

GUÍA PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dirección y edición
JOSÉ LUIS OSUNA
CAROLINA MÁRQUEZ

Redacción
ANA CIRERA
CARMEN VÉLEZ

INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL
FUNDACIÓN UNIVERSITARIA

DIRECCIÓN-COORDINACIÓN: Prof. Dr. José Luís Osuna Llanea
Prof. Dra. Carolina Márquez Guerrero

REDACCIÓN: Ana Cirera León
Carmen Vélez Méndez

EDICIÓN: Isabel Barrera Almanza

El equipo de Dirección y Redacción desea dejar constancia de su agradecimiento a todo el equipo de Evaluación de Políticas Públicas (Carlos Bueno, Daniel Coq, M^a José Guerrero, Gustavo Contreras, Elena Gañán, Eva Jiménez, Purificación López y Marta Román) que con sus trabajos y comentarios enriquecieron el contenido de este proyecto. Además, los profesores Francisco Alburquerque Llorens y Oneida Alvarez Figueroa contribuyeron, tras la lectura de los primeros borradores, a orientar el producto final. Agradecemos la colaboración de todos ellos y asumimos nuestros propios errores.

Nota de presentación

Desde la Dirección del Instituto de Desarrollo Regional siempre se ha defendido la idea de que los trabajos contratados "en la calle" debían servir no sólo para el funcionamiento de la Institución a efectos de financiación sino, sobre todo, para fortalecer la presencia investigadora y docente de la Universidad en la sociedad.

Es decir, nos consideramos responsables de devolver a la sociedad andaluza, en particular, y a la española, en general, otros resultados además del informe final del trabajo. Así, formar a técnicos específicamente cualificados, difundir mediante publicaciones los resultados, impartir docencia sobre los conocimientos adquiridos, etc., son tareas ineludibles del I.D.R.

La Guía para la Evaluación de Políticas Públicas es buena muestra de ello. Un equipo de trabajo que, además, en cinco años ha permitido poner en marcha dos tesis doctorales, impartir cinco cursos sobre la cuestión, presentar ponencias en conferencias europeas, nacionales y regionales y ver cómo sus componentes son reclamados por otras instituciones y/o empresas, cumple sus objetivos.

Por todo ello, recibimos con satisfacción la prueba escrita de tal práctica y, convencidos de su demanda, podemos afirmar la consolidación y continuidad de la línea de investigación en el campo de la Evaluación de Políticas Públicas, de cuya proyección futura no nos caben dudas.

El DIRECTOR DEL I.D.R.

Carlos Román del Río

Prólogo

Hace cinco años, con el apoyo de la Consejería de Economía de la Junta de Andalucía, al Instituto de Desarrollo Regional se le presentó la oportunidad de abrir una nueva línea de trabajo en materia de Evaluación de Políticas Públicas. Las páginas que siguen son fruto del esfuerzo colectivo de un grupo de trabajo en el que han participado más de quince jóvenes investigadores andaluces. Algunos de ellos orientaron su especialización en este nuevo campo, al que han elegido como centro de atención de sus tesis doctorales o de trabajos de investigación diversos; otros completan su formación en centros europeos y, entre todos, componen un equipo que cuenta ya con buena reputación.

He de confesar que, en un primer momento, éramos bastante escépticos en cuanto a la potencialidad investigadora y analítica de la nueva línea. En efecto, pensamos que podría tratarse de una mera cuestión de modas, y dudábamos a la hora de encajar las técnicas de evaluación en el contexto de la investigación científica. Pese a todo, aceptamos el reto de constituir un equipo que se formase en el manejo de las técnicas y que --a partir de la revisión de las mismas y de la ya muy amplia bibliografía europea y americana-- fuese capaz de elaborar una metodología, propia en alguna medida, para evaluar *ex-ante* programas de actuación pública.

Es decir, apostamos por considerar, de manera ciertamente pretenciosa (¿qué investigador no debe serlo *a priori*?), que la evaluación, añadida a la planificación, uniendo racionalidad y ética, nos permitiría dar un paso desde la lógica técnico-económica a la moral equidistributiva y contribuir también a la recuperación de la economía como ciencia social, dentro del orden democrático basado en el control presupuestario del gasto público.

Además, poco a poco se iba consolidando, en el que entendemos como Nuevo Marco Institucional de Desarrollo de las Economías, el proceso de descentralización del poder "hacia arriba" y "hacia abajo". En nuestro caso, hacia Bruselas (sede del poder supranacional, de la Unión Europea) y hacia Sevilla (sede del poder regional, de la Junta de Andalucía), lo que evidenciaba la necesidad de la evaluación como instrumento de control financiero y de legalidad. Pero también, y sobre todo, como herramienta para racionalizar la toma de decisiones públicas, generadora de información y, por qué no, como elemento determinante en la que, a nuestro entender, es una auténtica e inaplazable reforma/revolución de las administraciones públicas.

Porque los administrados tienen derecho a que se haga el mejor uso posible de los recursos que previamente les han sido detraídos, así como a participar en los procesos de toma de decisiones sobre el empleo de los mismos. La nueva intervención pública sólo se legitima con eficacia y con transparencia. Ello, a su vez, requiere un cambio de actitud general para promover la creación de una "cultura evaluadora" tendente a conseguir que los agentes políticos, económicos y sociales entiendan la evaluación como un instrumento de mejora en la planificación económica y, consecuentemente, de transparencia democrática, introduciendo las mayores dosis posibles de racionalidad en la toma de decisiones y evitando la posibilidad de ser utilizada como "arma arrojadiza" y/o "argumento triunfalista" en función de la posición del agente que haga uso de los informes evaluatorios.

Con ello se cerraría el círculo que sitúa a la evaluación como un elemento útil para el desarrollo y aplicación de las políticas públicas, y también como ámbito de investigación que contribuya a reorientar el papel social de la ciencia económica desdibujado tras los excesos de las últimas décadas.

Todas estas cuestiones nos ponen en la pista del verdadero y último sentido de la evaluación, justificando la intervención pública dentro del inevitable nuevo papel del Estado en la Sociedad y, a tal fin, aquella resulta una magnífica herramienta. De hecho, en el Instituto de Desarrollo Regional entendemos que en el siglo XXI la intervención pública sólo se legitima sobre la base de su eficacia y de su eficiencia, y que para la estimación de ambas la evaluación constituye un instrumento imprescindible.

El texto que ahora presentamos no es el resultado de un trabajo aislado; es parte de un proyecto global de formación e investigación aplicada que, acorde con las consideraciones señaladas, ha detectado entre otras necesidades la de disponer de una "guía" que ayude, en la práctica, a llevar a cabo evaluaciones y que, de otra parte, contribuya a la formación de evaluadores.

No estamos, pues, ante un manual, sino ante una guía práctica que compendia buena parte de la bibliografía existente y que está dirigida a todos quienes quieran adentrarse en el campo de la evaluación de políticas públicas, sea por interés personal o profesional. Hemos pretendido que el evaluador, el universitario, el político, el gestor, el técnico de la administración --y, en definitiva, el ciudadano-- puedan encontrar aquí un instrumento de trabajo útil para satisfacer sus necesidades de información.

Para ello, se han sistematizado las aportaciones e investigaciones de otros autores, desde la óptica propia del equipo de evaluación del Instituto de Desarrollo Regional, añadiéndoles la experiencia acumulada en estos años de trabajo e investigación, tanto en la evaluación directa de programas públicos como en la docencia a gestores y responsables de los mismos, y a universitarios interesados en las técnicas.

Toda vez que, insistimos, no se trata de un manual, no pretendemos abordar todos los aspectos de la evaluación, sino recopilar los elementos y técnicas más destacadas de esta, relativamente nueva, herramienta con la idea de servir a su divulgación.

EL SUBDIRECTOR DEL I.D.R.

José Luis Osuna Llaneza

Prefacio

La Guía para la Evaluación de Políticas Públicas pretende ser una recopilación sistematizada de diversos modelos de evaluación, centrada en recoger los conceptos clave y las herramientas de análisis que permitan disponer de un esquema metodológico, amplio y flexible, para ser adaptado a la evaluación de planes y programas de intervención pública.

Para ello se estructura en CINCO CAPÍTULOS:

En el *capítulo 1: "Introducción al concepto de evaluación"*, se delimita el objeto de análisis y se resumen las principales aportaciones teóricas. También se abordan las funciones y utilidad de la evaluación, haciendo especial hincapié en las posibilidades previas que tiene un programa de ser evaluado (evaluabilidad) y en los distintos tipos de evaluación que pueden acometerse.

Partiendo de los supuestos de la existencia de un estudio de necesidades, de la definición de objetivos y del establecimiento de una estrategia de intervención en el programa a evaluar, en los capítulos 2 a 4 se definen distintos tipos de evaluación. Su desarrollo atiende a la clasificación de la evaluación según su contenido; es decir, según los elementos del programa que se esté evaluando. Esta opción ha sido tomada sobre la base de considerar que tal perspectiva amplía la interpretación temporal de la evaluación, entendiéndola como una "filosofía" o "cultura" de la planificación que debe imbuir todas y cada una de las fases de elaboración y ejecución de programas.

En el *capítulo 2: "Evaluación conceptual o de diseño"*, se destacan los aspectos relacionados con aquellos elementos que justifican la necesidad de la intervención y el diseño de su estrategia: problemas, medios y objetivos.

El *capítulo 3: "Evaluación del sistema de gestión"*, está dedicado a la evaluación de los procedimientos puestos en marcha por los centros gestores para ejecutar y gestionar las actuaciones de programas públicos, como vía para mejorar su aplicación, su eficacia y eficiencia.

En el *capítulo 4: "Evaluación del sistema de seguimiento de programas"*, se examinan los mecanismos y procedimientos necesarios para la recogida de información, que antes, durante y una vez finalizado el programa, será necesaria para evaluar la intervención.

Por último, en el *capítulo 5: "Técnicas de evaluación de la eficacia y eficiencia"*, se realiza una revisión de las principales técnicas usadas para la evaluación de resultados e impactos, identificando sus ventajas e inconvenientes y señalando algunas de las aplicaciones consideradas más relevantes.

Además de a los contenidos, se ha prestado una especial atención a la expresión formal. Por ello, la guía contiene un breve glosario de términos para la comprensión de la terminología específica de la evaluación, junto a referencias bibliográficas que pueden servir de apoyo a quienes deseen profundizar en la materia. Pero la guía también ha sido maquetada con la pretensión de ser una herramienta de trabajo como tal, de ahí las numerosas referencias a casos prácticos, los gráficos explicativos, así como la posibilidad de hacer anotaciones en los márgenes establecidos a tal fin.

Está pues el lector ante una guía que, a modo de cuaderno personal, deseamos le sirva en sus tareas de evaluación.

Carolina Márquez Guerrero

Índice

Capítulo 1. La evaluación de políticas públicas	1
Algunas definiciones de evaluación de políticas públicas.	4
Evolución histórica del desarrollo de la evaluación	5
Aproximaciones metodológicas a la evaluación de programas públicos	8
Funciones y utilidad de la evaluación	13
Tipos de evaluación.	17
Evaluabilidad.	22
Anexo: Utilidad del análisis de evaluabilidad.	25
 Capítulo 2. Evaluación conceptual o de diseño	 27
Evaluación de racionalidad y coherencia	30
Relevancia.	31
Pertinencia	37
Coherencia interna.	40
Coherencia externa en el diseño	46
Anexo: Aplicación al Programa Operativo de Andalucía	49
 Capítulo 3. Evaluación del sistema de gestión	 53
Evaluación del sistema de gestión	56
Enfoques metodológicos para la evaluación del sistema de gestión	59
Metodología de evaluación del sistema de gestión de un programa	63
Anexo: Aplicación al Programa Operativo de Andalucía	73
 Capítulo 4. Evaluación del sistema de seguimiento de programas.	 79
Ámbitos y niveles del sistema de seguimiento.	82
Responsabilidad y periodicidad del seguimiento	86
Instrumentos del seguimiento	89
Fichas de seguimiento	98
Anexo: Aplicación al POA. Sistema de información.	104

Capítulo 5. Técnicas de evaluación de la eficacia y eficiencia.	105
Impactos, efectos estructurales y sinergias. Consideraciones previas	108
Técnicas de evaluación de impactos, efectos estructurales y sinergias. . . .	112
Análisis "shift-share".	113
Modelos input-output.	115
Método experimental.	118
La encuesta y la entrevista	120
La observación directa y visitas "in situ"	126
El uso de la técnica Delphi como herramienta para la evaluación.	128
Técnicas para la valoración de la eficiencia.	137
Análisis coste-beneficio.	138
Comparación entre los precios de licitación, adjudicación y ejecución. . .	145
El Análisis frontera	148
Anexo: Aplicación práctica de la evaluación intermedia	151
 Breve glosario de términos	 159
 Bibliografía	 169

Capítulo 1

La evaluación de políticas públicas

La Evaluación de Políticas Públicas es un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales.

El desarrollo de esta disciplina está motivado por la constante preocupación por determinar cuál debe ser el papel del sector público en la sociedad. La generalización del Estado del Bienestar, con la consiguiente aparición de fuertes déficits públicos por el incremento del gasto, ha intensificado el debate sobre el empleo de los recursos públicos y sus resultados. Sin embargo, el estudio de esta cuestión no es novedoso. Se ha abordado desde diferentes perspectivas y con la aplicación de distintas metodologías. Pero es aproximadamente en los años 30 en Estados Unidos cuando empieza a acuñarse el término de evaluación de políticas públicas en el marco de la Ciencia Política, y concretamente en el campo del Análisis de Políticas Públicas como marco teórico de referencia.

El análisis de políticas públicas se ha centrado en el estudio de las fases de formación de las políticas y programas, teniendo como objetivo producir información útil para la toma de decisiones. Entre las posiciones de los analistas de políticas, cabe destacar las de Laswell (1962) y Dye (1995) que consideran que el diseño de políticas se realiza en etapas identificables que pueden examinarse aisladamente.

Éstas serían:

- ⇒ detección de los problemas y necesidades;
- ⇒ elaboración del diagnóstico: conceptualización y definición de los problemas y necesidades,
- ⇒ inclusión de los mismos en la agenda de la Administración,
- ⇒ diseño de un plan de acción, lo que supone establecer quién y cómo se hace la política o programa. Esto es, formulación de los objetivos de la intervención pública, elección de los instrumentos y definición de las acciones,
- ⇒ ejecución o puesta en práctica; y, por último,
- ⇒ la evaluación de la política o programa aplicado que incluye su seguimiento y control.

En este proceso planificador la evaluación se considera la última etapa. Su objetivo se centra en valorar los resultados de la política y, a su vez, servir de base para la planificación de la intervención pública a lo largo del tiempo, formando parte de un proceso de retroalimentación, explotando sus conclusiones y recomendaciones. La concepción del análisis de políticas públicas incorpora tanto la pretensión de conocer los efectos de las políticas ejecutadas como el intento de racionalizar la toma de decisiones políticas, aprovechando las lecciones de la experiencia.

Esta búsqueda de racionalidad en las decisiones y actuaciones públicas se ha manifestado de diferentes formas:

- ⇒ Mediante la elaboración de planes y programas concretos de actuación.
- ⇒ A través de la adopción de sistemas de presupuestación acordes con la planificación (PPBS, PEC, RCB, entre otros)¹ y fundamentados en una lógica técnico-económica de carácter mecanicista.

Estos procedimientos dan por supuesto que la decisión de intervenir se toma por un actor único y libre y que los objetivos se definen de forma explícita y concreta. Pero lo cierto es que la realidad es distinta. Los objetivos de la política son en la mayoría de los casos declaraciones de intenciones y, por otra parte, las políticas están sujetas a continuas revisiones. Adicionalmente, quienes toman las decisiones no siempre buscan la racionalidad técnico-económica sino soluciones socialmente aceptables o políticamente convenientes a los problemas. En definitiva, los intentos de buscar la racionalidad a un programa o política olvidan en algunas ocasiones que las decisiones públicas son negociaciones políticas y el resultado de la mediación de diferentes grupos de interés.

Esta controversia propicia un replanteamiento sobre cuál debería ser el eje central de la evaluación dando prioridad a

aspectos tales como:

- ⇒ la gestión eficaz de los recursos,
- ⇒ la difusión de una cultura de responsabilidad entre los gestores de los programas,
- ⇒ la consideración del receptor de la política como usuario,
- ⇒ la preocupación por conocer el impacto de la política, y
- ⇒ la necesidad de incorporar las percepciones de los participantes en los programas.

Así, frente a la concepción tradicional de la evaluación como última etapa del proceso de planificación, optamos por una visión integral donde la evaluación se realiza en todas las etapas del diseño de programas, analizando la pertinencia y coherencia de los problemas, objetivos e instrumentos planteados, el proceso de aplicación del programa y sus resultados.

Algunas definiciones de evaluación de políticas públicas

Evaluar es emitir un juicio crítico sobre una situación determinada

En sentido amplio evaluar es emitir un juicio crítico sobre una situación determinada, pero la amplia utilización de este término y la dificultad de delimitar su objeto de análisis, han provocado el disenso sobre la definición y sobre los elementos que conforman la evaluación.

Algunos de los principales autores dedicados al estudio de esta materia la definen como:

- ⇒ "Es el análisis objetivo y científico de los efectos a corto y largo plazo de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó la política como sobre la sociedad en general, y el análisis del ratio de costes actuales y futuros sobre cualquiera de los beneficios identificados" (Dye, 1995).
- ⇒ "La evaluación de programas conlleva el empleo de métodos científicos para medir la ejecución y resultado de programas para ser utilizados en la toma de decisiones" (Ruthman, en Alvira, 1991).
- ⇒ "Consiste en la recopilación sistemática de información sobre actividades, características y resultados de un programa para su utilización por un grupo específico, de cara a reducir incertidumbres, mejorar la eficacia y tomar decisiones en función de qué se está haciendo con el programa y a quién está afectando" (Patton, 1987).
- ⇒ "La evaluación es el proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa. Esto implica la recogida, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones" (Epstein y Tripodi, 1977).

Valoración *a posteriori* de los resultados del programa

Todas estas definiciones ponen el énfasis en la valoración *a posteriori* de los resultados de la política o programa; la evaluación es después de la planificación. Sin embargo, consideramos que la evaluación debe, además, ocuparse de analizar el diseño, los sistemas de gestión y seguimiento, y el proceso de ejecución de las políticas y programas desarrollados puesto que todos estos elementos condicionan sus resultados. En esta concepción, evaluación y planificación son procesos relacionados.

Evaluación y planificación son procesos relacionados

Rossi y Freeman (Rossi y Freeman, 1993) formulan una definición, de lo que denominan evaluación global ("comprehensive evaluation"), que agrupa los distintos tipos de actividades a los que debe responder una evaluación: el análisis de la conceptualización y diseño, ejecución de un programa y la valoración de su utilidad:

"Es la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social".

En este manual seguiremos este enfoque, desarrollando la metodología para el análisis de cada uno de los elementos. Para acercar al lector al conocimiento de esta técnica, y para que se familiarice con su terminología, se han recopilado, según diversos autores y modelos de evaluación, los conceptos clave y herramientas de análisis que nos permitirán llegar a establecer un esquema metodológico lo suficientemente amplio y flexible para adaptarlo a la evaluación de planes y programas de intervención social.

Programa de intervención social

Combinación de objetivos y recursos que se organiza para que tenga un efecto en el bienestar de individuos o grupos sociales concretos. Pueden tratar de educación, bienestar social, salud, vivienda, seguridad, rehabilitación social, desarrollo económico.

Ballart, X. (1992). "¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?". M.A.P.

Evolución histórica del desarrollo de la evaluación

El desarrollo de este área de investigación no ha sido lineal, sino más bien el producto de aproximaciones realizadas desde distintas ópticas con distintos objetivos. Por tanto, para encuadrar correctamente el conjunto de aportaciones teóricas, resultaría necesario situarlas en el contexto histórico en el que la/s mismas se desarrollaron. Este es el objetivo de este epígrafe.

Indagar sobre el origen y desarrollo de la evaluación de políticas públicas y situar su evolución histórica en una correcta dimensión obliga a tomar como punto de referencia los efectos de factores tales como:

- ⇒ el cambio ideológico, político y social ocurrido durante este siglo,
- ⇒ la expansión de programas de bienestar social, y
- ⇒ el perfeccionamiento de las técnicas de investigación social y su empleo en el estudio de los problemas sociales.

Todos estos factores son los que provocaron e impulsaron la aplicación de los métodos de evaluación para el análisis de las políticas públicas (Rossi y Freeman, 1993).

Actualmente, las distintas propuestas de reforma de las Administraciones Públicas, como proceso de cambio institucional, han extendido el uso de la

Factores que provocaron e impulsaron la evaluación

Introducción de la evaluación mediante el experimentalismo en la Administración Pública como enfoque científico para el análisis de programas

evaluación, favoreciendo el desarrollo de procedimientos, formas organizativas y culturales más flexibles, para conseguir actuaciones públicas más eficaces y eficientes en procesos de mayor transparencia democrática.

No es fácil establecer cuál fue la primera aplicación de la evaluación como técnica de análisis de políticas y programas públicos. Algunos autores consideran el trabajo de Alfred Binet como pionero en este campo (Monnier, 1995). Binet, para la realización de un estudio encargado en 1904 por el Ministro de la Instrucción Pública Norteamericana, desarrolló el método conocido con el nombre de "test de inteligencia de Binet" y ello marcó el comienzo de la psicología experimental y la introducción del experimentalismo como enfoque científico adaptado para la Administración Pública.

Otros investigadores sitúan los primeros esfuerzos evaluativos en los años 30. Estos estaban dirigidos al análisis de programas de educación y formación profesional e iniciativas de salud pública para reducir la mortalidad provocada por enfermedades infecciosas (Rossi y Freeman, 1993). Desde entonces y, sobre todo, tras la II Guerra Mundial, la aplicación de técnicas de investigación social creció a un ritmo acelerado ante la demanda de conocimiento sobre la repercusión de los programas de bienestar social que se habían generalizado a todos los estratos sociales. Así, al final de los años 50, la evaluación de programas se encontraba consolidada en Estados Unidos y empezaba a emerger, aunque con menor intensidad, en Europa y otros países industrializados, e incluso en países menos desarrollados² de la mano de programas de Naciones Unidas.

Años 60-70: consolidación de la evaluación como área de investigación

Durante las décadas de los 60 y 70 se asienta la evaluación como área de investigación y estudio de diversas disciplinas científicas y sociales llegando a constituirse como una "industria en crecimiento" en los Estados Unidos (Rossi y Freeman, 1993), donde:

- ⇒ aparece una amplia relación de bibliografía al respecto en la que se analizan y critican las técnicas y enfoques metodológicos utilizados hasta el momento,
- ⇒ se recopilan experiencias de prácticas en evaluación,
- ⇒ se elaboran textos y manuales formativos,
- ⇒ proliferan los foros de debate académicos y políticos, y
- ⇒ se publican revistas y boletines especializados.

Creación de instituciones y puesta en marcha de iniciativas

Este proceso evolutivo se vio favorecido por la creación de instituciones como la *General Accounting Office* (1921) en Estados Unidos, la *Audit Commission* o la *National Audit Office* (1988) en el Reino Unido, y la puesta en marcha de iniciativas encaminadas a modificar los procesos internos y estructuras organizativas de las agencias públicas en aras a desarrollar en ellas la capacidad necesaria para la evaluación de políticas. Entre estas iniciativas podemos ilustrar a modo de ejemplo la *Efficiency Strategy* (1979)

y la *Financial Management Initiative* en el Reino Unido; la creación del *Comité Interministerial de la Evaluación (CIME)* y el *Fondo Nacional para el Desarrollo de la Evaluación (FNDE)* en Francia.

Y es a partir de los años 80 cuando se produce la aplicación sistemática y generalizada de la evaluación en la mayoría de los países desarrollados.

General Accounting Office

La *General Accounting Office (GAO)*, se fundó en 1921 como agencia independiente por el *Budget and Accounting Act*, para llevar a cabo estudios de evaluación. En sus inicios se limitó a realizar controles contables y no es hasta después de la II Guerra Mundial cuando dedica sus esfuerzos a investigar cómo habían sido utilizados los recursos públicos, el personal y los medios asignados, así como a medir la eficacia global de la política.

(Monnier, 1995 y Dye, 1995).

En España la implantación de este campo de investigación es muy reciente y además está insuficientemente extendido dentro de las Administraciones Públicas. A pesar de ello, varias circunstancias han coadyuvado a que la evaluación se convierta en un elemento imprescindible dentro del proceso planificador:

- ⇒ Los intentos de modernización de la administración española y en particular en lo relativo a la reorganización tendente a la creación o reforma de centros de gasto³, en la que se ha incluido en numerosas ocasiones la búsqueda de instrumentos de gestión más flexibles y con mayor capacidad de interacción con el medio (presupuestación por programas, creación de "agencias", etc.).
- ⇒ La necesidad de controlar el déficit público y, por consiguiente, de justificar la eficiencia de las medidas aplicadas puesto que el sector público español ha experimentado en un corto espacio de tiempo un crecimiento que lo ha llevado a duplicar su participación en el producto interior bruto.
- ⇒ La entrada de España en la Unión Europea y la consecuente posibilidad de beneficiarse de los Fondos Estructurales pero, al mismo tiempo, la necesidad de justificar su utilidad, aplicación correcta y eficacia. Así, la Comisión de la Unión Europea establece reglamentariamente la obligatoriedad de realizar, por los países miembros beneficiarios, evaluaciones periódicas de los fondos recibidos.
- ⇒ El proceso de descentralización político-administrativa y la multiplicidad de Entidades Territoriales con crecientes competencias, lo que exige un control de la actividad pública que evite las duplicaciones y el despilfarro de recursos escasos.
- ⇒ La toma de conciencia de un nuevo concepto de la ciudadanía como

El sector público como promotor de la evaluación

"cliente" de servicios públicos. Los ciudadanos son cada vez más conscientes de su derecho a conocer los beneficios que recibe del sector público ante el incremento de la presión fiscal. Esto supone la concepción del ciudadano como cliente de los servicios públicos.

En esta evolución del desarrollo e implantación de la evaluación se constata el papel determinante del sector público como principal promotor y patrocinador de la mayoría de los trabajos de evaluación realizados.

Aproximaciones metodológicas a la evaluación de programas públicos

En este proceso de introducción y expansión de la evaluación, se observa la creación de aproximaciones metodológicas que, para evaluar un programa, van desde los que toman como referencia los objetivos explicitados en el mismo, hasta los que tratan de medir los logros alcanzados, estuvieran previstos o no. Así, nos encontramos con:

⇒ La evaluación centrada en objetivos

El modelo de Tyler (Tyler, 1950) utiliza como parámetro de referencia los objetivos de la política evaluada para efectuar mediciones comparadas, entre lo que pretendía inicialmente y lo realmente conseguido. Los objetivos de referencia permiten concretar y delimitar los cambios buscados, y su conocimiento es lo que orienta la elección de las variables dependientes en el análisis y los criterios a utilizar. Este enfoque, recogido también por Weiss (Weiss, 1972 y 1983), se ha extendido y es, en la actualidad, uno de los más aplicados, al menos en Europa.

⇒ La evaluación no centrada en objetivos o libre de objetivos

Los trabajos de Scriven (Scriven, 1967; 1973) rompen con los enfoques anteriores al considerar objeto de evaluación todos los efectos provocados por el programa y no sólo aquellos que estaban previstos inicialmente en su definición. Toma como referencia para la evaluación de los efectos realmente producidos las necesidades "fundamentales" detectadas, lo que hace que el análisis sea menos sesgado y más completo que si se consideran como parámetro de valoración sólo los objetivos, puesto que tiene en cuenta la realidad de la que se parte y se quiere modificar. Incluso propone que se obvie deliberadamente, por parte del evaluador, el conocimiento *a priori* de esos objetivos.

Su aplicación exige deslindar del cambio total en la sociedad el provocado por el programa, esto es, su efecto neto. Se deben analizar por tanto:

- ⇒ El impacto sobre la situación o población objetivo.
- ⇒ El impacto sobre situaciones o grupos que no son objetivo.
- ⇒ El impacto sobre las condiciones actuales y futuras.
- ⇒ Los costes directos, en términos de los recursos utilizados en el

Objetivos como parámetro de referencia

Necesidades detectadas como parámetro de referencia

programa.

- ⇒ Los costes indirectos o costes de oportunidad.

Entre otras aproximaciones a la metodología de evaluación, consideradas en algunos manuales como enfoques o modelos, se van a señalar aquellas de mayor aplicación:

☑ **Modelos descriptivos y aproximación clínica o analítica** (Meny y Thoenig, 1992)

Los modelos descriptivos sistematizan a "modo de inventario" la información relativa a las actividades y resultados del programa, ofreciendo una descripción detallada tanto de lo previsto o planificado como de lo que realmente se observa en la realidad. En una fase posterior se procede a valorar la utilidad del programa sobre la base de:

- ⇒ comparaciones con descripciones de otros programas alternativos y,
- ⇒ "normas de calidad" o parámetros establecidos por los grupos de implicados más significativos en cada caso.

Por su parte, los modelos clínicos tratan, además de registrar los resultados, de explicar por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros objetivos, no buscados en principio, sí lo han sido. El analista, en este caso, debe escoger uno o varios parámetros que se correspondan con el objetivo buscado por la política pública. Se intenta descubrir las diferencias entre la meta perseguida y la alcanzada efectivamente, explicándolas a través de las condiciones en las que se ha ejecutado la política, intentando responder a cuestiones de tipo causa-efecto.

☑ **Modelo basado en la utilización de los resultados de la evaluación**

Entre los autores que han desarrollado este enfoque se encuentra Stake (Stake y Gjerde, 1974), que se caracteriza por adaptar el proceso de evaluación a las necesidades del destinatario que encarga la evaluación. Es un claro defensor de los métodos cualitativos y, al igual que Wholey, Weiss y Crombach, pone énfasis en la utilización de los resultados de la evaluación y en la implicación de distintos grupos de interés en el proceso evaluativo:

- ⇒ Para Wholey la evaluación debería servir para mejorar la gestión y los resultados de los programas públicos. Argumenta que "la eva-

Descripción de actividades y resultados

Análisis de las causas

Satisfacción de las necesidades de información de los destinatarios de la evaluación

luación está imbricada con la gestión en el modelo de gestión orientado a resultados", de ahí la importancia de establecer objetivos claros e hipótesis adecuadas y demostrables sobre los resultados perseguidos, y de poseer la suficiente capacidad y habilidad para gestionar un programa. Por tanto, incluye en su definición de evaluación el estudio de los componentes del programa y de la forma en que el programa funciona normalmente. Wholey introduce el término de "evaluabilidad" ya que considera que es necesario, antes de abordar la evaluación de un programa, determinar hasta qué punto ésta puede contribuir a mejorar el programa y sus resultados (Wholey, 1983).

- ⇒ Para Weiss la preocupación principal es la falta de credibilidad de los resultados de la evaluación y su escasa utilización, debido a la existencia de múltiples partes afectadas por un programa y el contexto político donde se desenvuelve la intervención. Recomienda la utilización de métodos cuantitativos y cualitativos (Weiss, 1972 y 1983).
- ⇒ Crombach resalta la importancia de afrontar el diseño y desarrollo de las evaluaciones de programas considerando los intereses y demandas de información de patrocinadores, decisores y demás grupos directamente relacionados con el programa. Así, a pesar de que evaluadores e investigadores científicos utilicen la misma lógica de análisis y métodos de investigación, es el fin mismo de la evaluación lo que los diferencia (Crombach, 1982).

Otros autores en línea con esta corriente son Suchman, Guba y Lincoln. Aunque sus enfoques metodológicos difieren en algunos aspectos, todos consideran la evaluación como investigación aplicada que puede proporcionar conclusiones objetivas e imparciales sobre la consecución de los objetivos del programa y aportaciones útiles para redefinir los medios y recursos necesarios para su logro. (Suchman, 1967; Guba, 1987; Lincoln y Guba, 1981).

Este enfoque, también conocido como **evaluación pluralista** o *evaluación naturalista* "se apoya en el reconocimiento de la pluralidad de sistemas de valores que coexisten en el seno de la sociedad" (Monnier, 1995).

El programa se concibe como un conjunto abierto y dinámico que integra a la evaluación como elemento variable en función de la evolución de los objetivos e intereses de los actores que intervienen en el mismo produciendo información útil para la negociación de nuevos programas (Weiss, 1983 y Patton, 1986).

Según Ballart, "este modelo rechaza la idea de la evaluación imparcial y objetiva de los resultados de un programa, para centrarse en la importancia de los valores y de las opiniones de la pluralidad de actores que tienen que ver con un programa". (Ballart, 1992).

En definitiva, promueve la participación activa de los agentes implicados

Evaluación pluralista:

- ⇒ Pluralidad de valores e intereses
- ⇒ El programa es un conjunto abierto y dinámico
- ⇒ Participación activa de los agentes implicados en el programa

en un programa, otorgando menos importancia a la evaluación cuantitativa de resultados que a la cualitativa de los procesos de gestión y ejecución.

☑ **El modelo experimentalista⁴**

La aplicación de este método lleva implícita la consideración de la acción pública como una ciencia donde es posible realizar experimentos sobre la realidad. Entre los que abogan por la utilización de este enfoque, Campbell afirma que la toma de decisiones se ha de fundamentar en la experiencia contrastada de los cambios en las condiciones sociales provocados por la intervención. Para este autor la Administración debería evaluar un programa nuevo sometiéndolo a experimentación antes de hacerlo extensivo a toda la población. (Campbell y Stanley, 1966). Presenta una *Teoría de la Causación* sobre la base de la cual se pretende demostrar que las hipótesis de causa-efecto que subyacen en un programa entre sus objetivos y sus medios son ciertas.

Campbell, Stanley, Cook y otros autores han orientado sus esfuerzos en mejorar la metodología del experimentalismo para acoplarla al campo de la investigación social y han fomentado la generalización de este enfoque, muy utilizado en Estados Unidos, aunque sin desplazar el empleo de las técnicas cualitativas (Cook y Campbell, 1979).

Todos los defensores de las aproximaciones anteriores han ido desarrollando esquemas metodológicos que, entre el extremo de los que toman como referencia exclusiva de la evaluación los objetivos de los programas a los que tratan de medir los logros alcanzados independientemente de lo planificado, se basan en técnicas cualitativas y/o cuantitativas de valoración, buscando la racionalidad de las decisiones y actuaciones públicas.

De los enfoques y modelos recogidos en este epígrafe se pueden extraer algunos *aspectos comunes* sobre el concepto de evaluación:

- ⇒ Implica la recopilación sistemática de información sobre un amplio grupo de variables: realizaciones, resultados, impactos, procesos de gestión y ejecución, etc.
- ⇒ Es una técnica de análisis que utiliza instrumentos de la investigación social.
- ⇒ Se realiza porque es de utilidad para el grupo que la demanda: gestores, planificadores, investigadores, la sociedad, etc.
- ⇒ Suministra información que permite satisfacer una amplia gama de objetivos como reducir la incertidumbre sobre la marcha del programa, facilitar la toma de decisiones, aportar información, etc.
- ⇒ Trata de reconciliar los intereses de todos los afectados por el programa e implicarlos en su óptima ejecución: agentes sociales, econó-

Experimentaciones sobre la realidad para fundamentar la toma de decisiones

Campbell, Stanley y Cook

Aspectos comunes sobre el concepto de evaluación

micos, beneficiarios, gestores, etc.

Llegados a este punto, el lector podría preguntarse ¿cuál es la función de la evaluación? y ¿para qué y a quién es de utilidad? Estos temas, funciones, ámbitos y destinatarios de la evaluación, se tratan en el siguiente epígrafe.

Sumario

¿Qué es evaluación?

Aplicación sistemática de los procedimientos de investigación social para valorar:

- La conceptualización y el diseño
- La gestión
- La ejecución
- Utilidad de los programas de intervención social

¿Cuándo surge?

- Tras la II Guerra Mundial, por la preocupación por conocer la repercusión de los programas de bienestar social implantados
- Años 60-70, consolidación de la evaluación como área de investigación:
 - Publicaciones
 - Foros de debate
- Años 80, aplicación sistemática y generalizada

¿Por qué?

- Cambio ideológico, político y social
- Expansión de programas de bienestar social
- Perfeccionamiento de las técnicas de análisis
- Propuestas de reforma de las administraciones públicas

En España

- Modernización y reforma de la Administración
- Necesidad de controlar el déficit público
- Entrada de España en la Unión Europea
- Proceso de descentralización político-administrativa
- Concepción del ciudadano como "cliente"

Funciones y utilidad de la evaluación

En líneas muy generales, la evaluación trata de responder a preguntas tales como:

Principales interrogantes

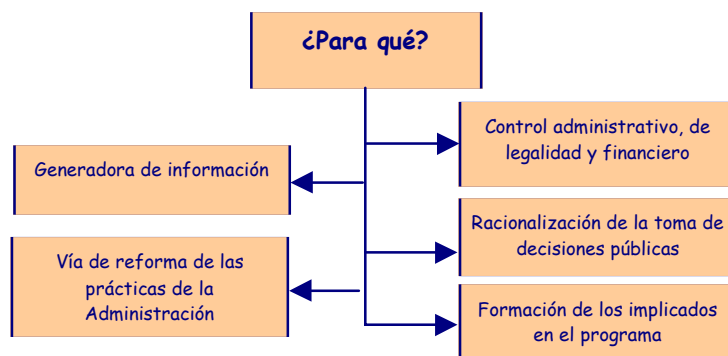
- ☒ ¿Cuál es la naturaleza y dimensión del problema que se desea resolver? ¿Dónde está localizado y a quién afecta?
- ☒ ¿Qué posibles intervenciones podrían paliar significativamente el problema? ¿Cuáles son las alternativas?
- ☒ ¿Cuál es la "población objetivo" adecuada?
- ☒ ¿Está llevándose a cabo el programa o la política tal como se diseñó?
- ☒ ¿Cuáles son las variables del contexto socioeconómico que influyen en la marcha del programa? ¿En qué medida?
- ☒ ¿Es la actuación efectiva? ¿Está el programa o la política alcanzando a su población objetivo?
- ☒ ¿Cuáles son los impactos de la intervención en la población objetivo? ¿Cómo los perciben los beneficiarios?
- ☒ ¿Cuánto cuesta? ¿Cuál es el coste en relación a los beneficios y a la utilidad de la misma?
- ☒ ¿Cumple la normativa legal establecida?

En definitiva,

⇒ **¿cuáles son las funciones de la evaluación y cuál es su utilidad?**

La evaluación se realiza para que sus resultados sean utilizados, por tanto, debe producir información útil para todos los que participan en el programa y fundamentalmente para sus destinatarios.

Entre las funciones, complementarias e interdependientes, que cumple la evaluación, deben considerarse:



1. La evaluación como control administrativo, de legalidad y financiero

¿Se han utilizado correctamente los recursos y conforme a las normas públicas?

El control administrativo se refiere al funcionamiento interno de los servicios públicos y no a los aspectos externos o a los efectos de la acción pública sobre la sociedad (Meny y Thoenig, 1992).

El control público de legalidad y regularidad trata de comprobar si el gasto realizado se ajusta a los mandatos legislativos mientras que el control financiero recae sobre los flujos de gasto considerados como los costes de la actividad pública. Es un control más amplio que el de legalidad y se extiende a todos los aspectos de la actuación económica financiera del órgano controlado, pero sin tener en cuenta los objetivos perseguidos con la intervención.

En otras palabras, este tipo de controles verifica si los recursos se han utilizado correctamente y conforme a las normas públicas sin valorar la eficacia ni los efectos de sus acciones. Se realizan interna o externamente, a través de las Intervenciones Generales y de los Tribunales de Cuentas respectivamente.

El control, elemento básico del ciclo de la gestión económica-financiera del sector público, ha evolucionado, incorporando entre sus funciones, la evaluación de la eficacia, economía y eficiencia, las tres E. Esto se conoce como "Auditoría Operativa"⁵.

2. La evaluación para la racionalización de la toma de decisiones públicas

Proporciona información útil para la toma de decisiones

La evaluación se concibe como un procedimiento de creación y obtención de información que sirve para facilitar la toma de decisiones y juzgar entre distintas alternativas (Stufflebean, 1987). Al mismo tiempo, la evaluación proporciona la información necesaria para decidir si un programa debe continuar, expandirse o por el contrario debe finalizar. Algunos autores denominan este tipo de evaluación "evaluación sumativa" (Scriven, 1967 y 1973).

Evaluación sumativa

Evaluación técnico-económica versus evaluación política

Se pueden deslindar dos aproximaciones subyacentes a la búsqueda de racionalidad: la técnico-económica y la política. Estas dos perspectivas son necesariamente complementarias. La toma de decisiones basada en la evaluación de la racionalidad desde la perspectiva técnico-económica, centrada en el modelo tecnocrático, presupone la existencia de objetivos claros y explícitos y la definición de una estrategia unívoca de intervención, hipótesis poco frecuentes en la realidad.

Sin embargo, la mayoría de las políticas no especifican los objetivos de forma clara y precisa e incluso persiguen algunos que pueden ser contradictorios. Adicionalmente, los decisores políticos, normalmente, no revisan las políticas y planes anteriores, sus objetivos sociales, los costes y beneficios que implica el logro de los objetivos de las políticas que están en marcha y no jerarquizan las preferencias entre alternativas distintas (Lindblom, 1993).

Por tanto, las deficiencias del modelo tecnocrático deben paliarse, siempre que se asegure el rigor de la evaluación, con los análisis de racionalidad política.

tica y social, que encuentran su referente en el análisis de políticas públicas y que se caracterizan por usar aproximaciones cualitativas que incorporan el examen del entorno político-social en el que se desarrollan los programas.

3. *Evaluación como medio para la formación de los implicados en el programa*

En la administración de los recursos públicos, las aproximaciones teóricas (a través de investigaciones, trabajos y estudios) se encuentran contrapesadas por otras de carácter empírico, que a través de la realización de evaluaciones permiten aprender el efecto experiencia que la ejecución de la política tiene sobre sucesivos ejercicios de intervención estatal.

Así, la evaluación debe ser entendida como un proceso de aprendizaje o formación; un instrumento para mejorar el conocimiento de los implicados en sus propios programas. Los responsables de estos aprenden a administrarlos, gestionarlos y adaptarlos a las necesidades del momento y del contexto, que se modifica constantemente. Este tipo de análisis es también denominado "evaluación formativa" (Scriven, 1967 y 1973).

A la luz de los resultados de las evaluaciones, si se revela como necesario, los decisores pueden ir introduciendo modificaciones en el programa de cara a conseguir los objetivos propuestos o incluso pueden cambiar los objetivos si las necesidades de la población han ido evolucionando en otra dirección.

La evaluación tiene, pues, una doble naturaleza: de control social y político de la actuación en el desarrollo del proyecto global que supone un programa, que se dirige, por un lado, a garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos y, por otro, a mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión funcionando como un proceso continuo de aprendizaje y formación de los responsables de los programas y políticas públicas.

4. *Evaluación como generadora de información*

La evaluación es una herramienta útil para satisfacer las exigencias de información y transparencia de cuantos actores participan en el proceso socioeconómico. Debe dar respuesta a las necesidades informativas:

- ⇒ Del poder legislativo y de la Administración, para que a través del ejercicio evaluatorio puedan enjuiciar el efecto conjunto y la eficacia relativa de sus actuaciones.
- ⇒ De los centros gestores de las actuaciones del programa, 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 actuaciones.
- ⇒ Y de la población en general, sobre el empleo de los recursos públicos y, en concreto, a los grupos sociales especialmente afectados por una polí-

Proceso de aprendizaje de los responsables de la gestión y ejecución de programas

Evaluación formativa

Mejorar la eficacia y eficiencia

La evaluación debe dar respuesta a las necesidades informativas de:

- El poder legislativo
- Los centros gestores
- La población en general

Terreno para la concertación

tica o programa, para que conozcan los efectos de la actuación pública.

Adicionalmente, la información que se genera en la etapa de evaluación prepara el terreno para la concertación de los agentes socioeconómicos y grupos de interés que intervienen en los procesos de decisión pública, favoreciendo los intercambios entre los diferentes agentes implicados a fin de introducir las modificaciones que demande la realidad.

5. Evaluación como técnica de reforma de las prácticas de la Administración

La incorporación de prácticas de evaluación, de forma interna o externa, en la Administración constituye una estrategia del Sector Público, como agente con capacidad para actuar sobre objetivos económicos y sociales, que permite aumentar la eficacia y eficiencia, sostenibilidad y estabilidad de las políticas públicas. En este sentido, se trata de un cambio que afecta no sólo a los parámetros o normas de las organizaciones sino al conjunto de actitudes, imágenes y actividades que conforman la gestión pública.

