

13.

Europa
invierte en las zonas rurales

MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA EDL

ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL FILABRES ALHAMILLA

13.1. INTRODUCCIÓN	Pág
	434
13.1.1. La dificultad de evaluar los programas de desarrollo rural LEADER	434
13.1.2. La revisión de la metodología de evaluación por parte de la Red de Expertos de Evaluación del Desarrollo Rural: Calidad de Vida y Gobernanza como principales impactos a medir.	435
13.1.3. El Marco Lógico de Intervención y Evaluación	436
13.1.4. La importancia de la participación en el proceso de seguimiento	436
13.1.5. La evaluación expresa de los objetivos transversales	437
13.2. EVALUACIÓN-SEGUIMIENTO VINCULADOS DIRECTAMENTE AL CICLO DE EJECUCIÓN DE EDL	437
13.2.1. Los indicadores de resultados	437
13.2.2. Los indicadores de ejecución	438

13.1. INTRODUCCIÓN

13.1.1. La dificultad de evaluar los programas de desarrollo rural LEADER

Atendiendo a diferentes informes, las dificultades para evaluar el impacto de las políticas de desarrollo rural aplicadas en los diferentes territorios no se han superado a día de hoy en la Unión Europea. Varias son las circunstancias que pudieran explicar este grado de dificultad:

- 1º. El desarrollo a nivel local ofrece especificidades que no pueden ser recogidas con el traslado de indicadores aplicados al conjunto de operaciones relacionadas con el desarrollo de una política a nivel europeo, estatal o autonómico.
- 2º. La escala local resta eficacia a indicadores cuya explotación econométrica tiene sentido a escalas superiores.
- 3º. Como en cualquier ámbito de las ciencias sociales, las relaciones entre los diferentes factores o elementos no son causa-efecto (tipo cuerda), sino que son estructurales (tipo espora). Por este motivo, resulta difícil aislar efectos, consecuencia de múltiples relaciones entre las diferentes variables.
- 4º. Se han planteado dificultades para determinar lo que entendemos por calidad de vida, resueltas en gran medida por la red de expertos en evaluación, circunstancia ya referida al determinar los objetivos y que abordamos en el siguiente apartado.

Ya en la evaluación ex-ante e intermedia del Marco Común de Seguimiento y Evaluación del eje 4 LEADER del marco de programación plurianual 2007-2013 la Red de Expertos de Evaluación de Desarrollo Rural¹ manifiesta las dificultades de aplicar los indicadores empleados², observando esquemas de evaluación que los redefinen y revisando de forma drástica los esquemas de planificación hasta ese momento empleados.

El uso de análisis cuantitativos basados en los indicadores comunes ha mostrado en períodos anteriores dificultades relacionadas con la falta de cultura de evaluación y los indicadores de impacto no han cubierto las intervenciones específicas de los ejes 3 y 4 (calidad de vida y LEADER).

La Red de Expertos plantea necesario combinar métodos cuantitativos y cualitativos, considerando aspectos no incluidos de inicio en el MCSE, fundamentalmente la medición de impactos relacionados con la calidad de vida.

En línea con lo planteado en esta metodología la Red de Expertos plantea la necesidad de hacer uso de grupos de discusión y de realizar los estudios de caso, proporcionando narrativas del desarrollo rural.

En relación a la evaluación de los programas de desarrollo que apliquen la metodología LEADER se establecen las siguientes convenciones:

- 1º. Resulta prioritaria la participación social, tanto por su eficacia como por la naturaleza participativa de la propia metodología LEADER.
- 2º. La econometría no es útil, por tratarse de escalas locales
- 3º. Es necesario el empleo de métodos que vinculen programa a territorio: análisis estadístico de datos, panel de expertos, estudios de casos y técnicas de participación social.
- 4º. Necesidad de contar con datos inicialmente. Solicitud que corresponde a la fase de monitoreo del proyecto de evaluación que se propone en esta redacción de la EDL.

