

CONSIDERACIONES GENERALES PARA EL DISEÑO DE LA EVALUACIÓN EN PROGRAMAS DE DESARROLLO LOCAL

Ángel Martínez Moreno

El desarrollo local implica que, necesariamente, se incorpore la evaluación al propio proceso de realización del mismo. Es decir, la evaluación presenta una doble función: valorar los resultados que se obtienen y permitir el pilotaje del proceso de intervención.

a) Obstáculos para el diseño de sistemas de evaluación utilizables en el desarrollo local

1.- Dificultad para vincular los resultados obtenidos con los medios utilizados.

¿Hasta qué punto los cambios observados puede decirse que son consecuencia de las actividades programadas y llevadas a cabo? No es fácil responder a esta pregunta, sobre todo si consideramos que el desarrollo local constituye un fenómeno altamente multidimensional y poliédrico. El desarrollo local no puede desvincularse de la situación macroeconómica de la zona, reduciéndose a lo que ocurre en el nivel de la microeconomía. Por otra parte, la valoración de los efectos de los programas no pueden limitarse a indicadores económicos o fácilmente medibles del tipo de: creación de empleo, construcción de viviendas, evolución de la población, renta *per capita*, etc. Estos indicadores han de complementarse con otros del tipo: cambios de actitudes en grupos de la

población, emergencia de fenómenos de liderazgo local, etc. que resultan, en la práctica difíciles de integrar por su carácter cualitativo.

2.- El desarrollo local es un proceso heterogéneo.

Dado que el criterio de referencia es el territorio, es necesario considerar que en el mismo existen grupos y colectivos diversos, actores y organizaciones con diferentes sensibilidades y capacidades de aprovechamiento de los recursos. ¿Quién ha conseguido beneficiarse más de los cambios? ¿quién ha aportado más a los cambios? ¿cómo aislar adecuadamente lo que los diferentes grupos, agentes, colectivos u organizaciones aportan o extraen?

3.- El desarrollo local constituye un proceso lento.

La evaluación de los resultados realizada inmediatamente después de la aplicación de los programas difícilmente son capaces de generar una imagen fiel de las consecuencias reales de la intervención llevada a cabo. En realidad la evaluación ha de plantearse también en forma diferida en el tiempo (aplazada) dado que determinados efectos resultan invisibles en los momentos inmediatamente posteriores a la realización de los programas. Sin embargo, en la práctica, la necesidad de determinadas instituciones de legitimar y justificar la eficacia de las inversiones obliga a la realización de evaluaciones técnicamente incorrectas y preocupadas exclusivamente por dar respuesta a una serie de indicadores aparentemente válidos pero frecuentemente perversos.

4.- El desarrollo local es un proceso único en cada territorio.

Dado que, en la realidad, el desarrollo local implica en gran medida el aprovechamiento de los recursos existentes y la reconversión de los

recursos ociosos en productivos, este mismo hecho provoca que los procesos sean irrepetibles para cada territorio. Así resulta difícil establecer criterios de evaluación comparativos ya que, de hacerlo nos vemos obligados a reducir el alcance de la evaluación exclusivamente a aquello que es común a las diferentes realidades. Pero por otra parte, la comparación rompe con el principio del respeto a la idea del “tiempo propio y específico” de cada comunidad que implica el reconocimiento de sus peculiaridades sistémicas y la existencia de elementos originales que determinan los parámetros de cambio de cada sistema social.

5.- Desconfianza de las prácticas de evaluación.

La evaluación se percibe como una inspección centrada en el cuestionamiento profesional o moral de los agentes, sean estos individuos o instituciones. Evaluación se asimila en muchas ocasiones a posibilidad de sanción y, en realidad, no es extraño que se perciba de esta manera si consideramos que una gran parte de las evaluaciones institucionales se componen casi exclusivamente de *check list* que se aplican de forma indiscriminada como instrumento de identificación de fallos, errores o ausencias más que como mecanismos capaces de identificar buenas prácticas transferibles a otras experiencias.

b) Algunas consideraciones útiles para el diseño de sistemas de evaluación

1.- Es absolutamente imprescindible disponer de un marco de referencia teórico.

