

EKONOMIAZ

III - 2005

La evaluación de las políticas públicas País Vasco

EKONOMIAZ - REVISTA VASCA DE ECONOMÍA

20 años

EKONOMIAZ

N.º 60 - 3^{er} CUATRIMESTRE - 2005

VOLUMEN II

**LA EVALUACIÓN DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS. PAÍS VASCO**

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

**OGASUN ETA HERRI
ADMINISTRATIO SAILA**

**DEPARTAMENTO DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIÃO PÚBLICA**

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2006

CONSEJO DE REDACCIÓN / ERREDAKZIO KONTSEILUA

Iñaki Beristain Etxabe (Director)

Javier Gúrpide Ibarrola (Subdirector)

Alberto Alberdi Larizgoitia, Carlos Agustín Alvarado García, Jesús Ferreiro Aparicio,

Juan Antonio Maroto Acín, Mikel Navarro Arancegui, Juan Fco. Santacoloma Sanz

Fco. Javier Sasigain Saenz de Buruaga

REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN / ADMINISTRAZIO ETA ERREDAKZIO

Departamento de Hacienda y Administración Pública/Ogasun eta Herri Administrazio Saila

c/ Donostia-San Sebastián, s/n.

01010 Vitoria-Gasteiz

Teléfonos: 945/01 90 38. Administración

945/01 90 36. Redacción

<http://www1.euskadi.net/ekonomiaz>

SUSCRIPCIÓN ANUAL / URTEKO HARPIDETZA:

Particulares: 18 €. Instituciones y empresas: 30 €.

Precio de un ejemplar/Ale bakarren prezioa: 12 €.

EKONOMIAZ aldizkarian parte hartu nahi dutenek Eusko Jaurlaritzako Ogasun eta Herri Administrazio Sailera igorri beharko dituzte beren idazlanak.

Erredakzio Kontseilua beretzat gordetzen du jasotako artikulua argitaratzeko eskubidea, aurrez ebaluatzaile anonimo baten edo batzuen iritzia ezagutuko duelarik. Idazlana argitaratzeak ez du, berez, edukiarekiko adostasunik adierazi nahi, beraren erantzunkizuna egilearena eta ez beste inorena izango delarik.

Artikuluak aurkezteko arauak honako web orri honetan daude: http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/articulos_e.asp

EKONOMIAZ aldizkariako artikulua indexatuak dira ondoko datutegietan: CSICeko ISOC eta American Economic Association elkarteak *Journal of Economic Literature*-k argitaratzen dituen JEL CD formatoan, e-JEL eta EconLit.

Todas aquellas personas que deseen colaborar en EKONOMIAZ deberán enviar sus artículos al Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco.

El Consejo de Redacción se reserva el derecho de publicar los artículos que reciba, previo sometimiento a un proceso de evaluación anónima doble. Su publicación no significa necesariamente el acuerdo con el contenido que será de responsabilidad exclusiva del autor.

Las normas de presentación de los artículos se pueden encontrar en la página web: http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/articulos_c.asp

Los artículos de EKONOMIAZ son indexados en las bases de datos ISOC del CSIC y JEL en CD, e-JEL y EconLit del *Journal of Economic Literature* de la American Economic Association.

Argitaratzailea: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Edita: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz

Fotokonposategia: Gráficas Varona, S.A.
Fotocomposición: Polígono "El Montalvo", parcela 49. 37008 Salamanca

Imprimaketa: Gráficas Varona, S.A.
Impresión: Polígono "El Montalvo", parcela 49. 37008 Salamanca

Lege Gordailua: VI. 285-2006
Depósito Legal:

ISSN-0213-3865

SUMARIO

PRESENTACIÓN

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PAÍS VASCO

Coordinador:

Guillem López-Casasnovas

¿La política industrial de *cluster*/redes mejora realmente la competitividad empresarial? Resultados de la evaluación de dos experiencias en la Comunidad Autónoma de Euskadi

10

*Cristina Iturrioz Landart
Marí José Aranguren Querejeta
Cristina Aragón Amonarriz
Miren Larrea Aranguren*

Evaluación de un Programa de Atención Dental Público: PADI en el País Vasco

62

Pilar García Gómez

Las políticas de desarrollo rural en la CAE: un balance

90

*Juan Ramón Murua Mujika
Begoña Eguía Peña
Eduardo Malagón Zaldúa*

Bases metodológicas para la evaluación de proyectos de inserción social y laboral

110

*María Ángeles Díez López
María Luisa Setién Santamaría*

La Política del Transporte Urbano en la Unión Europea y el Reino Unido: Evaluación de los cambios

138

Xabier Galarraga Aldanondo

El proceso de evaluación de las intervenciones cofinanciadas con fondos estructurales comunitarios en el periodo 2000-2006 en las regiones españolas objetivo nº 2

158

José Miguel Pérez Martín

La evaluación de los Fondos Estructurales de la Unión Europea: revisión y balance

178

*María Ángeles Díez López
Beatriz Izquierdo Ramírez*

PRESENTACIÓN

APLICACIONES DE LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN A POLÍTICAS PÚBLICAS. PAÍS VASCO

Como ha quedado brillantemente dicho en la presentación de la Vicelehendakari del número 60 conmemorativo del 20º aniversario de Ekonomiaz se trata de un monográfico singular: tanto por la excepcional calidad de los autores; por su extensión, pues se divide en dos volúmenes, como por la temática, esto es, la evaluación de las políticas públicas, en un momento en que, según todos los expertos, por la complejidad de los problemas actuales, los variados intereses involucrados y las nuevas formas de gobernanza que afectan tanto al diseño como a la evaluación de las políticas públicas, se abre una era para las Administraciones Públicas.

Queremos recalcar que la importancia de la temática abordada en este número de Ekonomiaz reside, como bien nos ha recordado López Casasnovas en la introducción al presente monográfico de Ekonomiaz, en la imperiosa necesidad de fundamentar los cambios en las políticas públicas existentes o las nuevas estrategias en el mejor conocimiento y evidencia disponibles. *«En ningún caso se trata de sustituir la decisión política responsable en la materia, sino informar mejor acerca de sus consecuencias. De ahí que la gestión y evaluación de las políticas públicas no se puede permitir viajes sin al-*

forjas». De esta forma, el campo de la evaluación de políticas públicas debería ser interpretada como una herramienta diaria para valorar social y económicamente las distintas políticas. Plausible, teniendo en cuenta las circunstancias en las que se desenvuelve cada sociedad.

El primer volumen recoge doce artículos y aparece dividido en dos secciones básicas: el marco teórico que contiene seis artículos y un segundo bloque con las aplicaciones de las técnicas de evaluación a casos específicos de nuestro entorno.

La meta de *Ekonomiaz* en todos sus números es ofrecer los desarrollos teóricos y las investigaciones empíricas más avanzadas en el campo que se aborde, con especial atención a la investigación empírica realizada en el País Vasco o sobre la economía vasca. Así pues este segundo volumen contiene otros siete artículos cuyos contenidos más relevantes pasamos a exponer brevemente.

Cristina Iturrioz Landart, Mari José Aranguren Querejeta, Cristina Aragón Amonarriz y Miren Larrea Aranguren en *¿La política industrial de cluster/redes mejora realmente la competitividad empresarial? Resultados de la evaluación de dos experiencias en la Comunidad Autónoma de Euskadi* afrontan el desarrollo y aplicación de métodos de evaluación cualitativa a una de las políticas públicas más importantes como es la industrial. El interés por acometer este reto es aún mayor en la política de *cluster* y redes donde, en general, apenas existen evaluaciones, a causa principalmente de las dificultades que presentan la definición y medición del objeto a evaluar y de sus impactos. Hay que indicar que el objetivo básico de la política de *cluster* es crear e impulsar la cooperación y las relaciones fuertes para sacar el máximo provecho de esta interconexión, y por consiguiente obtener mejoras de competitividad de los asociados al *cluster*. En su trabajo el método diseñado se aplica a la Asociación-Cluster del Papel y a Ezagutza Guenea, una red de cooperación de agencias de desarrollo local para la formación-cualificación y la gestión del conocimiento.

En el trabajo titulado *Evaluación de un Programa de Atención Dental Público: PADI en el País Vasco* **Pilar García Gómez** presenta los resultados obtenidos de la implantación del Programa de Atención Dental Infantil en el País Vasco para lo cual utiliza el método de «dobles diferencias», en la que los cambios en el País Vasco se comparan con cambios en el resto de España, así como triples diferencias, incluyendo al mismo tiempo un grupo de control del País Vasco. Los resultados, enormemente sugerentes, debieran servir para realimentar el proceso de elaboración y ejecución de los nuevos programas de atención dental.

En *Las políticas de desarrollo rural en la CAE: un balance* **Juan Ramón Murua Mujika, Begoña Eguía Peña y Eduardo Malagón Zaldúa** abordan la evaluación de las políticas de desarrollo rural, políticas que han adquirido una importancia creciente no tanto por su impacto económico sino por ser instrumentos fundamentales de cohesión territorial, imprescindibles para invertir el proceso de declive social y económico que padecían las zonas rurales y aumentar así el bienestar de dichas zonas. El artículo desarrolla un análisis y un balance acerca de la filosofía, diseño y aplicación de los programas de desa-

rollo rural, así como la contribución de las actuaciones realizadas comparando objetivos previstos con los alcanzados.

María Ángeles Díez López y María Luisa Setién Santamaría en *Bases metodológicas para la evaluación de proyectos de inserción social y laboral* desarrollan las propuestas metodológicas experimentadas en la evaluación de dos proyectos de inserción social y laboral —ITUN y LAMEGI—, de la iniciativa comunitaria EQUAL. El trabajo responde a tres cuestiones concretas: la estimación de los efectos sobre las personas y sobre las instituciones, entendidos como procesos de aprendizaje continuo y cambios en actitudes y comportamientos; la innovación en las formas de hacer políticas de inserción social y laboral; y por último, cómo se ha desarrollado sobre una amplia estructura de colaboración interinstitucional.

Xabier Galarraga Aldanondo en *La política del transporte urbano en la Unión Europea y el Reino Unido: evaluación de los cambios* analiza los últimos desarrollos llevados a cabo en la regulación del transporte urbano en la Unión Europea en general y en el Reino Unido en particular. En este sentido, la nueva política europea intenta solucionar los problemas tradicionales del sector, que incluyen: la divergencia entre costes privados y costes sociales, la congestión y los viajes inducidos. Del estudio se deduce la necesidad de una actuación gradual en materia de política de transporte y de medio ambiente.

Por su parte, **José Miguel Pérez Martín** en *El proceso de evaluación de las intervenciones cofinanciadas con fondos estructurales comunitarios en el periodo 2000-2006 en las regiones españolas objetivo nº 2* analiza pormenorizadamente el proceso de evaluación de los programas europeos de intervención (evaluación previa, evaluación intermedia, actualización de la evaluación intermedia, y evaluación posterior). El estudio pone de relieve que las exigencias de calidad y rigor no tienen porqué estar reñidas con la proporcionalidad y simplificación de las tareas, aspecto que la Comisión ha tenido en cuenta al proponer para el nuevo periodo de programación 2007-2013 una orientación más estratégica tanto para el proceso de planificación y programación como para el proceso de evaluación.

Por último, en *La evaluación de los Fondos Estructurales de la Unión Europea: revisión y balance*, **María Ángeles Díez López e Beatriz Izquierdo Ramírez** describe la situación de la evaluación en las políticas estructurales desde 1988. Analiza tanto la creciente presencia de la evaluación en las sucesivas programaciones de los fondos estructurales, como el trabajo que se viene realizando dirigido hacia la elaboración de un extenso marco metodológico evaluativo. La última parte del artículo se centra en los retos futuros de la práctica evaluadora, teniendo de referente el próximo periodo de programación 2007-2013.

¿La política industrial de cluster/redes mejora realmente la competitividad empresarial? Resultados de la evaluación de dos experiencias en la Comunidad Autónoma de Euskadi

Debido en parte al afán de optimizar el uso de los limitados recursos públicos, el interés en desarrollar y aplicar nuevos métodos de evaluación de las políticas públicas en general y de la industrial en particular no ha dejado de crecer. El interés es aún mayor en el diseño de la novedosa política industrial de *cluster* y de redes donde, en general, apenas existen evaluaciones, a causa principalmente de las dificultades que presentan la definición y la medición del objeto a evaluar y de sus impactos. Aplicaremos nuestro método en dos casos: el primero es una asociación-*cluster* en el País Vasco, el segundo caso es Ezagutza Gunea, una red para la formación-cualificación y la gestión del conocimiento integrada por diecisiete entidades (empresas, centros formativos y ayuntamientos) y lanzada por los municipios de Azkoitia y Azpeitia.

Neurri batean, baliabide publiko urrien erabilera zuzenagoa lortu nahian, politika publikoak, oro har, eta industri politika, bereziki, ebaluatzeko metodo berriak garatu eta aplikatzeko interesa gero eta handiagoa da. Baina kluster eta sareen industri politika berria diseinatzeko interesa are handiagoa da. Izan ere, orokorrean, ebaluazio gutxi dago, ebaluatu beharreko gaia eta haren eraginak definitu eta neurtzeko ditugun eragozpenengatik, batik bat. Gure metodoa, bi kasutan aplikatuko dugu: lehenengoa Euskadiko kluster elkarte bat da, bigarren adibidea Ezagutza Gunea da, prestakuntza eta trebakuntzarako zein ezagutzaren kudeaketarako toki-garapeneko agentzia baten itzalean sortutako lankidetza-sarea, hain zuzen ere. Sarea hamazazpi kidek (enpresa, formazio zentro eta udalak) osatzen dute eta Azkoitia eta Azpeitiko udalen egitasmoa izan da.

Driven in part by the desire to maximize the use of public resources in policy assistance, interest in developing and testing new methodological approaches to evaluate such industrial policies has been steadily rising. This interest is even higher in policies devised through clusters and networks where, in general, there has been a lack of evaluation, mainly because of the difficulties in defining the object to be evaluated. We will contrast our method in two cases: the first one is a cluster association in the Basque Country, the second case is Ezagutza Gunea, for qualification and knowledge management integrated by seventeen agents and launched by the municipalities of Azkoitia and Azpeitia.