¿Qué tipo de datos barajamos como información básica para la evaluación?

¹ EERND (European Evaluation Network for Rural Development)

² Los impactos para LEADER definidos por el Reglamento FEAER fueron inicialmente los siguientes: 1. Crecimiento económico 2. Creación de empleo 3. Productividad laboral 4. Biodiversidad 5. Zona de Alto Valor Natural 6. Calidad del agua 7. Cambio climático

Existen datos primarios, generados por el programa o por el proceso de evaluación. En este proceso de evaluación resultan fundamentales.

Los datos secundarios, formados principalmente por estadísticas que afectan al territorio, juegan un papel secundario en este análisis. Servirán para delimitar indicadores de contexto (demografía, actividad, empleo y acceso a los servicios de proximidad)

Según otro criterio, diferenciamos los datos cuantitativos de los datos cualitativos, siendo prioritarios los segundos para las evaluaciones de programas desarrollados a escala local.

Todo ello, con independencia de la transformación en datos cuantitativos de los datos cualitativos, cuando se hace uso de encuestas o entrevistas con preguntas estructuradas.

Es más, es el análisis cualitativo el que permite dar respuesta al impacto en relación a la calidad de vida, la identidad territorial, el carácter ascendente, la efectividad de los partenariados,...

La Comisión Europea³ plantea la eficacia de los indicadores de evaluación en las diferentes escalas de evaluación.

Tipo de indicador		Fuente	Factibilidad de uso			
			Local	Regional	Nacional	Europea
Indicadores Cuantitativos	Objetivos	Datos físicos y administrativos	Baja	Alta	Alta	Alta
		Estadísticas regulares	Baja	Normal	Alta	Eurostart
		Investigaciones empíricas	Normal	Normal	Normal	Normal
Indicadores Cualitativos	Objetivos	Estudios de caso	Alta	Alta	Alta	Alta
	Subjetivos	Encuestas, entrevistas, grupos focales	Alta	Alta	Alta	Eurobarómetro

13.1.2. La revisión de la metodología de evaluación por parte de la Red de Expertos de Evaluación del Desarrollo Rural: Calidad de Vida y Gobernanza como principales impactos a medir.

Es en el año 2010 cuando la red de expertos en evaluación EERND (European Evaluation Network for Rural Development) ofrece una solución para evaluar el impacto de las políticas de desarrollo rural aplicadas considerando el método LEADER.

Para ello, establece dos grandes objetivos: mejorar la calidad de vida y mejorar la gobernanza territorial.

La calidad de vida se define como un concepto multidimensional que se refiere a la situación de las personas que residen en el medio rural, integrando elementos socioculturales, ambientales y productivos.

Casa esta definición con la evolución del concepto de desarrollo rural hacia la consideración de éste como el proceso en el que se mejoran las opciones de las personas que residen en el medio rural.

	IMPACTO	CRITERIO
Sociocultural	Capital Social	Identidad local
		Redes y apertura
	Capital Cultural	Valorización bienes culturales
Medioambiente rural	Medioambiental rural	Posibilidad ocio cultural
		Mejora servicios ambientales
		Participación población local
Economía rural	Medios de vida	Mejora capital humano
		Mejora actividad económica
	Habitabilidad	Acceso a servicios proximidad
		Mejora condiciones laborales

³ Comisión Europea (2004). Evaluating EU activities. A practical guide for de Commission services

En relación a la gobernanza, el buen gobierno local ha sido una de las bases del enfoque LEADER, antes iniciativa y ahora método.

La gobernanza se aborda en relación a dos ejes: la gobernanza multinivel y la calidad de la gobernanza.

En relación a la gobernanza multinivel se analizará la coordinación entre los diferentes niveles jerárquicos (integración vertical) y el grado de descentralización de la toma de decisiones (descentralización).

Para abordar la calidad de la gobernanza se contemplan aspectos como los siguientes: transparencia, participación, cooperación interinstitucional-sectorial (integración horizontal), legitimidad, comunicación, aprendizaje,...

