

# NOTAS



LOURDES VILADOMIU (\*)

JORDI ROSELL (\*)

## **Evaluando políticas, programas y actuaciones de desarrollo rural**

### **INTRODUCCIÓN**

En los últimos años se asiste a una creciente demanda de evaluaciones de las iniciativas públicas. Este interés deriva tanto de exigencias impuestas por las diferentes Administraciones, y muy especialmente por la Comisión Europea, en un afán de obtener información sobre el desarrollo de los proyectos en que participan, como de la necesidad de mejorar el funcionamiento del sector público en un momento de fuerte crítica sobre su eficiencia y de crisis de legitimidad del Estado.

Las evaluaciones generan muchas expectativas. De ellas se esperan resultados que permitan mejorar la definición e implementación de los programas y políticas, pero también los que las encargan quieren valorar el impacto socio-económico de las actuaciones. Los políticos esperan siempre una cifra mágica que les permita comunicar a los medios de comunicación que gracias a tal actuación el P.I.B. ha experimentado un determinado crecimiento adicional o se han creado tantos lugares de trabajo, o que las emisiones contaminantes a la atmósfera se han reducido en un determinado porcentaje.

Los resultados que se obtienen de las evaluaciones son a menudo frustrantes o cuando menos cuestionables. Y estas li-

---

(\*) Dpto. de Economía Aplicada. Universitat Autònoma de Barcelona.

mitaciones son, en nuestra opinión, consecuencia de que pocas veces se comprende suficientemente qué es y qué se puede esperar de una evaluación y cuál o cuáles han sido los métodos que han permitido llegar a las conclusiones que se exponen.

En esta nota pretendemos ordenar y exponer brevemente los aspectos fundamentales de una evaluación, destacando métodos y técnicas evaluadoras en el marco de nuestra experiencia práctica. Pondremos énfasis en las actuaciones sobre desarrollo rural ya que estamos trabajando en éstas, pero muchos de los elementos que se apuntan son válidos para cualquier análisis de políticas o programas que se quieran implementar.

## 1. TIPOS DE EVALUACIÓN. ¿QUÉ ES EVALUAR?

Evaluar significa en primera instancia confrontar los objetivos de una actuación con los resultados alcanzados. Dar cuenta, pues, del grado de cumplimiento de los objetivos al objeto de juzgar críticamente la *eficacia* de la actuación. Podemos también interesarnos por la forma en que se han alcanzado estos resultados y, por tanto, por la *eficiencia* de la actuación (relación entre resultados y costos) (1). De hecho, estas formas de evaluar son las más comunes y se incluyen en la evaluación *ex-post*, ya que exigen esperar el final de la actuación para conocer los resultados y, eventualmente, los impactos.

Existen también otras evaluaciones: evaluaciones *intermedias* (a *mi-parcours*) y evaluaciones *ex-ante*. Estas últimas se interesan también por los objetivos de la actuación, pero, habida cuenta de que la actuación aún no se ha desarrollado, se centran en el diseño de la actuación al objeto de indagar su adecuación al enfoque buscado, las perspectivas de obtener resultados satisfactorios de acuerdo a los objetivos enunciados, la coherencia interna que presentan las propuestas, la adecuación de los recursos materiales y humanos movilizados, etc. La evaluación *intermedia* consiste en un ejercicio que puede in-

---

(1) En esta nota no incluimos los métodos tradicionales de análisis de eficiencia de proyectos públicos, como el coste-beneficio, análisis multicriterio, etc. Estos métodos son especialmente adecuados para seleccionar proyectos a priori, pero su adecuación en las evaluaciones es muy limitada.

corporar elementos de la evaluación *ex-ante* y algunos de la *ex-post*. Además, últimamente se habla de evaluación *continuada*, lo que supone integrar todas las modalidades de evaluación, desde la *ex-ante* a la *ex-post*.

## 2. EL CONTENIDO DE LA EVALUACIÓN ¿QUÉ EVALUAR?

De lo dicho hasta aquí se deduce que de un programa, política o actuación podemos evaluar aspectos diferentes. De forma sintética podemos distinguir tres principales aspectos de una evaluación:

### 2.1. El planteamiento de la actuación

Se trata, por un lado, de considerar el planteamiento (diagnóstico, objetivos, estrategia...) de la actuación pública en el marco de los planes o políticas más generales y analizar si es coherente y si contribuye a alcanzar los objetivos que se pretenden en el nivel de actuación superior. Así por ejemplo, una *Iniciativa Comunitaria Leader* aplicada a un determinado territorio deberá evaluarse en el marco de los Planes de Desarrollo Rural que existan para la zona beneficiaria de la actuación, o un *Programa de Establecimiento de jóvenes agricultores* no podrá olvidar los condicionantes de la Política Agraria Común. Se trata a este nivel de realizar un ejercicio académico, estudiándose detalladamente los documentos programadores que existan. Esta tarea es inmediata cuando los diferentes niveles de actuación (el plan y la actuación) se nutren de un mismo diagnóstico.