ÍNDICE

1. Introducción
2. La política de *cluster* y redes en la CAPV
3. Un marco para la evaluación de la política de *cluster*/red en la CAPV
4. Método y muestra
5. Resultados principales de la evaluación de la Asociación Cluster del Papel de Euskadi
6. Resultados principales de la evaluación de la red de Ezagutza Gunea
7. Conclusiones principales
8. Reflexiones finales
- Referencias bibliográficas
- Anexos

Palabras clave: política industrial, métodos de planificación sectorial, política de desarrollo regional, análisis regional, urbano y rural

N.º de clasificación JEL: J18, L88, O38, R38, L53

1. INTRODUCCIÓN

En respuesta a la creciente importancia del *cluster* para la competitividad, a principios de los noventa, la Comunidad Autónoma de Euskadi fue uno de los pio-

neros en diseñar y llevar a cabo una política industrial de *cluster* que aplicaba el concepto de Michael E. Porter. Hoy día, esta política se ha consolidado plenamente: actualmente hay doce asociaciones de *cluster* funcionando. ¿A qué nos

¹ Los autores agradecen a la profesora de la Universidad de Deusto, Itziar Navarro, y a Rakek Triguero, técnico de Ezagutza Gunea su contribución en diferentes partes de esta investigación y a Ezagutza Gunea, su disponibilidad y contribución para realizar el trabajo de campo; y al Departamento para la Innovación y Gestión del Conocimiento de la Diputación Foral de Gipuzkoa, la ayuda concedida para la investigación en la que se basa este trabajo, dentro del Programa Red Guipuzcoana de Ciencia, Tecnología e Innovación,

cofinanciado por la Unión Europea. Los resultados de la evaluación fueron presentados en el Taller Exploratorio sobre «Gobernanza de redes como determinante del desarrollo económico local» organizado por la Universidad de Deusto en San Sebastián en noviembre de 2005 y financiado por la Fundación Europea de la Ciencia. Los autores agradecen los comentarios de los participantes del taller, especialmente a Bengt Johanninsson (Växjö University, Suecia) y a Helena Lenihan (University of Limerick, Irlanda).

referimos con el término *cluster*? Partiremos de la idea de Porter, autor pionero en la revitalización de este término que optó por una interpretación omnicomprendensiva de este fenómeno. Así, según Porter (1998): «Un *cluster* es un grupo de empresas interconectadas y de instituciones asociadas, ligadas por actividades e intereses comunes y complementarios, geográficamente próximas».

Hay otra serie de conceptos o enfoques muy próximos al término *cluster*, tales como los de distrito industrial, *milieu* innovador, sistema productivo local, sistema regional de innovación... que solapan en gran medida su significado con el de aquél y que, por ello, son usados con cierta frecuencia por los analistas u organismos responsables de las políticas económicas de modo confuso e indistinto. El núcleo común de estos análisis es la importancia atribuida a las interrelaciones de los actores y a la proximidad geográfica, y la consideración de que de ellas se derivan ventajas económicas. Algunos de estos enfoques, muy centrados en la interrelación entre el territorio y la competitividad de las empresas, resultan interesantes para analizar otra realidad de la CAPV, las agencias de desarrollo local. Una década antes de que la política de *cluster* se definiera, las autoridades municipales del País Vasco crearon las primeras agencias de desarrollo local. Hoy día estas agencias locales cubren casi todo el territorio de la comunidad autónoma y han reafirmado el sistema de red como instrumento crítico para el desarrollo local.

También se encuentra con cierta frecuencia el término *cluster* referido a fenómenos tales como las redes de trabajo (*network*) o los sistemas sectoriales de innovación, que no implican necesariamen-

te la idea de concentración geográfica de la actividad.

¿Cuáles son los componentes de una política de *cluster*? Como se recoge en Navarro (2005), «las medidas más usuales que suelen considerarse componentes de una política formal de *clusters* son: 1) la provisión de ciertos bienes públicos, tales como formación, infraestructuras, investigación, información..., especialmente adaptados a los requerimientos de cada *cluster* y que el funcionamiento del mercado no provee adecuadamente²; 2) el apoyo a la cooperación y al funcionamiento en red de sus miembros (empresas con empresas o con proveedores de investigación); 3) la construcción de la 'comunidad' (creación de foros, mecanismos de comunicación, concentración visible, marca o *branding*); 4) ayudar a cubrir las debilidades o desequilibrios que pudieran existir en algunas partes del *cluster* (desempeñando un papel de consumidor exigente, atrayendo capital extranjero...)».

El modelo de evaluación diseñado pretende ser un instrumento para valorar aquellas iniciativas cuyo objetivo sea fomentar la cooperación entre diferentes agentes con el fin de mejorar su competi-

² En general, se consideran preferibles las medidas políticas de inducción indirecta que las de intervención directa, y en ningún modo se pretende que las intervenciones públicas supongan políticas encubiertas de subsidios y de protección frente a la competencia. Se propugna favorecer la cooperación y la interacción, pero sin menoscabo del clima competitivo. El propósito es que el gobierno actúe como catalizador y como intermediario, así como coordinador o incluso autoridad en los *clusters* para ayudar a superar los bloqueos y desequilibrios organizacionales e institucionales y los conflictos que impidan el buen funcionamiento del *cluster*.

tividad o resultados³. Su objetivo último es evaluar si la misión (entendida ésta como meta u objetivo fundamental a largo plazo) fijada, que no es otra que mejorar la competitividad a través de la cooperación para responder a desafíos estratégicos, se ha alcanzado. El modelo de evaluación asume que determinadas condiciones, tales como los valores básicos de capital social y la existencia de un interés común claro, son necesarias tanto para la consecución de objetivos intermedios —como es la generación de proyectos estratégicos en cooperación— como el cumplimiento de la misión de las citadas políticas.

Tras describir el método, se aplica en dos casos. El primer caso es una asociación-*cluster*⁴ en la CAPV, que está integrada por 19 asociados, principalmente fabricantes de pasta y de papel, proveedores de bienes de equipo y un centro de formación. El segundo caso es Ezagutza Guenea, una red de cooperación impulsada desde la agencia de desarrollo local Iraurgi Lantzen para la formación y la gestión del conocimiento integrada por diecisiete miembros (empresas, centros de formación y ayuntamientos) y promovida por los municipios de Azkoitia y Azpeitia.

Para entender la aplicación de una misma herramienta a ambos casos es necesario, primero, distinguir entre la realidad sobre la que actúan y la propia asociación. Es decir, en el primero de los casos existe una serie de empresas interconectadas e instituciones asociadas

que constituyen una realidad *cluster*. Sobre esta realidad se crea una asociación que pretende dinamizar las relaciones de cooperación con el objeto de mejorar la competitividad de estas empresas. En el segundo caso, existe un territorio que ofrece a las empresas localizadas en el mismo una serie de economías externas vinculadas al mercado de trabajo y la cualificación de las personas. De nuevo, sobre esta realidad se crea un foro que pretende dinamizar las relaciones de cooperación con el objeto de mejorar la competitividad de las empresas. Aunque las realidades subyacentes (empresas vinculadas a un *cluster* o empresas localizadas en una comarca) son distintas y requieren una conceptualización específica, se ha considerado que las asociaciones creadas coinciden en gran medida en cuanto a objetivos y metodología de trabajo, por lo que la misma herramienta puede ser utilizada para evaluar ambos casos.

En los casos estudiados, el objetivo final de la política de *cluster/red* es el logro de una cooperación dinámica para encarar retos estratégicos. Como se ha señalado, el objetivo último perseguido con la herramienta evaluadora es el de contrastar la misión planteada por ambas entidades en términos de mejora competitiva de las empresas. Por ello, como primer paso resulta de interés analizar si la misión establecida, coincidente en ambos casos, es coherente con su definición de *cluster* o red para la cooperación. Si partimos de la forma en que Porter (1990) concibe la cooperación en el modelo que acompaña a la definición de los *cluster*, podemos observar que propugna una cooperación que no menoscaba la rivalidad. Por lo tanto, podríamos presumir que las empresas

³ Esta herramienta se presentó en la Conferencia Internacional Anual EUNIP, en Birmingham, en diciembre de 2004

⁴ Se puede encontrar más información sobre estos dos modelos de red en Aranguren *et al.* (2004).

no cooperarán en aquellos aspectos en los que se base su posicionamiento estratégico y lo harán, sin embargo, en aquellos que sin ser críticos para obtener la ventaja competitiva, refuercen o complementen su estrategia. En el caso de los *cluster*, los ejes básicos de actividad (internacionalización, innovación tecnológica y calidad) permiten definir dicho tipo de proyectos, por lo que la misión parece adecuada. Es en el caso de Ezagutza Guenea en el que el planteamiento puede resultar más novedoso. ¿Pueden proyectos desarrollados en el ámbito de la cualificación y la gestión del conocimiento reforzar o complementar las estrategias de las empresas? El planteamiento de partida del foro asume que en un contexto en el que las empresas de la CAPV se ven forzadas a dejar atrás estrategias basadas en costes y a abordar otras basadas en diferenciar sus productos, la capacitación de las personas que forman la empresa y la forma en que se gestiona su conocimiento pasa a ser un factor clave de productividad, que puede considerarse como uno de los indicadores más significativos de competitividad. El integrar esta creencia en la actividad diaria de las empresas requiere todavía cambios en la cultura empresarial, pero la aceptación por parte del 100% de los representantes de empresa entrevistados del potencial del foro para mejorar la competitividad ratifica la consideración inicial de que la misión es adecuada para el modelo de red planteado.

En cuanto a los resultados, en ninguno de estos casos se ha alcanzado dicha misión, como bien puede comprobarse por el escaso número de proyectos estratégicos comunes generados. De todos modos, la generación de un interés compartido entre los miembros y la creación o la mejora de

la confianza y de los valores básicos subyacentes al espíritu cooperativo parecen ser condiciones determinantes para construir relaciones sociales sostenidas. Y en esta dirección se están obteniendo resultados provisionales prometedores.

El artículo se estructura en ocho secciones. En el segundo apartado se explica en qué consiste y cuáles son los objetivos de los *clusters*, y se presentan los casos de estudio: la Asociación-Cluster del Papel y la red de agencias de desarrollo locales de la CAPV, una de cuyas agencias ha impulsado la red analizada. En el tercer apartado, se expone detalladamente el modelo diseñado para evaluar estas políticas. En la cuarta sección, describimos la muestra seleccionada y, en la quinta y sexta se exponen y comentan los resultados obtenidos. Finalmente, en la séptima y octava sección se presentan las conclusiones y reflexiones finales de la investigación, esto es, si puede hablarse de éxito y consecución de las metas propuesta en la política de *cluster* y qué resultados concretos se han conseguido tanto en cuanto a la mejora de la competitividad de las empresas como a las condiciones básicas que deben darse para esta cooperación.

2. LA POLÍTICA DE *CLUSTER* Y REDES EN LA CAPV

Esta sección se divide en cinco partes: en la primera, describimos cómo y con qué objetivos nació la política de *cluster* del Gobierno Vasco. Resumimos, en las dos siguientes secciones la evolución que, las asociaciones cluster han experimentado y su situación actual. En el cuarto apartado, se presenta el origen y evo-

lución de las agencias de desarrollo local de la CAPV. En el quinto se presentan los dos casos estudiados. Finalmente, hacemos algunas reflexiones sobre la política *cluster*.

2.1. El origen de la política de *cluster*

A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa la CAPV se encontraba inmersa en una fase de recesión como consecuencia de la pérdida de sus ventajas competitivas tradicionales en la economía mundial. Hasta entonces, en la mayoría de los sectores industriales se estaba compitiendo en precios. Sin embargo, era necesario desarrollar nuevas ventajas diferenciales para competir en el mercado internacional de forma sostenida y para afrontar los importantes retos que se avecinaban, entre los que se encontraba el Mercado Único Europeo. Para responder a esta situación, el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia y la Sociedad Promotora Bilbao Plaza Financiera solicitaron en 1990 a Monitor Company, la empresa consultora ligada al prestigioso economista M. Porter, un estudio para analizar la situación competitiva de la economía vasca y su potencial de competitividad a largo plazo en el nuevo marco de la economía mundial. Esta investigación se basó en el trabajo que en aquel momento estaba desarrollando Porter posteriormente publicado con el título de *La Ventaja Competitiva de las Naciones*.

En una primera fase, Monitor Company eligió una lista preliminar de aproximadamente cincuenta sectores de la CAPV capaces *a priori* de competir en los mercados mundiales y los analizó

para evaluar su potencial competitividad internacional. Los criterios que se tuvieron en cuenta en esta evaluación fueron la naturaleza y el alcance de la ventaja competitiva (teniendo en cuenta los principales competidores internacionales y la posibilidad de mejorar estas ventajas a corto plazo, con sus propios recursos y a unos costes razonables), la presencia o ausencia de un entorno adecuado para alcanzar una competitividad sostenida, su importancia en la economía vasca (contribución al PIB y posición estratégica), empleo en el sector y en las empresas, nivel de productividad por empleado, nivel y tipo de propiedad extranjera y relaciones verticales y horizontales. Posteriormente, estos sectores se agruparon en *clusters* y se inició un proceso de reflexión en torno a las posibilidades de mejorar su competitividad. Esta reflexión se plasmó en unos planes de acción. El Gobierno Vasco asumió el papel de dinamizador del proceso e impulsor de los *cluster* seleccionados. Teniendo en cuenta las recomendaciones recogidas en el estudio de Monitor Company, en 1991 el Gobierno Vasco estableció el Programa de Competitividad en el Marco de Política Industrial 1991-95, en el que se prestaba especial atención a la pequeña y mediana empresa del tejido industrial vasco. El programa financió grupos de trabajo formados por representantes de empresas, del gobierno y líderes de asociaciones industriales y de otras instituciones (educación, formación, investigación básica y aplicada, consultoría...), agrupados en torno a nueve *clusters* prioritarios: electrodomésticos, máquina-herramienta, acero de valor añadido, puerto de Bilbao, aeronáutica, papel, componentes de automoción, turismo y alimentos.

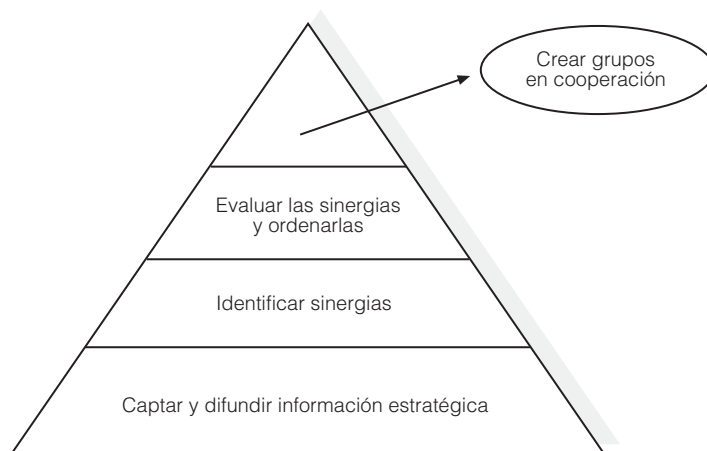
2.2. La evolución de la política de *cluster*

El Gobierno Vasco deseaba que las asociaciones *cluster* fueran una herramienta de política industrial, pero no podía esperar de las empresas que, sin nada a cambio, fueran meras cumplidoras de lo que planteara. Dado que los intereses de las empresas y del gobierno no siempre son coincidentes, éste vio la necesidad de aportar algo más a los *clusters*. Así, a lo largo de 1997, el Departamento de Industria, Agricultura y Pesca firmó convenios de colaboración por tres años de duración con siete asociaciones *cluster* con objeto de impulsar a los agentes a la realización de las actuaciones prioritarias. Los convenios suponían la financiación conjunta entre los socios y el

Gobierno Vasco de las acciones seleccionadas. En el año 2000, se abrió un proceso de reflexión sobre la política de los *clusters*, como consecuencia del cual se decidió continuarla pero enmarcándola en la Dirección de Calidad e Innovación en la Gestión. Son responsabilidad de esta Dirección fundamentalmente la política de calidad, en estrecha relación con Euskalit-Fundación Vasca para la Calidad, y la política de *clusters*. La misión del equipo que coordina la política de *clusters* es la mejora de la competitividad planteando los retos estratégicos en cooperación. Para alcanzar este objetivo, propugnan diversas acciones, que deberían tender progresivamente hacia la creación de grupos en cooperación, es decir, hacia la cúspide de la pirámide en el gráfico nº 1.