	IMPACTO	CRITERIO
Gobernanza	Multinivel	Descentralización
		Coordinación
	Local	Calidad gobernanza
		Partenariado

13.1.3. El Marco Lógico de Intervención y Evaluación

El Marco Lógico de Intervención y Evaluación es la cadena de causalidad entre necesidades territoriales, los objetivos del plan, los medios empleados, las ejecuciones y los resultados-impactos obtenidos.

La evaluación entra dentro de la lógica del Marco Lógico de Intervención y Evaluación (MLIE) como proceso ligado a una planificación previa, la misma que se concreta en esta EDL.

Los tipos de análisis que realizamos son los siguientes:

1º. Utilidad. Observamos si los impactos satisfacen las necesidades. Análisis concluyente que se realiza una vez hayamos completado la evaluación.

2º. Pertinencia. Analizamos si los objetivos planteados en la Estrategia de Desarrollo Local encuentran correspondencia con las necesidades detectadas en la fase de diagnóstico. La pertinencia está resuelta en modo ex-ante, al velar en la redacción de esta EDL por el cumplimiento de la lógica de intervención.

3º. Eficacia. Analizamos si se cumplen los objetivos previstos.

4º. Eficiencia. Analizamos la relación existente entre medios (presupuesto) y los resultados. Este análisis de eficiencia se realizará de forma automática, al establecer en relación al presupuesto los indicadores de ejecución y de los resultados.

Para concretar los análisis hacemos uso de indicadores, variables cuantitativas o cualitativas que permiten medir si se han logrado los objetivos.

Un indicador ha de ser fiable, entendible, medible y específico. En gran medida, estos indicadores han sido determinados en la planificación FEADER, siendo recogidos en el Manual Técnico de Apoyo.

Los indicadores relacionados con el ciclo de ejecución del programa son los siguientes:

A Indicadores de ejecución. Informan sobre las actividades realizadas dentro de los programas y sobre los medios y recursos empleados.

B. Indicadores de resultados. Miden efectos directos e inmediatos. Considerados de forma inmediata tras la ejecución de un proyecto.

13.1.4. La importancia de la participación en el proceso de seguimiento

Al abordar en el epígrafe 3 de esta Estrategia de Desarrollo Local (EDL) la estructuración y organización de la participación nos referíamos a diferentes fórmulas de participación en el

seguimiento y evaluación de la EDL. En el proceso de seguimiento y evaluación la participación se concreta en los siguientes niveles:

1º. Comités de Seguimiento. Son órganos creados en base a la voluntad de sus componentes y al criterio del Grupo Coordinador. En el Cuestionario Mapa Social se ha preguntado acerca de la voluntad de los agentes claves de cara a participar en el seguimiento de la EDL, pregunta que se reitera en el momento de desarrollar el Encuentro de Certificación y Validación de Resultados.

Conocedores en profundidad de la Estrategia de Desarrollo Local, las personas seleccionadas para formar parte de dichos Comités se reunirán con carácter anual, siendo informadas previamente por parte del Grupo Coordinador (equipo técnico del Grupo de Desarrollo rural) de los informes de seguimiento y evaluación que se determinan en este epígrafe.

2º. Sistemas de participación abierta. Del mismo modo que se han planteado fórmulas de participación abierta en el momento del diagnóstico, se plantea la posibilidad de recabar opinión acerca del desarrollo de la ejecución de la Estrategia de Desarrollo Local.

13.1.5. La evaluación expresa de los objetivos transversales

Si bien se ofrece información detallada en cada uno de los apartados siguientes, observando como recogen los sistemas de seguimiento y evaluación previstos el cumplimiento de estos objetivos, se ofrece un cuadro que avanza el nivel de observación de los mismos.

