



## **CAPÍTULO 2. ENFOQUE METODOLÓGICO DEL PROCESO DE EVALUACIÓN**



## 2.1 INTRODUCCIÓN

La Metodología aplicada para la realización del presente informe de evaluación del POI de la Ciudad Autónoma de Ceuta 2000-2006 se basa en las orientaciones generales de la Comisión Europea para el desarrollo de proyectos de evaluación, recogidas en los siguientes documentos:

- Documento de trabajo nº 8 referente a ***La Evaluación Intermedia de los Fondos Estructurales.***
- Guías y documentos elaboradas por la DG REGIO de la Unión Europea: ***Common Guide for Monitoring and Interim Evaluation y Evaluating socio-economic Programmes.***
- Guía elaborada por la DG EMPLEO: ***Orientations pour les dispositifs de suivi et d' evaluation des interventions du FSE période 2000-2006.***
- Instrucciones del ***Evaluador Marco*** recogidas en la ***Guía Metodológica para la Evaluación de Programas Operativos 2000-2006.***
- Orientaciones del ***Evaluador del FSE*** incluidas en la ***Guía Metodológica de la evaluación intermedia de las actuaciones cofinanciadas por el FSE en los POI 2000-2006 de las regiones españolas Objetivo 1.***
- Guías realizadas por el Ministerio de Medio ambiente y el Instituto de la Mujer respecto de la integración de las prioridades horizontales en los POI y los documentos relativos a la integración del principio horizontal de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- La contribución de los Fondos Estructurales a la Estrategia Europea para el Empleo, elaborada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Otros documentos de interés elaborados por la Comisión Europea y la Autoridad de Gestión.

El esquema metodológico de evaluación propuesto comprende los siguientes pasos:

- ✓ En primer lugar, una revisión y análisis de la validez del marco lógico de la intervención. Esta revisión incluye la determinación de los problemas y necesidades que se pretenden cubrir, los objetivos que se han establecido y definir una serie de indicadores (revisando los ya existentes) que permitan evaluar el grado de consecución de los objetivos establecidos. El proceso de definición de un sistema de indicadores óptimo adquiere una importancia capital, siendo necesaria su pertinencia con relación al Programa (contexto, objetivos y relaciones entre causas y efectos).

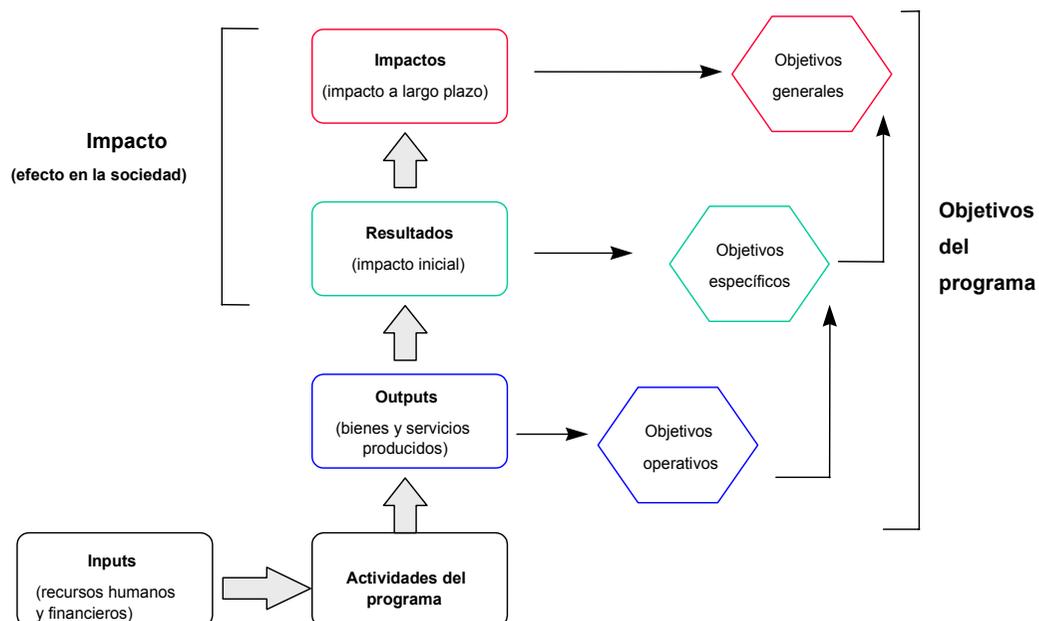


- ✓ En segundo lugar, el análisis de los siguientes aspectos claves de la evaluación: coherencia, eficacia, eficiencia, impacto, permanencia de los efectos y adicionalidad, a través del análisis de la información cualitativa y cuantitativa generada por el programa y mediante la realización de entrevistas a los organismos ejecutores y responsables de la gestión.

