomendaciones	148
7.2.6. Comunicación y difusión de la evaluación	149

CAPÍTULO 8. BIBLIOGRAFÍA151

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Cuadro 1. Fases en la elaboración de un plan de desarrollo	27
Cuadro 2. Técnicas de grupo	37
Cuadro 3. Matriz DAFO	41
Cuadro 4. DAFO de un plan de comercio basado en la potenciación de los centros comerciales abiertos	41
Cuadro 5. DAFO y estrategias de planificación	42
Cuadro 6. Árbol de problemas	45
Cuadro 7. Árbol de objetivos	46

Cuadro 8.	Árbol de alternativas	.47
Cuadro 9.	Mainstreaming de género	.50
Cuadro 10.	Técnicas y herramientas para la integración de la perspectiva de género	.52
Cuadro 11.	Proyecto de Inserción Laboral NEXO	.53
Cuadro 12.	Tipos de evaluación	.62
Cuadro 13.	Enfoque integral de la evaluación	.67
Cuadro 14.	Metodología para la evaluación del diagnóstico y la estrategia	.73
Cuadro 15.	Definición de la población objetivo	.75
Cuadro 16.	Calidad en la definición de objetivos	.77
Cuadro 17.	Lógica de planificación	.78
Cuadro 18.	Articulación en cascada y evaluación	.79
Cuadro 19.	Evaluación de la estrategia de un plan de infraestructuras	.80
Cuadro 20.	Árbol de problemas y de objetivos	.81
Cuadro 21.	Respeto de la normativa y directrices comunitarias	.81
Cuadro 22.	“Las tres E” y “Las tres D”	.85
Cuadro 23.	Los cuadros de dirección	.86
Cuadro 24.	La mala gestión de los planes para menores	.89
Cuadro 25.	Relaciones formales e informales en una organización	.91
Cuadro 26.	Diagrama de tiempos con interdependencias	.92
Cuadro 27.	PDM o “actividad sobre nodo”	.93
Cuadro 28.	ADM o “actividad sobre flecha”	.93
Cuadro 29.	Tarjetas de identificación de cuellos de botellas	.96
Cuadro 30.	Indicadores de base y complementarios	.102
Cuadro 31.	Subvenciones para la promoción y desarrollo industrial	.103
Cuadro 32.	Infraestructura de suelo industrial	.103
Cuadro 33.	Apoyo financiero a la modernización de explotaciones agrarias	.103
Cuadro 34.	Apoyo a la creación de nuevas empresas	.104
Cuadro 35.	Esquema de evaluación de impactos	.111
Cuadro 36.	Efecto neto en el mainstreaming de género en el II Plan Andaluz para la Igualdad de las Mujeres	.112
Cuadro 37.	Análisis top-down y bottom-up	.113
Cuadro 38.	Elementos y objetivos del ACB	.115
Cuadro 39.	Cálculo del valor actual neto de un proyecto	.117
Cuadro 40.	Aplicación de la técnica de comparación de precios	.120
Cuadro 41.	Aplicación del análisis frontera	.121

Cuadro 42.	Aplicación del estudio de caso en la evaluación	122
Cuadro 43.	Aplicación del análisis de regresión en la evaluación de los cursos de formación financiados por el FSE	124
Cuadro 44.	Impacto de los subsidios de I+D sobre las actividades de investigación en el año 1988	125
Cuadro 45.	Ejemplo de análisis de impacto económico: uso del análisis shift share	126
Cuadro 46.	Mapa de impactos	128
Cuadro 47.	Procedimiento administrativo para la EIA	132
Cuadro 48.	Instrumentos usados en la EIA	134
Cuadro 49.	Indicadores medioambientales: el programa Hábitat II y el caso urbano	135
Cuadro 50.	Matriz de impacto medioambiental de Leopold	136
Cuadro 51.	La evaluación de las evaluaciones desde la perspectiva de género en España	140
Cuadro 52.	El enfoque de género: el sistema VISPO	140
Cuadro 53.	El II Plan Andaluz para la Igualdad de las Mujeres	141

PRÓLOGO

La Guía de Planificación y Evaluación para Agentes de Desarrollo Local, a la vez compendio de la bibliografía existente en materia de evaluación y planificación y una herramienta de formación para Agentes de Desarrollo Local, pretende ofrecer una orientación para la toma de decisiones y la elaboración de planes, así como contribuir al desarrollo e implantación de una cultura de evaluación en el ámbito de lo local.

En este sentido, se subraya el carácter didáctico del texto. En su proceso de elaboración se ha realizado un análisis sistemático y crítico del material bibliográfico existente. El propósito de esta guía es presentar los aspectos más relevantes del diseño y evaluación de planes y proyectos públicos, remitiendo al lector a la bibliografía especializada para la profundización en aspectos más concretos.

Esta opción resulta la más coherente teniendo en cuenta el nivel de desarrollo e incorporación de la evaluación en las prácticas de la Administración Pública, la necesidad de desarrollos teóricos operativos, la clarificación y consenso necesarios en esta área y, sobre todo, porque con ella se quiere dotar de los conocimientos necesarios para aplicar las técnicas de evaluación a los proyectos de carácter socioeconómico territoriales.

Esta Guía de Planificación y Evaluación está dirigida especialmente a los técnicos en desarrollo local interesados en aprender, e incorporar a la gestión diaria de sus actuaciones, técnicas que contribuyan al desarrollo de sus territorios, desde una óptica racional donde la eficiencia y la eficacia son los pilares de la programación y ejecución de las intervenciones socioeconómicas.

La guía que se presenta consta de ocho capítulos:

- En el primero se recoge una breve presentación del concepto de desarrollo local, que sirve de referencia al resto de la obra.
- En el segundo capítulo se aborda la metodología para la elaboración de planes de desarrollo local, haciendo especial énfasis en las técnicas de recogida de información, el diagnóstico de la situación y los instrumentos de planificación; introduciendo la perspectiva de género en la planificación de proyectos.
- En el tercero se introduce el concepto de evaluación, haciendo referencia a su utilidad y a los diferentes tipos de evaluación que pueden llevarse a cabo, para pasar en el siguiente capítulo a exponer la metodología más adecuada para evaluar el diagnóstico y la estrategia de planificación.
- El quinto capítulo se dedica a la gestión de planes de desarrollo local y su evaluación, centrándose especialmente en lo relacionado con el seguimiento, sus ámbitos, niveles e instrumentos.
- Las diferentes técnicas de evaluación, de eficacia y eficiencia, de resultados e impactos se recogen en el capítulo 6, donde se han incorporado metodologías para el análisis de impacto ambiental y de género.
- En el capítulo 7 se exponen los contenidos básicos que debe incorporar un informe de evaluación para su presentación y difusión, recordando la importancia del proceso evaluatorio y su utilidad.

- Finalmente, se ha incorporado una extensa referencia bibliográfica para que el lector pueda profundizar en los conceptos y técnicas que más interés le haya despertado la lectura de este texto.

Por último, añadir que la Guía de Planificación y Evaluación para Agentes de Desarrollo Local puede consultarse también en la página web de la Sociedad Sevilla Siglo XXI, S.A.:

<http://www.sevsigloxxi.org>

1

INTRODUCCIÓN AL DESARROLLO LOCAL

1.1. GLOBALIZACIÓN, CAMBIO ESTRUCTURAL Y DESARROLLO LOCAL

El término globalización se utiliza profusamente en todos los ámbitos para denominar la realidad económica, política y social que nos rodea. En el plano económico, por globalización se entiende una situación en la que los sistemas productivos nacionales son cada vez más interdependientes al intensificarse los flujos financieros, comerciales y tecnológicos como consecuencia de las decisiones de un número creciente de empresas (las grandes corporaciones) que se articulan interna y externamente en red, y todo ello de la mano de las nuevas tecnologías de la información (TIC).

La aplicación de las TIC ha favorecido la aparición de formas de producción más eficientes, basadas en el funcionamiento simultáneo de distintas unidades de producción que pueden estar emplazadas en espacios geográficos diferentes. La globalización y las TIC han provocado una redistribución general de la actividad económica en el territorio, y los diferentes agentes productivos territoriales perciben una mayor presión por la eficiencia productiva y la competitividad para sobrevivir en el mercado global. El rápido ritmo de los cambios tecnológicos y organizativos aumenta las exigencias de cambio y adaptación continua de las economías, las cuales se encuentran sometidas, cada vez con mayor intensidad, a fuertes presiones competitivas.

Estos procesos no se producen del mismo modo ni con la misma intensidad, ni tienen los mismos efectos, en todos los territorios. Existe un grupo central de países, o partes de la economía de algunos países, que sí están fuertemente globalizados y forman parte de la llamada “nueva economía” (sectores basados en el uso intensivo del conocimiento y de las TIC), junto con una mayoría de economías parcialmente globalizadas o, en el peor de los casos, desconectadas del mercado global.

Por ello, en el análisis del desarrollo económico, hay que tener en cuenta la existencia de economías locales que, aunque afectadas por los procesos de globalización y cambio estructural, apoyan sus estrategias de desarrollo en factores endógenos de carácter social, cultural, ambiental o histórico. Los factores territoriales y la diferenciación socioinstitucional y cultural, así como la existencia de estrategias de desarrollo concertadas por los diferentes actores sociales, públicos y privados, constituyen factores sustantivos en el desarrollo económico, al permitir el logro de rendimientos crecientes en la adquisición de conocimientos apropiados a los perfiles económicos territoriales.

El modelo de “arriba a abajo”, dominante en las teorías de desarrollo regional durante los años 60, estaba basado en medidas de tipo fiscal y financiero, gastos en infraestructuras, desarrollo de empresas públicas, etc., que eran diseñadas por una autoridad central que las aplicaba localmente. Este modelo quebró hacia finales de los años 70 y principios de los 80, cuando se tomó conciencia de que el protagonista del desarrollo territorial debía ser el territorio en cuestión y que las principales decisiones debían ser tomadas allí donde se ejecutaran. Así, comenzó su andadura lo que hoy se conoce como el modelo de “desarrollo endógeno”, basado en la movilización de los recursos locales para la creación de riqueza y empleo.

Con este nuevo modelo, las ventajas comparativas y estáticas de antaño, basadas en la disponibilidad de mano de obra barata y recursos naturales abundantes, están siendo sustituidas por las ventajas competitivas, dinámicas, relacionales y sistémicas. Los factores intangibles como el conocimiento y los ritmos de aprendizaje, la innovación, la cultura empresarial y las ventajas relacionales respecto de otros territorios son sus bases. Por ello, como dice María Ángeles Díaz, “...el objetivo final de esta nueva política regional debería ser la mejora de la capacidad de absorción de conocimiento de la socie-

dad, objetivo que pone de manifiesto la importancia de los factores no económicos, mediante actuaciones que permitan incrementar el potencial de aprendizaje de toda la comunidad regional en su conjunto, incluidas sus instituciones”¹.

Que la competitividad sea sistémica quiere decir que ya no es la empresa la que compite con otras en el mercado, sino que son los territorios los que ofrecen ventajas competitivas. De esta forma, la competitividad de las empresas de un territorio depende de un conjunto de factores compartidos, a menudo de naturaleza intangible, tales como: la dotación de infraestructuras, los recursos dedicados a I+D, su capacidad de gestión, su red de proveedores y la calidad de esas redes, su grado de interacción con otros agentes locales e instituciones, etc. Por ello, la competitividad territorial tiene que ver con cuestiones como la adaptación y difusión de tecnologías, formación de recursos humanos, creación de empleo productivo, y la interacción positiva (imaginativa, creativa) entre los agentes públicos y privados para la creación de un entorno innovador².

El territorio es contemplado así como un "recurso" específico y un "actor" principal del desarrollo económico, y no únicamente como mero espacio o marco de las actividades económicas o sociales. En opinión de Becattini y Rullani³, el territorio produce efectos y ofrece prestaciones específicas a la economía local. En definitiva, suministra un "entorno" con capacidad para generar y mantener ventajas competitivas y "valor diferencial". Este entorno territorial, conformado por la densidad y calidad de las relaciones entre los diferentes actores territoriales, no es fácilmente reproducible y es, precisamente, el factor determinante del conjunto de interacciones que favorecen el fomento empresarial, la innovación productiva, la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales, y el impulso de la cultura local del desarrollo como elementos cruciales de la competitividad.

1.2. EL MODELO DE DESARROLLO ENDÓGENO LOCAL

El desarrollo local se puede definir según Vázquez Barquero, como el “*proceso de crecimiento y cambio estructural que se produce como consecuencia de la transferencia de recursos de las actividades tradicionales a las modernas, de la utilización de las economías externas y de la introducción de innovaciones, y que genera el aumento del bienestar de la población de una ciudad, comarca o región*”⁴. Según este mismo autor, “la existencia de un sistema productivo capaz de generar rendimientos crecientes mediante la utilización de los recursos disponibles y la introducción de innovaciones garantiza la creación de riqueza y la mejora del bienestar social”.

Frente al apoyo externo y a la tesis de la “locomotora” de los países “avanzados” respecto de los “atrasados”, el modelo de desarrollo endógeno destaca el esfuerzo interno de aprendizaje y la cultura empresarial local y endógena, siendo el territorio el protagonista del proceso. Las sociedades no se adaptan meramente, sino que juegan un papel primordial, imprimiéndole al proceso sus propias particularidades. No hay modelos, porque cada sociedad es distinta y tiene distintos valores y cosmovisio-

1 Bañón i Martínez (2003).

2 Alburquerque (2002).

3 Cossentino, Pyke y Sengenberger (1996).

4 Vázquez Barquero (1999).

nes⁵. Lo fundamental de un territorio no son sus recursos, sino saber movilizar todo su capital (-tangible e intangible, humano, físico, tecnológico, natural y social-) para alcanzar la meta de decidir su propio destino.

El desarrollo local endógeno tiene cuatro planos⁶:

- Político: una creciente capacidad del territorio para tomar las decisiones que considere mejores para sus propios habitantes en el ámbito del desarrollo.
- Económico: se vuelca en la reinversión en el territorio del excedente generado en el propio territorio.
- Tecnológico: la capacidad del territorio para generar innovación de manera que responda a sus necesidades.
- Cultural: donde la importancia de la definición de la identidad del territorio amalgama los tres procesos anteriores.

Un proceso de desarrollo local está basado en los siguientes principios:

- La movilización y uso de los recursos endógenos, tanto naturales como humanos y económicos.
- La descentralización de la toma de decisiones y la potenciación de las comunidades locales, mediante el impulso del control democrático de la sociedad civil.
- El liderazgo de los propios agentes del territorio, que son los que toman las iniciativas de promoción de su desarrollo.
- La concertación de las actuaciones del sector público con las del resto de actores sociales para que, así, el proceso de desarrollo sea un esfuerzo colectivo y creativo que cuente con la participación de todos los agentes.
- El equilibrio territorial.
- El uso sostenible de los recursos naturales.

Las grandes líneas de acción de una estrategia de desarrollo local deben incluir, al menos:

- La articulación y diversificación productiva del territorio.
- El incremento del valor añadido de sus actividades económicas.
- La generalización de la competitividad y la cooperación como prácticas empresariales frecuentes, y no excluyentes, entre las empresas más eficientes, en la búsqueda de economías externas a las empresas pero internas al territorio, es decir, disponibles en entornos territoriales o redes y agrupaciones sectoriales de empresas ("clusters").

5 Está bastante aceptado que no puede haber desarrollo sin crecimiento del PIB. Dalla Rosa, en Rodríguez Gutiérrez (2001).

6 Boisier (1999).

- La consolidación de la vinculación externa de las economías territoriales, mediante la obtención de ventajas competitivas en segmentos o "nichos" de mercado internacionales, a fin de difundir los impactos de crecimiento económico internos y no quedar únicamente como enclaves de producción.
- La equidad en la distribución de la renta.
- La creación y el mantenimiento del empleo productivo, así como la implicación de los trabajadores en la organización de su trabajo.
- La adaptación del sistema educativo a los problemas del territorio.
- La atención a la innovación y al uso de tecnologías apropiadas a las necesidades del territorio.
- La promoción y garantía del uso sostenible de los recursos.

En definitiva, la creación de un "entorno" institucional, económico, social, político y cultural para impulsar el desarrollo del potencial local, basado en:

- Difusión de innovaciones
- Reorganización de la base empresarial local
- Infraestructuras básicas
- Servicios de desarrollo empresarial
- Capacitación de recursos humanos
- Sistema de información local

En este proceso, resulta indispensable una actuación de los gobiernos territoriales (locales y regionales) como catalizadores y animadores en la creación del "entorno innovador" institucional, social, económico, político y cultural que impulse el desarrollo del potencial empresarial y productivo del territorio. No se puede dejar todo en manos de las fuerzas del mercado.

De este modo, el proceso de desarrollo tendrá las siguientes implicaciones⁷:

- Económicas: organización de los factores productivos, centrándose en la formación de los recursos humanos vinculada a los caminos de la innovación.
- Socioculturales: una conjunción entre los valores locales y el objetivo del desarrollo local.
- Administrativas: las instancias políticas deben facilitar un marco de concertación entre el sector público y el privado para la creación de entornos favorables.
- Ambientales: asegurar la sostenibilidad del medio ambiente.

⁷ Alburquerque (1999).

Género y desarrollo

Las necesidades de las mujeres no siempre han sido consideradas en los procesos de desarrollo. En efecto, el desarrollo nunca ha tenido una buena relación con las mujeres, sobre todo en el Tercer Mundo. Como dice Arturo Escobar: *“El impacto de muchos programas de desarrollo ha sido particularmente negativo sobre las mujeres y los pueblos indígenas, cuando los proyectos de desarrollo se apropiaron y destruyeron sus bases de sostenimiento y supervivencia. Históricamente el discurso occidental ha rehusado a reconocer el papel productivo y creativo de la mujer, y este rechazo ha contribuido a propagar divisiones del trabajo que mantienen a las mujeres en posiciones de subordinación... Además, las posiciones económica y de género de las mujeres se deterioraron frecuentemente en los años 70 como resultado de la participación en programas de desarrollo rural de los hombres cabezas de familia. No sorprende que las mujeres se hayan opuesto mucho más activamente que los hombres a estos programas de desarrollo”*.⁸

A partir de los años 90 surge el enfoque de género en el desarrollo, que parte de:⁹

- Cuestionar el modelo de desarrollo anterior, androcéntrico y destructor de la naturaleza.
- Tener en cuenta las relaciones de poder (de género) en los territorios en los que se quiere incidir.
- La idea de promover la equidad de género y la redistribución de oportunidades.
- Analizar las necesidades de las mujeres desde un punto de vista integral: como mujeres en su hogar, familia, centro de trabajo y comunidad.
- Buscar el “empoderamiento” de las mujeres en cuanto al aumento del control y la gestión de los recursos para su supervivencia.
- El enfoque de género en el desarrollo no es un enfoque de mujeres en el desarrollo: el problema no es ya solamente el de la invisibilidad de la mitad de la población en los procesos de desarrollo, ni su objetivo es aumentar el ingreso de las mujeres o el poder dentro de sus hogares o en los centros de trabajo. El género en el desarrollo significa más bien incorporar las relaciones de género en la planificación de las acciones, para que den como resultado la transformación de unas relaciones de poder desiguales. En suma, es ver las cosas desde el género y la confrontación con el patriarcado, buscando el cambio social.

8 Sachs (1996).

9 De la Cruz (1998).

1.3. LAS AGENCIAS LOCALES DE DESARROLLO

Para alcanzar los resultados de desarrollo deseados, es fundamental que los objetivos planteados anteriormente se traduzcan en acciones concretas, operativas. Para ello, habrá que dotar técnica y financieramente a los proyectos, garantizar la disponibilidad de los recursos humanos y, sobre todo, superar la grave restricción financiera¹⁰. Según Vázquez Barquero, *“las unidades de gestión existentes en las administraciones territoriales no parecen las más adecuadas ya que carecen de las competencias suficientes en desarrollo local, les falta la flexibilidad funcional y financiera necesaria, están demasiado burocratizadas y, sobre todo, sus vinculaciones organizativas presentan problemas para que el proceso de toma de decisiones sea el adecuado para conseguir los objetivos deseados”*.

Para superar estos problemas se crean las agencias locales de desarrollo, instituciones a través de las cuales se instrumenta la estrategia de desarrollo. Se trata de instituciones “de mediación” entre el sector privado, el Estado y los ciudadanos.

Las agencias intentan, en la medida de sus posibilidades, ofrecer servicios estratégicos a los contribuyentes (emprendedores locales), con la intención de inducir procesos de desarrollo. Pero, al mismo tiempo, pueden ofrecer planes globales para su entorno territorial, ya que poseen información detallada y técnicos capacitados para ello (los Agentes de Desarrollo Local).

La forma en que se organizan es diversa, pero su estructura operativa debe ser flexible. En las agencias más centralizadas existe un agente decisivo que toma las iniciativas en cuanto a estrategias de actuación y los planes que se generan. En las descentralizadas son muchos los agentes con capacidad de decidir esas cuestiones; aquí la estrategia se define de forma espontánea por los agentes.

Las agencias también pueden clasificarse en función de los socios que intervienen en los proyectos y la relación entre ellos. Así, existen estructuras públicas, órganos de cooperación privados, acuerdos entre las administraciones y alianzas de cooperación entre empresas.

Una tercera clasificación de las agencias se basa en su grado de autonomía financiera, existiendo una gran variedad de situaciones que van desde las sociedades participadas y las agencias públicas hasta las agencias privadas.

1.4. EL AGENTE DE DESARROLLO LOCAL (ADL)

El ADL es la persona encargada de que los proyectos de desarrollo contribuyan a la consecución de sus objetivos. Para empezar, el ADL es un gestor de desarrollo, es decir, es quien gestiona el proyecto (no quien lo ejecuta, ni quien lo programa). Por otro lado, es un profesional y, por tanto, es una persona técnicamente preparada para ejercer su cometido.

¹⁰ Vázquez Barquero (1993).

En definitiva, el ADL es un actor del desarrollo local. Según Vicente Martín¹¹ existen tres tipos de actores en el desarrollo local:

- Los vinculados a la toma de decisiones
- Los vinculados a las técnicas particulares
- Los vinculados a la acción sobre el terreno

Efectivamente, el ADL es un actor de la tercera categoría.

La historia del ADL se desenvuelve en tres fases fundamentales. La primera, a principios de los años 80, está marcada por el voluntarismo de sus acciones. Su objetivo principal era promover acciones ligadas a la creación de empleo. El cambio fundamental se da con la entrada de España en la Unión Europea, cuando es reconocida la figura del ADL y su trabajo se vuelve más técnico, fundamentalmente en dos facetas: diseño y elaboración de proyectos empresariales y captación de recursos públicos para ponerlos en marcha. Pasa de ser un “agitador” a ser un “mediador”, y se integra en equipos multidisciplinares.

La tercera fase arranca a comienzos de los años 90, y está marcada por la gran cantidad de fondos que se dedican al desarrollo local. La capacidad técnica del ADL está más que reconocida, pero no hay aún un verdadero reconocimiento profesional de su figura. La organización del desarrollo se lleva a cabo a través de agencias de desarrollo, autónomas respecto de los ayuntamientos que las promueven. La principal crítica que se hace habitualmente a esta figura es su excesivo énfasis en lo técnico, dando la vuelta al modelo más “voluntarista” que lo había inaugurado 20 años atrás.

Actualmente, el ADL debe tener conocimientos suficientes en cinco áreas temáticas: el análisis del territorio, la promoción de proyectos, las relaciones humanas, la comunicación y la gestión.

En cuanto al análisis territorial, el ADL debe tener buenos conocimientos del entorno territorial donde los proyectos van a incidir, esto es, el marco natural, urbanístico, micro y macroeconómico; debe saber llevar a cabo estudios de factibilidad y tener la capacidad de confrontar el proyecto con sus objetivos.

Para el área de promoción de proyectos, es imprescindible que tenga los conocimientos metodológicos necesarios que le permitan hacer un buen análisis, propuesta, realización, evaluación y seguimiento del proyecto; debe adaptar el proyecto a las especificidades locales, al mismo tiempo que saber comunicar (“vender”) el proyecto a los actores locales.

Por otro lado, debe ser un buen líder del proyecto, tener capacidad de influir, de convencer, pero también de comprender los factores que pueden obstaculizar los métodos de trabajo que haya elegido. Es importante su capacidad de diálogo y de síntesis.

Además, el proyecto debe ser objeto de un serio plan de comunicación: el ADL debe conocer los instrumentos de comunicación y ser él mismo un buen comunicador.

¹¹ Rodríguez Gutiérrez (2001).

Por último, la gestión del proyecto debe ser una de sus prioridades. Un buen ADL debe contar con importantes conocimientos de técnicas contables, de la legislación vigente, etc., debe saber preparar un presupuesto y los balances correspondientes.

Visto de esta manera, no parece tarea fácil. De hecho, y como certeramente apunta Izquierdo Vallina: “el ADL tiene licencia para fracasar, puesto que su tarea es hacer viable lo posible, conceptos entre los que, aunque parezcan en cierta medida similares, media el abismo en donde habita el fracaso”¹². Según este autor, ante la complejidad de las tareas de las que el ADL es responsable, su verdadero fracaso no está en que se equivoque, sino en que no aprenda de ello.

Es interesante el decálogo del “ADL sin tacha” (concretamente para el agente de desarrollo rural) que ofrece este último autor:

- Buscar un punto de equilibrio entre la realidad rural y la urbana, superando la relación de dependencia y dominación que suelen caracterizarlas.
- Trabajar con las personas y proponer soluciones y tratamientos personalizados.
- Informar, formar y educar a la población rural para conservar sus recursos.
- Observar, detectar e impulsar las tecnologías propias y ancestrales diseñadas por la necesidad de las comunidades rurales.
- Recuperar, restaurar y rehabilitar el patrimonio inmovilizado del mundo rural: una riqueza “inédita” que debe “sacarse a la luz” sin perder su identidad.
- Transformar esos recursos inéditos en potencialidades económicas y de empleo.
- Saber comunicarse con la población rural, supuesta destinataria del proyecto.
- Fomentar el asociacionismo y la participación para elevar la calidad de las propuestas de desarrollo local.
- Buscar fórmulas de cooperación equilibrada para sacar partido de las potencialidades de todas las instituciones del medio rural.
- Mantener una actitud abierta ante la compleja realidad, serena ante las situaciones difíciles.

En definitiva, el ADL es un profesional pero su tarea, más que una ocupación, es una verdadera “manera de vivir”.

¹² Rodríguez Gutiérrez (2001).

2

**ELABORACIÓN DE PLANES
DE
DESARROLLO LOCAL**

2.1. CARACTERÍSTICAS DE UN PLAN DE DESARROLLO LOCAL

Un plan de desarrollo es un medio para alcanzar, desde lo local, la satisfacción de las necesidades de los habitantes de un territorio dado, en un mundo cada día más competitivo, incierto, cambiante y turbulento. Ello pasa por la integración del territorio en la dinámica económica mundial, contando con la movilización de todos sus recursos. Como dice Vázquez Barquero¹³, *“la cuestión a resolver es cómo conseguir que las economías locales estén más integradas en la economía internacional y cómo lograr que sus sistemas productivos sean más competitivos. La solución pasa por reestructurar el sistema económico y ajustar el modelo institucional, cultural y social de cada territorio a los cambios del entorno y a la competencia”*.

Un plan de desarrollo es un conjunto articulado de actuaciones encaminadas a organizar los recursos disponibles en el territorio para mejorar su eficiencia económica, social, ambiental y política. Para ello, un plan de desarrollo debe ser¹⁴:

- Local y participativo: la población del territorio es la que está mejor capacitada para decidir sobre su propio futuro, por lo que debe participar y liderar el diseño y ejecución del plan. La gestión del plan no debe ser rígidamente centralizada, sino descentralizada, a través de una amplia gama de organizaciones intermedias capaces de crear condiciones favorables para el desarrollo.
- Endógeno: debe estar basado en el uso de los recursos disponibles en el propio territorio y, a la vez, ser capaz de aprovechar los recursos exógenos en su propio beneficio. Los factores externos son una condición necesaria para el desarrollo, pero no suficiente.
- Sostenible: debe proporcionar una estrategia que garantice el desarrollo de las generaciones presentes y futuras.
- Integrado: hoy en día no es posible que un territorio se desarrolle de espaldas a su entorno, debe integrar sus recursos y potencialidades con las de su entorno.

A grandes rasgos, todo plan contendrá actuaciones relativas a, al menos, tres ámbitos: infraestructuras, recursos intangibles y ordenación del territorio.

- Infraestructuras: uno de los propósitos explícitos más comunes de los decisores públicos es hacer atractivo su territorio, tanto para los que viven y trabajan dentro de él como para las inversiones que vengan desde fuera del mismo. Esto se traduce en iniciativas como la mejora de redes de transporte y comunicaciones (puentes, calles, carreteras, etc.), la creación de suelo para la instalación de empresas o suelo industrial, o la construcción de instalaciones sociales (escuelas, centros de salud, etc.).

13 Vázquez Barquero (1999).

14 FAMP (2003).

- Recursos intangibles: las políticas de recursos intangibles están vinculadas con la mejora de las capacidades de los habitantes del territorio (capital humano), la difusión de tecnologías nuevas o mejoradas¹⁵, la capacidad emprendedora, la comunicación inter e intraempresarial, etc.

Una de las acciones más comunes en el intento de mejora de los recursos inmateriales en un territorio es el estímulo para la creación de empresas. Sus objetivos son estimular a los nuevos emprendedores para hacer viable una idea innovadora y convertirla en una empresa, asesorarles, darles ayudas financieras, etc., en definitiva, servirles de tutor en el mundo empresarial.

Otro punto esencial es la difusión de las innovaciones. Se ha intentado conseguir este objetivo a través de la instalación de parques tecnológicos, tecnópolis, etc., con objeto de que los territorios se transformen productivamente desde una estructura industrial, generalmente en decadencia por problemas de competitividad (el sector extractivo y el naval son ejemplos paradigmáticos), hacia una estructura que trabaje con elementos de alta tecnología y un elevado valor añadido.

Seguramente, el aspecto más difundido de este nuevo enfoque del desarrollo local/territorial sea el impulso a las iniciativas de formación de los distintos colectivos, especialmente los más afectados por las dinámicas excluyentes del mercado, destacando las mujeres, jóvenes, parados de larga duración, minorías étnicas, etc. La formación tradicional cambia a través del sistema educativo (se introducen carreras para nuevos oficios, por ejemplo) y se complementa a través de cursos de formación, etc.

- Ordenación del territorio: este tercer aspecto es lo que Vázquez Barquero llama "la organización del desarrollo local", y consiste en el conjunto de actuaciones relacionadas con: cómo se organizan y cooperan los agentes, cómo hacen esfuerzos conjuntos y cómo logran reducir los riesgos y las amenazas del exterior. Aquí, el papel clave lo juegan el asociacionismo y las redes (formales e informales). La competitividad de un territorio depende, en gran medida, de cómo se gestiona y de cómo se cataliza una dinámica que, de otro modo, sólo sería potencial. Para gestionar estos parámetros en un territorio, las unidades de gestión, ya sean privadas o públicas, deben ser funcionales, flexibles y autónomas financieramente.

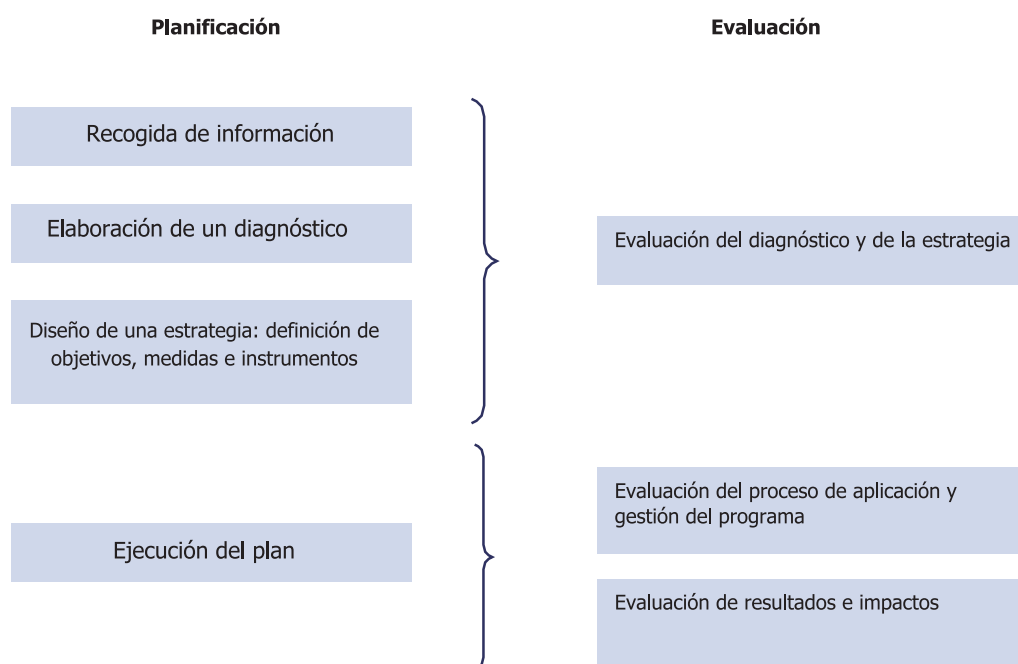
En suma, los elementos principales que definen un plan de desarrollo serán los que tengan que ver con las infraestructuras y la mejora de los recursos intangibles, en un marco de innovación en la gestión del capital social territorial.

¹⁵ Tal vez lo más indicado sería decir tecnologías "apropiadas" o, utilizando la terminología de Schumacher, "intermedias". Schumacher (1986).

2.2. FASES EN LA ELABORACIÓN DE UN PLAN DE DESARROLLO

Las fases en la elaboración de un plan de desarrollo se presentan en el cuadro 1. En la parte izquierda se muestran las fases propias de la planificación, mientras que en la derecha se indican los tipos de evaluaciones que deben realizarse para asegurar, en todo momento, que el plan responda a las necesidades y problemas reales del territorio y consiga, por tanto, los objetivos previstos.

Cuadro 1. Fases en la elaboración de un plan de desarrollo



Fuente: Elaboración propia

En este capítulo se analizan las fases más importantes de la planificación¹⁶, mientras que en los capítulos siguientes se profundizará en las fases de evaluación y se analizará el proyecto desde el punto de vista de su ciclo de vida. La planificación es una de las etapas¹⁷ en las que un proyecto se puede descomponer para conseguir el resultado (producto) que busca.

Por tanto, el conocimiento de la realidad sobre la que se quiere actuar es el paso inicial imprescindible en la elaboración de todo plan de desarrollo. Para ello, debe recogerse de forma sistemática la información disponible sobre esa realidad, y después ordenarla y analizarla produciendo un diagnóstico. Este diagnóstico será la base para la detección de los problemas a resolver y la determinación de las medidas a ejecutar para resolverlos.

¹⁶ Para una descripción más completa de estas fases, consultar FAMP (2003).

¹⁷ FAMP (2003).

2.2.1. RECOGIDA DE INFORMACIÓN¹⁸

En esta fase debe recopilarse información sobre todos los aspectos relevantes para el plan de desarrollo. Normalmente, la recogida de información se realiza al principio del proceso de planificación, para que sirva de base para la elaboración del diagnóstico. No obstante, debe tenerse en cuenta que, para la correcta ejecución del plan, es indispensable que durante todo el período de vida del plan se recoja, actualice y analice la información relevante para la estrategia de desarrollo definida. Por ello, las consideraciones que se realizan en este epígrafe son de aplicación en cualquier fase que exija una recopilación sistemática de información (diagnóstico, seguimiento, evaluación de resultados, etc.).

Existen diversos métodos para efectuar la recogida de información, entre ellos destacan los siguientes:

- Encuestas
- Entrevistas
- Observación directa
- Investigación documental
- Técnicas de grupo
- Las evaluaciones de anteriores proyectos

2.2.1.1. Encuestas

Las encuestas son una de las herramientas más útiles para la recogida de información. Con frecuencia la población objetivo, población objeto de intervención, es de grandes dimensiones, por lo que resulta imposible estudiar directamente todos los elementos poblacionales. En estas situaciones, es recomendable concentrarse en una pequeña proporción de la población total o **muestra**. Por regla general, puede confiarse en que los resultados que se derivan de la encuesta realizada a una muestra de población dada pueden generalizarse al total de la misma. Es importante tener en cuenta que para lograr esa precisión la muestra debe ser representativa. El muestreo representativo significa que el grupo de individuos estudiado debe ser un grupo típico de la población total, existiendo varias reglas estadísticas para lograr el tamaño y la naturaleza adecuada de las muestras.

De hecho, y como dicen Santoyo, Ramírez y Suvedi, determinar *“cuántos elementos debe contener una muestra para garantizar cierto grado de representatividad es una de las respuestas clave en toda la investigación por muestreo”*¹⁹. En general, se puede decir que hay tres tipos de muestreo no aleatorios: dirigido, por cuotas y deliberado. En el dirigido, la selección se basa en juicios previos, suponiendo que los resultados serán representativos. En el muestreo por cuotas, la cuota es un grupo de elementos con las mismas características. En el deliberado, se selecciona a un segmento de la población directamente en función de su accesibilidad.

18 Aunque este epígrafe se desarrolla en la fase de planificación, hay que señalar que la recogida de información puede realizarse con fines distintos a los de la realización del diagnóstico. Por ello, los contenidos y técnicas descritas en este epígrafe pueden aplicarse en otras fases de la planificación y la evaluación, siempre que se quiera conocer la realidad objeto de estudio.

19 Santoyo, Ramírez y Suvedi (2002). Para una descripción detallada de las técnicas de muestreo ver también Rodríguez Osuna (2001).

Otro procedimiento es el muestreo aleatorio, en el que se elige una muestra en la que cada miembro de la población en cuestión tenga las mismas posibilidades de estar incluido. Puede ser simple o restringido. Si es simple, todos los elementos tienen la misma probabilidad de ser elegidos. Si es restringido, puede ser de tres tipos: estratificado, agrupado o sistemático. En el estratificado, se divide a la población en categorías homogéneas y se toman muestras aleatorias de cada estrato (categoría). En el agrupado, o conglomerado, se divide a la población en grupos (clusters) según las necesidades del estudio y también se toman muestras aleatorias de cada uno de ellos. En el sistemático, se ordena a la población según categorías objetivas y se seleccionan unidades maestras siguiendo una norma.

El tamaño óptimo de la muestra depende de cuatro factores: cuánta precisión²⁰ y fiabilidad²¹ se desea conseguir; la variabilidad de la población; el tamaño de la población; y el presupuesto disponible. En general, cuanto más precisión y fiabilidad se desee lograr mayor debe ser el tamaño de la muestra respecto de una población dada. Si la población crece en número, el tamaño de la muestra irá siendo cada vez más pequeño, proporcionalmente, respecto a esa población. El presupuesto es una restricción importante a la hora de trabajar con muestras demasiado numerosas.

La fórmula matemática que vincula estas cuestiones para determinar el tamaño muestral óptimo en el muestreo aleatorio simple es la siguiente:

$$n = (N \cdot Z^2 \cdot CV^2) / [(n-1) \cdot d^2 + Z^2 \cdot CV^2]$$

Donde n es el tamaño muestral, N es el tamaño poblacional, CV es una medida de la variabilidad de la variable sobre la que se establece la precisión y la fiabilidad, d es la precisión, y Z el valor de un estadístico que depende de la fiabilidad que el investigador desee atribuir a su trabajo.

Por ejemplo, para una precisión del 10%, un nivel de fiabilidad del 95%, un CV del 50% y una población de 100 individuos, el tamaño muestral óptimo sería, según esta regla, de 49 elementos. Sin embargo, si la población fuera de 10.000, con lo demás igual, el tamaño muestral ascendería a 95 elementos. Pero si la precisión pasa a ser del 5%, el tamaño muestral óptimo en el primer y segundo caso serán de 80 y 370 individuos, respectivamente.