ANÁLISIS DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	TÉCNICA	¿CÓMO LO CONTEMPLA?
INDICADORES RESULTADOS	Información verificable	Existen indicadores de empleo, indicadores que discriminan por razón de sexo y juventud
INDICADORES EJECUCIÓN	Información verificable	Existen indicadores de empleo, indicadores que discriminan por razón de sexo y juventud, existen indicadores que abordan el medio ambiente y el cambio climático
EVALUACIÓN GESTIÓN PROGRAMA	Cuestionario Estructurado	De forma explícita se solicita el grado de percepción de los impactos en relación al objetivo creación de empleo, al de medio ambiente, al de cambio climático, al de contribución a la igualdad y al de la contribución a la participación de la juventud
INDICADORES DE CONTEXTO	Análisis Estadístico	La demografía y el empleo se vuelven a abordar discriminando en base al sexo y a la juventud. Se plantean aspectos relacionados con la lucha contra el cambio climático (consumo eléctrico y calidad servicios medioambientales)
COMITÉS DE SEGUIMIENTO	Grupos Focales	Existen Comités de Seguimiento en los que se analizaran los diferentes objetivos transversales

13.2. EVALUACIÓN-SEGUIMIENTO VINCULADOS DIRECTAMENTE AL CICLO DE EJECUCIÓN DE LA EDL

Esta evaluación se encarga de medir el nivel de cumplimiento de los resultados previstos en el plan de acción, de recabar información acerca del grado de ejecución y de narrar los impactos que se observan al implementar la Estrategia de Desarrollo Local.

En cada uno de los indicadores se plantea su consideración en el seguimiento anual, en la fase de evaluación intermedia y en la fase de evaluación final.

Del mismo modo, la contribución a la evaluación de los dos aspectos transversales que indica de forma expresa el Manual Técnico de Apoyo resulta evidente al considerar de forma particular los resultados asociados a la juventud y al discriminar entre hombres y mujeres.

13.2.1. Los indicadores de resultados

Los indicadores de resultados se establecen en el epígrafe 6 en base a los Objetivos Específicos diseñados. Estos indicadores son los siguientes:

Indicadores resultado por objetivo específico	HITO 31 DIC 2018	HITO 31 DIC 2020	META 31 DIC 2023
Creación de empleo	TOTAL	TOTAL	TOTAL
	8	27	35
Mantenimiento de empleo	TOTAL	TOTAL	TOTAL
	6	9	19
Participantes en acciones de formación o información y/o eventos realizados	TOTAL	TOTAL	TOTAL
	40	60	80
% Población rural que se beneficia de los servicios/infraestructuras	TOTAL	TOTAL	TOTAL
	30%	45%	57%
Nº de Iniciativas apoyadas que han incorporado medidas de eficiencia energética, gestión sostenible, reutilización de residuos o procesos que contribuyan a paliar los efectos del cambio climático	TOTAL	TOTAL	TOTAL
	12	20	30
Nº de empresas o entidades que incorporan innovación conforme al epígrafe 5 de esta EDL	TOTAL	TOTAL	TOTAL
	7	15	25
Nº de proyectos promovidos por mujeres	TOTAL	TOTAL	TOTAL
	10	14	22
% Población rural que se beneficia de iniciativas relacionadas con el patrimonio comarcal	TOTAL	TOTAL	TOTAL
	15%	20%	38%
Nº de recursos patrimoniales puestos en valor	TOTAL	TOTAL	TOTAL
	4	8	10

Como todo indicador de evaluación, la vocación de los indicadores de resultados es servir como testigo para analizar la evolución del desarrollo de la Estrategia de Desarrollo Local, determinando ajustes que permitan corregir o fortalecer la consecución de los mismos.