El desarrollo de procedimientos y formas organizativas y culturales más flexibles son factores clave para generar una información de calidad que permita coordinar la toma de decisiones de los gestores y cumplir con los objetivos de las políticas. En este proceso de reforma, cobran un papel esencial los conocimientos y habilidades para la aplicación y desarrollo de estas técnicas de evaluación por parte de las Administraciones implicadas.

El objetivo último de la evaluación es, en este sentido, proporcionar 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 la gestión de los recursos públicos, sobre todo en un contexto de descentralización político-administrativo como el actual.

La evaluación es, sobre todo, una cultura, una forma de entender la Administración y la Gestión Pública. Es, por tanto, algo más que una técnica o un requisito legal.

La secuencia que se ha seguido en la presentación de las funciones de la evaluación en este epígrafe no es baladí. Hasta hace poco tiempo la evaluación se identificaba con control y auditoría; hoy día, sin embargo, está comúnmente aceptado que la función principal de la evaluación no es exclusivamente verificar si los recursos previstos han sido bien aplicados o si las normas existentes han sido respetadas, sino valorar la oportunidad y bondad de una política o programa. Entendida de esta forma, como un instrumento al servicio de los decisores y gestores públicos, para mejorar la eficiencia y eficacia de sus medidas, y para la sociedad en general, que quiere saber en qué y cómo se utiliza el dinero de sus impuestos, la evaluación ha pasado a ser una tarea insoslayable y necesariamente integrada en el proceso de planificación y programación pública.

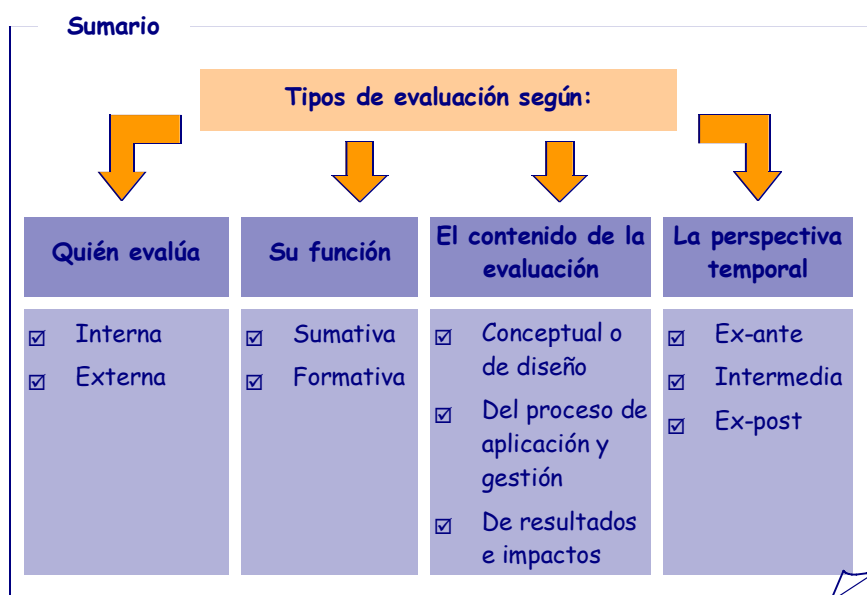
Vía para la reforma de la Administración

Valorar la oportunidad y bondad de un programa

Se trata, en conclusión, de una tendencia evolutiva del marco en el que se desenvuelve la actividad del Estado. Desde esta perspectiva, anticiparse a los hechos, realizando evaluaciones de las políticas llevadas a cabo y de las que se van a iniciar puede constituir un sólido punto de apoyo para la legitimación de la intervención estatal.

Tipos de evaluación

De las clasificaciones de evaluación propuestas en la literatura hemos seleccionado la siguiente tipología:



A. Evaluación interna frente a evaluación externa

La evaluación puede realizarse *internamente*, por personal del programa o por personal encargado de gestionarlo y ejecutarlo, o *externamente*, por especialistas externos contratados por la Administración.

Frente a la objetividad e independencia de la evaluación externa, la evaluación interna presenta como ventajas la mayor familiarización con el programa y por tanto un mayor conocimiento de sus mecanismos de gestión y ejecución. De ahí que lo más recomendable sea la creación de equipos de evaluación mixtos, formados por personal ajeno al programa y por algunos responsables de su gestión y ejecución.

Interna-externa

B. Según su función

Formativa-Sumativa

A Scriven (Scriven, 1967 y 1973) también se le conoce por acuñar, diferenciando los tipos de evaluación según su función, los términos de:

- ⇒ "Evaluación formativa", que tiene por objetivo proporcionar información para mejorar el objeto evaluado, y
- ⇒ "Evaluación sumativa", que es la que suministra información sobre si se debe de continuar o suspender un programa.

C. Según el contenido de la evaluación

Es posible distinguir tres tipos de evaluaciones en función de los elementos del programa que se estén evaluando: evaluación conceptual o de diseño, evaluación de la gestión o del proceso y evaluación de los resultados e impactos.

Evaluación conceptual o de diseño

Su objetivo es analizar el diseño del programa, 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 con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna al programa como en relación con otras políticas y programas.

Racionalidad y coherencia

Evaluación del proceso de aplicación y gestión del programa

Consiste en examinar la forma en la que se gestiona y ejecuta el programa, esto es, su puesta en práctica. Trata de medir la capacidad de un organismo en relación con el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y de valorar el grado de implicación de los gestores con dichas tareas, su actitud, formación, organización y la dotación de recursos para llevarlas a cabo óptimamente.

Evaluación de la puesta en práctica

Por otro lado, la evaluación de la gestión supone el estudio de la organización encargada de gestionar el programa y de sus procedimientos y criterios de funcionamiento interno.

Capacidad de gestión

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 programas.

Evaluación de resultados e impactos

Trata de conocer hasta qué punto la política o programa aplicado está consiguiendo los objetivos establecidos (cuando es con referencia a objetivos) o está alcanzando los parámetros o criterios de valor definidos (cuando la evaluación no está centrada en objetivos), y a que coste se consiguen (en términos de tiempo, recursos humanos, recursos materiales y monetarios). En el primer caso estamos ante una evaluación de

Eficacia y eficiencia

eficacia mientras que cuando se consideran los costes hablamos de evaluación de la eficiencia.

Suelen llevarse a cabo a dos niveles o escalas distintas:

a) 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/beneficiarios del programa (empresas, desempleados, grupos de "atención especial", etc.).

Objetivos directos e inmediatos

b) Evaluación de los impactos

Por impacto se entiende el efecto o consecuencia más general del programa. Consiste en analizar el efecto de la política en los agregados macroeconómicos o espaciales (crecimiento del PIB, distribución de la renta, estructura productiva, tasas de paro y actividad, etc.).

Objetivos generales

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

El evaluador debe deslindar los efectos del programa de otros externos para determinar en qué medida los cambios son debidos a la intervención.

D. Según la perspectiva temporal

El cuarto criterio hace referencia al momento en que se va a llevar a cabo la evaluación en relación con la aplicación o puesta en marcha del programa. Con arreglo a este criterio es posible distinguir tres tipos de evaluación: ex-ante, intermedia y ex-post.

La evaluación ex-ante

Se realiza antes de ejecutar el plan, política o programa, siendo su objetivo principal analizar su adecuación a las necesidades que lo motivan y sus posibilidades de éxito. Es decir, garantizar *a priori* que el programa, tal y como ha sido concebido, conseguirá los objetivos para los que se ha planificado.

Antes de la aplicación del programa

Más allá del examen conceptual, la evaluación ex-ante también se pronuncia sobre la funcionalidad de los mecanismos de gestión y seguimiento, sobre la coherencia de cada una de sus líneas de actuación y sobre el impacto previsible del programa, y acerca de su eficiencia, entendida como la relación costes-beneficios sociales y económicos que se pueden obtener mediante su aplicación.

La evaluación intermedia

Durante la aplicación del programa

Se lleva a cabo "a medio camino" en la ejecución. Consiste en el análisis crítico del conjunto de datos recogidos sobre el programa y en la medición de la forma en la que los objetivos perseguidos están siendo alcanzados, explicando las diferencias y estimando anticipadamente los resultados finales de la intervención. Las evaluaciones intermedias se pronuncian sobre la validez de la intervención en curso, la pertinencia de los objetivos considerados y calidad del sistema de gestión y seguimiento del programa. Su objetivo principal es obtener una información relevante y precisa que permita introducir las modificaciones necesarias en el diseño o ejecución del programa.

Para ello, durante la ejecución, resulta imprescindible recoger datos que describan el comportamiento del programa. Esta tarea de recopilación de información es la que se denomina *seguimiento*.

Así, el seguimiento constituye una tarea que exige un esfuerzo notable de recogida de información, tanto física como financiera; información que es relevante y necesaria, para valorar, una vez finalizado el programa o a medio camino en su ejecución, el impacto, la eficiencia y la eficacia del mismo y de cada una de sus actuaciones.

La evaluación ex-post

Se realiza una vez finalizado el programa. Permite enjuiciar el éxito del programa, el acierto de la estrategia diseñada en el mismo, su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad siempre cambiante, su eficacia y eficiencia y la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento previstos.

Después de la aplicación del programa

Ahora bien, estos dos últimos criterios de clasificación (según el contenido y según la perspectiva temporal) 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 ahora se realizan "antes, durante o después" de la ejecución del programa.

Por tanto, esta clasificación de la evaluación en función del momento en que se haga en relación con la aplicación del programa no debe confundirse con la clasificación en función de las fases de desarrollo de un programa, que se corresponde con los tipos de evaluación según su contenido.

Por ejemplo, antes de la aplicación o ejecución de un programa (ex-ante) se pueden realizar todos y cada uno de los tipos de evaluación definidos. De este modo, los objetivos generales de una evaluación ex-ante podrían ser:

1. Asegurar la racionalidad y coherencia de la intervención.
2. Garantizar que el sistema de gestión diseñado (incluido el sistema de seguimiento) y los recursos a él asignados (humanos, materiales, financieros, etc.) son los adecuados para poder ejecutar el programa y obte-

ner los resultados previstos.

3. Prever y, en la medida de lo posible, cuantificar los impactos del programa.
4. Realizar un análisis coste-beneficio que permita comparar la "estrategia de intervención" escogida con otras alternativas.

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

Perspectivas de evaluación ex-ante

Objetivo 1	→	Evaluación conceptual o de diseño
Objetivo 2	→	Evaluación ex-ante de la gestión
Objetivo 3	→	Evaluación ex-ante de impactos (eficacia)
Objetivo 4	→	Evaluación ex-ante de eficiencia

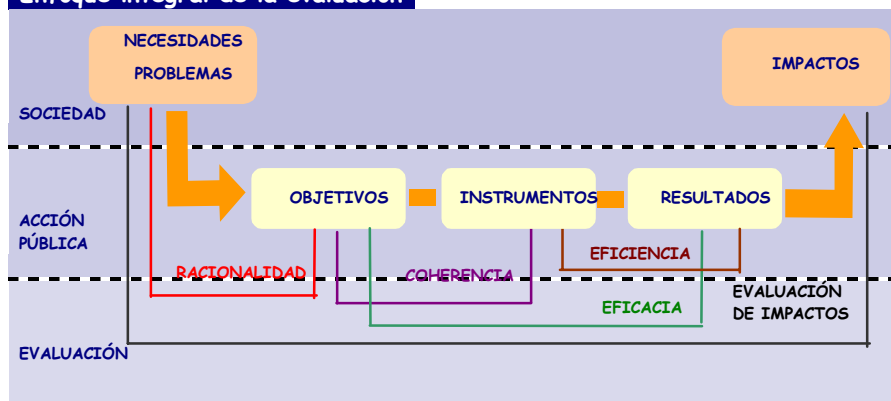
Todos estos análisis evaluativos son relevantes aunque en algunas ocasiones el análisis ex-ante se reduce a una evaluación conceptual o de diseño, hasta tal punto que ambos conceptos (ex-ante y conceptual) suelen confundirse y utilizarse indistintamente. A medio camino en la ejecución son la evaluación de la gestión, de la eficacia y de la eficiencia, las tareas evaluatorias, en principio, más útiles y pertinentes. Por último, una vez finalizado el programa, es la evaluación de impactos el principal objetivo de la evaluación; indagando en las cuestiones relacionadas con el diseño y conceptualización del programa y en la gestión, más con el objetivo de explicar las causas de las discrepancias encontradas 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 ciclo de vida del programa, para definirla como una "filosofía" o "cultura" que debe imbuir todas y cada una de las fases de elaboración y ejecución de programas. Este es el motivo del enfoque que sigue la metodología que se desarrollará en los capítulos siguientes: ofrecer un marco común adaptable a todos los tipos de intervención pública.

Objetivos generales de la
evaluación ex-ante

Enfoque integral de la evaluación

Enfoque integral de la evaluación



Fuente: Adaptado de Jacques Plante, 1991, en Plan-ENA, Outils, pratiques et institutions pour évaluer les politiques publiques, la Documentation Française

Toda acción pública pretende incidir en la sociedad actuando sobre las necesidades y problemas detectados con el objetivo de provocar un impacto o cambio de esa realidad. Para ello, se define y articula un conjunto de objetivos y se pone en marcha una serie de instrumentos. El propósito de la evaluación es analizar las distintas etapas, desde que se decide intervenir hasta que se manifiestan los impactos, comprobando la validez, tanto interna como externa, de las hipótesis causales de la intervención.

Evaluabilidad

En principio y, antes de realizar una evaluación, hay que considerar quiénes son sus destinatarios, qué información necesitan y cuándo, cómo y para qué se utilizarán los resultados y qué fuentes de información y con qué recursos se cuenta para llevar a cabo la evaluación. Las respuestas a estas cuestiones determinarán el tipo de evaluación más apropiado.

Antes de realizar la evaluación se debe:

- ☒ Identificar a los usuarios de la evaluación
- ☒ Conocer los intereses y motivaciones que hay detrás de la evaluación
- ☒ Determinar, anticipadamente, la utilidad de la evaluación
- ☒ Establecer los objetivos de la evaluación
- ☒ Determinar qué cuestiones se van a analizar
- ☒ Con qué tiempo y recursos se cuenta para realizar la evaluación

Decidir el tipo de evaluación que se va a realizar

En función de estos elementos se debe analizar hasta qué punto el programa es "evaluable". Esta cualidad debe contrastarse como paso previo y absolutamente necesario a toda evaluación puesto que condiciona su calidad y utilidad, al tiempo que permite "evitar gastos y esfuerzos innecesarios" (Wholey, 1979).

Los elementos que condicionan la evaluabilidad de un programa dependen del enfoque de evaluación que se demande y de las necesidades de información de las partes interesadas. El concepto de evaluabilidad hace referencia a la posibilidad de ser evaluado. En sentido genérico, existen tres aspectos principales que determinan la evaluabilidad de un programa:

1. La calidad de la planificación/programación. Distinguimos entre:
 - ⇒ *Una evaluación centrada en objetivos.* Cuanto más imperfecta sea la planificación (objetivos vagamente definidos, saltos en las cadenas de objetivos, etc.) más dificultosa se convierte la evaluación. Esto es así, puesto que, como se verá más adelante, durante la fase de evaluación la lógica de "arriba abajo" que guía la tarea de planificación y programación se invierte, transformándose en una lógica de "abajo a arriba", remontando desde las acciones concretas a los objetivos específicos y generales que se persiguen con el programa.
 - ⇒ *Una evaluación sin referencia a objetivos.* En este caso la calidad de la planificación/programación influye en menor medida en su evaluabilidad puesto que este tipo de evaluación persigue fundamentalmente conocer el impacto del programa, pero no necesariamente el impacto deseado o previsto, sino cualquier tipo de impacto, previsto o no previsto, deseado o no deseado.
2. La existencia de la necesaria información en cantidad y calidad suficiente. La disponibilidad de esta información es una condición *sine qua non* para poder evaluar cualquier tipo de intervención, independientemente del enfoque de evaluación que se escoja.
3. Capacidad de gestión de la Administración en relación con la evaluación. Son otros factores, todos ellos relacionados con la gestión de los programas, los que determinan de forma importante su evaluabilidad:
 - ⇒ Número de responsables y gestores del programa.
 - ⇒ Implicación de los gestores en la tarea evaluatoria y actitud ante la misma (entusiasmo, resistencia). Para evaluar un programa es condición indispensable que los responsables de su ejecución y gestión quieran ser evaluados.
 - ⇒ Nivel de formación de los cuadros de la Administración vinculados con las tareas evaluatorias.
 - ⇒ Conocimientos de evaluación de ese personal.

Posibilidad de ser evaluado

Aspectos que determinan la evaluabilidad:

- Calidad de la planificación/programación
- Existencia de información
- Capacidad de gestión

- ⇒ Dotación de recursos para la evaluación: presupuesto, medios técnicos, recursos humanos y tiempo.

En última instancia, el objetivo perseguido con el análisis de evaluabilidad es crear un clima favorable de cooperación e interacción entre "evaluados y evaluadores" de forma que se faciliten las tareas que posteriormente habrá que emprender para realizar las evaluaciones. Intenta de un modo sistémico examinar la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines y la adecuación de los sistemas de gestión y seguimiento articulados para la ejecución del programa. También trata de analizar el grado de aceptación y capacidad de los decisores políticos, gestores y técnicos para la puesta en funcionamiento del seguimiento y evaluación.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta, desde un punto de vista metodológico, algunas cuestiones intrínsecas al programa que se va a evaluar. No se puede acometer de la misma forma, por ejemplo, la evaluación de un programa "nuevo" que la de un programa establecido desde hace tiempo. Así es necesario distinguir, entre otras, las siguientes características:

Características de los programas

✓ Programas que se han diseñado de acuerdo a un modelo teórico de planificación	✓ Programas que no responden a ningún modelo de planificación
✓ Programas con objetivos claros y específicos	✓ Programas con objetivos ambiguos y generales
✓ Programas con un plan de ejecución detallado	✓ Programas que no cuentan con un plan de ejecución detallado
✓ Programas donde se especifica la población objetivo a la que va dirigida la intervención	✓ Programas donde no se define la población objetivo
✓ Programas que tienen un sistema de gestión e información operativo	✓ Programas que no han diseñado un sistema de gestión e información adecuado
✓ Programas nuevos o innovadores	✓ Programas tradicionales o anteriormente experimentados
✓ Programas de corte horizontal	✓ Programas de corte sectorial
✓ Programas de ámbito local	✓ Programas de ámbitos superiores (regional, nacional...)
✓ Programas específicos a un territorio o colectivo	✓ Programas que se ejecutan en varios territorios o para varios colectivos
✓ Programas únicos en un territorio o para un colectivo	✓ Programas que convergen con otros en el mismo territorio o para el mismo colectivo
✓ Programa que tiene una única fuente financiera	✓ Programas que tienen más de una fuente financiera

Fuente: Adaptado de Patton, 1987.

Toda vez que se ha constatado la posibilidad de realizar la evaluación y que se conocen las características del programa a evaluar, el paso siguiente es determinar **qué tipo de evaluación realizar** en relación con los objetivos que persigan con la evaluación los actores implicados (evaluados y evaluadores).

Anexo: Utilidad del análisis de evaluabilidad

Esta metodología de evaluación la aplicó el IDR al Programa Operativo de Andalucía dando como resultado dos informes:

- * "Informe preparatorio del P.O.A. 1994-99: análisis de evaluabilidad".
- * "Informe de evaluación intermedia del P.O.A. 1994-99".

El primero de los informes incorpora desarrollos metodológicos para el análisis de los tres elementos principales que determinan hasta qué punto un programa es evaluable: calidad de la planificación, sistema de información y capacidad de gestión.

Se examinó la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines y la adecuación de los sistemas de gestión y seguimiento articulados para la ejecución del Programa. Las conclusiones generales del mismo pusieron de manifiesto un conjunto de debilidades en el diseño del Programa y en el sistema de información, con especial incidencia en la definición de los indicadores de seguimiento y evaluación.

Además, una encuesta a gestores y responsables de las acciones, realizada con el objetivo de analizar el grado de aceptación y capacidad de los decisores políticos, gestores y técnicos para la puesta en funcionamiento del seguimiento y evaluación, confirmó las hipótesis sobre el bajo grado de implantación de las tareas de seguimiento y evaluación y la existencia de elementos que obstaculizaban la internalización de estos procesos. Estas afirmaciones demostraban la insuficiente capacidad de gestión para realizar las tareas de seguimiento y evaluación por parte de los cuadros técnicos de la Administración.

La reprogramación del P.O. de Andalucía permitió constatar, en el informe de evaluación intermedia, la introducción de cambios cualitativos que dotaron de racionalidad y coherencia al programa y que mejoraban el sistema de seguimiento y gestión acordes con las recomendaciones y pautas a seguir que se marcaron en el informe de evaluabilidad. Aún así, la recomendación central del informe intermedio, abundaba en esta línea a la par que avalaba la utilidad del análisis de evaluabilidad con carácter previo a las evaluaciones intermedias y ex-post.

La evaluabilidad es una tipología de estudio que refuerza y complementa las evaluaciones de carácter temporal (ex-ante, intermedia y ex-post) ya que pone a disposición de los responsables del diseño y ejecución del programa un conjunto de orientaciones que les permite introducir cambios que mejoran, cualitativa y cuantitativamente, el diseño del Programa y los mecanismos de gestión y ejecución, en cualquier momento o etapa del ciclo de vida de un proyecto/programa.

Notas al pie:

- ¹ PPBS: *Program Planning Budgeting System* o sistema de planificación presupuestaria por programas. PES: *Public Expenditure Survey*: Sistema para introducir la evaluación en el proceso formal de discusión del gasto público y RCB: *Rationalisation Choix Budgétaire*, para la racionalización de la elección presupuestaria, desarrollado en Francia.
- ² En Asia se llevaron a cabo evaluaciones de programas de planificación familiar; en Latinoamérica de nutrición y salud pública y en África de programas agrícolas y desarrollo de comunidades y poblados. (Rossi & Freeman, 1993, pág. 11).
- ³ Centro de gasto es la unidad o agencia administrativa que con presupuesto propio o no, ejecuta programas o proyectos.
- ⁴ El modelo experimental como técnica de análisis se verá en el capítulo 5.
- ⁵ Ver capítulo 3.

Capítulo 2

Evaluación conceptual o de diseño

La evaluación conceptual o de diseño de un programa tiene como objetivo la revisión de los elementos que justifican su necesidad y la forma en que se articula. En este capítulo se desarrollarán estos conceptos y la metodología para su evaluación. Se sigue un esquema tecnocrático que parte de los supuestos de existencia de un estudio de necesidades, objetivos y estrategias de intervención definidos y se analizan las relaciones que vinculan dichos elementos.

Para introducir estos términos, se presenta, de forma descriptiva, la perspectiva holística de la planificación, que integra la evaluación desde el primer momento en que se decide intervenir. En los apartados posteriores se plantean sucesivamente los elementos y relaciones a examinar para explicar las distintas fases y tareas de la evaluación.

Planificación y evaluación: una visión integral

Cualquier tipo de intervención pública parte, o debería 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 a lograrlos.

Las formas de abordar esta fase de la planificación (detección, conceptualización y explicación de los problemas y elaboración del diagnóstico) oscilan entre 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 la realiza el equipo de planificación sin contar con las aportaciones de los implicados en el programa.
- ⇒ En el segundo se enfatiza la importancia del consenso y la participación activa de políticos, gestores públicos, agentes sociales y beneficiarios últimos en la identificación de problemas, establecimiento de objetivos y determinación de las medidas concretas de actuación.

Siempre que se desee que el proceso de ajuste necesario no sea traumático y provocador de conflictos sociales de consecuencia difícilmente reparables, es recomendable, además de una planificación integrada que atienda a la solución jerarquizada de los estrangulamientos, un permanente diálogo político y social.

Consideramos que la segunda de las formas de abordar la planificación es la más correcta; la planificación de un programa o política debe pasar ineludiblemente por el consenso político y la concertación con los agentes sociales afectados. Permite obtener una imagen de la realidad más pluralista y contrastada y además garantiza la colaboración y el apoyo de todos aquellos que participan en el programa, aspecto central para el éxito del mismo.

Ahora bien, cualquiera que sea el enfoque de planificación elegido, la imagen formada de la realidad que se quiere modificar se contrapone con la imagen ideal a la que se quiere llegar con el programa. Esto es en sí la esencia de la planificación. Cuanto más claramente estén identificados los problemas y sus causas, y mejor vinculados estén con los objetivos, más fácilmente se puede abordar el diseño de la estrategia de intervención.

Este paso, que 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 utilizaremos en este capítulo para la evaluación conceptual o de diseño de un programa.

La evaluación se integra, en esta concepción holística, desde el primer momento de la planificación y no en una última fase, independiente y asociada exclusivamente al análisis de los resultados e impactos del programa. Planificación y evaluación se convierten en procesos relacionados que caminan a la par.

Frente al esquema lineal que sitúa a la evaluación en el último peldaño de la "escalera" de planificación, la perspectiva integral la incorpora en todas sus fases, con independencia del momento en que la evaluación se realice.

Técnicas Delphi y DAFO

El análisis de los distintos modelos o técnicas de planificación sobrepasan los objetivos de este trabajo. A modo de ejemplo, se pueden considerar las posibilidades que ofrecen las técnicas Delphi y DAFO.

⇒ Técnica DELPHI

Su ventaja radica en su carácter abierto en lo referido a la participación de agentes más o menos implicados en dicho proceso. Consiste en la apertura de vías de comunicación y debate, entre los diversos agentes interesados a partir de la información obtenida mediante otras técnicas como la entrevista o la encuesta. El debate o discusión centrado en torno a las conclusiones de partida puede repetirse en sucesivas ocasiones según se considere conveniente para conseguir unos resultados más elaborados o si la complejidad de la situación tratada lo requiere.

⇒ Técnica DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades)

La técnica Dafo parte de cuatro variables que afectan a un ámbito de actuación concreto, a la hora de establecer un diagnóstico de situación. Dos de estas variables son de carácter intrínseco al estudio: debilidades y fortalezas, que son aquellas propiedades (negativas o positivas) que lo caracterizan. Las dos variables restantes son de tipo externo: conjunto de elementos y factores del entorno que inciden negativa o positivamente en el ámbito de análisis.

Evaluación de racionalidad y coherencia

A la hora de llevar a cabo la evaluación conceptual o de diseño su responsable debe responder a una serie de preguntas que están directamente relacionadas con las hipótesis que en el proceso de planificación se han planteado.

Principales interrogantes

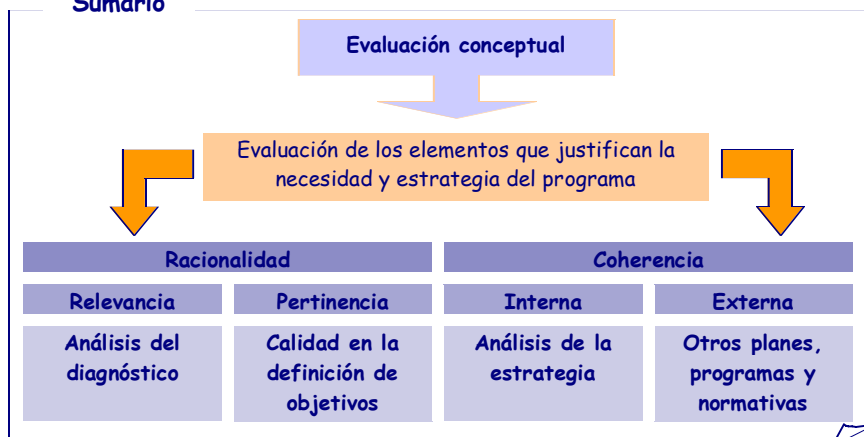
- ☒ ¿Están adecuadamente conceptualizados los problemas?
- ☒ ¿Cuál es la naturaleza y dimensión de los mismos?
- ☒ ¿Cómo se distribuyen y a quién afectan?
- ☒ ¿Están cuantificados?
- ☒ ¿Existe consenso social sobre los problemas identificados y su jerarquización?
- ☒ ¿Responden los objetivos del programa a las necesidades y problemas de la población?
- ☒ ¿Son los objetivos alcanzables y realistas? ¿Están cuantificados o son medibles?
- ☒ ¿Qué criterios se han utilizado para establecer las jerarquías de objetivos o estrategias?
- ☒ ¿Cuál es la base de las hipótesis subyacentes en la estrategia diseñada?
- ☒ ¿Está el programa diseñado adecuadamente como para alcanzar los objetivos que persigue?

En definitiva,

⇒ **¿existe racionalidad y coherencia en el diseño del programa?**

La metodología que estimamos más apropiada a seguir para la evaluación de estos elementos tiene la estructura que se presenta en el siguiente gráfico¹.

Sumario



Cuestiones a resolver

Metodología

Racionalidad. Implica el análisis de la relevancia y pertinencia del programa. Es el examen de las relaciones entre las necesidades y/o problemas detectados en el ámbito espacial donde se ejecuta el programa (y para una población objetivo determinada) con los objetivos establecidos para la mejora o solución de dichos problemas.

- a) **Relevancia.** Consiste en la evaluación del diagnóstico plasmado en el programa.
- b) **Pertinencia.** Consiste en la evaluación de la calidad y adecuación de la definición de los objetivos.

Coherencia. Es la evaluación de la adecuación de la jerarquía de objetivos establecidos en el programa y de la estrategia diseñada para su consecución. Debemos diferenciar dos niveles de análisis diferentes:

- a) **Coherencia interna.** Evaluación de la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas.
- b) **Coherencia externa.** Análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia del programa con otras políticas y programas con los que puedan tener sinergias o complementariedad, en el tiempo o en el espacio.

Racionalidad y coherencia son dos aspectos relacionados e interdependientes. Un programa coherente en el sentido de una óptima correlación entre actuaciones, medios y objetivos tendrá solamente un impacto parcial y limitado si no es racional; si no existe relación clara entre problemas, causas y objetivos. Son dos análisis diferentes pero complementarios.

A continuación se tratan estos elementos de forma individualizada.

Relevancia

La evaluación del diagnóstico es el primer paso en la evaluación de la racionalidad de un programa o intervención. La acción de verificar, medir la magnitud y localización de problemas y de su población objetivo es crucial ya que son los aspectos que justifican y dan origen a la intervención. El objetivo esencial es, por lo tanto, analizar la calidad y veracidad del diagnóstico. Se trata de conocer:

- ⇒ hasta qué punto se ha identificado adecuadamente el alcance del problema y las características básicas del mismo para hacerle frente, y
- ⇒ la metodología y fuentes usadas para su determinación.

Diagnóstico y objetivos

Análisis diferentes pero complementarios

Evaluación del diagnóstico

Modificación del entorno y presión de los agentes socio-económicos

No obstante, la continua modificación del entorno político social e institucional, en el que tiene lugar la toma de decisiones sobre la localización y asignación de los recursos públicos, imposibilita en numerosas ocasiones una aproximación absolutamente racional al problema de dónde, cuándo y cómo intervenir. Más aún, en muchas ocasiones, es la presión de los agentes socio-económicos, sectores productivos y la opinión pública, la que contribuye a fomentar la toma de decisiones políticas no sustentadas en análisis rigurosos de la realidad.

La imagen de la realidad no es única

Esta imagen de la realidad, sin embargo, raras veces es única para todos, acentuándose esta divergencia en el establecimiento de las interacciones entre causas y efectos. En la práctica, la evaluación de la calidad del diagnóstico depende del nivel de conocimiento que posea el equipo evaluador de la realidad sobre la que se actúa. Cuanto mayor sea éste, más fácil es detectar posibles omisiones, incorrecciones en los datos utilizados, realizar una valoración crítica del hilo argumental, etc. Por tanto, en el caso de equipos evaluadores sin conocimientos específicos sobre la situación a evaluar, los resultados finales tenderán a ser de orden formalista o, a lo sumo, de carácter meramente lógico, sin que se pueda realizar una valoración más profunda de los elementos ausentes o inadecuadamente utilizados.

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.
2. Análisis del contexto socioeconómico externo.

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

Problemas, potencialidades y población objetivo

La determinación del tamaño, distribución y densidad de los problemas que afectan al ámbito de actuación del programa y de las potencialidades susceptibles de explotación son aspectos fundamentales para el posterior diseño de la estrategia. Así mismo, constituye un factor fundamental la delimitación correcta de la población objetivo a la que va dirigida el programa. El objetivo de la evaluación del diagnóstico en relación con estos elementos es conocer hasta qué punto se han identificado adecuadamente las características de los mismos: problemas, potencialidades y población objetivo.

A) El apropiado establecimiento de los **problemas y fortalezas** exige que los mismos sean:

Explícitos

⇒ Explícitos. Deben estar claramente resaltados como tales y no incluirse en una estructura discursiva de donde sea prácticamente imposible extraerlos.

Claros

⇒ 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.
- ⇒ Completos, 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.
- ⇒ Deben especificarse las fuentes de información y los trabajos de investigación realizados sobre los que se basa el diagnóstico; y si han participado agentes clave, gestores, ejecutores y afectados por el problema.

Rigurosos

Completos

Medibles

Fuentes de información

El papel del equipo evaluador es comprobar que la imagen "en negativo" reflejada en el programa cumple todos estos aspectos y se corresponden con la realidad sobre la que se pretende intervenir.

Papel del equipo evaluador

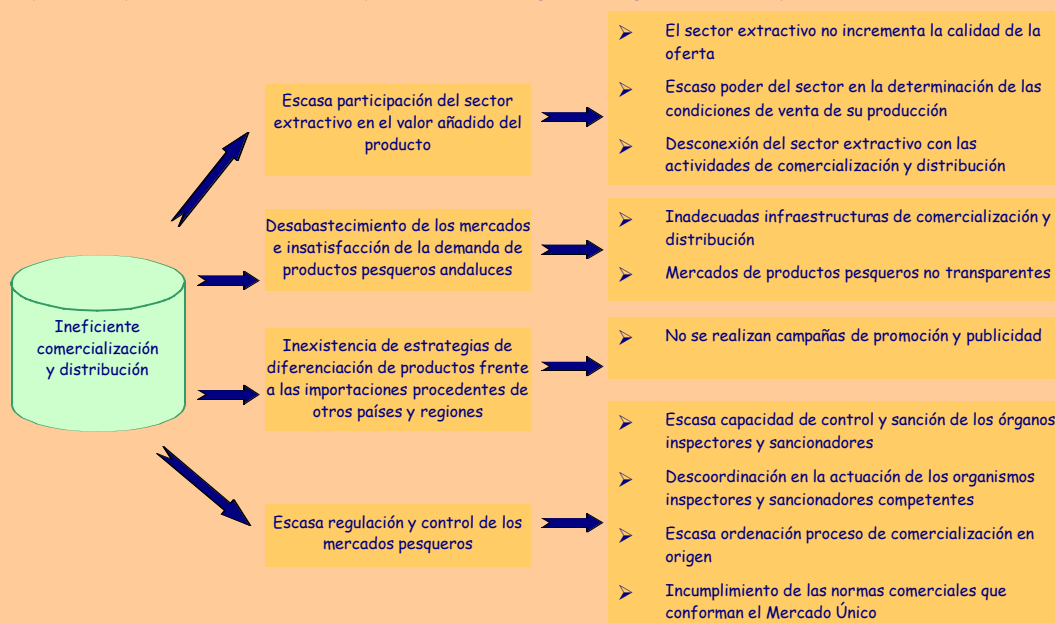
Ahora bien, tan importante como la definición y cuantificación de los problemas es la determinación de las causas y consecuencias de los mismos. La presentación gráfica de las relaciones causa-efecto de los problemas y fortalezas facilita su interpretación y evaluación. Los **"árboles o diagramas de flujos"**² 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 cascada de dichas relaciones.

Causas y consecuencias

Árboles de problemas

Árbol de problemas

El equipo de trabajo encargado de elaborar el Plan de Modernización del Sector Pesquero Andaluz (Instituto de Desarrollo Regional), siguiendo el Enfoque del Marco Lógico, identificó como problema focal "la ineficiente comercialización y distribución de los productos pesqueros andaluces". Éste y sus causas se recogen en el siguiente árbol de problemas.



Fuente: Plan de Modernización del Sector Pesquero Andaluz. Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía. 1997

"Rediseño"

El establecimiento de las causas y efectos de los problemas debe venir especificado en el programa, consistiendo el trabajo del equipo 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, no es muy frecuente la existencia de programas perfectamente diseñados, donde las cadenas causales no presenten "saltos" ni deficiencias importantes.

El trabajo del equipo evaluador abarca, en este caso, el "rediseño" del programa, suponiendo su participación una gran contribución al proceso de evaluación (Wholey, 1979).

- B) En relación con la delimitación de la **población objetivo**, el equipo planificador debería haber incluido cual 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.

Definición de 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 estas 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.

Los aspectos a evaluar son los siguientes:

- ⇒ Comprobar si se ha realizado un "estudio de necesidades" y, en caso afirmativo, analizar su calidad. Los estudios de necesidades están orientados a examinar qué problemas y potencialidades afectan a la población destinataria del programa.
- ⇒ Cuantificación, en términos absolutos o relativos, de la población objetivo.
- ⇒ Verificar si se ha determinado, de la forma más exacta posible, las características que debe reunir la población para formar parte del programa y los criterios para su selección.
- ⇒ Evaluación de la cobertura prevista en el programa. Consiste en determinar hasta qué punto la definición de la población objetivo incluida en el programa es congruente con las necesidades que se han puesto de manifiesto y con las restricciones financieras y temporales establecidas. Se pueden presentar dificultades en la ejecución y desviación en los resultados:
 - una "infraestimación": proporción de la población que realmente debería participar en el programa pero que queda excluida,
 - una "sobrestimación": participantes de un programa que no estaban inicialmente previstos.

Estudio de necesidades

Cuantificación

Características

Cobertura prevista

Para analizar la cobertura prevista de un programa hay que:

- ⇒ determinar si existe sesgo en la delimitación de la población objetivo, esto es, si se prevé o no dar un tratamiento equilibrado a los distintos grupos que forman la población objetivo, y
- ⇒ efectuar un análisis sobre las posibles barreras para acceder al programa: conocimiento del mismo por parte de la población objetivo; accesibilidad física, y aceptación síquica o motivacional.

Estimación incorrecta

En el ejemplo siguiente nos encontramos con un problema de estimación incorrecta de la población objetivo:

En una intervención social diseñada para rehabilitar a delincuentes juveniles en un suburbio, se descubrió, después de terminar el programa, que no había delincuentes juveniles en la comunidad. Los planificadores creyeron que como la delincuencia juvenil era un problema general de la sociedad, podría encontrarse también en esta comunidad.

Fuente: Rossi, P. y Freeman, H., 1993.

Elementos del entorno

2. Análisis del contexto socioeconómico externo

Se denomina contexto socioeconómico externo, o contexto operativo, a todos los elementos del entorno (económicos, políticos, legales, institucionales, etc.) de la intervención y que afectan a la misma de forma directa e indirecta. Es decir, es la parte de la realidad que conforma las condiciones externas del programa, 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 para evaluar la calidad del análisis del contexto socioeconómico que debe incluir un programa son:

Pasos a seguir

- ⇒ Verificar la inclusión de estudios de contexto operativo en el programa, identificando las variables que los integran.
- ⇒ Analizar la definición de dichas variables. Deben ser instrumentales y 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.
- ⇒ Comprobar 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 servirá 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.

Contexto externo. Akademgorok

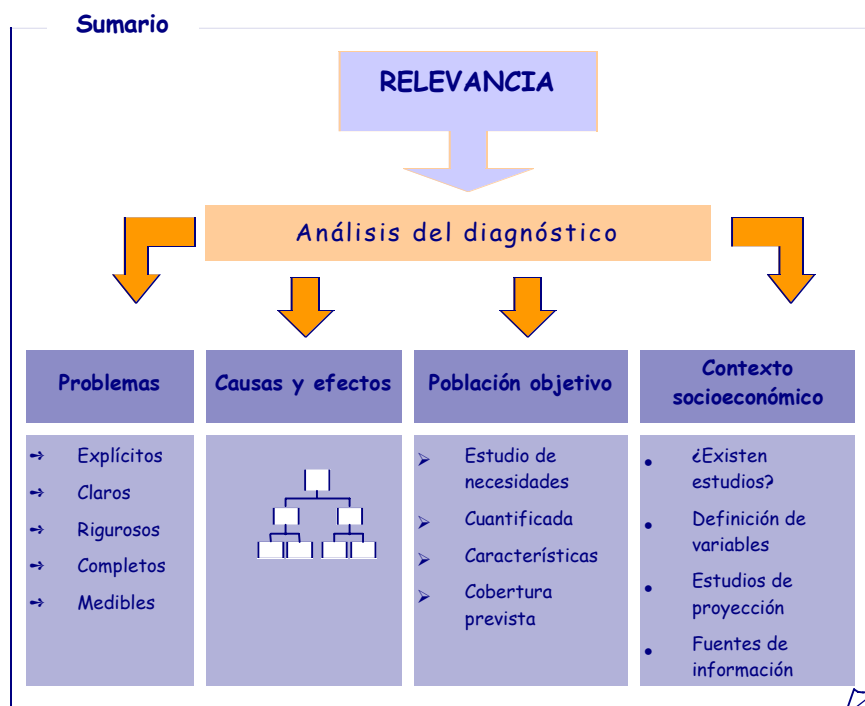
Este ejemplo ilustra la importancia de tener en cuenta en los procesos de planificación los factores del contexto externo y por tanto la necesidad de evaluar la calidad del análisis de dichos factores.

Akademgorok (cerca de Novosibirisk, principal centro industrial de Siberia) se planificó en 1975 como una Ciudad de la Ciencia, emplazamiento planificado y construido por el gobierno. El objetivo era "la generación de excelencia científica y actividades investigadoras sinérgicas" mediante la concentración de una masa crítica de organizaciones y científicos dedicados a la investigación dentro de un espacio urbano de alta calidad.

Sin embargo:

- Su ubicación se realizó en una zona deshabitada a 25 kilómetros de Novosibirisk; un bosque que en primavera se llenaba de sanguijuelas. Para eliminarlas se usaron insecticidas que acabaron con la mayoría de la flora y fauna, por lo que se tuvo que suspender el tratamiento.
- Una de las características clave del proyecto era la implantación de empresas industriales para establecer vínculos entre la investigación y su aplicación. Sin embargo, los responsables de las empresas decidieron que cada una dependiera de sus propios institutos y no estuvieran vinculadas a los de la Ciudad de la Ciencia.
- No se tuvo en cuenta que no había servicios de trenes para ir a la Ciudad de la Ciencia y sólo existía un servicio de autobuses (el tiempo medio de espera del autobús era de 30 minutos a temperatura media de 30° bajo cero).
- Por otro lado, se agudizó la crisis de los años 60-70 y no se pudieron resolver los problemas de vivienda que existían. Akademgorodok se convirtió en un suburbio. A esto se le unió la imposibilidad de movilidad de la mano de obra y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, lo que tuvo como consecuencia un excedente de trabajadores muy importante.

Fuente: Resumen adaptado de Manuel Castells y Peter Hall, (1994). "Canción triste de las Ciudades de la Ciencia, ¿innovación planificada? El Sueño Siberiano: Akademgorodok", en Castells, M. y Hall, P. (1994), *Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del S. XXI*. Alianza Editorial, pp. 71-93.



Pertinencia

La evaluación de la pertinencia consiste en el análisis de la calidad en la formulación de los objetivos del programa.

Evaluar consiste siempre en poner en relación algo con una tabla de valores cualquiera que sea ésta, negociada, impuesta, ética, económica, conservadora, etc. Si en un programa aparecen los objetivos que se persiguen de forma expresa, la evaluación de sus resultados e impactos se podrá hacer en función de dichos parámetros.

Por el contrario, si los objetivos son ambiguos o no están explícitamente detallados, habrá que realizarla en función de criterios de valoración que se establezcan *ad hoc*. La eficacia y eficiencia de la intervención se estiman en relación a la contribución del programa, a la consecución de los objetivos establecidos, o según el grado de satisfacción de esos criterios de valoración.

Por tanto, 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. Sin embargo, en algunas ocasiones "son más una expresión de buenos deseos que una formulación de objetivos, lo que no hace sino reflejar la ambigüedad de la situación" (Prior, 1993).

Existen algunas reglas prácticas³ útiles a la hora de realizar la evaluación de la calidad de los objetivos. Se trata de revisar:

Definición de objetivos

Reglas prácticas

Compromisos asumidos

- ⇒ 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. Los objetivos que se definen en términos de "impulsar", "fomentar", "promover", etc., son susceptibles de varias interpretaciones por lo que no indican con claridad su contenido. Igual ocurre con la expresión "mejorar", a pesar de que supone un incremento respecto a la situación inicial no contiene ningún parámetro de valoración para cualificar esa mejora. En contraste, "aumentar", "abastecer", "disminuir", etc. son acciones específicas orientadas a comportamientos mensurables.