Por otro lado, se trata de estudiar hasta qué punto, la actuación que se evalúa sigue convenientemente las líneas normativas estipuladas en los reglamentos o leyes en los que se ubica y en los objetivos que éstos pretenden. Por ejemplo, tal o cual acción en el ámbito del turismo rural deberá respetar las normativas medioambientales.

Por último, es necesario detectar la aparición de efectos perversos y analizar su resolución en el marco de un retoque del contenido de la actuación pública. Así, algunos espacios protegidos de España pueden estar atrayendo proyectos por el

sólo hecho de ofrecer un 100 por cien de financiación pública, aún cuando estas actividades pueden ir en sentido contrario a la conservación que se pretendía cuando la zona se calificó de protegida. Este es el caso del intento de implantación de un campo de golf en una reserva natural de Castilla y León.

## 2.2. La puesta en funcionamiento y la gestión

Cuando un programa ofrece incentivos a los agentes económicos para llevar a cabo determinadas actuaciones, la evaluación conlleva interesarse por la adecuación de la difusión (grado de conocimiento, idoneidad de los canales empleados, calidad de la información transmitida,...), de los trámites necesarios para acceder a las ayudas, de los requerimientos, de la asistencia técnica prestada, etc.

También se ha de comprobar la realización efectiva de la actividad, determinar el grado de cumplimiento del programa (retrasos sobre el programa) y realizar el seguimiento financiero (situación de los pagos, ...). En el caso de programas voluntarios se debe estudiar el grado de acogida o aceptación a éstos y las razones que explican su éxito o fracaso de acogida.

Por último, se trata de considerar si las capacidades humanas y materiales movilizadas son las adecuadas y si existe suficiente coordinación institucional para asegurar el buen funcionamiento.

## 2.3. Resultados e impacto

Conocer los *resultados* (efectos directos) de una actuación o programa supone conocer bien las características de la acción o acciones en las que se ha materializado el programa. Interesan especialmente aquellas características relacionadas con los objetivos del programa, por ejemplo, empleos creados, población formada, alojamientos creados, ... Se trata de *indicadores de resultado*. Idealmente, el evaluador debería explicitar que resultados espera conocer y por ende que indicadores deben recogerse en el proceso de tramitación, aprobación y seguimiento de actuaciones y programas. Ello evitaría una recogida *ex-post* de tales indicadores lo que puede dar lugar a

la carencia de alguna información o a una mala calidad de la misma.

El *impacto* de una actuación o programa es una de las cuestiones que más interesan de una evaluación. Por impacto se entiende los efectos directos e indirectos de la actuación sobre determinados parámetros. El impacto socio-económico hace referencia a la influencia de la actuación pública sobre magnitudes como la renta, el empleo o la formación. Otras veces el impacto se refiere a ámbitos menos objetivables y medibles: auto-confianza, capacidad de iniciativa, factores de competitividad, etc. Medir el impacto de una actuación es complejo al implicar efectos directos, indirectos e inducidos. Un método habitual consiste en comparar lo sucedido en una situación *con* la actuación, con otra situación *sin* la actuación. Las dificultades a la hora de realizar tal comparación son grandes, por cuanto los métodos experimentales son prácticamente inviables (coste altísimo, requisitos de tiempo, constantes invalidaciones a subsanar por cambios en el contexto, requerimientos de muestras amplísimas, etc.), los semi-experimentales o comparativos requieren la construcción de grupos de control artificiales que presentan casi los mismos problemas que los experimentales y los analíticos comportan la construcción de modelos, con las simplificaciones obligadas y son fácilmente cuestionables.

En la práctica, las evaluaciones de impacto se limitan casi siempre en seguir una serie de indicadores, que se considera informan convenientemente del impacto del programa. Así para determinar el impacto del Marco Comunitario de Apoyo de los fondos estructurales en una zona *objetivo 5b* se toma el P.I.B. regional, la emigración neta, la tasa de desempleo, etc.