Los indicadores de resultados e establecen a cuatro niveles:

- 1º. Proyecto o líneas de proyectos. Cada objetivo o línea de proyecto recogerá en el momento de redacción de la Estrategia de Desarrollo Local los indicadores de resultados previstos.
- 2º. Objetivos específicos. Sumatoria de los indicadores de resultado de los proyectos que forman parte del mismo. Debemos recordar que este es el nivel de análisis del cumplimiento de los resultados previstos.
- 3º. Objetivo general. Sumatoria de los indicadores de resultado de los diferentes objetivos específicos.
- 4º. Áreas focales. Sumatoria de los indicadores de resultado de los diferentes objetivos específicos.

13.2.2 Los indicadores de ejecución

Los indicadores de ejecución informan sobre los recursos y medios empleados y sobre las actividades realizadas dentro de los programas.

Recordamos que los indicadores de resultados se han establecido en el proceso de redacción, estos indicadores están asociados a cada proyecto y consolidados a nivel de objetivo específico, de objetivo general y de área focal. El único indicador de ejecución establecido en el momento de redacción de la Estrategia de Desarrollo Local es el indicador Gasto Público (O.1).

El resto de indicadores de ejecución se recabarán en los seguimientos anuales y en la evaluación intermedia y final.

Los indicadores de ejecución se establecen de forma diferenciada para el desarrollo de la medida 19.2 y para el desarrollo de la medida 19.3.

Del mismo modo, considerados los indicadores de ejecución de la medida 19.2, se establece una distinción entre los indicadores de ejecución relacionados a cada área de interés FEADER, determinando la exhaustividad de la recogida de información relacionada con el desarrollo de

cada proyecto u operación. Esta exhaustividad es mayor si consideramos el requisito de información asociado a cada indicador de ejecución. Como resultado, la necesidad de recabar información acerca de más de ochenta indicadores de ejecución.

La redacción de la EDL contendrá, por lo tanto, la siguiente información en relación a los indicadores de ejecución:

1º. Determinación del indicador de gasto público (O.1) a nivel de proyecto, objetivo específico y objetivo general.

2º. Determinación de la batería de indicadores de ejecución que habrá que recoger en los informes de seguimiento y evaluación al implementar la Estrategia de Desarrollo Local. ¿Cuáles son estos indicadores?

- Indicadores de ejecución relacionados con todas las áreas de interés
- Indicadores de ejecución relacionados con áreas de interés concretas

Los indicadores de ejecución relacionados con el presupuesto aplicado a cada operación o proyecto se plantean tanto para los proyectos que encajan en la submedida 19.2 como para los proyectos que encajan en la submedida 19.3.

Cuatro son los momentos en los que se ha de recopilar información acerca del grado de ejecución:

- Indicador de ejecución en proyectos solicitados
- Indicador de ejecución en proyectos comprometidos
- Indicador de ejecución en proyectos certificados
- Indicador de ejecución en proyectos pagados

La memoria de ejecución complementará la memoria de resultados, detallada en apartado anterior, formando parte tanto de los informes de seguimiento como de los informes de evaluación intermedia y evaluación final.

Todos los objetivos transversales se han observado al desarrollar el cuadro de indicadores de ejecución, en concreto se observan las siguientes especificaciones:

- Todos los indicadores referidos a participantes y personas beneficiarias han discriminado la información recabada en base a la juventud y el sexo.
 - Existen indicadores que permiten discriminar el porcentaje de proyectos que guardan relación directa o indirecta con todos y cada uno de los objetivos transversales: lucha contra el cambio climático, medio ambiente, contribución a la igualdad entre hombres y mujeres, además de la contribución a la participación juvenil.
- Esta relación se anticipa en el plan de acción, estableciendo el plan financiero relacionado con la previsión de estos impactos. Es decir, contamos en esta EDL con los indicadores O.1.

Teniendo en cuenta que deberemos adaptar la evaluación a los resultados de los Grupos de Trabajo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Desarrollo Rural del Andalucía 2014-2020, los indicadores y su definición precisa así como los mecanismos de seguimiento y evaluación podrían experimentar algún cambio durante la ejecución de la EDL, ya que habrá que adaptarlos a las indicaciones que recibamos.