Una sola meta o fin

- ⇒ Que se haya establecido un sola meta o fin. Los planes o documentos programáticos pueden tener múltiples objetivos pero deben responder a una única meta o fin último. Estos se establecen habitualmente de forma amplia y general. Son los objetivos los que traducen estos fines en términos operativos y concretos. Un objetivo que establezca dos o más fines requerirá diferentes estrategias de actuación, dificultando su determinación y su evaluación.

Objetivos claros y concretos

- ⇒ Que los objetivos sean claros y concretos. No debe quedar ninguna duda sobre su auténtico significado, por lo que, en algunos casos, se recomienda la alusión a una o más variables cuantificadas. Cuando los objetivos no están definidos de forma clara y concreta, sino que por el contrario se pueden interpretar de diversa forma, son los resultados más directos de las acciones a realizar los que deben ayudar a resolver la ambigüedad para dar mayor funcionalidad a la estrategia.

Un solo resultado o producto

- ⇒ Que se haya especificado un sólo resultado o producto para cada actuación concreta. No sólo debe estar claro el propósito o fin último buscado, sino que también deben indicarse los resultados inmediatos o productos a obtener, para poder valorar la actuación. Es aconsejable establecerlos separadamente, especialmente cuando afectan a diferentes niveles de planificación, ya que el logro de un objetivo puede verse condicionado, en parte o totalmente, por el logro de resultados de niveles inferiores o superiores.

Plazo de ejecución

- ⇒ Que se hayan previsto unas fechas de consecución de los objetivos. En cualquier planificación es conveniente especificar el tiempo esperado para el logro de los objetivos, sobre todo si lo demandan las actividades que se van a realizar.

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

- ⇒ ¿Podría alguien que lee el objetivo, con o sin conocimiento del programa, saber cuál es el fin o propósito del mismo?
- ⇒ ¿Qué resultados visibles o medibles estarán presentes como evidencia de que los objetivos se han conseguido?

Calidad en la definición de objetivos

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

- "mejorar el sistema educativo y de formación adaptándolo a las nuevas exigencias"
- "aumento del empleo estable y eficiente"
- "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 objetivos más concretos, cuáles serán los resultados del programa puesto que no aparecen cuantificados y la mayor parte de las definiciones son ambiguas y conducen a varias interpretaciones.

Sumario

Pertinencia

En la formulación de objetivos, estos deben:

- Reflejar compromisos asumidos por los poderes públicos
- Establecer una sola meta o fin
- Ser claros y concretos
- Especificar un solo resultado o producto
- Prever un periodo temporal para su consecución



¿Podría alguien que lee el objetivo saber cuál es el fin o propósito del programa?

¿Qué resultados medibles o visibles estarán presentes como evidencia de que los resultados se han obtenido?

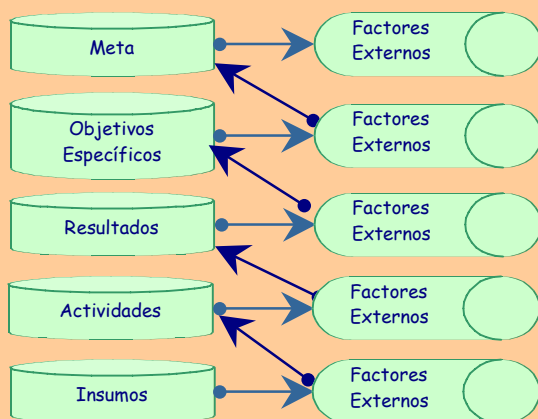
Coherencia Interna

A) 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, entendiendo por estrategia el conjunto de instrumentos y medios previstos en el programa para ejecutarlo en la práctica.

La lógica sería la siguiente: utilizando un cierto número de insumos (recursos financieros, humanos, técnicos, físicos y otros), se realizan unas actividades que permiten obtener determinados resultados. Estos resultados provocan cambios en las condiciones o variables afectadas y en el entorno socioeconómico del programa (objetivos y meta final).

La lógica de la planificación



- 3 Si los insumos están disponibles, las actividades se realizarán.
- 3 Si las actividades se realizan, entonces se producirán resultados.
- 3 Si se producen los resultados, entonces se lograrán los objetivos
- 3 A largo plazo, esto contribuirá al cumplimiento del fin último o meta

Si bien el grado de certeza de la primera hipótesis puede ser elevado, ya que los resultados están ampliamente bajo el control del equipo del programa, disminuye en los niveles superiores, debido a la influencia de los factores externos en las relaciones de causalidad mostradas

Fuente: Enfoque del Marco Lógico, 1993.

En ella se encuentran implícitas una serie de hipótesis que afectan fundamentalmente a dos ámbitos diferentes y que deben contrastarse durante la evaluación:

1. Hipótesis sobre las relaciones causales entre los distintos niveles de intervención. Parte de la tarea de diseñar un "modelo de repercusión" que establezca las relaciones esperadas entre un programa y sus metas. Consiste en especificar las variables causales en términos mensurables, permitiendo prever qué influencia van a tener ciertas acciones sobre las condiciones que el programa busca modificar.
2. Hipótesis sobre los factores del contexto externo que pueden afectar a los resultados del programa. Durante el período de ejecución es posible que el entorno en el que se desenvuelven las distintas intervenciones varíe sustancialmente y que comprometa su impacto final.

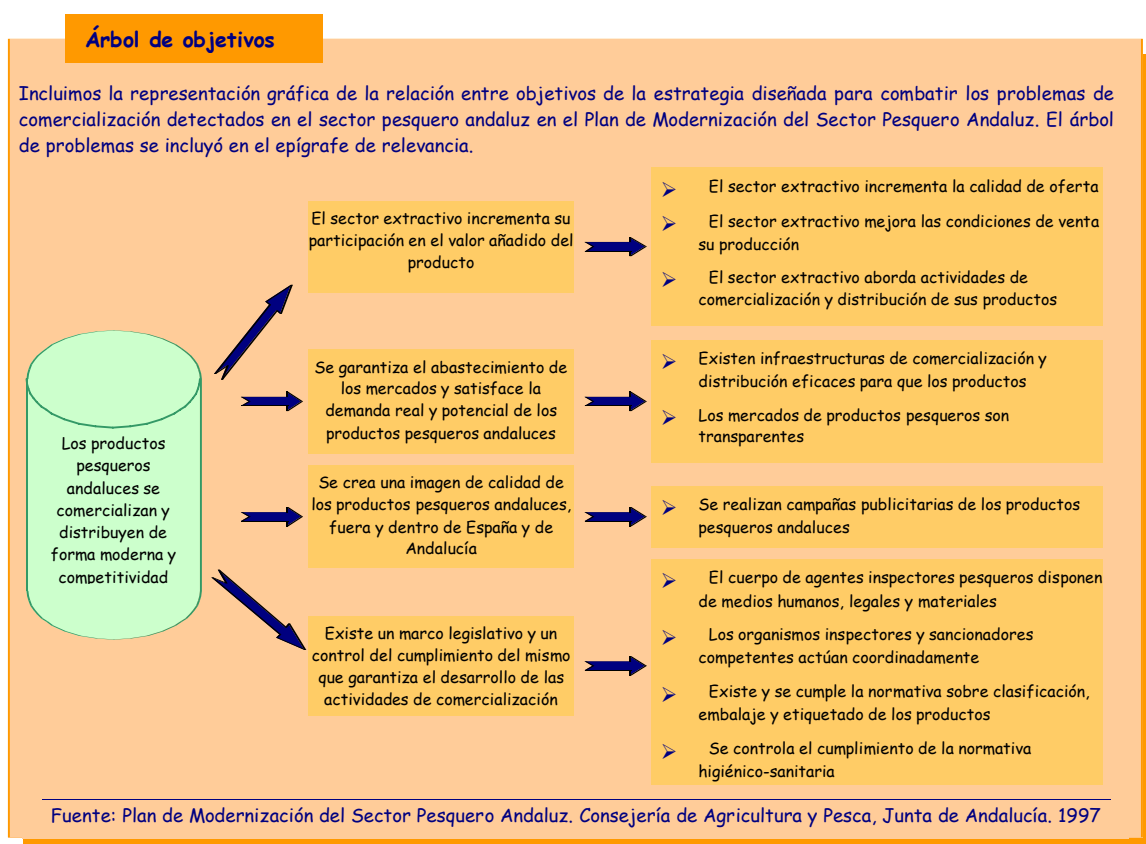
Hipótesis sobre las relaciones causales

Hipótesis sobre los factores del contexto externo

El establecimiento de estas hipótesis es fundamental. La ausencia de una estrategia funcional bien detallada limita las posibilidades de controlar y explicar el comportamiento del programa y la búsqueda de las causas de los efectos producidos.

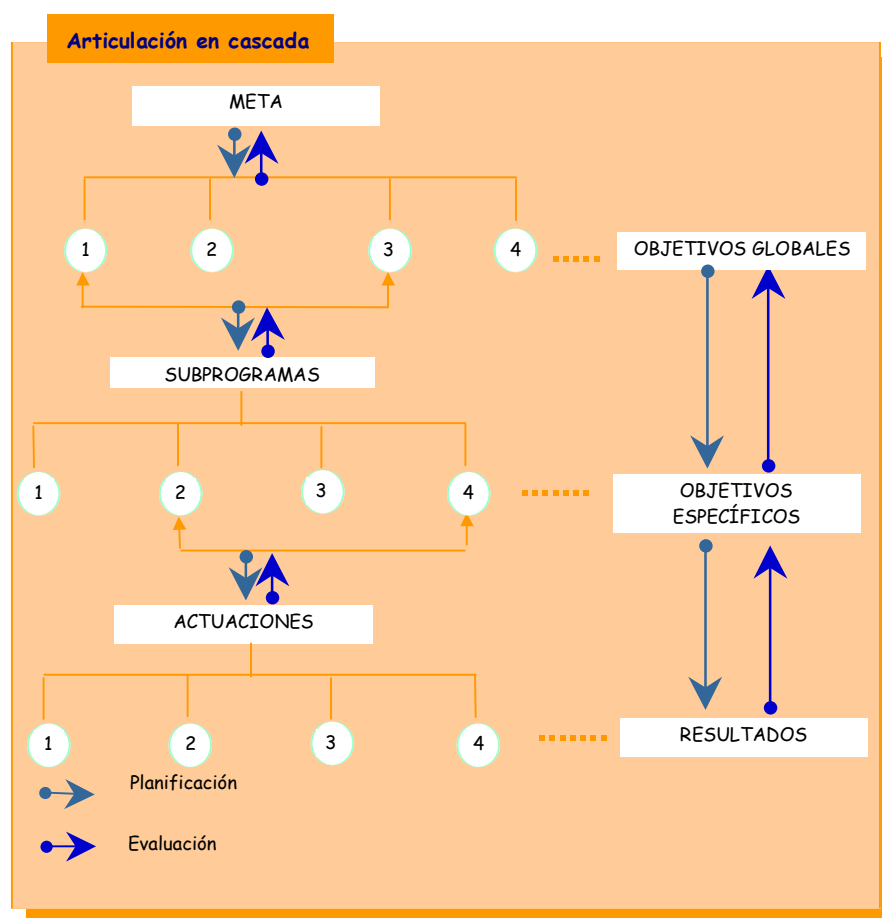
La representación gráfica de la clasificación o jerarquización en cascada de objetivos en forma de "árboles de objetivos"⁴ es un buen método para evaluar la articulación de la estrategia del programa. Durante la evaluación la lógica de "arriba a abajo", que guía la fase de elaboración del programa, se invierte, transformándose en una lógica de "abajo a arriba", remontando desde las acciones concretas hacia los objetivos y fines que se persiguen.

Árboles de objetivos



El papel del evaluador es asegurar, para todos y cada uno de los niveles de programación (actuaciones, resultados, objetivos y meta), que no existan conflictos entre objetivos, ni al mismo nivel ni a niveles superiores o inferiores. Esto exige a su vez la identificación de las estrategias de actuación propuestas y la valoración de la elección realizada sobre la base de un cierto número de criterios tales como la posibilidad de éxito, presupuesto disponible, tiempo necesario para que surtan los efectos, etc.

Papel del evaluador



En el gráfico se verifica la existencia de distintos niveles de objetivos:

- ⇒ el de los resultados, que se interpretarían como los efectos directos e inmediatos producidos por la ejecución de una actuación,
- ⇒ el de los objetivos específicos o intermedios, de naturaleza más indirecta,
- ⇒ el de los objetivos globales, y
- ⇒ el de la meta o fin.

La situación ideal es aquella donde se producen sinergias positivas y complementariedad en todos los niveles y entre todos ellos.

Esta articulación en cascada exige que en cada uno de los niveles se tenga presente:

- ⇒ Que los objetivos específicos de un nivel sirvan como marco de referencia de las intervenciones del nivel inmediatamente inferior, constituyendo, de hecho, el objetivo global de ese nivel inferior.
- ⇒ Inversamente, de abajo a arriba, los objetivos específicos de un nivel deberán constituir los resultados que se esperan alcanzar en los niveles

Niveles de objetivos

Articulación en cascada

superiores, y el objetivo global de un nivel será contribuir a alcanzar el objetivo específico del nivel superior.

La evaluación del logro de los objetivos es menos dificultosa cuando se establecen los objetivos siguiendo las recomendaciones anteriores, ya que se puede valorar fácilmente, e incluso cuantificar, cómo contribuye la repercusión de la ejecución de una tarea concreta a la consecución de su objetivo más inmediato.

La estructura lógica deberá ser piramidal de forma que al descender se vaya ensanchando la base. Puede instrumentarse más de una actuación para la consecución de un objetivo directo o resultado, dejando preestablecido cómo se espera que contribuya cada una de ellas a la consecución del fin o meta global del programa. Estaríamos ante el caso de estrategias alternativas que llevan al logro del mismo resultado.

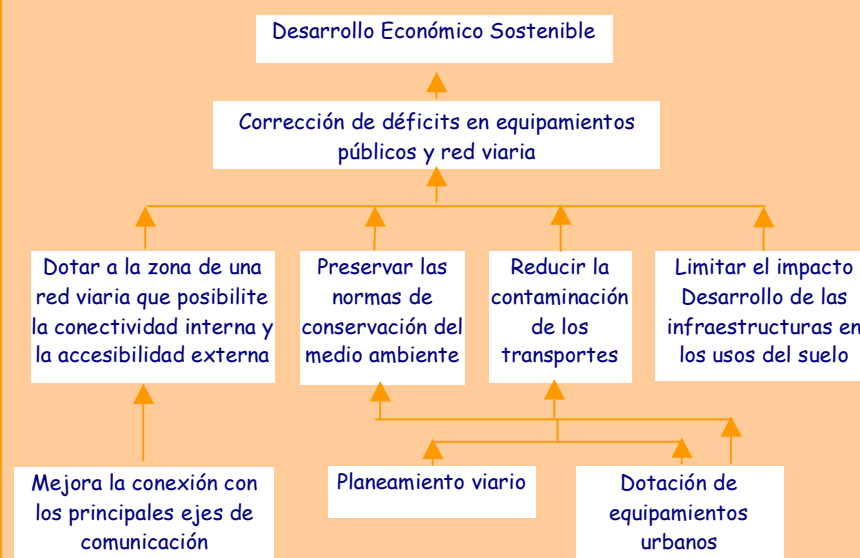
Estructura piramidal

Por el contrario, la clasificación lineal de objetivos, sin distinción entre diferentes 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 de programa, siendo muy difícil atribuir prioridades y asignar recursos, lo que complica su evaluación.

Clasificación lineal

Articulación en cascada

Tomemos como ejemplo el siguiente, donde se ponen de manifiesto los dos supuestos: un sólo objetivo directo por acción, una acción que corresponde a más de un objetivo directo.



El lado izquierdo del gráfico muestra perfectamente la relación causal entre objetivos. Vamos 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 nos permite reconstruir toda la cadena causal. Por contra, el lado derecho presenta una estructuración más deficiente, de forma que no se puede establecer claramente cuáles son los objetivos concretos que se persiguen con las actuaciones.

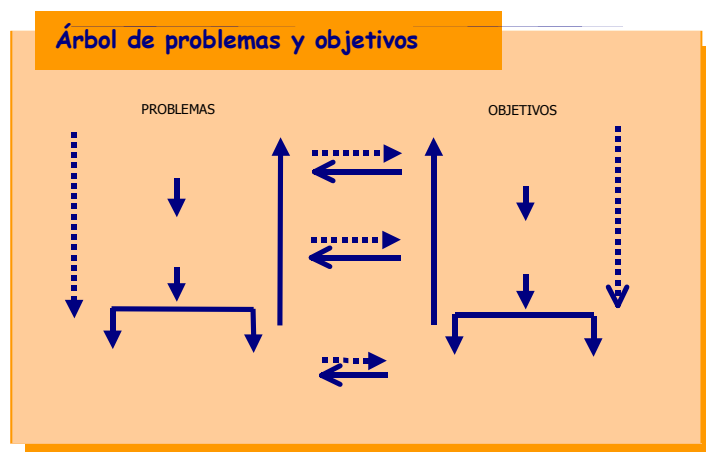
B) Correspondencia entre problemas y objetivos

Finalmente, la evaluación debe contemplar el análisis de la correspondencia entre los problemas y sus causas y los objetivos y sus efectos. La pregunta fundamental a la que debe dar respuesta esta relación causal es:

⇒ ¿responden los objetivos del programa a las necesidades y problemas de la población objetivo?

La congruencia debe darse a los distintos niveles de programación de forma que no existan "saltos" en la planificación y que cada objetivo tenga su reflejo en un problema o potencialidad no adecuadamente explotada. Esto aseguraría que los objetivos perseguidos con la intervención se derivan del diagnóstico realizado y que, por tanto, el programa está bien orientado.

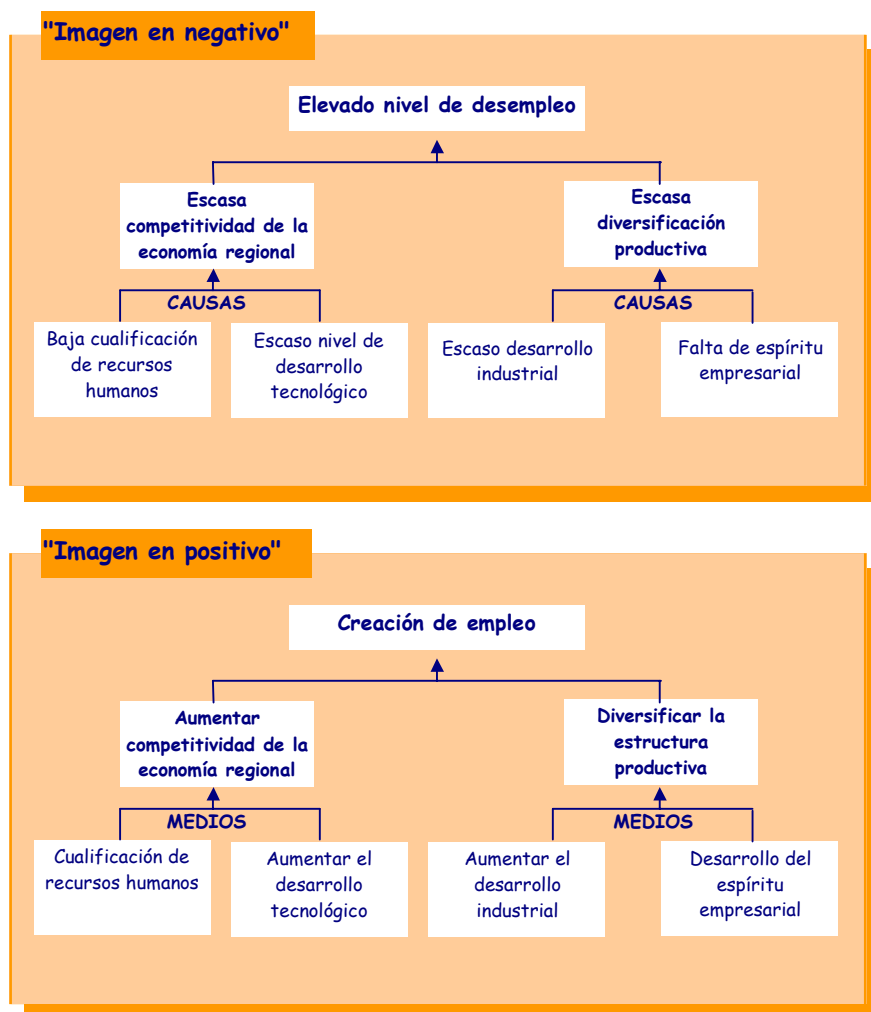
La situación ideal es aquella donde la comparación entre los árboles de problemas y objetivos es automática y presentan una simetría absoluta. Todos y cada uno de los objetivos reflejarían la imagen en positivo de los problemas identificados, lo que induciría a interpretar que se ha utilizado un enfoque integrado de planificación en la elaboración del programa.



Sin embargo, la evaluación de las cadenas de objetivos debe contemplar la posibilidad de una planificación flexible. Ello debería de ser así puesto que, durante el desarrollo del programa, pueden producirse variaciones motivadas por cambios en los factores o condiciones externas o por las modificaciones que la ejecución del programa va provocando. En todo caso, puede que se hayan alterado las características del diagnóstico realizado respecto a los problemas, potencialidades y población objetivo iniciales. 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.

En los siguientes gráficos representamos las imágenes en negativo y positivo para un programa cuyo objetivo principal es la creación de empleo. Su determinación se ha realizado siguiendo la metodología del Enfoque del

Marco Lógico. Se ha detectado como problema focal el elevado nivel de desempleo, provocado por la escasa competitividad de la economía regional y el bajo nivel de diversificación productiva. Para cada uno de estos problemas, que podríamos denominar de segundo nivel, se han apuntado sus causas. Esta imagen en negativo de la realidad de la región analizada se ha transformado en aquella situación ideal a la que se quiere llegar a través de la intervención pública formulada.



Observamos que entre el árbol de problemas y el de objetivos existe una perfecta simetría. Así, los problemas y sus causas se corresponden con los objetivos y sus medios.

Sumario

Coherencia Interna	
Clasificación y jerarquización de objetivos	Correspondencia entre problemas y objetivos
→ Clasificación en cascada → Estructura piramidal → Estrategias alternativas → Sinergias y complementariedad entre objetivos → Hipótesis sobre las relaciones causales y factores de contexto	➤ ¿Responden los objetivos del programa a las necesidades y problemas de la población objetivo a los distintos niveles de intervención?

Coherencia externa en el diseño

El análisis de coherencia externa permite valorar el grado de correspondencia que existe entre un programa y otras intervenciones que se están ejecutando en su mismo espacio temporal y físico-territorial. Este tipo de evaluación es importante por dos razones fundamentales:

- ⇒ la primera, porque no tiene sentido que programas que se aplican a un mismo territorio sean contradictorios, más aún cuando lo que se pretende es eliminar o, al menos reducir, los problemas existentes; y,
- ⇒ la segunda, porque es uno de los elementos importantes a la hora de analizar las sinergias entre diferentes programas que pueden reforzar o anular los impactos buscados.

Los programas a tener en cuenta en la evaluación de coherencia externa pueden estar formalizados en distinto grado y tener un desarrollo legislativo más o menos amplio, por lo que la evaluación de la coherencia externa implicaría:

- ⇒ La búsqueda de compatibilidad general y coordinación entre las distintas políticas e intervenciones: objetivos, instrumentos, etc.
- ⇒ La adecuación y respeto a una normativa de orden superior.

Este tipo de evaluaciones requiere el análisis de los objetivos e instrumentos de intervención de forma comparada entre los programas que convergen en un territorio o para una población determinada. Habría que contrastar el grado de complementariedad existente y los posibles efectos sinérgicos derivados de la aplicación conjunta de los mismos.

Así, en algunas ocasiones, las medidas que se articulan en un programa se plantean como instrumentos que contribuyen a la solución de aspectos

Objetivos e instrumentos

parciales de un problema o necesidad detectada. Buscar la complementariedad entre los programas implica tomar como supuesto de partida el hecho de que las actividades de varios programas tienen un mayor impacto que la suma de los impactos de esas mismas actividades consideradas separadamente, es decir, se debe buscar el valor añadido de un grupo de actuaciones.

Ahora bien, también puede darse el caso de que se produzca una disminución parcial de los impactos. En este supuesto, la evaluación de coherencia externa busca identificar las causas que originan dichos efectos.

La metodología más apropiada para la valoración de la coherencia externa se basa en el análisis de los problemas, objetivos y estrategias de los programas en sus distintos niveles de planificación. Tomando como base los pasos metodológicos expuestos en los epígrafes anteriores, consistiría en la revisión de las relaciones o vínculos de las cadenas causas-medios de los programas evaluados.

Metodología



Se trata, por tanto, de comparar los árboles de problemas y objetivos de los distintos planes con los que el programa pueda presentar complementariedad o incompatibilidad.

La **normativa legal** puede condicionar o potenciar el desarrollo de programas públicos. En todo caso, es necesario que la ejecución de las actuaciones tenga presente qué normativas o directrices vigentes hay que respetar y observar tanto en el diseño como en la ejecución del programa.

Normativa legal

Coherencia entre el FEDER y el FSE

Esta búsqueda de complementariedad se pone de manifiesto en la coordinación de programas financiados con Fondos Estructurales de la Política Regional Europea. Esto es así, por ejemplo, con el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y FSE (Fondo social europeo). Ambos son complementarios, ya que mientras que el primero tiene como finalidad principal "corregir los principales desequilibrios regionales mediante una participación en el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia", el FSE establece como finalidad prioritaria "la lucha contra el paro, el mejor funcionamiento del mercado laboral y el fomento de la solidaridad social y la igualdad de oportunidades para los colectivos especialmente desfavorecidos".

No son instrumentos asilados. Por el contrario, las intervenciones diseñadas en los programas deben reforzarse mutuamente para conseguir, con la explotación combinada de los recursos disponibles, alcanzar el objetivo último de "creación de empleo".

Fuente: Marco Comunitario de Apoyo 1994-99 para las regiones españolas objetivo 1. Comisión de las Comunidades Europeas

Respeto 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 1994-99 para las regiones españolas objetivo 1. Comisión de las Comunidades Europeas

Anexo: Aplicación al Programa Operativo de Andalucía

La aplicación de esta metodología de evaluación al P.O. de Andalucía 1994-99, en su versión original presentada en diciembre de 1994, permitió establecer una serie de conclusiones que se resumen a continuación:

⇒ Debilidades en lo relativo al diagnóstico provocadas, fundamentalmente, por su escasa estructuración interna. Los problemas aparecían de manera dispersa y, en algunos casos, o no se hacían explícitos o no se establecía una escala jerárquica entre ellos lo que provocaba vacíos importantes que impedían obtener una imagen suficientemente rigurosa de la problemática regional.

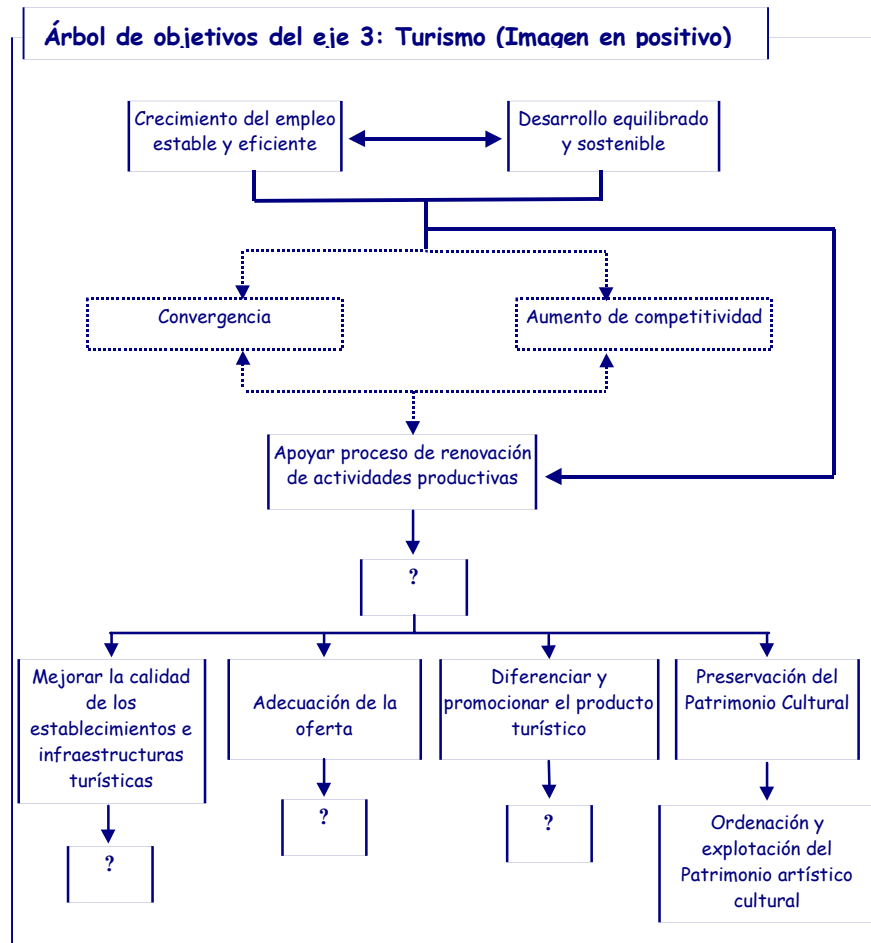
Se reconstruyeron los árboles de problemas correspondientes a los tres identificados en el diagnóstico como focales: recursos humanos, estructura productiva y aquellos de índole infraestructural. Sin embargo, persistieron dos carencias graves:

- Ausencia de estudios de necesidades concretos que justificaran las relaciones entre los problemas, sus causas y efectos.
- Heterogeneidad en el grado de desarrollo de los distintos elementos que integraban los niveles medios e inferiores de las cadenas de problemas.

Además, el análisis de la población objetivo pecaba de generalista, es decir, de falta de concreción. Si bien es cierto que el problema, por su extensión y complejidad, podía incitar al simplismo globalizador, en ningún caso era justificativo no profundizar con mayor rigor en la cuestión.

⇒ Problemas en la definición de objetivos derivados de la ambigüedad con la que se formularon algunos de ellos.

Adicionalmente, se demostró que la falta de una clasificación jerárquica no permitía establecer claramente cuáles eran los objetivos en cada nivel de planificación. Se detectaron, por tanto, importantes "saltos" en las cadenas de objetivos. Para ayudar a resolver esta carencia se reprodujeron los árboles de objetivos de cada uno de los ejes de desarrollo del P.O. y se identificaron los "vacíos" existentes con interrogantes y líneas discontinuas. Como ejemplo podemos representar el diagrama relativo al Eje 3: "Turismo".

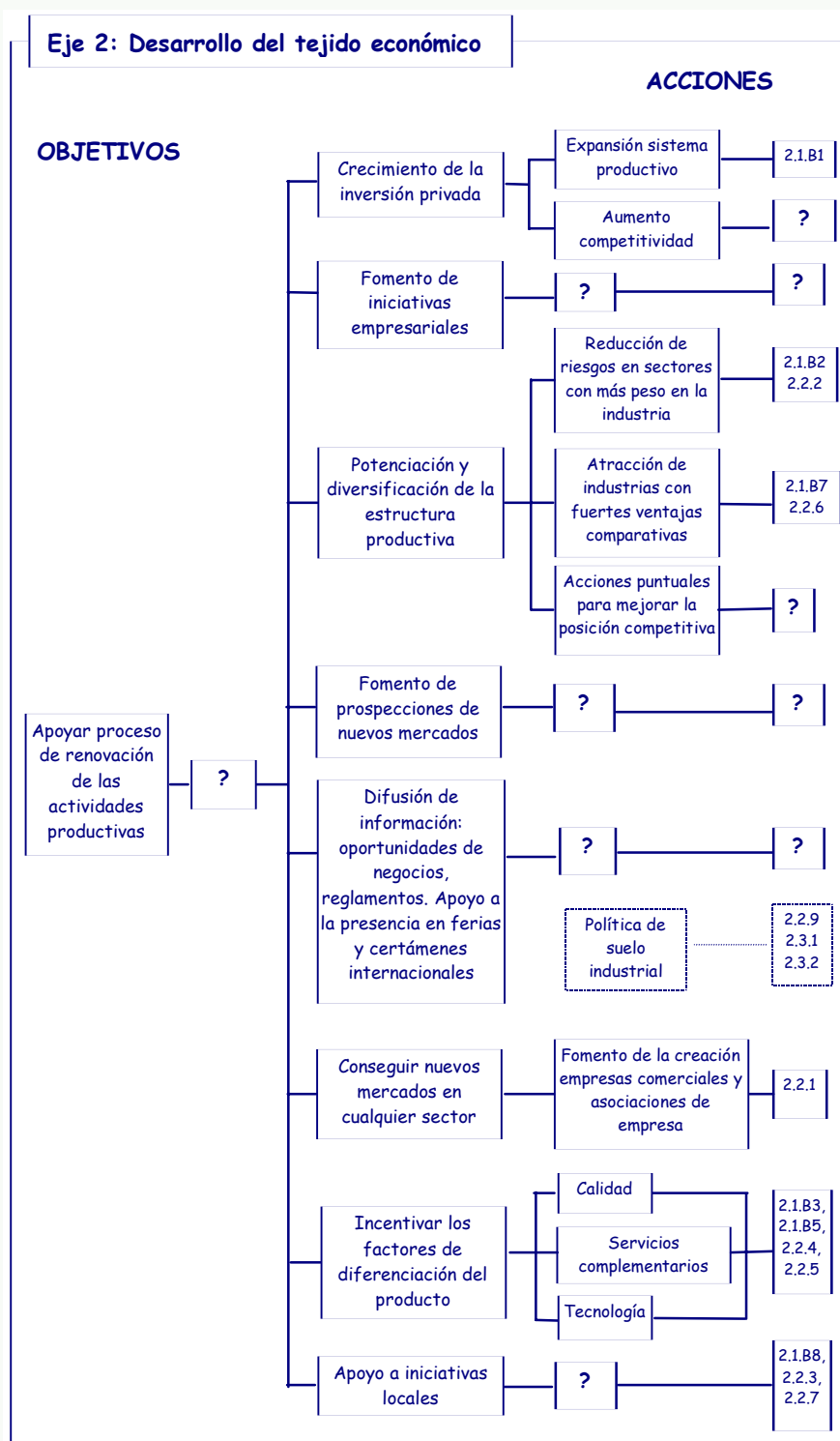


La dificultad de establecer las relaciones de causalidad entre problemas-objetivos se trató de resolver representando conjuntamente la "imagen en negativo" e "imagen en positivo" que en el Programa se identificaba haciendo corresponder, en los mismos niveles jerárquicos, problemas con objetivos. De esta forma, se facilitaba a los gestores la toma de las medidas oportunas para mejorar la calidad en la planificación.

⇒ La exposición de la estrategia también carecía de algunas características básicas que aseguran la coherencia interna de un Programa. Al igual que ocurría para los objetivos, se puso en evidencia una "ruptura" en el nivel de los ejes o subprogramas de actuación que hacía que la estrategia quedara incompleta y que no alcanzara un grado de articulación óptimo. Este problema ponía de manifiesto el diseño inadecuado de los instrumentos y medidas de intervención puesto que no existía una correspondencia unívoca entre acciones y objetivos perseguidos.

Con el estudio pormenorizado de cada subje de actuación y de sus acciones en ellos, se demostraba la ausencia de medidas para alcanzar determinados objetivos o la articulación de actuaciones que no tenían vinculación alguna con los distintos objetivos del Programa.

A continuación se reproduce el gráfico correspondiente al Eje 2.



De forma general se concluyó en el análisis de racionalidad y coherencia que el P.O.de Andalucía presentaba graves problemas de diseño.

Notas al pie:

1. Esta metodología es una adaptación de la propuesta por la Comisión de la Unión Europea para la evaluación de programas financiados con Fondos Estructurales: "Orientations methodologiques pour le suivi et les évaluations intermédiaires des CCA, DOCUP et interventions". Bruselas. Comisión Europea. 1995.
2. Comisión Europea: (1993) "Project cycle management. Integrated approach and logical frame work". Dirección General de Desarrollo, Unidad de Evaluación, Bruselas. Y "Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos con una orientación hacia objetivos". (Managua, 1993).
3. Se ha tomado como fuente: Shorrel, S. y Richardson, W. C. (1978). *Health Program Evaluation*. The C.V. Mosby Co., Saint Louis, citado en Rossi y Freeman (1993): *Evaluation a systematic approach*. Sage Publications.
4. Representaciones descriptivas de las relaciones medios-fines, en contraposición con los árboles de problemas que recogen las relaciones causa-efecto.

Capítulo 3

Evaluación del sistema de gestión

La incorporación del proceso evaluatorio en las funciones de planificación, gestión, ejecución y control permite afrontar con mayores garantías de éxito el gran reto de lograr la modernización de la Administración Pública basada en criterios de responsabilidad, minimización de costes y atención al usuario.

En Europa, los mayores esfuerzos se han centrado en el logro de la "disciplina presupuestaria" preconizada en el Tratado de Maastricht en aras de garantizar el objetivo de convergencia nominal. Esto ha traído consigo un gran desarrollo y aplicación de análisis económicos-financieros bajo los tradicionales criterios de las auditorías y controles de legalidad llevados a cabo dentro de la propia Administración o de forma externa.

Este aspecto, aunque importante, deja desierto el examen de otros elementos de cierta importancia que sí son contemplados por la evaluación de políticas y programas públicos y que trascienden de la esfera de lo puramente monetario para abarcar aspectos socioeconómicos, culturales, de gestión y organización.

La cuestión no es sólo la carencia de recursos. Por el contrario, lo más importante es el desconocimiento que se tiene respecto a la eficacia de las acciones que se financian y a la

eficiencia con la que se utilizan los recursos. Para que la política económica y social lleve al logro de la equidad y al desarrollo económico tiene que elevar su racionalidad, cambiar la forma en que se ejecuta y lograr mayor certeza respecto a sus resultados. Ello sólo puede lograrse evaluando lo que se va a hacer, lo que se está haciendo y estableciendo mecanismos permanentes de seguimiento y análisis para posteriormente conocer lo que se ha hecho realmente y cuáles han sido sus repercusiones. Y esto no sólo en coyunturas caracterizadas por crisis económicas y control del gasto público, sino también en situaciones de auge económico, en las que surgen nuevas necesidades que requieren mayores recursos financieros.

Se demanda una mejora en la gestión de estos recursos, y ello por varias razones:

- ⇒ Su escasez y la presión desde diversas esferas políticas y sociales por mejorar la gestión financiera y su sistema de distribución y asignación de recursos.
- ⇒ Exigencias de mayor responsabilidad y transparencia en los procesos de gestión del gasto público.
- ⇒ El auge del concepto, desarrollado en la Administración Británica, de "value for money" o "valor a cambio del gasto", lo que conlleva un

cambio en la consideración de los destinatarios como "clientes" de los productos y servicios públicos. Esto exige un aumento de flexibilidad y capacidad de adaptación de la Administración a las demandas de los ciudadanos.

Un buen instrumento sobre el que basar este proceso de asignación de recursos es la evaluación, al mismo tiempo que la gestión de los programas debe ser la dimensión fundamental a tener en cuenta durante su aplicación.

Hablamos de dos tipos de gestión:

- ⇒ Gestión Pública, entendida como los mecanismos de decisión para la asignación y distribución de recursos públicos y la coordinación y estímulo de los gestores para lograr objetivos colectivos (Albi et alia, 1997).
- ⇒ Gestión de programas: procesos, criterios y mecanismos puestos en marcha por los administradores y responsables para la ejecución de programas.

Este último aspecto es fundamental puesto que condiciona la repercusión final de los programas en relación con los objetivos e impactos perseguidos. Así es, la utilidad de un programa está en función de varios elementos, entre ellos, como se ha visto en el capítulo precedente, de su diseño. Sin embargo, ningún programa, por muy buenos que sean su diagnóstico y estrategias de actuación, puede lograr los efectos

esperados, con un nivel de eficacia y eficiencia óptimo, si para su desarrollo no cuenta con:

- ⇒ un sistema de gestión adecuado, y
- ⇒ con un correcto sistema de seguimiento,

Gestión y seguimiento son, como veremos, dos elementos relacionados que nos permiten conocer:

- ⇒ quién hace qué y cómo;
- ⇒ qué procedimientos se han institucionalizado para la puesta en marcha de las actuaciones,
- ⇒ si el programa se está ejecutando de acuerdo con su diseño;
- ⇒ verificar los progresos en la ejecución del programa, etc.

En este capítulo nos ocuparemos de la evaluación del sistema de gestión de programas como vía para mejorar su aplicación y por tanto, su eficacia y eficiencia. El segundo de estos elementos, el sistema de seguimiento y su evaluación (en algunos manuales, monitoreo) es objeto del siguiente capítulo.

De este modo, nos centraremos en aquellos procedimientos relacionados con la ejecución de las actuaciones que se instrumentan a través de los programas públicos. Esto supone el estudio de los mecanismos de coordinación para la puesta en marcha de un programa y para el logro eficaz y eficiente de sus objetivos.

Evaluación del sistema de gestión

La evaluación de la gestión de un programa se articula en torno a los siguientes aspectos:

Elementos a evaluar

- ⇒ Racionalidad de los objetivos de gestión propuestos a la luz de los medios disponibles para su funcionamiento.
- ⇒ División de tareas y competencias establecidas entre las distintas Administraciones y organismos responsables de la gestión y ejecución de las actuaciones del programa, e incluso dentro de los propios órganos ejecutores.
- ⇒ Mecanismos de coordinación entre organismos gestores y ejecutores.
- ⇒ Suficiencia de los medios humanos, materiales y económicos empleados a fin de garantizar una correcta y eficaz gestión del programa.

Capacidad para gestionar y ejecutar programas

Así mismo, existen otras variables relacionadas con la capacidad de los organismos implicados para gestionar un programa, que pueden condicionar sus efectos y que también han de ser evaluados:

- ⇒ Grado de implicación de los gestores en la puesta en marcha del programa.
- ⇒ El nivel de formación de los cuadros técnicos.

La evaluación del grado de adecuación del sistema de gestión requiere, por tanto, la consideración de los siguientes elementos:



El éxito de una buena gestión de programas depende de la capacidad para definir la estrategia de acción y de que tenga las adecuadas y precisas estructuras para dirigir las complejas actividades internas. Por otra parte, la estructura de una organización debe estar en consonancia con los recursos humanos, cultura organizativa y proceso de dirección adecuada.

Es necesario tener en cuenta que el análisis del sistema de gestión puede abarcar un ámbito más amplio que el del programa en sí, al incorporar elementos, en la mayoría de los casos, comunes a la gestión y ejecución de otros proyectos o actuaciones que desarrollan los órganos ejecutores y gestores simultáneamente. Supondría, por consiguiente, el estudio de una organización administrativa y de sus criterios y procedimientos de funcionamiento interno. Su evaluación puede arrojar conclusiones que impulsen cambios significativos en la estructura de las organizaciones, cambios que impliquen un proceso de transformación y adaptación a las nuevas demandas de gestión y que incluso pueden superar el horizonte temporal y funcional del programa.

Ámbito más amplio que el del programa

Origen. Cambio en los sistemas tradicionales de gestión

La aplicación de los llamados enfoques integrales de gestión, que incorporan los elementos anteriores tuvo su origen en el desarrollo de la contabilidad pública y de los sistemas de presupuestación por programas.

- ⇒ Se puede señalar la década de los 70 como referencia, a nivel internacional, del cambio en los procedimientos y normas de **contabilidad pública**. Supusieron un avance respecto a su función tradicional. Así, además de reflejar la ejecución presupuestaria, como se establece en el Manual de Contabilidad del Gobierno de la Organización de las Naciones Unidas¹, se incorpora como objetivo: ofrecer información de interés:

Cambios en la contabilidad pública

- ⇒ para los ciudadanos,
- ⇒ útil para la planificación y dirección de la gestión pública,
- ⇒ para quienes tienen que tomar decisiones, y
- ⇒ para que al mismo tiempo se puedan realizar análisis económicos de la realidad sometida a control.

- ⇒ Respecto a la **presupuestación por programas**², su auge vino determinado por la necesidad de contar con instrumentos que permitieran mejorar los procesos de asignación del gasto público y aumentar la eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas. Esta modalidad de diseño del presupuesto se compone de fases secuenciales:

Presupuestación por programas

- ⇒ planificación,
- ⇒ presupuestación,
- ⇒ ejecución
- ⇒ control y evaluación,

Son fases interdependientes y mutuamente condicionantes, de forma que configuran un sistema de retroalimentación donde los sistemas de información juegan un papel clave.