## 2.2 LÓGICA DE INTERVENCIÓN DE UN PROGRAMA

El objetivo de este apartado es analizar la validez de la lógica de la intervención del programa. No se trata únicamente de describir el programa sino de determinar las relaciones existentes entre los objetivos que persigue la intervención, las medidas aplicadas para alcanzar dichos objetivos y los resultados obtenidos. Se realiza un análisis crítico que permita dar respuesta a la pregunta de cómo las medidas contribuyen al logro de los objetivos específicos y cómo estos contribuyen al logro de los objetivos generales. El esquema siguiente refleja de forma conceptual el marco lógico de intervención.

### La lógica de intervención de un programa





Una vez analizado en una primera fase el marco de intervención, a lo largo del proceso de evaluación se efectúa un análisis del programa mediante un proceso inverso (*bottom-up*), arrancando de las medidas concretas y remontándose hasta los objetivos:

- Se analizan las medidas ejecutadas identificando los diferentes medios y recursos utilizados para su consecución (financieros, humanos, técnicos, físicos, etc.).
- Se evalúa a su vez el grado de consecución de los resultados y efectos directos o inmediatos. Normalmente, estos resultados permiten formar un juicio sobre la calidad y rendimiento de las medidas.
- Tales resultados tienen un impacto en relación con el objetivo específico, lo que constituye el principal punto de referencia para los que gestionan el programa y proporciona la medida primaria del grado de éxito.
- El conjunto de los impactos específicos debiera contribuir a un impacto global en términos del objetivo general (o final) del Programa Operativo Integrado.

A su vez es importante examinar las relaciones causa-efecto entre las acciones y los resultados y entre éstos y el impacto sobre los objetivos.

Para evaluar el impacto del POI se utiliza un **análisis a nivel microeconómico** mediante la elaboración de entrevistas a los organismos ejecutores y a los gestores de las actuaciones. La ventaja de los análisis "*micro*" es que permiten obtener una información muy detallada del impacto a escala desagregada. Esta metodología permite conocer con detalle el impacto socioeconómico y el cumplimiento de los objetivos previstos de los proyectos o de grupos de proyectos.

El proceso de evaluación se realiza, por tanto, sobre una base **cuantitativa**, utilizando diversos indicadores, así como sobre una base descriptiva o **cualitativa** que se obtiene de las entrevistas realizadas tanto con los diferentes beneficiarios finales como con los gestores del programa. Por ello, una vez analizado el marco de intervención se establecen los indicadores que permitan identificar el impacto del Programa en los diferentes niveles de intervención, acciones, objetivos específicos y objetivos generales.

Como se ha comentado anteriormente, una vez analizado el marco de intervención se realiza el análisis de los indicadores que permitan identificar el impacto del programa en los diferentes niveles de intervención, medidas, objetivos específicos y objetivos generales.

Los indicadores incluidos en el POI son de diversos tipos:



- **Indicadores de realización**, que monitorizan la ejecución y/o los recursos aplicados (nº de empresas beneficiarias, kilómetros construidos, personas beneficiarias, etc.), o el progreso en la realización física de un programa.
- **Indicadores de resultados**, que miden los efectos directos e inmediatos derivados del programa. También pueden ser de carácter físico o financiero (personas empleadas a los seis meses, reducción del tráfico, incremento del turismo, etc.).
- **Indicadores de impacto** específico o general (empleo creado y mantenido, grado de ocupación, etc).