El instrumento básico de observación de la encuesta es el **cuestionario**, que consiste en un conjunto de preguntas cuidadosamente preparadas sobre los hechos o aspectos que interesan en el análisis. El cuestionario se considera una de las herramientas más útiles para la recogida de información, ya que las respuestas a las preguntas incluidas en el mismo permiten cuantificar y analizar la información con mayor facilidad que los restantes métodos.

Los cuestionarios pueden ser abiertos o cerrados. La decisión de utilizar uno u otro dependerá del objetivo que se persiga. Los cuestionarios cerrados tienen la ventaja de que las respuestas son fáciles de comparar y tabular, ya que existe un reducido número de categorías, fijadas con antelación. Por otra parte, al no dar cabida a sutilezas de opinión o de expresión verbal, la información que proporcionan tiene un alcance restringido. Por el contrario, los cuestionarios abiertos ofrecen a aquellos que responden la oportunidad de expresar sus ideas, sin que se vean limitados a marcar respuestas cerradas, y permiten al observador profundizar en las respuestas y en las opiniones del encuestado. El problema

20 La precisión es el alejamiento máximo que la estimación basada en la muestra tendrá del valor del parámetro en la población total.

21 La fiabilidad es la probabilidad de que una estimación basada en la muestra se encuentre dentro de la precisión deseada.

de este tipo de cuestionarios es que conlleva una mayor dificultad a la hora de efectuar comparaciones.

Las preguntas de una encuesta deben reunir las siguientes condiciones:

- Deben ser exhaustivas, las categorías o respuestas de las preguntas deberán abarcar todos los casos que puedan darse, de modo que ningún encuestado pueda dejar de responder por no encontrar su categoría.
- Deben ser excluyentes, es decir, ninguno de los encuestados puede elegir válidamente dos respuestas distintas a la misma pregunta.
- Deben ser corroborativas, para poder validar o no los resultados de la investigación.
- Deben estar cuidadosamente planteadas para que los resultados sean fiables.
- Deben evitarse las preguntas sesgadas, es decir, preguntas planteadas de tal forma que inducen a una respuesta concreta o predeterminada.

Los tipos de preguntas que pueden plantearse en un cuestionario son los siguientes:

- Semiabiertas: son preguntas cerradas que tienen la posibilidad de dar una respuesta abierta.
- Filtro: son cerradas e indican una opción sobre otra.
- En batería: están todas relacionadas.
- Control: para verificar si a las preguntas anteriores se han dado respuestas verdaderas o falsas.
- De relleno: se utilizan para distender al entrevistado.
- De evaluación: para opinar sobre un tema determinado.

Un cuestionario suele elaborarse de modo que un equipo de encuestadores pueda hacer las preguntas según un orden preestablecido, y recogerlas siguiendo un mismo criterio. Todas las preguntas deben ser fácilmente comprensibles, tanto para el encuestador como para el encuestado, para que el trabajo se realice con eficiencia. Por esto, la mayor parte de las encuestas van precedidas de **estudios piloto**, con objeto de determinar los problemas no anticipados por el investigador. Un estudio piloto es un ensayo en el que un reducido número de personas responden a un cuestionario. Las dificultades que surjan en este estudio previo se corrigen y así, se evitan errores antes de comenzar la encuesta real.

Existen varios métodos de encuesta: cuestionarios por correo, cuestionarios directos o cuestionarios por teléfono. La elección de un determinado método dependerá de los objetivos específicos del estudio. En general, cuanto más intensivo y directo sea el encuentro entre el investigador y la población objetivo estudiada, más informativas serán las conclusiones que se deriven de él.

En resumen, la técnica de las encuestas consiste en colocar, de manera estructurada, una serie de preguntas en una lista, para que sean contestadas por un conjunto de individuos (muestra) elegidos como representantes de la población objeto del estudio.

El uso de la encuesta es recomendable cuando:

- Se desea recoger datos homogéneos para usos estadísticos.
- Se puede combinar con otras técnicas que permitan la cualificación de la información recogida en el cuestionario.
- Se intenta llegar a algún resultado estadístico.
- La población es grande y homogénea, si el investigador sabe perfectamente lo que busca y si quiere contrastar una hipótesis.

Los pasos para aplicar el método son:

1. **Diseño:** se debe tener claro el objetivo de la encuesta y hacer las preguntas de un modo claro e interesante, no desviándose del tema. En cuanto al tipo de preguntas, cerradas, abiertas o semiabiertas, es mejor reducir el número de preguntas totalmente abiertas, sustituyéndolas, en la medida de lo posible, por preguntas cerradas o semiabiertas. Es importante no influir sobre el encuestado, no introduciendo cuestiones subjetivas ni opiniones del propio diseñador de la encuesta, y no hacer preguntas complicadas.
2. **Muestreo:** la muestra debe ser representativa de la población. A veces, el tamaño de la muestra depende en mayor medida de lo que se quiera encuestar que del tamaño poblacional. Habrá que realizar un contraste de hipótesis de la significatividad del modelo utilizado²².
3. **Encuesta piloto:** se realiza con la intención de ver como funcionará la encuesta sobre toda la muestra, eligiendo una parte de la misma. Puede dar lugar a que se transformen preguntas abiertas en cerradas.
4. **Distribución del cuestionario:** puede ser por carta, teléfono, en mano, etc. El coste es la variable fundamental. Los autodistribuidos son baratos pero tienen una baja tasa de respuestas (20%). Por teléfono es más caro pero hay menos cuestionarios no contestados. La gente suele contestar si sabe el valor de la contribución que puede realizar, si se les agradece enviando una carta, etc. Los entrevistadores deben estar identificados, y se deben grabar las entrevistas.
5. **Codificar los datos:** es fundamental llegar a resultados significativos a partir de los datos que se han recogido. Se debe ser consciente del propósito de la encuesta y de sus limitaciones (éstas vendrán dadas por el tamaño de la muestra y la significación del parámetro correspondiente). Los resultados deben expresarse de manera simple, y en un anexo explicar la metodología estadística.

Las principales *fortalezas* del método son:

- Produce información cuantitativa, coherente y generalizable.

²² Una vez que, mediante las técnicas estadísticas de estimación, se conoce el valor muestral (estimado) de algún parámetro de la población, "el investigador está generalmente interesado en contrastar una determinada hipótesis nula". Una hipótesis nula es la opinión que tiene el investigador sobre el valor de un parámetro, pero a escala poblacional. Mediante técnicas estadísticas, el contraste verifica si la opinión que tiene el investigador se puede o no rechazar. De Novales (1993).

- Es una técnica barata, porque con una muestra puede llegarse a conclusiones sobre toda la población.

Sin embargo, tiene una serie de debilidades:

- Si hay muchas preguntas cerradas se corre el riesgo de generalizar equivocadamente (simplificar). Si se quiere detectar cuestiones innovadoras es mejor hacer preguntas abiertas.
- Cuando el entrevistado está en contra de lo que el evaluador investiga suele dar respuestas erráticas, lo cual perjudica la calidad de la estimación estadística resultado de la encuesta.
- Todas las preguntas deben ser fácilmente entendibles e interpretables de una sola manera: la ambigüedad perjudica la calidad de la encuesta.

2.2.1.2. Entrevistas

Esta herramienta es también muy utilizada en la recogida de información. Las entrevistas pueden hacerse a los patrocinadores del plan o programa, a los gestores, a la población objetivo, o a otros agentes relevantes directamente relacionados con lo que se pretende analizar. No existe una distinción clara entre la encuesta y la entrevista ya que, cuando se administra el cuestionario, el investigador puede entrevistar directamente a los entrevistados.

Las entrevistas pueden ser “formales” o “controladas”, cuando las preguntas se deciden antes de la entrevista y las contestaciones se anotan de acuerdo a un código estandarizado, suministrando datos más comprobables y que permiten un tratamiento estadístico más satisfactorio. No obstante, existen otras entrevistas menos estructuradas, más “informales”, en las que se permite que el entrevistado hable directamente sobre los aspectos del tema de interés, sin una elaboración previa, dando lugar a una información más rica en detalles y profunda en las cuestiones a estudiar. El inconveniente de este tipo de entrevistas está en el hecho de que es más difícil comparar las respuestas de un modo riguroso.

Esta importante herramienta se propone como un instrumento de acompañamiento, fundamentalmente a la encuesta. Teniendo en cuenta que en la mayoría de las acciones la población objetivo va a ser de grandes dimensiones, utilizar sólo la entrevista sería inviable.

Las principales características de la entrevista son:

- La entrevista consiste en una conversación individual conducida por un entrevistador profesionalmente cualificado.
- La conversación puede ser desde informal hasta completamente estructurada.
- La entrevista es un medio de obtener información muy variada a través de una serie de preguntas, y de descubrir aspectos que no han sido tenidos en cuenta previamente. Por ello, se suelen utilizar en un contexto de exploración, cuando no se tiene una idea a priori de un tema.
- La entrevista da cuenta de posiciones divergentes contra grupos mayoritarios, o al revés, puede ser un atajo para conocer la opinión de un grupo sobre un tema.
- Puede aportar una pista para utilizar otros métodos, más cuantitativos.

- Las respuestas son una idea base para saber lo que piensan los agentes; para conocer los cambios en las conductas y las percepciones de los agentes.
- Se puede utilizar cuando el número de agentes es demasiado pequeño, para concluir de una encuesta algo significativo estadísticamente.
- Muchas veces unos agentes dan información sobre otros que, de otro modo, hubieran quedado excluidos de la investigación.

Los principales pasos para llevarla a cabo son:

- Selección de los entrevistados: la muestra es más pequeña que en la encuesta, la significatividad de la información suministrada por la entrevista no depende de la cantidad sino de la calidad de la misma. La selección de la muestra se hace en base a las características del sujeto elegido. El número de entrevistas depende del tema del estudio y las fuentes disponibles.
- Planificación de la entrevista: se prepara un esbozo y, posteriormente, se va adaptando el guión en función del resultado de entrevistas previas. Es preferible establecer un acuerdo con el entrevistado sobre el propósito de la entrevista, su duración y el nivel de intimidad de las respuestas.
- Selección y formación de los entrevistadores: se requiere un alto grado de profesionalidad y capacidad de comunicación. Es preferible una proximidad sociocultural entre los dos sujetos; asimismo el entrevistador debe conocer el tema sobre el que está entrevistando.
- El clima de la entrevista debe ser de respeto: el primer contacto es fundamental. El entrevistador no debe influir sobre la opinión del entrevistado. Es mejor que la conversación se grabe y que la transcripción se revise conjuntamente.
- Análisis de los resultados: consiste en comparar e interpretar las respuestas, y encontrar opiniones convergentes y divergentes. También sirve para analizar la coherencia de cada entrevista. El material recogido durante la entrevista debe conservarse de manera confidencial.

De los *puntos fuertes* de esta técnica destacan los siguientes:

- Las entrevistas permiten conocer el punto de vista individual de muchos agentes, sin influencia de los demás.
- Provee información detallada y profunda sobre conductas, creencias y opiniones de los agentes. Pueden verse más claramente las relaciones causales dentro del programa. La información puede ser expresada de forma muy clara.
- Muchas veces es preferible la entrevista a otro método, por ejemplo, cuando el entrevistado está constreñido por normas sociales demasiado rígidas o cuando puede tener dificultades para rellenar una encuesta.
- Además, suele ser más sencilla que los métodos grupales. Es más fácil discutir sobre un tema con una sola persona; también es más fácil concertar la entrevista.

Los *puntos débiles* de la entrevista son:

- Sólo puede aplicarse en poblaciones pequeñas.
- Los resultados con una persona sola no pueden generalizarse, porque se mezclan muchos factores individuales y anímicos del entrevistado.
- Se requiere una preparación especial para entrevistar, y la práctica requiere mucho tiempo.
- Es más fácil influir sobre una persona que responde que sobre un grupo de trabajo. Además, la entrevista puede contener demasiada información confidencial.

2.2.1.3. Observación directa

Esta técnica, también llamada “observación participante”, consiste en recoger información a través de la “convivencia” del investigador con el grupo objeto de estudio. La observación es factible únicamente cuando la presencia del observador no altera o afecta a los fenómenos que se analizan.

Se puede distinguir entre la observación no estructurada, semiestructurada y estructurada, dependiendo del nivel de formalidad. Siempre que sea posible, hay que realizar la observación de manera sistemática, para lo cual, se deben seguir los siguientes pasos:

- Elaboración de una lista de las características y elementos (actividades, procedimientos, materiales, etc.) que van a ser analizados.
- Preparación de los escenarios típicos en los que se desarrollan las actividades o conductas a observar. Los escenarios son representaciones de las actividades e interacciones exhibidas por la población objetivo. En ellos, se describen cuatro aspectos:
 - Características del espacio en el que se desarrollan las actividades e interacciones.
 - Descripción de las actividades.
 - Características de las ayudas, bienes y servicios suministrados.
 - Listado de todos los agentes involucrados.
- Elección del método de observación, distinguiendo entre: listas de chequeo, registros codificados, informes a posteriori, etc.
- Determinación del tiempo de muestreo, es decir, duración del muestreo de observaciones.
- Preparación de un plan de muestreo (intensivo o extensivo).
- Elección de los observadores que, en función de los aspectos a estudiar, pueden ser ajenos e independientes a la realidad a investigar o personas directamente involucradas en ella.
- Formación de los observadores. Deben conocer por qué se necesita la información y cómo se utilizará.

- Realización de las observaciones. Hay que tener cuidado con las posibles inconsistencias o problemas que puedan existir entre las distintas observaciones.
- Cuando estén disponibles los datos de la observación, prepararlos para su interpretación y análisis.

La observación directa proporciona una información sobre el objeto de estudio mucho más rica que la mayoría de las restantes técnicas de investigación. Una vez que se conoce cómo se ven las cosas “desde dentro” de un determinado grupo es muy probable que se alcance una comprensión más profunda de las líneas de estudio.

Asimismo, la observación directa proporciona mayor flexibilidad que otras técnicas. El investigador es capaz de adaptarse a circunstancias nuevas o inesperadas y de aprovechar las oportunidades que pueden surgir en el proceso de observación. También hay más posibilidades de obtener resultados inesperados que en la mayoría de las restantes técnicas de investigación, ya que el observador puede encontrarse con la sorpresa de que las ideas preconcebidas que tenía sobre el grupo o la comunidad en cuestión eran totalmente erróneas. Esta técnica también tiene sus limitaciones: solamente pueden estudiarse grupos o comunidades relativamente pequeños, y su correcto funcionamiento depende de la habilidad del investigador para ganarse la confianza de los individuos que quiere estudiar.

En resumen, la observación directa:

- Es una técnica que permite investigar los fenómenos donde están ocurriendo.
- La prioridad es observar a la población local estando con ella.
- La observación implica conocer las conductas e interacciones, pero no implicarse en las acciones de la población local.
- Comparte muchas características con las aproximaciones etnográficas y antropológicas, en las que se analiza el lenguaje, la cultura, los elementos técnicos y las formas de vivir de las poblaciones locales.
- Puede servir para recopilar datos muy específicos sobre una determinada actuación en un territorio muy concreto.
- Es muy útil cuando se investiga un proceso en el cual se involucran muchos agentes, donde la comunicación no verbal es muy importante.
- También es útil si no existe mucha información sobre un tema, o cuando el tema se ve desde puntos de vista demasiado encontrados.
- Sólo puede aplicarse a un número pequeño de casos.
- El observador debe ser lo más independiente posible de la gente a la que observa, y debe tener mucha cualificación para hacerlo.
- Es una técnica que suele utilizarse cuando ya no hay ninguna otra disponible, y en situaciones muy complicadas.

2.2.1.4. Investigación documental

El empleo sistemático de material impreso o escrito es uno de los métodos de recogida de datos más ampliamente utilizado en una investigación. Los documentos empleados en las investigaciones, prácticamente siempre, incluyen información y trabajos previos realizados por otros investigadores en el campo de estudio en cuestión. Numerosas investigaciones consisten tanto en la recopilación y el análisis de los trabajos de otros investigadores como en la obtención de nuevos datos.

Asimismo, los datos obtenidos pueden ser cuantitativos, cuyo análisis requiere la aplicación de métodos estadísticos, o cualitativos, a los que se aplican técnicas como el análisis de contenidos.

La correcta aplicación de esta técnica exige su planificación rigurosa, para evitar la omisión de información valiosa o la acumulación excesiva de datos, imposibles de analizar. Por ello es conveniente seguir los siguientes pasos:

- Definir claramente el ámbito de la investigación, así como las cuestiones y variables relevantes que se desean estudiar.
- Recopilar las estadísticas disponibles sobre las variables objeto de estudio y, si es posible, analizar su evolución.
- Analizar los estudios anteriores y otra documentación disponible sobre el objeto de estudio.
- Comprobar la información obtenida con otras técnicas de investigación.

Al igual que los restantes métodos y técnicas señalados, la investigación documental presenta limitaciones, por lo que es conveniente que se combine con otros métodos, empleando cada uno de ellos para comprobar los restantes, proceso que se conoce con el nombre de “triangulación”.

Los principales *inconvenientes* de esta técnica son:

- La información relevante para el estudio a menudo no se encuentra disponible o está elaborada con propósitos distintos.
- No existen series temporales de los datos relevantes.
- No es posible el acceso público a la información existente.

2.2.1.5. Técnicas de grupo

Las técnicas colectivas, también denominadas “de grupo”, son un método para estructurar el proceso de comunicación grupal, de modo que éste sea efectivo para permitir a un grupo de individuos, como un todo, tratar problemas complejos. Aunque pueden tomar muchas formas, estas técnicas poseen una característica común: la consulta a un grupo. Es decir, se procura la participación de una serie de agentes que ayudarán al planificador/evaluador a acometer su tarea. Aparte de esto, la diversa tipología de técnicas de grupo funcionan para resolver problemas distintos y utilizan metodologías distintas, aunque siempre basándose en el formato de grupo.

La clasificación de estas técnicas puede hacerse atendiendo a muchos criterios. Hay técnicas de grupo que sirven fundamentalmente para la evaluación, como el mapa de impactos²³. Sin embargo, la mayoría de estas técnicas son tan eficaces para la evaluación como para la elaboración del diagnóstico y la planificación, entre ellas: los grupos focales, los paneles de expertos, la técnica Delphi y los talleres de participación estratégica.

El cuadro 2 muestra las principales diferencias y semejanzas entre las distintas técnicas de grupo.

Cuadro 2. Técnicas de grupo

	Grupos focales	Paneles de expertos	Técnica Delphi	Talleres de participación estratégica	Mapa de impactos
Duración	Un día (2-5 horas)	De 3-6 meses	De 1-6 meses	Un día (2-5 horas)	No determinada
Número de participantes	De 6 a 8 por grupo (puede haber más de un grupo)	De 6 a 12 personas	No determinado	De 10 a 40 personas	No más de 8 a 10, un individuo por acción del proyecto y con el mismo nivel jerárquico
Tipo de participantes	Pueden ser agentes clave y/o expertos	“Expertos” en la materia objeto del programa	“Expertos” en la materia objeto del programa	Agentes clave locales	Gestores y responsables del programa
Dinámica	Análisis y discusión “cara a cara” resaltando las divergencias más que las convergencias	Trabajo de cada experto y una reunión de todos cada mes. Al final del proceso se elabora un informe final con propuestas	No hacen falta reuniones: se envían cuestionarios sucesivos a expertos por correo (electrónico) hasta que se llega a conclusiones finales	Análisis y discusión “cara a cara” resaltando las divergencias más que las convergencias	El grupo se reúne varias veces, se analizan y ponderan los impactos, y se obtiene un listado de descriptores
Utilidad principal	Evaluación y planificación	Evaluación y planificación	Evaluación y planificación	Evaluación y planificación	Evaluación

Fuente: Elaboración propia

Puede decirse que la técnica Delphi es la más alejada de la evaluación participativa. En ella los integrantes del grupo deben ser expertos, éste no es el caso de, por ejemplo, los talleres de participación estratégica, donde los participantes son agentes locales clave del territorio donde se desarrolla el proyecto. Esta técnica es un buen ejemplo de lo que Albuquerque llama “desarrollo participativo”, que no es más que hacer partícipes en el diseño, gestión y ejecución de los proyectos de desarrollo a los agentes que serán sus beneficiarios principales²⁴. Normalmente, la reunión de los talleres suele hacerse en

²³ Esta técnica se describe en el capítulo 6.

²⁴ Hacer partícipes y protagonistas a los agentes de sus procesos de desarrollo. Albuquerque (2003).

un lugar señalado del territorio. De todas maneras, todas las técnicas colectivas cuentan con un elemento de participación, ya que al menos se tiene en cuenta la opinión de terceras personas acerca del proyecto (ya sea sobre su planificación o sobre su evaluación).

En todas las técnicas de grupo, sean de discusión “cara a cara” o no, se procura que haya cierta heterogeneidad en los participantes. En el caso de grupos focales es inevitable, pues estarán representados allí buena parte de los agentes clave del territorio (aunque no debe confundirse: ni un taller ni un grupo focal es una asamblea representativa). Los paneles de expertos son los que, acaso, buscan más la homogeneidad entre sus participantes (panelistas). Autores como Forcada Delgado²⁵ asimilan los paneles de expertos a la propia técnica Delphi, cuando dice que los expertos ni siquiera necesitan reunirse: su conducta debe ser absolutamente egoísta y consistirá en rellenar una serie de cuestionarios.

Los principales inconvenientes de estas técnicas también tienen que ver con su dinámica de funcionamiento. En las técnicas donde las discusiones son más “cara a cara”, la revelación de las preferencias de los agentes se dificulta por las relaciones de poder entre los mismos y, en muchas ocasiones, por la personalidad de los participantes.

El caso prototípico es la técnica Delphi, donde a cada participante (también llamados panelistas) se le asegura el total anonimato, lo cual va a hacer que su opinión no se sujete en absoluto a la de los demás participantes. Sus opiniones no serán conocidas por los demás. Por otro lado, esta técnica se utiliza cuando se necesitan más participantes de los que pueden interactuar de forma eficiente en un intercambio “cara a cara”.

Por otra parte, en este tipo de técnicas se requiere una gran cualificación por parte del investigador. Cuanto más “participativa” y cercana a los agentes sea la técnica, más elaborada deberá ser la discusión. La discusión puede ser errática y la sensación de sentirse observados por parte de los agentes puede distorsionar su discurso. En todo caso, las normas de la discusión deben aclararse desde el comienzo, para que así no haya confusión en la utilidad de la herramienta.

Pero ¿cuáles son las ventajas de todas estas técnicas de grupo? Algunas de estas técnicas se utilizan:

- Cuando el problema no se presta al uso de una técnica analítica precisa, pero sí puede beneficiarse de juicios subjetivos sobre bases colectivas.
- Cuando no existe información disponible o la información con que se cuenta es insuficiente.
- Cuando el tema de estudio requiere de la participación de individuos “expertos” (o agentes clave que no sean expertos necesariamente, o que lo sean desde un punto de vista que tenga más que ver con el territorio).

La articulación del trabajo de “discusión” en cada metodología es diferente. Por ejemplo, en el caso de la técnica Delphi no hay discusión, ya que el trabajo consiste en que el grupo monitor (evaluadores o planificadores) elabora los cuestionarios que el grupo de panelistas rellena sucesivamente.

²⁵ Forcada Delgado (2002).

En cambio, en los paneles de expertos, éstos trabajan durante un mes y se reúnen para que los resultados de su investigación se conjuguen, intentando llegar a un acuerdo sobre el proyecto (en general sobre la evaluación de sus impactos).

En el caso de los grupos focales²⁶, la discusión se revela como la fase más interesante de la herramienta. La definición de los temas es fundamental, así como el modo de llevar la discusión. Es conveniente comenzar con cuatro o cinco preguntas introductorias, para posteriormente articular el debate en torno a preguntas más concretas. También se puede empezar la discusión introduciendo una pregunta general. En el caso concreto de los talleres de participación estratégica, la opinión de los participantes se recoge en fichas que se cuelgan de paneles, visualización que facilita el análisis de las opiniones. Al final, los agentes planificadores/evaluadores recogen las opiniones de los participantes y las sintetizan en informes.

2.2.1.6. Las evaluaciones de anteriores proyectos

Es recomendable establecer relaciones entre proyectos que se han realizado en el pasado en la misma región acerca de los mismos asuntos, pues facilita la obtención de conclusiones. Ésta es una manera de que los planes de desarrollo en una determinada materia sean coherentes entre sí (lo que en el lenguaje de la evaluación de proyectos se denomina “coherencia externa”). El solapamiento y los dobles esfuerzos son evitables si se conoce el marco de actuación del proyecto: el objetivo, en este sentido, es optimizar los recursos existentes, para que no se produzcan esfuerzos inútiles.

Si el plan de desarrollo sucede a otro anterior que ha sido objeto de evaluación, ésta se convierte en una poderosa fuente de información para mejorar la toma de decisiones.

Las evaluaciones de anteriores proyectos no sólo permiten conocer su grado de ejecución, sino también el tipo de instrumentos que mejor funcionan en el territorio, las medidas que encuentran más aceptación en el mismo, los problemas que no quedan resueltos, la adecuación entre los problemas y las medidas, la satisfacción de la población objetivo, etc. Las lecciones aprendidas de otros proyectos sirven para conocer mejor el propio proyecto: es una manera de comprobar si la planificación cuenta con los elementos necesarios para que la meta global sea acometida con éxito. Además, la información proveniente de investigaciones y proyectos pasados puede ser muy importante a la hora de construir indicadores relevantes, encontrar un modelo explicativo más adecuado u obtener términos de referencia para hacer comparaciones.

2.2.2. DIAGNÓSTICO Y ESTRATEGIA DE ACTUACIÓN

Cualquier tipo de intervención pública debe partir de un análisis riguroso de la realidad: problemas y necesidades, causas y consecuencias de los mismos. Sólo a partir de la correcta identificación de estas variables es posible proponer objetivos y medidas que contribuyan al desarrollo de un territorio. De manera que sin una eficaz recogida de datos, el análisis de problemas y la eficacia del diagnóstico serían un mero ejercicio de retórica. En otras palabras, el diagnóstico necesita apoyarse en la recogida de información para no caer en el vacío metodológico.

La elaboración de un diagnóstico sobre la realidad socioeconómica de un territorio persigue los siguientes objetivos:

26 Santoyo, Ramírez y Suvedi (2002).

- Identificar los recursos endógenos disponibles para crear empleo y riqueza.
- Caracterizar las actividades económicas que se desarrollan en el territorio y que son fuentes de riqueza material: sus características, articulación interna y externa, dependencia, etc.
- Determinar los factores sociales, culturales e históricos que inciden en el desarrollo.
- Ayudar en la toma de decisiones sobre la planificación de futuras actuaciones a desarrollar, que satisfagan las necesidades del territorio.

Un diagnóstico debe dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Quiénes son los agentes socioeconómicos que operan en el territorio? ¿Cuáles y cómo son las actividades que realizan? ¿Cuáles son sus necesidades y potencialidades?
- ¿Cómo se articulan estos agentes? ¿Qué relaciones establecen entre ellos: de cooperación, competencia, dependencia, etc.?
- ¿Con qué recursos cuentan o pueden contar los agentes para crear empleo y riqueza?
- ¿Qué fuerzas exógenas inciden en el desarrollo del territorio?

Tras describir con detalle las principales características del sistema socioeconómico del territorio, deben formularse los principales problemas a resolver con el plan de desarrollo.

Las formas de abordar esta fase de la planificación oscilan desde las orientaciones más “autárquicas” hasta aquellas más acordes con la planificación estratégica. En el primer enfoque, la identificación y jerarquización de problemas y la articulación de las relaciones causa-efecto las realiza el planificador. En el segundo, se enfatizan la importancia del consenso y la participación activa de políticos, gestores públicos, agentes sociales y beneficiarios últimos²⁷.

2.2.3. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

2.2.3.1. Matriz DAFO

La matriz DAFO (también llamada FODA) es el resultado concreto del análisis de la relación de factores que influyen en el éxito de un plan de desarrollo, ordenados por prioridades y divididos en cuatro grupos:

- **Debilidades:** también son llamadas puntos débiles. Son aspectos internos que limitan o reducen la capacidad de desarrollo efectivo de la estrategia del plan, y deben, por tanto, ser controlados y superados.
- **Fortalezas:** también llamadas puntos fuertes. Son capacidades, recursos, posiciones alcanzadas y, consecuentemente, ventajas internas del plan o del territorio que deben y pueden servir para explotar oportunidades.

²⁷ Esta última aproximación es más adecuada porque permite obtener una imagen de la realidad más pluralista y contrastada, y porque, además, garantiza la colaboración y el apoyo de todos aquellos que participan en el plan, aspecto central para su éxito.

- **Amenazas:** toda fuerza del entorno externo que puede impedir la implantación de una estrategia, o bien reducir su efectividad, o incrementar los riesgos de la misma, o los recursos que se requieren para su implantación.
- **Oportunidades:** circunstancias externas o del entorno que pueden suponer una ventaja competitiva para el territorio o el plan.

Conocer estos factores, tenerlos identificados, ponderados y jerarquizados permitirá formular las estrategias mucho más racionalmente.

Cuadro 3. Matriz DAFO

<p>Debilidades</p> <p>Constituyen factores internos, del propio sector, territorio o colectivo, que limitan o reducen su capacidad de desarrollo efectivo.</p>	<p>Fortalezas</p> <p>Elementos de carácter interno, que pertenecen al propio sector, territorio o colectivo, y que le proporciona ventajas competitivas.</p>
<p>Amenazas</p> <p>Factores externos, que pertenecen al entorno, y que reducen la efectividad de iniciativas, incrementan riesgos y costes, etc.</p>	<p>Oportunidades</p> <p>Circunstancias externas o del entorno de la población objetivo que pueden implicar una ventaja competitiva.</p>

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 4. DAFO de un plan de comercio basado en la potenciación de los centros comerciales abiertos

<p>Debilidades</p> <p>Incomodidad para el tráfico peatonal. Problemas de accesibilidad al centro urbano. Escasa capacidad financiera de los pequeños minoristas del centro urbano. Dificultades de aparcamiento en la zona. Escaso grado de asociacionismo. Falta de adecuación a nuevas tecnologías de la información.</p>	<p>Fortalezas</p> <p>Trato personalizado en el comercio minorista del centro urbano. Amplia oferta comercial (diversificada, especializada). Buenas comunicaciones con el transporte público. Expansión de zonas de ocio en el centro urbano (cafeterías, restaurantes, etc.).</p>
<p>Amenazas</p> <p>Nuevos hábitos de consumo de la población. Fuerte especulación inmobiliaria. Avanzado estado de degeneración urbanística y social en partes del centro histórico. Gran expansión de formatos comerciales de gran dimensión y periurbanos.</p>	<p>Oportunidades</p> <p>Ley de Comercio favorecedora. Concienciación de la Administración pública local de la problemática del comercio tradicional. Instrumentos financieros de ayuda a la modernización de establecimientos comerciales.</p>

Fuente: Elaboración propia

A partir de la matriz DAFO se puede realizar el análisis CAME, que consiste en determinar qué acciones se han de tomar para:

- Corregir las debilidades
- Afrontar las amenazas

- Mantener las fortalezas
- Explotar las oportunidades

De esta forma, se podran describir las estrategias y las líneas de acción que se llevaran a cabo.

A partir de la matriz DAFO se visualizan cuatro estrategias:

- La Estrategia DA (Mini-Mini). En general, el objetivo de la estrategia DA (Debilidades – Amenazas) es el de minimizar tanto las debilidades como las amenazas. Un proyecto que enfrente sólo a las amenazas externas y debilidades internas puede encontrarse en una situación dificultosa, de hecho, tendría que luchar por su supervivencia. Pero existen otras alternativas, por ejemplo, podría reducir sus acciones buscando sobreponerse a sus debilidades o esperar a que desaparezcan las amenazas (a menudo éstas son falsas esperanzas). Sin embargo, cualquiera que sea la estrategia seleccionada, la posición DA se deberá siempre tratar de evitar.
- La Estrategia DO (Mini-Maxi). La segunda estrategia, DO (Debilidades – Oportunidades), intenta minimizar las debilidades y maximizar las oportunidades. Un proyecto podría identificar oportunidades en el entorno pero tener debilidades organizacionales que le eviten aprovechar algunas ventajas. Es evidente que otra estrategia sería no hacer absolutamente nada y dejar pasar la oportunidad.
- La Estrategia FA (Maxi-Mini). La estrategia FA (Fortalezas – Amenazas) tiene como objetivo maximizar las primeras mientras se minimizan las segundas. Sin embargo, esto no significa necesariamente que un plan fuerte tenga que dedicarse a buscar amenazas en el entorno para enfrentarlas. Por el contrario, las fortalezas de un plan deben ser usadas con mucho cuidado y discreción.
- La Estrategia FO (Maxi-Maxi). A cualquier proyecto le agradecería estar siempre en la situación donde pudiera maximizar tanto sus fortalezas como sus oportunidades, es decir, aplicar siempre la estrategia FO (Fortalezas – Oportunidades). Los planes exitosos, aún si han tenido que usar de manera temporal alguna de las tres estrategias antes mencionadas, siempre harán lo posible por llegar a la situación donde se pueda trabajar a partir de las fortalezas para aprovechar las oportunidades. Si tienen debilidades, lucharán para sobreponerlas y convertirlas en fortalezas. Si encaran amenazas, intentarán afrontarlas para convertirlas en oportunidades.

Cuadro 5. DAFO y estrategias de planificación

	Lista de fortalezas	Lista de debilidades
Lista de oportunidades	<p>FO (Maxi-Maxi) Estrategia para maximizar tanto las F como las O</p>	<p>DO (Mini- Maxi) Estrategia para minimizar las D y maximizar las O</p>
Lista de amenazas	<p>FA (Maxi-Mini) Estrategia para maximizar las F y minimizar las A</p>	<p>DA (Mini-Mini) Estrategia para minimizar tanto las A como las D</p>

Fuente: Elaboración propia

También se puede plantear la matriz de otra manera, tomando como uno de los ejes el tiempo. Así, la matriz permite realizar un diagnóstico sobre la evolución de una variable temporalmente (si es una amenaza habrá que analizar cómo hacerle frente, si es una oportunidad cómo aprovecharla).

Históricamente, la técnica DAFO nace en el contexto del desarrollo empresarial, como herramienta para la planificación. En el ámbito del desarrollo territorial²⁸, esta herramienta posee tres características importantes:

- Es un análisis que intenta simplificar lo complejo utilizando el sentido común.
- Estimula la participación de los agentes socioeconómicos, porque necesita de todas las aportaciones posibles para configurar su estructura.
- Pueden incorporarse variables cualitativas, pero el trabajo es eminentemente cuantitativo.

El sistema de información debe ser continuo, pues la matriz no puede quedarse detenida en el tiempo, congelada en el pasado. Debe ser una herramienta dinámica de planificación y diagnóstico.

2.2.3.2. El Enfoque del Marco Lógico

El enfoque del marco lógico (EML) es una herramienta de planificación, aunque también se utiliza en la evaluación. Se basa en la estructuración de los principales elementos de un proyecto, subrayando los lazos lógicos entre los recursos previstos, las actividades planeadas y los resultados esperados. Para llevar a cabo esta estructuración, se realizan talleres de participación que incluyen a representantes de todas las partes involucradas en el plan. Deben ser dirigidos por un moderador independiente, especialista en EML. En los talleres se aplica la técnica de la visualización, en la cual se usan tarjetas de colores para exponer y analizar opiniones²⁹. Los talleres pueden organizarse tanto para llevar a cabo el análisis de la situación como para las fases de la planificación.

Para llevar a cabo el diagnóstico o análisis de la situación, el EML sigue cuatro pasos:

A. Análisis de la participación: en esta etapa el objetivo es desarrollar una imagen global de los grupos de interés, los individuos y las entidades involucradas en el plan de desarrollo. Para identificar las partes e intereses involucrados se siguen los siguientes pasos:

- Confeccionar una lista de todas las personas, grupos e instituciones afectados por el entorno del problema.
- Clasificarlas en grupos de interés, individuos, organizaciones, autoridades, etc.
- Seleccionar los grupos más importantes.
- Hacer un análisis detallado de estos grupos en términos de: problemas que afectan al grupo; inte-

²⁸ FAMP (2003).

²⁹ Para una exposición completa de esta técnica puede consultarse: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y CEDEAL (1993).

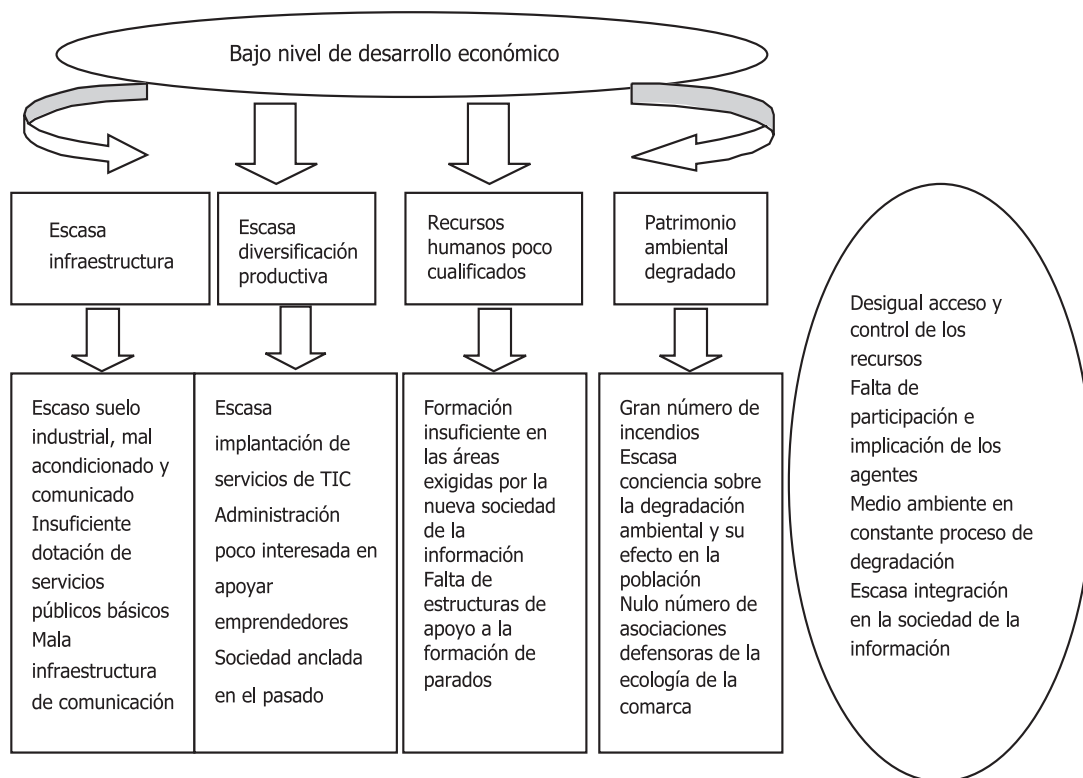
reses y principales necesidades desde el punto de vista del grupo; fortalezas y debilidades del grupo; y principales conflictos de intereses, estructuras de cooperación o dependencia con otros grupos.

- Decidir qué intereses y puntos de vista hay que priorizar cuando se lleve a cabo el análisis de los problemas.