En sintonía con las medidas anteriores, también se ha ido tomando conciencia en la Administración de la necesidad de orientar la gestión de recursos a la administración por objetivos y a la responsabilización de los resultados, en

Administración por objetivos y responsabilización de los resultados

detrimento del modo, casi exclusivo, de "control". Los fines perseguidos con estos sistemas son varios:

- ⇒ Institucionalizar el establecimiento de objetivos medibles.
- ⇒ Introducir 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, etc.

En resumen,

- ⇒ se persigue el perfeccionamiento de los procesos de toma de decisión para mejorar los resultados de los programas públicos y proporcionar un servicio más eficaz, eficiente y de mayor calidad.

Para ello en todos los países se han ido adaptando la organización y sistemas de presupuestación a este nuevo enfoque integral de gestión pública y se han combinado sistemas de verificación de resultados con métodos de evaluación de políticas públicas.

Gestión pública frente a gestión privada

No nos resultan ajenos los comentarios sobre el despilfarro y la ineficiencia del sector público en la ejecución y asignación del gasto frente al sector privado. Sin embargo, varias razones cuestionan la dificultad, e incluso conveniencia, de adoptar de forma mimética las técnicas gerenciales del sector privado en el sector público:

- ⇒ Las organizaciones públicas producen bienes y servicios públicos que responden a objetivos complejos. Por tanto, la medición de su logro no se puede basar en un criterio simple como la "maximización del beneficio", objetivo prioritario de las empresas privadas. Además, el sector público enuncia principios generales de actuación, no definiendo normalmente los objetivos con claridad operativa.

Por otra parte, el sector público no suele perseguir un único objetivo identificable; por el contrario, busca de forma simultánea un conjunto de fines que en algunos casos se complementan pero que en otros requiere la puesta en marcha de actuaciones, en cierta medida contradictorias.

- ⇒ La búsqueda de la eficiencia no sólo es de carácter económico, sino que también ha de considerarse la eficiencia social o contribución a la maximización del bienestar social. Por tanto, entran en juego un conjunto de beneficios de carácter social de difícil cuantificación, así como las externalidades, positivas o negativas (beneficios indirectos y efectos de difusión) cuya suma es la que hay que comparar con los costes de la producción o prestación de los bienes y servicios públicos.

Objetivos

Eficiencia social

Adicionalmente, al no proceder sus ingresos del mercado sino de los presupuestos públicos, resulta difícil encontrar parámetros de referencia para evaluar la eficiencia de su actuación.

- ⇒ Existen dificultades para identificar a los responsables directos de la gestión. Las responsabilidades asignadas a distintos niveles no siempre están claramente especificadas. Por el contrario, la distribución de responsabilidades suele estar diluida y además el sistema de incentivos no fomenta el compromiso de los gestores.

Son estos motivos los que justifican buscar técnicas y criterios en la evaluación de políticas públicas que permitan medir y valorar la eficacia y eficiencia del sector público.

Distribución de responsabilidades

Enfoques metodológicos para la evaluación del sistema de gestión

Existen diversos enfoques desde los cuales nos podríamos aproximar a la metodología de evaluación de la gestión. Estas aproximaciones se pueden establecer en un "continuo" que iría desde los controles de carácter financiero, de regularidad legal y contable hasta aquellos que tratan de evaluar económicamente la gestión pública atendiendo a los aspectos de:

- ⇒ eficacia, eficiencia y economía, "las tres E", y
- ⇒ diagnóstico, diseño y desarrollo, "las tres D".

"Las tres E" y "Las tres D"	
LAS TRES E	LAS TRES D
• Economía: utilización de los recursos con criterios de utilidad y asignación adecuada.	• Diagnóstico: estudio de la realidad sobre la que se pretende intervenir para planificar la actuación.
• Eficacia: 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 como 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.

De las principales aportaciones de los enfoques que abordan el análisis de gestión desde la perspectiva económica señalamos los siguientes:

⇒ Control de Gestión

La técnica del control de gestión procede del ámbito empresarial y tiene como fundamento 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"³.

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, según Salvador Centelles (Centelles, 1994), evaluar el desempeño general de la actividad administrativa:

- ⇒ a largo plazo, relacionado con la planificación estratégica, y
- ⇒ a corto plazo, relacionado con la planificación operativa de carácter diario, a todos los niveles: medios (recursos y procesos) y fines.

Este tipo de control está íntimamente vinculado a la finalidad de alcanzar las dimensiones de eficiencia y eficacia de las actuaciones públicas.

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

1. Nivel de ambigüedad en la definición de objetivos de una organización.
2. Posibilidad real de medir los resultados de la actividad de la organización.
3. Grado de estandarización de la actividad sometida a control.
4. Posibilidad de conocer los efectos de la intervención.

⇒ Auditoría de rendimiento o "performance"

Según la "Canadian Comprehensive Auditing Foundation"⁴, 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 según el cual la Administración Pública debe dirigirse de forma que puedan utilizarse los fondos públicos de la mejor manera posible, es decir, que se pueda obtener el mayor contravalor tanto en cantidad como en calidad, y
- ⇒ 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 deben rendir cuentas de esa gestión.

Elementos del control de gestión

Objeto de Estudio	
• Fase del proceso de producción	• Análisis de resultados, realizaciones y actuaciones
• Comprensión de la finalidad de la acción	• Especificación <i>a priori</i> de manera explícita
• Comprensión de la organización pública	• Racionalidad <i>a priori</i>
Paradigmas	
⇒ Racionalidad del enfoque	⇒ Racionalidad económica
⇒ Comprensión de la realidad organizacional	⇒ Concepción mecanicista de la realidad
⇒ Percepción del papel de los actores	⇒ Actores de la gestión de la organización
⇒ Interés del análisis	⇒ Retroacción (efecto a corto plazo)
Métodos	
⇒ Periodicidad del análisis	⇒ Investigación sistemática
⇒ Modo de comprensión de las variables	⇒ Observación de un estado en un momento dado
⇒ Consideración del proceso de realización	⇒ Enfoque comparativo
⇒ Posición del observador experto	⇒ En la organización
Información	
⇒ Fuentes de información	⇒ Internas
⇒ Naturaleza de la información	⇒ Cuantitativa
⇒ Modo de usar la información	⇒ "Tablero de mandos"

Fuente: Tomado de: Gibert, Andrault, 1984, pág. 130

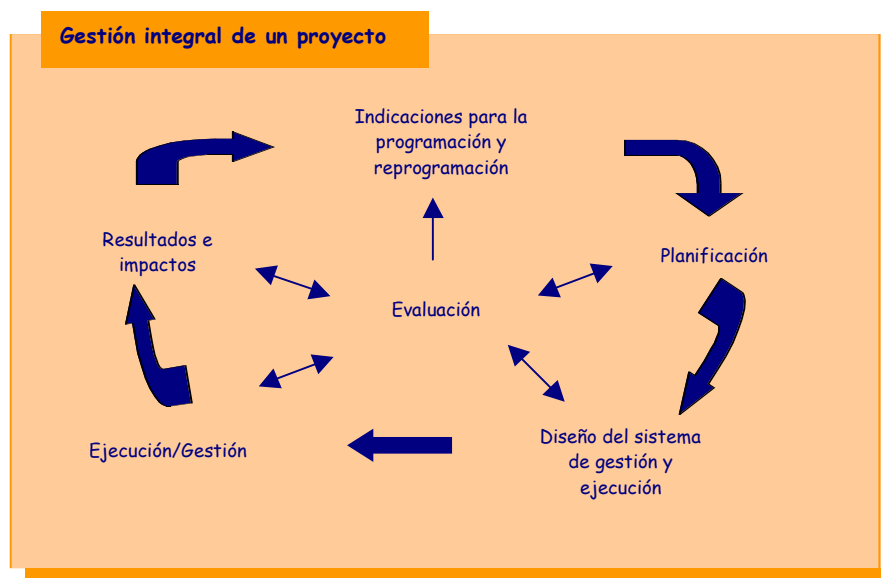
⇒ Enfoque integral de gestión del ciclo de vida de un proyecto

El ciclo integral de la vida de un proyecto tendría las siguientes fases⁵:

- ⇒ programación de las actuaciones,
- ⇒ diseño de los mecanismos de ejecución y gestión,
- ⇒ ejecución y gestión del programa, y
- ⇒ evaluación.

Según este enfoque, se deben examinar todos los aspectos de gestión relacionados con cada una de estas fases, fundamentalmente:

- ⇒ la división de tareas y competencias,
- ⇒ la coordinación establecida entre los distintos organismos responsables de los programas, y
- ⇒ la suficiencia de medios económicos y humanos para una gestión correcta y eficaz.



Esta última aproximación es la que proponemos para la evaluación de la gestión de un programa. Se trata de evaluar los mecanismos y procedimientos establecidos por un organismo para la ejecución del programa que se está evaluando.

Sumario

- ☒ La eficacia y eficiencia de un programa depende de:
 - ⇒ Diseño del programa → ¿Quién hace qué?
 - ⇒ Sistema de gestión → ¿Cómo se hace?

- ☒ Cambios en los sistemas tradicionales de gestión
 - ⇒ Cambios en los procedimientos y normas de contabilidad pública
 - ⇒ Auge de la presupuestación por programas

- ☒ Administración por objetivos y responsabilización de los resultados
 - Establecer objetivos
 - Medir resultados
 - Autonomía de gestión
 - Rendición de cuentas
 - Procedimientos para asignar recursos

- ☒ Dificultades para medir la eficiencia
 - Objetivos complejos y ambiguos
 - Eficiencia económica y "social"
 - Identificar a los responsables de la gestión

- ☒ Enfoques de evaluación
 - Control de gestión
 - Auditoría de rendimiento
 - Enfoque integral de gestión

Metodología de evaluación del sistema de gestión de un programa

Para la evaluación del sistema de gestión se recomienda analizar de forma separada los aspectos que condicionan la ejecución de un programa:

- ⇒ Racionalidad de los objetivos y estrategia de gestión diseñados.
- ⇒ La organización interna de la división de tareas y responsabilidades, haciendo especial énfasis en los recursos humanos y materiales.
- ⇒ El sistema administrativo para la difusión y promoción de las actuaciones de los programas y la recepción, tramitación y análisis de los expedientes.
- ⇒ Mecanismos y procedimientos para la recogida de información sobre los progresos y atrasos en la realizaciones de las acciones ejecutadas.

Elementos a evaluar

I. Racionalidad de los objetivos y estrategias de gestión diseñados

Los sistemas de gestión no son neutrales y el resultado final del programa dependerá de forma decisiva de cómo esté diseñado este proceso, de cuáles sean sus objetivos y de cómo se lleve a la práctica.

La evaluación debe 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?

Una buena organización necesita establecer objetivos y una planificación ordenada. Como dijo Urwick (en Koontz y Wihrich, 1994) "la falta de diseño en la organización es ilógica, cruel, un desperdicio e ineficiente". Es ilógica porque lo que se requiere primero es un buen diseño o planificación. Es cruel porque "quienes más sufren por la falta de diseño en la organización son aquellas personas que trabajan en la misma". Es un desperdicio porque "a menos que los trabajadores se ordenen con claridad a lo largo de líneas de especialización funcional, es imposible capacitar a nuevos trabajadores para que ocupen puestos cuando sus titulares sean ascendidos, renuncien, etc."

Es importante, por otro lado, tener en cuenta que la viabilidad del seguimiento y evaluación del sistema de gestión dependerá de cómo se superen los obstáculos que dificultan el diseño de criterios adecuados para su valoración y las condiciones organizativas del sector público.

Entre estas variables se encuentran los factores de:

- ⇒ incertidumbre de las relaciones de causa-efecto y aparición de resultados no previstos,

Viabilidad del seguimiento y evaluación del sistema de gestión

- ⇒ interdependencia entre las organizaciones, unidades administrativas y políticas y los "clientes",
- ⇒ diversidad e inestabilidad de intereses y objetivos, que limitan el alcance de los resultados en términos de eficacia y eficiencia,
- ⇒ la incapacidad de predecir y controlar los factores externos que afectan a los resultados finales o impactos de los programas, lo que condiciona la eficacia y eficiencia de la gestión de un programa.

II. División de tareas y responsabilidades

Uno de los elementos que específicamente incide y determina el sistema de gestión de un organismo es la división de tareas y responsabilidades entre actores ejecutores y gestores. Su evaluación debe revisar la asignación, entre los diferentes órganos administrativos, de las funciones relativas a las tareas de ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y la coordinación entre estos centros. Su importancia radica en que es un instrumento de ayuda para la resolución de los problemas de transparencia e información que sufren las instituciones públicas.

Se trata de responder a los siguientes interrogantes:

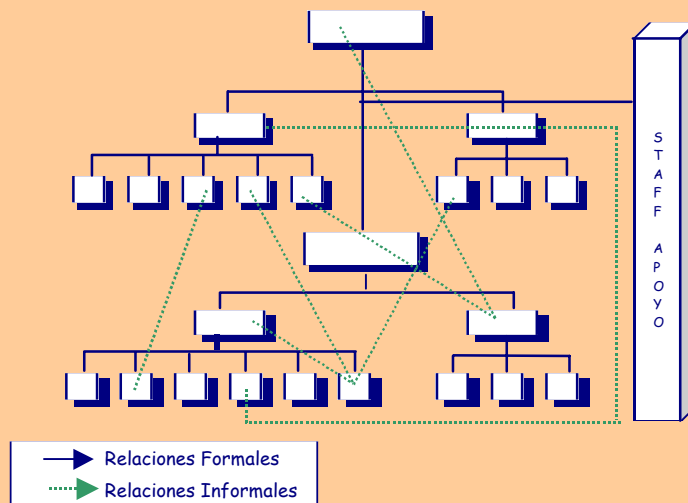
- ⇒ ¿Están las funciones de los distintos "departamentos/personas" claramente diferenciadas y especificadas?
- ⇒ ¿Existen solapamientos, repeticiones, ambigüedad en la delimitación de funciones?
- ⇒ ¿Conocen los técnicos de los distintos departamentos, y en los distintos niveles jerárquicos, su función en el proceso global?

Para realizar este tipo de análisis es conveniente utilizar:

- ⇒ Como apoyo gráfico, los *organigramas funcionales* de los centros evaluados, esto es de los implicados en la gestión, ejecución y seguimiento del programa.
- ⇒ Los estatutos u otras normas que rigen las funciones y sistemas de coordinación de los centros.

Como ejemplo, a continuación se reproduce un diseño organizativo que se corresponde con un modelo "departamental" donde se representan los flujos de información formales e informales (reglas no escritas de comportamiento organizacional) entre los distintos departamentos:

Flujos de información



La estructura funcional representada está compuesta por tres unidades especializadas, cada una con un único Director a la cabeza. El poder está centralizado, con cadenas únicas de mando que informan a sus directores funcionales, quienes a su vez informan al Director General.

Los conflictos de intereses es la consecuencia inevitable de la necesidad de que haya diferentes actividades especializadas, cuya integración, dentro de la organización, hace falta coordinar.

La coordinación se logra desarrollando sistemas que integren distintas actividades de la organización (planificación, programación y presupuestación) y ajustando la estructura y los procesos de dirección para alcanzar los objetivos estratégicos. Por tanto, deberían emplearse comités u otros instrumentos integradores para intercambiar información y coordinar las actividades, si se pretende que se tomen decisiones a niveles más bajos de la organización, ya que las decisiones, en este tipo de organización, tienden a fluir hacia lo alto, desde el nivel en el que existe la información necesaria para tomar la decisión.

Es característico de las organizaciones con este tipo de estructura de departamento que tengan "staffs" de apoyo que sean un reflejo de la estructura funcional existente en los departamentos: controlan, coordinan y apoyan a las actividades de éstos.

Toda estructura organizacional se puede representar de forma gráfica, puesto que un diagrama simplemente señala las relaciones entre los departamentos a lo largo de las líneas principales de autoridad.

El simple hecho de representar la organización en una gráfica puede mostrar las incongruencias y complejidades existentes, lo que facilita su corrección. Pero los organigramas deben presentar, además de las relaciones de autoridad formales, el circuito de relaciones informales.

La organización informal tiende a existir cuando los miembros de la organización formal se conocen lo suficiente como para intercambiarse información. Proporciona cierta cohesión a la organización formal infundiéndole a los miembros la sensación de pertenecer a ella, de posición,

Procedimientos y formas organizativas flexibles

de respeto y de satisfacción.

La evaluación de este elemento cobra mayor importancia cuando existen múltiples organizaciones que participan en la ejecución directa de un programa. Se debe identificar cuál es el papel de cada una de ellas en todo el proceso y cómo se articulan las relaciones, formales e informales, y los flujos de comunicación e información entre ellas. Es necesario que se desarrollen procedimientos y formas organizativas flexibles para generar una información de calidad que permita evaluar el grado de consecución de los objetivos y coordinar la toma de decisiones de los gestores.

Para revisar este aspecto, hay que analizar cómo se articulan en los organigramas o estructuras funcionales de las entidades los siguientes elementos:

Definición de tareas

⇒ Definición de tareas. 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.

Reparto de tareas

⇒ Reparto de tareas. Analizar cuál es el reparto de tareas y competencias en cuanto a las responsabilidades, a distintas escalas organizativas.

Coordinación

⇒ Revisión de los mecanismos, formales e informales, para la coordinación y la comunicación, vertical y horizontal, entre los distintos centros ejecutores y/o gestores de los programas.

Por tanto, implica la evaluación de:

Dotación de recursos humanos

⇒ **Los recursos humanos.** El principal elemento que determina la capacidad para llevar a cabo las tareas de gestión de un programa es la dotación, en cantidad y "calidad", de los recursos humanos para el desempeño de tales tareas. 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 evaluación debe pronunciarse sobre factores relacionados con:

Motivación, cualificación y asignación de responsabilidades

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

Si el personal disponible no se ajusta a la estructura ideal, y no puede despedirse, una de las posibilidades es modificar la estructura para que se adapte a las habilidades, actitudes o limitaciones individuales con el fin de maximizar el logro de las metas a cumplir y las actividades a realizar.

- ⇒ **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.

- ⇒ **Voluntad política.** La existencia de una clara voluntad política para la implantación de un sistema de gestión adecuado es un factor de éxito para asegurar que los cambios que se vayan a introducir en las organizaciones tengan la incidencia buscada, evitando así que se utilice este proceso con efectos "publicitarios o propagandísticos".

- ⇒ **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 entiendan 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.

Voluntad política e interés por implantar un sistema de gestión, y seguimiento adecuado

III. Promoción y difusión de un programa

Los mecanismos de promoción y difusión de un programa de intervención pública, aspectos inherentes a su gestión, tienen incidencia directa sobre el grado de éxito en la ejecución del mismo y, por tanto, en el logro de sus objetivos. La eficacia y eficiencia de las medidas a llevar a cabo se eleva gracias a los efectos producidos por la publicidad de la actuación instrumentada 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 de un programa.

Publicidad del programa y sus actuaciones

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

- ⇒ Un primer nivel debería estar orientado a la publicidad global del programa.
- ⇒ En un segundo nivel, se encontrarían las acciones específicas de promoción y difusión de cada una de las actuaciones. Esto es, el **plan de comunicación** que básicamente debe recoger los aspectos relacionados con las exigencias de elegibilidad, temporalidad, etc. para acogerse a las actuaciones previstas en el programa.

Ejemplo

Existe, según normativa comunitaria nacional, regional y local, la obligación de dar publicidad a determinadas actuaciones en los Boletines Oficiales de dichos ámbitos, así como otras exigencias relativas a la necesidad de compatibilizar el régimen de ayudas con la normativa existente sobre competencia, respeto de la legislación medioambiental, etc.

Dentro del plan de comunicación habría que revisar si se da el debido conocimiento sobre los siguientes aspectos:

1. *Presupuesto para la ejecución de las actuaciones del programa.* La dotación presupuestaria, así como su distribución, son factores clave para determinar las posibilidades de intervención pública. En función de la cuantía disponible para ejecutar distintos proyectos, el alcance de una intervención en cuanto al grado de cobertura de la población objetivo es variable. Nos podemos encontrar con:
 - ⇒ sobredimensionamiento de la población objetivo, si el presupuesto es insuficiente, o con
 - ⇒ una infradimensión en el caso de que no se gestione el presupuesto adecuadamente de manera que exista una ineficiente utilización de los recursos.

Adicionalmente, el análisis del reparto financiero entre las líneas de un programa permite verificar la "estrategia implícita" del mismo, o peso relativo que cada actuación tiene sobre el global, aún teniendo en cuenta que el coste de ejecución de proyectos de diferente naturaleza no es homogéneo ni comparable. Así, no podemos comparar la asignación presupuestaria para la construcción de una autopista con el presupuesto destinado a la realización de un curso de formación.

2. *Criterios de selección y requisitos.* Un aspecto que preocupa especialmente a los gestores es el establecimiento de criterios objetivos y claros para la selección de los proyectos a poner en marcha y financiar. Desde este punto de vista, los responsables del programa deben valorar las cualidades de los proyectos en cuanto a los posibles efectos socioeconómicos, culturales o de otra naturaleza perseguidos

Reparto presupuestario
entre actuaciones

Requisitos para participar en
el programa

con la intervención. Los criterios cuantitativos se determinan por los estudios de viabilidad técnico-económica y por el ajuste a los gastos presupuestados y condiciones de financiación de los mismos.

Para los beneficiarios potenciales resultaría de gran utilidad conocer detalladamente los contenidos de estos conceptos para participar en el programa.

Ejemplo

Para una actuación pública 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 en relación con: efecto multiplicador del proyecto hacia otros sectores relacionados con el de la inversión, capacidad de generar empleo, etc. De acuerdo a estos criterios se podrían identificar los proyectos, aprobados, denegados y rechazados, explicando la adecuación a los criterios establecidos y las razones de su exclusión, en su caso.

3. *Horizonte temporal para la presentación de solicitudes.* Este apartado hace referencia al período de vigencia con el que se cuenta para la presentación de las propuestas concretas de actuación. La posibilidad de comprometer los recursos disponibles y, con ello, ejecutar financieramente el programa en las cuantías establecidas inicialmente viene condicionada por la presentación de los proyectos dentro de los plazos de vigencia del programa. Para ello es imprescindible que en la convocatoria quede claramente establecido la forma, tiempo y lugar de presentación de las solicitudes.

Plazo de presentación de solicitudes para participar en el programa

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

- ⇒ ¿Existen manuales o guías de procedimiento para la gestión del programa a ejecutar?
- ⇒ ¿Existen modelos normalizados para las solicitudes de ayudas que recojan todos los aspectos necesarios para identificar los proyectos? La inclusión de determinados aspectos como la identificación de los beneficiarios, características de las empresas, proyectos, etc., facilita 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 programa?
- ⇒ ¿Está diseñado un mecanismo rutinario de recepción y registro de solicitudes? ¿Está informatizado?

- ⇒ ¿Se han realizado informes de valoración o evaluación de las solicitudes de ayuda?, ¿son homogéneos y presentan unos requisitos mínimos de calidad? Esto aseguraría que los criterios establecidos se aplican de forma idéntica para todas las solicitudes y además facilita el control de la gestión.
- ⇒ ¿Se ha arbitrado algún sistema de comunicación a los beneficiarios?

Adicionalmente, todos estos aspectos sirven de base para medir la eficacia y eficiencia en el desarrollo de las tareas rutinarias de administración de los expedientes. Estas tareas son de vital importancia para el buen desarrollo del programa, aunque en algunas ocasiones se descuida su diseño.

La utilización de lo que vamos a denominar "**tarjetas de identificación de cuellos de botella**", sirve para evaluar la calidad de los mecanismos de difusión y promoción del programa y los sistemas de registro y aprobación de solicitudes. En el siguiente gráfico puede verse el diseño de uno de los modelos de tarjeta.

Calidad de los mecanismos de promoción y difusión

Tarjeta de identificación de cuellos de botella			
Fase: Promoción y difusión Centro: Objetivos: Recursos: Tiempo: Valor añadido:	Fase: Convocatoria Pública Centro: Objetivos: Recursos: Tiempo: Valor añadido:	Fase: Presentación solicitudes Centro: Objetivos: Recursos: Tiempo: Valor añadido:	Fase: Recepción Solicitudes Centro: Objetivos: Recursos: Tiempo: Valor añadido:
Fase: Análisis solicitudes Centro: Objetivos: Recursos: Tiempo: Valor añadido:	Fase: Admisión de Proyectos Centro: Objetivos: Recursos: Tiempo: Valor añadido:	Fase: Resolución Centro: Objetivos: Recursos: Tiempo: Valor añadido:	Fase: Comunicación Centro: Objetivos: Recursos: Tiempo: Valor añadido:

Para evaluar de forma cuantitativa cada una de las fases del sistema, en la tarjeta de identificación se deben recoger, como mínimo, los siguientes aspectos:

- ⇒ Fase: se debe identificar la fase de gestión que se va a evaluar. Las distintas tareas deben ser identificables de forma que se puedan analizar individualmente.
- ⇒ Centro: en la tarjeta se debe anotar cuál es el centro o unidad responsable de la realización de la tarea.
- ⇒ Objetivos: hace referencia a la función que tiene la tarea analizada dentro del proceso global de gestión. Si se establece claramente el objetivo se podrá realizar una evaluación de eficacia en relación con el mismo y comprobar hasta qué grado se está gestionando adecuadamente el programa.

- ⇒ Recursos: tanto monetarios como físicos. En la medida de lo posible sería conveniente poder cuantificar los costes totales y los costes unitarios de realizar la tarea, así al realizar la evaluación se facilita la búsqueda de los factores de ineficiencia del programa.
- ⇒ Tiempo: para realizar la tarea y duración de la misma. El tiempo es una variable muy importante que hay que planificar adecuadamente para no obstaculizar todo el proceso. Un retraso en una fase puede alterar todo el sistema de gestión. Así mismo, si estimamos con amplitud el tiempo necesario podemos dejar ociosos recursos valiosos para otras tareas.
- ⇒ Valor añadido: el ideal sería poder cuantificar el valor añadido que aporta cada tarea o fase al proceso total. Sin embargo, lo más factible es determinar si la tarea en cuestión supone sólo un coste más o por el contrario es necesaria para el óptimo funcionamiento del proceso de gestión de las actuaciones del programa. El sentido último sería decidir si se debe suprimir o mantener dicha tarea.

De forma general, reproducimos gráficamente en la página siguiente el proceso de gestión de un programa de ayudas a empresas. Dicha sistematización se ha realizado sobre la base de manuales de procedimiento.

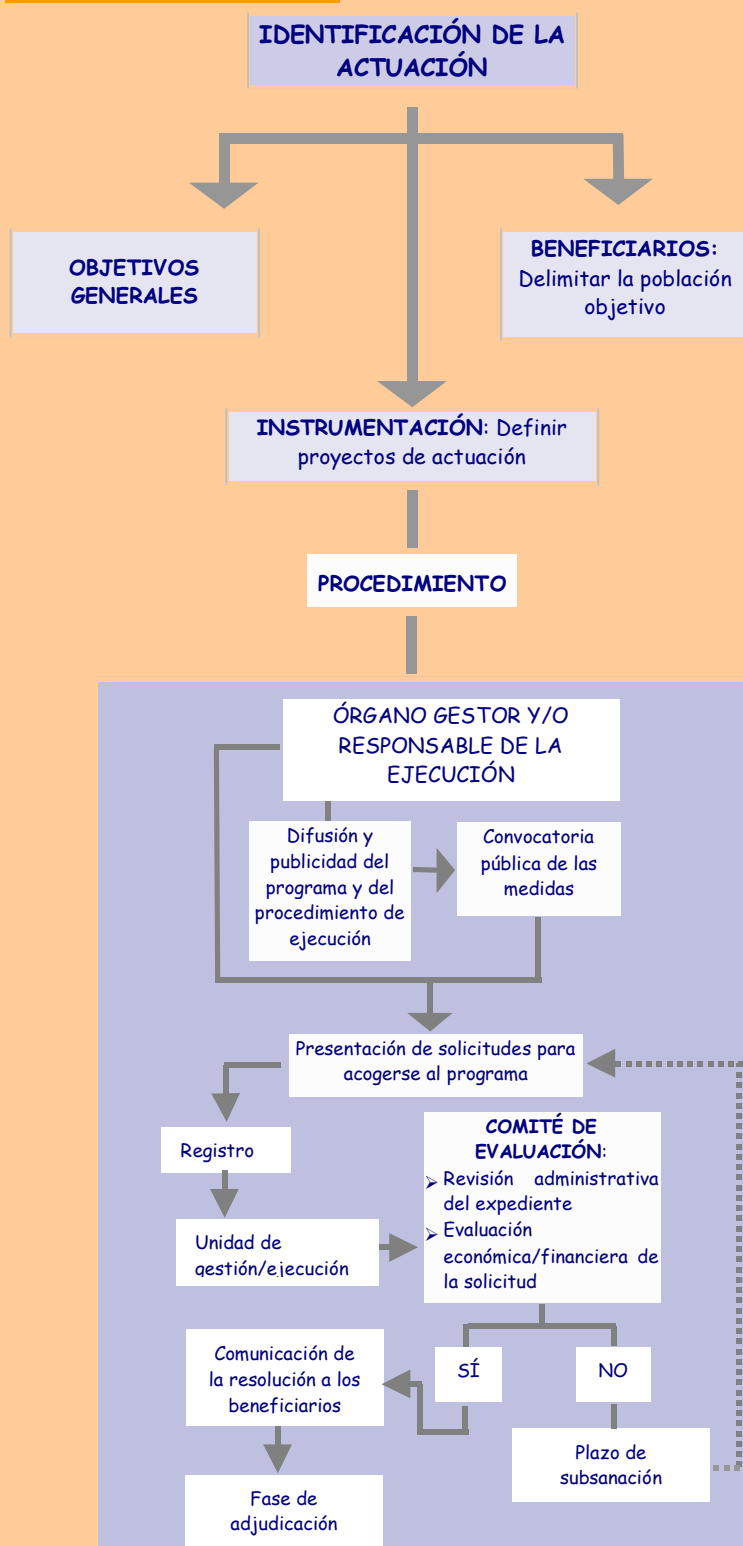
De acuerdo con el esquema siguiente, se pueden diferenciar cuatro etapas por las que puede pasar un proyecto para acogerse al régimen de ayudas contemplado en el programa:

- ⇒ Proceso de planificación: división de tareas y responsabilidades.
- ⇒ Promoción y difusión del programa y sus actuaciones.
- ⇒ Presentación y solicitudes de ayudas.
- ⇒ Sistema interno de evaluación para la aprobación de las mismas.

IV. Mecanismos y procedimientos para la recogida de información

Este elemento, que hace referencia a la cantidad y calidad de la información y al modo de hacerlo, se examina en el capítulo siguiente con el nombre de seguimiento.

Procedimiento de gestión



Sumario**Anexo: Aplicación al Programa Operativo de Andalucía**

La capacidad de la Administración para evaluar políticas públicas es un aspecto al cual se ha prestado escasa atención, siendo uno de los factores más determinantes para garantizar la evaluabilidad, tanto si la evaluación es realizada por evaluadores externos como si se lleva a cabo por la misma organización.

El Instituto de Desarrollo Regional realizó un estudio* que pretendía cubrir esta laguna, intentando dar respuesta a la demanda de metodologías que otorgasen a los típicos trabajos de evaluación un carácter más moderno y menos generalista, de manera que pudiera ser utilizado como herramienta de trabajo y guía para los responsables y gestores de las acciones implementadas en el marco de los Fondos Estructurales.

La finalidad del estudio era conocer el grado de implantación del seguimiento y la evaluación en la Administración Regional Andaluza, la familiarización y formación de los gestores y decisores políticos respecto a estas tareas y, por último, los elementos que dificultaban o en su caso potenciaban la internalización de los procesos de seguimiento y evaluación en las prácticas cotidianas de gestión.

La metodología empleada consistió en la utilización conjunta de técnicas cualitativas y cuantitativas:

1. Análisis de los documentos programáticos de los Programas Operativos con el fin de conocer el contenido y diseño de los Programas.
2. La entrevista en profundidad a "figuras clave" en la gestión de los Programas, con el objeto de obtener una visión real del funcionamiento de los Programas así como una descripción detallada de las tareas emprendidas respecto a su gestión interna.

*Esta investigación se engloba dentro de un proyecto más amplio de evaluación: La evaluación ex-ante de los Programas Operativos de Andalucía 1994-99 y Doñana II Fase 1994-99. Estos Programas fueron aprobados en el Marco Comunitario de Apoyo 1994-99.

Varias fueron las ventajas de la utilización de estas técnicas:

- ⇒ Implicación de los responsables de las distintas fases de los Programas en el proceso evaluador.
- ⇒ Recogida de información rica y rigurosa para el diseño del cuestionario usado en la encuesta.
- 3. La encuesta, realizada a todos aquellos responsables del diseño, gestión, seguimiento y evaluación de las acciones de los Programas Operativos.

Se trató, por tanto, de un estudio de opinión y actitudes para detectar los motivos que explicaban los efectos de las situaciones nuevas y las transformaciones funcionales que habían tenido lugar en la Administración debido, principalmente, a la recepción de las ayudas comunitarias.

Los datos técnicos de la encuesta se encuentran resumidos en la siguiente tabla:

Objetivos del cuestionario	Delimitación población de estudio	Otras tareas
• Conocer el grado de implantación de la evaluación y el seguimiento • Ofrecer una aproximación al concepto de evaluación y seguimiento • Determinar los elementos que intervienen en el seguimiento y evaluación	• Directores Generales (7) • Jefes de Servicio (18) • Técnicos (15) Diseño del cuestionario • 141 preguntas (80 cerradas y 61 abiertas) • Las preguntas se agruparon en 4 bloques que se correspondían a los tres objetivos y un cuarto para observaciones	• Trabajo de campo (4 meses) • Codificación de las preguntas • Grabación de datos • Análisis estadístico de la información con el Paquete Estadístico para las Ciencias Sociales (SPSS/PC+) • Interpretación de los resultados

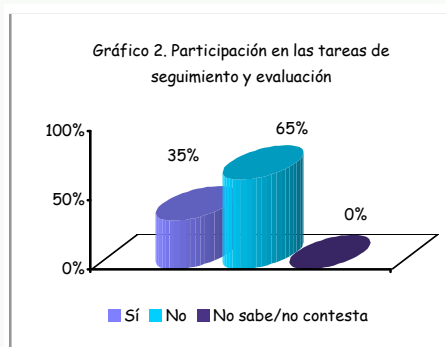
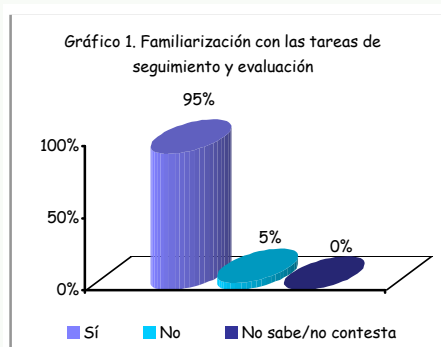
La población a la que se dirigió la encuesta coincidió con el "universo real" que se tenía que investigar. No se tuvo, por tanto, que realizar una muestra debido a que era de reducidas dimensiones y estaba bien estructurada y jerarquizada, lo que, por otra parte, facilitó el contacto con los encuestados. La población objetivo se compuso de varias subpoblaciones:

- ⇒ Gestores de planificación: Directos Generales, Jefes de Servicio y Técnicos responsables de la coordinación de las acciones del Programa Operativo.
- ⇒ Directores Generales, Jefes de Servicio y Técnicos de las distintas Consejerías relacionados con el diseño, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones del P.O.
- ⇒ Otros técnicos (Jefes de Servicio) que no gestionaban acciones en el P.O. pero cuya información resultaba relevante puesto que ocupaban puestos de trabajo estratégicos relacionados con las tareas de seguimiento y

evaluación. Incluir a estos técnicos fue de gran utilidad porque se obtuvo información directa sobre cómo se llevaba a cabo el seguimiento y sobre los problemas con los que se encontraban para la realización de estas tareas de forma óptima.

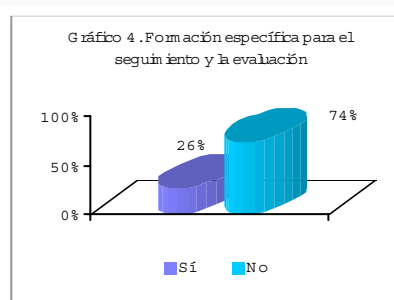
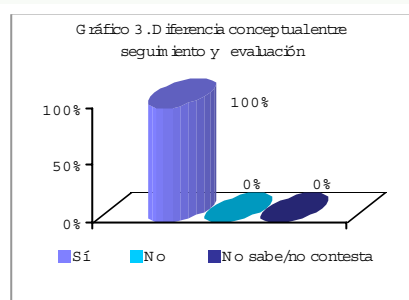
Las principales conclusiones alcanzadas con el análisis de los datos obtenidos con la encuesta apuntaban en las siguientes direcciones:

- ⇒ En general se comprobó que la existencia de un alto nivel de familiarización con los conceptos de seguimiento y evaluación era, fundamentalmente, teórico ya que la mayoría de los encuestados no habían participado en la realización de las tareas de seguimiento y evaluación que se habían llevado a cabo en la Administración. Esto, por otro lado, no se correspondía con una formación ni cualificación específica para realizar estas tareas; por el contrario, existían ambigüedades, contradicciones e inexactitudes conceptuales al definir los términos de seguimiento y evaluación.



Fuente: Encuesta. Elaboración propia.

- ⇒ La confusión a la hora de delimitar los conceptos de seguimiento y evaluación procedía, por una parte, de la identificación que hacía la población encuestada de los términos de: "seguimiento y evaluación intermedia" y "evaluación sólo como evaluación de eficacia en el logro de resultados". Por otra parte, de la vinculación directa del concepto de seguimiento o bien al seguimiento financiero exclusivamente o bien al control de "legalidad". Por ello, aunque el total de encuestados afirmaba la gran diferencia existente entre el seguimiento y la evaluación (Gráfico 3), no poseían el conocimiento sobre los elementos y ámbitos que abarcaba cada uno de ellos, (Gráfico 4).



Fuente: Encuesta. Elaboración propia.

⇒ Con relación al seguimiento, éste se entendía como un proceso extraordinario que se practicaba en determinadas ocasiones y ante requerimientos específicos más que como un mecanismo interno y normalizado que, necesariamente, debía ser paralelo a la gestión para garantizar la disponibilidad de los flujos de información demandada (gráfico 5).

Se verificó la ausencia de directrices que marcaran las pautas a seguir en las tareas de seguimiento lo que se traducía en una falta de estandarización, sistematización y homogeneización de los procesos de recopilación de información. Por otra parte, no existía un desarrollo metodológico de técnicas de análisis de información que posibilitase un óptimo seguimiento de las acciones llevadas a cabo, no permitiendo su posterior evaluación.

Sin embargo, la población encuestada, al conocer por explicación de los evaluadores las funciones y ventajas que un adecuado sistema de seguimiento puede reportar, mostró un gran interés y concedió una gran importancia a la puesta en funcionamiento de este sistema, que además en la mayoría de los Centros Directivos estaba escasamente implantado (Gráfico 6).

Para paliar este problema, que resulta de la escasa internalización de las tareas de seguimiento y evaluación en los Centros, la Administración ha emprendido una serie de actuaciones encaminadas a fomentar una "cultura de evaluación" y un cambio en las técnicas de gestión. Entre estas acciones concretas se podrían destacar la creación de departamentos específicos y figuras administrativas que facilitan la operativización de estos procesos y la constitución de "Grupos de Seguimiento de Fondos Comunitarios" donde están representadas todas las Consejerías que se benefician de estos Fondos.

Gráfico 5. Origen de la iniciativa para el seguimiento y evaluación

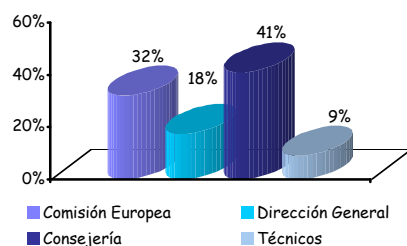
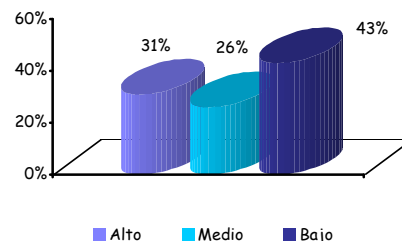
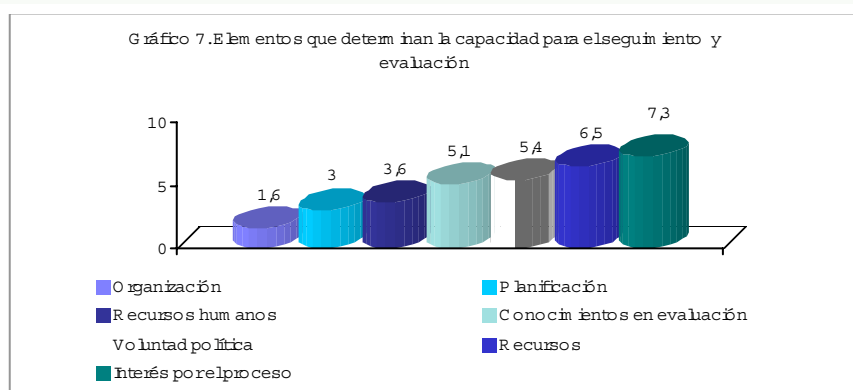


Gráfico 6. Grado de implantación del seguimiento y evaluación



⇒ El último aspecto analizado en la encuesta fue el estudio de los factores que potenciaban u obstaculizaban la consecución de un elevado grado de implantación de las tareas de seguimiento y evaluación en la Administración y, con ello, el fomento de una nueva visión sobre determinados aspectos de la gestión diaria de técnicos, gestores y decisores políticos. De todos los "aspectos" señalados por los encuestados se procedió a una sistematización de los mismos de forma que fue posible identificar una escala de siete

categorías de elementos que determinaban la capacidad para llevar a cabo el seguimiento y evaluación del Programa (gráfico 7), a partir de la media de las puntuaciones otorgadas por los encuestados a cada categoría.



Fuente: Encuesta. Elaboración propia.

- ⇒ **Organización.** Los aspectos que resaltaron como obstáculos fueron la inadecuada definición de competencias y responsabilidades, el establecimiento ambiguo de objetivos, la escasa coordinación, y la discontinuidad y ausencia de transparencia en el flujo de información sobre recursos y resultados.
- ⇒ **Planificación.** El estudio de la metodología y de los sistemas más habituales de planificación utilizados en la Administración reveló la conveniencia de que se llevaran a cabo más estudios de necesidades previos a los procesos de programación de intervenciones. Este tipo de estudios podría ayudar a la resolución de determinados problemas que condicionan la planificación tales como las presiones políticas o la disponibilidad financiera.
- ⇒ **Recursos humanos.** El principal obstáculo detectado fue la insuficiencia del número de personas para llevar a cabo las tareas de seguimiento y evaluación de los proyectos. Este aspecto, directamente relacionado con la organización interna, se podría paliar, según argumentaban los encuestados, con una mejor distribución orgánica de los puestos de trabajo.
- ⇒ **Conocimientos específicos en evaluación.** La inadecuada formación en esta materia de los gestores, técnicos y decisores ya se abordó anteriormente, sin embargo es importante resaltar que los encuestados aportaban un conjunto de soluciones que pasaban desde: los cursos de formación, la creación de gabinetes especializados, elaboración de manuales de evaluación, etc., que se comprometían seguir.
- ⇒ **Voluntad política.** Los resultados obtenidos con el análisis de este factor demostraron la existencia de una clara voluntad política para la implantación del seguimiento y la evaluación, aunque no tan nítidamente los objetivos perseguidos con ella. Así, muchos afirmaban la existencia de un claro efecto "publicitario o propagandístico".

- ⇒ Recursos económicos, materiales y temporales. La dotación de estos tres elementos clave para el funcionamiento de un sistema de seguimiento y evaluación fue valorada como insuficiente. Paralelamente, eran clasificados como elementos determinantes de la viabilidad de la implantación de estos procesos, y como los obstáculos de más fácil solución para conseguir el óptimo buscado.
- ⇒ Interés por el proceso. Al igual que en el caso de la voluntad política, la encuesta arrojó la existencia de un elevado interés por parte de todos los involucrados en el proceso de seguimiento y evaluación, aunque el problema detectado fue que en muchos casos se trataba más de un interés a nivel personal que un propósito general del Centro.