Gráfico n.º 1

Acciones estratégicas de los *clusters*



Fuente: Elaborado a partir de la información facilitada por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco

Anualmente se publica una convocatoria a la que las asociaciones *cluster* presentan sus solicitudes de ayuda anual. Las ayudas se materializan a través de subvenciones no reintegrables y su articulación se realiza mediante convenio, dado el carácter de colaboración entre la Administración Pública y la iniciativa privada.

Desde el año 2000, el Gobierno Vasco realiza un seguimiento de las asociaciones *cluster* bastante más intenso que en épocas anteriores. Por un lado, las entidades beneficiarias están obligadas a elaborar planes de acción anuales, que deben incluir, entre otros aspectos, una memoria con el análisis de situación del *cluster* y la descripción de los objetivos y las actuaciones que han de realizar, junto con un calendario, presupuesto, financiación e indicadores que permitan el análisis y evaluación posteriores. A partir de 2001 se les exige que realicen un Plan Estratégico a 3-4 años, que contemple, como mínimo, las áreas de internacionalización, tecnología y calidad. El Plan Estratégico se despliega en planes anuales que, obviamente tienen que ser coherentes con él y facilitar su cumplimiento. Además, las asociaciones *cluster* deben crear comités específicos en cada una de las áreas anteriormente citadas.

Por otra parte, la Dirección de Calidad e Innovación en la Gestión del Gobierno Vasco participa en las asociaciones *cluster* con «técnicos verticales» (especialistas en un *cluster* concreto) y «horizontales» (especialistas en cada área estratégica: internacionalización, tecnología, calidad...).

2.3. Situación actual de los *clusters*

En la actualidad, en la CAPV hay doce asociaciones *cluster*: Aeronáutica

(HEGAN), Puerto de Bilbao, Componentes de automoción (ACICAE), Electrodomésticos (ACEDE), Energía, Máquina-herramienta (AFM), Medio ambiente (ACLIMA), Papel, Tecnologías de la Información (telecomunicaciones-GAIA), Marítimo, Conocimiento en gestión empresarial y Audiovisual (EIKEN). Las doce agrupaciones *cluster* existentes se han creado o han sido incluidos en el Programa de Competitividad del Gobierno Vasco en la década de los noventa excepto el último (Audiovisual). Sin embargo, el proceso de creación de algunos, especialmente en los sectores en los que ya existían antes asociaciones sectoriales (Máquina-herramienta, Telecomunicaciones, Electrodomésticos), fue más rápido y se produjo en la primera mitad de la década de los noventa. En otros casos, el proceso de constitución ha sido más complejo (Papel) o la idea de su creación surgió más tarde (Energía, Medio ambiente o Conocimiento en gestión empresarial).

Es habitual distinguir entre *clusters* basados en una cadena de valor de la producción y *clusters* basados en otro tipo de interrelaciones (especialmente tecnología, habilidades...). Pues bien, la mayoría de agrupaciones *cluster* de la CAPV están basadas en una cadena de valor de producción. Los componentes de las agrupaciones *cluster* son en su mayoría empresas, pero en ellos participan también otras instituciones: la Administración Pública (Gobierno Vasco, diputaciones, ayuntamientos,...), centros de formación, centros de investigación.... Los requisitos para ser socio de una agrupación *cluster* son: pertenecer al sector que representa y pagar una cuota. Además, algunos exigen a sus

socios que cumplan otra serie de requisitos⁵.

2.4. Las agencias de desarrollo local

Tomando como punto de partida la definición de economías externas de Alfred Marshall (1920) y profundizando en el papel que atribuyen al territorio en la generación de dichas economías otros autores entre los que cabría destacar a G. Becattini (1979), se puede afirmar que el ámbito en el que se localizan las empresas incide en el acceso que puedan tener a ciertas ventajas. Cuanto mayor sea el grado de especialización de ese territorio en una serie de actividades vinculadas, mayores serán las ventajas de las que podrán disfrutar las empresas localizadas en el mismo. Las economías externas a escala local han sido poco estudiadas en la CAPV, pero en Larrea (2003) argumentábamos que algunas de ellas, vinculadas a la existencia de mano de obra cualificada o transferencia de conocimiento tácito, puede gestionarse de forma óptima a un nivel comarcal. Las agencias de desarrollo pueden tener un potencial interesante en este ámbito en el que tienen una capacidad superior a la de otros niveles institucionales de llegar a los agentes económicos implicados en los distintos procesos productivos. Es por ello que

en el estudio se ha optado por aplicar la herramienta de evaluación a la red de cooperación creada al amparo de una de estas agencias.

En cuanto estas agencias, cabe señalar que, paralelamente a la política de *clusters*, también han evolucionado sustancialmente. Empezaron a constituirse en la CAPV a finales de los años ochenta como una respuesta de las autoridades locales a los altos niveles de desempleo. Eran en cierta medida intermediarios entre las empresas y la fuerza de trabajo de sus áreas de influencia. Desde sus inicios aparece la perspectiva territorial, ya que se crean en ámbitos que constituyen unidades territoriales en las que conviven procesos productivos y grupos sociales con fuertes interdependencias. Aunque en los últimos años las agencias de desarrollo están siendo creadas en otro tipo de áreas, en su origen fueron creadas sobre todo en dos tipos de áreas funcionales. Por una parte, en comarcas de Gipuzkoa que respondían a sistemas o subsistemas de corte marshalliano⁶. En este caso, las agencias se constituían como herramienta de trabajo de varios ayuntamientos para la gestión municipal en un ámbito territorial superior al de un solo municipio. Y por otra, se creaban agencias en las capitales de provincia

⁵ Por ejemplo, en la Asociación Cluster de Componentes de automoción se les exige cumplir una características determinadas de facturación, homologación de calidad y ser líderes en aspectos relevantes; en el de Medio ambiente, cumplir con el Plan medioambiental de ACLIMA y adherirse al compromiso de ACLIMA por el desarrollo sostenible; y en el de Electrodomésticos, aportar, además de la cuota correspondiente, una cantidad simbólica para participar en el capital de la Asociación Cluster.

⁶ A. Marshall fue el primero en utilizar el concepto de economía externa. A finales del siglo XIX observó a los gremios en Inglaterra y estudió las ventajas que estos obtenían por la concentración en un espacio reducido. Analizó cómo cuando una actividad llega a tener un volumen considerable, se generan para los involucrados en dicha actividad una serie de ventajas, como la transmisión de conocimientos, la rapidez de adopción de los inventos y mejoras, la existencia de actividades subsidiarias, el uso económico de maquinaria costosa y un mercado constante de mano de obra especializada. Estas ventajas son las que este autor clasificó como economías externas.

y en algunos municipios de tamaño considerable de Bizkaia, como un departamento de promoción de un único ayuntamiento. Para resumir se podría hablar de un modelo comarcal de agencia de desarrollo, surgido en Gipuzkoa; y un modelo municipal de agencia, surgido en capitales de provincia y municipios de tamaño considerable.

Las características de los dos tipos de agencias son distintas, como lo son sus ámbitos geográficos de actuación. Las agencias comarcales actúan en territorios con una marcada especialización industrial, con menor influencia polarizadora de las capitales de provincia, en las que los modelos marshallianos son frecuentes. Las agencias municipales actúan en el ámbito de capitales de provincia y municipios de tamaño considerable, especializados sobre todo en el sector servicios y con economías de aglomeración y urbanización que no responden al modelo marshalliano.

En cuanto a su encaje institucional, cabe señalar que las agencias surgen a finales de los 1980 y principios de los 1990 de abajo a arriba, ya que nacen de la iniciativa de los ayuntamientos, aunque en una fase inicial reciben también apoyo de las diputaciones forales. Más tarde, la Diputación Foral de Bizkaia, junto con la BBK, impulsa el programa de creación de las *Behargintza*, que asumen la filosofía orientada al empleo que las agencias tenían en sus inicios. Por lo tanto, se puede hablar de un modelo inicial de abajo a arriba que ha sido reforzado por una iniciativa de arriba abajo en Bizkaia, donde el fenómeno de las agencias se está difundiendo con más lentitud.

En cuanto al modelo de las agencias es importante señalar la existencia de Garapen, la Asociación Vasca de Agen-

cias de Desarrollo, que fue creada en 1993 al hacerse evidente la necesidad de colaborar y de coordinar algunas de sus acciones, sin perjuicio de que cada agencia fuera autónoma y desarrollara su actividad en zonas geográficamente diferenciadas. Esta red podía servir además a las agencias para integrarse a través de Garapen en otras redes nacionales e internacionales. Existen en la actualidad 27 agencias de desarrollo, 25 de las cuales están asociadas a la misma. Estas últimas llegan al 86% de la población en Araba, al 83% en Gipuzkoa, y al 61% en Bizkaia. Las agencias de desarrollo incluidas en Garapen se orientan a la oferta de servicios. Su actividad se asienta sobre tres tipos de servicios: los de empleo, los de apoyo a la creación de empresas y los servicios a empresas, además de otros servicios adicionales como los de promoción turística, regeneración urbana y promoción del comercio. El eje de servicios de empleo incluye orientación, intermediación y formación. El de apoyo a la creación de empresas incluye sensibilización, asesoramiento y ayuda para la realización del plan de viabilidad, centros de empresas, consolidación y acceso a financiación. Finalmente, el de servicios a empresas incluye diagnóstico de necesidades, información, formación continua, intermediación, apoyo en la gestión empresarial y promoción de polígonos industriales y otras infraestructuras.

2.5. Los casos estudiados

Para el estudio empírico, hemos seleccionado dos agrupaciones representativas: una de las asociaciones *cluster*, la Asociación Cluster del Papel de Euskadi (ACPE) y otra de las redes locales crea-

das en el contexto de las agencias de desarrollo, la red Ezagutza Gunea (ver el cuadro nº1, anexo 3). La elección de la ACPE se ha debido a sus particulares rasgos, se trata de un sector donde la cooperación hasta que se creó la asociación no fue precisamente la regla. También contó el interés de los políticos y de los directivos del *cluster* en el proyecto de evaluación. En este sentido, la ACPE lo incluyó en su plan estratégico como una actividad estratégica más, lo que revela su disponibilidad y compromiso. Como ya se ha mencionado, la ACPE es una asociación de empresas vascas de pasta y papel que se han unido para mejorar la ventaja competitiva del sector. Las empresas asociadas comprenden fabricantes de pasta y de papel, proveedores de bienes de equipo y un centro de formación (la Escuela del Papel). Esta asociación-*cluster* inició su andadura en abril de 1998 como una asociación sin ánimo de lucro cuando un grupo de empresas, con el apoyo y la dirección del Gobierno Vasco, decidieron aunar esfuerzos para aumentar su competitividad.

En cuanto a la segunda, Ezagutza Gunea es un foro para la gestión del conocimiento y de la formación que se define como un punto de encuentro entre agentes públicos y privados de la comarca del Urola Medio y que tiene como objetivo mejorar la competitividad de las empresas a través, entre otros medios, de la mejora de competitividad de los centros locales formativos y de investigación. El foro ha surgido al amparo de Iraurgi Lantzen, agencia de desarrollo local cuyo consejo de administración ha delegado poderes en manos del Consejo Gestor de Ezagutza Gunea, formado por representantes de las empresas, los ayuntamien-

tos y los centros formativos de la comarca. Este consejo es el que analiza las propuestas que van surgiendo en los distintos grupos de trabajo y quien toma las decisiones. En los grupos de trabajo (*gunes*) participan formalmente las mismas personas que representan a los ayuntamientos, empresas y centros formativos. Ello no obsta para que el desarrollo de los proyectos iniciados en el foro requiera la participación de otras personas de estas organizaciones, que canalizan su participación a través de sus representantes en el foro. Ezagutza Gunea subraya el fortalecimiento de las relaciones interpersonales en la comarca. De este modo se teje una red de interconexiones personales en la que participan sobre todo concejales de los ayuntamientos, responsables de recursos humanos y en algún caso gerentes de las empresas y directores de los centros formativos.

Esta estructura aparentemente simple es el resultado de asumir que la tarea más importante de las políticas públicas es la de crear las condiciones para estimular la capacidad de aprendizaje auto-organizado por parte de las empresas, entendiendo que dicho aprendizaje es un proceso predominantemente interactivo, socialmente arraigado en un contexto institucional y cultural. Con esta organización, no siempre fácil de asimilar dada su orientación a objetivos intangibles, se intenta pasar de un sector de apoyo a las empresas basado en la oferta de una gama fija de servicios a un proceso de definición consensuada de los proyectos a realizar. Se trata, al fin y al cabo de un experimento basado en el concepto de capital social que pretende crear el caldo de cultivo para que la comarca pueda

asimilar las nuevas tendencias en gestión empresarial y desarrollo local.

Los cuatro retos a los que Ezagutza Gunea o cualquier otra agencia o niveles institucionales que pretenda desarrollar esta filosofía son:

- Identificar el potencial de las políticas de redes o *cluster* en cada área local.
- Detectar los elementos que cohesionan y cimientan las redes de co-operación interempresarial.
- Incorporar el sector privado a los procesos de decisión comarcales.
- Lograr el encaje institucional de las políticas de apoyo a *clusters* y redes locales.

La razón para elegir a Ezagutza Gunea como objeto de esta evaluación es el respaldo recibido por el proyecto al ser seleccionado por Garapen como ejemplo representativo de cómo las agencias pueden abordar la dinamización de redes locales (Sesé, 2005) y el grado de estructuración y organización del proyecto, que facilita el proceso de evaluación frente a otras redes vinculadas a agencias de desarrollo local.

2.6. Algunas reflexiones sobre la política de *clusters*

La utilización de los *clusters* como instrumento de política económica, entendidos en sentido amplio y no la visión más restrictiva presentada en la introducción, no se ha extendido sólo a Europa Occidental y Norteamérica, sino también a países menos desarrollados. Así, la política de *clusters* ha sido promovida por organi-

zaciones internacionales tales como la Comisión Europea, la OCDE y UNIDO e incluso ha propiciado que las regiones interesadas en impulsar el desarrollo de los *clusters* se asocien, como en el caso de los Institutos de Competitividad y los Clubes franceses e italianos de los distritos industriales. Dada esta profusión de iniciativas de políticas de *clusters*, es cada vez mayor el interés por conocer los factores que hacen que estas agrupaciones hayan tenido tanto éxito. En este contexto, multitud de trabajos e instituciones han abordado el estudio de las mejores prácticas en materia de política de *clusters*. En Aranguren *et al.*(2004) se hace una síntesis de todos ellos y de las prácticas más acertadas.

