



CAPITULO 2

ENFOQUE METODOLÓGICO UTILIZADO EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN



2. ENFOQUE METODOLÓGICO UTILIZADO EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN

2.1. INTRODUCCIÓN

La metodología de actuación utilizada por IDOM se ha basado en la experiencia adquirida por su equipo de trabajo en la monitorización y evaluación de programas públicos financiados tanto por la Unión Europea como por otras agencias de financiación multilateral (Banco Mundial, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, etc.).

Asimismo, el enfoque metodológico de IDOM ha utilizado las guías **“Common Guide for Monitoring and Interim Evaluation”, “Evaluating socio-economic programmes” y “MEANS”**, que son documentos de referencia para la realización de estudios de evaluación.

La metodología de IDOM se basa también en el Documento de trabajo nº 8 editado por la Comisión Europea referente a **“La Evaluación intermedia de las intervenciones de los Fondos Estructurales”**, sin olvidar otros documentos de interés para acometer la citada evaluación que han sido elaborados bien por la Comisión, bien por el Grupo Técnico de Coordinación de la Evaluación.

El esquema metodológico de evaluación utilizado comprende los siguientes pasos:

- ✓ En primer lugar, una revisión y análisis de la validez del marco lógico de la intervención. Esta revisión ha consistido en la determinación de los problemas y necesidades que se pretendían cubrir, los objetivos establecidos y la definición de una serie de indicadores (revisando los ya existentes) que permitieran evaluar el grado de consecución de los objetivos establecidos. El proceso de definición de un sistema de indicadores óptimo tiene una importancia capital, siendo necesaria su pertinencia en relación al DOCUP (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 DOCUP y mediante la realización de entrevistas y encuestas a los órganos ejecutores y responsables de la gestión.



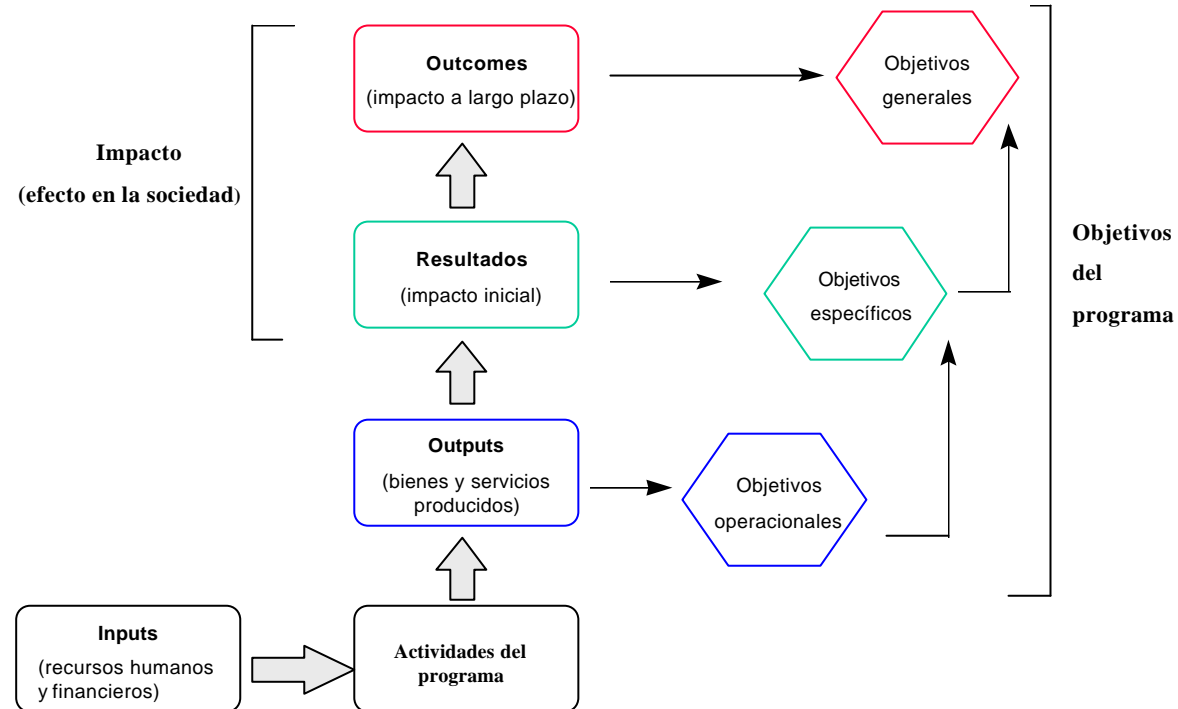
2.2. LÓGICA DE INTERVENCIÓN DE UN PROGRAMA

El primer punto metodológico ha consistido en analizar la validez de la lógica de intervención del DOCUP Objetivo 2 de La Rioja. En concreto, se procedió, en la primera fase del proceso, a la estructuración del DOCUP siguiendo su lógica de intervención. No se ha tratado únicamente de describir el DOCUP, sino de determinar las relaciones existentes entre los objetivos que persigue la intervención, las medidas aplicadas para alcanzar dichos objetivos y los resultados obtenidos.