El hecho de que ninguna de las evaluaciones realizadas en la Administración haya sido interna exclusivamente significa que el saber hacer metodológico no se incorporara a la misma, sino que la herramienta seguía adscrita a los evaluadores externos. Además, las escasas evaluaciones efectuadas hasta ese momento habían sido propuestas específicas con criterios ajenos a la Administración. Así, a pesar del discurso que aboga por la implantación de la evaluación y del aparente alto grado de familiarización con las tareas de evaluación que los encuestados afirmaban tener, en la Administración Regional la evaluación se consideraba como un procedimiento excepcional dirigido a establecer un juicio posterior, y no como una herramienta indispensable a la hora de formular la propia acción, de proceder a su ejecución y de mejorar la planificación.

La conclusión general que se puede extraer del análisis de los resultados de la encuesta es la importancia que los esfuerzos en desarrollos metodológicos en materia de seguimiento y evaluación y su operatividad tienen en el contexto actual de las Administraciones. La evaluación, más que una técnica de control de las actividades, es toda una filosofía para entender la gestión de recursos escasos. En consecuencia, su incorporación no puede ser inmediata sino a través de un proceso de aprendizaje que tome como punto de partida la experiencia de la Administración.

Notas al pie:

1. Organización de la Naciones Unidas (1971). "Manual para la contabilidad del Gobierno".
2. Ya en España 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.
3. Alcalde de Hernández (1995): "El control de gestión en el sector público. Su aplicación en el MOPTA", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº. 3, pág. 68.
4. Canadian Comprehensive Auditing Foundation (1987). "Effectiveness reporting and auditing in the public sector". Ottawa.
5. Comisión Europea. (1993). "Project cycle management. Integrated approach and logical frame work". Dirección General de Desarrollo, Unidad de Evaluación, Bruselas.

Capítulo 4

Evaluación del sistema de seguimiento de programas

Uno de los factores que condicionan el alcance de la evaluación de un programa, y concretamente la valoración de su ejecución, es la cantidad y calidad de los datos disponibles sobre el mismo puesto que para poder abordar la evaluación de un programa es imprescindible conocer con el mayor grado de exactitud posible qué es lo que se está haciendo o lo que se ha hecho.

Pero no es la ausencia de información el principal obstáculo con el que se encuentra el equipo evaluador, sino su desagregación, falta de organización, estructura y periodificación. Esto podría resolverse sin muchas trabas cuando lo que se va a evaluar es un pequeño proyecto. La dificultad surge cuando se trata de evaluar un amplio programa de intervención, debido a la información que se genera.

Estos son los problemas que el sistema de seguimiento debe resolver y que, además, justifican su importancia.

El principal objetivo del sistema de seguimiento es la verificación periódica de lo que se está realizando, desde la perspectiva física y financiera. Frente a la evaluación, cuyo objetivo es emitir un juicio crítico acerca de la validez de la intervención, el seguimiento informa aisladamente de cada uno de los elementos de un programa. El seguimiento informa, la evaluación concluye.

Sin embargo, las tareas de seguimiento no deben concebirse como un objetivo en sí mismo, sino como una herramienta útil para describir qué se está haciendo y cómo.

La importancia del seguimiento radica en que permite:

- ⇒ Obtener toda aquella información que, al inicio, a medio camino y una vez finalizado el programa, será necesaria para evaluar su impacto, su eficacia y eficiencia.
- ⇒ Describir la evolución de las actividades del programa y el desarrollo de la intervención estableciendo criterios sobre índices y relaciones de acuerdo con un esquema y secuencia predeterminados.
- ⇒ Identificar los puntos críticos en la gestión y ejecución, permitiendo detectar problemas.
- ⇒ Alertar a los responsables sobre los riesgos de implantar un programa distinto del diseñado.

En definitiva:

- ⇒ Facilitar la toma de decisiones sobre las acciones correctivas a emprender.

- ⇒ Facilitar a la organización el cumplimiento de sus objetivos y la medición de los progresos realizados para su consecución.

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 programa y a su óptima ejecución.

Debe constatarse:

- ⇒ Que el sistema abarque todos los aspectos del programa, describiéndolos en detalle.
- ⇒ Su adaptación y ajuste 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 programa.

- ⇒ La adecuación de las herramientas utilizadas para su instrumentación y la fiabilidad de la información que suministra.

Es necesario considerar previamente que no hay ningún modelo de seguimiento que se adapte perfectamente a todos los programas. Hay que tener en cuenta:

- ⇒ La naturaleza de las actuaciones.
- ⇒ Las necesidades de información.
- ⇒ La estructura organizativa de la administración encargada de gestionarlo.

En el gráfico siguiente se recogen los elementos a evaluar del sistema de seguimiento:



Ámbitos y niveles del sistema de seguimiento

A) Ámbitos

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

⇒ **La participación de la población objetivo.** Uno de los aspectos que condicionan el logro eficaz de los objetivos propuestos en un programa es la participación de la población a la que va dirigida la intervención. El empleo eficiente de los recursos de un programa requiere:

- ✓ que se maximice el número de población beneficiaria, y
- ✓ que se minimice el sesgo de cobertura de la misma, es decir, reducir el número de beneficiarios que no deberían serlo o aumentar el número de aquellos que deberían participar y no lo hacen.

Es necesario, dada su importancia sobre la validez de las evaluaciones y de los efectos de las intervenciones, que el sistema de seguimiento vaya verificando, progresivamente:

- ✓ el grado de cobertura de la misma,
- ✓ sus características, y
- ✓ adecuación al diseño del programa.

⇒ **La gestión del programa.** El seguimiento de la gestión que se está llevando a cabo por el centro encargado del desarrollo del programa es necesario para evaluar posteriormente la eficacia y eficiencia en la gestión de los proyectos. Comprende las tareas que están asociadas a las distintas fases del "ciclo de vida" del programa de intervención (véase capítulo 3).

⇒ **El cumplimiento de la normativa legal que pueda afectar a las actuaciones insertas en el programa.** El sistema de seguimiento debe registrar la información relativa a aquella normativa vigente que condiciona la puesta en marcha del programa, con el fin de controlar su efectivo cumplimiento y la coherencia con sus objetivos. 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 observancia de la normativa sobre competencia, contratos públicos y medio ambiente, entre otras.

⇒ **La evolución del contexto socioeconómico donde se desarrolla la intervención.** Toda intervención pública se programa en un contexto económico, político, social e institucional determinado, cuya principal característica es su dinamicidad y continua evolución. El seguimiento de este contexto trata de medir la evolución y comportamiento de las variables que lo integran. Su determinación es una condición necesaria no sólo para poder prever los efectos de la intervención sino incluso, y

Seguimiento de la participación y cobertura de la población objetivo

Seguimiento de la gestión

Seguimiento del cumplimiento de la normativa

Seguimiento del contexto socioeconómico

más importante, para evaluar su propia viabilidad.

- ⇒ **La ejecución del programa, sus resultados directos y sus costes.** Con el seguimiento físico se recopila información acerca de la puesta en marcha y ejecución del conjunto de acciones y medidas previstas. Esto es necesario para poder comprobar cómo la ejecución de una actuación permite alcanzar unos resultados directos e inmediatos tendentes a la consecución de unos objetivos más globales. El seguimiento financiero trata de ver si se usan los fondos apropiadamente y dentro de los límites establecidos por el presupuesto.
- ⇒ **Desvíos o atrasos respecto a los plazos previstos.** El sistema de seguimiento diseñado debe contemplar la existencia de medidas que recojan los atrasos o desvíos de las realizaciones, físicas y financieras, respecto a los calendarios previstos, así como sus causas.
- ⇒ **Escenarios futuros.** Es conveniente que previamente se preparen distintos escenarios en los que la acción se pueda desarrollar, tarea que deberá acometerse en el momento mismo de la planificación, es decir, antes de la intervención. Estos escenarios serían representaciones de las actividades del programa a lo largo del período vital del mismo, donde se describirían aspectos tales como:
 - ☑ los recursos disponibles para la realización de los proyectos,
 - ☑ los plazos de ejecución,
 - ☑ las condiciones externas necesarias para el correcto desarrollo de las actuaciones, y
 - ☑ las posibles causas que puedan provocar un retraso en la ejecución de la acción.

En general, entre las posibles causas de los atrasos podemos señalar aquellas vinculadas a la gestión, participación de la población objetivo, incidencia del contexto socioeconómico de la intervención y problemas técnicos en la ejecución de los proyectos.

- ⇒ **La gestión**, sobre todo en relación con la planificación y con la ejecución física y financiera de las acciones, así como en lo relacionado con la coordinación entre las Administraciones implicadas en la ejecución del programa. Una mala coordinación entre los centros responsables de un programa puede paralizar su ejecución por provocar dilución en la asunción de responsabilidades.
- ⇒ **Causas de naturaleza técnica:** física y/o financiera. Entre ellas podemos encontrar, por ejemplo, los problemas derivados de no haber realizado antes de la ejecución de la acción estudios sobre las condiciones técnicas del proyecto o sobre el impacto medioambiental. Entre las causas de origen financiero se encuentran los retrasos en el cobro de la financiación por parte de los financiadores principales del

Seguimiento físico y
seguimiento financiero

Atrasos y desvíos

Causas de los atrasos

Gestión

Causas técnicas

Participación de la población objetivo

Contexto socioeconómico

programa, lo que provoca atrasos en el pago a terceros, llegando en ocasiones incluso a paralizar la ejecución de una obra.

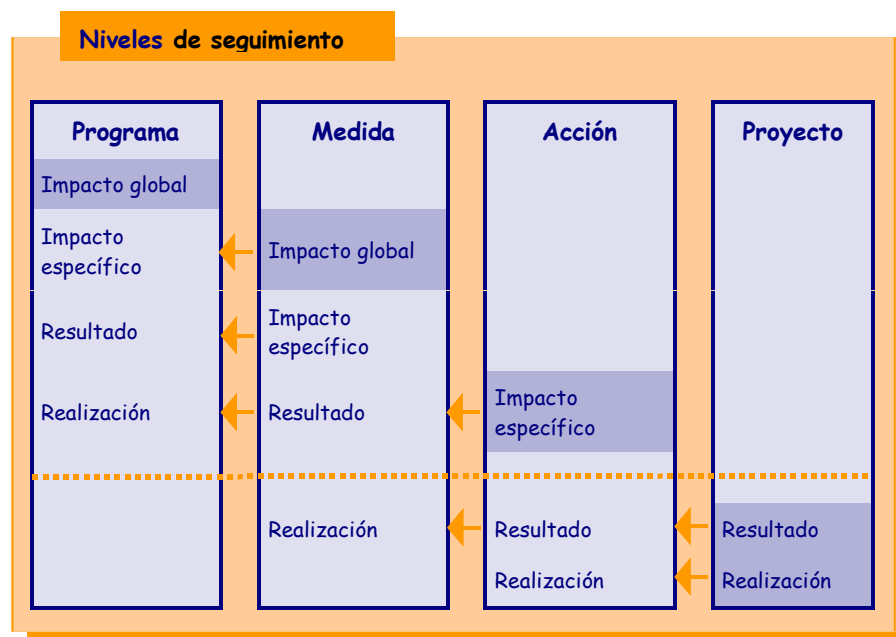
- ⇒ Participación de la población objetivo. Por ejemplo, para el caso concreto de una acción que consista en la concesión de subvenciones a empresas, es imprescindible prever cuál va a ser la respuesta de los potenciales beneficiarios de la actuación puesto que la acción puede no ejecutarse por no haber suficiente demanda de subvenciones.
- ⇒ Evolución del contexto socioeconómico, como cambios imprevistos en el marco económico, un cambio político, una catástrofe natural, etc.

B) Niveles de seguimiento

El sistema de seguimiento debe articularse para los distintos niveles de planificación diseñados en el programa 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.

Cada nivel de planificación debe contar con un sistema de seguimiento propio

Esto significa que cada nivel de actuación ha de contar con un sistema de información propio que suministre todos los datos necesarios para las evaluaciones. En el siguiente gráfico se ha seguido la nomenclatura proyecto, acción, medida y programa, común en numerosos programas y planes, aunque no es la única que puede encontrarse en la planificación.



Debe, por tanto, definirse un sistema de información para los siguientes niveles:

- ⇒ **Proyecto.** Es el nivel más concreto de programación o unidad mínima de planificación (en la secuencia mostrada en el gráfico anterior). El seguimiento individualizado para cada uno de los proyectos definidos posibilita el control pormenorizado del programa. Puesto que el objetivo del proyecto es contribuir a la realización material de la actuación, la información fundamental a recoger será sobre su realización y resultados. Los impactos son, sin embargo, difíciles de imputar a este nivel, aunque depende de la envergadura y naturaleza del proyecto.
- ⇒ **Acción.** Se puede definir una acción como un conjunto de proyectos de similares características que persiguen un objetivo común. Contar con información que permita evaluar cada una de las acciones es un elemento cualitativamente diferenciador de una planificación evaluable de la que no lo es, por lo que disponer de la misma resulta absolutamente imprescindible. Para las acciones se debe recopilar información sobre su realización y sus resultados, así como de sus objetivos específicos.

Proyecto

Acción

Ejemplo

En una acción de construcción y mejora de infraestructura de transporte por carreteras, compuesta por distintas actuaciones en diferentes tramos, cada una de éstas sería, según la nomenclatura anterior, un proyecto, del que puede recogerse información individualizada sobre la realización y sus resultados directos. Por ejemplo, kilómetros de carretera construidos y aumento de la velocidad en el tramo.

Tomando la acción como una unidad, se podría analizar el impacto que ésta provoca en las variables que se tomen como referencia para medir sus objetivos, por ejemplo, mejora de la conexión interna y externa de las áreas afectadas.

- ⇒ **Medida.** Es en este nivel donde se define explícitamente la estrategia de actuación del programa, concretándose posteriormente en acciones y proyectos; son, por tanto, las líneas generales de intervención que el programa contempla. El seguimiento de las medidas permite disponer de parámetros de contraste en la evaluación de la coherencia del programa en su conjunto y de los impactos que provoca.
- ⇒ **Programa.** 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.

Medida

Programa

Responsabilidad y periodicidad del seguimiento

A) Responsabilidad del seguimiento

El seguimiento debe realizarse internamente

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 por los gestores del programa. Y esto debe ser así por varias razones:

- ⇒ Porque el seguimiento constituye una tarea propia e inseparable de la gestión.
- ⇒ Porque, como consecuencia de lo anterior, el gestor tiene la obligación, el derecho y la facilidad de acceder a la información necesaria.
- ⇒ Y porque nadie mejor que el propio gestor conoce el programa, su origen, desarrollo y conclusión.

Ahora bien, ese conocimiento de los gestores debe quedar exhaustivamente recogido por el sistema de seguimiento.

Así como en la elaboración y ejecución de los programas las funciones y responsabilidades se encuentran distribuidas entre distintos órganos, las funciones y responsabilidades del seguimiento se distribuyen entre los centros directivos y otros organismos ejecutores.

El sistema de seguimiento debe satisfacer las necesidades de información de cuantos participan en el programa

Debido a la implicación, comúnmente, de diversos centros públicos con distintas competencias en relación con la gestión y ejecución de los programas, el sistema de seguimiento debe satisfacer las necesidades de información de cuantos participan en el programa. Por ejemplo:

- ⇒ El órgano de máximo nivel requerirá información agregada sobre el conjunto del programa.
- ⇒ 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 aquellas con comportamientos más empresariales.

Cada centro directivo debe realizar el seguimiento de sus propias acciones

Cada centro directivo debe realizar el seguimiento de sus propias medidas, acciones y proyectos, mientras que debe instrumentarse un centro o departamento que ejerza una doble función:

1. Coordinar el seguimiento de las actividades de los centros directivos implicados en el programa y recopilar los informes de seguimiento físico y financiero.
2. Seguimiento global del programa.

La existencia de gabinetes específicos como los **Comités de Seguimiento**, operativos en muchos de los programas públicos gestionados por la Administración española en la actualidad, asumen estas funciones de coordinación y seguimiento global. Concretamente han ido ejerciendo labores tendentes a:

Comités de seguimiento

- ⇒ Asegurar el buen funcionamiento del programa en orden a la obtención de los objetivos propuestos.
- ⇒ Realizar el seguimiento de la ejecución física y financiera del programa mediante la realización de informes, controles por muestreo y elaboración de indicadores (físicos y financieros) que ponen de manifiesto el estado de avance de las actuaciones así como los progresos realizados en la gestión del programa.
- ⇒ Coordinar las actuaciones de promoción y publicidad del programa con las autoridades competentes.
- ⇒ Proponer las reprogramaciones que se consideren pertinentes a la luz de los progresos en la ejecución y gestión de las actuaciones.

La tarea del evaluador externo en este campo es asesorar sobre la calidad de los mecanismos diseñados y sobre el grado de viabilidad y factibilidad que las evaluaciones a realizar tendrán en función de la información que se pueda suministrar a través del sistema de seguimiento que se establezca.

B) Periodicidad del seguimiento

La diversidad y especificidad de los proyectos y acciones incluidas normalmente en los programas públicos hace difícil establecer *a priori*, y aún más normalizar, la periodicidad con que hay que realizar el seguimiento.

Además, para algunas actuaciones será necesario hacer un seguimiento casi continuo mientras que para otras, cuya realización es más espaciada en el tiempo, el seguimiento resulta más operativo y funcional si se realiza con una mayor secuencia temporal.

No se puede establecer *a priori* la periodicidad del seguimiento

Por ejemplo, para el seguimiento del contexto socioeconómico la periodicidad viene condicionada por la disponibilidad de las estadísticas de referencia. Además, dado que 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 del "día a día", parece más coherente realizarlo de forma menos constante.

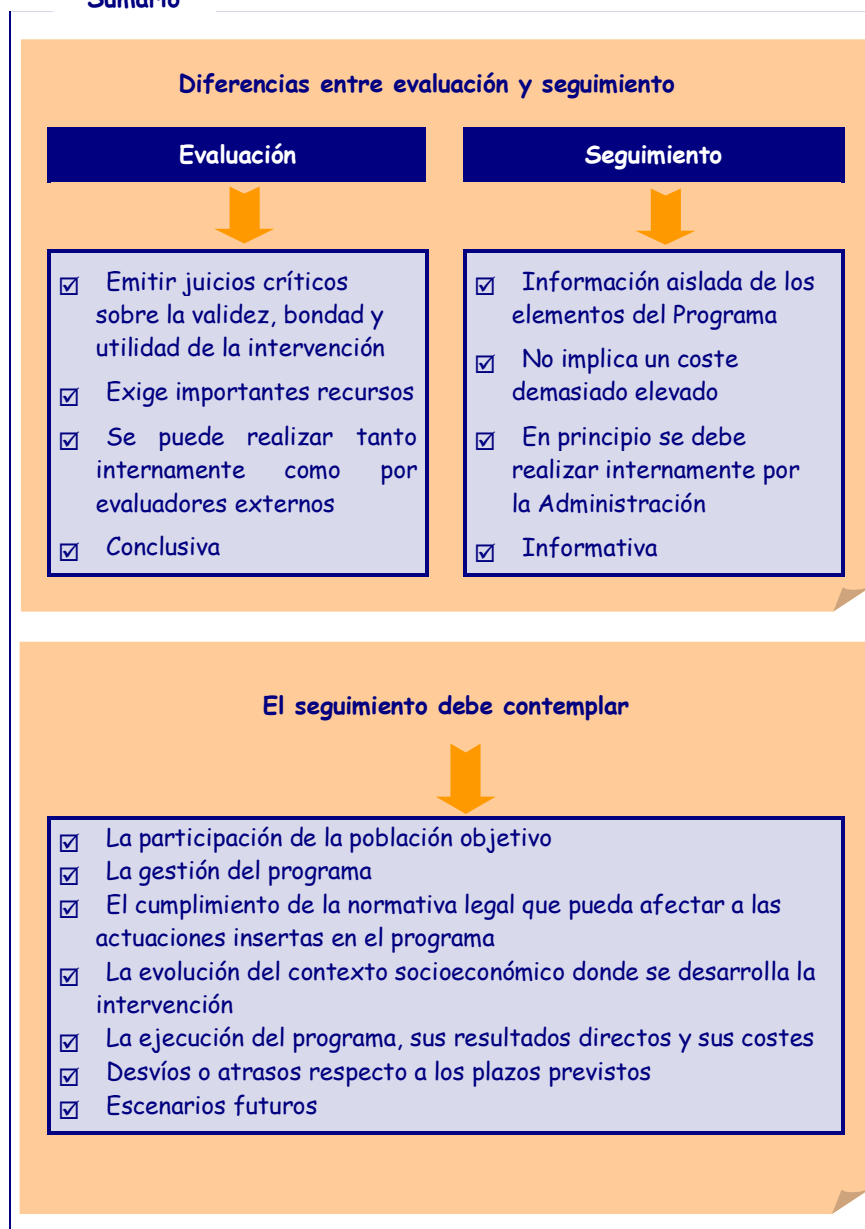
De cualquier modo, es cierto que existen unos condicionantes temporales externos para el seguimiento de todas y cada uno de las intervenciones; estos son:

- ⇒ Las reuniones de los Comités de Seguimiento, si existen o están constituidos.
- ⇒ Los plazos, generalmente, anuales, fijados presupuestariamente en los programas para la ejecución de las acciones.

Condicionantes temporales

Aunque esta periodicidad puede ser útil como fecha de referencia para realizar el seguimiento, no siempre se corresponde con las etapas del ciclo de vida de los proyectos y acciones ejecutadas, por lo que debería funcionar más como elemento externo de control que como condicionante de la periodicidad del seguimiento.

Sumario



Instrumentos del seguimiento

El seguimiento se puede realizar de forma **cualitativa** o **cuantitativa** mediante la formulación de indicadores, descriptores e informes periódicos y otros instrumentos. Los usados con mayor frecuencia son los indicadores y los informes narrativos. Por este motivo, le dedicamos una especial atención a los indicadores, diferenciándolos del resto de herramientas utilizadas en el seguimiento.

Seguimiento cualitativo y cuantitativo

A) Indicadores

Los indicadores son expresiones cuantitativas y/o cualitativas de la realidad objeto de estudio y constituyen una de las formas más relevantes de sistematizar información. Sin embargo, muestran sólo aspectos parciales de las variables que se pretenden medir. Por ello, aunque resulta más útil tener una medida que carecer de cualquier estimación o parámetro de valoración, ningún indicador es completo ni perfecto.

Consecuentemente, es necesario definir una "**batería de indicadores**" que recoja exhaustivamente todos los aspectos fundamentales de la actuación y aporte una visión global de la misma. No se puede establecer taxativamente el número óptimo de indicadores que deben definirse para hacer el seguimiento ya que depende de la especificidad de la actividad que se quiere analizar. En cualquier caso:

Es necesario establecer una batería o conjunto de indicadores

- ⇒ no debe ser inferior al necesario para conocer la entidad de la acción concreta,
- ⇒ ni tan numeroso que produzca una sobrecarga de información que dificulte el estudio.

Con la formulación de los indicadores se pretende satisfacer dos funciones:

- ⇒ Función descriptiva. Contar con un elemento de recogida de información para ilustrar la situación y evolución de las variables analizadas.
- ⇒ Función normativa. Tener parámetros de referencia para la evaluación del logro de los objetivos de un programa.

Los indicadores cumplen dos funciones: descriptiva y normativa

Con el fin de optimizar las funciones para las que se definen los indicadores, estos deben satisfacer determinadas propiedades. Estas pueden evolucionar en el tiempo e incluso ser contradictorias, de ahí que se imponga la necesidad de su revisión periódica para que los indicadores mantengan todos sus atributos.

Las cualidades que debe cumplir un buen indicador son¹:

1. *Pertinencia y relevancia.* El indicador debe medir los elementos más significativos del programa que estén directamente relacionados con lo que se quiere evaluar.

Cualidades de los indicadores

2. *Unicidad.* El indicador debe utilizarse para medir un sólo aspecto de la actuación.
3. *Exactitud y consistencia.* Los indicadores deben suministrar medidas exactas, proporcionando las mismas mediciones siempre que se use igual procedimiento de medición, independientemente de las personas que lo efectúen.
4. *Objetividad.* Cada indicador tiene que reflejar hechos y no impresiones subjetivas.
5. *Ser susceptible de medición.* La realidad sobre la que se quiere construir el indicador debe ser medible, siendo la expresión del indicador cuantitativa.
6. *Fáciles de interpretar.*
7. *Accesibilidad.* El indicador debe basarse en datos fácilmente disponibles de forma que pueda obtenerse mediante un cálculo rápido y a un coste aceptable, tanto en términos monetarios como de recursos humanos necesarios para su elaboración.
8. *Comparables, espacial y temporalmente.*

Aspectos medibles

INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE

Cantidad	¿Cuánto?
Calidad	¿Qué?
Población Objetivo	¿Quién?
Tiempo/período	¿Cuándo?
Lugar	¿Dónde?

FUENTES DE INFORMACIÓN

Apropiadas, específicas, relevantes, fiables, accesibles, coste razonable

Tipología de indicadores

No existe una única clasificación de indicadores

La tipología de indicadores es muy amplia y no existe una única aplicable a todos los programas de intervención pública. Algunas clasificaciones se basan en²:

- ⇒ El papel desempeñado por los indicadores, distinguiendo entre los indicadores descriptivos y normativos. Una tipología que se aproxima a este criterio de clasificación es la propuesta por la Comisión Europea³

para el seguimiento y evaluación de los programas financiados con Fondos Estructurales que distingue entre indicadores de base y complementarios.

- ⇒ Según el objeto de medición, distinguiendo entre indicadores de recursos, de resultados, de impactos, de gestión y de contexto socioeconómico de la intervención.

Estas categorías no son excluyentes, de forma que los indicadores de gestión, por ejemplo, pueden ser descriptivos o normativos; depende de si sólo suministran información sobre lo que realmente ocurre o si establecen una norma o referente para la evaluación, aportando juicios de valor implícitos sobre lo que debe ser.

Independientemente de la clasificación que se escoja, los indicadores deberían establecerse ex-ante para garantizar la evaluabilidad del programa, de ahí la importancia que se les otorga a éstos en el marco de la evaluación. Esto, no obstante, no implica que a lo largo del período de ejecución de una actuación, y debido a distintas razones, se pueda aumentar el número de indicadores que forman parte de la "batería" que se haya definido en un principio, o que por el contrario se eliminen algunos.

Los indicadores deberían establecerse ex-ante

Veamos cada uno de estos grupos de indicadores, tratando conjuntamente ambas clasificaciones.

- ⇒ **Indicadores de base.** Reflejan el desarrollo real del programa en cuanto a su realización, resultado e impactos.

a) *Indicadores de realización.* Sirven para medir la ejecución financiera y física de las actuaciones del programa:

- ⇒ Los de carácter financiero siguen los gastos en que se incurre en el proceso de realización de una acción; por ejemplo, el coste de una autopista y el coste de un programa de formación.
- ⇒ Los indicadores físicos reflejan el estado de avance o de ejecución física; por ejemplo, el número de kilómetros construido de autopista y el número de alumnos formados en un curso de formación.

Indicadores que miden la ejecución física y financiera de las actuaciones del programa

Estos indicadores se formulan tomando como referencia la descripción de los proyectos incluidos en cada acción y el presupuesto disponible para su ejecución. Las fuentes de información para su diseño son los documentos preexistentes sobre el proyecto y las memorias de ejecución que elaboren los centros gestores o ejecutores.

b) *Indicadores de resultado.* Cuantifican los productos generados como consecuencia de las actuaciones realizadas, es decir, miden los efectos directos o inmediatos, la calidad y el rendimiento que la

Indicadores que miden los resultados directos e inmediatos

realización de una acción consigue. Estos indicadores también pueden ser:

- ⇒ De naturaleza física: reducción del tiempo de recorrido y tasa de alumnos que han superado con éxito un programa de formación.
- ⇒ De naturaleza monetaria: disminución de los costes de transporte y coste unitario de formación de cada alumno participante en el programa.

Para construir estos indicadores se toman como base los objetivos directos de las acciones contempladas en los programas. Las fuentes de información son los documentos programáticos sobre las acciones y la formulación de los posibles efectos derivados de la realización de los proyectos que tanto gestores, ejecutores, beneficiarios y evaluadores realicen.

Indicadores que miden los resultados globales

- c) *Indicadores de impacto.* Registran la incidencia del programa a evaluar sobre sus objetivos específicos y globales y sobre la población objetivo. Siguiendo los ejemplos anteriores, los indicadores de impacto deben valorar la mejora de la conexión interna y externa del área de intervención y la reducción de los costes de transportes y, en cuanto a la actuación de formación, la cualificación de los beneficiarios y su mejora en la capacidad de acceso al mercado de trabajo.

Los indicadores de impacto se formulan sobre la base de los objetivos específicos y globales establecidos en el programa, siendo la fuente de información básica, al igual que en los casos anteriores, el material documental disponible. Además, se pueden emplear técnicas donde la participación de los implicados en el programa es clave para determinar indicadores o descriptores de impactos. Estas técnicas se verán en el capítulo siguiente.

Los indicadores complementarios se formulan sobre los indicadores de base

- ⇒ A partir de estos indicadores de base se calculan los denominados **indicadores complementarios**, que se determinan en relación con lo planificado en el programa, si existen previsiones, o con unos parámetros de referencia (llamados también comparadores) sobre lo que debería alcanzarse con la ejecución del programa. Los indicadores complementarios son de dos tipos:

- a) *Indicadores de eficacia.* La eficacia hace referencia al logro de los objetivos previstos sin tener en cuenta los costes. Estos indicadores pueden enunciarse en relación con las previsiones sobre las realizaciones, resultados e impactos.
- b) *Indicadores de eficiencia.* La eficiencia de una actuación es la relación existente entre los objetivos alcanzados y sus costes. Los indicadores, en este caso, permiten medir las realizaciones,

resultados e impactos obtenidos en relación con los recursos movilizados.

Se puede entender en dos sentidos:

- ⇒ maximizar el logro de los objetivos para un coste determinado, o
- ⇒ minimizar los costes para un logro específico de objetivos.

Disponer de los indicadores de seguimiento de las realizaciones, resultados e impactos es una condición *sine qua non* para la posterior definición de los indicadores complementarios de eficacia y eficiencia y, por consiguiente, para la posterior evaluación del programa.

A continuación puede observarse en este ejemplo relativo a un proyecto de infraestructura la complementariedad entre los indicadores de base y los de eficacia y eficiencia.

Ejemplo

DE BASE		COMPLEMENTARIOS	
Realización	Resultado	Eficacia	Eficiencia
Nº de km. construidos	Disminución del tiempo de transporte	Nº de km. construido/nº km. previstos	Nº de km. construidos en relación al tiempo y coste

A la clasificación de indicadores propuesta le debemos añadir otros tipos adicionales: los indicadores de contexto socioeconómico y de gestión.

- ⇒ **Indicadores de gestión.** Su objetivo es recopilar información sobre el proceso de gestión de los programas. En esta categoría podemos diferenciar distintas esferas: recursos humanos, temporales y materiales y los indicadores relativos a los mecanismos de publicidad y tramitación de solicitudes para participar en el programa. Entre estos últimos, podemos señalar a modo de ejemplo:

- ✓ Número, tipo y coste de las acciones de promoción, difusión y publicidad realizadas.
- ✓ Medios de difusión utilizados y criterios para la selección de los mismos.
- ✓ Grado de cobertura de la población objetivo (población objetivo que ha recibido la información).
- ✓ Eficacia de las acciones de promoción, difusión, etc. (Elaboración de encuestas que permitan medir el impacto de la publicidad).

Indicadores que recopilan información sobre el proceso de gestión del programa

- ⇒ Los indicadores de eficiencia: coste/beneficio o coste/utilidad (coste de las "campañas" de publicidad/objetivos alcanzados).
- ⇒ Criterios y procedimientos de selección de los proyectos.
- ⇒ Proyectos presentados.
- ⇒ Proyectos aprobados. Análisis de la adecuación de los proyectos aprobados a los criterios establecidos o perfil de la población objetivo. En caso de discrepancia habría que explicar las razones y justificar la pertinencia de la ayuda concedida o servicio prestado.
- ⇒ Proyectos denegados o rechazados y razones de su exclusión.

Las fuentes de información para diseñar y rellenar estos indicadores son, principalmente, los procedimientos que se hayan articulado por parte de los órganos ejecutores y gestores del programa (véase capítulo 3) .

- ⇒ **Indicadores de contexto socioeconómico:** recogen datos exógenos al programa pero que influyen en él. Definen una realidad en un momento del tiempo que es la que determina el entorno en el que se formula y ejecuta el programa.

Los indicadores de contexto socioeconómico son:

- ⇒ Los demográficos: número de habitantes, densidad de población, la tasa de migración, etc.
- ⇒ Los de empleo: población ocupada, número de empleos netos creados, tasa de actividad y de desempleo, etc.
- ⇒ Los de producción: distribución del valor añadido bruto por sectores de actividad, producto interior bruto por habitante, etc.
- ⇒ Los de renta: renta regional bruta por habitante, renta familiar bruta disponible, etc.

Las fuentes de información son las estadísticas locales, regionales, nacionales y supranacionales.

B) Otros instrumentos del seguimiento

Como ya se ha comentado, la información que recoge un indicador es una apreciación parcial de la realidad, de forma que, además de resultar necesario definir un conjunto de indicadores que refleje todos los aspectos relevantes y que ofrezca una visión global de la actuación, es también esencial el uso de otros instrumentos de seguimiento para valorar no sólo lo cuantificable sino también lo cualificable de una intervención pública.

Así, las medidas cuantificadas deben reforzarse con información de carácter cualitativo que añada matizaciones o explicaciones sobre:

- ⇒ la ejecución física y financiera,

- ⇒ la gestión del programa,
- ⇒ la participación de la población objetivo y su opinión sobre la intervención, y
- ⇒ la evolución del contexto socioeconómico de la intervención.

Los instrumentos utilizados en el seguimiento, además de los indicadores, son⁴:

- ⇒ Informes periódicos de seguimiento. Son estudios *ad hoc* sobre aspectos de una determinada actuación que exigen un análisis particular y exhaustivo.
- ⇒ Observación directa. En muchos casos, la posibilidad de valorar hasta qué punto se están modificando las condiciones socioeconómicas de una determinada área exige la interacción personal de los analistas con dichas variables como única vía para realizar su seguimiento.
- ⇒ Encuestas y entrevistas en profundidad. Su utilidad reside en la posibilidad que ofrecen de conocer, a través de la población objetivo, en qué medida las intervenciones que se desarrollan en un área están modificando las condiciones de la misma, así como la satisfacción de dicha población con estos cambios.

Otros instrumentos utilizados para el seguimiento, de carácter cualitativo

Ejemplo: batería de indicadores

Supongamos una actuación llevada a cabo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, consistente en la construcción y mejora de redes de abastecimiento y estaciones de tratamiento de agua potable (ETAP), cuyo objetivo es optimizar el uso de los recursos hídricos y conseguir una dotación en calidad y cantidad óptima para resolver los desajustes que se manifiestan en el sistema hidráulico.

Para ello se planifica la realización de pequeñas actuaciones relacionadas con el abastecimiento en áreas municipales y supramunicipales.

Los indicadores que se definieron en principio fueron:

- Nº de depósitos de regulación.
- Nº de plantas potabilizadoras.

Pero con esta limitada información poco se puede hacer para analizar el grado de cumplimiento de los objetivos. Por ello, una "batería de indicadores" adecuada sería, por ejemplo:

- Nº de conducciones realizadas.
- Nº de municipios afectados por las conducciones.
- Nº de depósitos construidos.
- Nº de municipios en los que se han construido depósitos.
- Nº de ETAPs construidas y/o ampliadas.
- Nº de municipios en los que se han construido y/o ampliado ETAPs.

Veamos la definición de indicadores para una acción de ampliación y promoción de suelo industrial de un programa imaginario.

Ejemplo: infraestructura de suelo industrial

La acción consiste en la ampliación y consolidación de las infraestructuras de suelo industrial existentes para adecuarlas a la demanda real actual y a la prevista a medio plazo, al encontrarse casi a un 100% de ocupación las actuales. Se hace necesario completar la oferta relativa a empresas innovadoras e incubadoras de empresas, con otras tendentes a prestar servicios a las empresas ya instaladas y en funcionamiento.

La actuación comprende los siguientes proyectos:

- Urbanización de la zona de ampliación del polígono:
 - * 15.000 m² en la zona Sur, destinados a la ubicación de PYMEs.
 - * 20.000 m² de la zona Norte, para albergar empresas de mediano y gran tamaño.
- Edificios para actividades industriales: 3.000 m² de nueva construcción para las PYMEs.
- Promoción y difusión. Se realiza un proceso de promoción y marketing, tanto a nivel local como regional, nacional e internacional.
- Centro de empresas: 3.268,4 m², donde se prevé que se instalen 12 empresas por cada una de las 2 plantas existentes.

Indicadores de realización:

- M² de superficie computables al centro de empresas.
- M² de urbanización de suelo para implantación de industrias auxiliares.
- M² instalaciones para empresas auxiliares.
- Inversión realizada en el Centro de Empresas (Millones de pesetas).
- 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.

Indicadores de Resultado:

- 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.
- Nº de empresas instaladas en el Polígono Industrial La Calabaza: nuevas, ampliaciones y traslados.

También se deben definir indicadores de empleo. Del mismo modo, en el momento de definir los indicadores, es decir, en el momento de la planificación de las actuaciones, se deben realizar las previsiones de realización y resultado, para así poder definir los indicadores complementarios de eficacia.

Ejemplo: ayudas para la promoción y desarrollo industrial

La actuación consiste en la concesión de subvenciones a fondo perdido a empresas del sector privado para que acometan proyectos sostenibles a largo plazo.

Los conceptos subvencionables son:

- Inversiones en activos productivos realizadas por PYMEs.
- Inversiones en la fase de planificación de proyectos que busquen la diversificación de productos.
- Inversiones llevadas a cabo en la fase de producción.
- Inversiones en I+D.

Este tipo de ayudas favorecerá la inversión en:

1. Procesos productivos para la transformación en otros productos de mayor valor añadido.
2. La reorientación o ampliación de productos industriales considerados emergentes en la zona.
3. La adaptación, generación y adquisición de nuevas tecnologías necesarias para alcanzar los objetivos anteriores.

Los proyectos que se presenten para solicitar las ayudas se seleccionarán atendiendo a los siguientes criterios:

- Viabilidad técnico-económica del proyecto.
- Contribución a la generación de empleo directo e inducido.
- Efectos de arrastre sobre las producciones de la región, y contribución a la demanda y desarrollo de las empresas andaluzas.
- Capacidad de transferencia tecnológica hacia otras empresas.
- Capacidad de transformación de materias primas.
- Contribuir a dinamizar la estructura productiva de la zona y la incorporación a la misma de elementos innovadores.
- Cooperación con Universidades, Centros Públicos y Privados de Investigación y otras empresas del sector industrial.

Indicadores de realización:

- 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.

Indicadores de resultado:

- 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.

Fichas de seguimiento

El sistema de seguimiento implantado debe:

- ⇒ asegurar la recogida de la información,
- ⇒ prever los recursos materiales y humanos necesarios para llevar a cabo esta tarea, y
- ⇒ contar con una presentación y tratamiento de los datos de forma que se facilite la interpretación y su análisis posterior.

El método más adecuado para ello es el establecimiento de unos registros normalizados, que podríamos denominar "**fichas biográficas**", que recojan todos los indicadores relevantes y pertinentes de la actuación ejecutada, así como la información complementaria que aporten otros instrumentos sobre todos los ámbitos de seguimiento.

Fichas biográficas de cada actuación para llevar a cabo el seguimiento

Para posibilitar la agregación, cuando sea necesaria, y el tratamiento de los datos, estos registros deberían tener soporte informático a modo de base de datos u hoja de cálculo, u otra aplicación informática, que posibilite no sólo el seguimiento financiero de las acciones sino también el físico.

Estos registros se deben usar para realizar el seguimiento de la gestión y ejecución del programa, participación de la población objetivo y de las desviaciones y sus causas respecto a lo previsto, al igual que debe recoger información sobre el cumplimiento de la normativa legal que afecta al programa.

Las características de algunos programas permiten que la evaluación de su puesta en marcha requiera sólo un sencillo sistema de seguimiento, 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.

El sistema de seguimiento debe ser, en todo caso, lo bastante simple para que no resulte una carga excesiva al personal del programa pero lo bastante completo para satisfacer las necesidades de información de cuantos participan en el programa y su evaluación. Debe tenerse en cuenta que un sistema de información (sistema de seguimiento) puede ser ignorado por su complejidad o porque requiera mucho tiempo para su aplicación. Es importante, además, 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. Por otro lado, es necesario que estén informados de los desarrollos y modificaciones que afecten a los registros, por ejemplo, de los objetivos del programa, de su estrategia, de la población a la que va dirigida la intervención, etc.

A continuación mostramos un ejemplo de una ficha de seguimiento adaptada de la original, elaborada por el IDR, para el Programa Operativo de la provincia de Sevilla, Fondo Social Europeo, 1994-99 (FSE), gestionado por la

Sociedad Instrumental Sevilla Siglo XXI, S.A. La acción 2.B. perteneciente a la medida 2 tiene por objetivo sensibilizar a los trabajadores de las PYMEs y colectivo de desempleados de la provincia mediante la concesión de ayudas para premiar proyectos empresariales, adquisición de programas de autoevaluación de proyectos, financiación de gastos de comunicación, publicidad, etc.



Ficha de Seguimiento Programa Operativo FSE

Nº de Expediente:	
MEDIDA 2:	Sensibilización para la vida activa y el fomento de la cultura emprendedora
ACCIÓN 2.B:	Fomento de la cultura emprendedora en los trabajadores en activo y desempleados
Fecha de recogida de datos:	

Datos de la Entidad Gestora/Ejecutora (señálese lo que proceda):

Entidad Gestora/Ejecutora del Proyecto:	Nombre: Dirección:
Unidad Administrativa o Departamento responsable de la Gestión/Ejecución de la Acción:	Nombre: Dirección:
Coordinación de la Entidad Gestora/Ejecutora	Responsable del proyecto Responsable del proyecto en la Entidad:

Identificación de la acción

Localización de la Acción	
Municipio/s a los que afecta:	
Breve descripción (objetivos perseguidos):	
Relación con los objetivos del P.O. FSE:	
Relación con otros programas	
Descripción beneficiarios (población a la que va dirigida esta Acción):	

Publicidad de la Acción

SI: ☐	NO: ☐	Fecha:	
Relación con otras Políticas Comunitarias: Contratos Públicos (señale lo que proceda, introduciendo todos los proyectos realizados).			
Concepto			
	Publicación en el DOCE	No	
		Sí	
		Fecha	
		Ref.	
	Publicación en el BOE	No	
		Sí	
		Fecha	
		Ref.	
	Publicación en el BOJA	No	
		Sí	
		Fecha	
		Ref.	
	Publicación en el BOP	No	
		Sí	
		Fecha	
		Ref.	



Ejecución Financiera* (Millones de pesetas)

Nombre del Proyecto	Gasto Total	Gasto Elegible	Financiación FSE	Gasto Cofinanciado	Pagos certificados	% Pagos sobre G.E
Total						

* Los datos de ejecución financiera conviene recogerlos por periodos presupuestarios

Incidencias en la ejecución financiera (justificación)

Señale los desvíos o retrasos en la ejecución del presupuesto.

Proyectos	No iniciado	En ejecución	Finalizado	Suspendido	Otros
	☐	☐	☐	☐	
	☐	☐	☐	☐	
	☐	☐	☐	☐	
	☐	☐	☐	☐	

**Ejecución física**

Proyectos	Publicidad		Beneficiarios	Fecha de inicio/finalización		Localización
	Medios	Fecha		Prevista	Real	
Contrato de Asistencia Técnica	(Ver anexo I)					

Incidencias en la ejecución física (justificación).

Señale los desvíos o retrasos en la ejecución física con respecto a los plazos previstos.