Según el estudio citado los desafíos principales de la política de *cluster* vasca son:

- a) En la última década, el papel del sector público en el desarrollo económico regional y el reparto de responsabilidades del sector público y privado para impulsarlo han sufrido una importante reformulación. En ello han incidido tres tendencias claves que se han dado en las políticas europeas: la descentralización de las responsabilidades políticas hacia niveles sub-nacionales, el cambio del enfoque de la intervención del sector público hacia enfoques más sistémicos del desarrollo y la mayor involucración del sector privado en el diseño e implantación de las políticas.
- b) No se puede ni se debe intentar crear *clusters* de la nada o donde no existan unas condiciones iniciales. El papel del gobierno debe ser

de apoyo a los *clusters* existentes o emergentes.

- c) El análisis para identificar los *clusters* debe combinar el análisis de los indicadores cuantitativos y los métodos cualitativos basados en la opinión de los expertos que conozcan las fortalezas de la economía local.
- d) La continua adaptación al contexto. No es suficiente estar abierto a las ofertas del sector privado de crear nuevos *cluster*. El Gobierno Vasco debería seguir siendo activo, como lo fue desde el principio.
- e) La misión de la Política de *cluster* vasca es mejorar la competitividad para responder a los desafíos estratégicos mediante la cooperación, y esto implica reforzar la cooperación en proyectos estratégicos. Aunque esta misión sea muy difícil de alcanzar y es más probable que al principio los miembros de *cluster* adopten un perfil de riesgo bajo deberíamos ser capaces de asegurar que la confianza y las relaciones entre los miembros aumentan. Si bien la Dirección de Calidad e Innovación en la Gestión y las asociaciones *clusters* han fijado como objetivo llegar a abordar proyectos de cooperación, son conscientes de la dificultad de llegar a retos estratégicos por lo que también valoran otros proyectos más sencillos, proyectos de bajo riesgo y resultados rápidos, que ayuden a crear relaciones de mayor confianza tanto entre las empresas como entre las empresas y otras instituciones que pueden ser-

virles de apoyo, como los centros tecnológicos.

- f) La sistematización de su evaluación. La política de *clusters* debe ser sometida a evaluación, a pesar de la particular dificultad para ello.⁷ En el caso de la CAPV, el mismo sistema supone en cierta medida una auto-evaluación, donde la continua participación de los socios en las distintas actividades de los *clusters* es una evidencia de su valor. Sin embargo, aunque existe la valoración de las acciones particulares desarrolladas en el seno de cada agrupación *cluster* y también existe un control por parte del Gobierno Vasco del gasto público destinado a cada agrupación *cluster* mediante la revisión anual de los convenios, no existe una evaluación de la relación entre las actividades de cada agrupación *cluster* y su impacto, es decir, del éxito de la agrupación en el alcance de su objetivo final, a saber, mejorar la competitividad de la economía vasca planteando los retos estratégicos en cooperación.
- g) Además de estas conclusiones, en Aragón *et al.* (2004) se concluye que algunos *cluster* existentes no son *cluster* en el sentido estricto,

⁷ Además de no existir acuerdo sobre qué se entiende por éxito de dicha política, hay que considerar que las políticas de *cluster* son relativamente nuevas, se definen muchas veces de forma muy amplia y el incentivo para definir un procedimiento para su evaluación no es grande, dado el ahorro financiero que la política de *clusters* ha supuesto para el sector público y los escasos recursos que normalmente consume. Todo ello hace que la evaluación y el control de las políticas de *cluster* haya sido muy escasa.

sino *precluster* con escasas experiencias de cooperación estratégica.

En el caso de agencias de desarrollo local, donde siempre ha habido redes informales importantes, ya están surgiendo interesantes reflexiones y análisis de casos sobre cómo pueden sistematizarse para hacer más eficiente el modelo de desarrollo local (Larrea, 2003; Sesé, 2005). En este sentido, el estudio de las redes potenciadas por agencias de desarrollo local tiene un carácter más incipiente que la política de *cluster* del Gobierno Vasco, que lleva más tiempo en funcionamiento y está ya plenamente consolidada.

Teniendo en cuenta estas consideraciones previas, en este trabajo nos proponemos un objetivo claro: evaluar si la ACPE y Ezagutza Gunea han logrado su objetivo principal, la mejora de competitividad para dar respuesta a los desafíos estratégicos por medio de la cooperación, y profundizar en los motivos que explican el relativo déficit de cooperación estratégica entre sus miembros.

3. UN MARCO PARA LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE *CLUSTER/RED* EN LA CAPV

Dado que el objeto a evaluar es la política de *cluster* en la CAPV y una de las redes creadas al amparo de las agencias de desarrollo local, es lógico preguntarse qué queremos decir con el término evaluación de política de *clusters*/redes. La respuesta es obvia, evaluar supone conocer el grado de cumplimiento de la misión⁸ establecida

por la política, es decir, hasta qué punto, la política de *cluster*/redes favorece la mejora de la competitividad empresarial dando respuesta a los desafíos estratégicos por medio de la cooperación.

Ya se han mencionado los problemas metodológicos existentes para hacer el seguimiento y la evaluación de los *clusters*. De hecho, es mayor la tendencia a evaluar la eficiencia en la implantación y desarrollo de estas políticas, es decir, a la evaluación de procesos y de los valores operacionales alcanzados, que a la efectividad o impacto de las políticas. Sin embargo, a pesar de estas dificultades, conviene hacer un esfuerzo para evaluar también la efectividad ya que ésta es precisamente una de las mayores deficiencias de la política de *clusters* de la CAPV. Lo fundamental es analizar por una parte, la actividad del *cluster* y, por otra, demostrar que ésta se relaciona con un mayor desarrollo económico, aunque no se llegue a cuantificar este impacto por la dificultad de la cuantificación.

Raines (2002) entiende el proceso de política como una serie de transformaciones secuenciales ligadas (ver el gráfico nº 2):

1. los *inputs* iniciales del programa,
2. las actividades reales generadas por el programa,
3. los *outputs* directos de la política,
4. los resultados inmediatos para el conjunto de beneficiarios directos y
5. los impactos sobre la economía en sentido amplio, esto es teniendo en cuenta el contexto de beneficiarios directos e indirectos.

⁸ La misión es la expresión del carácter, la identidad y la razón de ser de una organización o política. Es decir, comprende el objetivo último que se persigue.

Gráfico n.º 2

Modelo de evaluación de la eficacia y eficiencia de las políticas

Tipo de evaluación	Proceso de transformación	
	Elementos	Localización
Eficiencia	<i>Inputs</i>	Agentes gestores de la política
	Actividades	
	<i>Outputs</i>	
Eficacia	Resultados	Beneficiarios
	Impacto	Sistema económico

Fuente: Raines (2002) y elaboración propia

La evaluación de política requiere evaluar los procesos de transformación de los distintos elementos que componen una política y su localización específica en los distintos agentes implicados.

Pero, ¿cómo se dan estos procesos de transformación? Los agentes públicos ponen a disposición de los agentes gestores de una determinada política o programa público una serie de recursos denominados *inputs* iniciales. Gracias a la acción responsable y eficaz de los agentes gestores del programa, se debería producir una transformación de estos recursos o *inputs* iniciales en actividades diseñadas para producir una serie de *outputs* o productos finales cuya evaluación permite la medición de la eficiencia de la política desarrollada. El acierto en el

diseño de las actividades así como en su puesta en marcha, condiciona en gran medida el grado de transformación de los *inputs* en productos finales de estas políticas. Tanto el desarrollo de actividades como la consecución de los *outputs* de una política se producen dentro del sistema de agentes implicados en la administración y gestión de la política y atañen a sus operaciones de funcionamiento.

Sin embargo, tanto la transformación de los productos finales u *outputs* en resultados localizados en los agentes beneficiarios, como la conversión de estos resultados individuales en impactos generales, ocurre fuera del ámbito creado por la política de *cluster*. En este sentido, esta segunda fase de transformaciones condicionará el grado de eficacia conseguida por

la política. Dicha eficacia depende en parte del grado de adecuación de los *outputs* generados a los agentes beneficiarios. Sin embargo, hay otro elemento que independientemente del grado de adecuación, influye en la eficacia, y es el grado de integración y asimilación de los *outputs* por parte de los beneficiarios. Este proceso de integración y asimilación es el que queda fuera del ámbito de influencia directa de los administradores y gestores de la política y depende de una serie de condiciones particulares según las características de la política analizada y del entorno socioeconómico donde se aplique.

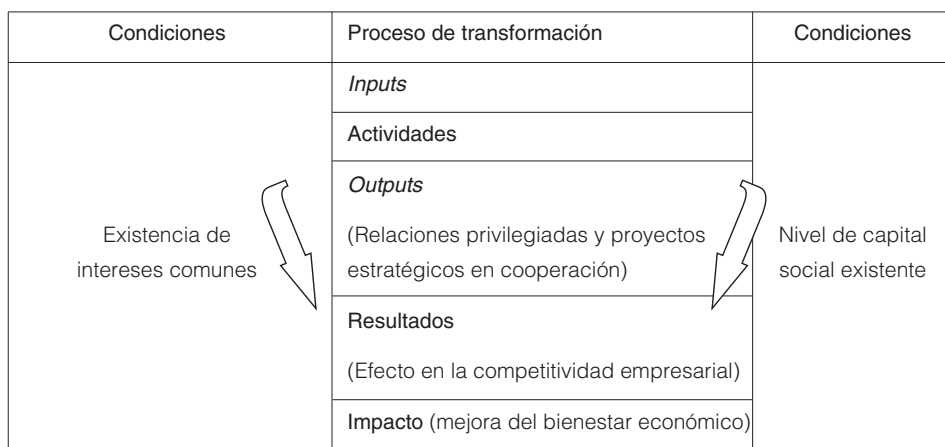
En el caso de la CAPV, ¿cuáles serían los distintos elementos objeto de evaluación en la política de *clusters*/redes? En nuestro caso, el objetivo de la política de *cluster* que también comparte

Ezagutza Gunea, es claro e igual para cada *cluster*: la mejora de la competitividad de sus miembros por medio de la cooperación. Por eso, nuestro modelo de evaluación se centra en el penúltimo nivel del gráfico nº 2, el de «resultados». Este nivel es el que corresponde a la perspectiva que interesa a las empresas, a diferencia del siguiente, el de los «impactos», que afecta e interesa al sistema económico. En definitiva, tratamos de evaluar el nivel de resultados de la política *cluster*, es decir, si la política de *cluster/red* ha redundado en una mejora de la competitividad de sus miembros a través de la cooperación.

Siguiendo a Raines (2002), los resultados están obviamente condicionados por los *outputs* obtenidos. Para las políticas analizadas, consideramos que fruto de

Gráfico n.º 3

Un marco para la evaluación de la política de *clusters*



Fuente: Elaboración propia a partir de Raines (2002)

las actividades se obtendrán como *outputs* principales: la creación de relaciones privilegiadas y la promoción de proyectos estratégicos⁹ en colaboración.

Tal y como se ha presentado anteriormente, la obtención de los resultados perseguidos por una política requiere un proceso de transformación que está condicionado por distintos aspectos. En el caso de la política de *clusters*/redes de la CAPV, se han identificados dos condiciones básicas: la existencia de un interés común compartido y el nivel de capital social existente entre los miembros, que afectan a estos procesos de transformación.

En primer lugar consideramos que los *outputs* y los resultados obtenidos de la política de *cluster*, en definitiva su eficacia, está determinada por la existencia de un interés compartido entre los agentes implicados. Siguiendo a Porter (1998) el concepto principal de *cluster* incorpora la interdependencia y ciertas premisas comunes entre las empresas locales incluidas, lo que genera sólidos vínculos verticales, horizontales o laterales entre ellas. Pero a pesar de los esfuerzos de la asociación-*cluster* y la idoneidad y oportunidad de sus actividades, sólo producirán *outputs* y resultados, si hay una interdependencia que les dote de un interés común.

Como explica Navarro (2003), en el enfoque *cluster* basado en la interdependencia se parte de la idea de que los ac-

tores son y tienen requerimientos diferentes y de que las competencias o productos de unos son necesarios para la producción o innovación de los otros. Los estudios de líneas productivas, en que se analizan las relaciones proveedor-usuario (sea tal provisión de bienes, de servicios, de conocimiento o de otro tipo), constituyen un clásico ejemplo de este tipo de enfoque. Los *clusters* verticales hacen referencia a agrupaciones de empresas ligadas en cadenas de compras y ventas. Es en estos casos donde el interés de las partes es más fácilmente perceptible¹⁰.

En el modelo propuesto, la existencia de ese interés compartido se mide a través de los siguientes indicadores: las características y estructura de los vínculos a lo largo de la cadena de valor entre los agentes que conforman la asociación-*cluster* o la red; los motivos para pertenecer a la asociación-*cluster* y el nivel de participación de los socios, considerados todos ellos como expresiones de la existencia de un interés compartido que condiciona los cambios y relaciones potenciales entre las empresas y, por lo tanto, el potencial de cooperación estratégica.

En segundo lugar, la literatura de redes sitúa a la «proximidad geográfica» como un elemento del concepto de *cluster* que tiende a facilitar todo tipo de intercambios informales, que son generadores de capital social, el cual se conforma por «aque-

⁹ Se entiende por proyectos estratégicos los que se centran y mejoran las áreas esenciales de la empresa, como son las de mercado y la innovación en productos/procesos o los recursos esenciales como las personas en la compañía. En los casos en los que no sea así, el proyecto se considerará operativo.

¹⁰ Los *clusters* verticales hacen referencia a agrupaciones de empresas ligadas en cadenas de compras y ventas; mientras que los *clusters* horizontales estarían compuestos por agrupaciones de empresas de productos complementarios o que emplean *inputs*, tecnologías, instituciones, redes, ... especializadas similares. Esta distinción entre los enfoques guarda relación con la clásica dicotomía vertical/horizontal de la organización industrial y de la geografía económica.

llos rasgos de la organización social, como la interconexión, las reglas y la confianza mutua, que hace más fácil la coordinación y la cooperación, que aumenta las ventajas mutuas». En este sentido, este capital social es, junto con el capital físico y humano, el recurso sobre el cual se debe trabajar a fin de mejorar la competitividad empresarial a través de la cooperación. Por ello, el nivel de los valores básicos de capital social de los miembros del *cluster/red* incide radicalmente en la voluntad de cooperación. En concreto, se valoran los siguientes valores básicos de capital social:

- La confianza en la asociación-*cluster* y en sus miembros como medio para incrementar la competitividad a través de la cooperación, e incluso como foro adecuado para compartir e incluso resolver problemáticas empresariales.
- La reciprocidad o creencia en que todos saldrán ganando si se unen esfuerzos y cooperan para alcanzar metas comunes y que no habrá comportamientos oportunistas (*free rider*).
- El sentimiento de compromiso: el sentimiento de que en la asociación existen relaciones a largo plazo entre los miembros donde pueden existir comportamientos de mutua colaboración, no solo a corto sino a medio e incluso a largo plazo.
- La apertura y la aceptación de la diversidad. Expresan la creencia de que las nuevas incorporaciones pueden enriquecer la asociación actual y miden hasta qué punto los miembros están dispuestos a integrarse con entidades externas a la asociación.