B. Análisis de los problemas: en esta etapa se identificarán los principales problemas, y se visualizarán las principales relaciones causales que existen entre éstos por medio de un árbol de problemas. Para ello, se siguen los siguientes pasos:

- Formulación de los problemas, de forma que se identifiquen los problemas reales y se reflejen los estados negativos existentes. El apropiado establecimiento de los problemas exige que los mismos sean:
 - *Explícitos*, deben estar claramente resaltados como tales y no incluirse en una estructura discursiva de donde sea prácticamente imposible extraerlos.
 - *Conceptualmente claros*, no permitiendo dudas ni ambigüedades sobre el modo y la forma en que se exponen ni sobre su contenido.
 - *Rigurosos*, esto es, deberían proporcionar una imagen "fiel" de la situación de la población objetivo sobre la que se pretende intervenir.
 - *Completo*s, de manera que sirvan para caracterizar exhaustivamente la realidad objeto de intervención.
 - *Medibles*, las necesidades que se presentan en el programa deben aparecer, en la medida de lo posible, cuantificadas. En todo caso, deben ser mensurables.
- Selección de un punto de partida o problema focal.
- Desarrollar el árbol de problemas. Tan importante como la definición y cuantificación de los problemas es la determinación de sus causas, consecuencias y efectos. Para ello, se identifican las causas y efectos sustanciales y directos del problema focal, y se señalan las relaciones de causa-efecto existentes entre ellos. La presentación gráfica de las relaciones causa-efecto de los problemas facilita su formulación, interpretación y evaluación. Los "árboles de problemas" son una de las herramientas más útiles al efecto. Son representaciones descriptivas de relaciones causa-efecto que adoptan visualmente la forma de árbol, debido a las ramificaciones en cascadas de dichas relaciones.

Cuadro 6. Árbol de problemas

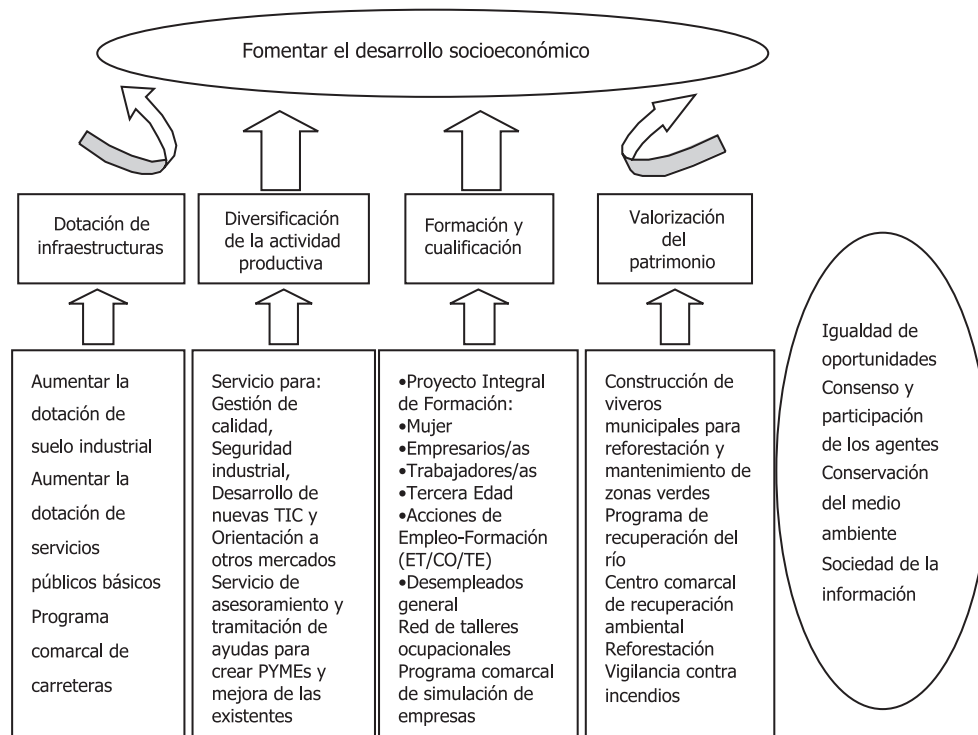


Fuente: Sevilla Siglo XXI, S.A.

C. Análisis de los objetivos: en esta etapa se transforma el árbol de problemas en un árbol de objetivos (futuras soluciones de los problemas), y se analiza. Este paso, que en el enfoque del marco lógico se denomina transformación de la “imagen en negativo” a “imagen en positivo”, y que convierte las relaciones entre las causas y efectos de los problemas en relaciones entre fines y medios, es la base que se utilizará en próximos capítulos para la evaluación del diagnóstico y de la estrategia de un programa. Cuanto más claramente estén identificados y vinculados los problemas con los objetivos más fácilmente se puede abordar el diseño de la estrategia de intervención. Los pasos a seguir son los siguientes:

- Reformular los elementos del árbol de problemas en condiciones deseables positivas.
- Revisar las relaciones medios-fin resultantes a fin de garantizar que el árbol de objetivos es válido y completo.
- Revisar, borrar o agregar los objetivos cuando sea necesario.
- Trazar líneas de conexión para indicar las relaciones medios-fin.

Cuadro 7. Árbol de objetivos

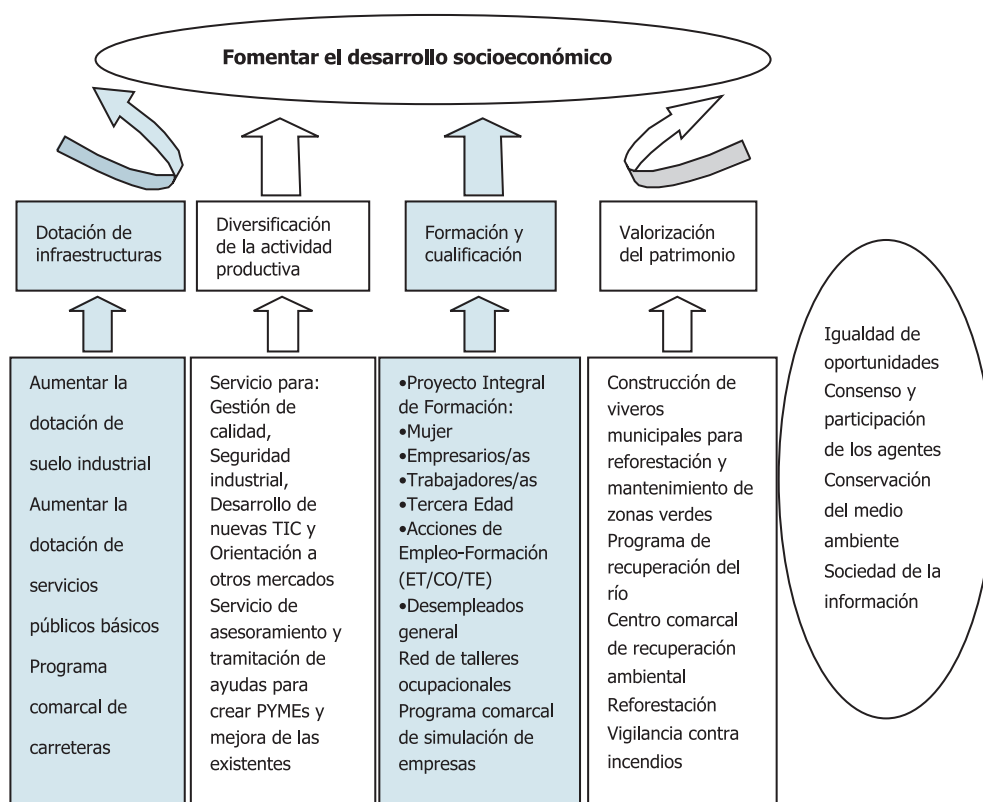


Fuente: Sevilla Siglo XXI, S.A.

D. Análisis de las alternativas: el objetivo de esta etapa es identificar posibles opciones, valorar las posibilidades de ser llevadas adecuadamente a la práctica y acordar una estrategia de plan. Para ello, se siguen los siguientes pasos:

- Identificar diferentes escalones “medios-fin” como posibles alternativas o componentes del proyecto.
- Eliminar los objetivos no deseables o imposibles de conseguir.
- Eliminar los objetivos que persiguen otros proyectos en el área.
- Discutir las implicaciones para los grupos afectados.
- Seleccionar la alternativa más viable en función de los costes, los beneficios esperados, la probabilidad de lograr los objetivos y la minimización de los riesgos de fracaso.

Cuadro 8. Árbol de alternativas



Nota: Los itinerarios medios-fin sombreados son las alternativas

Fuente: Sevilla Siglo XXI, S.A.

Los **distintos elementos que componen un plan de desarrollo local** desde el punto de vista de su diseño conceptual son:

- *Grupos beneficiarios o población objetivo*: el planificador debe explicitar cuál es el grupo que reúne las características apropiadas para su participación en el programa, y comprobar la motivación e interés del mismo de cara a asegurar su colaboración en el desarrollo de la intervención. La población objetivo a la que va dirigida el programa, o "población diana", puede estar compuesta por un grupo de personas, organizaciones y condiciones (físicas, financieras, geográficas y políticas) sobre las que se pretende influir, bien para modificar las variables de partida, bien para asegurar su estado actual ante amenazas de deterioro de la situación presente. La población objetivo debe estar bien identificada, teniendo en cuenta que puede haber distintos grupos en cada nivel de la matriz de problemas. Además, es aconsejable definir cada grupo en función del área, actividad, situación, necesidades, etc.
- *Objetivo global*: es el principal objetivo al que se quiere contribuir a largo plazo. Debe ser un punto de referencia para todos, decidido por todos. No puede ser demasiado amplio ni poco realista, porque pierde probabilidades de éxito. Debe ser verificable, bien justificado y único.
- *Objetivo específico*: establece el propósito operativo, la situación que se espera permanezca como consecuencia del proyecto. Determina la magnitud del proyecto. A partir de él se definen los resul-

tados y las actividades, y no al revés (embudo). Deben ser únicos, realistas, concretos y verificables. Los objetivos específicos describen los efectos esperados del plan para los beneficiarios directos.

- *Resultados*: los resultados son los objetivos más específicos sobre los que la gerencia del plan puede influir directamente. Cada uno de los resultados es un medio necesario para lograr el objetivo específico y, por lo tanto, no pueden contradecirlo. Deben ser alcanzables con los recursos existentes.
- *Actividades*: es la acción necesaria para transformar unos recursos dados en los resultados planificados, dentro de un lapso de tiempo determinado. Son las tareas que hay que hacer, relacionadas con resultados concretos, y puede haber más de una para cada resultado. Las actividades deben numerarse, y deducirse a partir de los resultados y objetivos específicos que se pretenden alcanzar, evitando comenzar por definir las actividades para luego deducir los efectos a los que podrían dar lugar.
- *Recursos*: son todos los recursos que se van a usar en el plan o proyecto. Deben ser realistas, no sobre especificados aunque vinculados a cada actividad, y deben numerarse. Se expresan en términos de presupuesto, personal y bienes.
- *Factores externos*: situaciones o acontecimientos necesarios para el éxito del proyecto pero que escapan, de manera total o mayoritaria, al control de la gestión del mismo, y cuyo incumplimiento puede retrasar los proyectos. Cuando un factor externo es muy importante para el futuro pero no es probable que ocurra se denomina factor letal, y exige que se cambie el proyecto o se abandone. Los factores externos pueden derivarse del árbol de objetivos, por lo que deben incluirse en todos los niveles del árbol. Una vez identificados, deben valorarse en términos de importancia y probabilidad. Es recomendable que los factores externos se describan de manera operativa y con indicadores, de forma que pueda realizarse un seguimiento de su evolución.
- *Indicadores*: definen las normas de cumplimiento que hay que alcanzar, es decir, determinan cómo se puede medir el grado en que se han alcanzado los objetivos del plan en diferentes momentos. Sirven, por tanto, para el seguimiento y la evaluación³⁰.

La planificación debe ser también flexible, ya que durante el desarrollo del plan pueden producirse variaciones motivadas por cambios en los factores o condiciones externas o por las modificaciones que la ejecución del plan va provocando. Por ello, se pueden alterar las características del diagnóstico realizado respecto a los problemas, potencialidades y población objetivo inicial. La planificación flexible debe permitir la revisión y adaptación periódica de los objetivos y estrategia de intervención en el árbol de objetivos, facilitando la introducción de modificaciones encaminadas a la supresión, redefinición o inclusión de objetivos que inicialmente no estaban previstos.

30 Los indicadores se desarrollan más adelante.

2.2.4. PLANIFICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

En principio, hay que decir, con Michalos, que “no existe ningún vínculo lógico que permita demostrar que una política concreta diseñada para asegurar la igualdad entre sexos sea necesaria y/o suficiente para que esa igualdad se convierta en una realidad”³¹. La tarea es, por tanto, ambiciosa y difícil.

El género puede definirse como una categoría que busca explicar un tipo de diferencias entre los seres humanos. Es un proceso histórico y social, es decir, no natural. La cuestión anatómica no es sólo física sino que comporta una interpretación y una elevación al rango de categoría, lo cual trasciende lo físico y se relaciona con lo cultural. La diferencia física es, en suma, una diferencia construida socialmente, producto de la cultura de cada país o región, en definitiva, de cada pueblo.

El análisis de género requiere un estudio de lo que significa, para las ciencias sociales, la perspectiva de género abierta a la investigación de todos los fenómenos culturales, políticos, económicos y sociales. Este análisis, centrado en la categoría del género, estudia a los individuos como sujetos genéricos, hombres y mujeres, a quienes se ha asignado desde el nacimiento un conjunto de deberes y prohibiciones, responsabilidades, características, afectividades, actividades, etc., por razón de su sexualidad. Los sujetos genéricos forman organizaciones sociales genéricas, órdenes de poder que difieren según el lugar en donde se encuentren y que obligan a los individuos a aceptar disciplinadamente sus deberes de género: sus “estereotipos de identidad”³².

El concepto de perspectiva de género incluye una serie de ingredientes, entre los cuales se halla una visión crítica al actual orden de géneros, una visión que está muy impregnada del feminismo académico. Estudia las relaciones intergenéricas (entre sujetos de distintos géneros) e intragenéricas (entre sujetos del mismo género). Este enfoque permite diferenciar a hombres y mujeres, analizando las características culturales que los constituyen, como sujetos históricos productos de su organización social genérica. Porque, como escribió Simone de Beauvoir, “*no se nace mujer, sino que se llega a serlo, por cuanto no existe ningún destino biológico, psicológico o económico que determine el papel que una persona va a realizar en la sociedad*”³³.

Pero las mujeres y hombres no sólo se definen según su género: se conforman a través del orden generico, del generacional, étnico, de clase, etc. La articulación de esta compleja trama es el objetivo de estudio de la perspectiva de género.

Para este nuevo modo de pensar y ver el mundo, es imposible el desarrollo real y la democracia si en el ámbito de las relaciones de género sigue reproduciéndose el dominio de un género sobre otro, lo que se denomina “patriarcado”.

El enfoque de la perspectiva de género tiene tres aspectos fundamentales para su desarrollo: las teorías, los planes y las experiencias, todo ello con el propósito de socavar las bases patriarcales de una sociedad que trata como minoría a las mujeres.

La diferencia entre las acciones concretas de muchos planes de desarrollo en infinidad de temas que pertenecen a la agenda feminista (medio ambiente, empleo, capital social, comercialización de produc-

31 Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1999).

32 Lagarde (1993).

33 Beauvoir (1999).

tos artesanales, etc.) y las acciones más vinculadas a la perspectiva de género es que las primeras no inquieran sobre las causas de fondo de la situación de las mujeres, y no hallan más que soluciones parciales y a corto plazo de unos problemas complejos e integralmente conectados.

Pero si la perspectiva de género es antidualista, entonces no puede responder a una ciencia “patriarcal” cuantitativista con unos métodos exclusivamente cualitativos. Sería reforzar el dualismo: de ambas metodologías, cualitativas (desde las biografías de vida a través de las entrevistas en profundidad hasta los mapas cognitivos o grupos focales multidisciplinares) y cuantitativas (encuestas, por ejemplo), puede elaborarse una visión adecuada³⁴. Si la perspectiva de género se sirve fundamentalmente de las experiencias de las mujeres, tanto una como otra metodología serán válidas para reflejarlas.

Partiendo de esta base, se puede definir el mainstreaming de género como la recomposición, mejora y evaluación de los procesos técnicos y políticos, de forma que se incorpore una perspectiva de igualdad de género a todas las actuaciones políticas.

El resultado de aplicar la perspectiva o mainstreaming de género es una serie de trabajos prácticos: legislación sobre igualdad de oportunidades; comisiones y consejos de la igualdad y contra la discriminación sexual; políticas y acciones específicas de igualdad; divisiones de igualdad en cada organismo público; investigación y formación sobre problemas de igualdad de género; y, en definitiva, una sensibilización creciente sobre el tema.

Cuadro 9. Mainstreaming de género

Las técnicas educativas pueden incluir cursos de sensibilización y formación que fomenten la toma de conciencia social sobre la problemática de género. Pueden formarse expertos itinerantes en cuestiones de género, con el cometido de supervisar y ser apoyo de la corriente de la generización de las cuestiones sociales (es decir, verlas desde un punto de vista de género). Otro elemento sería la confección de guías y manuales prácticos sobre, por ejemplo, la evaluación del impacto de género de determinadas políticas generales nacionales (como la política fiscal) o particulares locales (actuaciones de transporte, etc.).

Fuente: Instituto Andaluz de la Mujer (1999)

Pero para que todo esto se cristalice deben existir determinadas condiciones: la existencia de un grupo de investigadores capacitados para llevar esto a cabo; así como conocimiento, voluntad y recursos por parte de la Administración. Lo fundamental es, por lo general, la voluntad política de asumir las consecuencias de la perspectiva de género por parte de todos los actores involucrados.

El mainstreaming es una visión de cómo hacer las cosas, por lo que debe tenerse en cuenta a lo largo de todo el ciclo de vida del plan. Es bueno que la perspectiva se integre lo antes posible para que se tenga en cuenta el género de un modo eficaz y profundo.

Las etapas que se suceden en la planificación con perspectiva de género incluyen:

- Identificar el precursor (puede ser una persona o un grupo).

³⁴ Una encuesta debe desagregarse por sexo pero también por otras variables, los datos que se extraigan deben ser relevantes para ambos sexos y, por último, las definiciones con las que se trabaje no deben ser sexistas.

- Dar a conocer la situación genérica.
- Describir los objetivos del plan, sobre todo en clave de resultados esperados.
- Elegir un área en la que actuar.
- Identificar las herramientas y técnicas a utilizar, y educar a los agentes implicados en su uso y desarrollo.
- Aclarar quién es el responsable del mainstreaming.
- Establecer un seguimiento y un control.

En definitiva, hay que saber si los requisitos y condiciones favorables para desarrollar un mainstreaming de género real están dadas o hay que generarlas.

El segundo paso es concretar los elementos de la estrategia en un plan de acción concreto, adecuado al contexto específico:

- Debe definirse qué papel va a desempeñar cada uno de los agentes implicados en esas iniciativas (políticos, burócratas, investigadores, medios de comunicación, etc.).
- Ubicar el mainstreaming en un área y nivel del plan de desarrollo. Las áreas más propicias pueden ser las que presentan mayores dificultades para las relaciones de género, o aquellas que puedan incidir en mayor medida sobre el objetivo de la igualdad y la democracia genérica, sobre todo en cuanto a capacidad de concienciar a la gente.
- Definir las técnicas y herramientas a utilizar: éstas pueden ser analíticas, educativas o consultivas y participativas. Se debe considerar cuáles son las más apropiadas según el nivel y área política acordados y los actores implicados.
- El último apunte se refiere a la necesidad del seguimiento y la evaluación del mainstreaming de género, elementos que harán que la visión genérica mejore con la práctica. En general, para evaluar el uso de la perspectiva de género se deberá: identificar al responsable de las actuaciones; identificar el objeto de seguimiento y evaluación; y elegir las técnicas más adecuadas para realizar el seguimiento y la evaluación.

De este modo, los planes de desarrollo deben establecer una distinción entre las condiciones de vida de las mujeres y su posición. Sus necesidades prácticas están ligadas a las condiciones de vida y sus intereses estratégicos a la posición. Ambas categorías se superponen, pues no es posible mejorar la posición de las mujeres sin la mejora de sus condiciones de vida.

Además, el plan de desarrollo que incorpore la perspectiva de género requiere la participación de las mujeres en todas sus fases. Las mujeres son agentes del cambio social.

Por último, el enfoque no olvida el aspecto institucional, procurando generar nuevas normativas legales y culturas organizacionales. De este modo, se propone fomentar un espíritu de cambio social.

Las técnicas y herramientas más utilizadas para incorporar la perspectiva de género en la recopilación de información, planificación y evaluación se muestran en el cuadro 10.

Cuadro 10. Técnicas y herramientas para la integración de la perspectiva de género

	Técnicas	Herramientas específicas
Recopilación de información	Encuestas Entrevistas Observación directa Investigación documental Técnicas de grupo Las evaluaciones de anteriores proyectos	Identificar dimensiones de género Buscar indicadores de contexto segregados Elaborar estudios específicos Identificar y contactar con los agentes implicados
Planificación	DAFO Enfoque del Marco Lógico	Prever y anticipar acciones positivas Formular indicadores de realización y resultados (indicadores relacionales que indican el diferencial existente entre mujeres y hombres)
Evaluación	Evaluación previa, intermedia o ex-post del diagnóstico y de la estrategia Evaluación previa, intermedia o ex-post del sistema de gestión y seguimiento Evaluación previa, intermedia o ex-post de resultados e impactos	Elaborar matrices de impacto de género

Fuente: Instituto Andaluz de la Mujer (2001)

2.3. PRESENTACIÓN Y MEMORIA DEL PLAN DE DESARROLLO LOCAL

La memoria es un documento que describe el plan que se va a presentar. Los aspectos más importantes que se deben incluir son:

- Un capítulo de introducción
- El desarrollo del plan
- El plan de comunicación y difusión

2.3.1. INTRODUCCIÓN

En la introducción, la memoria debe contar con una exposición de los motivos que han originado el plan.

Cuadro 11. Proyecto de Inserción Laboral NEXO

“La reestructuración económica por la que ha pasado recientemente Europa y España tuvo una consecuencia dura y objetiva: el desempleo. Fenómeno sujeto a un proceso acumulativo y no cíclico, es decir, cada etapa de recesión provoca paro, pero cada etapa de crecimiento no genera empleo. Tal es la gravedad del problema que la creación de empleo se ha convertido en el reto y la vía por la que la Unión Europea apuesta para entrar con éxito en el siglo XXI...”

“Esta situación ha provocado una reacción por parte de las Administraciones locales, autonómicas, estatales y comunitarias, que se ha traducido en el despliegue de numerosas acciones dirigidas a la capacitación, orientación e información a desempleados, en especial de los colectivos sociales de riesgo (*jóvenes, parados de larga duración, mujeres*), en virtud de su inserción o reinserción social y laboral...”

“Desde este proyecto pretendemos ahondar en las acciones de empleabilidad y capacitación, desde enfoques con actuaciones integradas e integradoras, tomando como punto de partida la prolongación de las intervenciones sociales de la asociación Cardijn de atención a sectores de población menos cualificados y en riesgo o situación de exclusión social o desigualdad, articulando los elementos necesarios y favoreciendo la inserción por lo económico, mediante la creación de una microempresa de inserción de mantenimiento de jardines y parques”.

Fuente: Serrera Carranza (2002)

2.3.2. Presentación del plan

Se deben explicitar los siguientes aspectos:

- El carácter del plan: piloto, de demostración, de “masa crítica”³⁵, etc.
- Los motivos de la delimitación del plan a la zona concreta de actuación, y la definición de la población objetivo.
- El diagnóstico de la situación de partida.
- La estrategia de intervención: objetivos y actuaciones.
- El plan de gestión y ejecución.
- El plan de seguimiento y evaluación previsto.
- El plan de comunicación y difusión.
- El presupuesto del plan.

2.3.3. Plan de comunicación

Uno de los objetivos más importantes de un plan de desarrollo es conseguir la participación de los agentes sociales involucrados en él³⁶. El plan de comunicación debe integrarse en el plan de desarrollo, respondiendo a las preguntas que la población pueda hacerse sobre él, y haciendo que las propias

35 Un proyecto de “masa crítica” es un proyecto que abarca un alto porcentaje del colectivo beneficiario al cual se dirige.

36 FAMP (2003).

contestaciones que el plan dé sean reutilizadas por los planificadores y ejecutores del proyecto en un proceso de retroalimentación. Estas cuestiones deben dirigirse a los objetivos del proyecto, los medios con que se cuenta, el tipo de acciones programadas, su calendario, los resultados esperados, la población diana, etc.

El plan de comunicación puede estructurarse en cinco fases³⁷:

- La primera consiste en plantear un objetivo al plan de comunicación, concreto (cuantificable) y alcanzable. Si la meta es que la gente conozca el plan de desarrollo, también se debe analizar qué gente se quiere que lo conozca, en qué medida; y si se pretende que participe, de qué manera, etc. No se debe olvidar que el plan de comunicación es una herramienta que funciona en el marco del plan de desarrollo, y que no debe obstaculizarlo o perjudicarlo de ningún modo.
- La segunda fase es determinar la población a la que se quiere hacer llegar el mensaje, lo que va a determinar, en buena medida, los canales de comunicación (los medios) y el tipo de mensaje.
- La tercera fase consiste en la definición del mensaje que se quiere transmitir, va a depender del tipo de público y de los objetivos a conseguir.
- La cuarta fase es la elección de las modalidades de comunicación. En principio, cada territorio y cada población objetivo tendrá distintas maneras de aproximación, distintas estrategias de comunicación.
- La quinta fase (aunque no en un orden cronológico) es la de seguimiento y evaluación de todas las fases anteriores.

2.3.3.1. Los medios de comunicación

El objetivo fundamental del uso de los medios de comunicación es doble: la información y, si es necesaria, la persuasión. Para que los mensajes que el plan de comunicación emita sean creíbles deben tenerse en cuenta³⁸:

- Los factores cognoscitivos: la parte receptora los capta en la medida en que son emitidos por expertos.
- Los factores afectivos: los que capta la parte receptora en la medida en que son emitidos con ciertas intenciones.
- Otras consideraciones: factores ideológicos, por ejemplo.

Pero quizás el aspecto más importante de la comunicación sea el propio mensaje. Para que estimule la implicación y la participación, el mensaje debe ser veraz (creíble, verídico); debe, por otro lado, ser fácilmente decodificable por el receptor (para ello debe tener en cuenta sus características); y finalmente, utilizar los medios más adecuados de comunicación.

37 FAMP (2003)

38 FAMP (2003)

Hay muchos medios de comunicación de muy distintas características. La elección de uno (o más) de ellos dependerá del mensaje que se quiere emitir y de la población objetivo a la que se quiere llegar. La televisión, por ejemplo, es un medio eficaz por su cobertura, impacto y prestigio; sin embargo, es un medio caro y los mensajes que se emiten deben ser breves e ir directamente a lo que se quiere expresar.

En ese sentido, la radio tiene ventajas sobre la televisión: es menos costosa, aunque carece del elemento visual. Pero tanto en radio como en televisión los mensajes deben ser breves. En cambio, los periódicos superan esta desventaja: allí los mensajes pueden ser largos y detallados; aunque el impacto de un periódico no es tan alto como el de la televisión.

Otros medios para promocionar la participación e implicación de los agentes son la publicidad directa, la publicidad exterior o las relaciones públicas.

De esta forma, la elección de los medios va a depender de una serie de cuestiones: los recursos económicos, las características de los destinatarios, los tipos de participación, etc. El objetivo del uso de los medios será, en todo caso: llegar a los destinatarios, reforzar el mensaje y provocar en ellos el tipo de reacción deseado; en definitiva, su participación e implicación en el plan de desarrollo.

La secuencia de comunicación

La secuencia son los pasos a seguir para que la población objetivo se percate de la presencia de las acciones en las que consiste el plan. Básicamente, estos pasos consisten en llamar su atención, despertar su interés, estimular el posible deseo, convencerle de que debe implicarse y participar, y luego proceder al seguimiento y la evaluación de la participación de las personas.

Hay muchos otros modelos secuenciales, como el de conocimiento, comprensión, aceptación y acción. La cuestión es, casi siempre, ir paso a paso ganando la confianza de la población y conduciéndola hacia la meta que se pretende, en este caso, la acción, la participación y la implicación en el proyecto. Las técnicas de ventas son una buena ayuda para elaborar secuencias eficaces.

El plan de comunicación

Los objetivos del plan de comunicación son:

- Alimentar el proceso de desarrollo local mediante la participación de los agentes, generando debates y consensos, el diálogo entre los distintos actores, y legitimando el propio proceso de desarrollo.
- Atraer recursos hacia la zona, aprovechar sus potencialidades, construyendo una especie de “imagen de marca” territorial.
- Aumentar la comunicación con las instituciones que gestionen los procesos de desarrollo.

3

LA EVALUACIÓN

3.1. INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO

3.1.1. ¿QUÉ ES EVALUAR UN PROYECTO?

Todo el mundo ha utilizado en alguna ocasión el término evaluación. De hecho, y como dice Clarke, “evaluación” es un vocablo que se utiliza en muchos contextos y momentos muy diferentes³⁹. Se evalúan los resultados económicos de una empresa, los daños causados por la tormenta, las calificaciones de los alumnos, las jugadas de un partido de fútbol, etc. Se entiende, por tanto, que la evaluación consiste en emitir un juicio crítico sobre una situación determinada. Recordando el símil de Kaplan, citado por Pawson y Tilley⁴⁰: cuando se le da un martillo a un niño pequeño, el niño descubre que “todo puede y debe ser objeto de dársele con el martillo”. Los investigadores, desde hace algunos años, se han dado cuenta de que “todo, absolutamente todo, puede y debe ser objeto de evaluación”. Pero, ¿qué es la evaluación de un proyecto?

Al hablar de evaluación de proyectos se hace referencia a la valoración del diseño, gestión, aplicación y efectos de los proyectos, mediante el uso de un conjunto de técnicas propias de las ciencias sociales.

Así pues, la evaluación no es sólo la última etapa de valoración de un proyecto ya ejecutado, sino un proceso que puede desarrollarse durante todo el período de vida del proyecto. Además, será sistemática, es decir, seguirá un cierto método que puede escogerse de entre muchos posibles, y tendrá consecuencias sobre el proyecto evaluado y sobre el grupo que lo ha elaborado y ejecutado, o sea, la información que se recaba tiene vocación de ser práctica y útil.

La evaluación permite la retroalimentación y el aprendizaje sobre la propia práctica⁴¹ y, por otro lado, es un instrumento de rendición de cuentas sobre lo que se va haciendo y se ha hecho, como parte del proceso de democratización y participación en la toma de decisiones.

3.1.2. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA EVALUACIÓN?

Los proyectos se financian con recursos normalmente escasos procedentes de los impuestos de los ciudadanos, por lo que no es irrelevante saber en qué se gastan esos fondos y si se cumplen los objetivos que se plantean a un coste aceptable.

Su aplicación se ve justificada al facilitar a las instituciones que han diseñado y aplicado el programa la oportunidad de conocer los siguientes aspectos:

- En qué medida la intervención produce una mejora en el bienestar individual y social.
- Cómo se produce este cambio y cómo se puede mejorar la intervención.

39 Clarke (1999) cita a Weiss (1972), una autora de gran prestigio en la investigación social y la evaluación de políticas públicas, cuando dice que “evaluación es una palabra elástica que se estira hasta cubrir toda una serie de juicios bastante diferentes entre sí”.

40 Pawson y Tilley (1997).

41 Bustelo Ruesta (2003).

- A qué coste se produce el cambio y cómo se podría conseguir de una forma más eficiente.

En esta concepción de la evaluación, un proyecto determinado se considera una variable dependiente de:

- Las condiciones socioeconómicas del área y del entorno donde se implanta.
- La estructura organizativa interna de la entidad que lo gestiona.

Con la aplicación de las técnicas e instrumentos de evaluación de planes y programas públicos se pretende dotar a planificadores, gestores y responsables de la ejecución de los proyectos, y a los ciudadanos en su conjunto, de unos parámetros de referencia para responder a las cuestiones de: qué, cómo y a qué coste la intervención modifica las condiciones de bienestar social o individual.

3.1.3. ¿POR QUÉ ES ÚTIL Y NECESARIA LA EVALUACIÓN?

La evaluación es una herramienta útil y necesaria porque:

- **Aumenta el conocimiento** de los que diseñan, gestionan y ejecutan los proyectos. La evaluación contribuye a dinamizar el proceso de retroalimentación y aprendizaje sobre la propia práctica⁴²: los responsables de un proyecto aprenden, evaluándolo, a mejorar su diseño, a administrarlo, a implementarlo y, sobre todo, a adaptarlo mejor al contexto, a la realidad social en la que se ejecuta.
- **Satisface las necesidades de información y transparencia** de cuantas instituciones participan en el proceso socioeconómico. La evaluación da respuesta a las necesidades de información de:
 - El poder legislativo y la Administración, para que a través del ejercicio evaluatorio puedan enjuiciar el efecto conjunto y la eficacia relativa de sus actuaciones.
 - Los centros gestores de las actuaciones del plan, para que tengan a su disposición un poderoso instrumento de ayuda en la gestión, lo que sin duda permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de sus acciones.
 - La ciudadanía en general sobre el empleo de los recursos públicos y, en concreto, de los grupos sociales afectados directamente por el plan, para que conozcan los efectos de la actuación pública.
- **Facilita la toma de decisiones**, pues ofrece información relevante acerca de los objetivos, instrumentos de gestión y efectos de los planes. La evaluación implica siempre una mejora en la calidad de la información que el proyecto genera y, por eso, es útil a las Administraciones y a los gestores, que pueden decidir si un proyecto debe continuar, expandirse o, por el contrario, debe finalizar.
- **Hace efectiva la participación de los ciudadanos**, técnicos de los proyectos, gestores y políticos en la toma de decisiones, puesto que la evaluación proporciona cauces para su implicación en la valoración del diseño, seguimiento y resultado de los planes. La información que se genera en la etapa de evaluación prepara, de esta forma, el terreno para la concertación de los agentes socioe-

42 Bañón i Martínez (2003).

conómicos y grupos de interés que intervienen en los procesos de decisión pública, favoreciendo el intercambio de opiniones a fin de introducir las modificaciones que demande la realidad.

- **Posibilita la rendición de cuentas** sobre lo que se va haciendo y se ha hecho, como parte del proceso socio-político democrático, aumentando de esta manera la transparencia en la toma de decisiones. Frente a los controles legales, financieros o administrativos, que tratan de verificar si los recursos se han utilizado correctamente y conforme a las normas públicas, la evaluación se centra en la valoración de los proyectos, su eficacia y su impacto⁴³.
- **Incrementa la eficacia de los planes**, puesto que permite detectar y corregir los errores y efectos no deseados, con lo que agiliza y flexibiliza el funcionamiento de la Administración. A la luz de los resultados de las evaluaciones, los decisores pueden, en caso necesario, introducir las modificaciones oportunas, tanto en la estrategia diseñada como en los objetivos de partida.
- **Mejora los aspectos técnicos de los planes**, relacionados con su elaboración, gestión y ejecución, otorgándole mayor racionalidad a todo el proceso.
- **Aumenta la eficiencia de los proyectos**, con la evaluación se pretende conocer si los recursos se han utilizado correctamente desde el punto de vista de su gestión económica y financiera. Así, se busca dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿a qué coste se han conseguido los objetivos?, ¿se podrían haber conseguido los mismos objetivos a un menor coste?
- **Mejora las prácticas de la Administración**, pues introduce la cultura de transparencia y calidad, de compromiso, eficacia y eficiencia, que debe presidir la intervención pública. La evaluación proporciona las herramientas necesarias para continuar el proceso de reforma de la Administración hacia una gestión más eficaz y eficiente, en una sociedad democrática que exige transparencia en el uso de los recursos públicos, sobre todo en un contexto de descentralización político-administrativo como el actual.

3.2. TIPOS DE EVALUACIÓN

Las evaluaciones se pueden clasificar atendiendo a diversos parámetros. Las tipologías que se analizan a continuación no son excluyentes y engloban el conjunto de variables a examinar y las técnicas más aplicadas por los distintos enfoques de evaluación existentes.

43 De hecho, dicen Meny y Thoenig (1992): “La evaluación de las políticas públicas no tiene mucho que ver con el control administrativo realizado por los cuerpos de Inspección General o el Tribunal de Cuentas. En este caso, el control recae sobre la regularidad de los actos emprendidos por un servicio público y no sobre su eficacia y los efectos de su acción”.

Cuadro 12. Tipos de evaluación

Tipos de evaluación según:			
Quién evalúa	Su función	Su contenido	Perspectiva temporal
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Interna o autoevaluación ✓ Externa ✓ Mixta ✓ Participativa 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formativa ✓ Sumativa o conclusiva 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ De diagnóstico y de la estrategia ✓ De gestión o de proceso ✓ De resultados e impactos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ex-ante ✓ Intermedia ✓ Ex-post

Fuente: Osuna y Márquez, 2000

3.2.1. SEGÚN QUIÉN REALIZA LA EVALUACIÓN

3.2.1.1. Interna o autoevaluación

La realiza personal de la Administración o los propios gestores del proyecto, más familiarizados con él. Elimina las “fricciones” que provoca en los funcionarios el hecho de que sean evaluados por un agente externo a la organización. Si bien, se sostiene que puede ser perjudicial para la “objetividad” del proceso de evaluación. La Administración sería “juez y parte” del mismo. No obstante, no elimina necesariamente todas las fricciones, puesto que la evaluación puede sugerir cambios (de objetivos, de maneras de implementar el proyecto, etc.) que pueden ir en contra de la propia organización.

Según Clarke, las principales ventajas de la evaluación interna son que los evaluadores conocen el proyecto y pueden (o no) estar interesados en implementar las medidas que sus informes detallan⁴⁴. Las desventajas tienen que ver con el hecho de si les interesa o no hacer la evaluación, o de si al resto de agentes puede interesarles la misma⁴⁵.

3.2.1.2. Externa

La realizan profesionales independientes, contratados por el organismo gestor o planificador del programa, a quienes se les supone una mayor experiencia en el ejercicio evaluatorio. Frente al mayor conocimiento que el evaluador interno tiene sobre los detalles del proyecto, el evaluador externo ofrece, en principio, objetividad y rigurosidad en la valoración de los resultados.

3.2.1.3. Mixta

Busca combinar los dos tipos de evaluación mencionados anteriormente, intentando que los evaluadores externos realicen su trabajo en permanente contacto con los miembros del equipo del proyecto correspondiente. A este tipo de evaluación también se le puede llamar interna dirigida.

44 Lo que sí es verdad es que conocen mejor el proceso de toma de decisiones y esto, junto con el hecho de que van a permanecer en el proyecto y en la organización, en el mejor de los casos, puede coadyuvar a que la evaluación sea una herramienta más útil. Santoyo, Ramírez y Suvedi (2002).

45 Clarke (1999).

3.2.1.4. Participativa

Según Osuna⁴⁶, la evaluación participativa *“permite satisfacer las exigencias de información y transparencia de cuantos actores participan en el proceso... Es aquella en la que las peticiones, demandas, asuntos y cuestiones planteadas por los implicados se convierten en foco organizativo, es decir, en la base para determinar la información necesaria y, en cuanto a su metodología, responde a los preceptos del paradigma constructivista frente al convencional”*.

La evaluación participativa es algo más que tener en cuenta los intereses de los agentes implicados. Supone un encuentro de intereses entre todos los agentes: su dinamización e involucración mediante la aplicación de técnicas como los grupos de discusión, talleres de participación y cuestionarios de valoración; con el objetivo de establecer un flujo de información de abajo a arriba informativo y consultivo.