Proyectos	No iniciado	En ejecución	Finalizado	Suspendido	Otros
	☐	☐	☐	☐	
	☐	☐	☐	☐	
	☐	☐	☐	☐	
	☐	☐	☐	☐	
	☐	☐	☐	☐	

Justifique su respuesta:

Criterios de selección

A. Proyectos contemplados en la acción: 	B. Beneficiarios de cada proyecto:
---	--



Sistema de Indicadores de Seguimiento*

Indicadores de Base						
Indicadores de Realización						
Denominación	1997		1998		1999	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
Indicadores de Resultado						
Denominación	1997		1998		1999	
Indicadores Complementarios						
Indicadores de Realización						
Eficacia	1997	1998	1999	Total periodo		
Indicadores de realización/previsión de los indicadores de realización						
Eficiencia	1997	1998	1999	Total periodo		
Coste total/indicadores de realización (coste unitario)						
Indicadores de Resultado						
Eficacia	1997	1998	1999	Total periodo		
Indicadores de resultado/previsión de los indicadores de resultado						
Eficiencia	1997	1998	1999	Total periodo		
Coste total/indicadores de resultado (coste unitario)						
Indicadores de Empleo						
	1997		1998		1999	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
Empleo creado						
Empleo mantenido						
Tipo de contrato:	Duración	Fecha inicio:	Indicar:			
			>45	< 25	Minusválidos	Mujeres
Observaciones: bajas, renunciaciones, etc.:						

ANEXO I. - (Rellenar un formulario para cada contrato de asistencia técnica)**Empresa/técnico contratada/o por servicios de asistencia técnica**

⇒ Empresa/técnico contratada/o	
⇒ Dirección:	
⇒ Teléfono:	⇒ Fax:
Objeto del trabajo	
Adjudicación del contrato:	
Procedimientos de adjudicación del contrato (abierto, restringido, negociado):	Criterio de adjudicación (concurso, subasta):

Anexo: Aplicación al POA. Sistema de información

El segundo elemento que se analizó en el Dictamen de evaluabilidad del P.O. de Andalucía (en su versión original) fue el sistema de información del Programa. Este presentaba las siguientes características:

- ⇒ Centrado casi exclusivamente en la formulación de indicadores de realización, era manifiestamente insuficiente. Además, no se especificaron el resto de elementos que debe contener, como mínimo, un sistema "óptimo" de información; elementos como son: la responsabilidad, periodicidad y desvíos y retrasos respecto a los plazos previstos.
- ⇒ En cuanto al sistema de seguimiento articulado a través de indicadores se pueden resaltar las siguientes notas:
 - No se habían definido indicadores en cada uno de los niveles de programación y el esfuerzo realizado para el establecimiento de los existentes era muy desigual para el conjunto de las distintas acciones.
 - No se diferenciaban los indicadores de resultado de los de impacto y además, en muchos casos, los indicadores definidos como de resultado, realmente medían realizaciones.
 - Los indicadores de eficacia no estaban formulados y al no estar cuantificadas las previsiones sobre los valores de los indicadores de realización y resultado resultaba de toda manera imposible establecer los indicadores complementarios necesarios para medirla.

Este conjunto de conclusiones, avalaron y justificaron la necesidad de introducir, por parte de los destinatarios de la evaluación, cambios significativos en el Programa de cara a mejorar las deficiencias encontradas, deficiencias que suponían un claro obstáculo a la ejecución satisfactoria en términos de obtención de los objetivos perseguidos del Programa. Por ello, se puede afirmar que las expectativas, y finalmente la utilidad y satisfacción de los usuarios o "clientes" del trabajo de evaluación realizado, sí se vieron cumplidas óptimamente.

Notas al pie:

1. Adaptado de Ortigueira Bouzada, M. (1987). "Administraciones públicas: teoría básica de las auditorías de gestión". Publicaciones del Sur.
2. Según las tipologías establecidas en Ortigueira Bouzada, M. (1987) op. cit. y Albi et alia, (1997). *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Ariel. Barcelona.
3. Comisión de las Comunidades Europeas. (1995). "Orientations méthodologiques pour le suivi et les évaluations intermediaires des CCA, DOCUP et interventions". Bruselas.
4. Las técnicas se desarrollarán en otro capítulo. Aquí hacemos hincapié en la importancia de tener información sobre qué es lo que se está haciendo y cuáles son los logros que se están obteniendo, y para ello hay que tener presente todo tipo de información relevante.

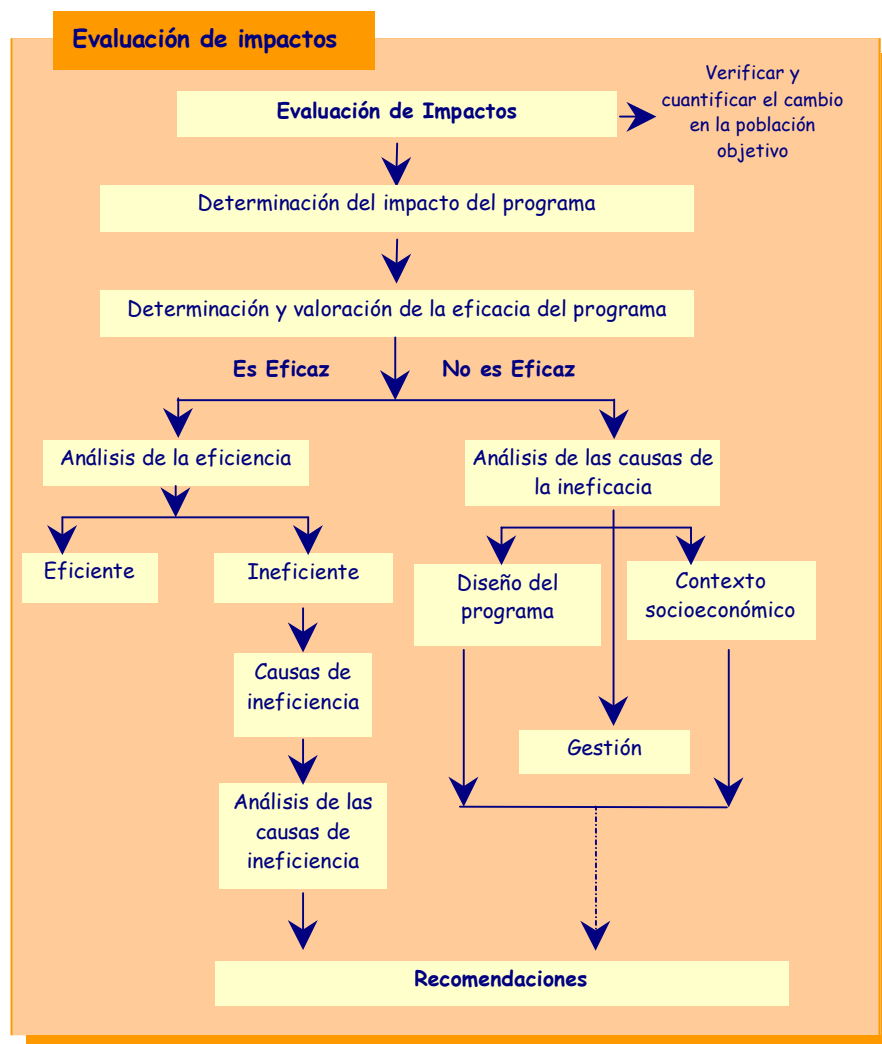
Capítulo 5

Técnicas de evaluación de la eficacia y eficiencia

Hasta ahora hemos visto la metodología para evaluar el diseño, la gestión y el seguimiento de un programa. Sin embargo, no debemos olvidar que uno de los principales objetivos de la evaluación de un programa es establecer, con tanta certeza como sea posible, si la

intervención produce o no los efectos que busca, es decir, determinar cuál es la repercusión del programa.

La metodología para evaluar los efectos provocados por un programa sigue el esquema siguiente:



Lo primero que hay que realizar en la evaluación es determinar y cuantificar los cambios que se han producido en la población objetivo, midiendo sus características antes, durante y después de la intervención. Una vez cuantificada la magnitud del cambio hay que deslindar en qué medida éste se debe al programa llevado a cabo y no a otros factores, azarosos o no.

La demostración de que los cambios operados en la población objetivo se deben a la intervención pública es quizá el aspecto más problemático de la evaluación. Es decir, ¿son los efectos detectados imputables al

programa? Se trata de separar el efecto provocado por el programa, efecto neto de la intervención, de otras influencias endógenas o exógenas. Ello implica:

- ⇒ Conocer los efectos que en la población objetivo están teniendo otras políticas y otros procesos paralelos e independientes.
- ⇒ Conocer los efectos o alteraciones provocadas por la metodología seleccionada para la evaluación.

De forma que:

$$\text{Impacto} = \text{Efectos netos de la intervención} \quad +/\text{-} \quad \text{Efecto de otros programas} \quad +/\text{-} \quad \text{Efectos debidos al método}$$

Quedaría por determinar:

- ⇒ cuál ha sido la contribución de cada acción concreta al logro de esos efectos, y
- ⇒ otros resultados difícilmente medibles con métodos estrictamente cuantitativos como son el grado de satisfacción de la población objetivo, el cambio de las expectativas y conductas de los participantes, etc.

El objetivo de este capítulo es realizar una revisión de las principales técnicas de evaluación de resultados e impactos (incluyendo la valoración de los efectos estructurales y de la sinergias), identificando sus ventajas e inconvenientes y señalando algunas de las aplicaciones que hemos considerado más relevantes. En cuanto a sus aspectos técnicos se facilitan referencias de algunos manuales pertinentes.

Impactos, efectos estructurales y sinergias. Consideraciones previas

Impactos, efectos estructurales y sinergias son aquí los conceptos clave:

- ⇒ Los **impactos** son los efectos más indirectos que se producen como consecuencia de la ejecución de una acción.
- ⇒ 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 de la realidad sobre la que se interviene. Rebasan la esfera de lo económico entrando en el campo de lo social e institucional.
- ⇒ Las **sinergias** son los efectos que se producen cuando el conjunto de acciones o medidas de un programa provoca un impacto mayor (sinergia positiva) o menor (sinergia negativa) que la suma de los impactos de esas medidas separadamente. Se puede considerar la sinergia como el "valor añadido" de un conjunto de acciones.

Recordemos que la **eficacia** hace referencia al logro de los objetivos propuestos y la **eficiencia** al logro de esos objetivos en relación con el coste tanto monetario como de otra naturaleza, en que se incurre para conseguirlos.

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 eficiencia se podría realizar aunque los gestores públicos no hayan cuantificado los objetivos que se persiguen con la ejecución del programa, aunque el resultado de esta evaluación no sea totalmente satisfactorio y los juicios que se emitan acerca de la intervención sean necesariamente subjetivos, a menos que se establezcan parámetros de referencia para su valoración.

Por tanto, si en el programa se explicitan los objetivos y éstos aparecen cuantificados, la evaluación de la eficacia, y a su vez la evaluación de impactos, efectos estructurales y sinergias, se realizará sobre la base de estos objetivos y, en principio, sin mucha dificultad.

Si por el contrario, como suele ocurrir en la práctica, no se establecen claramente los objetivos y/o no aparecen cuantificados, es necesario determinar parámetros de referencia o 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 la opinión de expertos, de la experiencia pasada, de normas legales, de comparaciones con otras alternativas, etc. Aunque no siempre es sencillo establecer estos criterios, su determinación es una precondition para la evaluación.

Impactos, efectos
estructurales y sinergias

Eficacia y eficiencia

Necesidad de clasificar y
cuantificar los objetivos

Parámetros de referencia

- ⇒ Los impactos, sinergias y efectos estructurales no se manifiestan inmediatamente. Es preciso dejar transcurrir un tiempo entre la ejecución de un programa y la manifestación de sus primeras repercusiones. Durante este tiempo, a los efectos provocados teóricamente por el programa se le suman los provocados por factores exógenos fuera de control de los gestores (influencias del contexto socioeconómico o los causados por otras actuaciones públicas). Cuanto mayor sea el tiempo que hay que dejar transcurrir para que se manifiesten los efectos, mayor es la "contaminación" de los elementos exógenos sobre los producidos realmente por el programa.

Los impactos, sinergias y efectos estructurales no se manifiestan inmediatamente

- ⇒ Disponibilidad de los datos. Mientras que la información para la evaluación de las realizaciones de un programa, con mayor o menor rigor, ha sido recogida durante su proceso de ejecución, para la evaluación de impactos, efectos estructurales y sinergias no ocurre igual. Normalmente un programa termina para el gestor cuando finaliza su período de aplicación. Por ejemplo, se considera que una acción consistente en la concesión de una línea de ayudas finaliza una vez que se conceden y se pagan. No se realiza, 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 por tal actuación. Esta información no suele estar disponible por haberse considerado un ciclo de vida del programa menor de lo que debe hacerlo el evaluador.

Disponibilidad de la información

Se deberá prever el futuro del proyecto durante su ciclo de vida útil y durante un período suficientemente largo para entender sus posibles repercusiones a mediano y largo plazo. Para la mayoría de las infraestructuras este lapso no es (indicativamente) inferior a 20 años; para inversiones productivas, de unos 10 años.

Fuente: Comisión Europea. Dirección General de Política Regional. "Guía para el análisis de coste-beneficio de grandes proyectos".

- ⇒ Necesidad de valorar los efectos aislados de cada actuación y ponderar su contribución al efecto global. Es decir,
- ¿cuáles son los efectos de cada actividad dentro del programa?,
 - ¿cuál es la contribución de cada actuación al "efecto global"?,
 - ¿cuáles son los mecanismos que los producen?
- ⇒ Es necesario considerar aquellas consecuencias inesperadas o no buscadas, tanto negativas como positivas. Para ello se siguen otros criterios globales de valor o méritos como por ejemplo:
- La satisfacción de las necesidades de los beneficiarios.
 - Los efectos del programa tal y como son vistos por el personal

Efectos aislados de cada actuación y su contribución

Consecuencias inesperadas o no buscadas

Análisis de aspectos sociales e institucionales

Ningún método proporciona por sí sólo una explicación suficiente de la incidencia de un programa

Técnicas cuantitativas y cualitativas

técnico del programa y por sus administradores (gestores y otros responsables).

- Las necesidades de información de las partes interesadas.

⇒ Un programa provoca cambios no sólo en la esfera de lo económico sino también en lo social e institucional por lo que **la evaluación de estos efectos conlleva el análisis de una serie de aspectos inmateriales**. Así, la existencia de factores condicionantes más allá de los elementos puramente económicos, tales como los sociológicos, políticos y culturales, y la ausencia de comportamientos uniformes ante la aleatoriedad de los fenómenos sociales, hace que cualquier metodología que ignore este hecho sea incompleta e inadecuada para la evaluación de la repercusión de un programa.

Todos estos condicionantes suponen:

- la existencia de valores y ponderaciones, la mayor parte de las veces no explícitos y cargados de juicios de valor, políticos y sociales, en la elección y aplicación de las técnicas para evaluar la eficacia y eficiencia de los impactos, efectos estructurales y sinergias.
- que su evaluación sólo sea posible con modelos de cierta complejidad técnica que requieren gran esfuerzo y tiempo de elaboración, al margen de la subjetividad implícita en la elección de las variables a medir, y
- que ningún método proporcione por sí sólo una explicación suficiente de la incidencia de un programa, aunque sí nos ayudan a extraer indicios de los efectos provocados y a identificar las tendencias y su dirección.

Todo ello ha provocado que la metodología de evaluación de impactos haya evolucionado hacia un concepto más amplio donde los **aspectos cualitativos** cobran cada vez mayor relevancia, y las técnicas cuantitativas tienden a integrarse como un elemento más del proceso evaluador. Los métodos cualitativos aportan dinamismo y variedad de perspectivas de la que carecen los cuantitativos, siendo aconsejable consecuentemente la utilización conjunta.

La ventaja del uso de técnicas cuantitativas es que permite medir reacciones o cuestiones en un grupo de variables (individuos, empresas, etc.) posibilitando su agregación y su tratamiento estadístico sin muchas trabas. Por su parte, la utilización de técnicas cualitativas tiene la ventaja de que recogen una riqueza de detalles y opiniones sobre los grupos o variables, aunque de difícil agregación y estandarización.

Es importante además:

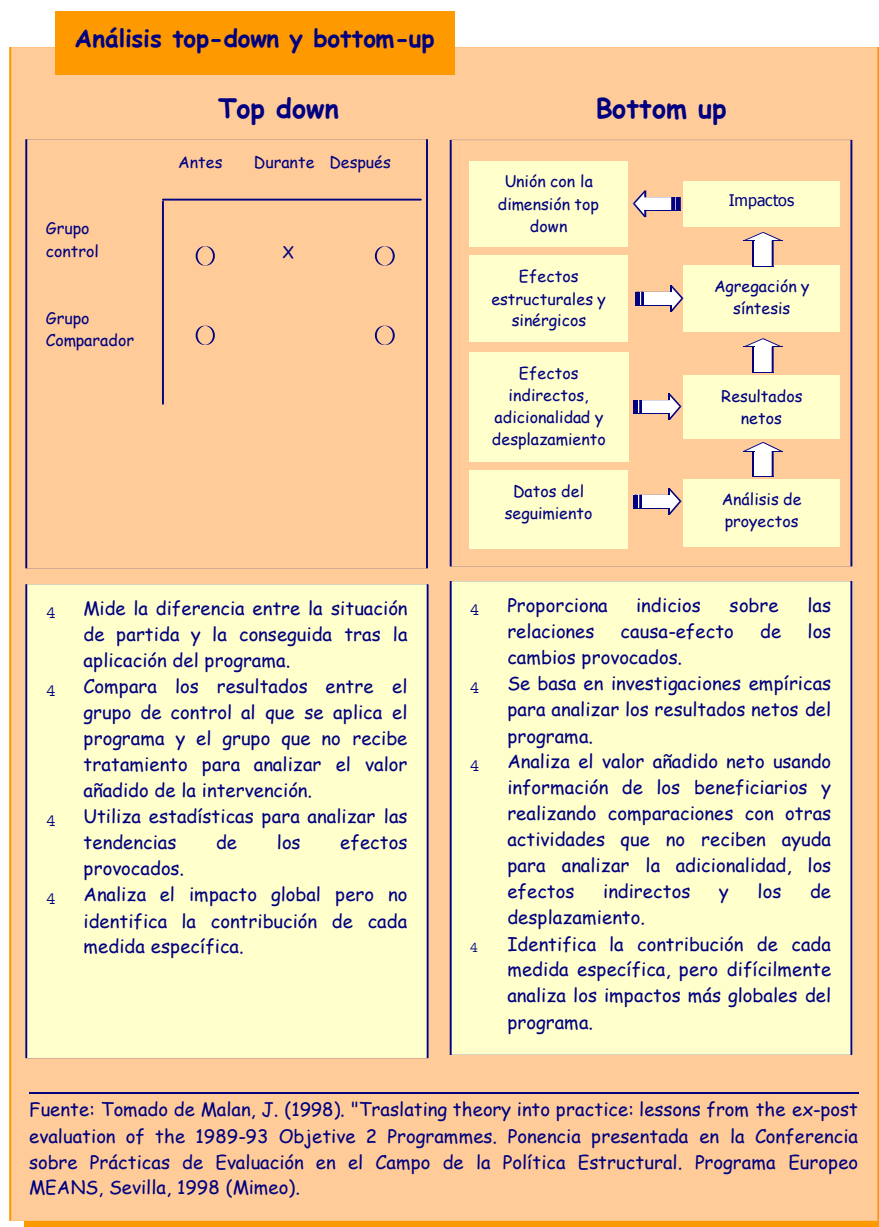
- ☑ Identificar cómo los implicados en el programa toman sus decisiones en relación con su participación en el programa y conocer la valoración de su participación.
- ☑ Conocer cuál es la importancia dada por ellos a las diferentes actuaciones.

- ☑ Incorporar su percepción de los efectos provocados por el programa.

En esta línea se encuentra el enfoque metodológico recomendado por la Comisión de la Unión Europea para la evaluación de las actuaciones de naturaleza estructural. Combina el análisis de carácter "antes y después" (top-down) que posibilita evaluar el impacto total y el efecto neto de la intervención, con estudios "de abajo-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 programa.

Análisis top-down y
bottom-up

En el siguiente gráfico se recoge este enfoque. Las técnicas para su aplicación, así como los conceptos que aparecen en él, se irán desarrollando a lo largo del capítulo.



Técnicas de evaluación de impactos, efectos estructurales y sinergias

Algunos investigadores (entre ellos, Coronado, 1997) agrupan las técnicas para evaluar los impactos en dos categorías:

Metodologías explícitas y no explícitas

- **Metodologías no explícitas**; aquellas que no incorporan los instrumentos de la política o programa.
- **Metodologías explícitas**; aquellas que incorporan tanto los instrumentos de la política como otras variables relevantes que pueden influir en las variables objetivo.

Otros autores establecen la distinción entre:

Técnicas de evaluación microeconómicas y macroeconómicas

- **Técnicas de evaluación microeconómica**; identificada fundamentalmente con la valoración de una acción y en relación con las realizaciones y resultados.
- **Técnicas de evaluación macroeconómica**; centrada en la evaluación global y relacionada con el nivel de impactos.

A nuestro juicio debería de establecerse un procedimiento general para realizar la evaluación de las intervenciones, sin especificar si se trata de una evaluación microeconómica o macroeconómica, al considerar que, en principio, no tiene mucho sentido hacer esa distinción ya que la aproximación micro o macro dependerá de los objetivos y alcance de la intervención. En efecto, es posible evaluar los efectos macroeconómicos de una única y significativa acción (construcción de una línea de alta velocidad), así como medir el impacto de una intervención global en las expectativas de los agentes económicos, impacto éste de carácter microeconómico.

También es común encontrarnos la distinción entre enfoques inductivos y deductivos:

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 causa-efecto, partiendo de lo concreto para derivar en comportamientos generales. Este recorrido se puede realizar en dos sentidos:
 - * dentro del programa, indagando sobre las cuestiones o experiencias de los participantes, y
 - * entre programas, buscando las características institucionales que hacen de un conjunto de características una única.

Este tipo de evaluación se asocia normalmente con la evaluación libre de objetivos puesto que no parte de hipótesis de causalidad preconcebidas.

- **El enfoque hipotético-deductivo**, por contra, se identifica con la evaluación centrada en objetivos. Su fundamentación está en el empleo de técnicas cuantitativas (método experimental fundamentalmente)

para la determinación de las principales variables y establecimiento de hipótesis específicas de comportamiento antes de iniciar la recogida de datos.

En la práctica suelen combinarse ambos enfoques, identificando a través de la inducción las cuestiones y variables a estudiar y contrastando luego los resultados de forma deductiva.

Independientemente del enfoque o modelo que se siga para la evaluación de impactos, las técnicas para evaluar la eficacia y eficiencia son las mismas para los distintos niveles de planificación, esto es, realizaciones y resultados e impactos específicos y globales. Sin embargo, para el análisis de los dos primeros (realizaciones y resultados) parece más lógico y conveniente basar la evaluación de la eficacia y eficiencia, aunque no exclusivamente, en el análisis en la información recogida y sistematizada por el sistema de seguimiento mediante los indicadores complementarios.

Sistema de seguimiento
mediante indicadores como
mejor instrumento para el
análisis de eficacia y
eficiencia



Algunas de las técnicas para medir los impactos son:

1. 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 primero de la distinción entre períodos de política activa y pasiva y, posteriormente, se crea una serie hipotética en la que se supone no hubo intervención. Se tienen, por tanto, dos series:

- ⇒ una real que refleja el hecho de que en un determinado momento empezaron a aplicarse las medidas del programa, y
- ⇒ otra simulada bajo el supuesto de no intervención.

En los períodos de política pasiva no debe haber diferencias entre las dos series por lo que la divergencia existente en el período de política activa sería el efecto atribuible al programa.

Análisis "shift-share".
Período de política activa y
período de política pasiva

Requisitos para aplicar la técnica

La aplicación de esta técnica para medir el impacto sobre una variable determinada exige que se cumplan, al menos, dos de los siguientes requisitos:

- El método debe contabilizar el "comportamiento" de la variable en ausencia del programa.
- Debe especificarse la relación entre el programa y la variable de análisis.
- Además, si la variable escogida difiere de la variable objetivo del programa, el evaluador debe especificar la relación o vínculo entre las mismas si se quiere determinar si el programa es exitoso o no.

Estos tres aspectos implican la existencia de una "teoría del comportamiento económico" explícita o implícita.

Aplicación del análisis "shift-share"

En el artículo publicado por Brian Ashcroft se analiza la utilidad del análisis *shift-share*, entre otros, como técnica para evaluar impactos. De forma sumaria, se identifican los impactos de la política regional europea sobre la inversión y el empleo en varios países europeos. La técnica *shift-share* aparece como la más empleada en el Reino Unido tanto para estimar efectos en las áreas asistidas por la política regional como para establecer series de impactos esperados. Algunas de las principales conclusiones son:

Período de no política	Período de política	Cobertura espacial	Técnica	Resumen de resultados
1951-63	1963-70	Tres áreas de desarrollo inglesas	Enfoque residual. Análisis <i>shift-share</i> .	• 23% de la inversión total inducida por la Política Regional • Inversión un 30% superior en 1970 sobre 1963
1951-59	1960-71	Escocia	Enfoque residual. Análisis <i>shift-share</i> .	• 16% de la inversión total inducida por la Política Regional
1952-63	1964-73	Áreas de desarrollo inglesas	Enfoque residual. Análisis <i>shift-share</i> .	• 190.000 empleos más que en el período de no política (incremento del 12%). • Media anual de creación de empleo: 19.000 puestos de trabajo
1954-59	1960-75	Irlanda	Enfoque residual. Análisis <i>shift-share</i> .	• El empleo en nuevas empresas creadas bajo el Programa de Ayudas a las Nuevas Industrias (NIGS) fue de 14.000 puestos más que la media esperada para 1976. Por tanto, el 82% del total de empleos se originaron por las empresas beneficiarias de este programa y un 45% del efecto proviene de empresas trasladadas.

Fuente: Ashcroft, B. (1981): "The measurement of the impact of Regional Policies in Europe: a survey and critique". *Regional Studies*, Volumen 16.4, pp. 287-305.

Inconvenientes de la técnica:

- ⇒ Es un análisis estático que compara sólo dos momentos del tiempo.
- ⇒ Se concentra en el impacto de una única variable.
- ⇒ Como los instrumentos del programa no están explicitados en el modelo no se puede concluir ninguna indicación real para la mejora de su eficacia a partir de los efectos estimados.

Bibliografía recomendada:

Randall J.N. (1973). "Shift share analysis as a guide to the employment performance of West Central Scotland". *Scpt. J. Polit. Econ.* nº 20, pp. 1-26.

Fothergill S. and Guding G. (1979). "In defence of shift-share" en *Urban Studies*, nº 16, pp. 309-19.

Inconvenientes

2. Modelos input-output

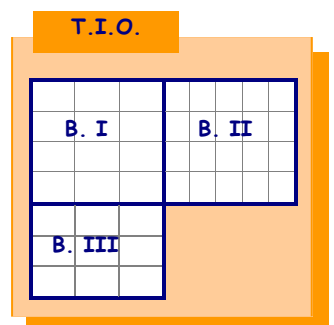
Esta es una de las técnicas más utilizadas para estimar los impactos provocados por un programa regional o nacional sobre los principales agregados macroeconómicos (producción, renta y empleo). Se fundamenta en el estudio de las relaciones de interdependencia de las unidades económicas, representadas en una tabla de doble entrada, desagregadas en ramas de actividad (tabla *input-output*, TIO) donde:

- ⇒ Las **columnas** indican la estructura productiva de cada rama o los elementos que componen su coste de producción. Son los inputs o recursos.
- ⇒ Las **filas** indican cómo se ha distribuido la producción de cada rama de actividad entre los distintos usos posibles: usos intermedios (consumos intermedios de otras ramas) o a usos o destinos finales. Se trata de los outputs.

En la TIO se diferencian tres **bloques**:

- Bloque I. Consumos intermedios o relaciones intersectoriales. Contiene todos los productos que han sido utilizados en el proceso productivo.
- Bloque II. Demanda final. Contiene el conjunto de bienes y servicios cuyo destino es la demanda final.
- Bloque III. Inputs primarios. Contiene para cada rama de actividad la aportación de dichos inputs (trabajo y capital) al proceso productivo.

Modelo input-output.
Interdependencia de los
agentes económicos



La aplicación del modelo *input-output* desarrollado por Leontief (Leontief, 1958 y 1973) parte del hecho de que el incremento de la demanda de un sector provoca un aumento no sólo de su producción y empleo sino también de los restantes sectores debido a la utilización de la producción del sector inicial por los demás como recursos para sus propias producciones (consumos intermedios).

El uso de las tablas permite calcular el impacto sobre la demanda de inputs, la generación de valor añadido y la participación de los diferentes sectores en los efectos directos e inducidos o indirectos. El modelo que se utiliza es el conocido como modelo de demanda¹: siempre que una intervención pública pueda especificarse en términos de cambios en la demanda final, los impactos se podrán obtener directamente si se dispone de un adecuado sistema *input-output*.

La viabilidad para la aplicación de esta técnica tiene dos importantes **condicionantes**:

- A. Necesidad de clasificar y asignar la inversión o gasto público a evaluar de acuerdo con la estructura sectorial correspondiente a las TIO con las que se trabaje, y expresarla en las mismas unidades (pesetas constantes). Existe un alto componente subjetivo en la operación de asignar cada partida de gasto a uno o varios sectores en concreto.
- B. La disponibilidad de una tabla *input-output* lo más actualizada posible de la zona, área o región donde se produzca la inversión o gasto cuyos efectos se quieren analizar, y aún más importante, disponer de la información sobre dónde se localiza esta inversión, es decir, que esté lo suficientemente detallada y territorializada.

Limitaciones de modelo *input-output*:

- ⇒ Ofrece sólo una perspectiva estática. Se debe suponer que el total del gasto se produce en el año de referencia de la TIO que se utilice, sin respetar las anualidades en que realmente se produce, puesto que las tablas no se elaboran anualmente². Tener en cuenta estas anualidades implicaría suponer que la estructura productiva de la economía se mantiene constante todo el período e igual a la que se recoge en la TIO. Posteriormente, para distribuir anualmente los efectos se puede hacer el supuesto de distribución lineal del gasto en los años de ejecución.
- ⇒ Problemas derivados de los supuestos del modelo; por ejemplo, el escaso realismo del modelo *input-output* en sus versiones más simplificadas, lo que conlleva una dudosa valoración de los efectos multiplicadores.

Condicionantes para aplicar la técnica

Limitaciones del modelo *input-output*

Aplicación del modelo *input-output*

En el trabajo realizado por Roca i Segalés, se analizaron los efectos de la inversión producida por la Política Regional Comunitaria vía Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en las regiones Objetivo 2 de España. Estos recursos se destinaron básicamente a la construcción de infraestructuras de transportes y comunicaciones, estimándose los efectos de demanda sobre la ocupación y sobre el valor añadido bruto, utilizando el modelo *input-output* abierto de Leontief.

Las tablas *input-output* utilizadas fueron las referentes a la economía española de 1989, para evaluar los efectos totales, y las de Cataluña (1987) y el País Vasco (1990), por ser estas dos comunidades las que absorbían las dos terceras partes del gasto (objeto de estudio).

El análisis de impacto consistió en determinar, en primer lugar, el volumen de nueva producción de origen interior que se requería para satisfacer la nueva demanda creada por la inversión objetivo 2 del FEDER y, a continuación, derivar los efectos sobre la ocupación y el valor añadido.

Las conclusiones fueron las siguientes: los efectos en términos de nueva producción representan para la economía española una cantidad próxima a los 640.000 millones de pesetas (de 1989), de los cuales el 64,6% son inversión inicial (efecto directo) y el resto producción adicional generada.

Fuente: Oriol Roca i Segalés. (1997). "Impacto a corto plazo de los Fondos Objetivo 2 del FEDER en España", en *Revista de Estudios Regionales*, nº 48. pp. 113-142.

Bibliografía recomendada:

- INE (1976): *Metodología de las Tablas Input-Output*. INE-OSCE.
- Leontief, W. (1958): *La estructura de la economía americana (1919-1939)*. Ed. Bosh, Barcelona.
- Leontief, W. (1973). *Análisis económico input-output*. Ed. Ariel.
- Muñoz Ciudad, C. (1994). *Introducción a la economía aplicada. Cuentas nacionales, tablas input-output y balanza de pagos*. Espasa Calpe, Madrid.
- Muñoz Ciudad, C. (1994). *Las Cuentas de la Nación. Nueva Introducción a la Economía Aplicada*. Ed. Civitas, Madrid.
- Requeijo, J., Iranzo J.E., Martínez de Dios, J., Pedrosa, M. y Salido, J. (1997). *Estructura Económica Mundial. Introducción y técnicas básicas*. Editorial AC, Madrid.
- Tamames, R. (1989). *Fundamentos de Estructura Económica*. Alianza Universidad, Madrid.

Método de evaluación que permite contrastar hipótesis empíricamente

Grupo experimental y grupo control

3. Método experimental

Es una de las técnicas más empleadas en el análisis de impacto, fundamentalmente en Estados Unidos. Su utilización, en el campo de la evaluación de políticas públicas, permite contrastar una hipótesis sobre la acción de los poderes públicos. Es decir, se parte del supuesto de que una acción "X" va a producir un cambio "Y" en la dirección buscada. Ahora bien, en el efecto "Y" también inciden otras variables, exógenas al programa por lo general, que deben controlarse. La cuestión es determinar si existe una relación causal entre el programa y los impactos.

Para medir el resultado neto del programa, y aislar el efecto de esas variables, se comparan, sistemática y objetivamente, dos grupos:

- El grupo experimental, que es aquel al que se le aplica el programa.
- El grupo control, que no recibe ningún tratamiento o al que se le aplica uno alternativo.

Los resultados netos de la intervención vienen determinados por las diferencias que existen entre ambos grupos:

$$\text{Efectos netos} = \text{Resultados brutos del grupo experimental} - \text{Resultados brutos del grupo control} \quad +/ - \quad \text{Efectos debidos al diseño}$$

Fases en la aplicación del método experimental

Las fases en la aplicación del método experimental son las siguientes:

- ⇒ Preparación de los dos grupos. Debe asegurarse que cada unidad de la población objetivo del estudio (no del programa) tiene la misma posibilidad de pertenecer a un grupo u otro (aleatoriedad) y que ambos grupos contienen la misma proporción de unidades.

Por ejemplo, en el caso de subvenciones a empresas el grupo control ideal serían las empresas solicitantes que fuesen rechazadas por "falta de dinero público" pero que fueran totalmente susceptibles de recibir la subvención si hubiera una mayor dotación de presupuestos para esta línea de actuación.
- ⇒ Observación o medición simple de la variable "X", que el programa pretende modificar, en los dos grupos antes de su puesta en marcha.
- ⇒ Aplicación de los instrumentos del programa al grupo experimental.
- ⇒ Nueva observación y medición de la variable "X" en ambos grupos para cuantificar la variación producida por el programa en el grupo experimental.
- ⇒ Comparación de los resultados obtenidos mediante la medida de las diferencias entre la situación final e inicial de cada uno de ellos.

Medida de resultados

	Antes del programa	Después del programa	Diferencias
Grupo Experimental	E_0	E_t	$E = E_t - E_0$
Grupo Control	C_0	C_t	$C = C_t - C_0$

$$\text{Efectos Netos del Programa} = E - C$$

Limitaciones:

- ⇒ Para poder comparar el grupo control y el experimental ambos deben ser idénticos en composición, experiencias y predisposición en términos agregados y en aquellas características relevantes para el análisis, excepto en su participación o no en el programa. Esta es precisamente la limitación más importante, la posibilidad de encontrar dos grupos idénticos, lo que hace del análisis experimental una metodología difícil de aplicar en las ciencias sociales.
- ⇒ Necesidad de empezar a aplicar la técnica antes de comenzar a ejecutar el programa y que éste no varíe, cosa que en la realidad no suele ocurrir ya que los programas están en continua evolución. Por otra parte, para la aplicación del método las relaciones causales deben ser sencillas, poco numerosas, unívocas y predecibles.
- ⇒ Requiere una disponibilidad importante de recursos monetarios y, fundamentalmente, temporales.
- ⇒ La selección de los elementos que pertenecen al grupo control discrimina negativamente a la población beneficiaria privándoles de determinadas ventajas.
- ⇒ Puede que se detecten reacciones adversas de los participantes al verse en uno u otro grupo: negativa a participar, abandono, sentimiento de injusticia, etc. Esto se conoce con el nombre de problemas de **validez interna**. Para que el método sea válido las variaciones detectadas deben interpretarse en sentido único.
- ⇒ Otra de las limitaciones se deriva de la posibilidad de generalizar los resultados del experimento a personas, lugares o períodos temporales distintos, lo que provoca problemas de **validez externa**.

Problemas de validez
interna y externa

Validez interna

El efecto más conocido es el llamado "efecto Hawthorne". Se denomina así por el experimento que se realizó en la fábrica Hawthorne donde se quería hallar la intensidad de luz óptima para la productividad de unas obreras que agrupaban componentes electrónicos de tamaño reducido. Se constató que cualquier cambio en la intensidad de luz, positivo o negativo, incrementaba la productividad. Esta conducta vino motivada por el hecho de pertenecer al grupo experimental y sentirse observadas.

Aplicación del método experimental

Una de las aplicaciones del método experimental más conocida en el campo de la evaluación es el estudio de los impactos del *New Jersey-Negative Income Tax*. Este programa se proponía asegurar un ingreso anual mínimo a familias de escasa renta.

El trabajo experimental, que se inició en 1968 y duró tres años, se realizó sobre una población de hogares cuyos ingresos eran inferiores al 150% del umbral de pobreza tomado como criterio de referencia. Las familias fueron seleccionadas en cuatro localidades de New Jersey y en una localidad de Pensilvania e identificadas mediante una encuesta previa en la que se solicitaba su participación. El objetivo del análisis de los datos era determinar si el salario social percibido por estas familias había disminuido sus esfuerzos en la búsqueda de trabajo.

Las conclusiones del experimento no fueron muy significativas debido al abandono del 22% de los participantes. A pesar de ello, se cuantificó en el grupo experimental de familias un descenso del esfuerzo del 5% en el trabajo (medido en número de horas trabajadas).

Fuente: Artículo de Kershaw, D. y Fair, J. (1976): "The New Jersey Income-Maintenance Experiment". Vol. 1. Academic Press. New York. En Rossi, P.H. y Freeman, H.E., 1989.

4. La encuesta y la entrevista

La encuesta y la entrevista son las técnicas principales de análisis en la investigación social puesto que permiten extraer de la población encuestada o entrevistada valoraciones cualitativas y cuantitativas de gran interés para el estudio que de otra forma no se serían recogidas.

La **encuesta** es una técnica que pertenece al dominio cuantitativo porque cuenta y agrupa unidades. Se realiza a través del **cuestionario**. Consiste en un conjunto de preguntas tipificadas sobre los hechos o aspectos que interesan en el análisis. El cuestionario se considera una de las herramientas

más útiles para la evaluación porque las respuestas que recoge permiten cuantificar y analizar la información con mayor facilidad que la generada por otros métodos, al poder tabularla y codificarla.

Las **tareas** para aplicar la técnica de encuestación son:

⇒ **Delimitación de la población a encuestar: muestreo**

Con frecuencia la población objetivo es de grandes dimensiones por lo que sería imposible estudiar todos sus aspectos directamente. En estas situaciones es recomendable concentrarse en una proporción de la población total o muestra.

El tamaño y la definición de la muestra debe asegurar que los resultados sean generalizables al total de la población. Para ello, la muestra debe ser representativa y debe reflejar las similitudes y diferencias del total. Esto significa que el conjunto de individuos estudiado debe ser un grupo típico de la población en su totalidad, existiendo varias reglas para determinar el tamaño y la naturaleza adecuada de las muestras.

Tipos de diseños muestrales

Aleatorio	Simple	Todos los elementos tienen la misma probabilidad de ser elegidos.	
	Restringido	Estratificado	La población tiene que estar dividida en categorías homogéneas que se denominan "estratos" y se toman muestras aleatorias de cada uno.
		Agrupado o Conglomerado	Se divide a la población en grupos o "clusters" según las necesidades del estudio y se extraen muestras de cada uno de ellos.
		Sistemático	Se utiliza cuando la población se puede ordenar siguiendo un criterio objetivo y se seleccionan las unidades muestrales siguiendo una norma.
No aleatorio	Dirigido	La selección se basa en juicios previos suponiendo que los resultados serán representativos.	
	Por cuotas	La cuota es un grupo de elementos con las mismas características. Se elige dentro de cada grupo las unidades muestrales según su predisposición, su capacidad, etc.	
	Deliberado	Se selecciona a un segmento de la población directamente en función de su accesibilidad.	

La encuesta y la entrevista recogen valoraciones cualitativas y cuantitativas

Preguntas abiertas y cerradas

⇒ Diseño de los cuestionarios

Los cuestionarios pueden contener, fundamentalmente, preguntas cerradas o abiertas. La decisión de utilizar unas u otras dependerá de la naturaleza del objeto de evaluación y de la necesidad de información que se requiera para su análisis. Las primeras tienen la ventaja de que las respuestas son fáciles de comparar y tabular, ya que existe un reducido número de categorías fijadas con antelación y no dan cabida a sutilezas de opinión o de expresión verbal. El inconveniente es que la información que proporcionan tiene un alcance restringido.

Los cuestionarios de preguntas abiertas ofrecen a aquellos que responden la oportunidad de expresar sus ideas sin que se vean obligados a marcar opciones cerradas, y permiten al evaluador profundizar en las contestaciones para indagar lo que realmente opina el encuestado. El problema de este tipo de cuestionario es que su análisis es de mayor dificultad. Por otro lado, también es frecuente la utilización de otro tipo de preguntas como por ejemplo:

Tipos de pregunta	Utilización
Semiabiertas	Son preguntas cerradas que tiene la posibilidad de dar una respuesta abierta
Filtro	Son cerradas e indican una opción sobre otra.
En batería	Están todas relacionadas
Control	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

Las preguntas de un cuestionario deben elaborarse de modo que un equipo de encuestadores pueda administrarlo según un orden preestablecido y recoger las respuestas siguiendo un mismo criterio. Para ello deben reunir las siguientes características:

- ☑ Deben ser exhaustivas. Las categorías o respuestas de las preguntas deben abarcar todos los casos que puedan darse, de modo que ningún encuestado deje de responder por no encontrar la apropiada.
- ☑ 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 los resultados de la investigación.

Características de las preguntas del cuestionario

- ☑ Deben estar cuidadosamente planteadas para que no lleven a error en su interpretación y los resultados sean fiables.
- ☑ Deben evitarse las preguntas sesgadas, es decir, preguntas plantadas de tal forma que induzcan a una respuesta concreta.

⇒ Estudio piloto

La mayor parte de las encuestas van precedidas de estudios piloto con la intención de determinar problemas no anticipados por el investigador. Un estudio piloto es un ensayo en el que un reducido número de personas responden a un cuestionario. De esta forma las dificultades que surjan, en cuanto a la redacción de las preguntas, su ordenación, duración de la encuesta, etc., pueden subsanarse antes de comenzar la encuesta real evitando incurrir en costes innecesarios.

⇒ Administración del cuestionario: trabajo de campo

Una vez diseñado el cuestionario existen varios métodos para administrarlo: personalmente, por correo, por teléfono, fax, etc. La elección de una determinada vía dependerá del tiempo y presupuesto disponible así como de los objetivos de la investigación. En general, cuanto más intensivo y directo sea el encuentro entre el evaluador y la población objetivo estudiada, más informativas serán las conclusiones que se deriven de él.

⇒ Análisis y tratamiento de los datos aportados por las encuestas

Una vez administrado el cuestionario hay que proceder a la tabulación de las respuestas. Para ello se pueden utilizar distintas escalas de medición. Las más comunes son: las nominales, ordinales, por intervalos y las escalas para la clasificación de actitudes. Posteriormente hay que tratar la información y para ello, normalmente, se utilizan programas informáticos de tratamiento de datos estadísticos. El más empleado en la investigación social es el SPSS+³.

Finalmente, y tras el tratamiento de los datos, hay que realizar su análisis e interpretación para la evaluación de las variables analizadas con la encuesta.

Este método, a pesar de sus limitaciones, requerimiento de tiempo y dinero para su aplicación, es muy útil a la hora de evaluar los impactos de un programa ya que posibilita una eficaz recogida de los datos.

La **entrevista** es una técnica de investigación cualitativa que se utiliza para obtener información mediante una conversación profesional con una o varias personas para un estudio analítico de investigación o para contribuir en los diagnósticos o tratamientos sociales. Implica siempre un proceso de comunicación, en el transcurso del cual el entrevistador y el entrevistado pueden influirse mutuamente, tanto consciente como inconscientemente.

La entrevista en profundidad

Se propone para la evaluación de muchas de las acciones, pero más que como una herramienta individual, como un instrumento de acompañamiento a la encuesta, sobre todo cuando la población a la que va dirigida es de grandes dimensiones puesto que utilizar sólo la entrevista sería inviable. Adicionalmente, con el fin de ajustar el lenguaje y significado de las preguntas de un cuestionario, se realizan previamente algunas entrevistas en profundidad.

Taylor y Bogdan (1984, p. 101) definen la entrevista en profundidad como "encuentros reiterados, cara a cara, entre el investigador y los informantes, encuentros éstos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias vidas".

La estructura se va imponiendo en la conversación como una especie de marco de referencia; es una guía de conversación, flexible y sometida a cambios continuos, como resultado de la propia conversación.