## 2.3 FACTORES CLAVES A CONSIDERAR EN LA EVALUACIÓN DE UN PROGRAMA

Una vez analizados y revisados los objetivos, medidas y resultados del programa e identificados los indicadores que permitan evaluar el grado de consecución de los objetivos perseguidos se está en condiciones de poder analizar los factores y cuestiones clave de la evaluación:

- ✓ **Coherencia y Pertinencia:** examinando hasta qué punto el programa contribuye a paliar los déficits identificados en la región.
- ✓ **Eficacia:** examinando, a través del análisis de los indicadores, el grado de consecución de los objetivos propuestos.
- ✓ **Eficiencia:** comparando los resultados logrados con los recursos empleados para su obtención.
- ✓ **Impacto:** comparando los impactos logrados con las necesidades de los beneficiarios.
- ✓ **Permanencia:** analizando en qué medida los cambios positivos permanecerán en el tiempo.
- ✓ **Adicionalidad:** valorando hasta qué punto los resultados no se hubieran producido si no hubiera existido el Programa.

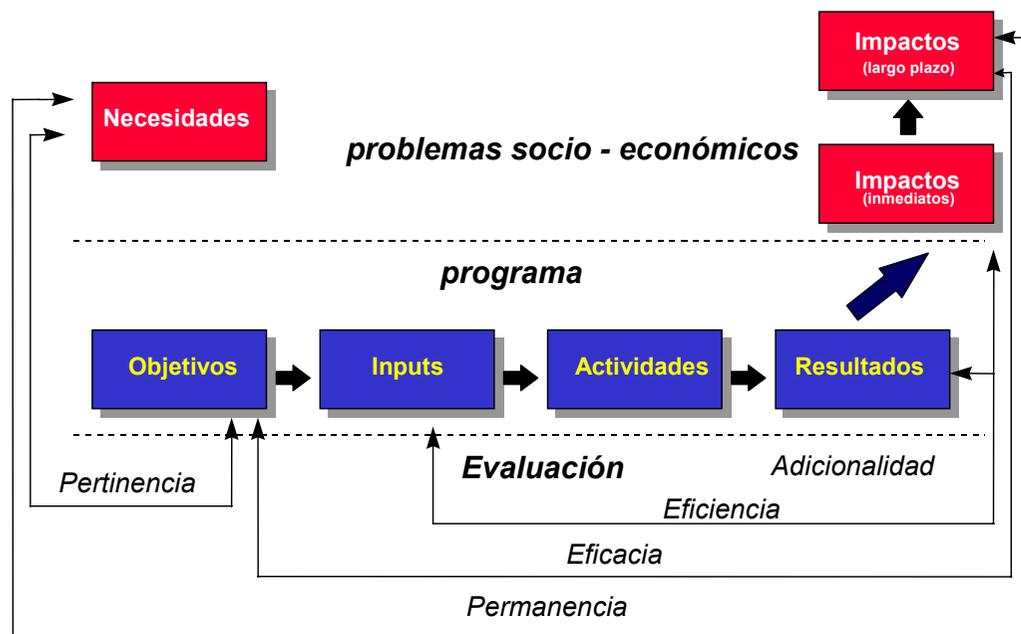
De esta forma la evaluación comprende una análisis técnico:

- ✓ **del programa en sí mismo:** *coherencia y pertinencia, funcionamiento y gestión, y eficiencia* (cuando se comparan los resultados inmediatos con los recursos empleados).
- ✓ **del programa en relación a los problemas socioeconómicos que pretende resolver o mejorar:** *eficacia* (cuando se comparan los resultados obtenidos con los objetivos previstos), *impacto, permanencia* de los efectos y *adicionalidad*.

En el esquema siguiente se presenta de forma sintética la relación entre la lógica de la intervención y los factores clave analizados.



### Aspectos clave a analizar en la evaluación





## 2.4 HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS

Para la medición de las variables o factores claves de evaluación se han utilizado las siguientes herramientas metodológicas:

Factores de Evaluación	Herramientas metodológicas	Información disponible
Coherencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Análisis socioeconómico. Revisión del PDR, POI e identificación de la problemática existente.</li> <li>✓ Análisis estadístico de los cambios en el entorno socioeconómico.</li> <li>✓ Entrevistas con coordinadores del POI.</li> <li>✓ Revisión crítica de la lógica de la intervención.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Plan de Desarrollo Regional.</li> <li>✓ Estudio de Evaluación previa.</li> <li>✓ Programa Operativo Integrado.</li> <li>✓ Complemento de Programa.</li> <li>✓ Informes anuales de ejecución.</li> <li>✓ Anuarios Estadísticos de la Ciudad Autónoma.</li> <li>✓ Información Estadística del INE.</li> <li>✓ Información estadística del INEM.</li> <li>✓ Información obtenida de las entrevistas.</li> </ul>
Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Revisión de los indicadores incluidos en el Complemento de Programa y los informes anuales y propuesta, en su caso, de nuevos indicadores.</li> <li>✓ Revisión del Plan financiero del POI.</li> <li>✓ Análisis de las series temporales de ejecución física y financiera del POI.</li> <li>✓ Entrevistas con los gestores de los proyectos del POI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Programa Operativo Integrado.</li> <li>✓ Complemento de Programa.</li> <li>✓ Informes anuales de ejecución.</li> <li>✓ Aplicación FONDOS 2000.</li> <li>✓ Sistema de Seguimiento de la UAFSE (SSU).</li> <li>✓ Información obtenida en las entrevistas.</li> </ul>
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Comparación de los costes unitarios de ejecución con los costes unitarios del MCA.</li> <li>✓ Entrevistas personales con gestores del POI.</li> <li>✓ Estudio de casos.</li> <li>✓ Examen de las bases de datos de beneficiarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aplicación FONDOS 2000.</li> <li>✓ Sistema de Seguimiento de la UAFSE (SSU).</li> <li>✓ Información obtenida en las entrevistas.</li> <li>✓ Información obtenida de las bases de datos.</li> </ul>
Impacto	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Análisis del nivel de ejecución de los indicadores de impacto incluidos en el Complemento de Programa.</li> <li>✓ Entrevistas con gestores de proyectos del POI.</li> <li>✓ Estudio de casos.</li> <li>✓ Estudio de las bases de datos de beneficiarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aplicación FONDOS 2000.</li> <li>✓ Sistema de Seguimiento de la UAFSE (SSU).</li> <li>✓ Información obtenida en las entrevistas.</li> <li>✓ Información obtenida de las bases de datos.</li> </ul>



Factores de Evaluación	Herramientas metodológicas	Información disponible
Permanencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Análisis estadístico del entorno socioeconómico.</li> <li>✓ Entrevistas con gestores de las actuaciones del POI.</li> <li>✓ Actualización de los indicadores de contexto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Programa Operativo Integrado.</li> <li>✓ Complemento de Programa.</li> <li>✓ Informes anuales de ejecución.</li> <li>✓ Información estadística de la Ciudad Autónoma.</li> <li>✓ Información estadística del INE.</li> <li>✓ Información estadística del INEM.</li> <li>✓ Información extraída de las entrevistas.</li> </ul>
Adicionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Entrevistas personales con gestores del POI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Información de entrevistas con gestores del POI.</li> </ul>

Asimismo, es de destacar que:

- Se ha entrevistado a los coordinadores del POI de Ceuta en el tramo regional (FEDER, FSE) y nacional (FEDER y FSE) (para más detalle ver Anexo III):
  - José Diestro y Guillermo Martínez (Sociedad de Fomento PROCESA).
  - Mercedes Gómez La Plaza (Subdirección General de Administración del FEDER).
  - Carmen Bahamonde (Unidad Administradora del FSE).
- Se ha entrevistado a la totalidad de los beneficiarios finales incluidos en el POI y a los gestores de las actuaciones incluidas en el mismo:
  - Tomás Barreno y Cristina Sanz (SEPES).
  - José Francisco Torrado y César López (Autoridad Portuaria de Ceuta).
  - Juan Ignacio Catena (DG Programación Económica del Ministerio de Fomento).
  - Rafaela Gállego (DG de Programación Económica, Personal y Servicios de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).
  - Oficina Presupuestaria del Ministerio de Medio ambiente (DG Costas y Confederación Hidrográfica del Sur).
- Se ha entrevistado a los responsables del cumplimiento de las prioridades horizontales de igualdad de oportunidades y medio ambiente en el ámbito autonómico, así como a la persona responsable del Instituto de la Mujer a escala nacional.
  - Ricardo Fernández (Autoridad responsable en materia de la integración de igualdad de oportunidades en Ceuta).
  - M<sup>a</sup> Dolores Linares Márquez de Prado (Área de Programas Europeos del Instituto de la Mujer).