### 3. ALGUNAS CUESTIONES RELEVANTES

Cualquiera que sea el método que se quiera utilizar en una evaluación siempre aparecen de forma más o menos explícita cuestiones relativas a los aspectos siguientes:

- *Evaluación cuantitativo versus cualitativa.* Se trata de saber si se pretende obtener un resultado cuantitativo único y fácilmente comparable o por el contrario se pretende llegar a una serie de observaciones concernientes a as-

pectos diferentes que nos proporcionen una valoración cuantitativa, mucho más compleja de transmitir y de utilizar comparativamente pero mucho más rica. Ambas aproximaciones no son mutuamente excluyentes, sino que se pueden utilizar de forma complementaria. En el caso de las evaluaciones de operaciones de desarrollo, nuestra experiencia nos indica que los aspectos cualitativos son tanto o más importantes que los cuantitativos. De hecho en muchas de las actuaciones que se analizan se movilizan presupuestos relativamente pequeños y sus implicaciones cuantitativas presuponen forzar relaciones de causalidad fuertemente cuestionables.

- *Causalidad*. Cualquiera que sea la política, programa o actuación que se evalúa, ésta se ubica en un contexto donde inciden fuerzas de muy diferente tipo, que determinan la evolución de una estructura socio-económica específica. Llegar a determinar el efecto neto, o efecto propiamente del programa una vez descontados todos los impactos externos, es sumamente difícil cuando no imposible. Las evaluaciones cuantitativas tienden a forzar la causalidad, construyéndose modelos que presuponen relaciones simples entre las variables seleccionadas y requiriendo un ejercicio econométrico. El análisis estadístico-econométrico puede ser más o menos sofisticado pero no solventa la necesidad de obviar muchos elementos básicos. En nuestra experiencia, un análisis de relaciones de causalidad entre un programa de desarrollo rural y la dinámica de una zona es un ejercicio académico que no tiene gran utilidad para los gestores de los programas.
- *Disponibilidad de indicadores* que ilustren suficientemente las variables a considerar. Las variables que determinan los objetivos, los resultados, la situación de partida, etc. pocas veces son traducibles de forma inmediata en un indicador cuantitativo, homogeneizable y comparable. Es necesario por tanto, realizar un trabajo de selección de indicadores que se ajusten convenientemente al propósito de la evaluación. En esta tarea hay que ser realista teniendo muy en cuenta de que base estadística se dispone, cual es el coste de generación de indicadores adicionales y hasta que punto vale la pena utilizar las técnicas estadísticas de selección de los indicadores que existen.

- *Homogeneidad y comparabilidad.* El desarrollo de metodologías específicas para evaluar cada proyecto, política o medida de actuación pública lleva a que sea difícil realizar comparaciones de los resultados, de forma que resulta complejo clasificarlas y determinar cual es la que ha obtenido mejores resultados. En consecuencia, a veces es mejor utilizar los indicadores y métodos más comúnmente utilizados que hacer grandes inventos que no puedan tener ni continuidad, ni facilitan ubicar los resultados en un contexto comparativo.
- *Participación de los implicados.* En el mundo académico se tiende a pensar que la credibilidad de una evaluación depende del rigor de los instrumentos de medida de los efectos que se utilizan. En la práctica cualquiera que sea el nivel de cientificidad de los instrumentos, los resultados son cuestionables siempre. En nuestra experiencia la utilidad de las evaluaciones, es decir, su capacidad de ayudar a mejorar la política o actuación evaluada está mucho más condicionada a la correcta comunicación entre evaluadores y evaluados, que al rigor y a la elegancia de los instrumentos. A mayor implicación de los participantes –diseñadores, gestores, beneficiarios, etc.– en el proceso evaluador mayor será la posibilidad de recoger adecuadamente la realidad y mayor la probabilidad de que las recomendaciones se conviertan en realidad en el futuro. La utilidad de la evaluación resulta de su capacidad de favorecer el ajuste mutuo de los participantes y de los diseñadores, y así incidir en las negociaciones relativas a la formulación de la política y su implementación.
- *Elección de un nivel de análisis apropiado.* Los resultados de un programa pueden analizarse a nivel marco (conjunto de la sociedad y de la economía), sectorial, o micro (empresa, familia, explotación agraria, etc.). Para asegurar la viabilidad de una residencia rural específica las ayudas y apoyo del programa Leader pueden haber sido muy importantes, pero esta iniciativa puede ser totalmente irrelevante en el desarrollo del sector turístico de zonas del Pirineo catalán que disponen de una importante infraestructura hotelera. Asimismo la iniciativa Leader puede no haber tenido repercusión alguna en el

comportamiento de los macroindicadores de una comarca, mucho más afectados por el comportamiento del tipo de interés o por los vaivenes de la política laboral. Saber situar la evaluación en el nivel apropiado no siempre es evidente.