Es posible que en la práctica a los agentes implicados en programas de desarrollo local les resulte incómodo o perciban como difícil el establecer un marco de referencia teórico. Sin embargo, no es necesario en muchas ocasiones más que definir adecuadamente aquello que

queremos conseguir, en qué nos basamos para deseirlo y cuáles pensamos que son las razones que creemos que unos factores se relacionan de determinada manera con otros. En este sentido puede resultar útil definir bien los conceptos que aparecen de manera insistente en la planificación: ¿qué se entiende por desarrollo? ¿qué consideramos en este caso que abarca el término local? ¿y regional? ¿qué tienen que ocurrir para que podamos decir que se ha producido un cambio? ¿a quién consideramos como agente local? ¿a quién consideramos como beneficiario del programa? Como se relacionan los agentes con los beneficiarios? ¿en qué aspectos pueden coincidir los agentes con los beneficiarios? ¿por qué entendemos que es necesario establecer mecanismos de participación? ¿qué ventajas esperamos que nos proporcione la participación?, ... etc. Si respondemos a preguntas como estas el resultado en un marco de referencia teórico.

2.- Establecer categorías de objetivos.

No todos los objetivos son iguales. Por lo tanto no todos han de ser tratados de la misma manera. En la práctica proponemos que se dividan los objetivos al menos en tres categorías diferenciadas:

Objetivos A: Aquellos que ineludiblemente han de ser conseguidos. En realidad estos objetivos no son ni más ni menos que los que los que justifican que el programa o el proyecto exista.

Objetivos B: Aquellos que pueden conseguirse en diferente grado, dependiendo de las circunstancias y de la dinámica de desarrollo del programa. En ocasiones los objetivos B pueden ser sólo extensiones cuantitativas o cualitativas de los A, pero en otras ocasiones pueden ser

completamente diferentes y se plantean dependiendo de las oportunidades que se identifican en el proceso de aplicación de los programas de intervención.

Objetivos C: Son los que se plantean para una parte de la población objetivo o del territorio. No se proponen para el conjunto del territorio o de la comunidad sino que pretende respetar las diferencias internas del sistema social de referencia.

3.- Distinguir claramente entre la evaluación de los objetivos y la evaluación de los resultados.

Todo programa que se aplica en un sistema social genera cambios previstos y no previstos. Ello es así porque los sistemas sociales son complejos, es decir imprevisibles, y resulta imposible anticipar todos los efectos que se derivan de la implantación de una novedad. En este sentido la evaluación de los efectos de la aplicación de un programa ha de ser capaz de identificar tanto el grado de cumplimiento de objetivos alcanzado como la identificación de los efectos generados aunque no se hubiesen anticipado al diseñar e implementar la intervención.

Los efectos no previstos que resultan de la aplicación del programa son de tres tipos:

- *Indiferentes*, es decir, que se identifican pero no afectan a las previsiones de evolución de la realidad social sobre la que pretendemos intervenir al menos en un tiempo significativo.
- *Multiplicadores*, es decir que son capaces de amplificar y potenciar los objetivos buscados por el programa o de abrir nuevas

perspectivas de desarrollo en la misma línea de las pretensiones y filosofía del programa de intervención.

- *Perversos*, es decir que van en dirección contraria, dificultan o son incompatibles con los objetivos propuestos. En general se trata de efectos no previstos que pueden tener su origen en la falta de previsiones adecuadas o de modelos teóricos suficientemente potentes para sustentar los programas de intervención.

4.- Exigir y autoexigirse rigor en el análisis

No es necesario acumular gran cantidad de datos a lo largo. Lo complicado no es sinónimo de lo efectivo. Necesitamos un sistema de indicadores escaso pero absolutamente riguroso y sobre todo dotado de permanencia en el tiempo. Un sistema mediocre de indicadores puede ser más útil si se mantiene en el tiempo que otro más sofisticado pero que se utiliza de forma poco sistemática.

Lo cuantitativo es importante y fundamental. De hecho, en muchas ocasiones lo que no se puede medir no se puede mejorar. Pero lo cuantitativo no es suficiente; necesita interpretación cualitativa, rigurosa pero cualitativa. Es necesario tener en cuenta que en los sistemas sociales, que son complejos, las percepciones de los individuos y de los colectivos acaban siendo factores determinantes de los resultados de los programas. La validez aparente puede que no coincida con otros tipos de validez más rigurosas desde el punto de vista de la investigación (la validez de constructo por ejemplo), pero es determinante para garantizar la eficacia de la evaluación, y por tanto de la utilización de los resultados de la misma.

5.- Considerar la dimensión temporal de la evaluación.