- Carolina Hurtado (Autoridad responsable en materia de la integración de medio ambiente en la Ciudad Autónoma de Ceuta).
- Se ha entrevistado a los principales interlocutores socioeconómicos de la Ciudad Autónoma de Ceuta:
  - Juan Luis Aróstegui Ruiz (Secretario General de Comisiones Obreras).
  - Antonio García Sencianes (Presidente de la Confederación de Empresarios).
  - Luis Moreno Naranjo (Presidente de la Cámara de Comercio de Ceuta).

Mediante la realización de dichas entrevistas se ha cubierto los siguientes aspectos necesarios para la realización del informe de evaluación:

Temas	Información cubierta
Planificación del POI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funciones desempeñadas en esta materia.</li> <li>• Agentes económicos y sociales que participaron en la planificación del POI.</li> <li>• Opinión valorada sobre si ha habido una adecuada participación de agentes públicos, económicos y sociales en la elaboración del POI.</li> <li>• Descripción de los criterios de selección de proyectos utilizados.</li> <li>• Principales planes estratégicos, sectoriales, etc. en los que se enmarca el POI.</li> </ul>
Gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funciones desempeñadas en esta materia.</li> <li>• Relación entre las distintas autoridades gestoras del POI.</li> <li>• Medio humanos y técnicos disponibles inmersos en la gestión del POI.</li> <li>• Principales dificultades surgidas en el manejo de las aplicaciones informáticas de gestión.</li> </ul>
Sistema de seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descripción del sistema de seguimiento.</li> <li>• Funciones desempeñadas en esta materia.</li> <li>• Posibles áreas de mejora del sistema de seguimiento.</li> <li>• Principales problemas surgidos en cuanto al seguimiento de indicadores.</li> </ul>
Ejecución financiera y física	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desviaciones significativas en el ritmo de ejecución respecto de las cifras de programación.</li> </ul>
Cumplimiento de la normativa comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismos responsables del cumplimiento de cada una de las políticas horizontales.</li> <li>• Respeto de la normativa.</li> <li>• Principales dificultades surgidas.</li> </ul>
Publicidad y difusión del POI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actuaciones llevadas a cabo en esta materia.</li> <li>• Actuaciones previstas.</li> </ul>



## 2.5 DESARROLLO DEL PROCESO DE EVALUACIÓN

El proceso de evaluación intermedia incluye los siguientes aspectos:

- Validación de la evaluación previa y valoración de la vigencia de la estrategia de desarrollo establecida en el PDR y en el POI de Ceuta 2000-2006. En este apartado se realiza una actualización de los indicadores de contexto para comprobar la evolución del contexto socioeconómico de la ciudad.
- Revisión de la pertinencia del POI con las debilidades y fortalezas definidas en el apartado anterior y la estrategia diseñada para el contexto socioeconómico de la ciudad. Asimismo, se analiza la coherencia interna (coherencia de las medidas incluidas en el POI con los objetivos del eje) y coherencia externa -valoración de la coherencia del mismo con la normativa y las políticas comunitarias, nacionales y autonómicas-. Finalmente, se valora la coherencia del POI con las prioridades horizontales (igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y medio ambiente).
- Valoración de los sistemas de seguimiento y de recogida de datos empleados durante la ejecución del POI. Asimismo se valora la pertinencia de los indicadores incluidos en el POI para realizar el seguimiento de las actuaciones incluidas en el mismo.
- Comprobación del grado de eficacia física (indicadores de realización, resultado e impacto) y del grado de ejecución financiera (indicadores financieros); explicación de las discrepancias encontradas respecto a lo programado. Asimismo, se valora la eficiencia de las actuaciones incluidas en cada medida comparada con el coste unitario de dichas medidas.
- Análisis sobre los sistemas de coordinación, planificación, gestión, pagos y control del POI.
- Evaluación de la reserva de eficacia del POI desde el punto de vista cuantitativo, mediante el análisis de la evolución de los indicadores seleccionados a tal efecto, como desde un punto de vista cualitativo, mediante el estudio del cumplimiento de los criterios comunes de eficacia acordados para todos los POI con la Comisión Europea.
- Resumen de las principales conclusiones y recomendaciones incluidas a lo largo del informe de evaluación intermedia, así como una valoración global del POI.