A partir del examen del DOCUP de La Rioja se realizó un análisis crítico que ha permitido 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, se efectuó un análisis del DOCUP mediante un proceso inverso (*bottom-up*), arrancando de las medidas concretas y remontándose hasta los objetivos:

- [Se analizaron las medidas ejecutadas](#) identificando los diferentes medios y recursos utilizados para su consecución (financieros, humanos, técnicos, físicos, etc.).



- Se evaluó a su vez el grado de [consecución de los resultados y efectos directos o inmediatos](#). Estos resultados han permitido 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 DOCUP.

A su vez se examinaron las relaciones causa-efecto entre las acciones y los resultados, y entre éstos y el impacto sobre los objetivos.

2.3. ANÁLISIS CUANTITATIVO: INDICADORES Y ENTREVISTAS

En cuanto a las técnicas y métodos utilizados para evaluar el impacto de los programas públicos, se ha utilizado un [análisis a nivel microeconómico](#) mediante la elaboración de entrevistas a los órganos ejecutores y a los coordinadores de la intervención. La ventaja de los análisis “micro” es que permiten obtener una información muy detallada del impacto a nivel desagregado. Esta metodología ha permitido conocer con detalle el impacto socio-económico y el cumplimiento de los objetivos previstos de los proyectos o de grupos de proyectos.

El proceso de evaluación se ha realizado, 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 órganos ejecutores como con los gestores del programa. Por ello, una vez analizado el marco de intervención se establecieron los indicadores que permitieron identificar el impacto del DOCUP en los diferentes niveles de intervención, medidas, objetivos específicos y objetivos generales.

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

Los indicadores utilizados son de diversos tipos:

- Indicadores [de realización](#), que monitorizan la ejecución y/o los recursos aplicados (coste de una medida, nº de subvenciones concedidas, importe de las ayudas concedidas, 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 (volumen de subvenciones otorgadas, efecto de las medidas en las empresas, etc.).
- Indicadores **de impacto** específico o general (aumento de la renta agraria, aumento de los ocupados en el sector terciario, etc).

2.4. FACTORES CLAVE CONSIDERADOS EN LA EVALUACIÓN DEL DOCUP

Una vez analizados y revisados los objetivos, medidas y resultados del DOCUP e identificados los indicadores que permitían evaluar el grado de consecución de los objetivos perseguidos se analizaron los factores y cuestiones clave de la evaluación:

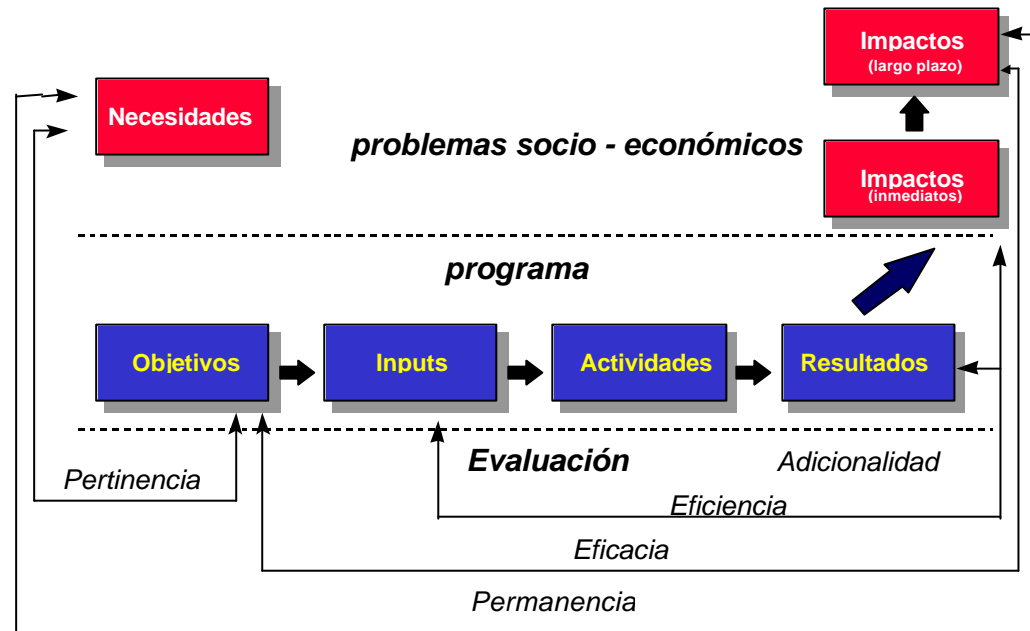
- 📄 **Coherencia y pertinencia:** examinando hasta qué punto el DOCUP contribuye a paliar los déficits identificados en la región.
- 📄 **Eficacia:** examinando, a través del análisis de los indicadores, el grado de consecución de los objetivos propuestos.
- 📄 **Eficiencia:** comparando los resultados 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 DOCUP.