El entrevistador hará bien en combinar preguntas abiertas (que conceden al entrevistado la máxima libertad de autoexpresión) con preguntas cerradas (que comprueben y verifiquen la verdad de determinadas afirmaciones y datos aportados).

Una entrevista en profundidad se puede considerar adecuada cuando desarrolla acertadamente los tres procesos básicos de los que consta:

- ⇒ el proceso social de interacción interpersonal,
- ⇒ el proceso técnico de recogida de información, y
- ⇒ el proceso complementario de observar la información; anotando, registrando o grabando la conservación.

El término de entrevista en profundidad se utiliza para designar una serie bastante heterogénea de clases de entrevistas que se diferencian entre sí.

Los tipos de entrevistas en profundidad posibles se caracterizan por:

- ⇒ Estar dirigidas a un individuo.
- ⇒ Ser de carácter holístico, no monotemáticas.
- ⇒ No estar dirigidas, es decir, de cuestionario flexible. La diferencia más marcada resulta del grado de "dirección-no dirección" que se puede imprimir a la misma y que oscila, desde la entrevista en la que el actor lleva la iniciativa de la conversación hasta aquella en la que el entrevistador sigue un esquema de preguntas, fijo en cuanto a orden, contenido y formulación de las mismas.

Junto a éstas merece la pena reseñar otros cuatro tipos de posibles entrevistas en profundidad:

Procesos básicos

Tipos de entrevista

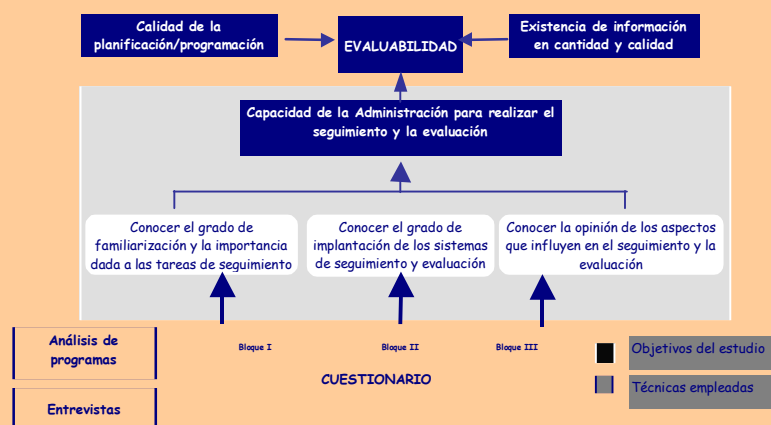
1. Entrevistas efectuadas no sólo a un individuo sino simultáneamente a un grupo de personas. Son las entrevistas de grupo.
2. Entrevistas orientadas al esclarecimiento y comprensión de un solo tema que se convierte en el foco de la conversación. Son las entrevistas enfocadas.
3. Entrevistas efectuadas a varias personas por separado, sobre un mismo tema, en los que la objetividad de un hecho no observable directamente por el observador es estudiado con la ayuda de testigos privilegiados. Son las entrevistas de encuesta.
4. Entrevistas en las que el objeto de estudio es el desarrollo y evolución de toda la vida de una persona. Son las entrevistas de historias de vida o de biografía asistida.

Aplicación de la técnica de encuestación

Con la finalidad de conocer el grado de implantación del seguimiento y la evaluación en la Administración Regional Andaluza, la familiarización y formación de los gestores y decisores políticos con relación a estas tareas y, por último, los elementos que dificultaban, o en su caso potenciaban, la internalización de los procesos de seguimiento y evaluación en las prácticas cotidianas de gestión, el I.D.R. realizó una encuesta a los gestores y técnicos de la Junta de Andalucía.

Se trató de un estudio de opinión y actitudes para detectar los motivos que explicaban los efectos de las situaciones nuevas y las transformaciones funcionales que habían tenido lugar en la Administración debido, principalmente, a la recepción de ayudas comunitarias.

Para la elaboración de los cuestionarios se acudió a la utilización de herramientas complementarias como el análisis documental y a la entrevista en profundidad a gestores identificados como "figuras clave" en la gestión de programas financiados con fondos europeos. La metodología general de la encuesta llevada a cabo se representa en el siguiente cuadro:



Fuente: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria (1997). "Capacidad de gestión de la Administración en relación al seguimiento y la evaluación de las acciones de los P.O.s: Andalucía y Doñana II Fase, 1994-1999. Encuesta de evaluabilidad" (trabajo sin publicar).

El evaluador contacta directamente con el grupo o comunidad

5. La observación directa y visitas "in situ"

La observación directa proporciona una información sobre el objeto de estudio mucho más rica y flexible que la mayoría de las restantes técnicas de investigación. Ofrece al evaluador la oportunidad de contactar directamente con el grupo o comunidad que se evalúa obteniendo una visión más integral y pormenorizada del objeto de estudio. Es factible únicamente cuando la presencia del observador no altera o afecta a los fenómenos que se analizan.

El evaluador debe adaptarse a circunstancias nuevas o inesperadas y debe aprovechar las oportunidades que puedan surgir en el proceso de la evaluación, de forma que hay mayores posibilidades de que se recojan resultados inesperados. Se aconseja su utilización para la evaluación como instrumento que acompaña a otras técnicas, fundamentalmente a la encuesta.

A la hora de realizar las observaciones se puede seguir un **sistema estructurado**, lo que supone la realización de las siguientes tareas:

- ⇒ Elaborar una lista de las características y elementos del programa (actividades, procedimientos, materiales, etc.) que van a ser analizados.
- ⇒ Preparar los escenarios típicos en los que el programa se desarrolla. Los escenarios son representaciones de las actividades e interacciones exhibidas por los participantes del programa cuando está en operación. En ellos se describen cuatro aspectos del programa:
 - Características del espacio en el que se desarrolla.
 - Descripción de las actividades.
 - Características de las ayudas, bienes y servicios suministrados.
 - Listado de todos los agentes involucrados.
- ⇒ Elección del método de observación, entre los cuales podemos distinguir: listas de chequeo, registros codificados o informes a posteriori.
- ⇒ Determinación del tiempo y plan de muestreo.
- ⇒ Elección y preparación de los observadores. Deben ser totalmente ajenos e independientes al programa a evaluar aunque algunas veces resulta más conveniente utilizar personas directamente involucradas en el programa.
- ⇒ Realización de las observaciones.
- ⇒ Cuando estén disponibles los datos de la observación, prepararlos para su interpretación y análisis.

Esta técnica también tiene sus **limitaciones**:

- ⇒ Solamente pueden estudiarse grupos o comunidades relativamente pequeños.

Sistema estructurado

- ⇒ Produce datos difíciles de agregar.
- ⇒ La observación puede cambiar el comportamiento del personal del programa o de sus participantes.
- ⇒ Casi todo depende de la habilidad del evaluador para ganarse la confianza de los individuos que quiere estudiar.

Limitaciones

Métodos de investigación

	Ventajas	Inconvenientes
Encuesta	• Posibilita una eficaz recogida de datos sobre el funcionamiento del programa. • Obtención de información sobre poblaciones muy numerosas.	• Es costosa en tiempo y dinero • Las respuestas pueden expresar lo que la gente cree que piensa y no lo que realmente piensa.
Entrevista	• Obtención de información detallada y en profundidad. • Permite respuestas personales no inducidas.	• Sólo puede utilizarse con pequeñas poblaciones.
Observación directa	• Permite flexibilidad al investigador para alterar estrategias. • Genera una información profunda.	• Los resultados sólo son aplicables a poblaciones pequeñas. • La observación del investigador puede ser subjetiva.

Fuente: Giddens, A. (1994). *Sociología*. Alianza Universidad Textos, Madrid. Pág. 733 y elaboración propia.

Bibliografía recomendada:

- Alvira Martínez, F. (1983). "Perspectivas cualitativas/perspectiva cuantitativa en la metodología sociológica", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, pp. 53 y ss.
- Boudon, R. y otros (1973). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Laja, Barcelona.
- Duverger, M. (1965). *Métodos de las Ciencias Sociales*. Ariel, Barcelona.
- Galtung, J. (1966). *Teoría y métodos de la investigación social*. Endeba, Buenos Aires.
- García Ferrando, M. (1985). *Introducción a la estadística en Sociología*. Alianza Universidad Textos, Madrid.
- García Ferrando, M.; Ibáñez, J. y Alvira F. (1986). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Alianza Universidad Textos, Madrid.
- Konig, R. y otros (1974). *Tratado de sociología empírica*. Tecnos, Madrid.
- Taylor, S.J. y Bogdan, R. (1986). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós, Buenos Aires.

6. El uso de la técnica Delphi como herramienta para la evaluación

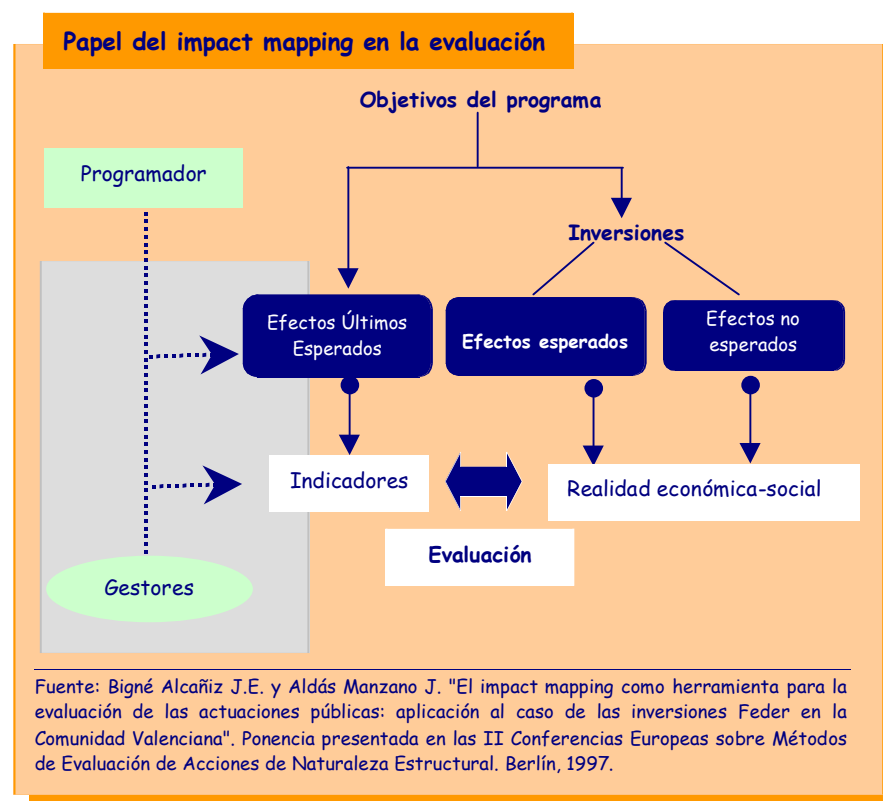
A) El impact mapping (I.M.)

Determinación de impactos de forma consensuada

Esta técnica, presentada en la II Conferencia Europea sobre Métodos de Evaluación de Acciones de Naturaleza Estructural (Berlín, diciembre de 1997), parte de la base de que en todo proceso planificador se ha de determinar el impacto de las actuaciones y los indicadores que permitan su medición. La técnica del I.M. sirve para determinar esos impactos de forma consensuada entre los implicados en un programa, involucrándolos en el proceso de planificación y evaluación. Se usa fundamentalmente para estimar ex-ante los impactos que generará el programa aunque también se puede utilizar para determinar los provocados en momentos intermedios o posteriores a su ejecución.

Representación gráfica de las percepciones individuales de un participante y de su relación con las del resto

El I.M. permite, eliminando parcialmente la subjetividad en la obtención de la información y su tratamiento, conceptualizar adecuadamente la visión de los gestores mediante la representación gráfica de sus percepciones de forma que se muestre como las ideas de un participante están relacionadas con las del resto de participantes y deslindar cuáles son las más importantes en el proceso evaluador. Las ideas se representan en forma de mapa perceptual mediante la utilización de técnicas de análisis multivariante. Esto permite disponer de una base objetiva sobre la que establecer sus conclusiones



Pasos a seguir para la aplicación de esta herramienta de análisis:

Fases en la aplicación del I.M.	
Fase previa: Preparación de las reuniones	✓ Análisis de los documentos oficiales para determinar los descriptores de impactos específicos y globales. ✓ Agrupación de las acciones en grupos homogéneos. ✓ Constitución de los grupos de participantes: responsables y gestores del programa, agrupados según la similitud entre las acciones que gestionan y de las que son responsables (1).
Fase I: Reuniones para cada grupo de gestores (3 reuniones para cada grupo)	Primera reunión: - u Exposición de la metodología y objetivos para crear un clima de trabajo participativo. - u Cada participante escribe en una tarjeta los impactos de las acciones que gestionan, positivos y negativos, esperados o no - u Se aporta listado de descriptores sacados del texto por los investigadores para su debate. - u Análisis de todos los impactos (identificados en el Programa y por los gestores). Obtención del listado de descriptores del impacto específico consensuado. Segunda reunión: - u Ponderación y agrupación de los impactos en función de la importancia de cada impacto(2). - u Elaboración de una matriz de similaridad de cada participante; binaria, cuadrada y simétrica con tantas filas y columnas como descriptores de impactos se formulen (3). - u Tratamiento de la matriz (programa informático SPSS+). - u Representación de cada descriptor como un punto en un espacio bidimensional. Tercera reunión: - u Debate sobre la estructura de los conglomerados y sus denominaciones. - u Sugerencias (por parte de los participantes) de impactos globales, transversales al conjunto de actuaciones incluidas en el programa. - u Definición de los indicadores que miden cada conglomerado y sus fuentes de información.
Fase II: Elaboración de los mapas de impacto global (con el grupo de responsables) (4)	Se siguen los mismos pasos que en las fases anteriores pero con las siguientes peculiaridades: • Cambia la dimensión de los impactos (de específicos a globales). • Cambian los participantes (de gestores a responsables).
Fase III: Elaboración de la batería de indicadores de impactos (5)	El grupo investigador pretende dar una visión de conjunto de la información generada en todas las fases anteriores.

Fuente: Aldás, J. Y Bigne, J. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. "El Impact Mapping como herramienta para la evaluación de programas públicos: el caso de las inversiones del FEDER en la región valenciana". Ponencia presentada en la II Conferencia Europea sobre Métodos de Evaluación de Acciones de Naturaleza Estructural. Berlín, diciembre de 1997.

Mismo nivel de participación

(1)

Requisitos de los grupos:

- ⇒ El grupo no debe tener más de 8-10 personas.
- ⇒ Mismo número de gestores por actuación para que no haya más descriptores de una acción que de otra y para que no se focalice la discusión en torno a esas acciones.
- ⇒ El director de la reunión debe velar por la participación de todos.
- ⇒ Mismo nivel jerárquico de todos los participantes para que no estén condicionadas las intervenciones.
- ⇒ Que no haya cambio ni sustituciones en los grupos.

(2)

Ponderación y agrupación

- ⇒ Ponderación, por ejemplo de 1 a 3: 1 sería el impacto menos importante y 3 el impacto más importante o esencial. Cuanto más grande sea la escala mejor se puede analizar la importancia otorgada a cada impacto.
- ⇒ La agrupación. Se realiza siguiendo el criterio de impactos de la misma familia, próximos y similares. No debe haber tantos grupos como tarjetas ni sólo un grupo. Cada tarjeta debe formar parte de un solo grupo o montón. A los gestores no se les debe sugerir ningún criterio de agrupación.

(3)

Agrupación de impactos similares

- ⇒ Si el gestor k , cuya matriz se está completando, agrupó el descriptor i con el j el elemento a_{ij} de la matriz A_k tendrá un 1, en caso contrario un 0.
- ⇒ En la matriz, la diagonal es siempre 1 ya que el elemento $a_{ii}=1$ siempre (un descriptor siempre se agrupa consigo mismo).
- ⇒ Para el conjunto de participantes, esta matriz A es considerada como la estructura relacional de las visiones parciales del conjunto de gestores. Un valor bajo de a_{ij} indica que pocos gestores consideran que el descriptor i y el j pertenezcan al mismo grupo y viceversa.
- ⇒ Para representar gráficamente las relaciones se utiliza el Programa informático SPSS. Así se representa cada descriptor como un

Matriz de similitud

	1	2	3	4	5	6
1	1	1	0	0	0	1
2	1	1	0	0	0	1
3	0	0	1	0	1	0
4	0	0	0	1	0	0
5	0	0	1	0	1	0
6	1	1	0	0	0	1

punto en un espacio multidimensional (bidimensional); dos puntos próximos indican dos impactos similares (según los gestores).

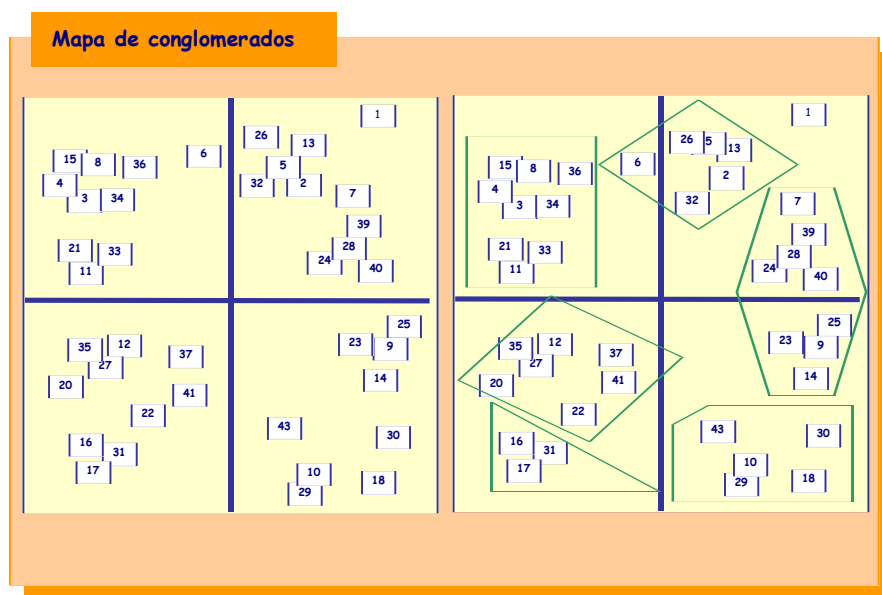
- ⇒ Se pasa a constituir conglomerados o grupos de descriptores considerados lo suficientemente cercanos. El paso siguiente es "bautizarlos".
- ⇒ Puede haber distintas soluciones con distinto número de conglomerados. El evaluador es quien debe decidir cuantos grupos de conglomerados ha de haber. Cada uno tiene un peso, ya que cada descriptor lo tiene. Esta información debe recogerse en el mapa de conglomerados.
- ⇒ El nombre dado a cada grupo conforma un descriptor consensuado de impacto específico que, por su construcción, será transversal al conjunto de medidas objeto de evaluación. Estos reciben el nombre de "criterio de evaluación específico".

Formación de conglomerados
o grupos de descriptores
cercanos

(4)

- ⇒ La lista de impactos a agrupar y ponderar se toma de tres fuentes: del documento programático, de los definidos por los responsables y los aportados en la fase anterior aportados por los gestores (más los que fueron aportados por ser globales).

Ponderación y denominación
de conglomerados



Puntos fuertes de la técnica:

- ⇒ Incorpora en el proceso de evaluación el punto de vista de los gestores del programa.
- ⇒ Se proponen indicadores que los expertos no propondrían al desconocer las fuentes que podrían generarlos: estudios e informes internos.
- ⇒ Salen a la luz no sólo los impactos esperados sino los no esperados, así como los positivos y negativos.

- ⇒ La participación de los gestores en esta primera fase los involucra en el posterior proceso de evaluación.
- ⇒ El procedimiento invita a una reflexión más amplia y transversal de las relaciones con otras áreas de actividad de las medidas que ellos gestionan: sinergias.
- ⇒ 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

- ⇒ 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 medida.
- ⇒ Debe quedar definido el criterio de los evaluadores para eliminar/reformular los impactos semejantes.
- ⇒ Se necesitan muchas horas de dedicación de los gestores.
- ⇒ Los gestores sienten que su labor está siendo "examinada".

Aplicación: Evaluación del P.O. Valencia

El objetivo fue analizar la aplicabilidad de la metodología. Para los tres grupos de medidas existentes en el P.O. se derivan 8 grandes impactos específicos que podían convertirse en criterios de evaluación:

1. Ayudas directas a empresas:

- Incremento de la inversión en capital productivo.
- Internacionalización de la empresa valenciana.
- Mejora en la gestión y dirección de las empresas.
- Diversificación de la oferta de productos y servicios de las empresas.
- Reducción del impacto medioambiental de la producción.
- Mejora del entorno tecnológico y financiero de las empresas.
- Diversificación y eficiencia energética.
- Diversificación y crecimiento del tejido empresarial.

2. Apoyo al entorno productivo:

- Favorecimiento de la implantación de empresas en suelo industrial.
- Dinamización de la actividad empresarial.
- Mejora del equipamiento turístico y comercial.
- Mejora de la calidad de los servicios al usuario final.
- Mejora de la cualificación humana y tecnológica de la empresa.
- Reducción del impacto ambiental.
- Favorecimiento del crecimiento del número de establecimientos empresariales.

3. Infraestructuras:

- Mejora de la movilidad.
- Aumento de la oferta de recursos energéticos.
- Acciones de mejora del medioambiente.

4. Criterios de evaluación global:

- Mejora de la competitividad empresarial.
- Mejora de la ordenación del territorio.
- Mejora del medioambiente.
- Aumento del empleo.
- Mejora del entorno productivo.

B) Evaluación del grado de Sinergia

Esta metodología, presentada por Cuadrado Roura, J.R., Mancha Navarro, T. Y Garrido Yserte, R. en las XXIII Reunión de Estudios Regionales (Valencia, noviembre de 1998), se centra en la valoración individual, cuantitativa, del grado de **sinergia** que guarda cada uno de los objetivos (o acciones) entre sí. Los autores mantienen que puede aplicarse para la evaluación de programas en cualquier fase de programación.

Se trata de una técnica del tipo **Delphi** o método de recolección de opiniones donde un grupo de expertos manifiesta sus opiniones o valoraciones, casi siempre de manera cuantitativa, a una serie de preguntas de un cuestionario. Estas valoraciones pueden ser cambiadas en sucesivas rondas de consulta si el experto así lo considera oportuno atendiendo a la distribución de las respuestas del resto de participantes.

Técnica tipo Delphi

Las **fases** para la aplicación de esta técnica son las siguientes:

1. Construcción de un **nuevo árbol de objetivos**:

Los evaluadores reconstruyen el árbol de objetivos del programa tomando como referencia los documentos de base del programa, fundamentalmente el documento programático.

Fases para la aplicación de la técnica

2. **Valoración de las relaciones** directas que se han producido entre objetivos:

Se solicita a los expertos el establecimiento de una serie de ponderaciones que muestren las relaciones entre objetivos de acuerdo con la influencia de cada objetivo sobre los restantes. En su aplicación a la evaluación del Marco de Apoyo Comunitario (MAC) para las regiones Objetivo 1 españolas 1994-99, las valoraciones se imputaron de acuerdo a la siguiente escala de valores:

- Influencia muy importante: 5
- Influencia significativa: 3
- Influencia mínima: 1
- Ninguna influencia: 0

Se construye una **matriz de ponderaciones**, de acuerdo con el grado de sinergia asignado a distintos objetivos (o acciones). La lectura de la matriz se realiza en la dirección fila-columna. Por ejemplo, para la siguiente matriz de ponderaciones, el objetivo de la fila 2 ha logrado ejercer una **influencia** importante sobre el objetivo columna 4. Si se lee la matriz por columnas se obtendrá los efectos que ha recibido cada objetivo-columna procedente de la ejecución de otros objetivos, es decir, su **sensibilidad**. Por ejemplo, el objetivo-columna 4 ha recibido efectos importantes de dos objetivos: el 2 y el 3.

Matriz de sinergias

	1	2	3	4	Σ filas	filas+columnas
1	1		2		3	6
2		4		5	9	15
3	2			5	7	11
4		2	2		4	14
Σ columnas	3	6	4	10		
Filas-columnas	0	3	3	-6		

3. Tipificación de los objetivos en función de los resultados obtenidos:

Mediante una serie de cálculos que toman como base la matriz elaborada y utilizando el análisis de conglomerados jerárquicos se establece una **clasificación de objetivos**, que sirve de referencia para apreciar el valor estratégico de la programación propuesta.

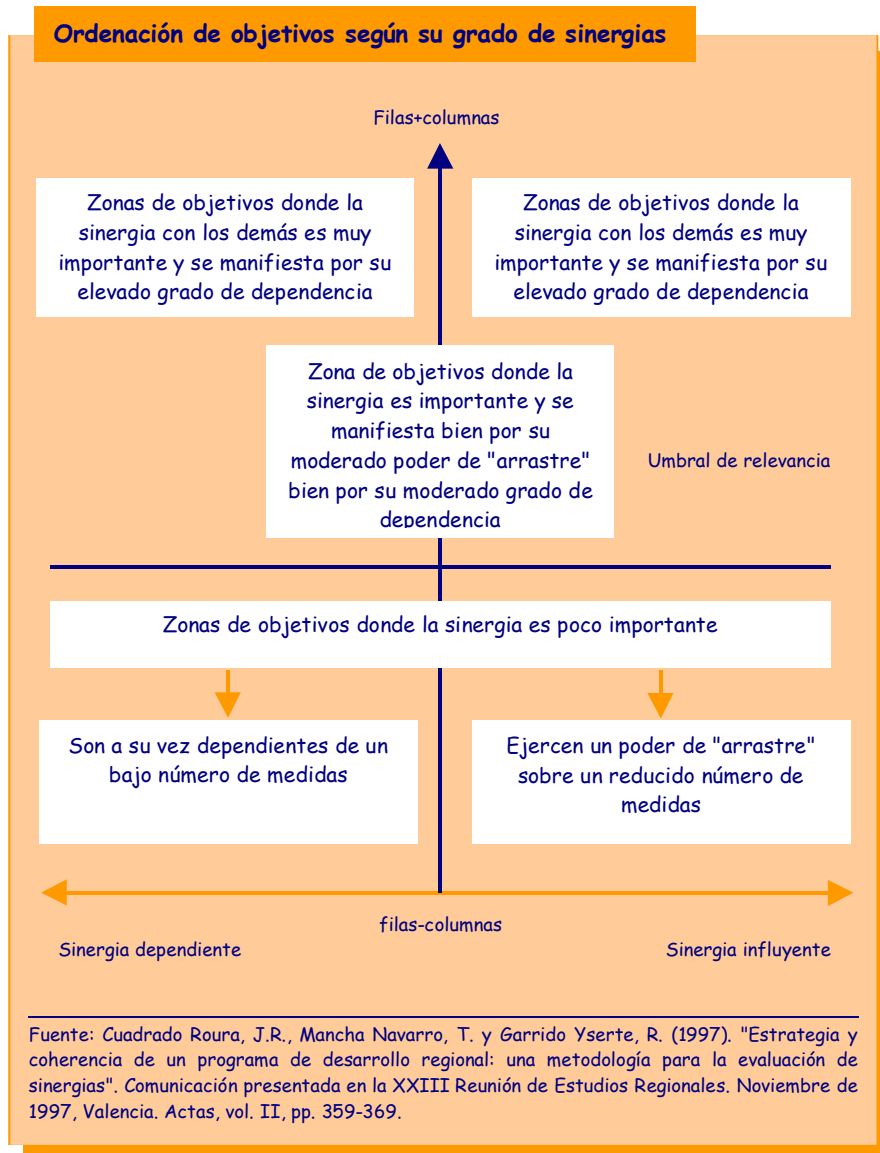
En la aplicación de la técnica al MAC 1994-99 el grupo de trabajo tomó como referencia los valores totales que ha alcanzado cada objetivo en sus sumas por filas y en sus sumas por columnas. Así:

- * La suma por filas representa la capacidad de un objetivo de favorecer la realización del conjunto. Refleja el grado de influencia o sinergia que aporta a los demás objetivos.
- * La suma por columnas muestra la sensibilidad del objetivo en cuestión respecto del cumplimiento de los restantes, es decir, los efectos o sinergias recibidas.
- * La suma de filas y columnas: muestra el grado de imbricación del mismo dentro del árbol de objetivos, ya sea favoreciendo el cumplimiento de los demás, recibiendo efectos del conjunto, o ambos fenómenos a la vez.
- * La diferencia de filas y columnas (suma de filas-suma de columnas). Puede dar lugar a tres resultados posibles:
 - Diferencia positiva: muestra el predominio de la faceta impulsora sobre la de sensibilidad.
 - Diferencia negativa: indica que tiene más importancia la faceta del objetivo como receptor de efectos que la de impulsor del conjunto.
 - Diferencia nula o de muy pequeño valor: tanto la sensibilidad como la influencia tienen una importancia similar en el objetivo que se está valorando, por lo que es necesario acudir a las sumas separadas para interpretar correctamente el resultado.

Sumas y diferencias por
filas y columnas

Los resultados se representan en un eje de coordenadas:

- En el eje de abscisas, las diferencias entre filas y columnas.
- En el eje de ordenadas, la suma de filas y columnas.



Atendiendo a la localización de los objetivos sobre el plano se valora el grado de sinergia y la dependencia de los distintos objetivos. Se determinan cuatro zonas:

- Zona alta de la derecha: representa aquellos objetivos muy integrados que destacan por su capacidad de influencia sobre otros objetivos.
- Zona alta de la izquierda: objetivos también muy integrados, pero con un notable grado de dependencia.
- Zona central: aglutina objetivos donde la sinergia es relativamente importante y se manifiesta, bien por su poder de arrastre (posición

Zonas del eje de coordenadas

Conglomerados jerárquicos

Se puede aplicar para evaluar el grado de coherencia interna

a la derecha) o por su moderado grado de dependencia (posición a la izquierda).

- Zona por debajo del umbral de relevancia: agrupa a los objetivos con un grado de sinergia poco significativo, tanto por su limitada capacidad de influencia como por su reducida dependencia. Se trata de objetivos independientes.

Para establecer unos grupos de objetivos con características sinérgicas homogéneas los autores aplicaron la técnica de conglomerados jerárquicos a los datos contenidos en la matriz, de forma que los objetivos de un mismo grupo guardasen el mayor grado posible de similitud (homogeneidad interna) y que los diferentes grupos fueran lo más dispares posibles entre sí (heterogeneidad externa).

Esta técnica también puede aplicarse para evaluar el grado de coherencia interna de un programa puesto que permite establecer una jerarquía de objetivos (identificados con los impactos, en el caso ilustrado, específicos y globales). Para ello se procede al establecimiento de una última caracterización de los objetivos, ordenándolos de acuerdo con su carácter básico, intermedio o independiente.

Aplicación al MAC 94-99, Objetivo 1

La aplicación de esta técnica a la evaluación del MAC 1994-99 para las regiones españolas Objetivo 1 arrojó las siguientes conclusiones:

- El análisis de las relaciones directas que se produjeron a mitad de recorrido entre las acciones y objetivos del MAC puso de manifiesto un diseño estratégico coherente, lográndose un conjunto de actuaciones aceptablemente integradas. Por tanto, se sugería que la potenciación de los resultados del MAC dependía más de su correcta ejecución que de un cambio de prioridades.
- Se concluyó que las sinergias detectadas para el primer periodo de ejecución podrían potenciarse aún más, siempre que el complejo entramado administrativo y competencial que moviliza los recursos del MAC permitiese, entre otros aspectos, agilizar la puesta en marcha de las acciones y lograr un buen nivel de ejecución; conseguir una elevada coordinación institucional a la vez que una fuerte implicación del sector privado y una estrecha coordinación entre los distintos fondos estructurales.

Fuente: Cuadrado Roura, J.R.; Mancha Navarro, T. y Garrido Yserte, R. (1997). "Estrategia y coherencia de un programa de Desarrollo Regional: una metodología para la evaluación de sinergias". Comunicación presentada en la XXIII Reunión de Estudios Regionales. Noviembre de 1997, Valencia, Actas, vol. II, pp. 359-369

Bibliografía recomendada:

- Aldás, J. Y Bigne, J. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. "El Impact Mapping como herramienta para la evaluación de programas públicos: el caso de las inversiones del FEDER en la región valenciana". Ponencia presentada en la II Conferencia Europea sobre Métodos de Evaluación de Acciones de Naturaleza Estructural. Berlín, diciembre de 1997.
- Cuadrado Roura, J.R.; Mancha Navarro, J. y Garrido Yserte, R. (1997). "Estrategia y coherencia de un programa de Desarrollo Regional: una metodología para la evaluación de sinergias". Comunicación presentada en la XXIII Reunión de Estudios Regionales. Noviembre de 1997, Valencia. Actas, vol. II, pp. 359-369.
- Cuadrado, J.R., Mancha T. y Garrido R. (1993). "Estrategia, coherencia interna y aspectos financieros en el Plan de Desarrollo Regional (1994-1999) para las regiones Objetivo 1 españolas". Documento de base nº 1. Informe para la Comisión.
- Gunther W. y Vallery T. (1970). "The Delphi method and its usefulness to regional public investment decision", en *Review of regional studies*, 1 (2), Winter, pp. 127-147.
- Hair J.F., Anderson R.E., Tatham R.L. y Black W.C. (1995). *Multivariate data analysis with readings*. Fourth edition. Prentice-Hall International.
- Miller, M. (1993). "Enhancing regional analysis with the Delphi method", en *Review of regional studies*, 23 (2), Fall, pp. 191-212.

Técnicas para la valoración de la eficiencia

Tras conocer el efecto neto de la política, esto es, después de la evaluación de los impactos, se pueden llevar a cabo los análisis de eficiencia, bien en términos absolutos o relativos (Mas, Maudos y Pérez, 1998):

- ⇒ **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. La ineficiencia se mediría por la diferencia entre éstos 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. Ésta es la aproximación más utilizada y recomendada como criterio de evaluación de la eficiencia del programa. El problema radica, aquí, en dar sentido económico a los costes unitarios para:
 - asegurar una correspondencia entre los costes de cada actuación y los indicadores físicos, e
 - interpretar la diferencia entre distintos costes unitarios. Esta puede deberse a que reflejan diferencias en las características de los proyectos: orografía del territorio, costes de expropiación,

Comparación con los costes
mínimos

Comparación con los costes
unitarios de actuaciones
similares

etc., por lo que mayores costes unitarios no implican necesariamente actuaciones menos eficientes.

Algunas de las técnicas más empleadas para la evaluación de la eficiencia son: el análisis coste-beneficio, la comparación de los precios de licitación, adjudicación y ejecución y el análisis frontera.

1. Análisis coste beneficio

La función del análisis coste beneficio (en adelante ACB) es evaluar la eficiencia de la intervención del sector público; mide la consecución de los objetivos propuestos en función de los costes:

- ♦ comprobando si se han minimizado los recursos necesarios para proporcionar el nivel óptimo de bienes o servicios públicos, o
- ♦ si se han maximizado los beneficios sociales que se pueden obtener dados unos recursos determinados.

Puede aplicarse:

- ♦ ex-ante a la intervención, con lo cual puede ayudar a tomar decisiones eficientes entre alternativas de actuación, o
- ♦ ex-post, permitiendo determinar el grado de eficiencia alcanzada, aunque lo que puede estimarse con fiabilidad no es el valor absoluto sino el valor relativo de un proyecto.

Su principal utilidad radica en que posibilita comparar distintos proyectos sobre la base de criterios comunes para evaluar costes y beneficios.

Antes de aplicar el análisis coste-beneficio a un programa público o alguna de sus actuaciones hay que asegurar la viabilidad de este tipo de estudios. Para ello se debe verificar que se cumplen las siguientes reglas:

- ☒ Los proyectos tienen que tener una entidad financiera o de repercusiones sociales razonablemente significativa.
- ☒ Los objetivos deben ser los mismos y deben estar claramente identificados para lo que es necesario que estén consensuados por las diferentes partes interesadas.
- ☒ La responsabilidad del proyecto debe ser fragmentaria, es decir, se debe poder identificar a los beneficiarios y a los decisores.
- ☒ Existencia de alternativas al proyecto que podrían ser aceptadas.
- ☒ Disponibilidad de la información y tiempo necesarios para realizar el análisis.

Sobre la base de estos requisitos, que no tienen por qué cumplirse simultáneamente, se escogen las actuaciones o intervenciones a las que se les va a aplicar la técnica coste-beneficio. No obstante, como regla general, se

La función del análisis
coste-beneficio

Antes de aplicar el ACB
deben verificarse algunas
reglas

establece que el ACB es viable en los casos en los que se deben tomar decisiones sobre asignación de recursos y sólo cuando los resultados de su aplicación sean mayores a los costes en los que se incurre.

Los términos claves para formular adecuadamente el ACB son:

- ⇒ **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.** En este contexto 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 proyecto.

Los términos clave son los costes y los beneficios

Para poder realizar el análisis es necesario:

- ▷ considerar ambas corrientes (costes y beneficios) y cuantificarlas en términos monetarios, para lo que se deben tener en cuenta tanto los objetivos del proyecto como los valores sociales relativos que se fijan sobre el mismo.
- ▷ expresar todos los costes y beneficios en una unidad de cuenta adecuada. Es decir, es necesario "actualizar" estas series para que sean homogéneas ya que normalmente los flujos de costes y beneficios se producen en distintos períodos de tiempo, y
- ▷ establecer una regla de decisión. Esta regla, normalmente se basa en alguno de los siguientes criterios:
 - ♦ Tipo marginal social de preferencia temporal. Representa las preferencias temporales de consumo de la sociedad actual. Es 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. Es 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.

Es necesario:

- Cuantificar los costes y beneficios
- Actualizar los costes y beneficios
- Establecer una regla de decisión

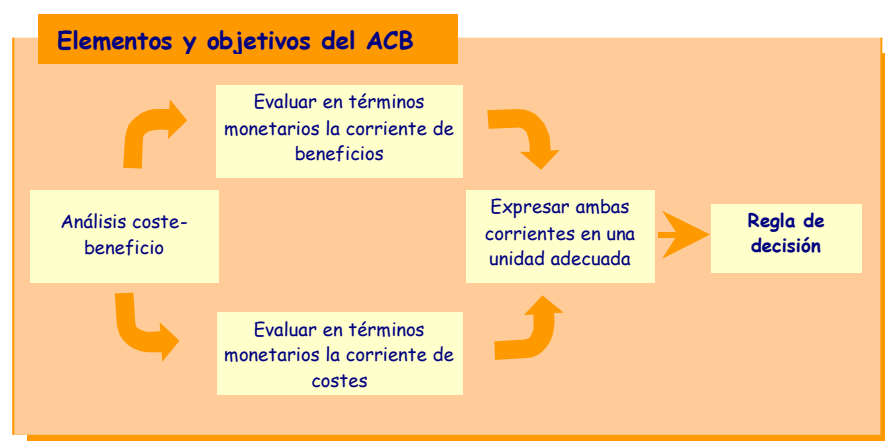
De forma gráfica podemos resumir los conceptos relativos al ACB de la siguiente forma:

Las tareas del ACB son básicamente tres:

1. Acotación del proyecto debe ser una unidad de análisis independiente.
2. Determinación de los costes y beneficios.
3. Elección del criterio de decisión y evaluación.

El proyecto debe ser una unidad de análisis independiente

Delimitar los objetivos clave del proyecto



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

1. **Acotación del proyecto a evaluar.** En esta primera fase hay que abordar dos tareas fundamentales:

1.1. **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. Una parte de un amplio proyecto no es, para fines del análisis coste-beneficio, un objetivo bien definido. Un conjunto de pequeños proyectos, desconectados e independientes, tampoco es un proyecto.

1.2. **Definición de objetivos.** Consiste en delimitar cuáles son los objetivos socioeconómicos clave en los que influirá el proyecto y cómo incidirá en ellos. Los objetivos deben ser variables socioeconómicas medibles. Por ejemplo, para las regiones Objetivo 1, el objetivo final es disminuir la diferencia entre el producto interior bruto regional y el promedio de la Unión Europea. Así mismo, se podría considerar como objetivo la reducción de las tasas de desempleo.

2. **Determinación de los costes y beneficios del proyectos.** En esta fase se incluyen dos etapas generales:

2.1. **Identificación de los costes y beneficios.**

- ▷ Desde el momento del diseño metodológico, una vez conocidas las características del proyecto, se debe determinar qué categoría de costes se utilizará para la evaluación. Existen varias clasificaciones de costes y beneficios según se atienda a su carácter: interno o externo, directo e indirecto, y tangible o intangible.

- ▷ Para la correcta identificación de estas corrientes hay que partir de dos consideraciones fundamentales:

- A.** Los factores externos. Los costes y beneficios del proyecto pueden ir más allá de los gastos y beneficios directos y monetarios. Entra en juego el concepto de economía y deseconomía externa.

Una economía (o deseconomía) externa es aquella consecuencia de una acción que produce un beneficio apreciable (o daño significativo) a un grupo que no es parte directamente interesada en la ejecución de un proyecto, sin pago ni compensación. En algunos casos hay costes y beneficios externos fáciles de determinar pero difíciles de estimar en términos monetarios, por ejemplo, las repercusiones negativas en el medio ambiente o el aumento de la esperanza de vida gracias a mejores servicios de salud o la reducción de contaminante.

Hay que tomar una decisión relativa a su contabilización para el ACB:

- la posibilidad de internalizar los efectos externos como costes o beneficios del proyecto por medio de una compensación o ponderación de los mismos, o
- la inclusión como costes externos tecnológicos del proyecto.

Existen dos tipos de costes y beneficios externos:

- pecunarios, que actúan a través del mecanismo de precio de los productos y factores, y
- tecnológicos, que afectan al nivel o posibilidad física de producción o a las satisfacciones que los consumidores pueden obtener de una cantidad determinada de recursos.

Sólo se deben tener en cuenta los efectos externos tecnológicos ya que los pecunarios están contenidos implícitamente, por tanto, su inclusión expresa sería como una doble contabilización.

- B.** La duración o vida de los proyectos. Los costes y beneficios se producen a lo largo del tiempo; por tanto, el período temporal es una decisión clave a tomar. Para estimar el valor óptimo de esta variable se utiliza, fundamentalmente, el "análisis de sensibilidad".

Los análisis de sensibilidad son estudios de los efectos que tendrían en la rentabilidad o valor actual de un proyecto los cambios en las estimaciones relativas a costes y beneficios. Consisten en tomar varios valores de la variable duración del proyecto respecto al cual queremos aplicar el ACB y aplicar la técnica comprobando si los resultados varían significativamente en función de la temporalidad.

**Economías y deseconomías
externas**

Análisis de sensibilidad

2.2. Valoración de los costes y beneficios del proyecto. Es necesario actualizar los costes y beneficios, es decir, expresarlos en pesetas del mismo año. Para ello se debe utilizar un índice o tasa de descuento.

Los dos enfoques más comunes para la selección de la tasa de descuento son los de:

- * preferencia temporal; se concreta en la decisión general de ahorro-consumo, y
- * de rendimiento de la inversión; pretende asignar un nivel dado de inversión entre los sectores privados y públicos correctamente.

A priori, no existe ninguna regla que priorice la utilización de una tasa en discriminación de la otra, por lo que se debe determinar en función de la naturaleza del proyecto⁴.

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, ignorando los de carácter externo. Además, se comprueba que existe una divergencia 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 beneficios cuando existe un mercado de referencia es la utilización de los "precios sombra". Estos son una herramienta de trabajo con la que se pretende cuantificar el precio, el coste o el beneficio que refleje la valoración social del bien o servicio.
- ▷ Inexistencia de mercado. Bajo esta condición se debe acudir o bien a metodologías como el enfoque de sustitución de mercado, la encuesta a los beneficiarios, el análisis del comportamiento de los beneficiarios, a los juicios de valor políticos y sociales o los análisis coste-efectividad o coste-eficacia.

Ejemplos

- u El coste de la mano de obra para la construcción de una carretera. Por este factor se efectúa un pago, pero los sueldos pagados efectivamente pueden no ser una medida correcta del coste real del trabajo a efectos del análisis coste-beneficio. Por ejemplo, si se contrata a desempleados, el coste de oportunidad es nulo ya que la mano de obra quedaría desempleada si no se ejecutara el proyecto. Tendríamos que utilizar como coste "el salario que dejan de percibir los empleados si estuvieran en paro o realizaran otro trabajo diferente", por lo que el coste de oportunidad de la mano de obra utilizada en el proyecto puede ser inferior al índice de los sueldos reales.
- u La obtención de información, la toma de decisiones, etc. El precio de los recursos infravalora su auténtico coste de oportunidad.

