



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 TCU - INICIATIVAS INNOVADORAS para el desarrollo de la evaluación 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 TCU - INICIATIVAS INNOVADORAS ha utilizado las guías *“Common Guide for Monitoring and Interim Evaluation”*, *“Evaluating socio-economic programmes”* y *“MEANS”*, elaboradas por la Comisión Europea, que son documentos de referencia para la realización de estudios de evaluación.

La metodología de TCU - INICIATIVAS INNOVADORAS 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 programa y mediante la realización de entrevistas y encuestas a los organismos ejecutores y responsables de la gestión.



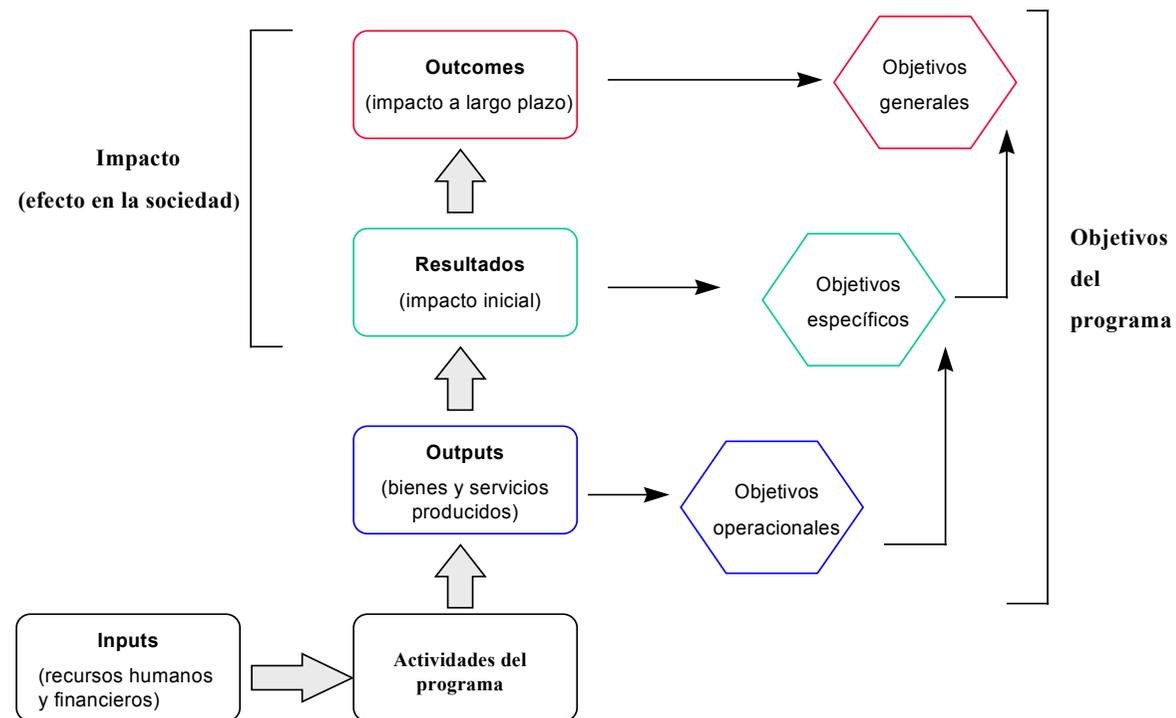
2.2. LÓGICA DE INTERVENCIÓN DE UN PROGRAMA

El primer punto metodológico ha consistido en analizar la validez de la lógica de intervención del DOCUP Objetivo 2 de Navarra. 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 Comunidad Foral de Navarra 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 ha obtenido de las entrevistas realizadas tanto con los órganos ejecutores como con los gestores del DOCUP. 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.



Los indicadores utilizados son de diversos tipos:

- Indicadores **de realización**, que monitorizan la ejecución y/o los recursos aplicados (costo 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 per capita, 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 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 DOCUP.

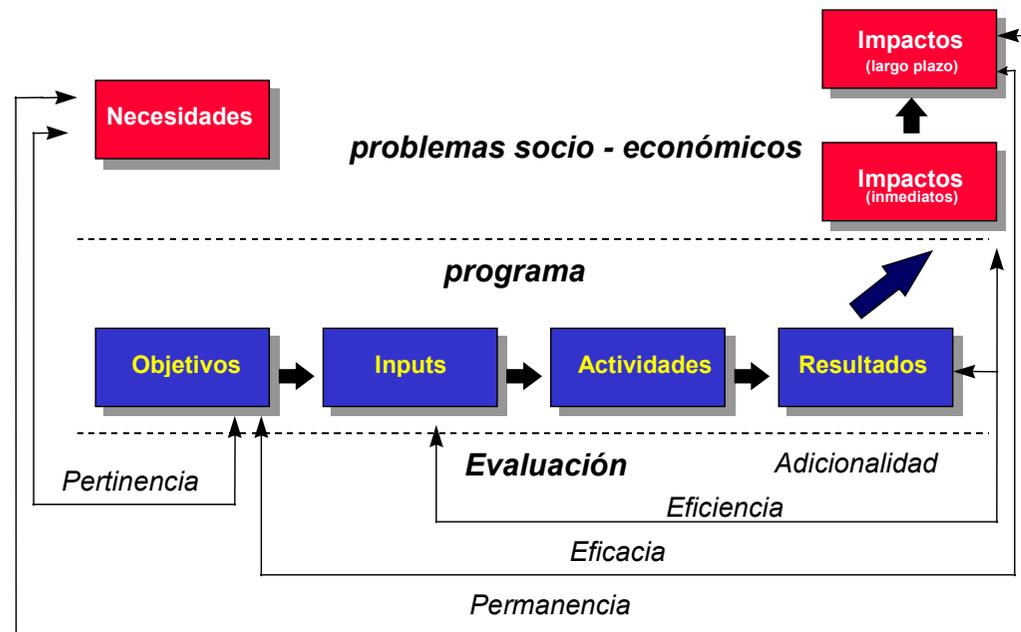
De esta forma la evaluación ha comprendido un análisis técnico:

- ✓ **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

- Consistencia con políticas sectoriales
- Condiciones previas
- Cambios económicos, sociales, políticos y legislativos

Nivel 2 Supervisión de la gestión

- 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

| 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 de la situación 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 Navarra.
- 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.