- La proximidad mental que expresa la coincidencia en actitudes y filosofía de empresa con el resto de los miembros de la red y
- Finalmente, la percepción de eficacia y el nivel de participación social.

Como podemos ver en el gráfico nº 4, la existencia de confianza mutua, una serie de valores comunes y las actitudes favorables hacia la cooperación entre los miembros de estas redes son los elementos que refuerzan las relaciones básicas a la dinámica de cooperación y un paso preliminar para construir entre los miembros de las redes las relaciones sostenibles de cooperación.

En definitiva, el interés compartido y el capital social son los dos pilares sobre los que reposa la eficacia de las actividades desarrolladas. Una vez explicado el marco teórico y teniendo siempre presente las condiciones básicas que condicionan la eficacia del proceso de transformación descrito, pasamos a analizar los aspectos siguientes:

- El grado de realización de la misión de la Política de *Cluster* y de Ezagutza Gunea, que es la mejora de competitividad de los agentes implicados por medio de la cooperación estratégica.
- Las relaciones privilegiadas generadas por el *cluster/red*.
- Las experiencias de colaboración en proyectos estratégicos relacionados específicamente con la política de *cluster/red*.
- La formación de un interés compartido entre los miembros del *cluster/red*.
- El nivel de valores básicos de capital social acumulado entre los miembros del *cluster/red*.

Gráfico n.º 4

Condiciones básicas de la política de *cluster*

EXISTENCIA DE INTERÉS COMPARTIDO



Vínculos a lo largo de la cadena de valor

Nivel de participación de los socios

Motivos para pertenecer a la asociación

VALORES BÁSICOS DE CAPITAL



Valores básicos de capital social
(confianza, reciprocidad,...)

Actitudes hacia la cooperación

4. MÉTODO Y MUESTRA

Partiendo de que esta clase de política supone por su propia naturaleza un cambio en el comportamiento colectivo de las empresas y entidades involucradas, un método de evaluación basado exclusivamente en el análisis de las fuentes estadísticas existentes es limitado y no permite estudiar este cambio conductual. Para la evaluación de las políticas que suponen un cambio de conducta Bartik (2002) presenta tres métodos posibles: la modelización del proceso de cambio y su reflejo en un modelo de evaluación, el empleo de datos administrativos y las encuestas o entrevistas. Como explica Bartik, para la aplicación del primer método resulta necesario modelizar cómo diferentes programas afectan a las decisiones de las empresas y extrapolar los resultados obtenidos de estos programas a nuevos programas. Este método sería difícilmente aplicable a la evaluación de la política de *clusters*, dado que requeriría parametrizar aspectos de tipo conductual de naturaleza cualitativa (actitudes, conductas

estratégicas, psicología individual y colectiva) de la relación entre los miembros de la asociación *cluster*.

El segundo método para inferir una relación entre las actividades de los programas y los resultados consiste en determinar si los datos administrativos del programa y de sus receptores (clientes) son consistentes con el propósito del programa. La política de *clusters* no es un programa que contempla unos datos administrativos previamente definidos que nos permitan valorar si se cumplen o no con su aplicación. Es decir, la misión de esta política consiste en mejorar la competitividad de las empresas aumentando los proyectos estratégicos a través de la cooperación, por lo que la aplicación de esta metodología requiere un primer diseño de indicadores (mejora de valores de capital social, número de relaciones privilegiadas, número de proyectos estratégicos) para cuya valoración no existen datos administrativos disponibles.

Por todo ello, resulta necesaria la aplicación del tercer método que propone

Bartik, dado que de otra forma no se dispone de la información necesaria para su valoración. Nuestra propuesta de evaluación se basa, consecuentemente, en una encuesta estructurada que contiene una serie de apartados en los que se pretende que los receptores nos faciliten una información que nos permite valorar si los resultados son consistentes con el propósito del programa. Para recabar la información de la encuesta, nuestro método se basará en entrevistas personales a los diferentes gerentes de los socios miembros del *cluster/red*.

Como Bartik señala, si queremos saber porqué o cómo funciona el programa (para intentar eventualmente mejorarlo), las encuestas de satisfacción de clientes pueden ser sumamente valiosas de cara a abrir y ver el interior de esta «caja negra».

El procedimiento seguido para evaluar la política de *cluster/red* tiene los pasos siguientes:

1. Primero, la encuesta diseñada fue contrastada con el Director de la Asociación-Cluster del Papel y el Consejo Gestor de Ezagutza Gunea (cuadro nº 2 anexo 1).

2. Una vez aceptada la encuesta por el *cluster/red*, éstos expusieron el proyecto de evaluación a sus respectivos asociados mediante una comunicación en la que se les rogaba su colaboración. Posteriormente se fijó el calendario de entrevistas con el director gerente o cargo similar de cada una de las empresas.

3. En enero de 2005 se entrevistó personalmente a trece de las diecisiete entidades que forman Ezagutza Gunea. En febrero y marzo de 2005 se mantuvieron entrevistas personales con los directivos

principales de diez empresas de un total de los diecinueve que forman la Asociación-Cluster del Papel.

4. El equipo de la universidad analizó los resultados y se contrastaron con el director de la ACPE con el objeto de ver las diferencias de percepción de ambas partes tanto respecto de los *outputs* como de los resultados del *cluster*. Las conclusiones de la encuesta también se presentaron al Consejo Gestor de Ezagutza Gunea y los datos principales se distribuyeron a todos los agentes.

5. El equipo que dirigió la encuesta redactó el informe definitivo incluyendo todas las conclusiones alcanzadas.

Como se puede ver en el cuadro n.º 1, anexo 2, la ACPE tiene diecinueve miembros de los que diez, con actividades diferentes, participaron en nuestro proyecto. Los fabricantes de bienes de capital no estuvieron interesados en participar por lo que la contribución del *cluster* a la mejora de su competitividad (bienes de capital) no se ha podido evaluar.

En el caso de Ezagutza Gunea, fueron entrevistados trece de los diecisiete miembros: nueve de las once empresas, uno de los dos centros formativos, los dos ayuntamientos y la agencia de desarrollo local (ver el cuadro nº 1, anexo 3). Dada la reciente incorporación a la red de una de las empresas y de la asociación empresarial, se decidió de común acuerdo que no participaran en la entrevista. Su breve experiencia no les permitía contestar seriamente a determinadas preguntas. En otros dos casos, hubo problemas de agenda que impidieron contestar a la encuesta.

5. RESULTADOS PRINCIPALES DE LA EVALUACIÓN DE LA ASOCIACIÓN CLUSTER DEL PAPEL DE EUSKADI

Del examen de los datos descriptivos por la encuesta cabe destacar en primer lugar la existencia de dos grupos diferentes claramente identificados (ver el cuadro nº 3, anexo 1). El primer grupo podría considerarse el grupo activo de miembros, caracterizado por la presencia de un nivel más alto de valores de capital social: son los miembros que participan en la gestación de proyectos comunes (algunos de estos proyectos son de tipo estratégico como los de I+D e internacionalización). Además, son los miembros que perciben que la asociación-*cluster* tiene un fuerte impacto y consideran que éste tiene a su vez un efecto positivo en su competitividad. Este impacto no se aprecia en la cuenta de resultados económicos, pero sí en otros aspectos que indirectamente pueden afectarla (compartir el conocimiento y la experiencia, afrontar nuevos proyectos, cooperar en proyectos operativos y estratégicos...).

El segundo grupo lo calificamos como grupo reactivo o pasivo, y se caracteriza por un nivel inferior de valores de capital social: sus miembros no proponen proyectos, pero esperan que el gerente de la asociación u otros miembros los propongan para sumarse a ellos. Perciben que la cooperación promovida por el *cluster* tiene un impacto bajo en su competitividad.

El factor principal que está detrás de estos dos grupos es la conciencia de que la cooperación es un factor fundamental que puede contribuir a aumentar su com-

petitividad. Por ejemplo, en el grupo reactivo, hay miembros con escasas posibilidades de explotar las sinergias de la red (de su relación con el resto), mientras que otros, a pesar de sus posibilidades de desarrollar algunas sinergias, consideran que la industria del papel tiene un futuro negro y no confían en la cooperación como un medio para aumentar la competitividad.

5.1. El éxito de la política de cluster

Cada agrupación *cluster* tiene obviamente como misión la mejora de la competitividad mediante la cooperación y para ello, el director de cada *cluster* procura impulsar la cooperación entre sus agentes, y ejercer de catalizador y facilitador. Para llegar a responder a los retos planteados, se comienza por acciones básicas, como captar y difundir información estratégica para posteriormente llegar a identificar sinergias, evaluarlas y ordenarlas de manera que sirvan para crear grupos de cooperación eficientes. Se consigue así captar y difundir información estratégica y hasta pueden llegar a identificar nuevas sinergias y ampliar la red. Sin embargo, resulta muchas veces difícil llegar a crear grupos para cooperar, puesto que esto requiere un alto grado de confianza entre los socios, cuya gestación es un proceso relativamente largo y tortuoso.

El impacto que el trabajo de la asociación-*cluster* tiene en la competitividad de sus miembros es uno de los aspectos más difíciles de estimar por la gente entrevistada. Ninguna de las empresas entrevistadas tiene un indicador para medir el impacto de la asociación-*cluster* en su

competitividad, pero la mayor parte, el 80 %, contesta que los proyectos llevados a cabo han tenido algún impacto en su competitividad (cuadro n.º 2, anexo 2).

Si estudiamos el impacto de la asociación-*cluster* sobre la competitividad de sus miembros por áreas, podemos destacar un impacto nulo o bajo en las áreas de Internacionalización e Innovación y un fuerte impacto en el área Medioambiental (casi todos los miembros lo declara). El área de Gestión de Calidad presenta niveles diferentes de impacto dependiendo de la situación de cada miembro. En resumen, destacaríamos que la mayor parte de los proyectos no son estratégicos. Es por eso que cuando pedimos evaluar su impacto en la competitividad global, sólo el 10 % reconoce que es alto o muy alto y el 60 % dice que el impacto es bajo, muy bajo o nulo (cuadro n.º 3, anexo 2).

Finalmente, sobre la valoración cualitativa del impacto de asociación-*cluster*, en general, hay una valoración dicotómica dependiendo del tipo de miembro, tal como hemos presentado al principio de esta sección. En general, podemos destacar que la asociación-*cluster* facilita la cooperación entre sus miembros, genera una atmósfera de confianza y apoya el compartir conocimiento y experiencia (el 70% o más de los miembros entrevistados declara que el *cluster* ha tenido un fuerte impacto en estas cuestiones). Es por eso que en cuanto al impacto en aspectos cualitativos, podemos concluir que el resultado principal de la ACPE ha sido la generación de capital social. En el resto de los aspectos, cerca del 50 % de miembros han dado una valoración muy positiva de impacto de la asociación-*cluster*, excepto en «cambiar el modo de

ver y hacer las cosas», que claramente se asocia con la innovación de la empresa y en el de «promover una cultura compartida » (cuadro n.º 4, anexo 2).

Para concluir la mayor parte de los miembros entrevistados reconocen que el trabajo de la ACPE tiene algún tipo de impacto en sus resultados, pero bajo en su competitividad. A pesar del escaso impacto que reconocen en sus resultados, la mayoría afirma que la asociación-*cluster* ha tenido un impacto positivo en aspectos más cualitativos como son facilitar la cooperación, generar una atmósfera de confianza y compartir conocimiento y experiencias.

Al no haber un impacto apreciable de la ACPE en la competitividad de sus miembros, podemos concluir que la misión de ésta no se ha conseguido por completo. Pero visto de otra manera podríamos concluir que al tratarse de un objetivo a largo plazo, éste se ha alcanzado parcialmente puesto que hay unanimidad a la hora de reconocer que la asociación-*cluster* facilita la cooperación entre sus miembros.

5.2. Las relaciones privilegiadas generadas

La creación de relaciones entre los miembros de asociación-*cluster* es un *output* básico que contribuye de forma importante a las posibilidades de lanzar proyectos cooperativos. Es por ello que tratamos de identificar si existen relaciones privilegiadas, es decir, relaciones basadas en la confianza recíproca entre los miembros de la ACPE.

Sólo la mitad de los miembros entrevistados reconoce haber desarrollado relaciones privilegiadas con otros miembros y sólo cuatro señalaron con quienes se relacionaban. Una vez identificadas las relaciones privilegiadas, presentamos (ver cuadro n.º 5, anexo 2) los recursos principales (activos intangibles) que se comparten. El principal es la información, seguido del conocimiento y la experiencia. Así mismo es importante destacar la baja valoración dada a la generación de proyectos comunes entre las empresas, cuando se afirma, al mismo tiempo, tener una relación privilegiada. Precisamente la consecuencia obvia de mantener relaciones privilegiadas es la de embarcarse en proyectos comunes.

Los motivos para este comportamiento paradójico podríamos encontrarlos en que las relaciones privilegiadas aducidas se han originado no dentro de la asociación-*cluster* sino fuera, esto es, se basan en las relaciones personales que los ejecutivos de las diferentes empresas tenían y han seguido manteniendo durante años, lo que ha facilitado el compartir información y experiencia, pero no proyectarlo a través de la cooperación, asunto que necesita otras exigencias más allá de relaciones personales.

Concluimos que las relaciones privilegiadas de la ACPE declaradas por los miembros de *cluster* no parece haber sido un *output* destacado de la política de *cluster*. Otra conclusión derivada de la anterior es que no hay diferencias relevantes en cuanto a resultados derivados del *cluster* entre las empresas que han tenido relaciones privilegiadas y las que no las tuvieron.

5.3. Las experiencias de colaboración en proyectos estratégicos

Como puede verse en el cuadro n.º 6, anexo 2, el 60 % de los miembros entrevistados dice haber participado en no más de dos proyectos, y hay sólo cuatro miembros que contestan haber participado en tres o más proyectos.

Según los citados miembros, son las áreas de Calidad y Medioambiente de la ACPE las que concentran más proyectos y las áreas de Internacionalización e Innovación las que menos. En conclusión, los proyectos de la ACPE se concentran principalmente en áreas transversales en las que los socios tienen problemas comunes derivados de las normas ambientales que deben cumplir o de los modelos de calidad que tienen que adoptar si quieren obtener un certificado de calidad. Pero proyectos realmente estratégicos escasean: apenas si hay proyectos en áreas vitales para la empresa como son las de Mercados y la de Innovación de producto o de proceso. Una de las razones que se pueden aducir es que dadas las grandes diferencias existentes en producto, mercado y tecnología entre las empresas entrevistadas, es más difícil de compartir la información y encontrar puntos de encuentro (ver el cuadro n.º 7, anexo 2).