En este sentido, la evaluación participativa se acerca a lo que se denomina “modelo democrático”. Dice Rebollo Catalán⁴⁷: *“el evaluador democrático reconoce el pluralismo de valores y persigue que se expresen los diferentes intereses en la formulación de un tema. El evaluador intercambia información entre grupos que desean conocimientos recíprocos y establece una negociación periódica entre los responsables políticos y los participantes del programa... El evaluador democrático... abarca la realidad como un todo vivo y en movimiento. La condición indispensable para conocer la realidad es sumergirse en ella”*.

3.2.2. SEGÚN SU FUNCIÓN

3.2.2.1. Evaluación formativa

Su objetivo principal es proporcionar información que sirva para mejorar el objeto evaluado, detectando los puntos críticos y estableciendo recomendaciones para su eliminación.

3.2.2.2. Evaluación conclusiva o sumativa

Recoge información sobre los resultados finales del plan y, en función de ellos, concluye si se debe continuar con él o paralizarlo.

3.2.3. SEGÚN EL CONTENIDO DE LA EVALUACIÓN

Se distinguen tres tipos de evaluaciones en función de los elementos del proyecto que se estén evaluando: evaluación del diagnóstico y de la estrategia, evaluación de la gestión o del proceso y evaluación de los resultados e impactos.

3.2.3.1. Evaluación del diagnóstico y de la estrategia

El objetivo de esta evaluación es analizar el diseño del plan, esto es, su racionalidad y coherencia. El análisis trata de verificar la bondad del diagnóstico socioeconómico realizado (evaluación de necesidades), constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia

46 Bañón i Martínez (2003).

47 Rebollo Catalán y Colás Bravo (1993).

con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna al plan como en relación con otros proyectos y programas.

3.2.3.2. Evaluación de la gestión o del proceso

Trata de valorar la adecuación de los mecanismos e instrumentos articulados para la puesta en marcha del plan, desde su diseño hasta su ejecución, incluyendo el plan de comunicación y la presupuestación.

La evaluación de la gestión supone el estudio de la organización encargada de gestionar el proyecto y de sus procedimientos y criterios de funcionamiento interno. Por tanto, afecta a todos los aspectos que influyen en la puesta en marcha de las actuaciones que llevarán a la ejecución física y financiera de los proyectos: grado de implicación de gestores y ejecutores en el desarrollo del plan, organización, reparto de tareas, etc.

3.2.3.3. Evaluación de resultados e impactos

Trata de conocer, en primer lugar, hasta qué punto la política o proyecto aplicado está consiguiendo los objetivos establecidos (cuando la evaluación está centrada en objetivos) o está alcanzando otros parámetros o criterios de valor definidos (cuando la evaluación no está centrada en objetivos) y, en segundo lugar, con qué recursos. En el primer caso se trata de una evaluación de eficacia, mientras que cuando se consideran los costes se habla de evaluación de la eficiencia.

Suelen llevarse a cabo en dos niveles distintos:

- Evaluación de los resultados: este nivel hace referencia a los objetivos más inmediatos y directos perseguidos con la actuación. Su evaluación se centra en analizar los efectos sobre los usuarios o beneficiarios del plan (empresas, desempleados, grupos de "atención especial", etc.).
- Evaluación de los impactos: por impacto se entiende el efecto o consecuencia menos inmediata y más general del plan. En este tipo de evaluación se incluye también el análisis del efecto del plan en las variables de contexto, por ejemplo, en los agregados macroeconómicos o espaciales (tasa de crecimiento -del PIB-, distribución de la renta, peso de los sectores y estructura productiva, tasas de paro y actividad, etc.)⁴⁸.

Para muchos evaluadores la evaluación de resultados o de impactos es la valoración de los efectos netos del plan, es decir, alteraciones que son atribuidas única y exclusivamente al plan (efectos que no se habrían producido si no se hubiera aplicado el plan). Esto exige la eliminación de los efectos externos, lo que se consigue utilizando los llamados modelos experimentales y casi experimentales de evaluación⁴⁹. Sin embargo, este tipo de evaluación no recoge las actividades realizadas, los productos obtenidos, el cumplimiento de los cronogramas estipulados, los problemas organizacionales y de coordinación, y la participación de los actores sociales involucrados. Es decir, definida de esa manera, la evaluación de resultados e impactos no explica ni aporta información sobre el porqué de los resultados e impactos obtenidos⁵⁰.

48 Algunos autores equiparan el nivel de resultados con los efectos sobre la población objetivo definida en el plan y el nivel de impactos con aquellos efectos sobre la población en general.

49 La aplicación del método experimental en evaluación se desarrolla en el capítulo 6.

50 Soto Moreno (2001).

Es evidente que según el tiempo transcurrido en la ejecución del plan se podrá profundizar o no en el análisis de los impactos, puesto que es preciso dejar transcurrir un período de tiempo necesario para que éstos se produzcan. Por ejemplo, en un proyecto de riego, la evaluación de los impactos tras un año de ejecución es, fundamentalmente, de carácter predictivo; no se podrán medir efectos e impactos generales, aunque sí otros elementos más directos como el cumplimiento del cronograma de actividades y los productos obtenidos, el grado de cobertura del plan y la pertinencia de los procedimientos de gestión.

3.2.4. SEGÚN LA PERSPECTIVA TEMPORAL

Este criterio hace referencia al momento en que se lleva a cabo la evaluación en relación con las fases de desarrollo del ciclo de vida del plan. Puede localizarse al principio (evaluación ex-ante), durante (evaluación intermedia) o al final (evaluación ex-post).

3.2.4.1. La evaluación ex-ante

Se lleva a cabo antes de ejecutar el plan, siendo su objetivo principal analizar su adecuación a las necesidades que lo motivan y determinar sus posibilidades de éxito. Este tipo de evaluación trata de garantizar a priori que el plan, tal y como ha sido concebido, puede conseguir los objetivos para los que se ha planificado, y recomendar “una crucial decisión cualitativa: si el proyecto debe o no implementarse”.⁵¹

La evaluación ex-ante se debe pronunciar sobre la pertinencia del diagnóstico, la coherencia de la estrategia, los objetivos e impactos previsibles, la adecuación de la dotación de recursos, la funcionalidad de los mecanismos de gestión y seguimiento articulados y la oportunidad del plan de comunicación diseñado; todo ello, en el marco del entorno socioeconómico en el que se desarrolla el plan. En definitiva, es una manera de obligar a que se consiga una mayor transparencia en la gestión del proyecto.

Puesto que un plan de desarrollo puede sufrir modificaciones a lo largo del tiempo, redefinición de la estrategia, reasignación de recursos, etc., la evaluación ex-ante debe ser flexible y considerar, en la medida de lo posible, estas circunstancias.

3.2.4.2. La evaluación intermedia

Se lleva a cabo “a medio camino” en la ejecución del plan. Consiste en el análisis crítico del conjunto de datos recogidos para determinar hasta qué punto los resultados perseguidos se están alcanzando, explicando las diferencias y estimando anticipadamente los resultados finales de la intervención. Se pronuncia, por tanto, sobre la validez de la intervención en curso, siendo su objetivo principal obtener información relevante y precisa que permita introducir las modificaciones necesarias en el diseño o ejecución del plan.

Para ello, durante la ejecución de las actuaciones, resulta absolutamente imprescindible recoger datos (físicos y financieros) que describan el comportamiento del plan. Esta tarea de recopilación de información es la que se denomina seguimiento.

51 Cohen y Franco (1993).

3.2.4.3. La evaluación ex-post

Se realiza una vez finalizado el plan y su objetivo es emitir un juicio acerca del éxito del mismo, del acierto de la estrategia diseñada, de su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad siempre cambiante, de su eficacia y de su eficiencia, de la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento diseñados y de la repercusión del plan de comunicación.

3.3. ENFOQUE INTEGRAL DE EVALUACIÓN

Los criterios de clasificación analizados en el apartado anterior, como ya se ha indicado no son excluyentes. Las evaluaciones ex-ante, intermedia y ex-post pueden englobar todos los tipos de evaluación contemplados en la clasificación según su contenido, con la única diferencia de que se realizan “antes, durante o después” de la ejecución del plan.

Por ejemplo, antes de la aplicación o ejecución del plan (ex-ante) se puede querer:

- Asegurar la racionalidad y coherencia de la intervención que se va a llevar a cabo.
- Garantizar que el sistema de gestión diseñado (incluido el sistema de seguimiento) y los recursos asignados (humanos, materiales, financieros, etc.) son los adecuados para poder ejecutar el plan.
- Prever y, en la medida de lo posible, cuantificar los resultados e impactos.

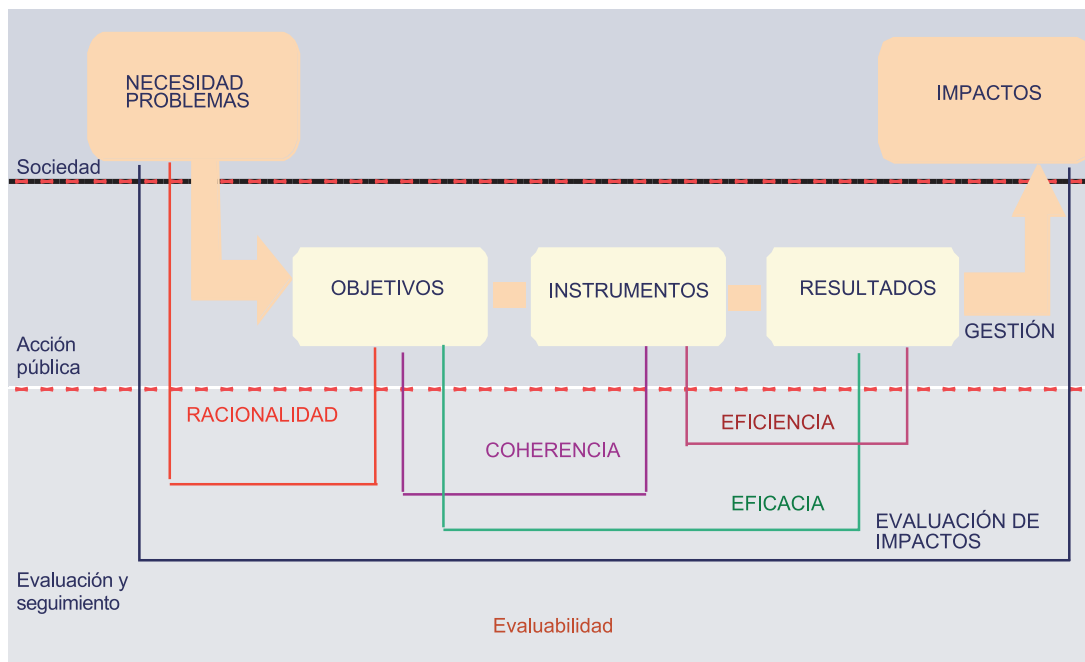
Cada uno de estos objetivos se correspondería con un tipo de evaluación distinta:

- Evaluación del diagnóstico y de la estrategia
- Evaluación de la gestión o de proceso
- Evaluación de resultados e impactos

Sin embargo, en numerosas ocasiones la evaluación ex-ante se reduce a una valoración del diagnóstico y de la estrategia del plan, hasta tal punto que ambos conceptos suelen confundirse y utilizarse indistintamente. A medio camino en la ejecución del plan, la evaluación de la gestión, de la eficacia y de la eficiencia, son las tareas evaluatorias, en principio, más útiles y pertinentes. Por último, una vez finalizado el plan, la valoración de los resultados e impactos es el principal objetivo de la evaluación; analizando la estrategia ejecutada y el sistema de gestión y seguimiento llevados a cabo, más con el propósito de buscar las causas del éxito o fracaso del plan, que como un objetivo en sí mismo.

Por tanto, la perspectiva que clasifica la evaluación según su contenido amplía la interpretación de la evaluación como una fase independiente del plan, para definirla como una “filosofía” o “cultura” que debe imbuir todas y cada una de las etapas de su ciclo de vida. La metodología que se desarrolla en los capítulos siguientes sigue este enfoque.

Cuadro 13. Enfoque integral de la evaluación



Fuente: Plante (1991), citado por Osuna y Márquez (2000)

3.4. PLANIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN

La evaluación, como parte integrante del plan, debe cumplir ciertos requisitos para ser considerada aceptable. Entre otros:

- **Credibilidad:** debe ser percibida como algo creíble e imparcial por la diversidad de agentes involucrados.
- **Flexibilidad:** debe adaptarse a un entorno cambiante, debe poder modificar su diseño rápidamente porque, en definitiva, cada situación evaluativa requerirá una aproximación diferente, acorde con el contexto y los agentes críticos involucrados.
- **Oportunidad:** la evaluación debe hacerse en el momento oportuno, es decir, cuando sea útil para el proceso de toma de decisiones.

Los **principios** que deben guiar una buena evaluación fueron desarrollados por la Asociación Americana de Evaluación a mediados de los años 90. Estos principios son⁵²:

52 Owen (1999).

- Investigación sistemática: los evaluadores deben comportarse metódicamente. Primero, el investigador debe servirse de las mejores técnicas posibles para garantizar la credibilidad de sus resultados. Segundo, el evaluador debe “explorar” con los usuarios de la evaluación las preguntas más importantes a las que se debe dar respuesta y los distintos enfoques que pueden adoptarse. Tercero, al presentar su trabajo, el evaluador debe hacerlo de la manera más sencilla y detallada posible.
- Capacitación: el evaluador debe ser un profesional y estar capacitado para realizar su tarea. Debe aprender de su propio trabajo y reflejar este proceso de aprendizaje en el resultado de su evaluación.
- Integridad: el evaluador debe asegurar la integridad intelectual de su trabajo, debe especificar la metodología que va a utilizar, la información que necesitará, el tiempo que empleará y los costes en los que incurrirá. El evaluador no debe menospreciar sus hallazgos porque no vayan a ser del agrado de los clientes (los comanditarios de la evaluación).
- Respeto por las personas: el evaluador debe ampararse en el código ético de las asociaciones de investigación y de los colegios profesionales, debe ser consciente de las diferentes culturas, etnias, religiones, orientaciones sexuales y sensibilidades de las personas que le ayudan a realizar su trabajo.

Los tres pasos principales en la formulación de un plan de evaluación son los siguientes:

- Conocer el plan a evaluar
- Análisis de evaluabilidad
- Seleccionar las herramientas y procedimientos para la evaluación

3.4.1. CONOCER EL PROGRAMA A EVALUAR

Se debe conocer el plan con profundidad, para saber qué aproximación metodológica conviene escoger. Un conocimiento superficial del plan a evaluar puede ocasionar errores que determinarán la calidad de la evaluación⁵³.

Para conocer el plan a evaluar es recomendable responder a las siguientes preguntas:

- 1. ¿Cuáles son las características generales del plan?** Responde a cuatro aspectos relacionados con el plan: institucional, temporal, sectorial y geográfico. La información que el evaluador recopile acerca del plan dependerá de la disposición de los centros gestores para facilitarla y de la capacidad, habilidad y creatividad del evaluador. Para facilitar este trabajo, puede elaborarse una matriz de información⁵⁴.
- 2. ¿Por qué y para qué se quiere evaluar?** Aquí lo fundamental es indagar en los propósitos, expectativas e intereses de los comanditarios y de los potenciales usuarios de la evaluación. Responde a preguntas del tipo: ¿cómo hacer más útil la evaluación?, ¿qué tipo de información es la que más falta hace?, ¿qué grupos de interés quieren recibir información sobre la evaluación?, ¿hasta qué punto van a estar implicados los agentes clave?

⁵³ Weiss dedica un capítulo entero de uno de sus libros a este aspecto. Weiss (1998).

⁵⁴ Puede consultarse en COMISIÓN EUROPEA, Vol. II (1999).

3.4.2. ANÁLISIS DE EVALUABILIDAD

Este tipo de análisis permite determinar hasta qué punto el plan es evaluable. Aunque en principio cualquier plan puede ser evaluado, el alcance de la evaluación viene limitado por factores como la ausencia de información, ya que la disponibilidad de datos sobre el programa es una condición necesaria para poder evaluar cualquier tipo de intervención, independientemente del enfoque de evaluación que se escoja.

3.4.3. SELECCIONAR LAS HERRAMIENTAS Y PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN

Una vez que se conoce el plan a evaluar y se ha determinado su evaluabilidad, el siguiente paso es la selección de las herramientas y procedimientos de evaluación.

En los siguientes capítulos se describirán con detalle las principales herramientas utilizadas en la evaluación de planes de desarrollo local, por lo que aquí sólo se nombran los principales aspectos que deben analizarse en una evaluación integral⁵⁵:

- La bondad del diagnóstico y la racionalidad y coherencia de la estrategia.
- Los procedimientos de gestión y seguimiento articulados.
- Los resultados e impactos.

55 COMISIÓN EUROPEA Vol. II (1999).

4

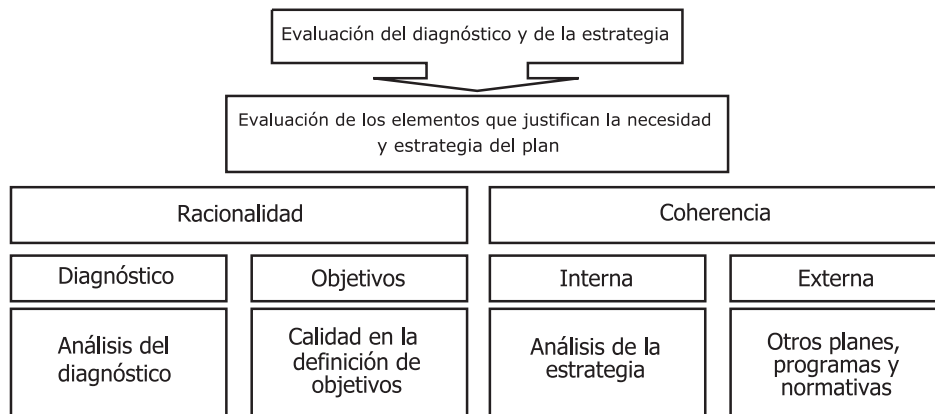
EVALUACIÓN DEL DIAGNÓSTICO Y DE LA ESTRATEGIA

En la evaluación del diagnóstico y de la estrategia el evaluador debe responder a una serie de cuestiones directamente relacionadas con las hipótesis que el proceso de planificación ha planteado. Las principales son:

- ¿Están adecuadamente conceptualizados los problemas? ¿Cuál es su naturaleza y dimensión? ¿Cómo se distribuyen y a quiénes afectan? ¿Están cuantificados o son medibles?
- ¿Existe consenso acerca de los problemas identificados y de su prioridad?
- ¿Responden los objetivos del plan a las necesidades y problemas detectados? ¿Son alcanzables y realistas? ¿Están cuantificados o son medibles?
- ¿Qué criterios se han utilizado para establecer las jerarquías de objetivos o estrategias? ¿Cuáles son las hipótesis subyacentes en la estrategia diseñada?

En definitiva, ¿existe racionalidad y coherencia en el diagnóstico y la estrategia del plan?. La metodología más apropiada para la evaluación de estos elementos tiene la estructura que se presenta en el siguiente cuadro⁵⁶.

Cuadro 14. Metodología para la evaluación del diagnóstico y la estrategia



Fuente: Osuna y Márquez, 2000

56 Esta metodología es una adaptación de la propuesta por la Comisión de la Unión Europea para la evaluación de programas financiados con Fondos estructurales.

4.1. LA EVALUACIÓN DEL DIAGNÓSTICO

La evaluación del diagnóstico es el primer paso en la valoración de la racionalidad de un plan. Su objetivo es analizar la calidad y la veracidad del diagnóstico realizado.

Para evaluar la calidad del diagnóstico se deben revisar los siguientes elementos:

1. Definición y jerarquización de las necesidades que afectan a la población objetivo

La determinación del tamaño, distribución y densidad de los problemas que afectan al territorio y de las potencialidades susceptibles de explotación son aspectos fundamentales para garantizar el éxito del plan.

El papel del evaluador es comprobar:

- Que los problemas y fortalezas se hayan determinado de manera explícita, clara, rigurosa y medible.
- Que la imagen “en negativo” reflejada en el plan se corresponde con la realidad sobre la que se pretende intervenir.
- Que las relaciones causa-efecto son lógicas y que no hay saltos en las cadenas causales. Para ello se usará como herramienta de trabajo el árbol de problemas.

La jerarquización de los problemas debe realizarla el planificador, consistiendo el trabajo del evaluador en contrastar si la jerarquización que se ha realizado presenta incongruencias lógicas, y si recoge todos los condicionantes significativos de los problemas. Sin embargo, en numerosas ocasiones, el evaluador debe rediseñar el plan, contribuyendo positivamente, de este modo, al proceso de planificación.

- Si las necesidades detectadas en el diagnóstico están afectando a la población que participa en el plan y en qué grado o medida.
- Que la población objetivo está cuantificada, en términos absolutos o relativos. Se trata de valorar cómo ha determinado el planificador las características que debe reunir la población que se va a beneficiar del plan, y los criterios para su selección.
- El grado de cobertura del plan; consiste en determinar hasta qué punto la definición de la población objetivo incluida en el plan es congruente con las necesidades que se han puesto de manifiesto y con las restricciones financieras y temporales. En este sentido, se pueden presentar dificultades en la ejecución y desviación en los resultados, tanto por una “infraestimación” (proporción de la población que realmente debería participar en el plan pero que queda excluida) como por una “sobrestimación” (participantes de un plan que no estaban inicialmente previstos).

Para analizar la cobertura prevista de un plan hay que: (i) calcular la tasa de cobertura o porcentaje de población afectada por el mismo; (ii) determinar si existe sesgo en la cobertura, esto es, si se prevé o

no dar un tratamiento equilibrado a los distintos grupos que forman la población objetivo; y (iii) efectuar un análisis sobre las posibles barreras para acceder al plan: conocimiento del mismo por parte de la población objetivo, accesibilidad física y aceptación psíquica o motivacional.

Cuadro 15. Definición de la población objetivo

Veamos un ejemplo de identificación, en términos absolutos, de la población objetivo para una medida de "Formación Profesional". La actuación en concreto se instrumenta a través de programas de formación para colectivos con especiales dificultades de inserción laboral.

El objetivo de esta medida es mejorar la cualificación profesional de los colectivos que soportan altas tasas de desempleo y presentan mayores déficits formativos para adaptarse a los requerimientos del sistema productivo. Así, la población objetivo se define como: colectivos desempleados que acrediten debidamente esta situación mediante inscripción en el INEM (Instituto Nacional de Empleo), y que reúnan algunas de las siguientes características:

- Personas en busca del primer empleo
- Mujeres con cargas familiares
- Jóvenes desempleados menores de 25 años
- Parados de larga duración
- Personas afectadas por discapacidades

Fuente: Programa Operativo de la Provincia de Sevilla (FSE). Medida 1.3.2. Formación de colectivos con especiales dificultades, citado por Osuna y Márquez (coord.), 2000

2. Análisis del contexto socioeconómico externo

Por contexto socioeconómico externo, llamado también contexto operativo, se entiende todos los elementos (económicos, políticos, legales, institucionales, etc.) del entorno de la intervención que afectan a la misma de forma directa e indirecta. Esto es, aquella parte de la realidad que conforma las condiciones externas del plan, cuyas variables afectan a su ejecución y sobre las cuales los planificadores y gestores no tienen un control directo, pero que necesariamente hay que sopesar para garantizar el éxito de la intervención.

Los pasos a seguir para evaluar la calidad del análisis del contexto, que debe incluir el plan, deben atender a una lógica ordenada y sistemática. Estos pasos son:

- Verificar la inclusión de estudios socioeconómicos en el plan, identificando las variables que los integran.
- Analizar la definición de dichas variables. Éstas deben ser instrumentales y deben estar dirigidas a la correcta identificación de la problemática sobre la que se pretende actuar. Es necesario, en este caso, revisar qué estudios de la situación actual y pasada se han realizado.
- Corroborar la existencia de estudios de proyección de tendencias futuras, donde se analicen cómo influirán los elementos del contexto externo en la ejecución del programa y en los resultados e impactos buscados. Su análisis sirve para modelizar los distintos escenarios posibles de la intervención.
- Examinar las fuentes de documentación e información utilizadas para su determinación. Hay que valorar si son rigurosas y fiables, si están actualizadas y si son homogéneas y comparables temporal y espacialmente.

4.2. EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS

La premisa fundamental para asegurar, al menos a priori, el éxito de una intervención es que se hayan definido los objetivos de forma clara y medible, evitando expresiones de buenos deseos, que no hacen sino reflejar la ambigüedad de la situación⁵⁷.

La evaluación de resultados e impactos se realiza sobre la base de dichos objetivos, si éstos aparecen explícitamente. Si, por el contrario, éstos son ambiguos o no están explícitamente detallados, la evaluación debe tomar como referencia valores o parámetros establecidos ad hoc.

Existen algunas reglas⁵⁸ prácticas, útiles a la hora de verificar la calidad de los objetivos. Se trata de revisar:

- Que las expresiones y verbos utilizados indiquen claramente los compromisos asumidos por los poderes públicos sobre la base de una conducta, en principio, medible y observable. Por ejemplo, los objetivos definidos en términos de “impulsar” o “promover” son susceptibles de varias interpretaciones, mientras que “aumentar”, “abastecer” y “disminuir” son acciones específicas orientadas a comportamientos mensurables.
- Que se haya establecido un solo fin último, a pesar de que los planes o documentos programáticos puedan tener múltiples objetivos globales y específicos. Este fin último suele definirse de manera amplia y general. Son los objetivos los que traducen estos fines en términos operativos y concretos.
- Que los objetivos globales y específicos sean claros y concretos. No debe quedar ninguna duda sobre su significado, por ello se recomienda la alusión a una o más variables cuantificadas. Cuando los objetivos no están definidos de forma clara y concreta, son los resultados más directamente relacionados con las acciones a realizar los que deben clarificar la ambigüedad, contribuyendo, de esta forma, a dar mayor funcionalidad a la estrategia.
- Que se haya especificado un sólo resultado o producto para cada actuación concreta. No sólo deben estar claros el fin último y los objetivos globales y específicos, también deben indicarse los resultados inmediatos o productos esperados de la ejecución de cada actuación. Ello se debe a que el logro de un objetivo puede verse condicionado, en parte o totalmente, por el logro de resultados de niveles inferiores o superiores.
- Que se haya establecido el período temporal previsto para la consecución de los objetivos. En cualquier planificación es conveniente especificar el tiempo esperado para el logro de los objetivos y resultados; además la evaluación de eficacia se hace necesariamente sobre la base de esta especificación.

El propósito de estas reglas es responder a las siguientes cuestiones:

57 Prior (1993).

58 Se ha tomado como fuente Stephen, Shorrel y Richardson (1978), citados en Rossi y Freman (1989).

- ¿Podría alguien que lee el objetivo, con o sin conocimiento del plan, saber cuáles son su fin, objetivos globales, específicos y resultados?
- ¿Qué resultados visibles o medibles estarán presentes como evidencia de que los objetivos se han conseguido?

Cuadro 16. Calidad en la definición de objetivos

Consideremos los siguientes ejemplos de definición de objetivos de un plan de promoción económica para la disminución del desempleo:

- “mejorar el sistema educativo y de formación adaptándolo a las nuevas exigencias”
- “propiciar la inversión generadora de empleo”
- “apostar por el desarrollo de nuevas iniciativas empresariales en sectores de futuro que generen empleo”
- “movilizar recursos públicos y privados que aprovechen las ventajas competitivas de cada sector o zona”
- “contribuir al desarrollo económico y a la creación de empleo”

De la lectura de los objetivos no se puede deducir, a menos que se establezcan resultados más concretos, cuáles serán los efectos del programa, puesto que son ambiguos y no aparecen cuantificados.

Fuente: Osuna y Márquez (coord.), 2000

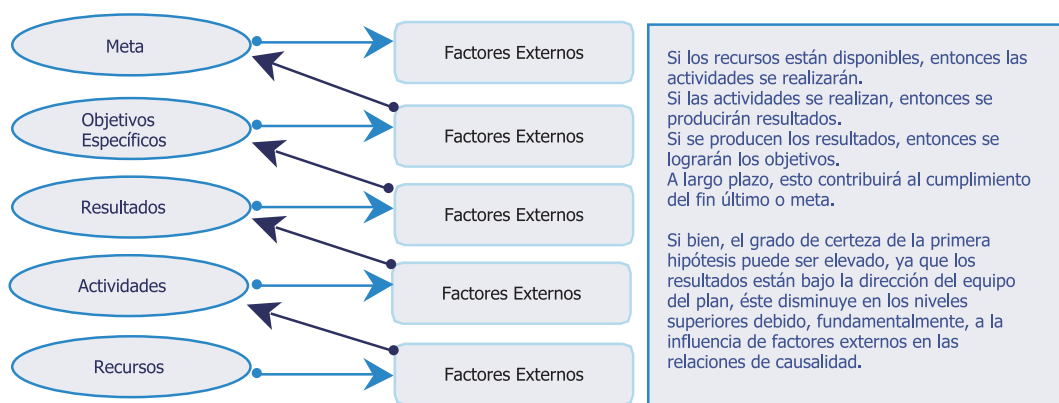
4.3. COHERENCIA INTERNA

4.3.1. JERARQUÍA DE OBJETIVOS

Al igual que los problemas y potencialidades, el establecimiento de objetivos debe hacerse siguiendo una jerarquía. Esta ordenación permite distinguir diferentes niveles en la estrategia de intervención planificada.

La lógica sería la siguiente: utilizando un cierto número de recursos, se realizan las actividades que permiten obtener unos resultados. Estos resultados tienen un efecto en el objetivo específico (o intermedio) perseguido, que es el principal punto de referencia para los gestores responsables de la intervención. Estos efectos directos producidos por la ejecución de las actuaciones constituyen la base para el siguiente nivel, el de los impactos, efectos de naturaleza mucho más global e indirecta.

Cuadro 17. Lógica de planificación



Fuente: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y CEDEAL, 1993, citado por Osuna y Márquez (coord.), 2000

En la lógica de la planificación se encuentran implícitas una serie de hipótesis, que afectan fundamentalmente a dos ámbitos diferentes y que deben contrastarse en la evaluación:

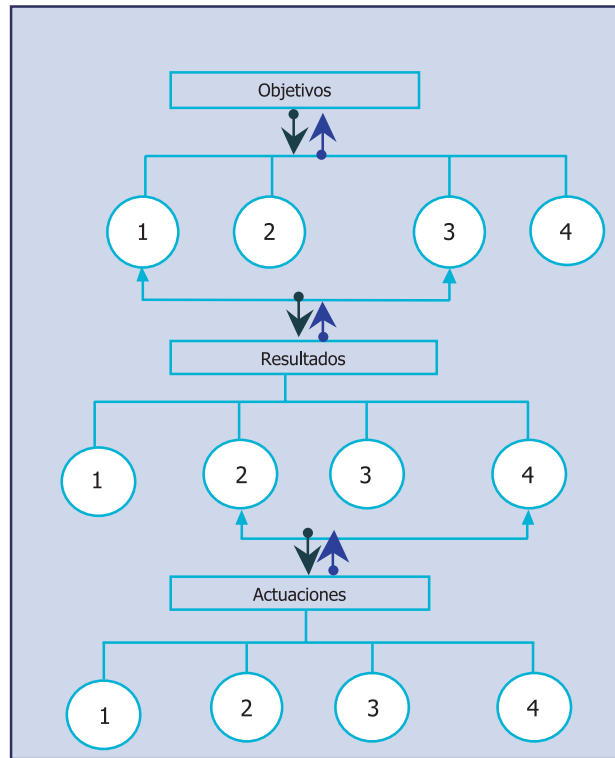
- Hipótesis sobre las relaciones causales entre los distintos niveles de intervención, que permiten prever que ciertas acciones van a producir ciertos resultados y que éstos van a producir un impacto sobre la problemática en cuestión.
- Hipótesis sobre los factores del contexto externo, los cuales pueden afectar a los resultados del plan.

Por esto, ni los resultados ni los impactos son mecánicos o automáticos.

Al igual que en la planificación, la representación gráfica de la clasificación o jerarquización en cascada de objetivos, en forma de "árboles de objetivos"⁵⁹, es un buen método en la evaluación de la articulación de la estrategia del plan. Durante la evaluación la lógica de "arriba a abajo", que guía la fase de elaboración del plan, se invierte, transformándose en una lógica de "abajo a arriba", remontando desde las acciones concretas hacia los objetivos y fin que se persiguen.

59 Como se vio en el capítulo 2, son representaciones descriptivas de las relaciones medios-fines, en contraposición de los árboles de problemas, que recogen las relaciones causa-efecto.

Cuadro 18. Articulación en cascada y evaluación



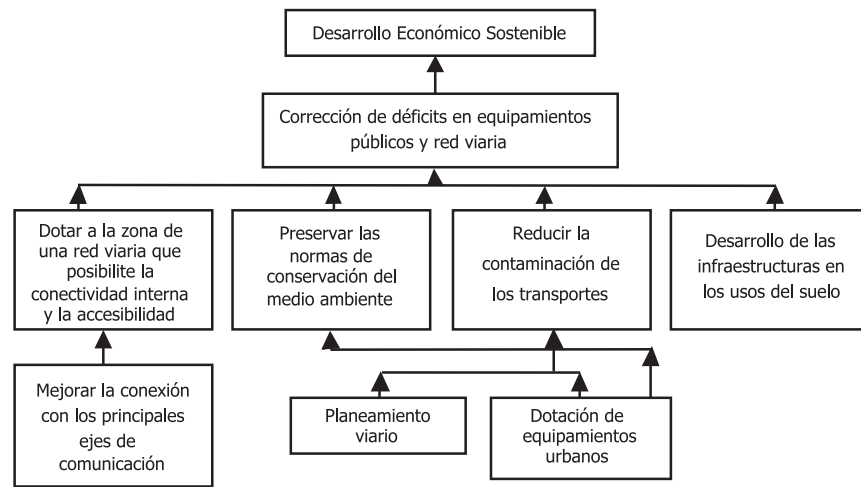
Fuente: Osuna y Márquez (coord.), 2000

Esta articulación en cascada implica que los efectos de un nivel sirven de marco de referencia del nivel inmediatamente superior. Por el contrario, la clasificación lineal de objetivos, sin distinción entre distintos niveles de planificación, hace que no se cuente con una estrategia explícita de actuación, suponiéndose que todos los objetivos contribuyen de la misma forma al logro del fin o meta del plan, lo que dificulta la evaluación.

En la evaluación de la estrategia se debe:

- Analizar si existen saltos o rupturas en las cadenas causales.
- Determinar el grado de coherencia entre los distintos niveles de planificación.
- Valorar, e incluso cuantificar, la repercusión de la ejecución de una tarea concreta en la consecución de su objetivo más inmediato.

Cuadro 19. Evaluación de la estrategia de un plan de infraestructuras



Fuente: Osuna y Márquez (coord.), 2000

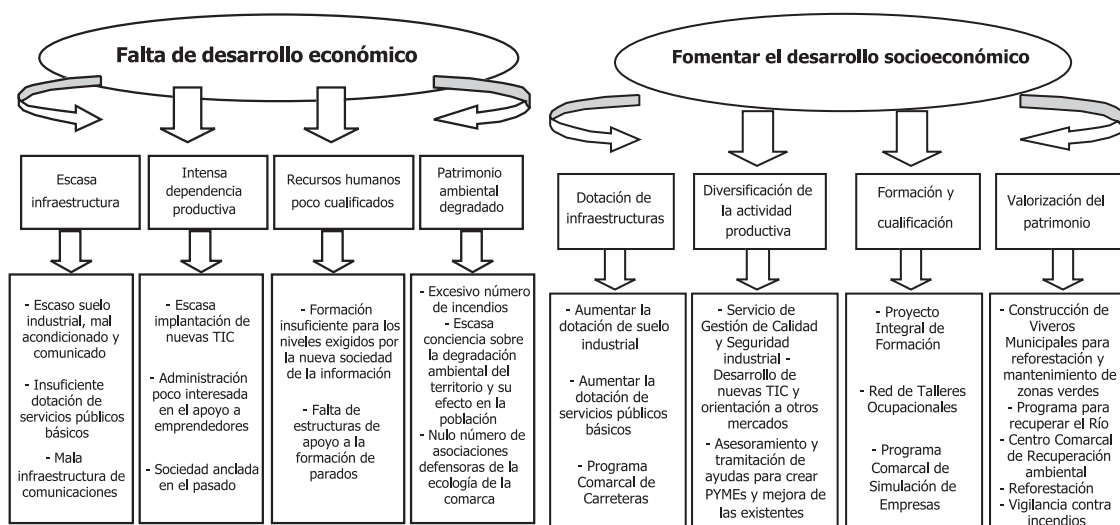
El lado izquierdo del cuadro 19 muestra perfectamente la relación causal entre objetivos, va desde las acciones concretas que se proponen a los objetivos directos, específicos y por último al global. Están jerarquizadas y conectadas las relaciones, de manera que un ejercicio de reflexión lógica permite reconstruir toda la cadena causal. Por el contrario, el lado derecho del cuadro presenta una estructuración más deficiente, de forma que no se puede establecer claramente cuál será la contribución de cada una de las actuaciones concretas (planeamiento viario y dotación de equipamientos urbanos) a la consecución de los objetivos concretos (preservar las normas de conservación del medio ambiente y reducir la contaminación de los transportes). Todo ello, dejando al margen la evaluación de la definición de los objetivos.

4.3.2. CORRESPONDENCIA ENTRE PROBLEMAS Y OBJETIVOS

La evaluación debe contemplar, además, la valoración de la correspondencia entre el árbol de problemas y el árbol de objetivos. El fin es comprobar que los objetivos del plan responden a las necesidades y problemas detectados y, por tanto, determinar si la estrategia está bien orientada.

La situación ideal es aquella donde la comparación entre los árboles de problemas y objetivos es automática y ambos presentan una simetría absoluta, de forma que todos los objetivos reflejan la imagen en positivo de los problemas identificados.

Cuadro 20. Árbol de problemas y de objetivos



Fuente: Sevilla Siglo XXI, S.A.

4.4. COHERENCIA EXTERNA

En la evaluación de un plan de desarrollo hay que incluir la valoración de la coherencia externa del plan. Se trata de analizar comparativamente los objetivos e instrumentos del plan y los objetivos e instrumentos de otros planes, proyectos y normativas de aplicación en el territorio, determinando el grado de complementariedad y sinergia (positiva o negativa)⁶⁰, ya que en ocasiones, las acciones de un plan se plantean como instrumentos que contribuyen a la solución parcial de los problemas detectados y a la consecución de retos parciales.

Se trata, en definitiva, de comparar los árboles de problemas y objetivos de los distintos programas y proyectos con los que el plan pueda presentar complementariedad o incompatibilidad.

Cuadro 21. Respecto de la normativa y directrices comunitarias

Para las intervenciones financiadas con los Fondos estructurales de la Política regional de la Unión Europea, la necesidad de concurrencia con las políticas nacional y comunitaria se convierte no sólo en un factor que puede potenciar los impactos esperados de la ejecución de la actuación, sino que se configura como un requisito de obligado cumplimiento. Así, es necesario velar por el respeto de las directrices y normativas comunitarias en materia de medio ambiente, igualdad de oportunidades en el mercado laboral, contratos públicos, PYMES y redes transeuropeas.

Fuente: Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999 para las regiones españolas objetivo 1, citado por Osuna y Márquez, 2000

60 Ello implica tomar como supuesto de partida el hecho de que las actividades de varios planes tienen un mayor, o menor, impacto que la suma de los impactos de esas mismas actividades consideradas separadamente, es decir, se debe buscar el valor añadido y sinergia de un grupo de actuaciones.

5

**DISEÑO Y EVALUACIÓN
DE GESTIÓN Y SEGUIMIENTO**

5.1. LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN

La evaluación del sistema de gestión debe pronunciarse acerca de cada uno de sus elementos:

- La definición de los productos y objetivos de cada una de las fases de gestión.
- La programación de los plazos de ejecución de cada fase.
- El establecimiento de las competencias y responsabilidades de cada unidad o departamento.
- La asignación de los recursos (tiempo, presupuesto, personal y medios) para llevar a cabo eficientemente las tareas.
- El sistema de información y seguimiento del cumplimiento de cada fase.