Respecto a la existencia de dificultades durante el proceso de evaluación, el equipo evaluador no ha experimentado problemas significativos que convenga mencionar. La única cuestión que, quizás, merezca la pena mencionar sería la falta de elementos de juicio para llevar a cabo el análisis de eficiencia de manera exhaustiva. En el apartado correspondiente al análisis de eficiencia se describen detalladamente las dificultades que han existido al respecto. Por otro lado, conviene destacar que 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..

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 Navarra 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:

- ❑ Evaluación ambiental estratégica de la programación Objetivo 2 de Navarra (2000-2006)
- ❑ Estrategia navarra para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y plan de acción 1999-2004
- ❑ Plan Nacional de I+D 2000-2003 y el Plan Tecnológico de Navarra 2000-2003
- ❑ Plan de Promoción de la Sociedad de la Información en la Comunidad Foral de Navarra



- ❑ Plan Director de Saneamientos de Ríos de Navarra
- ❑ Plan de Empleo de Navarra 2002-2004
- ❑ Situación social de las mujeres en Navarra (evolución y tendencias de cambio) 1975-1996
- ❑ Plan energético de Navarra
- ❑ Plan integrado de gestión de residuos de Navarra
- ❑ Estrategia navarra de educación ambiental

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 de Navarra, se han utilizado los distintos planes y programas sectoriales de la Comunidad Foral de Navarra.

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 Navarra y la AGE. Asimismo, también han sido utilizados los distintos Informes anuales de ejecución de la intervención.

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 sobre la base de entrevistas con los distintos órganos ejecutores del DOCUP, así como 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 Navarra, así como el DOCUP, Complemento del Programa y los Informes anuales de ejecución.



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 Navarra, 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

| FUNCIÓN | ORGANISMO | PERSONAS ENTREVISTADAS |
|---|--|---|
| Autoridad de gestión FEDER | Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (Ministerio de Hacienda) | Rafael del Prado y Luz Frechel |
| Organismo gestor del FSE | Unidad Administradora del FSE (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) | Miguel Angel Martínez de la Riva |
| Órgano intermedio | Servicio de Acción Exterior del Departamento de Economía y Hacienda (Gobierno de Navarra) | Juan José Grau, José Miguel Asín y Alfonso Izco |
| Autoridad Ambiental | Dirección General de Medio Ambiente del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente (Gobierno de Navarra) | Ignacio Elorrieta y Carmen Ursua |
| Organismo responsable de la aplicación del principio de igualdad de oportunidades | Loren Albeniz | Instituto Navarro de la Mujer |

Conviene mencionar que en el documento de Anexos se ha incluido 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 Navarra, 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 |
|--|---|
| Servicio de Promoción Industrial del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo (C. Foral Navarra) | Ana Olaiz Iraizoz |
| Navarra de Infraestructuras Locales, S.A. (NILSA) | Andrés Sola Olló |
| Servicio de Turismo del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo (C. Foral Navarra) | Cristina Arcaya Sanchez Nazareth Yabar |
| Servicio de Innovación y Tecnología del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo (C. Foral Navarra) | Rafael Muguerza Eraso |
| Servicio de Caminos y Construcción del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (C. Foral Navarra) | Jesús Gonzalez Albero |
| Ayuntamiento de Pamplona | Maite Errea Errea |
| | Txema González |
| D.G. Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte | José Luis Hernández |
| D.G. de Investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología | Rosario Nicolas |
| Consejo Superior de Investigaciones Científicas del Ministerio de Ciencia y Tecnología | Andrés Rojas |
| CDTI | Ascensión Barajas Vicente Gómez |
| | Manuel Carrasco Antonio Campos Muñoz |
| Instituto de Salud Carlos III del Ministerio de Sanidad y Consumo | |



| ORGANO EJECUTOR | NOMBRE DE CONTACTO |
|--|-------------------------|
| Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria (INIA) | Fernando de la Jara |
| | Santiago Marraco Solana |
| D.G. Política Tecnológica del Ministerio de Ciencia y Tecnología | Almudena Sánchez |
| | Nieves Díaz |
| ICEX | Alicia Sanz |
| | Mar Castro |
| | Angel Praderas |
| Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda | Rafael del Prado |
| | Luz Frechel |

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 el Servicio de Acción Exterior del Gobierno de Navarra.

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 |
|---|---|
| Medida 1.2. Provisión, recuperación y adecuación de espacios productivos y provisión de servicios a las empresas | Polígonos de nueva implantación: Caparroso, Castejón y Buñuel |
| Medida 2.1. Mejora de las infraestructuras existentes, abastecimiento de agua a la población y las actividades económicas y saneamiento y depuración de aguas | Sistema depurador Bajo Arga |
| Medida 3.2. Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico | Programa PROFIT |
| Medida 4.1. Carreteras y autovías | Desdoblamiento de la variante de Tudela (N-232) |
| Medida 5.5. Infraestructuras turísticas y culturales | Museo de los Sanfermines |