De esta forma la evaluación ha comprendido un análisis técnico:

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



Aspectos clave a analizar en la evaluación



En el esquema previo se presenta de forma esquemática la relación entre la lógica de la intervención y los factores clave a analizar (tomado de las Guías nombradas anteriormente).

En lo que hace referencia al análisis de eficiencia, conviene mencionar que han existido problemas importantes para su análisis, dado que no han existido suficientes elementos de juicio para llevar a cabo dicho análisis de manera exhaustiva.



Por último, el proceso de evaluación ha incluido también una valoración de los mecanismos de planificación, gestión y seguimiento del DOCUP, analizando para ello los métodos de planificación de las medidas, los criterios de selección de los proyectos, las acciones de difusión y promoción del DOCUP y los mecanismos de gestión y seguimiento establecidos.

La evaluación, por tanto, comprende el análisis del DOCUP en tres niveles básicos, tal y como se presenta en el esquema siguiente:



		Nivel 3 Análisis del contexto socio-económico		<ul style="list-style-type: none"> - Consistencia con políticas sectoriales - Condiciones previas - Cambios económicos, sociales, políticos y legislativos
		Nivel 2 Supervisión de la gestión		<ul style="list-style-type: none"> - Acciones de promoción - Criterios de selección - Mecanismos de evaluación y de gestión - Socios, asistencia técnica - Conformidad con las políticas Comunitarias
Nivel 1		TABLA BÁSICA		
		(Evaluación de la eficacia, eficiencia, utilidad y resultados conseguidos)		
AYUDA	ELEMENTOS DESCRIPTIVOS Y CUALITATIVOS	INDICADORES BÁSICOS	MEDICIÓN DE LA EFICACIA	MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA
Acción Emprendida	Proyectos ejecutados dentro del programa	Indicadores de seguimiento o realización	- Grado de consecución de los objetivos establecidos	- Costes unitarios de los proyectos
Resultados	Resultados esperados del programa. Efectos inmediatos	Indicadores de resultados	- Reducción conseguida/reducción planeada - Desarrollo de capacidades conseguido/desarrollo planeado	- Coste por unidad de tiempo reducida - Coste por unidad de capacidad desarrollada
Objetivo específico	Objetivos secundarios del programa	Indicadores de impacto específico	- Incremento conseguido/ incremento planeado	- Coste por cada unidad adicional de flujo - Coste de cada puesto de trabajo adicional creado
Objetivo general	Objetivo principal del programa basado en los déficits identificados	Indicadores de impacto general	- Crecimiento conseguido/ crecimiento planeado - Reducción de disparidades conseguida/ planeada	- Coste de cada unidad de crecimiento - Coste de cada unidad de reducción de las disparidades



2.5. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS

El siguiente cuadro muestra, de forma esquemática, las herramientas metodológicas utilizadas para la medición de las variables o factores clave de evaluación:

HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS UTILIZADAS PARA LA MEDICIÓN DE LOS FACTORES CLAVE DE EVALUACIÓN

Factor de evaluación	Herramientas metodológicas
Coherencia	<ul style="list-style-type: none">☞ Análisis socioeconómico. Identificación de la problemática sectorial actual☞ Entrevistas personales con órganos ejecutores, órgano intermedio y autoridad de gestión☞ Examen y análisis de planes sectoriales☞ Revisión crítica de la lógica de intervención
Eficacia	<ul style="list-style-type: none">☞ Entrevistas personales con órganos ejecutores, órgano intermedio y autoridad de gestión☞ Análisis del avance de los indicadores de seguimiento
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none">☞ Entrevistas personales con órganos ejecutores, órgano intermedio y autoridad de gestión☞ Documentación sobre costes unitarios aportada por la autoridad de gestión
Utilidad-Impacto	<ul style="list-style-type: none">☞ Análisis de los indicadores obtenidos a través del proceso de seguimiento☞ Análisis estadístico de los cambios en la estructura socioeconómica☞ Entrevistas personales con órganos ejecutores, órgano intermedio y autoridad de gestión
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none">☞ Entrevistas personales con órganos ejecutores, órgano intermedio y autoridad de gestión☞ Análisis estadístico en materia socioeconómica

Las principales fuentes de información utilizadas para la realización de la presente evaluación han sido las siguientes:

- La información documental disponible que genera el sistema de seguimiento y control de las medidas del DOCUP de Objetivo 2 de La Rioja.
- La información obtenida a través de entrevistas personales a órganos ejecutores, órgano intermedio y autoridad de gestión.
- La información cualitativa y cuantitativa suministrada por el órgano intermedio y la autoridad de gestión.
- La información cualitativa y cuantitativa suministrada, mediante entrevistas personales, por los órganos ejecutores.
- La realización de análisis *in-situ* de determinados órganos ejecutores.



En cuanto a las dificultades encontradas durante la realización del informe de evaluación, el equipo evaluador no ha experimentado problemas significativos que merezca la pena mencionar. A este respecto, la autoridad de gestión, órgano intermedio, órganos ejecutores y organismos responsables de la aplicación de las políticas comunitarias han respondido adecuadamente a las peticiones de información del equipo evaluador, mostrándose asimismo muy dispuestos a atender a éste en aquellas cuestiones que se consideraran convenientes. Quizás, la única cuestión que convendría mencionar sería la falta de elementos de juicio suficientes para llevar a cabo el análisis de eficiencia de manera exhaustiva. A este respecto, en el apartado correspondiente al análisis de eficiencia se describen detalladamente las dificultades que han existido al respecto.

A continuación se describe la metodología utilizada para recabar información en cada una de las fuentes utilizadas.

2.5.1. ANÁLISIS DE LA DOCUMENTACIÓN EXISTENTE

Se ha efectuado un análisis exhaustivo de toda la documentación relativa a las actuaciones desarrolladas en el ámbito del DOCUP de Objetivo 2 de La Rioja 2000-2006. Ello ha incluido el estudio de muy diversa información estadística y documental. Sin ánimo de exhaustividad a continuación se detallan las principales fuentes de información utilizadas:

a) En el análisis de la coherencia:

En la realización del análisis de la coherencia se han revisado aquellos documentos de referencia sobre los que se apoyan, al menos desde un punto de vista conceptual, las actuaciones incluidas en el DOCUP. En este sentido, entre la documentación consultada se encuentra la siguiente:

- Estrategia de Desarrollo Sostenible de La Rioja
- II Plan Integral de la Mujer 2001-2004
- I Plan Riojano de Investigación y Desarrollo Tecnológico
- Plan Estratégico para la Sociedad del Conocimiento



b) En el examen sobre la validez de la evaluación previa:

Junto a la utilización de la información estadística provista por el Servicio de Estadística y Análisis Económico de la Consejería de Hacienda y Economía del Gobierno de La Rioja, se han utilizado los distintos planes y programas sectoriales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

c) En el estudio de la eficacia y eficiencia

El análisis de la eficacia y eficiencia se ha llevado a cabo en base a la información de carácter físico y financiero suministrada por el Gobierno de La Rioja y la AGE.

d) En el proceso de análisis de la planificación, gestión y seguimiento

El análisis de los mecanismos de planificación, gestión y seguimiento se ha realizado mediante entrevistas con los distintos órganos ejecutores del DOCUP, así como con la autoridad de gestión y el órgano intermedio. Asimismo, también fueron analizadas las actas de las distintas reuniones de Comité de Seguimiento del DOCUP de La Rioja.

2.5.2. REALIZACIÓN DE ENTREVISTAS CON LOS ÓRGANOS COORDINADORES DEL DOCUP

Durante el proceso de elaboración de la evaluación se ha entrevistado a los distintos organismos implicados en tareas de coordinación del DOCUP de La Rioja, al objeto de conocer cuestiones relacionadas con la planificación, gestión y seguimiento del DOCUP.