- *Evaluación versus seguimiento.* A menudo ambas denominaciones son sinónimo, pero en algunos casos se entiende como seguimiento un balance frecuente y breve de la actuación y se reserva la consideración de la evaluación para un análisis detallado de ésta, estudiando su consistencia, realización e impacto. De hecho, una buena evaluación merece el seguimiento, y sin seguimiento no se consigue una buena evaluación.

#### 4. LAS TAREAS Y LOS MÉTODOS. ¿CÓMO EVALUAR?

Para la realización de las tres fases o aspectos que antes hemos indicado y teniendo en cuenta las consideraciones del apartado anterior deberemos asumir una serie de tareas a la vez que se dispone de una serie de instrumentos que deben ser combinados convenientemente en cada momento de la evaluación. Pasamos a señalarlos brevemente y a discutirlos. No guardan orden cronológico, y pueden ser excluyentes.

- *Estudiar la documentación y reglamentaciones.* La recogida exhaustiva de información y análisis detallado del programa (caracterización, origen, organigrama, cuadro organizativo-institucional, normativa, participantes y contexto) así como de otras actuaciones en curso (planes y/o programas en el mismo ámbito) es un primer paso obligado de cualquier evaluación.
- *Definir y seleccionar convenientemente los indicadores de seguimiento, de resultado y de impacto.* De hecho una buena selección de las variables o indicadores que deben incluirse supone conocer muy bien el programa y presupone saber a grandes líneas cual ha sido el impacto de los indicadores y en que se ha concretado, entonces se puede realizar una buena definición de los indicadores.

- *Crear una base de datos apropiada desde el inicio del programa.* La mejora de los medios informáticos posibilita la realización de un seguimiento de un conjunto de indicadores día a día sin la movilización de grandes recursos. Implica, no obstante, la participación de los evaluados.
- *Acceder a la opinión de expertos y conocedores.* La utilización de este instrumento puede realizarse en diferentes momentos de la evaluación, y puede realizarse de forma puntual o implicando una mayor participación. Se puede constituir un panel de expertos y reunirlos conjuntamente, después de un contacto previo individualizado.
- *Realizar entrevistas cualificadas, semi-estructuradas y abiertas.* Especialmente importantes para recoger las opiniones de los gestores, pero también útiles para conocedores privilegiados y aproximarse a las opiniones de los beneficiarios y potenciales beneficiarios del programa.
- *Realizar encuestas.* Con un número limitado de preguntas cerradas son un buen mecanismo para determinar la adecuación de los mecanismos de difusión e información utilizados, para aproximarnos a la calidad del servicio, etc.
- *Comparar los grupos acogidos o afectados al programa y los no afectados buscando las características, comportamientos y resultados de cada uno.* El problema que se suele plantear al realizar la comparación es la selección de muestras realmente semejantes que experimenten influencias comparables a cualquier otra actuación. La diferencia que experimenta la trayectoria que seguirán puede ser considerada el impacto. Si no es posible encontrar un grupo/área que presente situaciones comparables en todas las características fundamentales, entonces se toman varios grupos de comparación cada uno de ellos con características particulares comunes con el grupo a estudiar.
- *Confeccionar mapas y utilizar instrumentos de estadística descriptiva.* Facilita la lectura de los resultados y su plasmación en el territorio. El cruce de diferentes mapas ayuda

a determinar disfuncionalidades y zonas de concentración de los beneficios.

- *Diseñar un modelo y aplicar un análisis de regresión para determinar la función matemática que describa con mayor exactitud la relación entre las variables causa y la variable a evaluar.* La utilidad práctica de este ejercicio es muy limitada, pero incorpora rigurosidad en los procedimientos.
- *Construir tipologías siguiendo una estructura explicativa de los mecanismos de acción.* Ayuda a comprender mejor la adecuación o disfuncionalidades de los programas a diferentes grupos de población. Son ejercicios relativamente poco útiles, pero de valor académico.
- *Observación directa en las situaciones de negociación y/o toma de decisiones.* Estas observaciones pueden facilitar un conocimiento correcto y exhaustivo de los ámbitos de restricción que afectan las relaciones entre las partes. Resulta muy útil para analizar las estrategias de los diferentes agentes y da pistas en cuanto a los ajustes y modificaciones posibles en las actuaciones y sus implicaciones entre los agentes implicados, para orientar cambios en el programa.
- *Estudio de casos.* Este método es poco complejo y tiene gran utilidad descriptiva, al tiempo que facilita el análisis desde varios puntos de vista. El problema es asegurar suficiente representabilidad, lo que obliga a utilizar asesores y conocedores para definir correctamente la selección de casos a estudiar.