Como dice Dale⁶¹, la actuación de la organización u organizaciones involucradas en el desarrollo es un factor crucial en el éxito de cualquier plan. La capacidad de gestión de un organismo en relación con el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación son factores vinculados a la administración de planes, en sentido amplio, que condicionan sus resultados. Otras variables, relativas al grado de implicación y actitud de los gestores en el seguimiento y evaluación, el nivel de formación de los cuadros de la organización vinculados a estas tareas, la dotación de presupuesto, medios técnicos y recursos humanos, etc., determinan la capacidad para gestionar un plan y condicionan su éxito.

5.1.1. DISTINTAS APROXIMACIONES A LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN

Las aproximaciones metodológicas a la evaluación de la gestión van desde los controles de carácter financiero o de regularidad legal y contable hasta aquellos que tratan de evaluar económicamente la gestión pública, atendiendo a la economía, eficacia y eficiencia (las tres E) y al diagnóstico, diseño y desarrollo (las tres D).

Cuadro 22. “Las tres E” y “Las tres D”

LAS TRES E	LAS TRES D
Economía: utilización de los recursos con criterios de utilidad y asignación adecuados	Diagnóstico: estudio de la realidad sobre la que se pretende intervenir para planificar la actuación.
Eficacia: hace referencia al logro de los objetivos propuestos sin tener en cuenta los costes.	Diseño: formulación de iniciativas para resolver los problemas y establecer nuevas soluciones con estructuras y estrategias adecuadas.
Eficiencia: logro de los objetivos con el mínimo coste posible o maximización de los beneficios para un coste determinado.	Desarrollo: ejecución de las soluciones como un proceso de aprendizaje, superando las resistencias al cambio, redefiniendo problemas y soluciones.

Fuente: Osuna y Márquez (coord.) (2000)

61 Dale (1998).

De las principales aportaciones de los enfoques que abordan el análisis de gestión desde la perspectiva económica, resultan especialmente interesantes las siguientes:

5.1.1.1. Control de Gestión

La técnica del control de gestión procede del ámbito de la empresa y tiene como objetivo la “necesidad de incrementar la autonomía, flexibilidad y responsabilidad de los gestores en sus procesos de toma de decisiones y planificación de objetivos, tanto a nivel estratégico como operativo”⁶².

El concepto es muy general y se inserta en el contexto de la organización y prácticas administrativas como herramienta de control, al servicio de los directivos y gestores, para evaluar el desempeño general de la actividad administrativa a todos los niveles: medios (recursos y procesos) y fines⁶³, tanto a largo plazo, en cuyo caso está relacionado con la planificación estratégica, como a corto plazo, relacionado con la planificación operativa de carácter diario.

A la hora de instrumentar el control de gestión hay que tener en cuenta cuatro variables fundamentales:

- Nivel de ambigüedad en la definición de los objetivos de una organización.
- Posibilidad real de medir los resultados de la actividad de la organización.
- Grado de repetitividad o estandarización de la actividad sometida a control.
- Posibilidad de conocer los efectos de la intervención.

Así, un control de gestión es “un sistema de información que permite la evaluación y facilita una correcta toma de decisiones... un conjunto de procesos de recogida de información que tiene como finalidad seguir y dirigir la evolución de la organización a todos los niveles”⁶⁴.

Cuadro 23. Los cuadros de dirección

Uno de los principales instrumentos de control de gestión son los cuadros de dirección, apoyados en un buen sistema de información que refleje, entre otras cosas, en qué medida se van alcanzando los objetivos.

Para construir el cuadro, se debe contar con el máximo de información posible para controlar y mejorar la gestión pero minimizando el coste. El cuadro de dirección tiene dos componentes: la definición de la finalidad y los objetivos por parte de la organización, y la información, expresada en indicadores, que mida el grado de consecución de los objetivos mencionados.

Fuente: Elaboración propia

62 Alcalde de Hernández (1995).

63 Salvador Centelles (1994).

64 Bañón i Martínez (2003).

5.1.1.2. Auditoría de rendimiento o “performance”

Según la “Canadian Comprehensive Auditing Foundation”⁶⁵, se podría definir la evaluación de gestión como: “la evaluación independiente y objetiva de la fiabilidad de la gestión en relación con el rendimiento, o la evaluación del sistema de dirección y de la práctica, de acuerdo a determinados criterios generales aceptados o consensuados previamente entre el evaluador y el gestor público”.

La auditoría de rendimiento se basa en dos principios generales:

- Principio de eficacia, eficiencia y economía: la Administración Pública debe procurar utilizar los fondos públicos de la mejor manera posible. En este sentido, el objetivo fundamental de las unidades de auditoría sería mejorar la eficiencia y la eficacia de las diferentes unidades administrativas. Así, sus estrategias básicas pasan inexorablemente por el control y el cambio organizativo.
- Principio de responsabilidad: las personas que administran los “negocios” públicos deben ser responsables de una gestión prudente y eficiente de los fondos que les han sido confiados, y rendir cuentas de esa gestión.

La pretensión de objetividad parece salvarse mediante la contratación de una auditoría externa. Sin embargo, esto tiene sus ventajas y sus inconvenientes. Entre estos últimos destacan:

- Las consultoras no suelen imbuirse del todo de la lógica propia de las organizaciones que van a auditar.
- Los agentes internos se resistirán más a ser auditados por personal que no pertenece a la organización y que, por tanto, no conocen.
- Los costes monetarios de las consultorías suelen ser elevados.
- Los resultados tenderán a reflejar los deseos de la persona que ha contratado la auditoría, los cuales no tienen por qué coincidir con las necesidades de la organización.

5.1.2. ENFOQUE INTEGRAL DE GESTIÓN DEL CICLO DE VIDA DE UN PLAN

La aproximación metodológica que se recomienda se centra en la consideración de la gestión como un sistema integral que abarca un ámbito más amplio que el del plan en sí, al considerar elementos, en la mayoría de los casos, comunes a otros planes y proyectos que desarrollan los órganos ejecutores y gestores. Supone, de esta forma, el estudio de una organización y de sus criterios y procedimientos de funcionamiento interno. Las conclusiones y recomendaciones de este tipo de análisis pueden impulsar cambios en la estructura de los organismos gestores que impliquen un proceso de transformación y adaptación que, incluso, supere el horizonte temporal del plan.

La aplicación de estos enfoques integrales de gestión tuvo su origen en el desarrollo de la contabilidad pública y de los sistemas de presupuestación por proyectos, que tienen como objetivo contar con ins-

65 Canadian Comprehensive Auditing Foundation (1987).

trumentos que permitan mejorar los procesos de asignación del gasto público y aumentar la eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas⁶⁶. Se ha ido tomando conciencia de la necesidad de orientar la gestión de recursos a la administración por objetivos y a la responsabilización de los resultados. Los fines perseguidos con estos sistemas son:

- Institucionalizar el establecimiento de objetivos y la medición de resultados.
- Promover una mayor autonomía de gestión.
- Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.
- Introducir mecanismos que impidan la dilución de responsabilidades.
- Mejorar los procedimientos de asignación de recursos.

Así, además de reflejar la ejecución presupuestaria, como se establece en el Manual de Contabilidad del Gobierno de la Organización de las Naciones Unidas⁶⁷, estas metodologías incorporan como objetivo ofrecer información de interés tanto para los ciudadanos como para quienes tienen que tomar decisiones de planificación y dirección, al tiempo que sirve de base para los análisis económicos de la realidad sometida a control.

En definitiva, se persigue el perfeccionamiento y transparencia de los procesos de toma de decisión para mejorar los resultados de los proyectos públicos y proporcionar un servicio más eficaz, eficiente y de mayor calidad. Para ello, las Administraciones de distintos países han ido adaptando su organización y sistemas de presupuestación a este nuevo enfoque integral de gestión pública, y han combinado sistemas de verificación de resultados con métodos de evaluación de políticas públicas.

Este movimiento hacia una gestión más típica de los modelos de mercado está enmarcado en lo que se ha venido a llamar el New Public Management (NPM). De hecho, en muchas ocasiones se ha pretendido trasplantar los sistemas de gestión aplicados en el sector privado al sector público. El NPM implica las siguientes cuestiones⁶⁸:

- La descarga de tareas del sector público en unidades corporativas más pequeñas y descentralizadas.
- Unas relaciones dentro de la Administración más parecidas a las que existen en la empresa privada.
- Una práctica de gestión similar a la privada.
- El acento en la disciplina de los gastos.
- La implantación de estándares medibles y concretos en cuanto a su gestión, de cara al seguimiento y la evaluación de sus actuaciones.

66 En España, los primeros intentos se sitúan en los años 80. Ya en 1989 se comienza una experiencia orientada al seguimiento de objetivos, integrando como elementos compatibles los procesos de planificación, presupuestación, gestión y control. Ley 37/88 de Presupuestos Generales del Estado para 1989.

67 Organización de las Naciones Unidas (1971).

68 Christensen y Yoshimi (2002).

Sin embargo, varias razones cuestionan la conveniencia de adoptar de forma mimética las técnicas gerenciales del sector privado:

- Las organizaciones públicas producen bienes y servicios públicos, que responden a objetivos complejos, por lo que la medición de su logro no puede basarse en un criterio simple como la “maximización del beneficio”, objetivo prioritario de las empresas privadas. La búsqueda de la eficiencia no sólo es de carácter económico, sino que existe una eficiencia social o contribución a la maximización del bienestar social. En otras palabras, entran en juego un conjunto de beneficios de carácter social de difícil cuantificación y externalidades (economías o deseconomías externas) cuya suma es la que hay que comparar con los costes de la producción o prestación de los bienes y servicios públicos. A ello se le une la dificultad de encontrar parámetros de referencia en la evaluación de la eficiencia de la actuación del sector público.
- Normalmente los objetivos públicos no se definen claramente, sino que la Administración enuncia principios generales de actuación. Por otra parte, no se suele perseguir un único objetivo identificable; por el contrario, busca de forma simultánea un conjunto de fines, que en algunos casos se complementan pero en otros requieren actuaciones en cierta medida contradictorias.
- Además, la distribución de responsabilidades suele estar diluida y el sistema de incentivos no fomenta el compromiso de los gestores con el cumplimiento de objetivos.

Cuadro 24. La mala gestión de los planes para menores

“El Polígono Sur ha recibido mucho dinero para la intervención social. Sus problemas no son de una falta de inversión sino de una mala gestión. Las causas son, según el informe, varias. No se hace un estudio de la realidad en la que se va a implantar el programa. Los líderes sociales consultados por los técnicos no suelen representar realmente a su comunidad y, en ocasiones, sus peticiones responden a intereses particulares antes que atender al bien de una comunidad mucho más amplia. La falta de informes previos hace que se pongan en marcha programas que no tienen interés para la población del Polígono Sur. Los programas dirigidos a la infancia son llevados, a veces, por entidades privadas que no cuentan con un buen equipo de profesionales. Además, la intervención es muy sectorizada y se dirige a grupos muy concretos. Otro factor es la corta duración de los proyectos, especialmente los destinados a menores, que suelen estar subvencionados para períodos inferiores al año”.

Fuente: Diario de Sevilla, Miércoles 7/01/2004

Para aplicar la técnica se valora la calidad de la gestión de cada una de las fases del ciclo de vida integral de un plan, fundamentalmente aquellos aspectos relacionados con: la división de tareas y competencias, la coordinación establecida entre los distintos organismos responsables del plan y la suficiencia de medios económicos y humanos para la gestión correcta y eficaz.

Pero en el enfoque integral de gestión del ciclo de vida no sólo se valora la gestión del plan en sí, sino también la organización que lo gestiona. Para ello se elabora lo que se denomina “check list organizativo”, que incluye: las estrategias y objetivos de la organización; la estructura administrativa formal e informal; la estructura de los empleados; las funciones y procesos administrativos; los procesos de prestación de servicios; el clima organizativo; la cultura organizativa; los conflictos y los recursos económicos y materiales de la organización.

En definitiva, para la evaluación del sistema de gestión es recomendable analizar separadamente las cuestiones que influyen sobre la ejecución del plan:

- La racionalidad de los objetivos y la estrategia de gestión que se ha diseñado.
- La división de tareas y responsabilidades dentro de la organización.
- El sistema administrativo para la difusión y promoción de las actuaciones de los proyectos y la recepción, tramitación y análisis de los expedientes.
- Los mecanismos y sistemas de seguimiento.

5.1.2.1. Racionalidad de los objetivos

Los sistemas de gestión no son neutrales y el resultado final del plan dependerá del diseño de este proceso, de cómo se instrumente y de sus objetivos. Como dice Ramió: "sin evaluación no hay un rumbo claro de los organismos públicos: hay decisiones, implementaciones y controles formales, pero todo ello carente de una dirección estratégica"⁶⁹.

La evaluación deberá pronunciarse, por consiguiente, acerca de la racionalidad del sistema de gestión. Para ello deberá responder a preguntas tales como:

- ¿Están claramente especificados los objetivos de cada nivel de gestión?
- ¿Son cada uno de los pasos administrativos establecidos necesarios? ¿Podría simplificarse el proceso/procedimiento? ¿Qué valor añadido aporta cada paso del proceso administrativo?
- ¿Están las funciones de los distintos departamentos claramente diferenciadas y especificadas? ¿Existen solapamientos, repeticiones o ambigüedad en la delimitación de funciones?
- ¿Conocen los técnicos de los distintos departamentos y en los distintos niveles jerárquicos su función en el proceso global?

La evaluación del sistema de gestión se debe centrar en la racionalidad y coherencia de los objetivos de gestión propuestos a la luz de los medios disponibles. Este análisis deberá estar basado en informes de expertos que evalúen el coste unitario del servicio ofrecido.

Para la evaluación de estos elementos, se pueden utilizar los árboles de problemas y objetivos que se han explicado en los capítulos precedentes.

5.1.2.2. División de tareas y responsabilidades

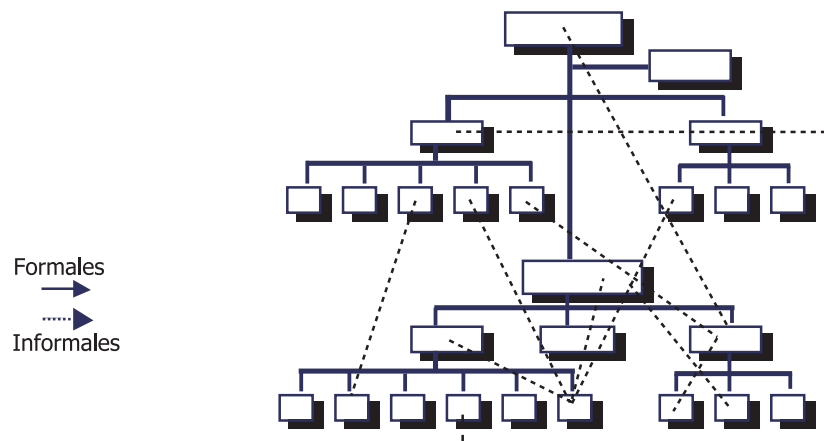
En la evaluación del sistema de gestión se debe revisar la asignación y coordinación de funciones entre los diferentes órganos administrativos. Su importancia radica en que es un instrumento de ayuda para la resolución de los problemas de transparencia e información.

Para realizar este tipo de análisis, es conveniente utilizar, como apoyo gráfico, los organigramas de los centros evaluados, así como el análisis de los estatutos u otras normas que rigen las funciones y sistemas de coordinación de los centros. Como ejemplo, el cuadro 25 reproduce un diseño organizativo

69 Bañón i Martínez (2003).

que se corresponde con un modelo "departamental", donde se representan los flujos de información formales e informales existentes.

Cuadro 25. Relaciones formales e informales en una organización



Fuente: Osuna y Márquez (coord.) (2000)

Es necesario:

- Comprobar si se ha realizado una definición clara y expresa del contenido de las tareas y funciones de cada puesto de trabajo en relación con las tareas de ejecución, seguimiento y evaluación.
- Revisar los mecanismos, formales e informales, de coordinación y comunicación entre los centros ejecutores y/o gestores del plan.

Ello implica la evaluación de:

A. La identificación y priorización de tareas. Los gestores del plan deben identificar, ordenar, organizar y coordinar las tareas y fases⁷⁰. Para ello se debe:

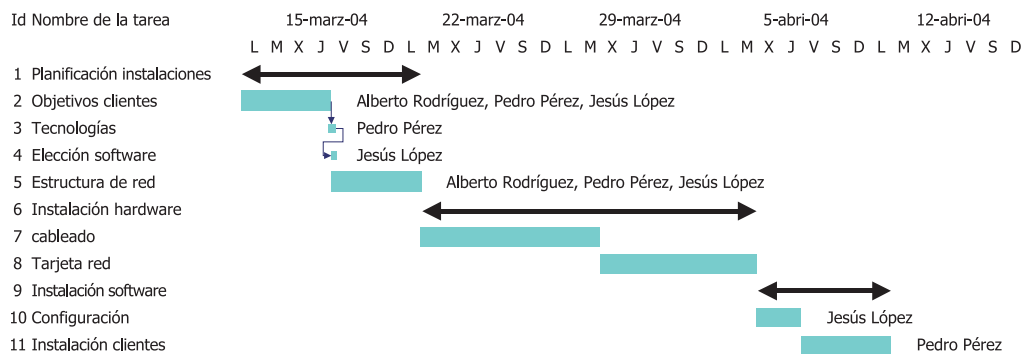
- Listar todas las tareas.
- Analizar las relaciones entre ellas.
- Elaborar un cronograma.

Las distintas actividades del plan pueden realizarse de forma sucesiva o simultánea. Se trata de programarlas adecuadamente en el tiempo en función de los condicionantes técnicos, de procedimiento, de recursos y de contexto. Para ello existen diversas técnicas de programación.

70 Para este tema puede consultarse Domínguez Machuca (1995).

- **Diagrama de Gantt.** En el diagrama de Gantt se recogen en filas las actividades a realizar y en columnas la escala de tiempos más adecuada. La duración de cada tarea se representa mediante una barra, permitiendo observar la interrelación entre las tareas. En este tipo de gráficos se pueden añadir los recursos y su grado de disponibilidad por tareas y tiempo.

Cuadro 26. Diagrama de tiempos con interdependencias



Fuente: <http://www.getec.etsit.upm.es>

En el ejemplo que muestra el cuadro 26 se observan las dependencias entre las actividades y los recursos implicados en cada una de ellas. Permite de esta forma tener una idea más real del plan. Los rombos representados marcan los hitos, productos concretos de cada una de las tareas. Por ejemplo: en un plan de apoyo a la industria agroalimentaria que consista en conceder subvenciones a los empresarios, un hito es la publicación de la convocatoria de ayuda en los boletines oficiales.

- **PERT (Program Evaluation and Review Technique)**⁷¹. Con esta técnica se estudia la distribución de probabilidad de la duración de las tareas. Se suponen tres duraciones para cada suceso, la optimista, la pesimista y la normal⁷². En su aplicación se realizan las siguientes actividades:
 - Determinar las tareas necesarias.
 - Establecer el plazo mínimo de ejecución del plan.
 - Identificar las actividades críticas, es decir, aquellas cuyo retraso en la ejecución supone un retraso del plan en su conjunto.
 - Identificar el camino crítico, que es aquel formado por la secuencia de actividades críticas del plan. Muestra el tiempo mínimo de ejecución del plan si se dispone de todos los recursos necesarios.

71 Desarrollado por la Special Projects Office de la Armada de EE.UU. a finales de los años 50 para el programa de I+D que condujo a la construcción de unos misiles balísticos.

72 Suponiendo una distribución beta, la duración más probable vendría dada por la siguiente expresión: $t = (a + 4m + b) / 6$. Donde a es la duración optimista, b la pesimista y m la normal o más esperada. Para su mejor comprensión puede consultarse Canavos (1993).

- Detectar y cuantificar las holguras de las actividades no críticas, es decir, el tiempo que pueden retrasarse (en su comienzo o finalización) sin que el plan se vea retrasado por ello.

- Señalar los retrasos para forzar la ejecución de determinadas tareas.

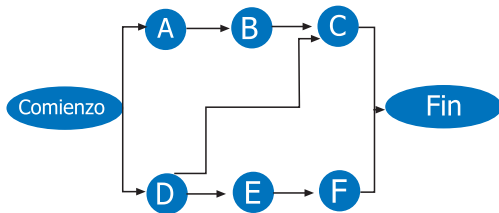
Se pueden utilizar dos herramientas para realizar el PERT:

- PDM (Precedence Diagramming Method)

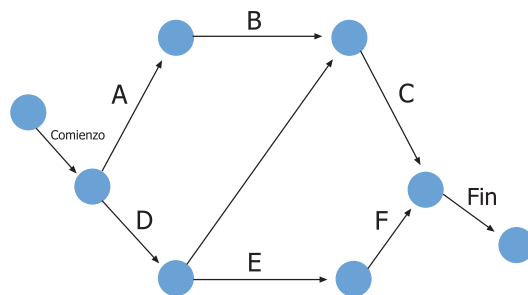
- ADM (Arrow Diagramming Method)

Como se observa en los cuadros 27 y 28, estas herramientas se basan en la representación de una red en la que figuran las actividades en los nodos y los tiempos en los arcos, mostrando las dependencias.

Cuadro 27. PDM o "actividad sobre nodo"



Cuadro 28. ADM o "actividad sobre flecha"



Fuente: <http://www.getec.etsit.upm.es>

B. Los recursos humanos. De nada sirve un sistema de gestión cuidadosamente diseñado si no se le dota de los recursos humanos necesarios para poder alcanzar los objetivos propuestos en la intervención. Este aspecto, directamente relacionado con la organización interna, hace referencia a los sistemas de incentivo/penalización de rendimiento, el establecimiento de carreras profesionales, la estructura y dimensionamiento en relación con las actividades a realizar, nivel de actividad y ocupación, etc. La gestión eficaz de los recursos humanos es un elemento fundamental para el éxito del plan. Una de las figuras más importante es la del líder del plan (director del plan), ya que su estilo de dirección y su forma de resolver los conflictos influye de manera decisiva en la marcha del plan.

En la gestión de recursos humanos han de establecerse:

- El equipo de trabajo: definición de perfiles y selección del personal.
- Las tareas y responsabilidades de cada miembro del equipo en función de los objetivos.
- La remuneración salarial y plan de carrera.
- Los elementos de motivación, incentivos y solución de conflictos.

- Los canales de comunicación, formales e informales.
- Los mecanismos de coordinación y dirección.
- Las vías de aprendizaje y retroalimentación.

La evaluación debe pronunciarse sobre factores relacionados con:

- La existencia de personal infrautilizado o inactivo.
- La motivación de los implicados en la gestión y ejecución del plan.
- La cualificación del personal para desempeñar las funciones asignadas.
- La adecuación de los métodos de trabajo.

C. Recursos económicos, materiales y temporales. La dotación de estos tres elementos es clave para el funcionamiento de un sistema de gestión adecuado.

Algunos de los indicadores a tener en cuenta para su evaluación son:

- Adecuación de la dotación de medios a las necesidades reales.
- Existencia de economías de escala.
- Consumo de servicios internos y externos.
- Disponibilidad de tiempo para ejecutar las tareas.
- Asignación presupuestaria para llevar a cabo las tareas de gestión y seguimiento.

D. Voluntad política. La existencia de una clara voluntad política para la implantación de un sistema de gestión adecuado es un factor clave para asegurar que los cambios organizacionales tengan la incidencia buscada.

E. Interés por el proceso. Al igual que en el caso de la voluntad política, es necesaria la existencia de un elevado interés por parte de todos los involucrados en el proceso para que las tareas de gestión, seguimiento y evaluación se perciban como una “nueva cultura administrativa”. Esto permite entender la estrategia de cambio como una transformación que afecta al conjunto de actitudes, imágenes, papeles y actividades de los funcionarios públicos.

5.1.2.3. Promoción y difusión

La eficacia y eficiencia de las medidas a llevar a cabo aumenta gracias a los efectos producidos por la publicidad y difusión, ya que aumenta el nivel de información de la población objetivo, fomentando su implicación y participación y la transparencia de todo el proceso de desarrollo del plan.

En relación con este elemento, se pueden diferenciar dos niveles distintos de actuación:

- Un primer nivel debería estar orientado a la publicidad global del plan, aspecto analizado en el capítulo 2.
- En un segundo nivel se encontrarían las acciones específicas de promoción y difusión de cada una de las actuaciones. Sería un proyecto de comunicación que básicamente debe recoger los aspectos relacionados con las exigencias de elegibilidad, temporalidad, etc. de las actuaciones previstas en el plan.

Por ejemplo, para una acción consistente en la concesión de subvenciones, el plan de comunicación debe recoger, al menos:

-El presupuesto disponible para la ejecución de las actuaciones del plan. La dotación presupuestaria, así como su distribución, son factores clave para determinar el grado de cobertura del plan. Puede darse un sobredimensionamiento de la población objetivo, si el presupuesto es insuficiente, o una infradimensión, en caso de que no se gestione el presupuesto adecuadamente. Además, el análisis de la asignación presupuestaria entre las distintas acciones del plan permite verificar su "estrategia implícita".

-Los criterios de selección y requisitos para participar en el plan. Por ejemplo, en una actuación consistente en la concesión de subvenciones para promocionar la inversión productiva privada se tendrían que establecer los criterios objetivos y procedimientos de selección de los beneficiarios, atendiendo a la capacidad de arrastre del proyecto, la capacidad de generar empleo, etc. De acuerdo con estos criterios se puede valorar la adecuación de los proyectos aprobados a los criterios establecidos.

-El horizonte temporal para la presentación de solicitudes. La posibilidad de comprometer los recursos disponibles y, con ello, ejecutar financieramente el plan en las cuantías establecidas inicialmente viene condicionada por la presentación de los proyectos dentro de los plazos de vigencia del plan. En la convocatoria pública debe quedar claramente establecida la forma, tiempo y lugar de presentación de las solicitudes.

La evaluación, en este ámbito de gestión de carácter más administrativo-burocrático, debe responder a cuestiones tales como:

- ¿Existen manuales de gestión o guías de procedimiento?
- ¿Existen modelos normalizados para las solicitudes de ayudas de forma que se recojan todos los aspectos necesarios para identificar los proyectos? La inclusión de determinados ítems, como la identificación de los beneficiarios, características de las empresas, proyectos, etc., facilitan la elaboración de bases de datos y realización de encuestas, que serán de gran utilidad para la evaluación de impactos.
- ¿Se ha contemplado la posibilidad de instrumentar algún servicio de ayuda a los solicitantes para gestionar sus propuestas de participación en el plan?
- ¿Se ha diseñado un mecanismo rutinario de recepción y registro de solicitudes? ¿Está informatizado?
- ¿Se han realizado informes de valoración o evaluación de las solicitudes de participación en el plan?

- ¿Se ha arbitrado algún sistema de comunicación a los beneficiarios?

El objetivo es medir la eficacia y eficiencia en el desarrollo de las tareas de administración del plan.

La utilización de las denominadas “tarjetas de identificación de cuellos de botella” sirve para evaluar la calidad de los mecanismos de difusión y promoción del proyecto, y de registro y aprobación de solicitudes.

Cuadro 29. Tarjetas de identificación de cuellos de botella

<p>Fase: Promoción y difusión</p> <p>Centro:</p> <p>Objetivos:</p> <p>Recursos:</p> <p>Tiempo:</p> <p>Valor añadido:</p>	<p>Fase: Convocatoria pública</p> <p>Centro:</p> <p>Objetivos:</p> <p>Recursos:</p> <p>Tiempo:</p> <p>Valor añadido:</p>	<p>Fase: Presentación solicitudes</p> <p>Centro:</p> <p>Objetivos:</p> <p>Recursos:</p> <p>Tiempo:</p> <p>Valor añadido:</p>	<p>Fase: Recepción solicitudes</p> <p>Centro:</p> <p>Objetivos:</p> <p>Recursos:</p> <p>Tiempo:</p> <p>Valor añadido:</p>
<p>Fase: Análisis solicitudes</p> <p>Centro:</p> <p>Objetivos:</p> <p>Recursos:</p> <p>Tiempo:</p> <p>Valor añadido:</p>	<p>Fase: Admisión de proyectos</p> <p>Centro:</p> <p>Objetivos:</p> <p>Recursos:</p> <p>Tiempo:</p> <p>Valor añadido:</p>	<p>Fase: Resolución</p> <p>Centro:</p> <p>Objetivos:</p> <p>Recursos:</p> <p>Tiempo:</p> <p>Valor añadido:</p>	<p>Fase: Comunicación</p> <p>Centro:</p> <p>Objetivos:</p> <p>Recursos:</p> <p>Tiempo:</p> <p>Valor añadido:</p>

Fuente: Osuna y Márquez (coord.) (2000)

En cada tarjeta se deben recoger, como mínimo:

- La fase de gestión que se analiza. Las distintas tareas deben ser identificables, de forma que se puedan analizar individualmente.
- Centro o unidad responsable de la realización de la tarea. En este caso, y en función de la fase que se evalúe, el centro será el gestor o el ejecutor.
- Objetivos de cada tarea del proceso de gestión.
- Recursos, tanto monetarios como físicos. En la medida de lo posible es conveniente cuantificar los costes totales y los costes unitarios.
- Tiempo para realizar la tarea.
- Valor añadido que aporta cada tarea o fase al proceso total. Lo más fácil es determinar si la tarea es necesaria o se puede simplificar o eliminar.

Una vez que se cierra este circuito, el sistema de seguimiento es el encargado de verificar si se están cumpliendo los objetivos de gestión.

Otros autores⁷³ refieren cinco dimensiones organizativas a evaluar: reglas, estructura, cultura, tecnología e incentivos. Además de estas dimensiones, es necesario valorar los distintos procesos de trabajo de la organización, tales como la planificación, el seguimiento y la propia evaluación, así como otros factores relacionados con los recursos humanos: liderazgo, coordinación, participación y capacitación.

5.2. EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO E INFORMACIÓN

El seguimiento puede definirse como el examen sistemático de la cobertura y el desarrollo de un plan⁷⁴. Su principal objetivo es la verificación periódica de lo que se está realizando o se ha realizado, desde una perspectiva física y financiera. Frente a la evaluación, cuyo objetivo es emitir un juicio crítico acerca de la validez de la intervención, el seguimiento se limita a informar.

La importancia del seguimiento radica en que permite:

- Obtener toda aquella información que será necesaria para evaluar su impacto, su eficacia y eficiencia.
- Describir la evolución de las actividades del plan.
- Identificar los puntos críticos en la gestión y ejecución, facilitando la toma de decisiones sobre las acciones correctivas a emprender.

Las tareas de seguimiento no deben concebirse como un objetivo en sí mismo, sino que deben estar dirigidas a facilitar a la organización el cumplimiento de sus objetivos y la medición de los progresos realizados. Como dicen Berk y Rossi, la atención se centra, fundamentalmente, en la implementación del plan “día a día”⁷⁵.

5.2.1. ÁMBITOS

La articulación del sistema de seguimiento debe ser tal que permita recopilar y sistematizar información sobre:

- La participación de la población objetivo. El empleo eficiente de los recursos de un plan requiere maximizar el número de beneficiarios y minimizar su sesgo de cobertura, es decir, reducir el número de beneficiarios que no deberían serlo o aumentar el número de aquellos que debían participar y no lo hacen. Por ello, es necesario que el sistema de seguimiento verifique el grado de cobertura de la población objetivo, sus características y adecuación al diseño del plan.
- La gestión del plan. El seguimiento es fundamental para evaluar posteriormente la eficacia y eficiencia de las distintas fases de la gestión del plan. El sistema de seguimiento diseñado debe con-

73 Dale (1998).

74 Rossi y Freeman (1993).

75 Berk y Rossi (1999).

templar la existencia de medidas que recojan los atrasos o desvíos respecto a los calendarios previstos, así como las causas de los mismos.

- La evolución del contexto socioeconómico donde se desarrolla la intervención. El seguimiento de este contexto es importante no sólo para poder prever los efectos del plan sino incluso para evaluar su propia viabilidad.
- El cumplimiento de la normativa legal que pueda afectar a las actuaciones del plan. Por ejemplo, en el caso de una acción consistente en la concesión de subvenciones financiadas por Fondos Estructurales de la Unión Europea hay que tener en cuenta la normativa sobre competencia, contratos públicos y medio ambiente, entre otras.
- La ejecución del plan, sus realizaciones y sus resultados directos, tanto físicos como financieros. En el seguimiento físico se recopila información acerca del desarrollo de las acciones del plan, esto es necesario para comprobar posteriormente como la ejecución de una actuación permite alcanzar unos resultados directos e inmediatos tendentes a la consecución de unos objetivos más globales⁷⁶. Por otra parte, el seguimiento financiero trata de ver si se usan los fondos apropiadamente y dentro de los límites establecidos por el presupuesto.

5.2.2. NIVELES DEL SEGUIMIENTO

El sistema de seguimiento debe articularse para los distintos niveles de planificación diseñados en el plan, ya que cada uno tiene unos objetivos concretos y unas características propias. Se sigue así la cadena lógica de “abajo a arriba” en las relaciones causales que se hayan preestablecido.

De esta forma, si por ejemplo en el plan de desarrollo se definen diferentes líneas estratégicas y en cada una de ellas se articula un conjunto de acciones, el sistema de seguimiento debe recoger información a tres niveles: el de las acciones, el de las líneas estratégicas y el más general sobre el desarrollo del plan:

- Acción: en este ejemplo es el nivel más concreto de programación o unidad mínima de planificación. Se trata de hacer un seguimiento pormenorizado de cada una de las acciones del plan. En este nivel, los objetivos de referencia son, fundamentalmente, los resultados más directos e inmediatos.
- Líneas estratégicas: es en este nivel donde se define explícitamente la estrategia de actuación, concretándose posteriormente en un conjunto de acciones de similares características que persiguen un objetivo común. Son, por tanto, las líneas generales de intervención que el plan contempla. El seguimiento de este nivel permite disponer de parámetros de contraste para la evaluación de la coherencia del plan en su conjunto y de los efectos que provoca. Los objetivos de referencia son, fundamentalmente, los objetivos específicos.
- Plan: el seguimiento a este nivel es básico para evaluar los efectos globales de la intervención, debido a que recopila información general sobre los niveles anteriores. En este nivel, los objetivos de referencia son, sobre todo, los objetivos globales.

⁷⁶ Para algunos autores, entre ellos Berk y Rossi, el seguimiento del cumplimiento de los objetivos del plan es la “quintaesencia” no sólo del seguimiento sino del propio proceso evaluatorio. Berk y Rossi (1999).

En definitiva, el sistema de seguimiento debe seguir la cadena causal de objetivos que persigue cada acción, de manera que permita recoger información suficiente para medir y valorar el desarrollo del plan en cada uno de los niveles de planificación: sobre lo realizado y sus resultados directos, sobre los objetivos intermedios y sobre los globales.

Además, el sistema de seguimiento debe satisfacer las necesidades de información de los distintos centros o entidades implicados en la ejecución y gestión del plan. El órgano de máximo nivel requerirá información agregada sobre el conjunto del plan, mientras que cada uno de los centros gestores (centros directivos) demandará información detallada sobre aspectos que incidan de forma directa en su gestión. Igualmente, el sistema de seguimiento debe ser lo suficientemente flexible como para proporcionar información útil tanto a aquellas unidades con funciones meramente administrativas como a aquéllas con comportamientos más "estratégicos".

5.2.3. RESPONSABILIDAD DEL SEGUIMIENTO

A diferencia de las evaluaciones, en las cuales el evaluador externo puede, y debe, desempeñar un papel importante, las tareas de seguimiento deberían realizarse internamente. Ello es debido a que:

- El seguimiento constituye una tarea propia e inseparable de la gestión.
- Los gestores tienen más acceso a la información necesaria y conocen mejor el plan y el desarrollo de sus actuaciones.

En este caso, el papel del evaluador será asesorar sobre la calidad, pertinencia y viabilidad de los mecanismos diseñados.

Las tareas y responsabilidades del seguimiento se deben distribuir entre los centros directivos y organismos implicados en la gestión y ejecución del plan. Cada centro directivo debería realizar el seguimiento de sus propias acciones.

Además, es recomendable que un centro, departamento o grupo de personas se encargue de la coordinación del sistema de seguimiento y del seguimiento global del plan. También puede constituirse para ello un Comité de Seguimiento, compuesto por los responsables, técnicos y políticos, de las distintas acciones del plan.

5.2.4. PERIODICIDAD DEL SEGUIMIENTO

La diversidad y especificidad de las acciones incluidas en los planes de desarrollo local hace difícil establecer a priori la periodicidad con que hay que realizar el seguimiento. Mientras que para algunas acciones será necesario hacer un seguimiento continuo, para otras, cuya realización sea más espaciada en el tiempo, es más operativo realizarlo con una mayor secuencia temporal. Por ejemplo, el seguimiento de algunas variables de contexto socioeconómico, como el PIB per cápita regional, viene condicionado por la disponibilidad de las estadísticas de referencia. Además, la identificación de los cambios ocurridos en el entorno de las intervenciones exige normalmente estudios ad hoc difíciles de abordar en el marco de la gestión diaria, por lo que parece más coherente realizar su seguimiento de forma menos constante.

Determinados condicionantes pueden servir como referencia temporal:

- Las reuniones previstas del Comité de Seguimiento, si se ha constituido.
- Los plazos previstos presupuestariamente para la ejecución del plan, generalmente anuales.

Sin embargo, estas fechas no siempre se corresponden con las etapas del ciclo de vida del plan, por lo que deben funcionar más como elementos externos de control que como condicionantes reales de la periodicidad del seguimiento.

5.2.5. INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO: LOS INDICADORES

Los indicadores tienen como objetivo describir, cuantitativa o cualitativamente, el comportamiento de alguna variable. Cumplen, por tanto, una función descriptiva o positiva, dicen lo que es. También pueden cumplir una función normativa, cuando muestran lo que debería ser (se utilizan en este caso como parámetros de referencia). Por ejemplo, si se han concedido 3 becas de formación para desempleados menores de 25 años y en el plan de desarrollo se estableció como resultado previsto la concesión de 4, el número de becas realmente concedidas actúa como descriptor, mientras que el resultado previsto funciona como parámetro de referencia.

Un indicador da una idea del resultado que se intenta alcanzar o del efecto que se espera obtener. El indicador produce un tipo de información que ayudará a los programadores a tomar mejores decisiones respecto de la acción que están administrando. Un indicador es “una medida observable para demostrar que algo ha cambiado”⁷⁷.

Los indicadores pueden ser directos o indirectos. Por ejemplo, si el objetivo específico es “aumentar la formación de la población”, un indicador directo podría ser “matriculación en estudios de segundo ciclo” y un indicador indirecto podría ser “número de horas dedicadas a la lectura”.

A la hora de definir un indicador hay que especificar:

- El grupo beneficiario: en el ejemplo anterior, son los alumnos matriculados en estudios de segundo ciclo.
- La cantidad: número de alumnos.
- La calidad: matriculados por primera vez.
- Tiempo: entre enero y diciembre de 2003.
- Ubicación: en las provincias de Jaén y Córdoba.

Siguiendo con el ejemplo, el indicador sería: el número de alumnos matriculados por primera vez en estudios de segundo ciclo, en las provincias de Jaén y Córdoba, durante el año 2003.