Dado que la propia idea de desarrollo implica movimiento, evolución y cambio, el sistema de evaluación ha de acompañar necesariamente esta dinámica. Es por ello que la evaluación ha de plantearse su despliegue en tres momentos:

- a) A lo largo de la ejecución del proyecto a través de la actualización permanente de una batería básica de indicadores que permitan el pilotaje del programa.
- b) Al finalizar las acciones concretas que componen el programa, identificando el impacto y resultados de estas acciones.
- c) Al finalizar el programa y/o un conjunto significativo de acciones que por su proximidad temporal, o por sus características en cuanto a contenidos, puedan ser entendidas como una unidad referencial de análisis.

6.- Garantizar la difusión de los resultados

Una de las funciones de la evaluación es dotar a todos los implicados en un programa de sensación de control, es decir, de la percepción de que se es capaz de ejercer poder sobre la realidad y modificarla. Si los resultados de la evaluación quedan en manos, únicamente, de los miembros de la dirección del programa se pierde una gran parte del poder impulsor de la evaluación.

c) Condiciones mínimas para la determinación del sistema de evaluación

1.- Identificar quienes son los agentes implicados en la evaluación.

¿Quién puede tener interés en utilizar los resultados de la evaluación para los objetivos que sean? ¿Qué organismos? ¿Qué personas en concreto?.

¿Qué papel van a jugar cada uno de esos agentes en el sistema de evaluación?. Debe identificarse este papel desde el principio del programa

2.- Identificar todos los contenidos susceptibles de ser evaluados y seleccionar aquellos que formarán parte del sistema de evaluación que se diseñe:

- Los medios, instrumentos y herramientas, su disponibilidad en función de la temporalización establecida. Para ello resultan útiles los balances financieros y las memorias de actividades.
- Los resultados en términos de objetivos compatibles con la estrategia (por ejemplo: cantidad de centros abiertos, situaciones atendidas, personas usuarias de un servicio de información, etc. Se pueden utilizar baterías de indicadores de gestión de programas o informes de situación periódicos.
- Evaluación de los resultados independientemente de que se encontrasen previstos (objetivos) o no. Es necesaria aquí recurrir a métodos cualitativos del tipo de los grupos de discusión, las Técnicas de Grupo Nominal (TGN), grupos focalizados, encuestas, entrevistas, etc.
- Evaluación de la eficacia planteándose cuestiones del tipo de la durabilidad de los resultados obtenidos o la relación coste beneficio. Son útiles aquí las metodologías derivadas del balance social.

- Evaluación de la valoración que realizan los diferentes agentes y usuarios del programa. Ello nos permitirá mejorar los métodos y contenidos informativos, así como identificar posibles distorsiones en la percepción de las actividades e intencionalidades interpretadas. Se utilizan en este apartado entrevistas, encuestas y técnicas grupales.
- Etc

3.- Identificar los momentos de evaluación

- Ex ante: se refiere a las actividades de evaluación que se realizan antes de la implementación del programa o de los proyectos que lo componen, o de las actividades. Incorpora tanto la evaluación del diseño como de las necesidades a que se pretende responder.
- In vía: referida a aquellas actividades que servirán para el pilotaje de la actividad mientras esta se lleva a cabo.
- Ex post: se realiza una vez acabada una secuencia de actividad determinada o al finalizar alguno de los proyectos o el programa mismo.

4.- Establecer las tres posiciones básicas de evaluación.

- a) Posición I: desde el organismo responsable del programa. ¿Qué significa el programa en el contexto organizativo de la entidad que o promueve y/o gestiona? ¿Qué ventajas organizativas se quieren conseguir? Análisis coste-beneficio desde la posición I

- b) Posición II: desde los usuarios del programa que han de beneficiarse del mismo. ¿Qué niveles de participación y esfuerzo se exigen?. Grado de conciencia de las ventajas a obtener. Análisis coste-beneficio desde la posición II para cada uno de los colectivos implicados.

- c) Posición III: desde una perspectiva neutral y no implicada. Que significado tiene el programa para el conjunto de una determinada región? ¿Cómo se supone que ha de afectar el programa a las condiciones de la población a que se dirige comparándola con la población general?. Análisis coste beneficio desde la posición III.

BIBLIOGRAFÍA

Datar: *Guide du Développement local*. Ministère de Plan et Aménagement du Territoire. Syros, París, 1986

Pecqueur, B.: *Le Développement local*. Syros-Alternatives, París, 1989

Rodríguez Gutierrez, F.: *Manual de desarrollo local*. EdicionesTrea, Gijón, 1999

Vachon. B.: *El desarrollo local. Teoría y práctica*. Ediciones Trea, Gijón 2001

Vázquez, A.: *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones de desarrollo endógeno*. Pirámide, 1999.