3. Elección del criterio de decisión y evaluación. En lo referente a los criterios de decisión, los más utilizados son:

- ▷ *Valor actual neto (VAN)*. Trata de maximizar la suma de los beneficios sobre los costes. Existen dos alternativas:

- * Contar con un presupuesto variable. La expresión matemática sería:

$$VAN = \sum \frac{(B_t - C_t)}{(1+r)^t} > 0$$

- r = tasa social de descuento
- Se elige el de mayor VAN

Valor actual neto

- * Contar con un presupuesto fijo. El criterio de selección se basaría en la siguiente expresión:

$$\frac{VNP}{C_t}$$

- C_t = volumen de recursos
- Se eligen los proyectos con mayor VAN hasta agotar los recursos

- ▷ *Tasa interna de rendimiento (TIR)*. 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 estaría en función de que la tasa implícita del proyecto sea mayor a la tasa social del mismo ($i > r$). La formulación sería:

Tasa interna de rendimiento

$$\sum \frac{B_t}{(1+i)^t} = \sum \frac{C_t}{(1+i)^t}$$

TIR

La experiencia de la Comisión con la primera generación de grandes proyectos ejecutados en virtud de los Fondos Estructurales (1989-93) facilita algunas indicaciones sobre la tasa de rentabilidad financiera interna esperada:

Para inversiones productivas es generalmente superior a un 10%.

Para infraestructuras es muy inferior, incluso negativo, lo que se debe en parte a la estructura de tarifas de esos sectores.

Fuente: Comisión Europea. "Guía para el análisis de coste-beneficio de grandes proyectos". Dirección General de Política Regional.

En principio se deberá reelaborar o incluso rechazar todo proyecto que presente un VAN negativo. Sin embargo, en algunos casos puede ser aceptable un valor social actual neto que sea negativo si hay importantes beneficios netos no monetarios.

En términos generales se puede afirmar que es socialmente eficaz un proyecto del que se espera tenga un índice económico de rendimiento.

Aplicación al tren de alta velocidad en España

En el artículo se realiza un análisis coste-beneficio convencional a partir de los datos de demanda y costes disponibles y bajo distintos horizontes temporales, hipótesis de crecimiento, valores del tiempo y de los accidentes, y una tasa social de descuento del 6% en términos reales. Situados en el año 1987 la evaluación realizada en la alta velocidad española arroja un resultado negativo que permite afirmar que el proyecto no debería haberse emprendido en dicho año y en el trayecto elegido. En el artículo se concluye que una vez construido, y con los costes de infraestructura prácticamente irrecuperables, la política de precios que emplea RENFE parece responder en líneas generales a los principios de tarificación óptima en situaciones de demanda de distinta intensidad según el período de tiempo y en presencia de restricción presupuestaria.

Fuente: Ginés de Rus y Vicente Inglada (1993). "El análisis coste-beneficio del tren de alta velocidad en España", en *Revista de Economía Aplicada*, nº. 3, vol 1, pp. 27-48

Bibliografía recomendada:

- Bridges G.A. y Winpenny J.T. (1992). *Planning development projects*. HMSO, Londres.
- Comisión Europea. (1993). "Guía para el análisis de coste-beneficio de grandes proyectos". Dirección General de Política Regional, Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (1993). "Project cycle management. Integrated approach and logical framework". Dirección General de Desarrollo, Unidad de Evaluación, Bruselas.
- Dreze, J. y Stern, N. (1987). "The theory of cost-benefit analysis". *Handbook of Public Economics*, pp. 909-985.
- Pearce S.W., Nash C.A. (1981). *The social appraisal of projects. A text in cost-benefit analysis*. Macmillan, Londres.
- Saerbeck R. (1990). "Economic appraisal of projects. Guidelines for a simplified cost-benefit analysis", EIB Paper nº 15, Banco Europeo de Inversiones, Luxemburgo.

2. Comparación entre los precios de licitación, adjudicación y ejecución

Esta es una vía alternativa para medir la eficiencia, sobre todo para actuaciones de creación de infraestructuras, propuesta por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas de la Universidad de Valencia en las III Conferencias Internacionales sobre Métodos de Evaluación de Acciones de Naturaleza Estructural (Sevilla, 1998).

Consiste en comparar los precios de licitación (PL) de cada proyecto con los precios de adjudicación (PA) y ejecución (PE) sobre la base de los cuales se construyen tres indicadores de eficiencia: eficiencia ex-ante, ex-post y eficiencia en la actuación. Estos conceptos se definen como:

- ⇒ **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 le adjudica la ejecución de la obra por concurso, subasta o adjudicación directa).
- ⇒ **Precio de ejecución:** Precio al que se realiza finalmente la actuación.

La formulación de esta técnica se basa en el siguiente supuesto:

si la empresa adjudicataria es capaz de realizar la actuación a menor coste hay una ganancia de eficiencia en relación con lo inicialmente estimado.

Precios de licitación,
adjudicación y ejecución

Indicadores de eficiencia ex-ante en la actuación y en la ejecución

De esta forma se enuncia la:

- ⇒ **Eficiencia ex-ante**; mide la discrepancia entre los precios de licitación y de adjudicación. Muestra las ganancias derivadas de la adjudicación de un proyecto a un coste inferior al inicialmente previsto.

$$(EA) = PL / PA$$

- ⇒ **Eficiencia en la actuación**; calculada como la relación existente entre el precio de adjudicación y el de ejecución. Mide las ganancias, o pérdidas derivadas de la diferencia entre el coste inicialmente considerado por las empresas adjudicatarias y el precio final de ejecución.

$$(EE) = PA / PE$$

- ⇒ **Eficiencia ex-post**; medida por la discrepancia existente entre el precio de licitación inicialmente estimado por la Administración Pública y el precio final al que se ejecuta la obra. Es producto de los dos índices anteriores y recoge la eficiencia final en la ejecución del proyecto.

$$(E) = PL / PE$$

Si los índices de eficiencia (EA, EE y E) son mayores que 1, habría mejoras en la eficiencia, y si son menores que 1, pérdidas de eficiencia.

Para valorar esa medida de la eficiencia es necesario tener en cuenta que en la competencia por la adjudicación de los contratos se producen con frecuencia bajas importantes que hacen que, normalmente, el precio al que se adjudican las obras sea menor que el precio al que inicialmente se licitaron: $PA < PL$.

Para analizar este aspecto se estudia el comportamiento de los ratios $EA = PL/PA$ y $EE = PA/PE$. Así, debe cumplirse que:

$$E = \frac{PL}{PA} * \frac{PA}{PE} = EA * EE$$

Para la efectiva aplicación de esta técnica es necesario realizar algunas consideraciones:

- ⇒ 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 proyectos.

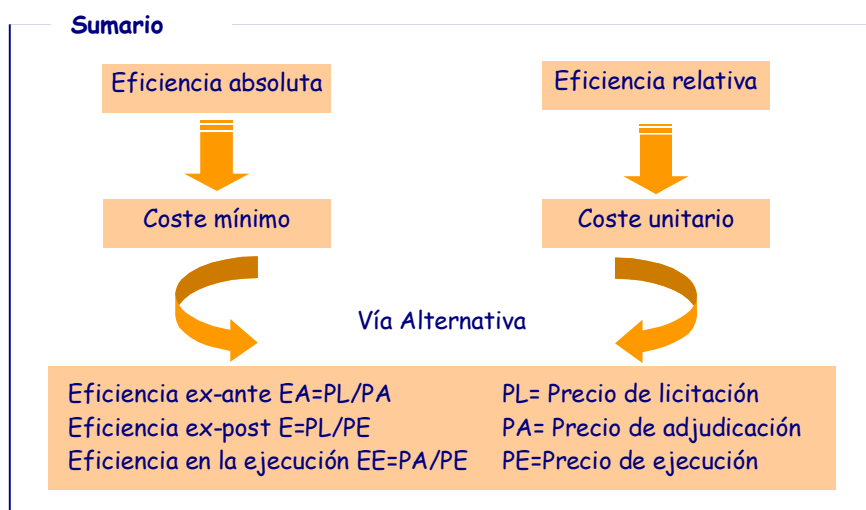
Consideraciones

- ⇒ 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 ya es una estimación, normalmente al alza, por lo que la aplicación de la 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.

Inconvenientes



Aplicación de la técnica de comparación de precios

Esta técnica fue desarrollada y aplicada por la Universidad de Valencia y por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) en la Evaluación Intermedia del Programa Operativo FEDER de la Comunidad Valenciana 1994-99, discutiéndose aspectos como las diferencias de eficiencia asociadas al órgano gestor, tamaño del proyecto, etc. El análisis descriptivo se complementó con un análisis de regresión.

El análisis mostró que:

- El valor de las ganancias de eficiencia ex-post era menor que las ganancias de eficiencia ex ante. Ello indicó que existían ineficiencias de ejecución lo que podría indicar comportamientos estratégicos desarrollados por las empresas para la adjudicación de los proyectos.
- A pesar de haberse constatado la existencia de comportamientos estratégicos la eficiencia ex-ante tenía un efecto positivo sobre la eficiencia ex-post por lo que no podía criticarse el procedimiento de adjudicación. Por tanto, no se recomendó ninguna modificación en los sistemas de adjudicación utilizados.
- Se cuestionaron los criterios de presupuestación de los proyectos, debido a las importantes desviaciones entre los precios de licitación y ejecución, lo que podría tener incidencia en la programación financiera de los fondos públicos.

Fuente: Mas, M; Maudos, J. y Pérez, F. (1998). "Una aproximación al análisis de la eficiencia: aplicación a la Evaluación Intermedia del Programa Operativo FEDER de la Comunidad Valenciana 1994-99". Ponencia presentada en la Conferencia sobre Prácticas de Evaluación en el Campo de la Política Estructural. Programa Europeo MEANS, Sevilla, 1.998. (Mimeo).

3. El análisis frontera

El análisis frontera es una de las técnicas de análisis utilizada para medir el nivel de eficiencia de las intervenciones públicas. Compara distintas unidades de gestión que desarrollan servicios análogos, mostrando la eficiencia relativa de dichas unidades en relación a la "frontera eficiente" bien de forma individual, para cada unidad evaluada, o 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 que proporcionan el output máximo.
- ⇒ **Función de coste;** relación entre los costes y los outputs que define los inputs mínimos para obtener un nivel de producción.

Se pueden definir dos tipos:

- * absoluta; definida a partir de todas las unidades que emplea una tecnología determinada, o

Compara distintas unidades de gestión que desarrollan servicios análogos

Aplicable a función de producción y de coste

- * relativa; a partir de una muestras de unidades que utilizan la misma tecnología.

En el análisis frontera, la eficiencia total o paretiana (EP) es el múltiplo de dos componentes⁵:

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

Eficiencia tecnológica y
eficiencia asignativa

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) y sin que sea necesario asignar a los resultados un peso o precio sombra .
- ⇒ La información acerca de las unidades sea homogénea. Para ello una solución óptima es aglutinar las unidades similares de acuerdo con algún criterio socioeconómico.

Exigencias para aplicar la
técnica

Existen varios modelos para la estimación de fronteras de producción y medida de la eficiencia. Entre ellos están:

Métodos de evaluación de la eficiencia

No utilizan función de producción frontera	Utilizan función de producción frontera
I. Índices de productividad parcial: fundamentalmente el factor trabajo, sin tener en cuenta otros factores endógenos o exógenos.	I. Modelos paramétricos: • Modelo Determinista • Modelo Estadístico y probabilístico • Modelo Estocástico
II. Índices globales de eficiencia: relación entre el output y la media ponderada de inputs (según el precio o la proporción relativa de cada factor).	II. Modelos no paramétricos: Análisis envolvente de datos (DEA: Data envelopment analysis)
III. Aproximaciones econométricas: utilizan una función de producción, coste o beneficio y permiten descomponer la eficiencia en dos componentes: técnica y asignativa.	

Aplicación del análisis frontera

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

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

Las variables escogidas para definir las características del servicio fueron:

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

Para evaluar la eficiencia se utilizó la formulación dual correspondiente a la minimización del uso de los factores dados para unos outputs fijos. Los resultados globales se resumen en la siguiente tabla:

Estimación eficiencia	Municipios en 1981		Municipios en 1986	
	Nº	%/total	Nº	%/total
1	11	23,4	10	21,3
0,8-0,99	8	17	14	29,8
0,5-0,79	20	42,6	20	42,6
0,1-0,49	8	17	3	6,3
Totales	47	100	47	100

En términos generales, el número de municipios que gestionan eficientemente sus recursos no superó el 25% de la muestra en ambos momentos del estudio.

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

Bibliografía recomendada:

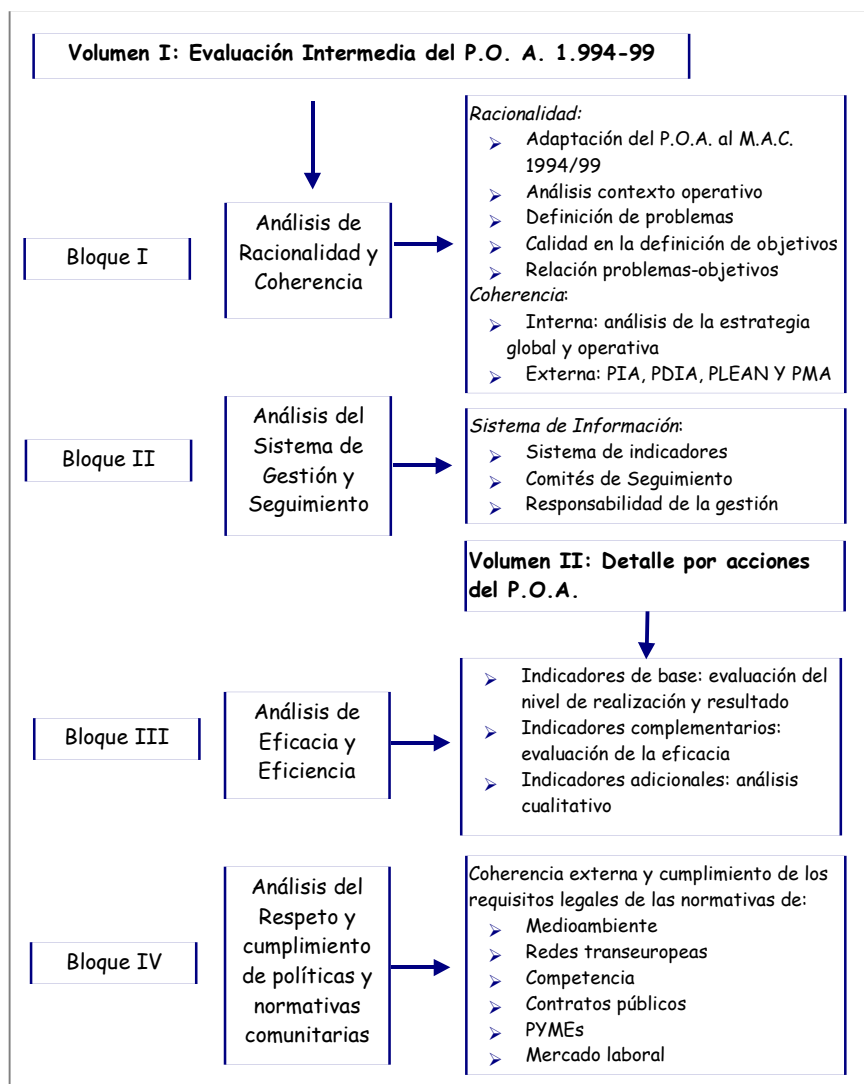
Forsund, F.R.; Lovell, C.A.K. y Schmidt, P. (1980). "A survey of frontier production functions and their relationship to efficiency measurement". Journal of Econometrics, vol. 13, número 1, pp. 5-25.

Anexo: Aplicación práctica de la evaluación intermedia.**Evaluación intermedia del Programa Operativo de Andalucía 1994-99 (P.O.A.)**

Desde el punto de vista conceptual, la finalidad de la evaluación intermedia es determinar "a medio camino" en la ejecución, la marcha del Programa en relación con los objetivos previstos, la pertinencia de la estrategia seguida y la adecuación de los mecanismos de seguimiento y gestión establecidos, en aras a presentar una primera valoración de la eficacia y eficiencia alcanzada que permita orientar, en su caso, futuras modificaciones en el diseño y/o ejecución.

El P.O.A. evaluado es fruto de sucesivas revisiones y reprogramaciones del presentado inicialmente en 1994. Estas modificaciones, que han afectado a la presentación y diseño de la estrategia y al sistema de seguimiento y gestión propuesto, son absolutamente congruentes con las recomendaciones y pautas a seguir que se marcaron en el Informe de Evaluabilidad elaborado por el IDR.

La estructura del informe de evaluación intermedia responde al siguiente cuadro



La metodología utilizada en la elaboración de este dictamen responde en los dos primeros aspectos: racionalidad y coherencia y análisis del sistema de gestión y seguimiento, a la descrita en esta guía.

Como fuentes de información se utilizaron los Planes y Programas que inciden en el mismo ámbito temporal y espacial que el P.O.A, el estudio en profundidad del P.O.A. y las entrevistas con los gestores y responsables de su ejecución y seguimiento.

El análisis de eficacia y eficiencia se abordó cuantitativa y cualitativamente desde una doble óptica: horizontal, a través del análisis individualizado de todas las acciones, y vertical, mediante el estudio diferenciado de las estrategias de intervención de cada eje de intervención.

De una parte, mediante la cumplimentación y el contraste de la información recopilada en forma de indicadores de base y complementarios se analizó cuantitativamente la eficacia alcanzada. De otra, a través de la formulación de indicadores adicionales, se sistematizó toda aquella información cualitativa necesaria para la evaluación que, siendo accesible, no se había contemplado explícitamente su recogida.

A continuación se muestran dos cuadros resumen con los principales indicadores financieros y físicos utilizados respectivamente.

<i>Indicadores financieros</i>			
<i>Denominación indicador</i>	<i>Formulación</i>	<i>Significado</i>	<i>Objetivo</i>
Significancia financiera	$\frac{\text{Gasto elegible del eje}_i}{\sum \text{Gasto elegible P.O.A.}} \cdot \frac{\text{Gasto elegible subeje}_i}{\sum \text{Gasto elegible eje}_i}$	Muestra la ponderación cuantitativa relativa de cada eje de intervención respecto al total del P.O.A. y de cada subeje respecto al eje en que se inserta.	Análisis de la estrategia presupuestaria
Grado de compromiso financiero	$\frac{\text{Gasto comprometido acción}_i}{\sum \text{Gasto elegible acción 1.994-99}}$	Indica la marcha presente y/o futura en cuanto a la realización teórica o prevista de la acción.	Evolución financiera
Grado de obligaciones reconocidas*	$\frac{\text{Gasto obligado acción}_i}{\sum \text{Gasto elegible acción 1.994-96}}$	Presenta la realización física de la acción, puesto que es la fase en la que se recepcionan las obras.	Eficacia financiera
Nivel de pagos certificados	$\frac{\text{Gasto certificado acción}_i}{\sum \text{Gasto elegible acción 1.994-96}}$	Indicio de la eficacia en la gestión de los pagos de la Administración como contrapartida de la ejecución de las acciones. Parámetro de referencia para estimar los retardos en los pagos y efectos derivados de los mismos.	Eficacia en la gestión

* Este indicador sólo se ha cumplimentado para las acciones que se ejecutan dentro del Submarco Regional, por ser la fase de "obligaciones" específica del sistema de Presupuesto de la Junta de Andalucía.

Indicadores Físicos de Base y Complementarios *					
<i>Indicadores de Realización</i>					
<i>Denominación</i>	<i>1.994/96</i>			<i>Total 1994/99</i>	
	Ejecutado	Previsión	Eficacia (%)	Previsión	Ejecución %
<i>Indicadores de Resultado</i>					
<i>Denominación</i>	<i>Valor 1.994</i>	<i>Valor 1.996</i>	<i>Previsión 1.999</i>	<i>Eficacia (%)</i>	
<i>Indicadores de Empleo (1.994 sobre 1.999)</i>					
<i>Empleo directo</i>			<i>Empleo indirecto</i>		
<i>Fase de Construcción</i>	<i>Fase de Explotación</i>		<i>Fase de Construcción</i>	<i>Fase de Explotación</i>	

- Estos indicadores se mostraron para cada acción en un anexo.

La información necesaria se tomó de diversas fuentes: los expedientes de ejecución y gasto de los proyectos que integran cada acción, la entrevista con los ejecutores y aquella recogida mediante el cuestionario, diseñado en forma de ficha biográfica de seguimiento para cada acción, que se pasó a los gestores y ejecutores.

Para ello se diseñó un Plan de Trabajo según el cual cuatro investigadores del I.D.R. recogieron directamente la información de los centros gestores durante tres meses, comprobando la veracidad de la misma en el momento de su recopilación. Este plan supuso la participación de 64 gestores (50 de la Administración Regional y 14 de la Administración Central).

En la ficha de evaluación diseñada se incluyeron aspectos relativos a: la definición y encuadre de la acción, responsables de ejecución y mecanismos de coordinación, ejecución financiera, ejecución física (a través de indicadores de base y complementarios de realización, resultado y empleo) y una batería de "aspectos" relacionados con la adecuación y respeto de las normas y políticas comunitarias que permitió contar con los datos necesarios para la evaluación de este último elemento abordado en el informe de evaluación intermedio.

El análisis de cada uno de los bloques arrojó una serie de conclusiones y recomendaciones que tenían la finalidad de dotar a los gestores y responsables del Programa de un instrumento útil para la toma de decisiones. En este sentido, de las principales conclusiones de los dos primeros bloques destacan:

- ⇒ La oportunidad y utilidad de las modificaciones a las que se sometió el Programa Operativo de Andalucía. Se observa la introducción de cambios cualitativos que han dotado de racionalidad y coherencia al Programa y que han supuesto una mejora en el sistema de seguimiento y gestión. El resultado de ambos avances ha sido el logro de un "alto" nivel de ejecución, tanto física como financiera, de la mayoría de las actuaciones incluidas en el Programa.

De aquí que la primera recomendación apuntada fuera la de continuar con la estrategia global que, con una filosofía de intervención integral y con

elementos, tanto sectoriales como horizontales, típicos de una política de oferta, se definió en el P.O.A. Estrategia que, de un lado, presenta un elevado nivel de complementariedad y congruencia con las prioridades establecidas en el MAC 1994/99 y directrices de las principales políticas comunitarias (en materia de infraestructuras, inversión productiva, investigación y desarrollo tecnológico, medioambiente, etc.).

De otro lado, se ha buscado su coherencia en el marco de la planificación consensuada de los agentes económicos y sociales regionales, y ello ha posibilitado la participación e identificación de la sociedad en la ejecución del Programa.

⇒ Se constató la necesidad de reforzar algunas de las sublíneas estratégicas definidas, concentradas o dispersas, según el caso, en distintos ejes de intervención. De esta manera, por ejemplo, se proponía insistir en aquellas actuaciones que articulan Andalucía con el espacio suprarregional a nivel europeo, sin olvidar la necesidad de completar las intervenciones orientadas a aumentar la conexión interna, incorporando los avances en modernas infraestructuras de transporte, integrados en un sistema modal y distribuidos equilibradamente en el territorio.

⇒ La necesidad de persistir en la mejora del sistema de seguimiento y gestión del Programa. A pesar de la constatación fehaciente de un significativo avance en el diseño del sistema de indicadores para todas las acciones, debería optimizarse el sistema de información interno de la Administración. El seguimiento, tarea eminentemente administrativa de recogida de información, debe ser una tarea interna del Centro evaluado dado que son los gestores y ejecutores los que cuentan con un conocimiento actualizado y detallado de la evolución de las acciones.

Y esto aún más, si se quiere dotar de funcionalidad la recogida de información precisa para la realización de la evaluación ex-post, solventando una de las principales dificultades en la realización de la evaluación. En el caso de la Administración Regional este hecho resulta paradójico debido a que los indicadores fueron diseñados de forma consensuada entre evaluados y evaluadores en una fase previa a la evaluación intermedia.

⇒ Los factores que obstaculizaban, en el momento de realizar la Encuesta de Evaluabilidad, la implantación de un sistema de seguimiento y evaluación en el interior de la Administración siguen revelándose como tales, aunque en menor grado. En orden a convertir estos elementos en potenciadores de la internalización de estos procesos se propusieron, entre otras:

- Una división de tareas y competencias concretas para la realización del seguimiento y evaluación. Entre los administradores y los organismos competentes se debe establecer un esquema organizativo y de gestión en el cual los implicados tengan una visión clara de los objetivos y una responsabilidad definida que optimice el empleo de los recursos y la ejecución de las acciones.
- Aumentar la dotación y formación específica de los recursos humanos adscritos a estas tareas. Por otro lado, ante la escasez de recursos materiales relacionados con el seguimiento físico y financiero de los

expedientes de las actuaciones, fundamentalmente informáticos, habría que incrementar cuantitativa y cualitativamente los medios actuales para suprimir la disociación existente en la actualidad entre ambos tipos de seguimiento.

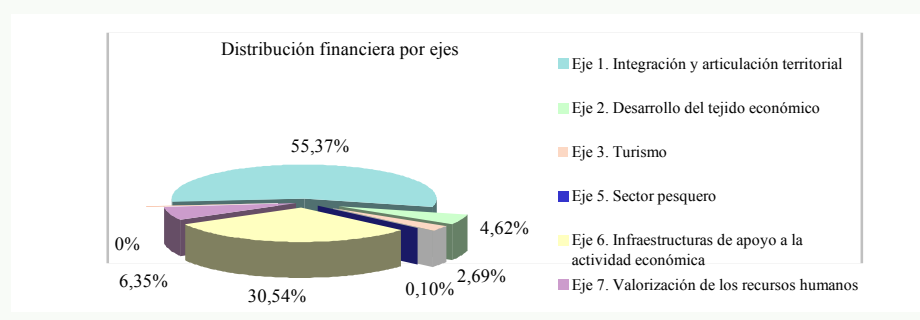
- Aunque la creación de organismos con funciones de coordinación y seguimiento (como la Dirección General de Fondos Europeos) ha supuesto un importante paso hacia adelante, sería pertinente fortalecer los flujos de comunicación entre ésta, los Centros Directivos y la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria (organismo encargado de la coordinación global). Esto sería crucial para eliminar el "divorcio" existente en el P.O.A. respecto a aquellas acciones gestionadas por la Administración Regional y las de la Administración Central.
- Consolidar las funciones y asunción de competencias de los Comités de Seguimiento en materia de control, gestión y toma de decisiones. Se trata de superar el posible sesgo hacia la vertiente política dotándolos de mayor operatividad mediante el ejercicio de sus responsabilidades técnicas.

En lo relativo a la evaluación de la eficacia y eficiencia se ofrece una valoración de las realizaciones y de los resultados realmente obtenidos como consecuencia de la intervención llevada a cabo en relación con las previsiones efectuadas. El objetivo era establecer un juicio crítico sobre la marcha general del Programa y, con ello, ofrecer indicios sobre la bondad y magnitud de los cambios que, en la población objetivo, se están produciendo como consecuencia de la intervención pública.

Mediante la aplicación de la metodología descrita se analizó la eficacia en la ejecución del P.O.A. Sin embargo, uno de los principales requisitos que justifican la aplicación del análisis de eficiencia sobre la base del análisis coste-beneficio no se cumplía. No existían acciones completamente finalizadas sino proyectos parciales de actuaciones globales que pertenecen a la planificación regional. Esto condicionó que este apartado se ciñera exclusivamente a la evaluación de la eficacia.

Los principales resultados obtenidos en este sentido se resumen a continuación:

- ⇒ El indicador de "significancia financiera" evidenciaba la importancia relativa, en términos monetarios, de los ejes que concentran las obras de infraestructuras: 1 "integración y articulación territorial" y 6 "infraestructuras de apoyo a la actividad económica". Entre ambos suman el 83% del total de las previsiones de gasto elegible para el total del período programado.



- ⇒ El P.O.A., con un volumen de gasto elegible para el período 94-99 de 739.522, 58 millones de pesetas (42,84% para el primer trienio), alcanzó un grado de compromiso del 63,84% superando las previsiones iniciales. Por otra parte, el grado de ejecución financiera, medido por los pagos certificados, fue del 87,41% respecto a los tres primeros años.

Del total del Programa, los ejes 1 y 7 son los que presentan un mayor nivel de compromiso respecto al total programado, siendo el indicador que mide la ejecución financiera más elevado para los ejes 5 y 7 (por encima del 160% y 105%), que junto con el alto nivel de pagos certificados del segundo de éstos hace que la valoración global del grado de eficacia en la ejecución financiera "a medio camino" del P.O.A. se valorara como "alta".

- ⇒ A partir de los valores de estos indicadores financieros y de los obtenidos con los indicadores físicos se construyó una matriz de ponderación de los niveles de ejecución financiera y física que atiende a los siguientes criterios:

Valor (%)	Ejecución financiera	Valor*	Ejecución física
0-20	Muy baja	0-20	Nulo
20-40	Baja	20-40	Muy mejorable
40-60	Media	40-60	Mejorable
60-80	Alta	60-80	Positivo
80-100	Muy alta	80-100	Muy positivo

* El valor para calificar la ejecución física es una media ponderada de los indicadores complementarios de eficacia de cada acción.

- ⇒ En términos globales, y exceptuando aquellas acciones cuya ejecución no había comenzado, la evaluación calificó la ejecución física del Programa de "positiva", en tanto que la mayoría de los ejes de intervención presentan valores que superan el 50% de ejecución del total programado, destacando los ejes 3 y 7.

Tras la revisión de todos los ámbitos, se constata la utilidad de la evaluación intermedia. Esta se reveló como la herramienta de referencia del gestor para conocer y tomar decisiones sobre los aspectos que condicionan la marcha del Programa.

Paralelamente, debe concebirse como un ejercicio preparatorio para la evaluación ex-post, en tanto que:

- Implica la toma de conciencia de la importancia de este tipo de estudios como instrumentos de mejora de los procesos de planificación. En este sentido, debe entenderse como un procedimiento de maximización de información que facilita la racionalización de las decisiones.
- Supone un paso más para la adopción y difusión de una "cultura evaluadora" en el seno de las Administraciones, satisfaciendo las exigencias de información y transparencia de cuantas instituciones participan en el proceso socioeconómico: administradores y administrados.

- iii) Ha posibilitado la puesta a punto del sistema de seguimiento que servirá de base para la medición a posteriori de impactos. Éste permite, a su vez, mejorar el conocimiento de los implicados en su propio Programa. Los responsables aprenden a administrarlo y adaptarlo a las necesidades del momento y del contexto, que se modifica constantemente.

La legitimación de la acción pública en la sociedad pasa, necesariamente, por la eficacia y eficiencia de la asignación y ejecución del gasto público entre usos alternativos. Es, en esta forma de concebir la administración de los recursos públicos, donde las aproximaciones teóricas a la realidad socioeconómica se encuentran contrapesadas con otras de carácter empírico, que a través de la evaluación, permiten aprender el efecto experiencia que la ejecución de una política pública tiene sobre sucesivos ejercicios de intervención estatal.

Notas al pie:

1. La expresión del modelo de demanda sería la siguiente:

$$\Delta X = (I - A)^{-1} \Delta D$$

Donde A es la matriz de coeficientes técnicos que hace referencia a las transacciones producidas entre los sectores económicos de la economía analizada; I la matriz identidad; $(I - A)$ la matriz de Leontief; $(I - A)^{-1}$ la matriz inversa de Leontief; ΔX es el vector de cambios en la producción efectiva; y, ΔD es el vector de cambios en la demanda final.

2. Para Andalucía, La última tabla disponible es la de 1990. TIOAN 1990, Instituto de Estadística de Andalucía. Junta de Andalucía.
3. Por ejemplo, SPSS 7.5.2S para Windows 95.
4. La mayoría de los Estados Miembros de la Unión Europea tienen establecida una tasa de descuento social para proyectos del sector público, que oscila entre un máximo de un 10% y un mínimo de un 3% anual real.
5. Farrell, M.J. (1957): "The measurement of productive efficiency". Journal of the Royal Statistical Society. Series A. vol. 120 part. III, pp. 253-281.

Breve glosario de términos

Acción:	Actividad o trabajo realizado con el fin de transformar recursos o insumos en resultados. Conjunto de proyectos de similares características que persiguen un objetivo común.
Análisis coste-beneficio:	Procedimiento para evaluar la conveniencia de un proyecto sopesando costes y beneficios, incluyendo aquellos costes y beneficios para los cuales el mercado no existe o para los cuales no provee un medida satisfactoria de valor económico. Este análisis entraña por lo general la utilización de precios contables. Puede ser llevado a cabo tanto antes como después de la ejecución de un programa.
Análisis coste-efectividad:	Estudio de las relaciones entre el coste del proyecto y los resultados, expresándolos como coste por unidad de resultado logrado. Se usa cuando no puede dársele fácilmente un valor monetario a los resultados.
Análisis de políticas públicas:	Área de investigación centrada en el estudio de las fases de los procesos de formación de políticas y programas.
Análisis de series temporales:	Instrumento de diseño basado en series relativamente largas de medidas de resultado tomadas antes y después de una intervención.
Árbol de objetivos:	Representaciones descriptivas de las relaciones medios-fines.
Árbol de problemas:	Representaciones descriptivas de las relaciones causa-efecto de los problemas.
Beneficios:	Es el valor o la utilidad de los resultados de una política. Estos serán generalmente los objetivos finales del programa, pero puede también hablarse de aquellos beneficios que no pertenezcan al programa en sí.
Bien público:	Mercancía cuyos beneficios se reparten de una manera indivisible entre toda la comunidad, independientemente de que determinadas personas deseen o no consumirlas.

Capital:	Factor de producción (como la tierra o el trabajo) que se utiliza junto con las materias primas y similares para producir bienes y servicios. El capital lo constituyen las máquinas, los edificios, las infraestructuras del transporte y otras obras públicas y similares.
Cobertura:	El alcance de un programa en cuanto a la población objetivo.
Coherencia externa:	Compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia de un programa con otras políticas o programas con los que pueda tener sinergias o complementariedad en el tiempo o en el espacio.
Coherencia interna:	Hace referencia a la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas.
Complementariedad:	Puede distinguirse entre complementariedad funcional (medidas ligadas por un objetivo para promocionar un producto o rama), y complementariedad espacial (medidas ligadas por un objetivo para promocionar, por ejemplo, el desarrollo endógeno local).
Consecuencias no previstas:	Consecuencias que resultan de un comportamiento emprendido con propósitos distintos.
Contexto operativo o contexto socioeconómico:	Elementos del entorno (económicos, políticos, legales, institucionales, etc.) de la intervención y que afectan a la misma de forma directa o indirecta.
Coordinación:	Todas las actuaciones, estructuras y procedimientos que realizadas por diferentes agentes e instituciones tienen el objetivo de alcanzar el desarrollo integrado de su área de actuación.
Coste de oportunidad:	El valor de un recurso en su mejor alternativa de utilización, esto es el valor de la alternativa a la que se renuncia.
Criterio de valor o parámetro de valor:	Instrumento de referencia para valorar los resultados y hacer un seguimiento de la marcha de la actuación. Norma de realización que hay que alcanzar a fin de lograr un objetivo.

Democracia:	Sistema político que permite a los ciudadanos participar en la adopción de decisiones políticas o elegir representantes para los cuerpos de gobierno.
Descuento:	Proceso para ajustar el valor futuro de un coste o beneficio al valor actual mediante una tasa de descuento, es decir, multiplicando el valor futuro por un coeficiente que disminuye con el tiempo.
Deseconomías externas:	Situaciones en las que la producción o el consumo imponen otros costes por los que no se recibe compensación alguna. La contaminación es una deseconomía externa.
Desplazamiento y sustitución:	El grado en el que la generación de un resultado deseable de un programa conduce a la pérdida de ese mismo resultado en otra área.
Efecto contrafactual:	Es el efecto que se hubiera producido si no se hubiera aplicado el programa o si el programa hubiera tomado una forma diferente.
Efectos del diseño:	Son los efectos causados por los métodos y procedimientos usados para estimar los efectos netos. Entre ellos destacan: efectos aleatorios, baja fiabilidad en la medición, validez y problemas que surgen por no medir adecuadamente el resultado o producto.
Eficacia:	Nivel o grado en el que se alcanzan los objetivos de un programa.
Eficiencia:	Es la relación entre resultados de una actividad y los recursos usados para conseguir los mismos. Las medidas de eficiencia pueden ser usadas en el análisis de programas alternativos para ver si el mismo efecto podría ser alcanzado con menos recursos.
Encuesta:	Técnica de investigación sociológica que implica la administración de cuestionarios a la población objeto de estudio para recopilar sistemáticamente información.

Estado del bienestar:	Sistema político que proporciona una amplia gama de subsidios para aumentar el bienestar de sus ciudadanos.
Estudio "antes y después":	Un diseño de investigación que consiste en la observación de grupos o áreas antes y después de la aplicación de un programa.
Estudio de necesidades:	Estimación sistemática del tipo, profundidad y alcance de un problema/necesidad.
Evaluabilidad:	Posibilidad que tiene un programa de ser evaluado.
Evaluación:	Área de investigación cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas aplicadas en distintos campos de las ciencias sociales. Aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social.
Evaluación ex-ante:	Evaluación que se realiza antes de la puesta en marcha y ejecución del programa, usualmente como parte de la planificación del programa.
Evaluación ex-post:	Evaluación que se realiza una vez que el programa se ha ejecutado.
Factores externos:	Son aquellos factores que quedan fuera del control directo de los agentes que gestionan y administran un plan o programa y que pueden afectar a su resultado.
Gestión de programas:	Procesos, criterios y mecanismos puestos en marcha para la ejecución de programas.
Gestión Pública:	Mecanismos de decisión para la asignación y distribución de los recursos públicos y la coordinación y estímulo de los gestores para lograr objetivos colectivos.

Grupo control:	Grupo al que no se le aplica un programa o se le aplica uno alternativo y frente al cual se comparan los cambios habidos en el grupo experimental (al que sí se le aplica el programa evaluado). Los grupos de control son elegidos aleatoriamente dentro de los beneficiarios potenciales.
Grupo experimental:	Grupo al que se le aplica el programa que se está evaluando.
Grupos de interés:	Grupos organizados para perseguir intereses específicos en el escenario político, económico, social, etc., que funcionan ejerciendo presión sobre otros grupos.
Hipótesis:	Idea sobre un determinado estado de cosas que se propone como base para su contrastación empírica.
Imagen en negativo:	Representación de la situación inicial sobre la que se desea influir con un programa.
Imagen en positivo:	Traslación de la imagen en negativo a la ideal que se espera alcanzar con la intervención. Cuanto más semejante sea el reflejo de ambas imágenes, más correcta es la planificación del programa.
Impactos:	Son los efectos o consecuencias más generales de un programa o política, buenos o malos, esperados o inesperados.
Indicador:	Expresiones cuantitativas y/o cualitativas de la realidad objeto de estudio. Constituye una de las formas más relevantes de sistematizar información.
Indicador de impacto:	Medida que puede ser usada para definir resultados, esperados o no y deseables o no, de la política o programa.
Indicador social:	Medida diseñada para analizar el curso de un problema social a lo largo del tiempo.
Instrumento:	El mecanismo elegido para alcanzar un objetivo, por ejemplo una ayuda o una nueva regulación.

Insumos o inputs:	Recursos requeridos (monetarios, humanos, técnicos, físicos y otros) para ejecutar una acción. Un input para una actividad puede ser también el output de otra actividad realizada antes; entonces sería un input intermedio.
Interdependencia entre objetivos:	Hablamos de interdependencia cuando un objetivo no puede ser alcanzado sin que otros lo hayan logrado. Este término se relaciona con el de coherencia.
Intervención:	Cualquier programa, plan, política u otra forma de planificación diseñada para producir cambios en la población objetivo.
Jerarquía de objetivos:	Clasificación de objetivos a distintos niveles: objetivos finales, objetivos específicos y medidas de resultado y realización.
Medida:	Nivel de planificación donde se define explícitamente la estrategia de actuación del programa, concretándose posteriormente en acciones y proyectos.
Metas:	Conjunto de declaraciones generales de los programas.
Modelo de repercusión:	Conjunto de hipótesis guía que reclaman la formulación y puesta en marcha de un programa.
Muestreo:	Selección de una proporción de individuos o casos a partir de una gran población.
Objetivo específico:	Es la razón inmediata de un proyecto. El efecto que se espera que el proyecto vaya a lograr si se completa con éxito y a tiempo.
Objetivos finales:	Declaraciones específicas mediante las cuales se considera el cumplimiento deseado de los programas de intervención social. Las razones principales por las que un programa/política existe. Se encuentran en el primer nivel de la jerarquía de objetivos.
Pertinencia:	El grado en que la argumentación y los objetivos de un proyecto son, o siguen siendo, adecuados, significativos y válidos en relación con las necesidades y preocupaciones prioritarias identificadas.

Planificación:	Proceso de convertir las metas en objetivos, de tal manera que se formulen las intervenciones específicas y se definan las poblaciones objetivos adecuadas.
Población objetivo:	El grupo específico (personas, familias, organizaciones, empresas, comunidades, etc.) para beneficio del cual se emprende el proyecto o programa; también llamado grupo beneficiario o población diana. Unidades hacia las cuales se dirige la intervención.
Precio sombra:	Precio de referencia para la apreciación (valoración) de proyectos. Precios contables que imputan los verdaderos costes sociales de un proyecto y acción en muchas ocasiones a través de los costes de oportunidad relevantes.
Precios constantes:	Precios fijados en relación con un año base a fin de ajustarlos a la inflación.
Precios corrientes:	Precios nominales observados realmente año por año.
Problemas-necesidades:	Condiciones, deficiencias o defectos hacia los cuales se dirige la intervención.
Programa:	Grupo de proyectos o servicios relacionados y dirigidos hacia el logro de objetivos específicos (generalmente similares o relacionados).
Proyecto:	Nivel más concreto de programación o unidad mínima de planificación. Intervención planificada destinada a lograr ciertos objetivos específicos con un presupuesto dado y dentro de cierto período de tiempo.
Racionalidad:	Es el examen de las relaciones entre las necesidades y/o problemas detectados en el ámbito espacial donde se ejecuta el programa (y para una población objetivo determinada) con los objetivos establecidos para la mejora o solución de dichos problemas. Implica el análisis de la relevancia y pertinencia de un programa.
Relevancia:	Evaluación del diagnóstico plasmado en el programa.

Resultados:	Efectos directos e inmediatos producidos por la ejecución de una actuación.
Resultado bruto:	Es el resultado total medido en una evaluación. Sólo parte del mismo es el provocado por el programa evaluado.
Resultado neto:	Resultado de una intervención una vez que las consecuencias provocadas por factores externos han sido eliminadas.
Seguimiento:	Supervisión continua o periódica de lo que se está realizando, desde la perspectiva física y financiera, para asegurarse que los insumos, actividades, resultados y factores externos sigan desarrollándose de acuerdo con lo programado.
Sinergia:	Efecto producido por todas las actividades de un programa consideradas conjuntamente. Si es positiva el impacto del conjunto de actividades es mayor que la suma de los impactos de estas actividades consideradas de forma separada.
Sistema de gestión:	Arreglos organizativos, procedimentales y actividades necesarias para proporcionar los servicios del programa.
Tabla input-output:	Representación, como matriz de doble entrada, de las relaciones económicas o flujos de bienes y servicios de una economía durante un período de tiempo, generalmente un año.
Tasa de descuento:	Índice utilizado para calcular el valor presente de valores futuros. Por lo general se considera prácticamente equivalente al coste de oportunidad del capital.
Tasa de rentabilidad interna:	Índice de descuento con el que un flujo de costes y beneficios tiene un valor neto actual de cero. Tasa de rentabilidad financiera (TRF), cuando los valores se calculan a precio real. Tasa de rentabilidad económica (TRE), cuando los valores se calculan al precio contable.
Técnica Delphi:	Método de recogida de opiniones de un grupo o panel de expertos utilizando como herramienta básica el cuestionario.

Validez externa:	Grado en el que el diseño de un estudio permite que los hallazgos se generalicen.
Validez interna:	Grado en el que el diseño y la ejecución de un estudio permiten hacer declaraciones definitivas de los resultados.
Valor actual neto (VAN):	Es el valor neto o beneficio neto de un proyecto cuando se han deducido todos los costes y beneficios al momento actual, aplicando la tasa de descuento. Esto significa que todo flujo anual de efectivo se descontará al momento de empezar el proyecto aplicando una tasa predeterminada de descuento.
Variable dependiente:	Variable o factor sobre el que influye causalmente otro, la variable independiente.
Variable independiente:	Variable o factor que influye causalmente sobre otro, la variable dependiente.