En cuanto a la aportación o impacto principal de los proyectos, los miembros de la ACPE afirman que casi la mitad de los proyectos genera mejoras operativas individuales. Una tercera parte reconoce mejoras operativas derivadas de la cooperación y cerca del 25% son calificados como proyectos estratégicos en cooperación (ver el cuadro n.º 8, anexo 2).

También se valora fuertemente el trabajo de la ACPE en la generación de proyectos. Como puede verse en el cuadro n.º 9, anexo 2, los miembros entrevistados afirman que el 60% de proyectos analizados surgió directamente de la estructura de la asociación-*cluster* o de una actividad organizada por ella.

Curiosamente se ha detectado cierto desconocimiento de los proyectos en los que habían participado los propios miembros. Además, con algunas excepciones, los proyectos desarrollados son principalmente operativos y no estratégicos. Sin embargo, la participación en proyectos estratégicos parece tener algún impacto en los resultados esperados de la política de *cluster*. En efecto, el análisis de datos individuales muestra que hay dos grupos de miembros. Un primer grupo, reducido pero con una participación muy activa desde el

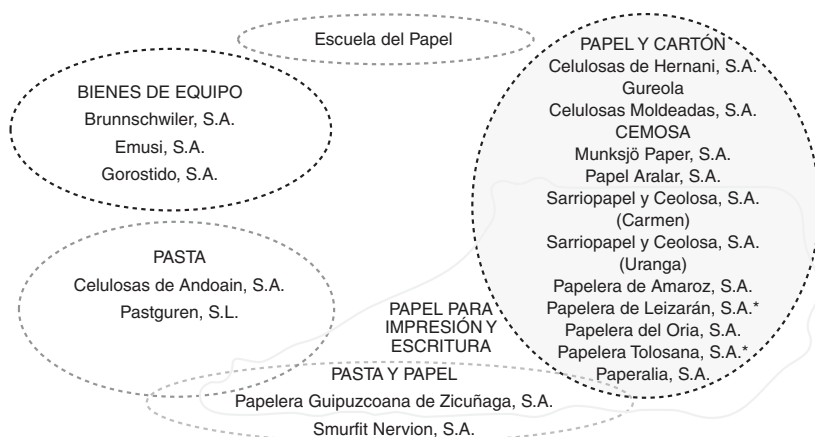
principio en proyectos estratégicos y superior a la del otro; además otorga una valoración media alta del impacto que la ACPE tiene en su competitividad. El segundo grupo es más numeroso, menos participativo y da una valoración media baja del impacto del *cluster* sobre su competitividad. En este sentido, concluimos que la participación en proyectos estratégicos promovidos por la ACPE parece tener algún impacto positivo en la competitividad de los agentes implicados y, por lo tanto, en los resultados de la política de *cluster*.

5.4. La existencia de un interés compartido entre miembros

En el gráfico n.º 5 podemos ver la distribución de miembros en la ACPE según

Gráfico n.º 5

Miembros de la Asociación Cluster del Papel de Euskadi en 2005



*Ambas empresas se han integrado en el 2005.

Fuente: Elaboración propia a partir de www.clusterpapel.com

su actividad: 2 productores de pasta para el mercado, 13 productores de papel (dos de ellos fusionados); 3 fabricantes de bienes de equipo y un centro de formación.

Al ser esta distribución a lo largo de la cadena de valor, podrían darse en teoría entre ellos intercambios del tipo vendedor-comprador. Con relación a los productos intermedios, los fabricantes de pasta no venden a los fabricantes de papel. Por tanto, no hemos podido constatar entre sus miembros la existencia de intercambios verticales (o de cadena de valor) sino sólo horizontales. Esto disminuye las sinergias potenciales, y en consecuencia las posibilidades de cooperar escasean.

Las relaciones basadas en la cadena de valor son más frecuentes entre los fabricantes de bienes de equipo y los productores de papel a los que venden sus máquinas y equipos. En este caso, las sinergias potenciales de la colaboración entre los proveedores de bienes de equipo y los productores de papel saltan a la vista, puesto que pueden definir conjuntamente la clase de maquinaria y utillaje a fabricar, y diseñarse e introducirse mejoras tecnológicas para beneficio mutuo. Sin embargo, dado que los fabricantes de bienes de equipo no participaron en el proyecto, no se ha podido contrastar este potencial impacto.

Además, no todos los productores del papel compiten entre sí, tan solo lo hace un pequeño núcleo, lo que crea dificultades a la hora de colaborar, dando lugar a situaciones en que a veces tienen que competir y, otras, que cooperar. Por lo tanto, la situación real es que los vínculos existentes son principalmente horizontales. Dada la escasez de vínculos vertica-

les, esto es, los relativos a la cadena de valor específica y potencialmente más fructíferos, podemos concluir que la ACPE tiene en realidad un importante déficit de relaciones potenciales.

Además, hemos analizado otros indicadores de la existencia de un interés común entre los asociados, como es su grado de participación y los motivos para pertenecer a la asociación-*cluster*.

El nivel de participación de los asociados

Según los resultados de las entrevistas, la implicación de los miembros de la ACPE en actividades de la asociación es media alta en el 90 % de casos (cuadro nº 10, anexo 2) y la mayoría de los que participan en estas actividades son directores de área/departamento o técnicos que representan a sus empresas en la asociación (cuadro nº 11, anexo 2). De cualquier manera, la participación en la ACPE de los directores gerentes de las empresas también es alta, ya que el 90% de los directores gerentes participa en las actividades (lo que supone el 20% de los participantes).

Los motivos para pertenecer a la asociación-*cluster*

Los motivos principales para pertenecer a la ACPE son «la gestación de proyectos conjuntos» y «el acceso a relaciones institucionales». Los motivos que reciben las valoraciones más bajas son «obtener la información privilegiada», «obtener apoyo para desarrollar los propios proyectos» y «no estar fuera» (cuadro n.º 12, anexo 2).

Es importante recalcar que siendo precisamente la misión de la ACPE aumentar

la competitividad de sus miembros por medio de la cooperación, reciba ésta una valoración medio/baja. Si relacionamos esto con la valoración alta que dan a la gestación de proyectos conjuntos, podemos concluir que, por una parte, gracias al *cluster* se han desarrollado algunos proyectos conjuntos pero, por otra, al no ser la mayoría de ellos de carácter estratégico, los asociados al *cluster* no perciben que tales proyectos en cooperación generen una mejora de sus resultados.

De la valoración dada conjuntamente al nivel de participación efectiva y a los motivos para pertenecer al *cluster*, se deduce que existe un interés común, requisito previo del *cluster*, que va reforzándose.

5.5. El nivel de valores básicos de capital social

Según nuestro modelo de análisis, el nivel de capital social logrado es una condición importante que afecta el resultado de la política de *cluster*. Para medir el nivel de capital social y el impacto de éste en el *cluster* analizaremos las dos dimensiones del capital social que consideramos fundamentales: los valores básicos que lo integran y la actitud hacia cooperación.

Los valores básicos de capital social

Los valores básicos para la cooperación están implícitos en el concepto de capital social que viene dado por aquellos rasgos de la organización social, como la interconexión, las reglas y la confianza mutua, que hace más fácil la coordinación y la cooperación, que aumenta las ventajas mutuas.

Como puede verse en el cuadro nº 13, anexo 2, los valores que más se han desarrollado han sido la apertura y la confianza en el resto de miembros y en el propio *cluster*. Se trata precisamente de los valores realmente importantes para llevar a cabo procesos de cooperación. En este punto, es digno de reseñar que las dos cuestiones vinculadas con el valor apertura, esto es creer que la asociación se enriquecerá incorporando nuevos asociados y que sus miembros son propensos a cooperar con organizaciones externas, han sido altamente valorados.

Más de la mitad de los miembros está total o bastante de acuerdo con la afirmación de que en el seno de la asociación también se han desarrollado otros valores, como compartir ideas, la eficacia de la asociación, la participación social, el compromiso y la reciprocidad entre los miembros, existiendo menos acuerdo en confiar en la asociación como un medio para aumentar la competitividad.

Actitudes hacia cooperación

Identificar las condiciones básicas que deben reunir todo proceso de cooperación es indispensable para procurar reforzar la disponibilidad de los miembros a cooperar y, en definitiva, para aumentar la cooperación. En este sentido hemos identificado algunos aspectos que pueden condicionar o limitar la participación en la asociación-*cluster* y el potencial cooperador, tales como firme creencia en la cooperación como un medio para mejorar la competitividad, el interés por colaborar con otros miembros, la disponibilidad de recursos para proyectos de cooperación ...

Como puede verse en el cuadro n.º 14, anexo 2, aunque la mayor parte de miem-

bros consideran que la colaboración mutua es un asunto muy interesante y reconocen que la dirección de la empresa apoya claramente la mejora de la cooperación y creen en ella como un medio para mejorar su competitividad, sin embargo el 90% declara que no tienen suficientes recursos para dedicar a actividades de la asociación-*cluster* y para establecer relaciones con otros miembros.

Para concluir el análisis del nivel de capital social alcanzado en la ACPE, el valor medio de los diferentes ítems incluidos en los dos aspectos analizados es 1,8 en una escala que va de 0 a 3, lo que quiere decir que los valores de capital social han sido bastante desarrollados.

Además, valores básicos de capital social como la confianza, el compromiso con otros miembros, y la apertura han recibido en general unas valoraciones individuales muy positivas. Tal y como ocurrió con «tipo de proyectos» y «participación en proyectos», hay un grupo de miembros que dan una valoración más alta que el promedio a los diferentes valores de capital social, coincidiendo con un impacto medio/alto en resultados. Esto parece confirmar que los valores de capital social condicionan los resultados obtenidos por la ACPE.

6. RESULTADOS PRINCIPALES DE LA EVALUACIÓN DE LA RED DE EZAGUTZA GUNEA

En contraste con el caso analizado de la ACPE, cuando la evaluación se realizó a primeros de 2005, Ezagutza Gunea tan sólo llevaba en funcionamiento dos años y medio. Aunque pudiera ser bastante pre-

maturo evaluar el éxito y grado de cumplimiento de su misión, dicha evaluación será útil para contrastar las percepciones y los valores existentes, lo que permitirá analizar su evolución en el futuro.

La única diferencia significativa en torno a la forma de percibir el foro por parte de los distintos tipos de agentes es su diferente visión sobre la razón que les lleva a permanecer en la red. Los ayuntamientos argumentan la necesidad de cooperar para aumentar la competitividad y las empresas dicen que la razón de su incorporación y permanencia es principalmente porque ven la posibilidad de desarrollar proyectos conjuntos (que hasta el momento son de naturaleza operativa no estratégicos).

6.1. El logro de la misión

Identificar y medir el impacto de la red Ezagutza Gunea en la competitividad de sus asociados es también una tarea difícil. Debe tenerse en cuenta que esta red trabaja sobre la gestión del conocimiento y la cualificación de las personas. Aunque desde un punto de vista académico, e incluso en el discurso político, tales elementos intangibles sean considerados críticos para la competitividad, pierden protagonismo en la actividad diaria de las empresas.

Todos los entrevistados dijeron creer en la cooperación como un modo de mejorar la competitividad en su organización (cuadro n.º 6, anexo 3) y todos también afirmaron confiar en Ezagutza Gunea como un modo de reforzar la cooperación (cuadro n.º 7, anexo 3).

A pesar de esto, cuando se pregunta directamente sobre el impacto de la red

en el desarrollo de proyectos estratégicos, el 84 % contestó que había sido nulo o muy bajo (cuadro n.º 2, anexo 3). Todas las empresas tenían esta opinión, y sólo la agencia de desarrollo y uno de los ayuntamientos contestaron que el impacto había sido alto o muy alto. De todos modos, el 85 % de los miembros dijo que la red había sido útil para hacer surgir intereses comunes y sinergias y el 77 % manifestó valorar igualmente la generación de contactos propiciados por la red.

Puede concluirse que aunque los asociados vean la red como un instrumento válido para mejorar la competitividad, este objetivo (mejorar la competitividad de los miembros a través de proyectos estratégicos) no se ha alcanzado y se mantiene como un objetivo a largo plazo. De todos modos, algunos objetivos intermedios como el surgimiento de intereses comunes y la generación de contactos se han valorado positivamente.

6.2. Las relaciones privilegiadas generadas

Se preguntó a cada miembro acerca de las relaciones con el resto de los agentes. La conclusión principal es que la mayor parte de relaciones que ya eran fuertes antes de la creación de la red lo siguen siendo hoy día. Las nuevas relaciones que se van creando en el contexto de la red son todavía muy débiles y no podrían sostener una cooperación estratégica.

Se detecta además que el Consejo Gestor de la red es el núcleo donde las nuevas relaciones generadas son más fuertes. Este consejo está constituido por 3 representantes de las 11 empresas integradas en Ezagutza Gunea, 2 represen-

tantes de los centros locales de formación, 2 representantes de los ayuntamientos y 1 representante de la agencia de desarrollo local. Se ha contrastado que la red de relaciones que estas 3 empresas construyen es más fuerte y tupida que la tejida por las otras 8 empresas restantes. Obviamente esto obedece a los contactos más fluidos surgidos de las labores de gestión de la red y son contactos que las propias empresas reconocen que no habrían podido desarrollarse de no existir la red. De todos modos tales relaciones son todavía muy preliminares para la cooperación estratégica que recordemos, una vez más, es el objetivo último de la red.

Como puede verse en el cuadro n.º 4, anexo 3, cuando se clasifican los ámbitos donde se desarrollan tales relaciones, «compartir conocimiento y experiencias» aparece en primer lugar (54 % de los encuestados lo sitúan en esta posición), mientras que los «proyectos estratégicos» quedan en último lugar (con un 92 % de los encuestados que lo sitúan en esta posición).

Finalmente, encontramos que las interrelaciones son todavía débiles y ninguno de los resultados se percibe en términos de mejora competitiva, lo que a la luz del resto de datos presentados, es coherente con el modelo propuesto.

6.3. Las experiencias de colaboración en proyectos estratégicos

Los proyectos impulsados por la red se han desarrollado en el ámbito de gestión del conocimiento (transferencia de experiencias sobre gestión de personas) y el de cualificación. Estos se desarrollaron en el contexto de tres grupos de trabajo o *gunes*, sobre los que se basa el funciona-

miento operativo. Uno de dichos *gunes* está liderado por las empresas, otro por los ayuntamientos y el tercero por los centros de formación. Cada uno de los grupos tiene objetivos específicos y se responsabiliza de definir y ejecutar proyectos orientados a la mejora de la capacitación de las personas y a la gestión del conocimiento comarcal. Para ello implica en cada fase del proyecto a aquellos otros grupos de trabajo que estime oportuno, generando interconexiones entre organizaciones comarcales en el contexto de proyectos específicos. Hay que señalar que el *gune* formado por las empresas se divide para algunos proyectos en grupos de trabajo sectoriales.