Un buen indicador es:

77 Santoyo, Ramírez y Suvedi (2002).

- Sustantivo: refleja un aspecto esencial de un objetivo en términos concretos.
- Independiente en los diferentes niveles: todo objetivo y resultado debe tener asociado al menos un indicador y no debe utilizarse el mismo indicador para más de un objetivo.
- Objetivo: el indicador debe reflejar hechos y no impresiones subjetivas.
- Verosímil: los cambios registrados en el indicador pueden atribuirse directamente a los efectos del programa o actuación.
- Fácil de obtener: basado en datos fácilmente disponibles o cuya obtención no suponga un gran esfuerzo o coste. La recopilación de los datos para la construcción de los indicadores es una actividad dentro del proyecto, que hay que planificar y a la que hay que asignar unos recursos concretos.
- Verificable objetivamente: cualquier persona, utilizando el mismo procedimiento de medición de manera independiente, obtiene la misma medición.

Los indicadores pueden clasificarse en:

- Indicadores de base o elementales: se apoyan en los procesos que están ocurriendo, en las acciones que el plan está llevando a cabo. Se subdividen, a su vez, en:
 - Indicadores de realización: miden la ejecución física y financiera. Por ejemplo, el número de cursos de formación impartidos en el marco de un plan de formación es un indicador de realización.
 - Indicadores de resultado: miden los efectos directos que pueden ser físicos o monetarios. El número de alumnos formados sería un indicador de este tipo.
 - Indicadores de impacto: miden los efectos más globales e indirectos. Se puede distinguir entre indicadores de impacto específico e indicadores de impacto global⁷⁸. El número de alumnos formados que han encontrado empleo gracias al curso de formación sería un indicador de impacto.
- Indicadores complementarios o derivados: se basan en los tres anteriores y se dividen en dos:
 - De eficacia: miden hasta qué punto se han alcanzado los logros establecidos de antemano. Siguiendo con el ejemplo anterior, el número de cursos realizados en función de lo previsto es un indicador de eficacia.
 - De eficiencia: relacionan el resultado conseguido con el coste en que se incurre. El coste por alumno formado es un indicador de eficiencia.

78 Un impacto específico es el efecto producido después de transcurrir un cierto lapso de tiempo, directamente relacionado con la acción realizada. Por ejemplo, el impacto específico de la construcción de una carretera es: el aumento de la seguridad o el incremento en el flujo de personas y vehículos.

Los impactos globales son los efectos a más largo plazo que influyen en una población más amplia de la población objetivo. En el ejemplo de la carretera: el aumento de la actividad económica.

Cuadro 30. Indicadores de base y complementarios

Ejemplo: Construcción de una carretera

DE BASE			COMPLEMENTARIOS	
Realización	Resultado	Impacto	Eficacia	Eficiencia
Nº de kms. construidos	Disminución del tiempo de transporte	Incremento en el flujo de personas y vehículos	Nº kms. construido/Nº kms. previstos	Nº kms. Construidos/Coste

Fuente: Elaboración propia

También pueden construirse indicadores compuestos, que son la suma ponderada de algunos indicadores derivados. Su ponderación, es decir, su peso, será el reflejo de su importancia relativa en el índice compuesto. Un ejemplo de este tipo de indicadores es el índice de desarrollo humano (IDH) elaborado por la ONU.

Hay otras clasificaciones. Por ejemplo, según el tipo de información que recojan, pueden clasificarse en:

- Indicadores de actividades
- Indicadores de productos
- Indicadores de gestión
- Indicadores de contexto

La selección de indicadores es un paso crucial, pues un exceso de indicadores puede retrasar cualquier intento de sistematización operativa de la información relevante. Generalmente un indicador no va a reflejar más de un 20% de toda la información que una actuación puede implicar. Por tanto, como no es posible recoger toda la información relevante sobre el desarrollo de una actuación definiendo sólo un indicador, es necesario definir una batería o conjunto de indicadores. Para construir los indicadores (para darles valor) pueden utilizarse las técnicas de recogida de información presentadas en capítulos anteriores.

Las características de algunos planes permiten que el seguimiento de su puesta en marcha requiera sólo un sencillo sistema de información, mientras que otros, de naturaleza compleja, por la participación de múltiples agentes y diversidad de actuaciones, exigen destinar mayor número de recursos a su sistema de seguimiento. En cualquier caso, el sistema de seguimiento debe ser lo bastante simple para que no resulte una carga excesiva de trabajo a los gestores y técnicos del plan y lo bastante completo para satisfacer las necesidades de información y evaluación.

La experiencia demuestra que para que el sistema de seguimiento funcione y sea operativo debe estar integrado en la gestión del plan, es decir, los gestores y técnicos deben estar implicados en su desarrollo. Es importante que el personal implicado en las tareas de seguimiento reciba una formación adecuada y específica sobre las tareas y técnicas relacionadas con el uso del sistema de seguimiento y su utilidad. Además, es necesario que estén informados de los desarrollos y modificaciones que afecten a los registros, por ejemplo, cambios en los objetivos del plan, en su estrategia, en la población a la que va dirigida la intervención, etc.

Para posibilitar la agregación, cuando sea necesaria, y el tratamiento de los datos, el sistema de seguimiento debe tener un soporte informático (base de datos u hoja de cálculo) que permita detectar las relaciones causales que han dado lugar a un determinado resultado y facilite su análisis estadístico.

Los cuadros 31, 32, 33 y 34 presentan algunos ejemplos de indicadores.

Cuadro 31. Subvenciones para la promoción y desarrollo industrial

<p>Indicadores de realización:</p> <ul style="list-style-type: none">Nº de subvenciones según conceptos subvencionables.Volumen total de subvenciones según conceptos subvencionables.Subvención media según conceptos subvencionables.Nº de empresas subvencionadas según conceptos subvencionables. <p>Indicadores de resultado:</p> <ul style="list-style-type: none">Inversión inducida (inversión total-subvención).Nº de estudios técnicos de planificación realizados.Nº de proyectos de I+D realizados.Nº de plantas pilotos y/o prototipos construidas en las empresas.Nº de departamentos de I+D creados en las empresas.
--

Fuente: Comisión Europea (1999)

Cuadro 32. Infraestructura de suelo industrial

<p>Indicadores de realización:</p> <ul style="list-style-type: none">M² de superficie computables al centro de empresas.M² de urbanización de suelo para implantación de industrias auxiliares.M² de instalaciones para empresas auxiliares.Inversión realizada en el centro de empresas.M² de ampliación de oferta de suelo del polígono para grandes industrias.Inversión realizada en promoción y publicidad de la actuación (difusión).Medios de comunicación utilizados para llevar a cabo la promoción. <p>Indicadores de resultado:</p> <ul style="list-style-type: none">M² alquilados en el centro de empresas.Nº de empresas instaladas en el centro de empresas.Inversión inducida en las empresas instaladas en el centro de empresas.

Fuente: Comisión Europea (1999)

Cuadro 33. Apoyo financiero a la modernización de explotaciones agrarias

<p>Indicadores de realización:</p> <ul style="list-style-type: none">Capacidad de procesamiento o producción (en toneladas).Producción por empleado.Número de marcas creadas.Patentes de productos registradas. <p>Indicadores de resultado:</p> <ul style="list-style-type: none">Inversiones (en miles de euros) volcadas hacia esta actividad durante el desarrollo del proyecto.Inversiones por empleado.Número de contratos fijos suscritos por los agricultores. <p>Indicadores de impacto:</p> <ul style="list-style-type: none">Número de empleos netos creados.Evolución de la tasa de paro en el territorio.Contribución al empleo.Evolución de la balanza comercial del territorio.Aumento en el precio de los productos (aumento del valor añadido).

Fuente: Comisión Europea (1999)

Cuadro 34. Apoyo a la creación de nuevas empresas

<p>Indicadores de realización: Volumen de servicios brindados: número de horas de cursos recibidas por los beneficiarios que querían empezar con su negocio.</p> <p>Indicadores de resultado: Creación de empresas: número de empresas creadas gracias a la asistencia (% de ellas creadas por mujeres); número de empresas por cada mil habitantes antes y después del proyecto (indicador de contexto). Tasa de satisfacción: % de beneficiarios satisfechos con el proyecto.</p> <p>Indicadores de impacto: Supervivencia de empresas: % de empresas creadas gracias al proyecto que sobreviven después de 2 años del mismo (% de las mismas que han sido creadas por mujeres). Puede compararse con el mismo indicador pero para toda la economía del territorio (indicador de contexto). Empleo directo: número neto de empleos creados después de 15 meses de funcionamiento del proyecto. Puede compararse con el mismo indicador para toda la economía (indicador de contexto).</p>

Fuente: Comisión Europea (1999)

5.3. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO

La evaluación del sistema de seguimiento debe dirigirse a examinar su contenido, fiabilidad y oportunidad, determinando el grado en el que contribuye a la gestión diaria del plan y a su óptima ejecución. Debe constatarse:

- Que el sistema de información abarque todos los ámbitos del plan, describiéndolos en detalle. Se debe valorar si el sistema de seguimiento recopila la información adecuada sobre el grado de participación de la población objetivo, sobre el desarrollo y resultados de las tareas del ciclo de vida integral de gestión del plan, sobre la evolución de las variables que integran el contexto socioeconómico de la intervención, sobre el grado de cumplimiento de la normativa vigente y, fundamentalmente, sobre las realizaciones y resultados de las acciones del plan.
- Que se haya articulado un sistema de seguimiento que informe de cada uno de los niveles de planificación: acciones, líneas estratégicas y plan en su conjunto.
- Que se hayan definido claramente las responsabilidades de cada departamento en relación con la recopilación de la información y la coordinación del sistema de seguimiento.
- Que se haya establecido la periodicidad con la que llevar a cabo el seguimiento de cada nivel de planificación.
- La adecuación de las herramientas utilizadas para su instrumentación y la fiabilidad de la información que se recoge. Debe evaluarse la calidad de los indicadores y descriptores definidos, de manera que se verifique si cumplen las condiciones mínimas de calidad exigidas, es decir, se debe comprobar que son pertinentes, relevantes, consistentes, objetivos y comparables. Además, debe evaluarse la calidad y cantidad de la información que recopila el sistema de seguimiento, de cara a la verificación periódica de lo realizado y sus resultados, y la suficiencia de la misma para posteriores evaluaciones.

- La adaptación y ajuste del sistema de seguimiento a las estructuras organizativas de los órganos gestores y ejecutores. Esto es, debe comprobarse que está integrado en la gestión diaria y que cuenta con todos los implicados en la ejecución y gestión del plan.

La evaluación del sistema de seguimiento conviene realizarla antes de la puesta en marcha del plan para garantizar, de esta forma, que se recoja la información que será necesaria durante la ejecución. Sin embargo, su evaluación a medio camino facilita el ajuste necesario para el logro de los objetivos de realización y gestión establecidos. Por último, su evaluación ex-post, en la mayoría de las ocasiones, viene justificada por la búsqueda de ineficiencias en el desarrollo del plan para corregir las deficiencias en futuras planificaciones.

5.3.1. DIFERENCIAS ENTRE EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN INTERMEDIA

El objetivo de la evaluación intermedia es emitir un juicio crítico acerca de la validez de las intervenciones, que detecte los cambios oportunos a realizar para garantizar la consecución de los objetivos del plan.

La importancia de la evaluación intermedia reside en que la información obtenida durante el seguimiento, a pesar de su importancia y del considerable esfuerzo que supone conseguirla, no permite emitir un juicio acerca de la validez de los proyectos o políticas. Se trata, por tanto, de desarrollar una serie de mecanismos de retroalimentación entre el plan y las distintas y heterogéneas realidades sobre las que el mismo pretende incidir.

Frente al seguimiento, la evaluación intermedia es, por tanto, una tarea más difícil y compleja, ya que:

- Al tener que pronunciarse acerca de la validez de las intervenciones, es necesario elaborar estudios ad hoc.
- Dichos estudios suponen la aplicación de metodologías específicas para valorar los resultados e impactos de las actuaciones y del plan en su conjunto.
- Dichas metodologías exigen la participación de expertos en el área de evaluación. El conocimiento de las mismas no puede exigirse a los gestores, debido a la especificidad y al importante coste, en términos de horas de trabajo, que implica llevarlas a cabo.

La primera tarea a realizar en la evaluación intermedia es un análisis crítico de las realizaciones y resultados de la intervención. En este caso, no es necesaria la definición de indicadores adicionales sino únicamente proceder a la explotación racional del conjunto de informaciones recogidas durante el seguimiento. Para ello, habrá que estudiar qué es lo que efectivamente se ha realizado y qué resultados se han obtenido, comparándolos con las situaciones existentes antes de la intervención y con los parámetros de referencia (resultados previstos).

La evaluación intermedia abarca dos ámbitos diferentes:

- Evaluación de la eficacia, que consiste en valorar hasta qué punto se están consiguiendo los objetivos establecidos.
- Evaluación de la eficiencia, que mide el coste (en tiempo, recursos, etc.) en relación con las realizaciones, resultados e impactos alcanzados.

6

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS E IMPACTOS

6.1. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS E IMPACTOS MÁS ALLÁ DE LA EJECUCIÓN FINAL DEL PLAN

El objetivo de este epígrafe es realizar una revisión de las principales técnicas usadas en la evaluación de los resultados e impactos, identificando sus ventajas e inconvenientes y señalando las aplicaciones más relevantes. Los conceptos clave son: resultados, impactos, efectos estructurales y sinergias.

Frente a los resultados, que son los efectos más directos e inmediatos de las actuaciones, los impactos hacen referencia a los objetivos globales, a los efectos más indirectos y menos inmediatos.

Los efectos estructurales pueden definirse como los impactos que se mantienen en el tiempo y que se traducen en cambios en la estructura económica y social del territorio sobre el que se interviene. Son los cambios cualitativos y cuantitativos de interrelaciones largamente fraguadas, es decir, muy estables en el tiempo. Por todo esto, los efectos estructurales de una política rebasan lo económico, entrando en lo social y cultural.

Las sinergias son los efectos que se producen cuando el conjunto de acciones o de un plan provoca un impacto mayor (sinergia positiva) o menor (sinergia negativa) que la suma de los impactos de cada acción. Se puede considerar la sinergia como el “valor añadido” de un conjunto de acciones.

La evaluación de estos elementos presenta una serie de condicionantes metodológicos comunes:

- Necesidad de clasificar y cuantificar los objetivos: la evaluación de la eficacia y la eficiencia requiere la clasificación y cuantificación de los objetivos; en caso contrario, el resultado de esta evaluación será insatisfactorio, y los juicios que se emitan acerca de la intervención serán necesariamente subjetivos. Por tanto:
 - La evaluación de resultados e impactos se hará sobre la base de los objetivos explicitados y cuantificados en el plan.
 - En caso de que no se establezcan claramente los objetivos o no aparezcan cuantificados, como suele ocurrir en la práctica, es necesario determinar parámetros de referencia, criterios de valor, bien de forma consensuada entre el equipo evaluador y el equipo gestor, bien de forma “autoritaria” por uno de los dos. El establecimiento de estos estándares puede provenir también de expertos, de la experiencia pasada, de normas legales, de comparaciones con otras alternativas, etc. No siempre es sencillo establecer estos criterios, pero su determinación es una precondition para la evaluación.
- Los impactos, sinergias y efectos estructurales no se manifiestan inmediatamente, es preciso dejar transcurrir un tiempo entre la ejecución del plan y la manifestación de sus primeros efectos. Durante este tiempo, a los efectos provocados teóricamente por el plan se le suman los provocados por factores exógenos (del contexto socioeconómico o de otras actuaciones públicas), que se encuentran fuera de control de los gestores. Cuanto mayor es el tiempo que hay que dejar transcurrir para que se manifiesten estos efectos, mayor es la “contaminación” de los elementos exógenos sobre los producidos realmente por el plan.

- Otro problema con el que suele encontrarse el evaluador durante el análisis de los impactos, derivado de lo anterior, es la disponibilidad de datos. Mientras que para la evaluación de las realizaciones, la información, con mayor o menor rigor, ha sido recogida durante el proceso de ejecución del plan, para la evaluación de impactos, efectos estructurales y sinergias no ocurre igual. Para el gestor de un proyecto, éste termina, por lo general, cuando finaliza su período de aplicación. Por ejemplo, se considera que la concesión de una línea de ayudas finaliza una vez que se conceden y se pagan; y no se lleva a cabo, habitualmente, un seguimiento sobre aspectos relacionados con la aplicación de la ayuda concedida, el empleo efectivamente generado, el nuevo volumen de ventas, etc., elementos necesarios para determinar los impactos provocados. Esta información no suele estar disponible, por haberse considerado un ciclo de vida del plan menor del que debe tener en cuenta el evaluador.
- Necesidad de valorar los efectos aislados de cada actuación dentro del plan y ponderar la contribución de cada actuación al efecto global.
- Además, es necesario considerar aquellas consecuencias inesperadas o no buscadas, tanto positivas como negativas. Por ello, se siguen otros criterios globales de valor o méritos, como por ejemplo:
 - La satisfacción de las necesidades de los beneficiarios.
 - Los efectos del plan en opinión del personal técnico y gestores del mismo.
 - Las necesidades de información de las partes interesadas.

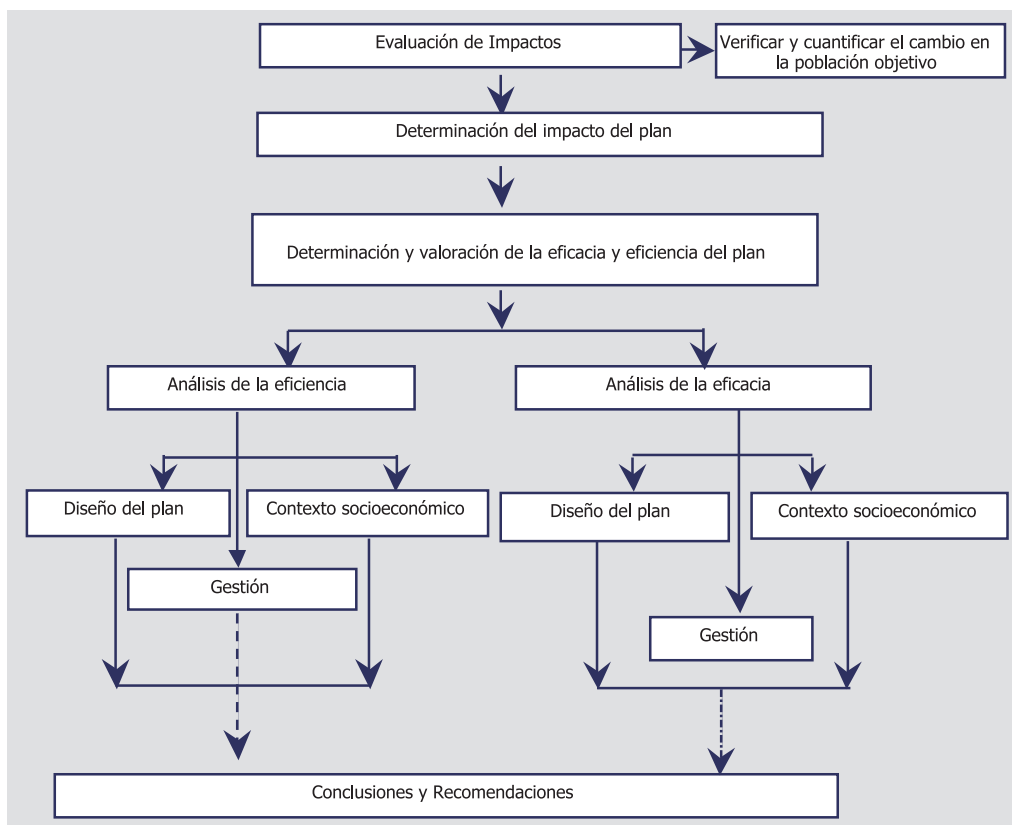
Otros aspectos a evaluar son todos los relacionados con el concepto de evaluación de la adicionalidad:

- Efecto deadweight: son los efectos que se hubieran producido en el territorio, igualmente, en ausencia de un proyecto público. Por ejemplo, la creación de empleo en el territorio que no se debe al plan y que hubiera ocurrido de todas formas, entre otras causas, por el propio crecimiento de la actividad económica. Para llegar al impacto neto del plan hay que sustraer este peso muerto.
- Los efectos indirectos de sustitución: un efecto de este tipo es el que se produce cuando, por ejemplo, una empresa subvencionada con cargo al plan contrata a una persona y ello implica la pérdida de un puesto de trabajo de otra persona.
- Análisis del goteo: es la proporción de beneficios que afectan a la población fuera del grupo objetivo del proyecto.
- Efecto desplazamiento: es el grado en que los logros del plan se han dado a costa de otros beneficios dentro del territorio.
- Efecto crowding out: un aumento en el gasto público provoca que otras variables de la economía conduzcan a un descenso en el gasto privado.
- Efecto crowding in: lo contrario que el anterior. Para evaluaciones muy locales estos efectos no son demasiado relevantes.
- Efectos multiplicadores: un aumento del gasto implica un aumento más que proporcional en el gasto total o en la renta global.

Todos estos condicionantes hacen que ningún método proporcione por sí sólo una explicación suficiente de los impactos, efectos estructurales y sinergias de los proyectos aplicados, aunque sí pueden ayudar a extraer indicios y a identificar las tendencias y dirección de los mismos.

El esquema de evaluación de impactos seguiría la estructura⁷⁹ que muestra el cuadro 35.

Cuadro 35. Esquema de evaluación de impactos



Fuente: Osuna y Márquez (coord.) (2000)

La primera de las acciones a ejecutar será determinar, cuantificar y cualificar los cambios que se han producido en la población objetivo, midiendo sus características antes, durante y después de la intervención.

Una vez determinada la magnitud del cambio, hay que deslindar en qué medida éste se debe al plan llevado a cabo y no a otros factores. Es decir, ¿son los efectos detectados imputables al plan? Se trata de deslindar el efecto provocado por el plan de otras influencias exógenas. Ello implica:

79 En la evaluación de impactos se utilizan como fuentes de información: los documentos del plan, la información recabada de los implicados (gestores, técnicos, beneficiarios), la aportada por agentes externos (expertos, asociaciones, etc.), la información proveniente de los resultados obtenidos por otros planes anteriores, la información estadística disponible y, sobre todo, la información recogida por el sistema de seguimiento del proyecto. Es evidente que el evaluador necesitará la cooperación de la organización para proveerse de la información a la que va a recurrir para la estimación de los impactos del plan.

- Conocer los efectos que en la población objetivo están teniendo otros programas y otros procesos paralelos e independientes.
- Conocer los efectos del diseño de la metodología seleccionada para la evaluación⁸⁰.

De manera que:

$$\text{Impacto} = \text{Efectos del plan} +/\text{- Efectos externos} +/\text{- Efectos del diseño}$$

Cuadro 36. Efecto neto en el mainstreaming de género en el II Plan Andaluz para la Igualdad de las Mujeres

Por ejemplo, en la aplicación del mainstreaming de género, y en el marco del II Plan Andaluz para la Igualdad de las Mujeres, se ha puesto de manifiesto el aumento del asociacionismo entre las mujeres. ¿En qué medida se debe al Plan, y en qué medida a otros factores? El enigma se ha resuelto de la siguiente manera. En primer lugar, se comparó el número total de asociaciones con el número de asociaciones subvencionadas. Así, se llegó a un indicador llamado "tasa de cobertura de asociaciones", que alcanza el 70% para el período de ejecución del Plan. Por otro lado, se construyó el índice de acceso a subvenciones del Instituto Andaluz de la Mujer, es decir, la cantidad de solicitudes de subvenciones aprobadas sobre el total solicitadas. En suma, más del 80% de las asociaciones que solicitaron subvención reciben una. De ahí, se concluyó que la política de subvenciones ha tenido un gran efecto sobre el asociacionismo en Andalucía.

Fuente: Instituto Andaluz de la Mujer (1999)

Se deben determinar, por tanto, los impactos del plan y la contribución de cada acción concreta al logro de esos efectos. Asimismo, deben evaluarse otros aspectos más cualitativos, como el grado de satisfacción de la población objetivo, el cambio de las expectativas y conductas de los participantes, etc. Es importante, además, identificar cómo los participantes en el plan (gestores, administradores, población beneficiaria y responsables últimos de su ejecución) toman sus decisiones, conocer cuál es la importancia dada por ellos a las diferentes actuaciones e incorporar su percepción de los efectos provocados por el plan.

Todo ello ha provocado que la metodología de evaluación de impactos haya evolucionado hacia un concepto más amplio, en el que los aspectos cualitativos cobran cada vez mayor relevancia y las técnicas cuantitativas tienden a integrarse como un elemento más del proceso evaluador. Lo más aconsejable es combinar la utilización de métodos cuantitativos con cualitativos, ya que estos últimos aportan dinamismo y variedad de perspectivas, carentes en los primeros.

La ventaja de la evaluación de carácter cuantitativo es que permite medir reacciones o cuestiones en un grupo de variables (individuos, empresas, etc.) y, además, posibilita la agregación y tratamiento estadístico. Por su parte, la evaluación cualitativa tiene la ventaja de producir una mayor riqueza de detalles sobre los grupos o variables, aunque sea de difícil agregación y estandarización.

80 Con esto se hace referencia a que siempre habrá influencias del diseño del método experimental sobre los resultados del experimento: tanto en la elección del grupo como en las distintas formas de "contaminación" del experimento, como es el caso del efecto Hawthorne (que se verá más adelante).

En este sentido, la aplicación del enfoque metodológico recomendado por la Comisión de la Unión Europea para la evaluación combina el enfoque de “arriba a abajo” (top-down), que posibilita evaluar el impacto total y efecto neto de la intervención, con estudios “de abajo a arriba” (bottom-up), para analizar las relaciones de causalidad y determinar el impacto de cada medida específica, a través de la información recogida de los participantes y beneficiarios del proyecto.

El análisis top-down consiste básicamente en estimar qué hubiera ocurrido si el plan nunca se hubiera aplicado. El impacto neto del plan se define como la diferencia entre las circunstancias reales (resultado fáctico) y la estimación de las que se hubiesen dado de no haber habido proyecto (resultado contrafáctico o contrafactual)⁸¹.

Cuadro 37. Análisis top-down y bottom-up

Top - down	Bottom - up
<p>Mide la diferencia entre la situación de partida y la final tras la aplicación del plan.</p> <p>Compara los resultados con aquellos que se habrían producido en caso de no aplicarse el plan.</p> <p>Utiliza estadísticas para analizar las tendencias.</p> <p>Analiza el impacto global pero no identifica la contribución de cada acción concreta.</p>	<p>Proporciona indicios sobre las relaciones causa-efecto.</p> <p>Analiza el valor añadido neto usando información de los beneficiarios y comparándolo con otras actividades que no reciben ayuda, para analizar la adicionalidad y los efectos indirectos.</p> <p>Identifica la contribución de cada acción, pero no se analizan los impactos más globales del plan.</p>

Fuente: Osuna y Márquez (2000)

También suele hacerse la distinción entre enfoques inductivos y deductivos. El enfoque inductivo se basa, principalmente, en métodos cualitativos de análisis orientados a explorar y descubrir la lógica de las relaciones causales, partiendo de lo concreto para derivar en comportamientos generales. Este tipo de evaluación se asocia normalmente con la evaluación libre de objetivos, puesto que no parte de hipótesis de causalidad preconcebidas. En su contra, el enfoque hipotético-deductivo se identifica con la evaluación centrada en objetivos. Su fundamento está en el empleo de técnicas cuantitativas (método experimental fundamentalmente) para la determinación de las principales variables, y el establecimiento de hipótesis específicas de comportamiento antes de iniciar la recogida de datos.

En la práctica, se suelen combinar ambos enfoques. A través de la inducción se identifican las cuestiones y variables a estudiar, y luego se contrastan los resultados de forma deductiva.

Por tanto, no existe un método de evaluación de impactos único y, como los planes no son iguales, cada evaluación es distinta⁸². El alcance de la evaluación de impactos de un plan puede ir desde la descripción de los impactos hasta la búsqueda empírica de una causalidad entre acciones e impactos. En este sentido, la calidad de la evaluación de impacto no depende tanto del uso de un método determinado como de la utilidad de la información generada para cada caso particular.

81 Según Vedung, los impactos son siempre definidos como “diferencias”: “resulta ilustrativo tener en cuenta que tanto los efectos como las causas son siempre diferencias. Un efecto es una diferencia entre el resultado real y el resultado que se habría alcanzado en caso de haberse aplicado un programa distinto o no haberse aplicado programa alguno”. Vedung (1997).

82 Comisión Europea (1999) Vol II.

Independientemente del enfoque o modelo que se siga para la evaluación de impactos, las técnicas utilizadas para evaluar la eficacia y la eficiencia de resultados, impactos específicos y globales son las mismas. Si bien, para la evaluación de resultados lo más conveniente es basar el análisis en la información recogida y sistematizada por el sistema de seguimiento, mediante los indicadores complementarios de eficacia y eficiencia.

A continuación, se presentan un conjunto de técnicas usadas en la evaluación de impactos. En primer lugar, se exponen las más utilizadas en el análisis de la eficiencia, y en segundo lugar, las más comunes en la evaluación de la eficacia (esto es, valoración del grado de consecución de los impactos previstos y no previstos).

6.2. TÉCNICAS PARA VALORAR LA EFICIENCIA

Cuando se conoce el efecto neto de la política, es decir, después de la evaluación de impactos, es cuando, comúnmente, se llevan a cabo los análisis de eficiencia, bien en términos absolutos o relativos:

- En términos absolutos, el objetivo es juzgar la oportunidad de la intervención en función de los costes que ha supuesto, frente a los beneficios o resultados obtenidos. Exige comparar los costes en los que realmente se incurre con los mínimos necesarios para llevar a cabo dicha actuación. En caso de ineficiencia, ésta se mediría por la diferencia entre ambos o por el porcentaje en que se pueden reducir los costes respecto a ese coste mínimo. El problema radica, precisamente, en estimar ese coste mínimo.
- En términos relativos, la cuestión principal es determinar el diferencial de costes en comparación con otros programas o intervenciones. Supone comparar los costes unitarios de actuaciones similares. De este modo, el análisis mide la consecución de objetivos para un determinado nivel de costes, comprobando si se han minimizado los recursos necesarios para proporcionar el nivel óptimo de bienes o servicios públicos, o se han maximizado los beneficios sociales que se pueden obtener dados unos recursos determinados. El problema radica en dar sentido económico a los costes unitarios para:
 - Asegurar una correspondencia entre los costes de cada actuación y los indicadores físicos.
 - Interpretar la diferencia entre distintos costes unitarios. Ésta puede deberse a que reflejan diferencias en las características de los planes: orografía del territorio, costes de expropiación, etc.; por lo que mayores costes unitarios no implican necesariamente actuaciones menos eficientes.

De las técnicas para evaluar la eficiencia se han recogido aquí:

- El análisis coste-beneficio.
- El análisis coste-eficacia.
- La comparación entre los precios de licitación, adjudicación y ejecución.

- El análisis frontera.

La valoración de la eficiencia es una herramienta de trabajo que permite evidenciar los puntos débiles existentes, en términos de recursos, sobre los que se hace necesario tomar decisiones para su mejora. La condición necesaria para llevarla a cabo es la existencia de un sistema presupuestario por acciones, con la finalidad de conocer el grado de optimización de los recursos utilizados en la consecución de los objetivos propuestos.

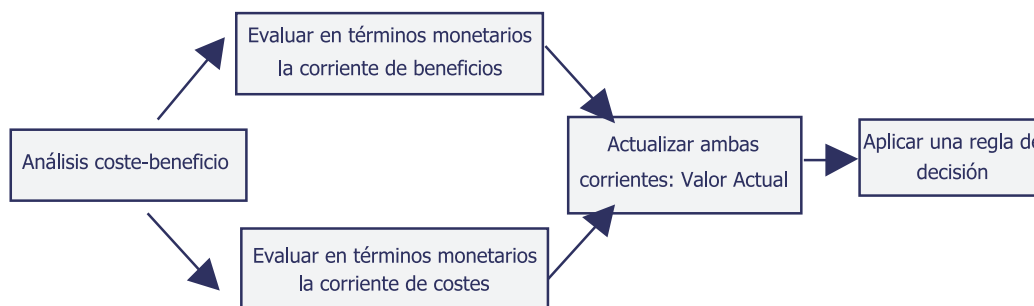
6.2.1. ANÁLISIS COSTE BENEFICIO (ACB)

El análisis ACB puede aplicarse ex-ante, con lo cual ayudaría a la toma de decisión eficiente sobre alternativas de actuación, o ex-post, de forma que permite determinar el grado de eficiencia alcanzada.

Los conceptos claves para formular adecuadamente el ACB son los relacionados con:

- Los costes: hacen referencia al concepto de coste de oportunidad, esto es, lo que se sacrifica para realizar una actividad u obtener un determinado bien o servicio. Esto indica, implícitamente, que el coste de la acción no es necesariamente la cantidad de dinero que se paga por los recursos usados.
- Los beneficios: hacen referencia a las ventajas sociales que se derivan de la acción pública. No son beneficios tal y como se entiende en el ámbito de la empresa privada, sino mejoras en las condiciones sociales o económicas de la población objetivo en relación con los objetivos establecidos en el plan.

Cuadro 38. Elementos y objetivos del ACB



Fuente: Osuna y Márquez (coord.) (2000)

Antes de aplicar el análisis coste-beneficio al plan o a alguna de sus actuaciones, hay que comprobar que se cumplen unas determinadas reglas que aseguran la viabilidad de esta técnica:

- Las acciones tienen que ser financieramente significativas desde el punto de vista de la repercusión social.
- Los objetivos deben estar claramente identificados.
- Se debe identificar a los beneficiarios y a los decisores.
- Deben existir alternativas aceptables a las acciones o proyectos a evaluar.

Las tareas o etapas que implica la realización de un análisis coste-beneficio son:

- Acotación del proyecto a evaluar:
 - Determinación del proyecto: el proyecto debe ser una unidad de análisis claramente definida. La función del evaluador es verificar la documentación disponible para corroborar que el proyecto se corresponde con un objeto independiente y susceptible de análisis económico.
 - Definición de objetivos: consiste en delimitar cuáles son los objetivos socioeconómicos claves en los que influirá el proyecto, y cómo incidirá sobre ellos.
- Determinación de los costes y los beneficios del proyecto:
 - Identificación de los costes y los beneficios: directos o indirectos, tangibles o intangibles, internos o externos⁸³.
 - Los costes y los beneficios se producen a lo largo del tiempo, por tanto, el período temporal es una decisión clave a tomar. La fórmula para estimar el valor óptimo de esta variable es el “análisis de sensibilidad”, que consiste en tomar varios valores de la variable “duración” del proyecto y aplicar el método, comprobando si los resultados varían significativamente en función de la temporalidad.
- Valoración de los costes y los beneficios del proyecto. Para llevar a cabo esta tarea hay que partir de dos hipótesis diferentes que condicionan el análisis:
 - Existencia de mercado. Los precios de mercado deben ser sólo un indicador, ya que reflejan costes y beneficios marginales privados e ignoran los de carácter externo. Se comprueba, además, la divergencia existente entre los precios de mercado y los de referencia para el ACB debido a las imperfecciones del mercado. Por ello, la metodología más adecuada para valorar los costes y los beneficios cuando existe un mercado de referencia es la utilización de los “precios sombra”, éstos reflejan la valoración social del bien o servicio.
 - Inexistencia de mercado. Cuando no existe mercado, para valorar las corrientes de costes y beneficios se aplica el enfoque de sustitución de mercado (por ejemplo, se puede valorar una hora ocio al coste de una hora trabajo), la encuesta a los beneficiarios, o el análisis coste-eficacia (se verá más adelante).
- Homogeneización de las series de costes y beneficios (actualización). Una vez valoradas las corrientes de costes y beneficios, para compararlas es necesario actualizarlas, homogeneizarlas, ya que normalmente los flujos de costes y beneficios se producen en distintos períodos. Los dos enfoques más comunes para la selección de la tasa de descuento son:

83 Los factores externos: una economía o deseconomía externa es la consecuencia (positiva o negativa) de una acción sobre un grupo que no está directamente interesado en la ejecución del proyecto.

-Tipo marginal social de preferencia temporal: representa las preferencias temporales de consumo, y se define como la tasa a la que se está dispuesto a ceder consumo presente por un mayor consumo futuro.

-Tipo social marginal del rendimiento de la inversión: es el coste social de oportunidad de capital, y se define como la tasa a la que se pueden transformar los recursos existentes en el presente en recursos en el futuro. Depende de la productividad marginal del capital.

En principio, no existe ninguna regla que priorice la utilización de una tasa en favor de la otra, por lo que se debe determinar en función de la naturaleza del proyecto.

- Aplicación de un criterio de decisión. Los más utilizados son:

-Valor Actual Neto (VAN): trata de maximizar la suma de los beneficios (B) sobre los costes (C). La expresión matemática es:

$$VAN = \sum \frac{(B_t - C_t)}{(1+r)^t} > 0 \quad r = \text{tasa social de descuento}$$

Es decir, el VAN muestra el balance entre los beneficios y los costes a una cierta tasa de descuento, eligiéndose el proyecto de mayor VAN.

-Tasa Interna de Rendimiento (TIR): es la tasa de interés o de descuento que iguala el valor presente de los beneficios y costes del proyecto, es decir, hace que el VAN sea nulo. El criterio de decisión o evaluación vendrá en función de que la tasa implícita del proyecto sea mayor a la tasa social del mismo ($i > r$).

Cuadro 39. Cálculo del valor actual neto de un proyecto

El valor actual neto (VAN) es el balance entre beneficios y costes a una cierta tasa de descuento (la tasa social de descuento). Para calcularlo, es necesario contar con las series de costes y beneficios (en el ejemplo en miles de euros) de un determinado período y la tasa social de descuento que se escoja para ello. Por ejemplo:

Años	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Beneficios	0	7	11	15	17	23	31	36	27	24
Costes	12	16	21	25	21	19	17	15	13	10
Balance	-12	-9	-10	-10	-4	4	14	21	14	14
Tasa de descuento	5%									

$$VAN = \sum \frac{(B_t - C_t)}{(1+r)^t} = 5,176$$

Se trata de un proyecto que consistía en la creación de un determinado número de empresas de alto valor añadido. Como se ve, en los primeros años los costes superan en mucho a los beneficios, aunque al final del período la situación se revierte. Así, el valor actual neto (VAN) del proyecto es de 5.176 euros. Al ser el VAN positivo, esto significa que se debe invertir en él.

Fuente: Elaboración propia

6.2.2. ANÁLISIS COSTE-EFICACIA

El análisis de coste-eficacia es una alternativa al análisis coste-beneficio, intenta encontrar la eficiencia en las inversiones públicas, especialmente en sectores en los que los costes y los beneficios son difíciles de medir en términos monetarios. No es muy eficaz cuando se aplica a planes con muchos objetivos. De hecho, antes de iniciarse se debe tener claro cuál es el objetivo del plan y, sobre todo, un indicador que lo mida fielmente. Por ello, se suele usar para valorar la eficiencia de planes cuyos objetivos están claramente definidos, en sectores como la salud, educación, vivienda, etc., y para comparar dos planes con un mismo tipo de impacto.

Busca saber si el plan ha alcanzado los objetivos en términos físicos (minimiza costes a un beneficio dado, o a un coste dado maximiza beneficios). Así, puede identificar, para un determinado coste, la acción que reportaría mejores resultados en términos físicos o, para unos resultados determinados, la alternativa de menor coste.

La secuencia a seguir para su ejecución es la siguiente:

- Identificar y cuantificar los objetivos en términos físicos.
- Definir los costes totales del plan. Normalmente sólo se incluyen los costes que se pueden monetizar sin demasiados problemas.
- Medir los impactos. Se pueden estudiar a través de información primaria o secundaria de los efectos positivos, de los negativos y de los secundarios.
- Calcular la tasa de coste-efectividad.

Uno de los inconvenientes de esta técnica es su excesivo hincapié en los efectos directos y a medio plazo.