La relación con estos organismos ha sido fluida, habiéndose mantenido frecuentes contactos al objeto de recabar información sobre sus actuaciones o aclaraciones sobre las mismas. En este sentido, en el cuadro adjunto se recoge la relación de personas consultadas en los diferentes organismos.



RELACIÓN DE ORGANISMOS ENTREVISTADOS

FUNCION	ORGANISMO	PERSONAS ENTREVISTADAS
Autoridad de gestión	Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (Ministerio de Hacienda)	Rafael del Prado y Irma Perez
Organismo gestor FSE	Unidad Administradora del FSE (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)	Miguel Angel Martínez de la Riva
Órgano intermedio del Gobierno de La Rioja	Secretaría General para la Unión Europea y de Acción en el Exterior de la Consejería Presidencia (Gobierno de La Rioja)	Ana Negueruela
Autoridad Ambiental	Dirección General de Calidad Ambiental de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente (Gobierno de La Rioja)	Ana Alegría y Eduardo Barron
Organismo responsable de la aplicación del principio de igualdad de oportunidades	Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería de Salud y Servicios Sociales	Sagrario Loza y María Angeles Centeno

En el documento de Anexos se muestra un resumen de las principales entrevistas realizadas durante el proceso de evaluación (autoridad de gestión, órgano intermedio y órganos ejecutores).

2.5.3. ENCUESTA A ÓRGANOS EJECUTORES

El equipo evaluador ha entrevistado a la totalidad de los órganos ejecutores que intervienen en la gestión del DOCUP de La Rioja, con el objetivo de conocer en detalle cómo participan en la gestión del DOCUP, así como de detectar posibles ineficiencias que puedan existir en cuanto a la gestión del DOCUP.

Los organismos entrevistados se muestran en el siguiente cuadro:



RELACIÓN DE ÓRGANOS EJECUTORES ENTREVISTADOS

ORGANO EJECUTOR	NOMBRE DE CONTACTO
Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja (ADER)	Almudena Larrea
Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja	Juan José Gil Barco
	Lourdes Goñi
Ayuntamiento de Logroño	Pedro de Grado Sanz
	Ignacio Córdoba
D.G. de Obras Públicas y Transportes de la Consejería de Obras Públicas, Transporte, Urbanismo y Vivienda del Gobierno de La Rioja	Rafael Sanz de Pipaón
Secretaría General para la Unión Europea y la Acción Exterior del Gobierno de La Rioja	Ana Negueruela
D.G. Medio natural de Consejería de Turismo y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja	Juan Ignacio Ibáñez
	Francisco Alonso
D.G. Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	José Luis Hernández
D.G. de Investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología	Fernando Alonso
Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas	Ignacio Sobrón
Consejo Superior de Investigaciones Científicas del Ministerio de Ciencia y Tecnología	Andrés Rojas
	Alicia Sanz
	Mar Castro
ICEX	Angel Praderas
	Manuel Carrasco
Instituto de Salud Carlos III del Ministerio de Sanidad y Consumo	Antonio Campos Muñoz
	Ascensión Barajas
CDTI	Vicente Gómez
	Fernando de la Jara
Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria (INIA)	Santiago Marraco Solana
	Nieves Díaz
D.G. Política Tecnológica del Ministerio de Ciencia y Tecnología	Almudena Sánchez
	Rafael del Prado
Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda	Irma Pérez



2.5.4. ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD DE ÓRGANOS EJECUTORES

Con el objetivo de conocer en mayor profundidad las operaciones cofinanciadas por el DOCUP, se efectuaron una serie de estudios en detalle de algunos órganos ejecutores en medidas especialmente relevantes. La selección de los proyectos fue consensuada con la Secretaría General para la Unión Europea y de Acción en el Exterior de la Consejería Presidencia del Gobierno de La Rioja.

En concreto, los estudios de caso realizados han sido los que se recogen en el cuadro adjunto:

RELACIÓN DE ANÁLISIS DE CASOS REALIZADOS

MEDIDA	PROYECTO
1.1 Apoyo a las empresas industriales, artesanales, comerciales y de servicios	ADER
2.1 Mejora de las infraestructuras existentes, abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas y saneamiento y depuración	Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja
3.2 Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico	Dirección General de Investigación en Ministerio de Ciencia y Tecnología
4.1 Carreteras y autovías	Dirección General de Obras Públicas y Transportes del Gobierno de La Rioja
5.5 Infraestructuras turísticas y culturales	Dirección General de Medio Natural del Gobierno de La Rioja