Cada uno de estos grupos hace un esfuerzo para integrar al resto de los agentes en los proyectos lanzados. Teniendo en cuenta el instrumento de valoración di-

señado y el interés en comparar los resultados obtenidos por Ezagutza Gunea y la APCE, sólo se describirá el *gune* formado por las empresas.

No hay que olvidar que la filosofía que guía a Ezagutza Gunea está basada en la idea de que el desarrollo local está fuertemente vinculado a la competitividad de las empresas y ésta a su vez a la propia capacidad de aprendizaje. Se asume, también, que el ámbito local es el idóneo para ciertos procesos de aprendizaje autoorganizado de las empresas. El grupo de trabajo de las empresas desarrolla dos clases de actividades. La primera está orientada a compartir el conocimiento y la experiencia. En este contexto, los responsables de recursos humanos de las empresas se reúnen tres veces por año para analizar temas específicos de esta área y

Gráfico n.º 6

Estructura de grupos de trabajo en Ezagutza Gunea



Fuente: Entrevistas y elaboración propia.

los directores generales o gerentes una vez al año. Es una actividad horizontal donde las 11 empresas participan sin importar el sector de procedencia.

Otra actividad fundamental es el desarrollo de un modelo de cualificación. A este fin las empresas trabajan en otros cuatro grupos pequeños dependiendo del sector específico de actividad. El punto de partida en el desarrollo del modelo fue un proyecto para identificar y definir las competencias críticas¹¹ en cada sector. Hoy día, se están desarrollando por cada uno de estos grupos, proyectos de formación-cualificación específicos para mejorar la capacitación de su respectiva mano de obra. Cuando las empresas ven que los centros educativos locales pueden contribuir a los proyectos, solicitan su colaboración.

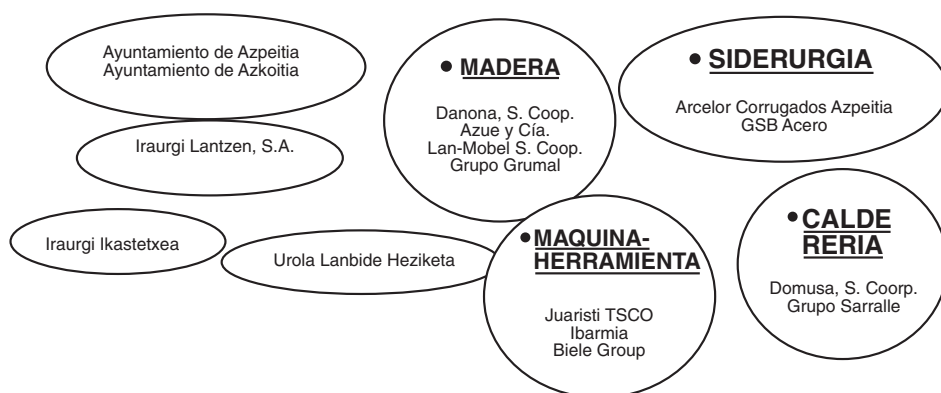
De los datos presentados en el cuadro n.º 4 (anexo 3), puede deducirse que los miembros de la red catalogan estos proyectos como operativos. Por tanto, la conclusión principal es que los proyectos estratégicos en cooperación que podrían tener una influencia mucho más directa en la competitividad, todavía no se están desarrollando.

6.4. La existencia de un interés compartido entre miembros

El modelo considera a los vínculos entre empresas elementos relevantes para el cumplimiento de la misión. Tales vínculos son más eficaces cuando son enlaces a lo largo de la cadena de valor. Es ésta la razón por la que también se analizan expresamente en Ezagutza Gunea.

Gráfico n.º 7

Miembros del Foro Ezagutza Gunea



Fuente: Entrevistas y elaboración propia.

¹¹ Se entiende por competencias críticas el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes orientadas al desempeño de una actividad.

Ezagutza Gunea es una red fundamentalmente espacial, es decir, lo que los miembros comparten es el territorio y todas sus implicaciones sociales, culturales, históricas y económicas. Esto significa que no estamos ante una red centrada en un único proceso productivo con fuertes interrelaciones en la cadena de valor. La proximidad es el principal activo de la red.

Cabe señalar que algunas de las empresas participantes compiten en los mercados. El sector en el que la necesidad de compatibilizar cooperación y competencia ha sido más clara es el de mueble de madera. Las empresas de este sector se han puesto de acuerdo en delimitar cuáles son las áreas más propensas a la colaboración y cuáles las que no. Los temas relacionados con la cualificación han sido clasificadas en el primer grupo, por lo que se ha reconocido un ámbito de actuación a Ezagutza Gunea.

Los centros de formación cumplen un papel en la cadena de valor de las empresas en cuanto a la formación inicial, pero las interrelaciones pueden ser clasificadas como débiles en cuanto a formación continua se refiere. El resto de los miembros de la red, ayuntamientos o agencia de desarrollo local, no tienen vínculos en la cadena de valor de las empresas.

Cuando los vínculos en la cadena de valor son débiles, el interés compartido es más difícil de desarrollar y los resultados en términos de mejora de competitividad más difíciles de alcanzar. Por ello, la situación descrita en este apartado puede ayudar a entender los resultados recogidos en los anteriores.

De todos modos, se está intentando la incorporación de pequeñas empresas a

Ezagutza Gunea, algunas de las cuales pueden ser empresas auxiliares de las ya incorporadas. Esto permitiría desarrollar la actividad de la red de una forma más centrada en la cadena de valor de algunas de las empresas.

El nivel de participación de los socios

En cuanto al nivel de participación en los proyectos, 10 de las 11 empresas en Ezagutza Gunea participan regularmente en las actividades orientadas a compartir conocimiento y experiencias. También fueron 10 las que participaron en la definición de competencias críticas, aunque las 11 están participando actualmente en proyectos orientados a la cualificación. El nivel de implicación de las empresas puede considerarse, por lo tanto, alto.

En relación con la organización de dicha participación, se decidió desde el principio que la gestión recaería principalmente en los responsables de recursos humanos de las empresas, los concejales para ello designados por los ayuntamientos y los directores de los centros formativos y la agencia de desarrollo. Además, siguiendo la propuesta realizada por los representantes de las empresas, se reúnen anualmente los gerentes de las empresas, los alcaldes de los dos municipios y los máximos responsables de los centros formativos. Este grupo tiene por objeto marcar las pautas de la red en los aspectos considerados como críticos. Por otra parte, en la ejecución de los proyectos participan distintos miembros de las empresas (desde personas involucradas directamente en la producción a cuadros directivos), así como profesores de los centros formativos.

Motivos para pertenecer a la red

La red lleva funcionando desde de junio de 2002, y la primera vez que se ha aplicado una evaluación sistemática de estas características ha sido en 2005. A los asociados se les preguntó tanto la razón para incorporarse al foro, como la razón para permanecer en el mismo.

«No quedarse fuera» fue la respuesta que dio el 31 % de los entrevistados al porqué entró en la red (cuadro nº 5, anexo 3). Es significativo que todos los miembros que escogieron esta opción fueran empresas, ninguno de los ayuntamientos o los centros formativos adujeron ese motivo. Esto significa que las empresas, en aquella época, no habían interiorizado las ventajas de la cooperación que ofrecía el foro. Considerando que las empresas asociadas son las mayores de la zona, probablemente había un cierto sentido de responsabilidad o la sensación de que si algo relevante ocurría en el entorno, debían participar. En el lado opuesto, otro 31 % de los encuestados (sobre todo ayuntamientos) argumentaba como razón para participar en la red que la cooperación es necesaria para aumentar la competitividad empresarial. Esta disparidad de criterios resulta paradójica, ya que las empresas no veían claramente la ventaja de la red en términos de competitividad y los ayuntamientos consideraban la red como un medio fundamental para que las empresas mejoraran su competitividad.

Es también significativo y digno de mención que en 2005, tras dos años y medio de funcionamiento juntos, tal disparidad desaparezca. Llegados a este punto, el 84 % del conjunto de miembros afirman que la gestación de pro-

yectos conjuntos es la razón de permanencia en la red. Esta respuesta ha sido la elegida por el 100 % de las empresas. Esto significa que se está desarrollando una visión común de la red, que podría ser reflejo de un interés común, aunque algunos centros formativos y ayuntamientos tengan una visión más avanzada de la naturaleza estratégica del proyecto que el resto. En cuanto a que la concepción estratégica de la red esté presente tan sólo en las respuestas del 16 % de los asociados, posiblemente responda a que hasta ahora los proyectos desarrollados han sido básicamente operativos y ésta experiencia se extrapola al futuro.

6.5. EL NIVEL DE VALORES BÁSICOS DE CAPITAL SOCIAL

También en Ezagutza Gunea se han evaluado los valores básicos de capital social y las actitudes hacia la cooperación dado que constituyen un factor fundamental que condiciona las posibilidades de lograr la misión.

Los valores básicos de capital social

Los datos más destacados relacionados con valores básicos de capital social son, por un lado, que el 100 % de los miembros consultados confían en las relaciones que propicia la red como un medio para aumentar la competitividad y, por otro, que tan sólo el 54 % se sienten próximos mentalmente (compartir valores e ideales) con el resto de los miembros (ver el cuadro nº 6, anexo 3).

Aunque si comparamos los datos relativos a estos valores en Ezagutza Gunea

con los correspondientes de la ACPE, se podría concluir que tales valores son más débiles en la red local, más del 77% de los miembros está de acuerdo o muy de acuerdo con la mayor parte de los valores presentados. Sin embargo, como ya lo hemos mencionado, aunque se hayan alcanzado resultados intermedios en términos de valores compartidos, el objetivo final o impacto positivo sobre la competitividad no se ha logrado.

Actitudes hacia la cooperación

Para cerrar este apartado, cabe señalar que entre las respuestas que permiten analizar las actitudes hacia la cooperación, hay algunas que probablemente han sido contestadas pensando más en las ventajas teóricas de la cooperación que en la verdadera situación del entrevistado. En este sentido, cuando se pregunta sobre la consideración de la cooperación como un medio para mejorar la competitividad, o si los demás miembros tienen algo interesante para ofrecer, el 100 % de las respuestas es positivo (cuadro nº 7, anexo 3). Sin embargo, cuando se pregunta sobre los recursos reales comprometidos para la cooperación, el apoyo real de la dirección a la red o el reconocimiento explícito de la labor realizada en Ezagutza Gunea, los porcentajes de respuestas positivas son inferiores. Es interesante anotar que incluso los representantes de los ayuntamientos, que manifiestan tener un fuerte apoyo por parte de la dirección, aducen falta de recursos y de un reconocimiento explícito.

7. CONCLUSIONES PRINCIPALES

En este artículo partimos del supuesto de que la misión de la política de *cluster*

(mejorar la competitividad para responder a retos estratégicos mediante la cooperación) es un objetivo a largo plazo y concluimos que aún no se ha alcanzado totalmente. Pero además de verificar el incumplimiento de la misión, podemos ofrecer otras conclusiones positivas sobre las condiciones que influyen en el logro del objetivo último. En el marco de evaluación presentado, considerábamos que una serie de factores tales como la existencia de un conjunto de valores de capital social, la existencia de un interés común, las relaciones privilegiadas entre los miembros de una asociación de *cluster*/red y las experiencias de colaboración en proyectos estratégicos eran elementos decisivos para aumentar la probabilidad de realizar la misión encomendada a la política de *cluster*.

Las dos políticas evaluadas (asociación-*cluster* y red de desarrollo local) tienen orígenes y evoluciones históricas muy diferentes y por consiguiente las diferencias se manifiestan claramente en los resultados obtenidos. A pesar de todo, se encuentran semejanzas importantes y podemos presentar en esta sección algunas conclusiones comunes.

Por una parte, se ha detectado que los valores básicos de capital social, como la confianza, el compromiso, la apertura, la reciprocidad tiene en general una valoración muy positiva para todos. Sin embargo, se descubren algunas diferencias con relación a los valores básicos de capital social: así, los miembros del Cluster del Papel muestran más identificación con estos valores básicos que los de Ezagutza Gunea. Esto podría deberse al hecho que el Cluster del Papel lleva funcionando más tiempo (fue creado en 1998) mientras que Ezagutza Gunea ini-

ció su andadura a partir de 2002, por tanto hay una diferencia entre ambos de cuatro años. Por otra parte, la percepción de apoyo de la dirección, recursos y reconocimiento es también diferente. Esto podría deberse probablemente al hecho de que fueron entrevistados, en el caso del Cluster del Papel, los directores generales, mientras que en Ezagutza Gunea se recabó la opinión de los responsables de recursos humanos.

Por otra parte, en los dos casos, a pesar de observarse un cierto interés compartido, los vínculos a lo largo de la cadena de valor son escasos (prácticamente inexistentes en Ezagutza Gunea). En efecto, los vínculos realmente existentes son principalmente horizontales, mientras que los verticales son todavía limitados. La escasez de relaciones de compra y venta entre los miembros reduce las sinergias potenciales y, en realidad, suponen una carencia muy importante de cara a las fructíferas relaciones que podrían establecerse entre ellos.

En lo que concierne a los *outputs* de estas políticas, en ambos casos, pocos de los miembros entrevistados reconocen haber desarrollado relaciones privilegiadas gracias a la asociación-*cluster*/red, y, con algunas excepciones, los proyectos conjuntos desarrollados no son, en general, estratégicos. También, en el caso de la ACPE, se constata la falta de conocimiento y concienciación que los mismos asociados tienen sobre los proyectos en los que han participado.

En cuanto a los resultados de la política desde la perspectiva empresarial, la mayor parte de los miembros de asociación-*cluster* entrevistados reconocen que el trabajo de la asociación tiene algún im-

pacto en su competitividad, aunque la mayoría afirma que este impacto ha sido muy bajo. En Ezagutza Gunea el impacto sobre la competitividad es prácticamente nulo. A pesar de este escaso impacto, casi todos los miembros afirman que la red ha tenido un impacto positivo en aspectos más cualitativos que hacen posible la cooperación, como generar una atmósfera de confianza, y estimular que se compartan el conocimiento y la experiencia.

En resumen, en cuanto a la ACPE, podemos establecer que los valores de capital social compartidos afectan tanto a los *outputs* como a los resultados de la política de *cluster*, y que los proyectos en cooperación llevados a cabo son el *output* principal que a su vez condiciona el impacto de la política de *cluster* en la competitividad de las empresas. De hecho, podemos concluir que, dadas las pocas experiencias de colaboración en proyectos estratégicos y la ausencia de vínculos verticales entre miembros del *cluster*, el resultado principal del *cluster* ha sido la generación de capital social.