6.2.3. COMPARACIÓN ENTRE LOS PRECIOS DE LICITACIÓN, ADJUDICACIÓN Y EJECUCIÓN

Una vía alternativa⁸⁴ para medir la eficiencia, sobre todo para actuaciones de creación de infraestructuras, es comparar los precios de licitación (P_L) de cada proyecto con los precios de adjudicación (P_A) y ejecución (P_E):

- Precio de licitación: valoración que los técnicos de la Administración hacen del coste de una actuación. Es una estimación del coste en que incurriría la Administración si ejecutara la actuación.
- Precio de adjudicación: precio al que ejecutaría el sector privado la actuación (al que se adjudica la ejecución de la obra por concurso, subasta o adjudicación directa).
- Precio de ejecución: precio al que se realiza finalmente la actuación.

84 Propuesta en las III Conferencias Internacionales sobre Métodos de Evaluación de Acciones de Naturaleza Estructural (COMISIÓN EUROPEA, 16 y 17 de marzo de 1998).

A partir de estos precios se construyen tres indicadores de eficiencia: eficiencia ex-ante, ex-post y eficiencia en la actuación. La formulación de esta técnica se basa en el siguiente supuesto: si la empresa adjudicataria es capaz de realizar la actuación a un coste menor que el inicialmente estimado, hay una ganancia de eficiencia. Se define así la eficiencia como:

$$\begin{aligned} \text{Eficiencia ex-post (E)} &= P_L / P_E && \text{Si } E > 1 \text{ hay mejoras de eficiencia} \\ \text{Eficiencia ex-ante (EA)} &= P_L / P_A && \text{Si } E < 1 \text{ hay pérdidas de eficiencia} \\ \text{Eficiencia en la actuación (EE)} &= P_A / P_E \end{aligned}$$

Para valorar esa medida de la eficiencia, es necesario tener en cuenta que, en la competencia por la adjudicación de los contratos, con frecuencia se producen bajas importantes en los precios ofertados, lo que hace que normalmente $P_A < P_L$.

Para analizar este aspecto se estudia el comportamiento de los ratios P_L/P_A y P_A/P_E . Debe cumplirse que:

$$E = \frac{P_L}{P_A} \times \frac{P_A}{P_E} = EA \times EE$$

Es necesario realizar algunas consideraciones para la efectiva aplicación de esta técnica:

- Los ratios de eficiencia se deben agrupar por grupos de medidas homogéneas y por órganos gestores.
- Si existen ganancias de efectividad ex-post, normalmente son menores que las ganancias de efectividad ex-ante debido a comportamientos estratégicos desarrollados por las empresas para la adjudicación de los proyectos⁸⁵.
- Si se calcula la eficiencia para un conjunto de actuaciones, por ejemplo, para un programa, es necesario presentar los valores medios de cada uno de los tres índices de eficiencia. Si existen diferencias en los valores medios no se puede deducir directamente que se deban al órgano gestor.

Inconvenientes del método:

- El proyecto debe estar terminado para conocer su precio de ejecución.
- La inversión debe estar totalmente concentrada en el área de intervención que se quiere evaluar.
- El precio de licitación es una estimación (normalmente al alza), por lo que la aplicación de esta técnica puede tener implicaciones para la programación financiera de los fondos públicos y los procedimientos de presupuestación.
- Se mide la eficiencia del procedimiento de adjudicación y no la eficiencia de la actuación en sí.

85 Este comportamiento consiste en acudir a la subasta a un precio bajo para, una vez adjudicado el proyecto, desviarse al alza en la mayor medida posible del precio de adjudicación.

Cuadro 40. Aplicación de la técnica de comparación de precios

En el Plan de Fomento de la Comarca del Tobar se diseñó una actuación consistente en la creación de un parque empresarial en Matabueyes, y la ampliación y promoción del Micropolígono Macondo.

Al concurso público de ejecución del Parque Empresarial de Matabueyes se presentaron las siguientes empresas constructoras:

A: PURASA: 770.852 euros

B: YOLISA: 849.969 euros

C: PACOSA: 919.716 euros

Tras el estudio de las solicitudes alternativas reflejadas en las bases del concurso para la contratación de las obras, se estimó conveniente adjudicárselas a la más barata, lo que correspondía a la solución A.

Al concurso público para la ejecución de la acción correspondiente a Macondo se presentaron las siguientes empresas:

A: ROGASA: 553.688 euros

B: YOLISA: 524.834 euros

La adjudicación se realizó a la baja, a la opción B.

En resumen, la tabla donde aparecen los precios de licitación, adjudicación y ejecución, sería la siguiente (todos los precios en euros):

Parque empresarial	Precio de licitación	Precio de adjudicación	Precio de ejecución
Matabueyes	972.353	770.852	817.376
Macondo	591.996	524.834	557.138

Los resultados de la aplicación del método de comparación de los precios de licitación, adjudicación y ejecución:

MATABUEYES			MACONDO		
Indicador	Fórmula	Resultado	Indicador	Fórmula	Resultado
EA	P_L/P_A	1,26	EA	P_L/P_A	1,13
E	P_L/P_E	1,19	E	P_L/P_E	1,06
EE	P_A/P_E	0,94	EE	P_A/P_E	0,94

Fuente: Elaboración propia

6.2.4. TÉCNICAS DE ANÁLISIS FRONTERA (DEA)

El análisis frontera es una de las técnicas de análisis de la eficiencia pública. Permite comparar unidades de gestión que desarrollan servicios análogos, de manera que muestra la eficiencia relativa de dichas unidades en relación con la "frontera eficiente", bien de forma individual para cada unidad evaluada, bien a través de una medida del nivel medio de eficiencia.

El concepto de frontera se puede aplicar a funciones de producción (relación técnica entre inputs y outputs que, dada una tecnología, definen las transformaciones eficientes de los inputs en output máximo) o de coste (relación entre los costes y los outputs que define los inputs mínimos para obtener un nivel de producción).

En el análisis frontera, la eficiencia total o paretiana (EP) es el múltiplo de dos componentes⁸⁶:

- La eficiencia tecnológica (ET): se produce cuando se consigue la máxima cantidad de productos o beneficios con la mínima cantidad de recursos.

⁸⁶ Farrell, M.J. (1957).

- La eficiencia asignativa (EA) o eficiencia económica de la asignación óptima de factores: es el efecto de la elección de una combinación de inputs técnicamente eficientes.

La aplicación de esta técnica exige que:

- Se puedan identificar unos outputs concretos como resultados de la actividad de las unidades a evaluar, y que se les pueda asignar alguna cuantificación.
- Existan diversos resultados, outputs, obtenidos de forma simultánea con la utilización de varios recursos, inputs (sin que sea necesario asignar a los resultados un peso o precio sombra).

Existen varios modelos para la estimación de fronteras de producción y medida de la eficiencia⁸⁷.

Cuadro 41. Aplicación del análisis frontera

Aplicación del modelo DEA para medir la eficiencia de los servicios de recogida y eliminación de residuos sólidos urbanos (RSU) en una muestra de municipios de Cataluña.

La muestra estaba compuesta por 47 municipios de diferente dimensión (5% del total) y el período temporal abarcada desde 1981 hasta 1986. Una vez seleccionados los municipios, se agruparon en cuatro grupos según el tamaño y, con un análisis de regresión, se eliminaron las observaciones extremas.

Las variables escogidas para definir las características de los servicios fueron:

- Outputs: la producción anual de RSU y el número de habitantes beneficiados por este servicio.
- Inputs: el coste total del servicio y personas empleadas para la prestación del mismo.

Para la evaluar la eficiencia se utilizó la formulación dual correspondiente a la minimización del uso de los factores dados para unos outputs fijos.

Fuente: Prior, D.; Verges, J. y Vilardell, I. (1993). "La evaluación de la eficiencia en los sectores privado y público". Instituto de Estudios Fiscales.

6.3. TÉCNICAS DE EVALUACIÓN DE LA EFICACIA

6.3.1. ESTUDIO DE CASO

Implica el estudio del plan o de alguna de sus actuaciones en su ámbito natural, en su contexto, analizado desde múltiples perspectivas y agentes. El objetivo es contrastar una serie de hipótesis, establecidas con carácter previo, sobre el plan, fundamentalmente a través de entrevistas y encuestas. Es justamente el "contexto" el concepto fundamental del análisis.

Los resultados pueden parecer no muy generalizables, pero deben presentarse con un anexo gráfico.

Los pasos a seguir son los siguientes:

- Selección del caso en función de la conveniencia, accesibilidad a la información y representatividad.
- Establecimiento de las hipótesis sobre el plan a contrastar.

⁸⁷ Para una revisión interesante de los modelos de función de producción frontera para la evaluación de la eficiencia se puede consultar: Forsund, F.R.; Lovell, C.A.K. y Schmidt, P. (1980).

- Recopilación y procesamiento de la información.
- Redacción y presentación del informe. Es el paso crucial⁸⁸, exige un filtro de toda la información, de tal forma que sea fácil de consultar, tanto cronológica como temáticamente, y sirva para futuras investigaciones sobre el tema. Para aumentar la fiabilidad del estudio se puede involucrar a dos evaluadores en el mismo caso, o a agentes externos al plan.

En ocasiones es la mejor metodología para evaluar planes complejos, y permite extraer conclusiones generalizables de carácter no estadístico (por ello se utiliza en la búsqueda de las mejores prácticas). Sin embargo, es costosa, por lo que no se pueden elegir muestras de casos muy numerosas.

Cuadro 42. Aplicación del estudio de caso en la evaluación

Bagdan y Taylor estudiaron un total de 40 proyectos de integración en el colectivo de personas con alguna discapacidad. Estudiaron cada uno de ellos a través de 8 breves estudios de caso representativos, de uno a cinco años de duración.

Los autores buscaban identificar los proyectos más innovadores, como ejemplo de buenas prácticas sobre teorías de integración.

Fuente: Shaw (2001)

6.3.2. MÉTODO EXPERIMENTAL

Consiste en establecer dos grupos: uno compuesto por sujetos que participarán en el plan (grupo experimental), y el segundo por sujetos no participantes (grupo de control). Los dos grupos deben ser representativos de la población objetivo, y la probabilidad que tiene una persona (o unidad de análisis cualquiera) de formar parte de los dos grupos debe ser idéntica. Éste es el conocido como “diseño experimental clásico”.

Por medio de una encuesta, anterior a la aplicación del plan, los dos grupos son preguntados acerca de cuestiones relativas a los temas en los que el plan impactará. A continuación, se aplica el plan al grupo experimental, y se vuelven a tomar los valores de aquellos aspectos a evaluar una vez finalizado el plan. La diferencia en las percepciones entre los grupos experimental y de control será la estimación de los impactos del plan sobre la población objetivo. Para ello, ninguna otra circunstancia, distinta al hecho de que el grupo experimental se haya visto expuesto al plan, puede haber provocado los cambios observados.

Sin embargo, es de sobra conocido que personas implicadas en experimentos pueden modificar su conducta cuando saben que son “conejiillos de indias”. En efecto, saberse protagonistas hace a muchas personas comportarse deliberadamente de manera diferente a las situaciones habituales, independientemente del plan: es el llamado “efecto Hawthorne”. Se trata de una forma de “contaminación” del experimento⁸⁹, y es de tal importancia que su presencia afecta decisivamente al resultado de la medición de impactos que se ha descrito antes: son problemas en la validez interna del experimento⁹⁰.

88 Hakim (1988).

89 Término que utiliza Mohr (1995).

90 La validez interna tiene que ver con la causalidad. La validez externa tiene que ver con la generalización de las conclusiones de un plan a otro de similar naturaleza. Para la relación entre validez interna y externa de un experimento puede verse a Weiss (1998).

Ciertas técnicas intentan, más que eliminar su incidencia, medirla, para poder aislarla de los resultados de la evaluación⁹¹.

6.3.3. EL ANÁLISIS DE REGRESIÓN Y LOS MODELOS ECONÓMICOS

Un estudio más cuantitativo es la estimación de impactos a través del análisis de regresión y los modelos econométricos. Consisten en la construcción de coeficientes que ayudarán al equipo evaluador a estimar (no a calcular) el alcance de los impactos del plan. Por ejemplo, con la aplicación de estas técnicas se puede estimar la cantidad de empleo creado por millón de euros gastados en el plan.

El análisis de regresión es una técnica estadística que sirve para identificar la relación entre dos o más variables cuantitativas: una dependiente y las otras explicativas o independientes. La técnica intenta encontrar una ecuación que represente esa relación. De esta forma, este análisis puede determinar cuánta variación de una variable es explicada por variaciones en las otras. El resultado puede ser expresado gráfica o analíticamente.

El análisis de regresión se usa fundamentalmente para estimar efectos ex-ante o ex-post, por ejemplo, atribuyendo una parte de ellos a variables explicativas, y el resto al plan. Sólo puede aplicarse cuando los efectos del plan están bien identificados. Por otro lado, para su utilización se requieren muchas observaciones, entre 2 y 15 mil, aunque en series temporales no tienen necesariamente que ser tan numerosas.

Los principales pasos a seguir son los siguientes:

- Construcción del modelo: se puede construir un modelo o tomarlo de otras investigaciones sobre temas similares.
- Tomar una muestra: se requieren muchos casos.
- Recolectar los datos de la muestra: se suelen usar cuestionarios.
- Calcular de los coeficientes (estimadores⁹²).
- Realizar el test del modelo: esto es, contrastar si el modelo explica de forma significativa la evolución de la variable dependiente. Si no lo hace, el modelo no podrá estimar correctamente los efectos.
- Realizar las inferencias hacia toda la población, a través de contrastes de hipótesis.

91 Tal es el caso de los cuatro grupos de Solomon. También se utiliza la técnica de abstenerse de medir la variable objetivo antes de la aplicación del plan, pues se supone que tanto el grupo experimental como el de control tenían los mismos niveles en ese momento (al ser elegidos aleatoriamente). Para más detalles puede consultarse a Vedung (1997).

92 Hay dos grandes métodos de estimación: por mínimos cuadrados y por máxima verosimilitud. El tema es de cierta complejidad técnica. Novales (1995).

Cuadro 43. Aplicación del análisis de regresión en la evaluación de los cursos de formación financiados por el FSE

En 1995, el Departamento de Análisis Económico y Economía Aplicada de una universidad madrileña acometió la tarea de evaluar los impactos de los cursos de formación financiados por el Fondo Social Europeo. La evaluación se centró en la identificación del número y el expediente de los aspirantes que consiguieron un empleo después de acudir a los cursos. Se elaboró una encuesta con una muestra de 13.127 potenciales aspirantes a empleo de casi todo el país. Se elaboró también un modelo con las siguientes variables:

- Variables dependientes (las variables que el modelo intentaba explicar): tasa de empleo y tiempo que la persona tardaba en encontrar el trabajo.
- Variables independientes (explicativas): sexo, edad, cualificación, lugar de residencia, tipo de desempleo (larga duración, búsqueda del primer empleo, etc.) y experiencia profesional. Una variable más fue añadida: la participación o no de la persona en el plan.

El modelo consistió en variables continuas (que pueden tomar un conjunto infinito no numerable de valores) como la edad o el tiempo de búsqueda de empleo, y discretas dicotómicas (que sólo pueden tomar dos valores) como el sexo o el resultado de haber encontrado o no un puesto de trabajo.

El análisis de regresión fue la herramienta utilizada para el análisis de los resultados de un cuestionario sobre el impacto del plan en el empleo. Algunos de los resultados del análisis de regresión fueron:

- Los hombres tuvieron un 5% más de probabilidad que las mujeres de encontrar un puesto de trabajo.
- Los aspirantes de las Islas Baleares tuvieron un 20% más de probabilidad que los de Galicia (esto es, importantes disparidades regionales).
- Los aspirantes con educación secundaria terminada tuvieron un 12% más de probabilidad de encontrar un puesto de trabajo que los que no lo habían hecho.

Fuente: MEANS (edición actualizada, 2003)

Los modelos econométricos se utilizan para describir y simular los mecanismos económicos que transmiten los efectos de las políticas económicas sobre aspectos, fundamentalmente, macroeconómicos; es decir, para realizar predicciones y simulación de escenarios (prospección) sobre el comportamiento de determinadas variables (las variables dependientes o explicadas). También son usados para comprobar la veracidad de ciertas hipótesis, opiniones sobre el valor de un cierto parámetro.

Normalmente se usan modelos ya construidos, aunque se pueden diseñar modelos *ad hoc* para evaluar los impactos del plan. Los modelos más utilizados en la evaluación de los efectos macroeconómicos son:

- El HERMIN y QUEST II: usado para conocer la contribución de los Fondos Estructurales a la consecución de la convergencia real, y para analizar políticas fiscales y monetarias.
- El E3ME: utilizado en el estudio del alcance e impactos de las políticas energéticas y medioambientales sobre el sistema económico, en la evaluación de los cambios en los procesos educativos y en el análisis del efecto de los Fondos Estructurales sobre la productividad.
- El REMI: ha servido para conocer los efectos de los Fondos Estructurales en las regiones de objetivo 1 italianas.

Se trata, casi siempre, de modelos dinámicos, esto es, modelos cuyas variables dependen del período en el que estén formuladas.

Los principales pasos a seguir para la aplicación del análisis econométrico son:

- Encontrar un modelo apropiado para describir el fenómeno que se estudia. Normalmente se escoge uno de los modelos existentes.
- Adaptar el modelo al caso concreto de evaluación.
- Establecer una proyección preliminar.
- Estimar los primeros impactos: se seleccionan una serie de variables que se supone se verán directamente afectadas por el plan, y se construyen dos escenarios: uno alternativo, para el caso de inexistencia del plan, y otro real, para el caso de aplicación del plan.
- Estudiar los efectos indirectos y los finales sobre las variables seleccionadas a través de las diferencias entre los dos escenarios, con y sin plan.
- Presentar los resultados de manera entendible, incluyendo las presunciones y supuestos realizados.

Uno de los inconvenientes de estas técnicas es que pueden resaltar las relaciones de dependencia entre dos variables pero ocultar la de una tercera que simultáneamente se vincule con las otras dos. Además, si las relaciones entre dos variables son circulares, la técnica no se puede aplicar.

Por otra parte, para su aplicación se requiere tiempo, dinero y, sobre todo, una alta calidad de la información de base, puesto que pequeños cambios pueden hacer variar las conclusiones de forma radical.

Cuadro 44. Impacto de los subsidios de I+D sobre las actividades de investigación en el año 1988

El estudio fue llevado a cabo por el Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI) en el año 2000 y se ocupó de cuantificar el impacto de las ayudas a la investigación del año 1988 en las empresas apoyadas. El modelo econométrico consistió en el desarrollo de dos ecuaciones.

- La primera de ellas describía la probabilidad de participar en un proyecto de I+D. Tenía las siguientes variables explicativas: tamaño de la empresa, experiencia, grado de apertura exterior, tipo de propiedad, clase de mercados en los que participa y número de patentes obtenidas en los últimos 10 años.
- La segunda describía el nivel de esfuerzos en investigación de las empresas como una función, entre otras variables, de la participación en los proyectos subvencionados por el gobierno. Entre otras variables se incluyó una dicotómica (que toma sólo dos valores) que describía la participación o no en programas de la UE.

Los datos provenían de una muestra de 154 empresas que llevaban actividades de investigación en el año 1988, 75 de las cuales recibieron ayudas por parte del CDTI.

El proceso de análisis de los datos consistió en la elaboración de un modelo probit. Cada ecuación se estimó mediante cuatro procedimientos distintos, entre ellos, el de mínimos cuadrados y el de máxima verosimilitud, y ambas quedaron relacionadas mediante técnicas estadísticas.

Uno de los resultados más destacados del informe fue que las empresas pequeñas tenían relativamente más probabilidad de participar en proyectos subvencionados. El mismo sesgo se daba con las extranjeras con respecto a las españolas. En total, la intervención pública tuvo un efecto positivo sobre las inversiones en investigación y desarrollo a pesar de un efecto crowding out de un 30% que no se pudo evitar.

Nota: El análisis detallado de los procedimientos de estimación mencionados supera las pretensiones de esta guía. El lector interesado puede acudir a Novales (1995).

Fuente: Fahrenkrog (2002)

Cuadro 45. Ejemplo de análisis de impacto económico: uso del análisis shift share

Desde el punto de vista de la evaluación, los impactos micro son los que afectan a un número determinado de beneficiarios y, por tanto, los efectos macro son los que van más allá de esos estrechos límites y afectan al funcionamiento del sistema económico en su conjunto.

El impacto macro suele medirse en términos de producto bruto por habitante o la tasa de paro, empleo, etc. Éstos son los dos indicadores más utilizados en las comparaciones acerca de la situación previa y posterior a la implementación del plan.

Sin embargo, la observación de los indicadores sólo puede convertirse en objeto de un análisis válido cuando, por ejemplo, el plan consiste en la implementación de una importante transferencia de recursos de la Administración central o regional a un territorio. Una manera válida, en ese caso, de medir los impactos macro de un plan es el análisis shift share.

El análisis shift-share es una herramienta descriptiva que resume concisamente la información a través de índices. Se utiliza en estudios de carácter económico, sectoriales y regionales.

En su aplicación se parte, en primer lugar, de la distinción entre períodos de política activa y pasiva y, posteriormente, se crea una serie temporal hipotética en la que se supone no hubo intervención. Se tienen, por tanto, tres series de variables: una real que refleja el valor de las variables antes de aplicarse el plan; otra también real que recoge los valores de esas variables tras la aplicación del plan; y una tercera que registra los valores que hubieran alcanzado esas variables en caso de no haber aplicado el plan (efecto contrafactual). En los períodos de política pasiva no debe haber diferencias entre las dos series, por lo que la diferencia existente en el período de política activa sería el efecto atribuible al programa.

Fuente: Elaboración propia

6.3.4. EL MAPA DE IMPACTOS⁹³

La técnica del mapa de impactos puede enmarcarse en las técnicas de grupo, como se menciona en el capítulo 2.

Una de las principales diferencias con la mayoría de las técnicas de grupo es que el mapa de impactos sirve, fundamentalmente, para estimar los impactos que generará el plan, aunque también se puede utilizar para determinar los impactos provocados en momentos intermedios o posteriores a la ejecución del plan.

El método del mapa de impactos, basado en los mapas conceptuales⁹⁴, facilita la participación de los implicados en el plan en la determinación de los impactos esperados. Esta técnica permite, eliminando parcialmente la subjetividad en la obtención de la información y su tratamiento, conceptualizar⁹⁵ adecuadamente la visión del grupo de participantes mediante la representación gráfica de las percepciones individuales, de forma que muestre cómo las ideas de uno de los miembros están relacionadas con las del resto, deslindando las más importantes para la evaluación.

93 Esta técnica fue presentada en la II Conferencia Europea sobre Métodos de Evaluación de Acciones de Naturaleza Estructural celebrada en Berlín, en diciembre de 1997.

94 Proceso en el cual un grupo de personas genera una representación gráfica de sus pensamientos que muestra cómo sus ideas están relacionadas con las del resto de participantes y cuáles son las más importantes en el proceso evaluador.

95 Articulación de los pensamientos, ideas o juicios de los participantes y la representación de los mismos de una manera objetiva. Trochim (1989).

El uso de técnicas de análisis multivariante permite representar gráficamente el resultado de su aplicación, lo que facilita su valoración.

Fases:

- Constitución de los grupos de trabajo. Las discusiones de los grupos en la técnica del mapa de impactos es similar a las de los talleres de participación.
- Cada participante escribe en una tarjeta los impactos de las acciones que gestionan, y se aporta una lista de descriptores.
- Los impactos se agrupan y se ponderan en función de su importancia (usando una escala pre-establecida).
- Cada participante elabora una matriz de similaridad, de afinidad. Se trata de una matriz binaria (que toma el valor 0 cuando los impactos no son similares y 1 cuando lo son), cuadrada y simétrica, con tantas filas y columnas como descriptores de impacto se hayan formulado.
- Se suman las matrices de similaridad de cada participante y se obtiene una matriz de similaridad para el grupo.
- Tratamiento de la matriz con el programa informático de las ciencias sociales SPSS+⁹⁶.
- Se representa cada descriptor como un punto en un espacio bidimensional, mostrando la proximidad de los impactos. Los impactos más próximos forman un conglomerado⁹⁷.
- Cada conglomerado está ponderado, pues lo está cada impacto que forma parte de él.
- Se le pone nombre a cada conglomerado.
- El nombre dado a cada conglomerado conforma un descriptor consensuado de impacto que, por su construcción, será transversal al conjunto de medidas objeto de evaluación. Éstos reciben el nombre de "criterio de evaluación específico".
- Se debate la estructura de los conglomerados.

Los requisitos de los grupos son:

- El grupo no debe tener más de 8-10 personas.
- Debe haber el mismo número de participantes por actuación, para que no haya más descriptores de impacto de una acción que de otra.
- El moderador de la reunión debe velar por la participación de todos.

96 El programa SPSS+ es "un programa informático que se utiliza para realizar una gran variedad de análisis estadísticos y ofrece un sistema eficiente, integrado, potente y fácil de usar para organizar y analizar datos". Camacho Rosales (2002).

97 Procedimiento CLUSTER de SPSS, mediante el método de Ward.

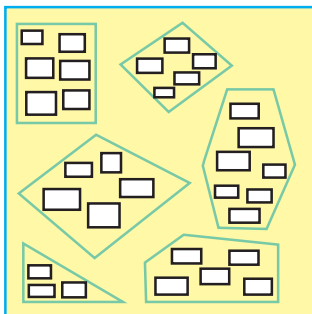
Puntos fuertes de la técnica:

- Incorpora en el proceso de evaluación el punto de vista de los implicados en el plan.
- Se proponen impactos, esperados y no previstos, positivos y negativos, que los evaluadores no propondrían.
- La participación de los gestores en esta primera fase los involucra en el posterior proceso de evaluación.
- La combinación de técnicas estadísticas multivariantes con las tradicionales dinámicas de grupo facilita la interpretación de los resultados obtenidos.
- Se combina la opinión individualizada con el consenso entre los participantes.

Puntos débiles de la técnica:

- Si las sesiones no se dirigen correctamente se puede focalizar la discusión, resultando una visión parcial de los impactos esperados.
- Debe velarse por evitar un número distinto de participantes por acción.

Cuadro 46. Mapa de impactos



Fuente: Osuna y Márquez (coord.) (2000)

6.4. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) Y EL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL (ESIA)

La **evaluación de impacto ambiental** (EIA) tiene como fin identificar y valorar objetivamente los posibles efectos que una actuación, obra, proyecto o actividad puede tener sobre el medio ambiente, y establecer las medidas correctoras y de control que correspondan para poder evitarlos o reducirlos⁹⁸. Es el procedimiento que tiene la Administración para evaluar la bondad o maldad de un proyecto frente al medio ambiente.

El **estudio de impacto ambiental** (EsIA) es una herramienta de la evaluación de impacto ambiental, constituye el documento base que sirve para hacer la declaración de impacto ambiental.

La **declaración de impacto ambiental** (DIA) es la resolución de todo el procedimiento de evaluación; determina, sólo en materia de efectos ambientales, la conveniencia o no de realizar el proyecto y, en caso afirmativo, fija las condiciones en que debe realizarse.

El **informe ambiental** es la valoración por el órgano ambiental competente de las medidas de protección propuestas y su adecuación a la normativa ambiental en vigor.

La **calificación ambiental** es el pronunciamiento de los Ayuntamientos sobre la adecuación de las actuaciones a la normativa en vigor (que se incluye en las licencias municipales).

El seguimiento y vigilancia del cumplimiento de lo establecido en la declaración de impacto ambiental corresponde a los órganos competentes por razón de la materia, aunque, sin perjuicio de ello, el órgano administrativo de medio ambiente puede efectuar las comprobaciones necesarias para verificar su cumplimiento. Los órganos con competencias en este ámbito son, según la Directiva Comunitaria, las autoridades susceptibles de ser afectadas por el proyecto en razón a su responsabilidad específica en materia de medioambiente y aquellas que tienen la posibilidad de emitir un informe en relación a la petición de autorización del proyecto. La normativa vigente distingue entre órgano ambiental y órgano sustantivo:

- El órgano ambiental es el responsable de tramitar y resolver el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (declaración de impacto ambiental). En Andalucía es la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía; en el caso de actuaciones que afecten a una sola provincia serán las Delegaciones Provinciales; y para proyectos que afecten a dos provincias o más es el Director General de Protección Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.
- El órgano sustantivo tiene la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de la normativa medioambiental vigente en los proyectos que se van a ejecutar. Éste será, en cada caso, el órgano de la Administración, centro directivo, donde se presentan los proyectos para su aprobación, licencia o concesión.

98 Conesa Fernández-Vítora (1997).

En relación con el procedimiento administrativo para la autorización de los proyectos, la normativa europea se remite a los procedimientos llevados a cabo por cada Estado. En Andalucía, un proyecto quedará sometido a una u otra normativa en función de la fecha en que se haya presentado: si se ha presentado antes de septiembre de 1994 se somete a la normativa estatal, y si es posterior a esa fecha a la Ley regional (Ley 7/1994 de 18 de mayo, de Protección Ambiental; Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Decreto 94/2003, de 24 de Abril, por el que se modifica el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Decreto 153/1996, de 30 de Abril, por el que se aprueba el Reglamento de Informe Ambiental).

En resumen, el objetivo de la EIA es predecir la evolución del medio ambiente ante la ejecución de una acción o proyecto. La mejor acción ambiental es la que evita los impactos, más que la que los combate después de crearlos.

La EIA es un **procedimiento administrativo** que consta de las siguientes fases⁹⁹:

Fase de consultas previas de la memoria resumen:

- Decisión de realizar la evaluación: por el ente promotor o financiador, o por exigencia de los organismos responsables de autorizar el proyecto.
- Iniciación y consultas: la persona que quiera realizar un proyecto comunicará al organismo ambiental competente su decisión, esta comunicación irá acompañada de una memoria-resumen con las características más importantes del proyecto. En diez días ese organismo podrá consultar con entes o personas que se vean afectadas por la realización del proyecto, éstas tienen 30 días para contestar.
- Información al titular del proyecto: recibidas las respuestas a las consultas, en 20 días la Administración debe contestar al titular del proyecto e indicarle los aspectos más importantes en la realización del estudio.

Fase de presentación del estudio de impacto ambiental (EsIA) e información pública:

- Redacción del estudio de impacto ambiental: el titular del proyecto elaborará un estudio de impacto ambiental, y debe remitir una copia a la Administración correspondiente.
- Información pública: el estudio será sometido al procedimiento de información pública aplicable para la autorización o realización del proyecto al que corresponda. Si este procedimiento no estuviera previsto, el órgano ambiental autorizante procederá a someter el estudio al trámite de información pública durante 30 días hábiles y recabará los informes que considere oportunos.
- Remisión del expediente: el órgano administrativo remitirá el informe al órgano de medio ambiente competente, para que éste haga una declaración de impacto.

⁹⁹ Conesa Fernández-Vítora (1997).

Fase de corrección de deficiencias:

- Transcurrido el plazo de información pública se informará al titular o promotor del proyecto sobre los aspectos en que el estudio debe ser completado, fijándose un plazo de 20 días para su cumplimiento.

Fase de emisión de la declaración de impacto ambiental (DIA):

- La declaración de impacto ambiental determinará la conveniencia o no de realizar el proyecto, e incluirá las prescripciones pertinentes sobre la forma de realizar el seguimiento de las actuaciones.
- Remisión de la declaración de impacto ambiental: en los 30 días siguientes a la recepción del expediente, la declaración se remite al órgano que dictará la resolución administrativa de autorización del proyecto.

Fase de resolución de discrepancias:

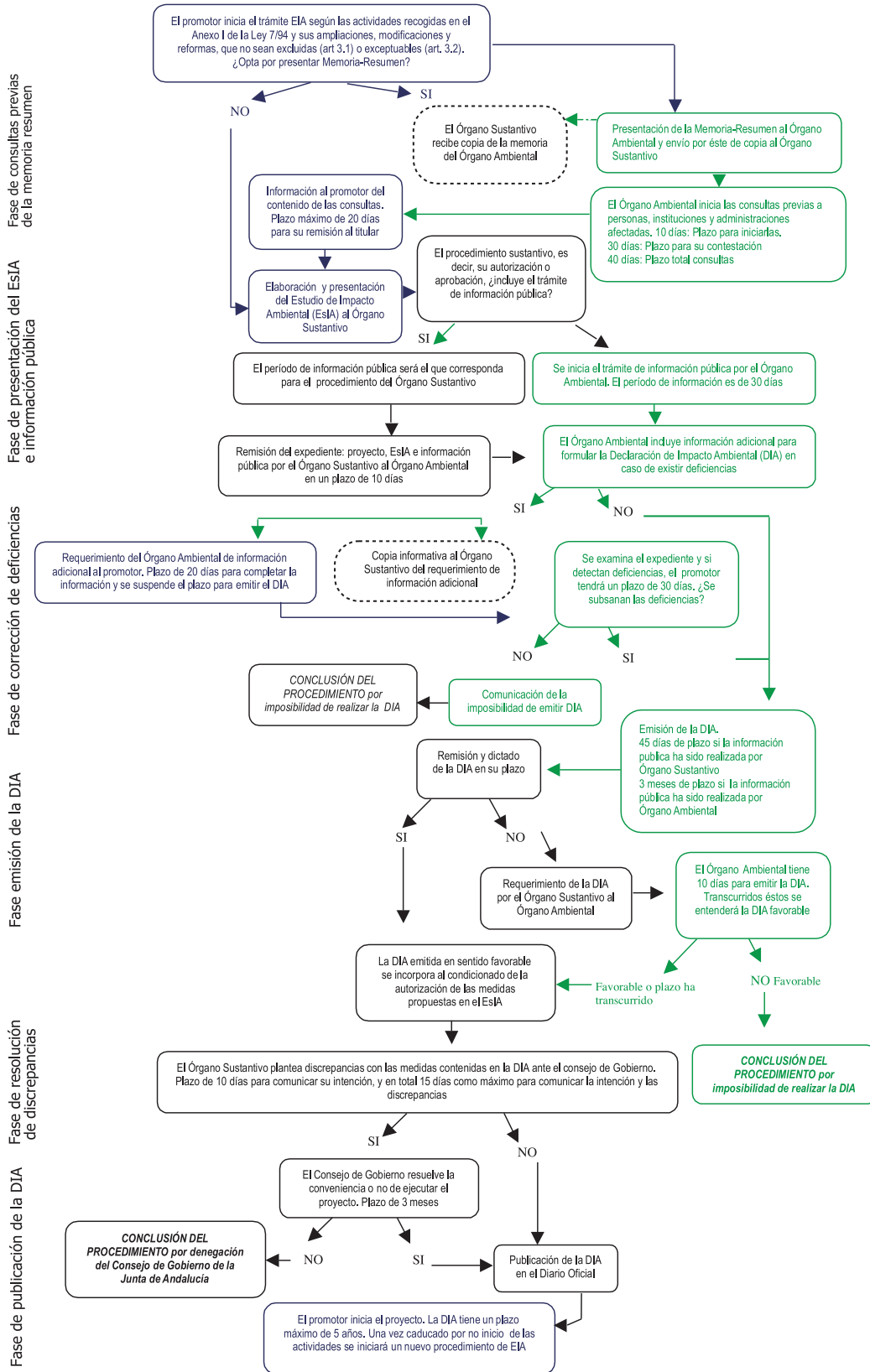
- Si hay discrepancia entre el órgano con competencia sustantiva y el órgano de medio ambiente, resolverá el Consejo de Ministros o el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma.

Fase de publicación de la DIA:

- Publicación de la DIA en el Diario Oficial.
- Notificación de las condiciones de la DIA: si en el procedimiento de autorización está prevista la previa notificación de las condiciones al peticionario, ésta se hará extensiva al contenido de la declaración de impacto ambiental.
- El promotor tiene un plazo máximo para inicio del proyecto de 5 años, una vez caducada la DIA, deberá iniciar un nuevo procedimiento administrativo de EIA.

El cuadro 47 muestra gráficamente este procedimiento para la EIA de un proyecto en el caso de la Comunidad Autónoma Andaluza.

Cuadro 47. Procedimiento administrativo para la EIA



El **estudio de impacto ambiental** (EsIA) es, por tanto, un elemento de la EIA. Concretamente, es el conjunto de documentos, determinados reglamentariamente, que deben presentar los titulares o promotores de los planes, en los que se recoge y analiza la información necesaria para evaluar las consecuencias ambientales de las actuaciones que se pretenden realizar.

En resumen, el estudio de impacto ambiental es un elemento de análisis que ofrece información en el procedimiento administrativo de la EIA.

En líneas generales, un estudio de impacto ambiental debe contener los siguientes apartados:

- Descripción del plan y sus acciones, que incorpore un examen de las alternativas técnicamente viables y la presentación de la solución adoptada.
- Identificación de las acciones susceptibles de producir impacto, tanto en la fase de construcción o instalación como en la de funcionamiento o explotación.
- Identificación de los factores ambientales del entorno susceptibles de recibir impactos. Los factores ambientales pueden clasificarse en: el hombre, flora y fauna; el suelo, aire, agua, tierra, clima y paisaje; las interacciones entre los anteriores; y los bienes materiales y el patrimonio cultural.
- Identificación y valoración de los impactos. Un impacto es una alteración producida por la acción de un proyecto sobre la Naturaleza. Los grados de valoración para evaluar una acción son: la magnitud del impacto, el signo, la extensión, la duración, el momento, la certidumbre, la reversibilidad, la sinergia y la presencia de medidas correctoras. Los instrumentos para valorar los impactos son similares a los de la fase anterior.

6.4.1. MÉTODOS E INSTRUMENTOS DEL EIA¹⁰⁰

Los métodos más utilizados se pueden clasificar del siguiente modo:

- Métodos de identificación de impactos: listas de revisión, cuestionarios, las matrices causa-efecto, diagramas de flujo, los escenarios comparados, redes de interacción, etc.
- Métodos de predicción: se emplean modelos físico-matemáticos e informáticos.
- Métodos de evaluación: son los que calculan la evaluación neta del impacto ambiental y su evaluación global.

¹⁰⁰ Si se pretende profundizar en los instrumentos utilizados en la evaluación de impacto ambiental, se recomienda consultar la guía sobre el tema de Conesa Fernández-Vítora (1997) o la de Forcada Delgado (2002).

Cuadro 48. Instrumentos usados en la EIA

Sistemas de red y gráficos	Matrices causa-efecto	La más conocida es la matriz de Leopold.
	Listas de chequeo	Se suelen usar en las evaluaciones preliminares. Indican los impactos más importantes, como consecuencia de un plan, por medio de algún tipo de baremo.
	Método de CNYRPAB	Se utilizan dos matrices, una de Leopold, para marcar los impactos directos, y otra para marcar los indirectos, y permite medir los impactos y sus causas.
Sistemas cartográficos	Método de Mc Harg	Se realiza un inventario mapificado de distintos factores: clima, geología, hidrología, suelos, flora, fauna, etc. y se especifican para cada actividad del plan. Al final se realiza una matriz de incompatibilidades entre espacios y actividades.
	Método de Tricart	Sirve para recoger datos sobre un territorio y comprender la dinámica del medio natural, destacando las zonas y factores que pueden limitar algunas actividades.
Análisis de sistemas		Representa el funcionamiento del ecosistema hombre-ambiente.
Métodos basados en indicadores e índices	Método de Holmes	Se usa para estimar y determinar los factores ambientales no cuantificables.
	Método de Hill-Schechter	Pretende valorar los costes y los beneficios sociales (intangibles), imputándoles un precio arbitrariamente.
	Método de Fisher-Davies	Consta de tres etapas: <ul style="list-style-type: none"> - Preoperacional: un equipo multidisciplinar estima la degradación del medio ambiente. - Matriz de compatibilidad: relaciona acciones con impactos, midiendo ésta relación. - Matriz de decisión: reagrupa los valores atribuidos a los elementos y a las diversas alternativas
Métodos cuantitativos	Método del Instituto Batelle-Columbus	Se define una lista de indicadores de impacto con 78 parámetros ambientales, los cuales se ordenan según 18 componentes ambientales, agrupados en cuatro niveles: categorías, componentes, parámetros y medidas.