## 5. SINTETIZANDO

No existe un método único para evaluar programas o políticas, sino que éste se tiene que ir confeccionando a lo largo de la evaluación pero teniendo bien presente que deberemos obtener resultados rápidos (todo cambia, los políticos necesitan respuestas ya), útiles, aplicables y consensuados con los afectados. Existen métodos más rigurosos formalmente y más elegantes académicamente pero que resultan costosos y engorrosos, y en consecuencia no cubren los requisitos para ser útiles en este tipo de ejercicios. Además no siempre se dispone

de una base de partida similar, lo que condiciona la selección del método.

En suma, cualquier evaluación de un programa de desarrollo rural debe dejar bien patente cuales han sido los instrumentos utilizados y que se puede esperar de ellos. El método que se utilice recogerá obligadamente aspectos de las diferentes técnicas o instrumentos enumerados, no existiendo una receta única válida para todas las situaciones. □

## BIBLIOGRAFÍA

- BECHER, G.: *Diagnostic methods: before/after-comparison and qualitative analyses*. Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research, Karlsruhe, 1993.
- BLANCO, J.; HERNÁNDEZ, M. y MATO, J.: *Evaluating the impact of the European Regional Development Fund: methodology and results in Asturias*, Documentos de trabajo. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Oviedo, 1993.
- BROUWER, F. M.: *Indicators to monitor agri-environmental policy in the Netherlands*, LEI-DLO, June 1995.
- CEASC-CEP-FAL: *Explanatory text for monitoring and evaluation of Community Support Frameworks and Operational Programmes prepared for Objective 5b regions*, Final Report, July 1991.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Guide to Cost Benefit Analysis of Major Projects in the context of economic regional projects*, 1993.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Programme Europeen d'Analyse Methodologique pour l'Evaluation Coordonnee des Politiques Structurelles: Etude de definition*, CEOPS, 1990.
- COMMISSION EUROPEENNE-COMITE DES STRUCTURES AGRICOLES ET DU DEVELOPPEMENT RURAL (STAR): *Seguimiento y evaluación de las intervenciones comunitarias correspondientes a los objetivos I, 5a, 5b y a la IC Leader durante el período 1994-99*, September, 1994.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Environmental Indicators and Green accounting*, June, 1996.
- DEGEORGES, O. y MONNIER, E.: *10 Fiches Techniques sur l'Evaluation des Politiques Publiques*, CEOPS-Programmes Integres Mediterraneens, 1984.

- EUROPEAN COMMISSION, LEADER: *Analysis of the difficulties encountered in the implementation of Leader I and the ways in which they were resolved*, September, 1994.
- EUROSTAT: *Regional Indicators for the implementation post-1993 of structural policies (objective 5b)*, March, 1993.
- FOLMER, E.: *Regional Economic Policy. Measurement of its effect*, Martinus Nuhoff Publishers, 1986.
- FREEMAN, H. y ROSSI, P.: *Evaluation a systematic approach*, Sage Publications, 1987.
- MONNIER, E.: *Evaluations de l'Action des Pouvoirs Publics*, Economica, 1986.
- MOSELEY, M. J.: «Baseline Studies for Local Development Programmes: towards a methodology», *Planning Practice and Research*, vol. 11, 1, 1996.
- ROSELL, J. y VILADOMIU, L. (1992): «La politique régionale communautaire après la réforme. Première évaluation des interventions financières dans la zone objetif n.º 2 de la région de Catalogne (Espagne)», *Working Paper*, n.º 92.03, Dept. d'Economia Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- ROSELL, J.; ALCÁNTARA, V. y VILADOMIU, L.: *Evaluación económica y financiación comunitaria: un estudio sobre el uso del agua y los regadíos en España*, Sociedad Española de Ornitología-BirdLife International, 1995.
- ROSELL, J.; VILADOMIU, L. y VEGA, I.: *Desarrollo rural ambientalmente sostenible en la reserva natural de las Lagunas de Villafáfila, (Zamora, Castilla y León)*, SEO-BirdLife International, 1996.
- SERVICE GOUVERNEMENTAL D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE: *Reconnaissances en matière d'Aménagement*, 1993.
- VILADOMIU, L. y ROSELL, J. (1992): «La política regional comunitaria después de la reforma. Una primera evaluación de su implementación en la zona objetivo n.º 2 de Cataluña», *Estudios Territoriales*, n.º 38, enero-abril.