Fuente: Conesa Fernández-Vítora (1997)

Cuadro 49. Indicadores medioambientales: el programa Hábitat II y el caso urbano

En el marco del programa Hábitat II, expertos de la ONU y el Banco Mundial elaboraron una lista de 27 indicadores urbanos relacionados con aspectos socioeconómicos, infraestructuras, transportes, gestión ambiental y gobierno local. Los indicadores fueron elegidos por su capacidad para ser comparados entre ciudades y por su significatividad a la hora de describir una situación determinada. Se agruparon en tres categorías:

- Indicadores de modelos urbanos, sobre: población, densidad urbana, superficie urbana, construida, no edificada, red de transportes, modos de transporte, entradas y salidas, y volumen de tráfico.
- Indicadores de flujos de recursos, que incluyen indicadores sobre: agua (consumo, vertidos), energía (consumo, producción), materiales (transporte) y residuos (producción, reciclaje, tratamiento y eliminación).
- Indicadores de calidad, que recogen indicadores sobre: calidad del agua, del aire, ruido, seguridad viaria, calidad de las viviendas, accesibilidad a las zonas verdes y calidad de la naturaleza urbana.

Fuente: Bettini (1998)

En el cuadro 50 se presenta una matriz de Leopold, la más usada en la EIA. Es una tabla de doble entrada, donde las filas son los factores ambientales afectados y las columnas las acciones causantes de los posibles impactos. Cada cuadrícula de interacción entre la causa y el efecto se divide en diagonal; en la parte superior estará el valor de la extensión del impacto (de 1 al 10, positivo o negativo) y en el triángulo inferior se registra el valor de importancia o intensidad del impacto (también de 1 a 10). El sumatorio por filas dará las incidencias de todas las acciones sobre cada factor, y la suma por columnas dará el efecto que cada acción producirá sobre el medio.

Cuadro 50. Matriz de impacto medioambiental de Leopold

FACTORES AMBIENTALES \ ACCIONES			FASE PLANIFICADORA			FASE COORDINADORA			FASE DE CONTROL			
			Proyectos sin integración ambiental	Deficiencias en el equipamiento ambiental	Planeamiento de gestión ambiental	Convenio colectivo de los trabajadores	Reuniones de coordinación	Conexiones entre servicios	Asignación objetivos calidad ambiental	Otorgamiento de licencias municipales	Seguimiento concesiones administrativas	Incumplimiento de plazos
SUBSISTEMA FÍSICO-NATURAL	MEDIO INERTE	1. Atmósfera	Contaminación, CO, NO, SO									
			Contaminación por hidrocarburos									
			Aumento nivel sonoro									
			Contaminación por partículas									
		2. Agua	Capacidad del recurso									
			Calidad ambiental									
		3. Tierra	Contaminación del suelo y subsuelo									
		4. Procesos Medio Inerte	Eutrofización									
	Inundaciones											
	Erosión											
	Compactación											
	1. Flora	Especies vegetales protegidas										
		Unidades vegetales naturales										
		Cubierta vegetal										
	2. Fauna	Hábitats faunísticos										
		Puntos de paso o rutas migratorias										
		Especies faunísticas protegidas										
	PAISAJE	Paisaje intrínseco										
		Unidades de paisaje										
		Intervisibilidad										
Potencial de vistas												
Componentes singulares del paisaje												
Monumentos histórico-artísticos												
Yacimientos arqueológicos												
SUBSISTEMA SOCIOCULTURAL			Usos de recursos									
			Planeamiento									
SUBSISTEMA SOCIOECONÓMICO	1. Población	Empleo										
		Densidad de población										
	2. Nivel cultural	Estilo de vida										
		Aceptabilidad social										
	3. Economía	Salud y seguridad										
		Renta per cápita										
			Valor del suelo rústico									
			Actividades económicas									
SUBSISTEMA NÚCLEOS E INFRAESTRUCTURAS			Infraestructura eléctrica									
			Saneamiento y depuración									

Fuente: Conesa Fernández-Vítora (1997)

6.5. ANÁLISIS DE IMPACTO DE GÉNERO

Su objetivo es evaluar los impactos sobre las relaciones y la igualdad de género, identificando los roles genéricos y las actividades adscritas a esos roles¹⁰¹.

Debe ser elaborado en una etapa temprana del proceso de toma de decisiones, puesto que posibilita la elección entre escenarios alternativos y metodologías de trabajo diversas. Por otro lado, utilizado ex post sirve para evaluar el logro de objetivos desde el punto de vista de género¹⁰², es decir, detectar si las necesidades de los hombres y las mujeres se han tenido en cuenta en igualdad de condiciones en la programación, diseño y ejecución del plan.

Utilizando los indicadores y la información obtenida tras la planificación, deben identificarse¹⁰³:

- Los beneficios obtenidos para mujeres y hombres.
- El proceso seguido para llegar a esos beneficios.
- La contribución de los distintos agentes y factores, especialmente humanos (mujeres y hombres).
- El ajuste o coherencia entre medios y fines.
- El comportamiento de las personas y las instituciones responsables de la dirección, organización y gestión del plan.
- El grado de organización del grupo beneficiario (mujeres y hombres) y su capacidad para buscar nuevas soluciones a sus necesidades y problemas.

Debe tenerse en cuenta que:

- Sólo se puede realizar una buena evaluación desde la perspectiva de género si el análisis de género ha sido parte integral de todas las fases de planificación.
- Tanto la planificación de género como el seguimiento y la evaluación requieren de una participación activa de las mujeres.

Los principales pasos a seguir para su aplicación son:

- Analizar la situación presente, determinando, en relación con el género, la posición inicial de los agentes, teniendo en cuenta la participación, los recursos, las normas y valores, y los derechos.

101 De la Cruz (1998) y Ministerio de Asuntos Exteriores (2001).

102 Es más aconsejable utilizar esta técnica en aquellos planes más sensibles para las relaciones de género. Por ejemplo, los planes de transporte, urbanos, sociales, los relacionados con el mercado de trabajo, la educación y la familia.

103 De la Cruz (1998).

- Analizar las tendencias en las posiciones sociales de los géneros con el paso del tiempo.
- Determinar las actuaciones del plan que tendrán un impacto de género, tanto si éste es su principal objetivo como si no lo es.
- Elaborar una serie de indicadores sensibles a las situaciones de género. Pueden ser indicadores de contexto, de las características de la población objetivo, de resultado o de impacto.
- Evaluación del impacto directo e indirecto del plan, la población objetivo debe ser desagregada por género.
- Buscar vías para rediseñar el plan desde una perspectiva de igualdad de género. Es un proceso de aprendizaje y retroalimentación.

6.5.1. LA MATRIZ DE IMPACTO DE GÉNERO (GEA)

Además de las técnicas típicas de la evaluación de impactos, en el análisis de impacto de género se utiliza la matriz de impacto de género. Ésta se inscribe dentro de la línea de la evaluación del empoderamiento de las mujeres y puede utilizarse en cada una de las etapas del ciclo de vida del plan. Los factores de empoderamiento son diez:

1. Mejorar el acceso de mujeres y hombres a las infraestructuras básicas.
2. Mejorar el acceso de mujeres y hombres a los recursos y la tecnología.
3. Mejorar la salud de mujeres y hombres.
4. Aumentar las oportunidades de educación y capacitación de mujeres y hombres.
5. Aumentar las oportunidades de generar ingresos de mujeres y hombres.
6. Identificar las barreras a la participación en el plan de mujeres y hombres.
7. Promover la participación activa de mujeres y hombres en el proyecto.
8. Ampliar las oportunidades de organización para mujeres y hombres.
9. Aumentar el control de mujeres y hombres sobre los recursos y la tecnología.
10. Ampliar los derechos democráticos de mujeres y hombres.

La matriz tiene tres columnas que registran:

- El impacto real y esperado en mujeres, en relación con los diez factores de empoderamiento.
- El impacto real y esperado en hombres, en relación con los diez factores de empoderamiento.
- La necesidad de dar seguimiento a la evaluación cuando haga falta información básica.

Se evalúa cada factor de empoderamiento según se considere que la intervención ha tenido o se espera que tenga:

- Un impacto muy positivo: se califica con 2 puntos positivos.
- Cierta impacto positivo: se califica con 1 punto positivo.
- Ningún impacto positivo o negativo: se califica con 0 puntos.
- Un impacto negativo: se califica con 1 punto negativo.
- Ninguna información disponible sobre el impacto: no se califica.

Por ejemplo, un plan cuyo propósito sea educar a mujeres y hombres ¿obtiene una calificación de +2 para el factor de empoderamiento? No. Se calificará con cuatro puntos siempre y cuando llegue a mujeres y hombres “hasta un grado considerable”. Si sólo se capacita a los hombres y sólo hasta cierto punto, la calificación será +1 para hombres y 0 para mujeres.

6.5.1.1. Indicadores de seguimiento relacionados con los impactos de género

Para construir una batería de indicadores relativos a los impactos de género, en principio, cada indicador que se utilice debe desagregarse por sexo. Es muy importante elegir datos útiles para medir la igualdad de oportunidades, considerando unas ciertas relaciones de género para cada uno de los indicadores previstos.

Los indicadores de contexto son diseñados para medir la evolución del “grupo de referencia” del plan y para enfatizar las necesidades que la población tenga. Desde una perspectiva de género, los indicadores de contexto están dirigidos hacia la mejora de la posición de las mujeres en el mercado de trabajo en términos de igualdad de oportunidades respecto a los hombres, con especial atención al acceso al mismo, mantenimiento en él y no discriminación por razones de género.

Los indicadores de solicitud para la admisión en el plan apuntan a medir las características de la población objetivo. Es importante utilizar estos indicadores para subrayar las características de la población femenina y sus diferencias específicas de género con la población masculina.

Cuadro 51. La evaluación de las evaluaciones desde la perspectiva de género en España

Algunas de las limitaciones de las evaluaciones desde la perspectiva de género realizadas en España son:

- La confusión de los objetivos de evaluación: las evaluaciones se centraron en la investigación de la situación de subordinación de la mujer más que en la evaluación de un plan que impulse la igualdad de oportunidades.
- El excesivo énfasis en las acciones frente a la escasa atención prestada a la evaluación del plan en su conjunto desde la perspectiva de género.
- El carácter demasiado técnico de los informes.
- La escasa participación de los agentes implicados.
- La dificultad de los diferentes organismos que realizaron las evaluaciones para reunir la información que necesitaban de las propias Administraciones.
- El tardío comienzo de la evaluación, casi al final del período de implementación de los planes, lo que redujo su utilidad para el proceso de toma de decisiones.
- La no inclusión de recomendaciones.
- La deficiente difusión y comunicación de los resultados.

Fuente: Bustelo (2003)

Cuadro 52. El enfoque de género: el sistema VISPO

En 1999, la Oficina por la Igualdad de Oportunidades del Primer Ministro de Italia definió un modelo de estimación del impacto de género (VISPO) útil en las tomas de decisiones locales y nacionales en el diseño de planes en el marco de los Fondos Estructurales. El modelo definía:

- Una aproximación teórica que buscaba no limitar las políticas de igualdad de oportunidades a específicas medidas dirigidas a mujeres.
- Una metodología y técnicas específicas para el seguimiento y evaluación.

El VISPO identifica cuatro objetivos globales a considerar en el diseño de planes:

- Mejorar las condiciones de vida de las mujeres.
- Mejorar las posibilidades de acceso de las mujeres al mercado de trabajo y a su formación profesional.
- Mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres, en términos de adecuación a su formación académica y a su salario, y promover la redistribución de las tareas domésticas.
- Promocionar el autoempleo femenino.

A partir de aquí el modelo prevé:

- La clasificación de las medidas planificadas en función de su impacto potencial sobre la igualdad de oportunidades de género (neutrales, abiertas a una perspectiva de género, o caracterizadas por contar con una perspectiva de género).

Fuente: Comisión Europea (edición actualizada, 2003)

Cuadro 53. El II Plan Andaluz para la Igualdad de las Mujeres

En el II Plan Andaluz para la Igualdad de las Mujeres se han articulado 21 objetivos y 66 medidas en cuatro grandes áreas: desarrollo democrático, desarrollo educativo y cultural, desarrollo del bienestar social y desarrollo económico.

A modo de ejemplo, los objetivos del área de desarrollo democrático son: difundir y aplicar la legislación de la igualdad; ampliar los recursos de información a las mujeres; desarrollar actividades culturales y formativas; desarrollar actuaciones para fortalecer el asociacionismo entre las mujeres; sensibilizar a la sociedad sobre la igualdad de género; y fomentar una imagen de las mujeres acorde con su realidad actual. Las acciones instrumentadas para conseguir el objetivo de ampliar los recursos de información a las mujeres, con el fin de conseguir el mejor ejercicio de sus derechos, fueron: ampliar la red de Centros de Información, crear un servicio telefónico permanente y difundir todos los recursos que existen para las mujeres en Andalucía.

En la evaluación del impacto se analizó el grado de satisfacción de las usuarias/beneficiarias. El análisis se basó en casi 1.200 encuestas y una serie de entrevistas en profundidad.

Fuente: Instituto Andaluz de la Mujer (2003)

7

USO Y PRESENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN

7.1. USO DEL INFORME DE EVALUACIÓN

La aplicación de los resultados de las evaluaciones es un espinoso tema dentro de la investigación de las políticas públicas y, en general, en la investigación social. No siempre la utilización de las evaluaciones es positiva; las malas evaluaciones conducen a resultados perjudiciales cuando se intentan llevar a la práctica. Es decir, como dice Vedung, *“el uso (de la evaluación) no es un indicador de la validez”*.¹⁰⁵

Lo cierto es que, en numerosas ocasiones, los responsables de la toma de decisiones, normalmente, los que solicitan las evaluaciones, no se preocupan y suelen ignorar sus resultados. Como dice Carol Weiss (citada por Vedung), el problema va más allá de esta cuestión, radica en el papel de la investigación en la toma de decisiones de los representantes políticos del pueblo. Saber porqué estos últimos ignoran la investigación será uno de los objetivos del epígrafe.

Según Vedung, existen varios modos (modelos o usos) de utilización de los procesos evaluatorios. Distingue cinco en total:

- Modelo de ingeniería
- Modelo de ilustración
- Uso interactivo
- Uso legitimador
- Uso táctico

En el primer modelo, el papel del evaluador es investigar acerca de las maneras más eficaces de alcanzar un objetivo, propuesto desde el ámbito político y en cuyo diseño el evaluador no participa. La evaluación es un mero instrumento. De hecho, el modelo de ingeniería es toda una teoría acerca de cómo funciona la interacción entre la política, la Administración y la investigación evaluatoria.

En el modelo de ilustración, los usuarios de la evaluación van trasladando los resultados del proceso evaluatorio a su marco de referencia, pero no los aplican en la realidad. Las cosas se quedan en el imaginario del usuario, y no se concretan en algo tangible. El usuario aprende cómo hacer las cosas mejor, pero no avanza en el proceso de aplicación de los descubrimientos. Si antes se decía que la evaluación era un mero instrumento de las pretensiones del usuario, ahora se dice que el usuario ha hecho un uso conceptual del proceso evaluatorio.

Otro uso de la evaluación es el que Carol Weiss ha denominado “uso interactivo”. Del conflicto que implica el encuentro entre los políticos decisores y los evaluadores surge la aplicación de la evaluación, siempre matizada por la relación dialéctica entre los dos colectivos. Es una aproximación muy realista de lo que sucede habitualmente en las Administraciones.

¹⁰⁵ Vedung (1997).

El cuarto uso de la evaluación se da cuando los usuarios de la misma quieren, en palabras de Vedung, “*justificar posiciones establecidas, basadas en otras consideraciones (que las de la eficiencia), como por ejemplo la ideología política, las expectativas electorales, la conveniencia momentánea de formación de coaliciones o idiosincrasias personales*”¹⁰⁶. De este modo, la tarea de la evaluación consistirá en proveer armas arrojadas (expresión sumamente utilizada durante las campañas político-electorales) que lanzar contra los oponentes políticos de turno.

Por último, la quinta modalidad implica que la evaluación es un instrumento (como en el caso del primer uso) pero no para llevar a cabo políticas lo más eficazmente posible, sino para prolongar en el tiempo la asunción de responsabilidades.

7.1.1. ¿CÓMO MEJORAR LA UTILIDAD DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN?

Muchos investigadores opinan que el problema de la infrautilización de los resultados de las evaluaciones es, ante todo, un problema de difusión o transmisión de los resultados. Esta opinión se conoce como “perspectiva centrada en la difusión”.

Esta perspectiva afirma que se debe procurar que la estrategia de difusión de los resultados sea lo más eficaz posible. De este modo, hay dos cuestiones: la presentación de los informes y la difusión de los resultados¹⁰⁷.

Existe una segunda estrategia de mejora del uso de los resultados del proceso de evaluación, llamada “estrategia centrada en la producción”. Los que propugnan esta teoría dicen que las recomendaciones no se aplican porque no se consideran útiles. Por tanto, el proceso de evaluación debe cambiar, adaptándose más a las necesidades de los clientes.

Algunos autores, como el norteamericano Patton, llegan a afirmar que la evaluación debe ser tarea tanto del evaluador como del propio cliente o usuario, en el sentido de que el cliente debe participar en todas las fases del proceso evaluatorio. En definitiva, el enfoque procura que el evaluador se baje de su “*torre de marfil*” y comparta no sólo los resultados, sino el proceso del diseño y la gestión de la evaluación, con los clientes/destinatarios de dicho proceso.

En línea con lo anterior se encuentra una tercera estrategia¹⁰⁸, es la llamada “estrategia orientada al usuario”. Según algunos estudios, es muy importante que dentro de la organización destinataria de la evaluación haya algún defensor de la misma. Proponen fomentar la integración del proceso evaluatorio dentro de las propias organizaciones, puesto que si la organización no considera importante la evaluación es evidente que el énfasis con que aplicará los resultados de un informe será mínimo. Cabe aquí la siguiente reflexión: la cultura evaluatoria del cliente es un elemento esencial para el propio éxito de la evaluación.

106 Vedung (1997).

107 En el siguiente epígrafe se recogen los contenidos mínimos que debe incluir un informe de evaluación.

108 Vedung (1997).

7.2. CONTENIDOS DEL INFORME DE EVALUACIÓN

La etapa final de cualquier evaluación es la de transmisión de los resultados. Como dicen Santoyo, Ramírez y Suvedi, “el evaluador tiene la obligación de reportar sus hallazgos a los participantes clave y a otras audiencias que pudieran estar interesadas en los resultados de la evaluación”¹⁰⁹.

El contenido del informe dependerá del enfoque de evaluación utilizado, aunque es posible plantear una estructura “tipo”¹¹⁰: portada, resumen, una presentación del plan evaluado, la evaluación propiamente dicha, los resultados de la evaluación y las conclusiones y recomendaciones. A continuación, se especifica qué significa cada uno de estos conceptos.

7.2.1. PORTADA

En la portada debe aparecer una información concisa y breve de la evaluación:

- Nombre del plan evaluado
- Nombre del evaluador
- La persona o institución que ha solicitado la evaluación
- A quién va dirigida la evaluación
- Fecha del informe y duración de la evaluación

7.2.2. RESUMEN (EJECUTIVO)

El resumen de la evaluación es importante, pues debe dar una visión rápida del objeto, objetivos y contenido de la evaluación. Debe ser claro y conciso, e incluir:

- Los objetivos de la evaluación
- Una descripción del plan
- Los descubrimientos más significativos de la evaluación
- Las enseñanzas obtenidas
- Las recomendaciones más importantes que hace el evaluador

¹⁰⁹ Santoyo, Ramírez y Suvedi (2002).

¹¹⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores (2001).

En las evaluaciones intermedias y ex-post deberá incluir también una tabla de valoración del cumplimiento de los objetivos¹¹¹.

7.2.3. OBJETO

El objeto a evaluar es clave a la hora de entender un informe de evaluación. Es importante que se incluya:

- Información sobre la planificación
- Una descripción de los recursos humanos y materiales implicados en el plan
- Una descripción de la población objetivo
- Una formulación de la teoría del plan
- Los objetivos del plan
- Las acciones del plan
- El entorno y el nivel de implantación del plan

7.2.4. EL JUICIO VALORATIVO

La esencia de la evaluación es el juicio valorativo al que es sometido el plan que se evalúa. Deben incluirse:

- Los objetivos de la evaluación, es decir, sus propósitos iniciales y los que se fueron incorporando.
- El contexto de la evaluación.
- Las dificultades encontradas en el proceso de evaluación.
- Un inventario de las operaciones evaluadas, con una exhaustiva explicación de las variables seleccionadas y los instrumentos que las miden.
- El procedimiento de recogida de información.
- Una presentación de las técnicas usadas.
- El análisis de los datos.

7.2.5. RESULTADOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La presentación de los resultados dependerá de los propios propósitos de la evaluación y de la metodología usada.

¹¹¹ Ministerio de Asuntos Exteriores (2001).

Las conclusiones deben centrarse en el análisis crítico de los resultados de la evaluación: ¿son los resultados del plan los esperados?, ¿en qué se ha fallado, por cuánto, a causa de qué?.

También se debe incorporar un análisis de la calidad de la propia evaluación: ¿se da respuesta a las necesidades de información que provocó la evaluación?, ¿qué puntos fuertes o qué puntos críticos tiene la evaluación realizada?.

Por último, se deben incluir una serie de recomendaciones, o sea, los cambios que se proponen en el plan, con una mirada prospectiva sobre cómo deben hacerse las cosas en otra oportunidad.

7.2.6. COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LA EVALUACIÓN

De nada sirve un informe de evaluación si no se comunica de manera adecuada a quienes lo han solicitado o lo necesitan (beneficiarios, usuarios, asociaciones, etc.).

Además de la presentación escrita del informe de evaluación, sus resultados pueden comunicarse ¹¹²:

- En una presentación pública
- En un grupo de trabajo
- En medios audiovisuales

Algunas recomendaciones para informar a los agentes sobre los resultados de la evaluación:

- Es importante saber quiénes son los agentes a los que hay que comunicar los resultados de la evaluación. Debe pedirse información sobre ellos, sobre lo que desean saber, e intentar comprender cuáles son las motivaciones de sus requerimientos.
- No dar demasiados detalles anodinos e informar de lo esencial.
- En la presentación escrita debe cuidarse la forma de escribir, lenguaje claro y directo. Si se hace una presentación oral, ésta debe ser amena, natural, relajada, estimulante para la audiencia. Pueden utilizarse gráficos y transparencias. Es recomendable dejar un tiempo para el coloquio y la charla con los asistentes, sobre todo para que efectúen sus preguntas.

En conclusión, todo informe de evaluación debe guiarse por las siguientes premisas:

- Una **aproximación integral**. Frente a la concepción tradicional de la evaluación como última etapa del proceso de planificación, se defiende una visión integral e integradora, donde la evaluación, con independencia del momento temporal en el que se realice, contempla todas las etapas del diseño de políticas y programas públicos. Abarca, por tanto, el análisis de racionalidad y coherencia de los objetivos e instrumentos planteados en los proyectos, el estudio de los procesos de aplicación, gestión y seguimiento, y la valoración de los resultados e impactos finales.

¹¹² Santoyo, Ramírez y Suvedi (2002).

- Un enfoque **pluralista y participativo**. Se entiende la evaluación como un proceso de diálogo y negociación, que promueva la participación activa de los agentes implicados en las acciones y proyectos, determinando qué información necesitan, cuándo, cómo y para qué. De esta manera, la metodología que mejor se adapta al cumplimiento de los objetivos del proyecto es aquella que, desde el acercamiento a la realidad socioeconómica, incentiva la participación de todos los agentes implicados en la ejecución y gestión de las distintas actuaciones, así como de sus beneficiarios.
- Una **orientación analítica**, formativa y conclusiva. El seguimiento y la evaluación deben vincular los aspectos del plan relacionados con la gestión, la realización y los resultados para, revelando las relaciones causales e interrelaciones que existen entre ellos, calificar la eficacia y eficiencia de sus acciones y programas.
- Una **estrategia basada en la utilización de los resultados** del proceso de seguimiento y evaluación. El seguimiento y, fundamentalmente, la evaluación se realizan para que sus resultados sean utilizados. Por tanto, debe producir información útil a todos los que participan en el programa y fundamentalmente a sus destinatarios, permitiendo el aprendizaje y difusión de buenas prácticas.

Por todo ello, la evaluación es un instrumento indispensable para lograr la calidad máxima en la gestión pública, mediante la aplicación efectiva de los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad y coherencia, transparencia, flexibilidad y legitimidad.

The background is a complex abstract composition of various colored blocks and patterns. On the left side, there are vertical bands of light blue, orange, and grey. The right side features a large white area with a faint, repeating pattern of a stylized mountain range. Horizontal bands of purple, orange, and blue are interspersed throughout the design. The overall aesthetic is modern and graphic.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, M.J. y Ander-Egg, E. (1992). *Evaluación de Servicios y Programas Sociales*. Siglo XXI. Madrid.
- Alburquerque, F. (2002). *Desarrollo económico territorial: guía para agentes*. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.
- Alcalde de Hernández (1995). *El control de gestión en el sector público. Su Aplicación en el MOPTA*. GAPP número 3.
- Alvira Martín, F. (1991). *Metodología de la evaluación de programas*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- Arce Ruiz, Rosa M. (2002). *La evaluación de impacto ambiental en la encrucijada*. La Ley. Madrid.
- Awasthi, D.N. y Sebastian, J. (1996). *Evaluation of entrepreneurship development programmes*. Sage Publications. Delhi, India.
- Bañón i Martínez, R. (Compilador) (2003). *La evaluación de la acción y las políticas públicas*. Díaz de Santos. Madrid.
- Bárcena, I. (2000). *Desarrollo Sostenible: un concepto polémico*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Bilbao.
- Beauvoir, S. (1999). *El segundo sexo*. Cátedra. Madrid.
- Berk, R.A. y Rossi, P.H. (1999). *Thinking about Program Evaluation 2*. Sage Publications. EEUU.
- Bettini, S. (1998). *Elementos de ecología urbana*. Trotta. Madrid.
- Black, T.R. (1998). *Evaluating Social Science Research. An introduction*. Sage Publications. Trowbridge, Wiltshire, RU.
- Boisier, S. (1999). *Teoría y metáforas sobre desarrollo territorial*. CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
- Booth, C., Darke, J. y Yeandle, S. (1998). *La vida de las mujeres en las ciudades: la ciudad, un espacio para el cambio*. Narcea. Madrid.
- Boudon, R. (1973). *Metodología de las ciencias sociales*. Laja. Barcelona.
- Boyle, R. y Lemaire, D. (1999). *Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from practice*. Transaction Publishers. New Brunswick, New Jersey, EEUU.
- Bridges, G.A. (1992). *Planning development projects*. HSMO. Londres, UK.
- Bustelo Ruesta, M. (2003). *Evaluation of gender mainstreaming: ideas from a meta-evaluation. Evaluation 4*. Sage. Londres, UK.
- Camacho Rosales, J. (2002). *Estadística con SPSS para Windows*. Ra-Ma. Madrid.

- Canadian Comprehensive Auditing Foundation (1987). *Effectiveness reporting and auditing in the public sector*. Ottawa, Canadá.
- Canavos, G. (1993). *Probabilidad y estadística*. Mc Graw Hill. EEUU.
- Cansino Muñoz-Repiso, J.M. (2001). *Evaluación del sector público español*. Universidad de Cádiz. Sevilla.
- Castells, M. y Hall, P. (1994). *Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*. Alianza. Madrid.
- Christensen, M. y Yoshimi, H. (2003). *Public Sector Performance Reporting: New Public Management and Contingency Theory Insights*. Government Auditing Review 10.
- Clarke, A. (1999). *Evaluation Research. An introduction to principles, methods and practice*. Sage Publications. Trowbridge, Wiltshire, RU.
- Cohen, E. y Franco, R. (1993). *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo Veintiuno de España. Madrid.
- Comisión Europea (1999). *MEANS (6 volúmenes)*. Oficina para las publicaciones oficiales para la UE. Luxemburgo.
- Comisión Europea (2003). *MEANS (edición actualizada)*.
- Cook, T.D. y Reichardt, Ch.S. (1986). *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Ediciones Morata. Madrid.
- Corpas Reina, M.C. y García García, J.D. (1999). *La ciudad y el urbanismo desde una perspectiva de género: el uso del espacio y el tiempo*. Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba. Córdoba.
- Cossentino, F., Pyke, F. y Sengenberger, W.. *Local and Regional Response to Global Pressure: the Case of Italy and its Industrial Districts (Research Series)*. International Labour Office. New York, EEUU.
- Crombach, L.J. (1982). *Designing evaluation of educational and social programs*. Jossey-Bass. San Francisco, EEUU.
- Dale, R. (1998). *Evaluation Frameworks for Development and Projects*. Sage Publications. Nueva Delhi, India.
- De la Cruz (1998). *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*. EMAKUNDE. Instituto Vasco de la Mujer. Vitoria.
- Diario de Sevilla (07/01/2004). *La mala gestión de los programas para menores*.
- Domínguez Machuca (1995). *Dirección de operaciones. Aspectos tácticos y operativos en la producción y los servicios*. Mc Graw Hill. Madrid.

- Dror, Y. (1974). *Public policy making reexamine*. Leonard Hill Books. Nueva York, EEUU.
- Epstein, I. y Tripodi, T. (1977). *Research techniques for programme planning, monitoring and evaluation*. Columbia University Press. Nueva York, EEUU.
- Everitt, A. y Hardiker, P. (1996). *Evaluating for good practice*. Macmillan Press. Malasia.
- Fabado i Alonso, E. (1991). *Auditoría de economía, eficiencia y eficacia en el sector público: principios, normas, límites y condiciones para su realización. Aplicación práctica*. Cámara de Comptos de Navarra. Pamplona.
- Fahrenkrog, G. (2002). *RTD evaluation toolbox*. European Comision, Sevilla.
- FAMP (2003). *Manual de actividades de los/as técnicos/as de desarrollo local*. Editado en la red: <http://www.famp.es/famp/publicaciones/ficheros/2003manualedl.pdf>
- Farrell, M.J. (1957). *The measurement of productive efficiency*. Journal of the Royal Statistical Society. Series A. vol. 120.
- Fernández Ballesteros, R. (Ed.) (1995). *Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*. Síntesis Psicología. Madrid.
- Forcada García, E. (2000). *El impacto ambiental en la agricultura: metodologías y procedimientos*. Analistas Económicos de Andalucía. Málaga.
- Forsund, F.R., Lovell, C.A.K. y Schmidt, P. (1980). *A survey of frontier production functions and their relationship to efficiency measurement*. Journal of Econometrics, vol. 13, number 1.
- Freeman, H.E., Rossi, P.H. y Sandefur, G.D. (1993). *Workbook for evaluation: a systematic approach*. Sage Publications. EEUU.
- Galtung, J. (1966). *Teoría y métodos de la investigación social*. Endeba. Buenos Aires, Argentina.
- García Ferrando, M. y Alvira, F. (1986). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Alianza. Madrid.
- García Ferrando, M. (1985). *Introducción a la estadística en sociología*. Alianza. Madrid.
- Giddens, A. (1994). *Sociología*. Alianza. Madrid.
- González Paramo, J.M. y López Casanovas, G. (1997). *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Ariel. Barcelona.
- Guba, E.G. y Lincoln, Y.S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Sage Publications. EEUU.
- Hakim, C. (1988). *Research design*. Allen and Unwin. Londres, RU.
- Hogwood, B.W. y Gunn, L.A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press. Oxford, RU.

House, E.R. (1993). *Professional Evaluation. Social impact and political consequences*. Sage Publications. EEUU.

House, H. (1973). *The politics and process*. McCutchan. Nueva York, EEUU.

INSCAL (2001). *Guía de autoevaluación para la Administración Pública: modelo EFQM de excelencia*. Ministerio de Administraciones Públicas. Ministerio de la Presidencia. Madrid.

Instituto Andaluz de la Mujer (1999). *Informe de Evaluación. II Plan Andaluz para la Igualdad de las Mujeres*. Instituto Andaluz de la Mujer. Sevilla.

Instituto Andaluz de la Mujer (2001). *Mainstreaming o Enfoque Integrado de Género: Manual de aplicación en proyectos de empleo*. Likadi. Madrid.

Instituto Nacional de Administraciones Públicas (2000). *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y CEDEAL (1993). *Enfoque del marco lógico: manual para la planificación de proyectos con una orientación hacia objetivos*. Madrid.

Jiménez Herrero, L.M. (2000). *Desarrollo Sostenible: transición hacia la coevolución global*. Pirámide. Madrid.

Jones, C. (1977). *An introduction to the study of public policy*. Duxbury. Boston, EEUU.

Konig, R. (1974). *Tratado de sociología empírica*. Tecnos. Madrid.

Lagarde, M. (1996). *Género y feminismo: desarrollo humano y democracia*. Horas y Horas. Madrid.

Leontieff, W. (1958). *La estructura de la economía americana (1919-1939)*. Bosch. Barcelona.

Lindblom, C. y Wood-House, E.J. (1991). *The policy making process*. Prentice Hall. Englewood Cliffs, NJ, EEUU.

López Casanovas, G. (2003). *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*. La Caixa. Barcelona.

Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel Ciencia Política. Barcelona.

Ministerio de Asuntos Exteriores (2001). *Metodología de evaluación de la Cooperación Española I y II*. Madrid.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001). *Mainstreaming de género: marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas"*. Instituto de la Mujer. Madrid.

Mohr, L.B. (1995). *Impact analysis for program evaluation*. Sage Publications. EEUU.

Monnier, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

- Muñoz Ciudad, C. (1994). Las cuentas de la nación. Nueva introducción a la economía aplicada. Civitas. Madrid.
- Muñoz Ciudad, C. (1994). Introducción a la economía aplicada. Espasa-Calpe. Madrid.
- Novalés, A. (1993). Econometría. Mc Graw Hill. Madrid.
- OCDE (1992). La evaluación de programas de empleo y de medidas sociales. Estado actual de una cuestión compleja. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- OCDE Proceedings (1997). Policy Evaluation in Innovation and Technology: towards best practices.
- Oficina Técnica PTE "Bahía de Cádiz" (2001). Memoria de Actuaciones Pacto Territorial por el Empleo "Bahía de Cádiz". Consorcio PTE. Cádiz.
- Ogando Canabal y Miranda Escolar (Coord.) (2003). Evaluación de programas e iniciativas comunitarias: experiencias, nuevas orientaciones y buenas prácticas. Instituto de Estudios Europeos. Valladolid.
- ONU (1971). Manual para la contabilidad del gobierno.
- Orea Gómez, D. (2003). Evaluación de impacto ambiental. Mundi-prensa. Madrid.
- Osuna Rodríguez, J. (2001). Métodos de muestreo. CIS. Madrid.
- Osuna, J.L. y Márquez, C. (Coord.) (2000). Guía para la evaluación de las políticas públicas. IDR. Sevilla.
- Owen, J.M. (1999). Program Evaluation. Forms and approaches. Sage Publications. Singapur.
- Patton, M.Q. (1997). Utilization Focused Evaluation. The New Century Text. Sage Publications. EEUU.
- Pawson, R. y Tilley N. (1997). Realistic Evaluation. Wiltshire, RU.
- Pearce, S.W. y Nash C.A. (1981). The social appraisal of projects. MacMillan. Londres, RU.
- Plante, J. (1991). Outils, pratiques et institutions pour evaluer les politique publiques. La Documentation Française. París, Francia.
- Posavac, E.J. (1980). Program evaluation. Prentice-Hall. Englewood Cliffs, NJ, EEUU.
- Prior, D., Verges, J. y Viudalrdell, I. (1993). La evaluación de la eficiencia de los sectores públicos y privados. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Rebollo Catalán, M.A. y Colás Bravo, M.P. (2002). Evaluación de programas: una guía práctica. Kronos. Sevilla.
- Requeijo, J. y otros (1997). Estructura económica mundial. Introducción y técnicas básicas. AC. Madrid.
- Riera, Pere (2000). Evaluación de impacto ambiental. Rubes Editorial. Barcelona.

- Rodríguez Gutiérrez, F. (editor) 2001. Manual de desarrollo local. Trea SL. Gijón.
- Rossi, P.H., Freeman, H.E. y Lipsey, M. (2003). Evaluation: a systematic approach. 7ª edición. Sage Publications. EEUU.
- Russon, C. y Russon K. (2000). The Annotated Bibliography of International Programme Evaluation. Kluwer Academic Publishers. Norwell, Massachusetts, EEUU.
- Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C. (Edit.) (1993). Policy Change and Learning. An advocacy colation approach. Westview Press. Colorado, EEUU.
- Sachs, W. (Ed.) (1996). Diccionario del desarrollo. Pratec. Lima, Perú.
- Salvador Centelles, C. (1994). El Control de Gestión. Diferentes modelos. Indicadores de servicios públicos. Temas de Gerencia Pública. Tema 79. Dirección General de la Fundación Pública. Madrid.
- Santoyo, H., Ramírez, P. y Suvedi, M. (2002). Manual para la evaluación de programas de desarrollo rural. Mundi-Prensa. Chapingo, México.
- Seidel, A. (1983). Investigación utilizable en la producción: una revisión selecta. Policy Studies Review, número 3.
- Serrera Carranza, C. (2001). Proyecto de inserción laboral "NEXO". Fundación Tartessos. Cádiz.
- Shaw, I.F. (1999). Qualitative Evaluation. Sage Publications. Trowbridge, Wiltshire, RU.
- Shaw, I.F. y Lishman J. (Ed.) (1999). Evaluation and Social Work Practice. Sage Publications. Trowbridge, Wiltshire, RU.
- Shumacher, E.F. (1984). Lo pequeño es hermoso. Hermann Blume. Madrid.
- Soto Moreno (2001). Evaluación de resultados de proyectos públicos de riego. Instrumentos de gestión. Tomado de la página web del III Encuentro de las Aguas de Santiago de Chile (24 al 26 2001): <http://www.aguabolivia.org/>
- Stephen, Shorrel y Richardson (1978). Health program evaluation. The CV Mosby Co. St. Louis, EEUU.
- Stufflebeam, D.L. y Shirkfield, A.J. (1987). Evaluación sistemática: guía teórica y práctica. Paidós. Barcelona.
- Subirats, J. (1994). Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid.
- Suchman, E. (1967). Evaluation research. Russel Sage. Nueva York, EEUU.
- Tamames, R. (1989). Fundamentos de estructura económica. Alianza. Madrid.
- Taylor, S.J. y Bogdan, R. (1986). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Paidós. Buenos Aires, Argentina.

- Vázquez Barquero, A. (1993). Política económica local. Pirámide. Madrid.
- Vázquez Barquero, A. (1999). Desarrollo, redes e innovación. Pirámide. Madrid.
- Vedung, E. (1997). Evaluación de políticas públicas y programas. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- Verdug, E. (2000). Public policy and program evaluation. Transaction Publishers. New Brunswick, NJ, EEUU.
- Weiss, C. (1998). Evaluation. Prentice-Hall. Upper Saddle River. NJ, EEUU.
- Weiss, C.H. (1972). Evaluation research. Prentice Hall. Englewood Cliffs. NJ, EEUU.
- Weiss, C.H. (1990). Investigación evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción. Trillas. México.
- Wholey, J.S. (1979). Evaluation: promise and performance. Urban Institute. Washington DC, EEUU.
- Wholey, J.S. (1983). Evaluation and effective public management. Little Brown. Boston, EEUU.