En el caso Ezagutza Gunea, aunque sus miembros afirmen creer en la red como un modo de mejorar la competitividad, la actividad desarrollada hasta ahora no ha alcanzado este objetivo, recogido en la misión del foro. De todos modos se ha podido detectar un cambio positivo en la motivación para participar en la red, lo que nos hace deducir que la interconexión que la red propicia está siendo asimilada como un modo de alcanzar objetivos operativos. Considerando el poco tiempo que la red lleva funcionando, esto podría suponer una evolución positiva y un paso previo hacia la realización de proyectos comunes estratégicos. De

cualquier manera, los proyectos operativos no son suficientes para lograr la misión definida en términos de mejora de la competitividad. Algunas de las dificultades que la red podría encontrar para llevar a cabo su misión son la intangibilidad de los elementos en los que se centra el trabajo en red (la gestión del conocimiento) o la poca prioridad que conceden las empresas a elementos tales como la cualificación. Todo ello es un obstáculo directo a que se pueda ir consolidando un interés compartido que permita emprender proyectos de corte estratégico en este ámbito. Esto confirma la conclusión ya adelantada de que la misión definida es un objetivo a largo plazo.

Desde nuestro punto de vista, en los dos casos analizados la misión de la política tiene que formularse como un objetivo a largo plazo. Desde sus inicios, estas dos redes presentan carencias en cuanto a la satisfacción de las condiciones básicas de nuestro modelo que como hemos reiterado son, la existencia de un interés común y un conjunto de valores de capital social fuertemente compartidos. En resumen, la dificultad de definir un interés compartido ha propiciado que a corto y medio plazo, esta política haya producido un nivel bajo de *outputs* (relaciones privilegiadas y proyectos estratégicos en la colaboración) y, por consiguiente, escasos resultados, es decir un bajo impacto en la competitividad de los agentes implicados.

8. REFLEXIONES FINALES

Considerando en conjunto todos los factores analizados, parece darse entre ellos una relación sistémica, todos deben

evolucionar y moverse conjuntamente para lograr el objetivo global. De manera que obtener buenos resultados en uno de ellos no significa el logro del objetivo final si el resto no se desarrolla como se esperaba. Esto se verifica claramente, por ejemplo, en Ezagutza Gunea, donde a pesar de las altas cotas de valores de capital social, no se han obtenidos resultados en términos de proyectos estratégicos. Por tanto, por muy elevado que sea el nivel de los valores de capital social, no será suficiente para determinar unos buenos resultados si el resto de los elementos (visión a largo plazo, relaciones privilegiadas, proyectos estratégicos y enlaces a lo largo de la cadena de valor) están ausentes. Esto significa que los distintos elementos que componen el marco teórico propuesto (el interés compartido y el capital social como condicionantes de los resultados de política) deben ser considerados de un modo sistémico.

Otra reflexión pertinente es la necesidad de que exista un inequívoco interés compartido si se quiere tener éxito en realizar la misión. Además, para que la cooperación tenga lugar, esa misión debe ser más fácil de lograr cooperativamente que de forma individual. En este sentido, parece haber un cierto interés compartido entre los asociados que se manifiesta en el nivel de participación y en los motivos para pertenecer y permanecer en la red, pero este interés parece no alinearse con el carácter estratégico de la misión fijada para la política. Probablemente la carencia de relaciones de cadena de valor entre las empresas ha hecho más difícil identificar un interés estratégico común y en consecuencia el sentimiento de necesitar al resto de los agentes es bajo. En este sentido, la apertura del *cluster/red* a

otros agentes con el tipo de vínculos verticales de la cadena de valor podría tener efectos muy positivos.

Sin duda, el resultado más importante en estas redes ha sido la laboriosa creación de capital social entre sus miembros. Finalmente, podría hacerse una reflexión más profunda sobre los procesos de decisión en el seno de las redes, puesto que la cultura participativa, la transparencia en la toma de decisiones y la institucionalización de las buenas prácticas de gestión podrían ser una fuente generadora de capital social mucho más fuerte que los actuales proyectos operativos en colaboración.

En definitiva, dado que en ninguno de los dos casos la misión se ha logrado (aunque en la ACPE los proyectos estratégicos que se están desarrollando tengan más peso que en Ezagutza Gunea), ¿significa este fracaso parcial que la política no funciona?, ¿tiene sentido sostener

todavía los *cluster*/redes si sólo son capaces de emprender proyectos operativos?

Si la competitividad es el objetivo primordial, debería avanzarse desde el estado actual de participar en proyectos operativos hacia proyectos estratégicos. De todos modos, la fuerte creencia mostrada por los asociados en el potencial del *cluster* /red de cara a la mejora de la competitividad nos hace pensar que esta política se considera útil puesto que produce resultados intermedios en términos de capital social y proyectos operativos, que en el futuro, podrían ser el punto de apoyo de una acción estratégica. Sin duda, estos resultados intermedios son pasos ineludibles hacia la meta final pero al mismo tiempo representan un riesgo en sí mismos porque los implicados podrían darse por satisfechos con las metas intermedias y olvidar el logro del fin, los *outputs* finales o resultados. De caer en esta tentación, la misión de los *cluster* jamás se alcanzará.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÓN, C., ARANGUREN, M. J., ITURRIOZ, C., LARREA, M. & NAVARRO, I. (2004): «A Methodological Approach for Cluster Policy Evaluation: the Basque Country Case» Paper presented in 8 th EUNIP Annual International Conference, Birmingham 2004.
- ARANGUREN, M. J. & NAVARRO, I. (2003): «La política de cluster en la CAPV: una primera valoración». *Ekonomiaz* 53, 90-113.
- ARANGUREN, M. J.; LARREA, M. & NAVARRO, I. (2006): «The policy process; clusters vs spatial networks in the Basque Country» in Pitelis, C; Sudgen, R. y Wilson, J. R. (2006). *Clusters and globalisation: the development of economies*.
- BARTIK, T. (2002): *Evaluating the impacts of local economic development policies on local economic outcomes: what has been done and what is doable?* Paper presented at the Conference «Evaluating Local Economic and Employment Development» organized by OECD's Local Economic and Employment Development (LEED) Programme, Vienna (Austria).
- BECATTINI C. (1979): «Dal settore industriale al distretto. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale» *Rivista di Economia e Politica Industriale*, Anno V, nº 1.
- LARREA, M. (2003): «Clústeres y territorio: retos del desarrollo local en la Comunidad Autónoma del País Vasco». *Ekonomiaz*, nº 53.
- MARSHALL A. (1963): *Principios de economía*. Aguilar, Madrid.
- MONITOR COMPANY (1991): «La ventaja competitiva de Euskadi. Fase I: Identificación del potencial de competitividad». *Ekonomiaz*, nº 21, 156-209.
- NAVARRO (2001): *El análisis y la política de clusters*. Working document, n. 27. Instituto de análisis industrial y financiero. Madrid.
- NAVARRO (2003): «Análisis y política de clusters: teoría y realidad». *Ekonomiaz* 53, 14-49.
- PORTER, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York.
- PORTER, M. (1998): *Ser competitivos. Nuevas aportaciones y conclusiones*. 203-288. Bilbao. Ediciones Deusto.
- RAINES, P. (2002): «The Challenge of Evaluating Cluster Behaviour in Economic Development Policy», *Paper presented to the International RSA Conference: Evaluation and EU regional policy: New questions and challenges*. European Policies Research Centre. University of Strathclyde. Glasgow, United Kingdom.
- SESÉ, E. (2005) (Coord.): «Redes y desarrollo local». Garapen.
- Asociaciones Cluster en el País Vasco:
www.acede.es (electrodomésticos)
www.acicae.es (componentes de automóvil)
www.aclima.net (medio ambiente)
www.adimde.es (marítima)
www.afm.es (máquina-herramienta)
www.clusterconocimiento.com (conocimiento)
www.clustenergia.com (energía)
www.clusterpapel.com (papel)
www.eikencluster.com (audiovisual)
www.gaia.es (telecomunicaciones)
www.hegan.com (aeronáutica)
www.uniporbilbao.es (Puerto de Bilbao)

ANEXO 1

Cuadro n.º 1

**Principales características de la Asociación Cluster
del Papel de Euskadi y Ezagutza Gunea**

CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA	ASOCIACIÓN CLUSTER DEL PAPEL DE EUSKADI	EZAGUTZA GUNEA
Area geográfica	Comunidad Autónoma del País Vasco	Urola Medio (municipios de Azkoitia y Azpeitia)
Año de creación	1998	2002
Administración pública implicada	Dirección de Calidad y Gestión de la Innovación del Gobierno Vasco	Ayuntamientos de Azkoitia y Azpeitia tanto directamente como a través de su agencia de desarrollo local
Misión del <i>cluster</i> / red	Trabajar par las empresas pertenecientes al <i>cluster</i> , promoviendo y coordinando todas las acciones en cooperación necesarias para mejorar su competitividad	Mejorar la competitividad de las empresas y centros formativos locales a través de una gestión eficaz del conocimiento
Areas cubiertas	Calidad y gestión Internacionalización Medio ambiente Tecnología Formación y recursos humanos	Cualificación Gestión de recursos humanos Gestión del conocimiento
Criterio para la incorporación al <i>cluster</i> / red	Participación en la producción de papel	El territorio, entendido como un contexto social, cultural y económico
Tipo y número de agentes	Empresas: 18 Centros de formación: 1	Empresas: 11 Asociación sectorial: 1 Centros de formación: 2 Ayuntamientos: 2 Agencia de desarrollo local: 1
Órgano de decisión	Consejo Gestor (7 empresas y el técnico del Gobierno Vasco)	Consejo Gestor (3 empresas, 2 centros de formación, 2 ayuntamientos, 1 agencia de desarrollo local)
Estructura técnica de apoyo	Un gerente y una secretaria	2 técnicos
Agentes que habitualmente representan a sus instituciones en el <i>cluster</i> / red	Sobre todo directores funcionales o técnicos (la presencia de los directores generales en las reuniones de la asociación es del 20%)	Responsables de recursos humanos de las empresas, directores de los centros formativos, la agencia de desarrollo y concejales de los ayuntamientos (los gerentes de las empresas y los alcaldes se reúnen una vez al año)

Cuadro n.º 2
Elementos del cuestionario

Elementos del cuestionario	Descripción
CONDICIONES	Existencia de un interés común Vínculos en la cadena de valor: cantidad, calidad y estructura Grado de compromiso en la asociación <i>cluster</i> Razones para pertenecer a la asociación <i>cluster</i>
	Valores básicos de capital social Nivel de desarrollo de los valores básicos generado por la asociación entre los miembros de la red: valores y comportamientos aceptados (confianza, reciprocidad, aceptación de la diversidad, integración y sentido de la eficacia)
OUTPUTS	Relaciones privilegiadas ¹² Relaciones privilegiadas generadas por las actividades en red de la asociación: participantes, descripción, potencial estratégico y estructura y cualidades de las redes de relaciones obtenida
	Proyectos Los proyectos generados en la red como resultado de las actividades de la asociación o las relaciones promovidas: participantes, descripción y potencial estratégico
RESULTADOS	Cuantificación de los resultados de las relaciones, proyectos y actividades desarrollados en la asociación, en términos del impacto percibido en la competitividad de las empresas implicadas.

Cuadro n.º 3
Características del grupo de empresas proactivas y de las reactivas

Tipo de empresa	Proactivas	Reactivas
Número de empresas de este tipo	50% de las entrevistadas	50% de las entrevistadas
Valores de capital social	Presentan una valoración de bastante a mucho como media en los diferentes valores de capital social	Presentan una valoración de poco a bastante como media en los diferentes valores de capital social
Condicionantes de la cooperación	Presentan una valoración entre bastante y mucho en los condicionantes que son favorables para la cooperación	Presentan una valoración entre poco y bastante en los condicionantes que son favorables para la cooperación
Participación en la generación de proyectos	Participación activa en el origen de los proyectos	Esperan que los proyectos se propongan desde la asociación o de otros agentes
Tipo de proyectos en que participan	Más estratégicos	Más operativos
Percepción del impacto de la labor de la asociación <i>cluster</i> en la competitividad de las empresas	Valoran que el impacto ha sido entre medio y alto	Valoran que el impacto ha sido entre bajo y medio

Fuente: Elaboración propia

¹² Consideramos relaciones privilegiadas la estrecha relación entre dos organizaciones basada en la confianza mutua.

ANEXO 2

Resultados de la evaluación de la Asociación Cluster del Papel de Euskadi

Cuadro n.º 1

Socios de la Asociación Cluster de Papel de Euskadi

Empresa	Entrevistada	Sector de actividad	Número de empleados	Año entrada en la asociación cluster
BRUNNSCHWILER S.A.	No	Bienes de equipo	120	1998
CELULOSAS DE ANDOAIN S.A.	Sí	Pasta para mercado	31	1998
CELULOSAS DE HERNANI S.A. - GUREOLA	No	Productores de papel	52	2004
CELULOSAS MOLDEADAS S.A. CEMOSA	Sí	Productores papel	209	2004
EMUSI S.A.	No	Bienes de equipo	68	1998
ESCUELA DEL PAPEL	Sí	Centro de formación	18	1998
GOROSTIDI S.A.	No	Bienes de equipo	175	1998
MUNKSJÖ PAPER S.A.	Sí	Productores de papel	167	1998
PAPELERA DEL ARALAR S.A.	No	Productores de papel	142	1998
PAPELERA DE AMAROS S.A.	Sí	Productores de papel	123	1998
PAPELERA DEL LEIZARAN S.A.	No	Productores de papel	74	1998
PAPELERA DEL ORIA	Sí	Productores de papel	92	1998
PAPELERA GUIPUZCOANA DE ZICUÑAGA S.A.	No	Pasta integrada	295	1998
PAPELERA TOLOSANA S.A.	Sí	Productores de papel	58	1998
PAPERALIA S.A.	Sí	Productores de papel	149	1998
PASTGUREN S.L.	Sí	Pasta para mercado	148	1998
SARRIOPAPEL Y CELULOSA S.A. (EL CARMEN)	No	Productores de papel	55	1999
SARRIOPAPEL Y CELULOSA S.A. (URANGA)	No	Productores de papel	81	1999
SMURFIT NERVION S.A.	Sí	Pasta integrada	210	1998

Fuente: Entrevistas, www.clusterpapel.com, SABI y elaboración propia.

Cuadro n.º 2

Impacto de la asociación *cluster* en la competitividad empresarial

	Porcentaje de empresas
Los proyectos tienen algún impacto en los resultados de la empresa	80
Disponibilidad de indicadores de medición de impacto en la competitividad	0

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 3

**Impacto de la asociación *cluster* en la competitividad empresarial por áreas
(%)**

	Muy alto-alto	Medio	Bajo-Muy bajo	Ninguno
Calidad	20	40	20	20
Internacionalización	0	0	10	90
Innovación	10	10	20	60
Formación	30	20	20	30
Medio ambiente	70	10	0	20
Prevención de riesgos laborales	20	30	0	50
Nivel de competitividad global	10	30	50	10

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 4

Valoración cualitativa del impacto de la pertenencia a la asociación *cluster*
(%)

	Muy alto-alto	Medio	Bajo-Muy bajo	Ninguno
Generar una red de contactos	50	10	0	40
Aflorar intereses comunes y posibles sinergias	50	20	20	10
Compartir información	40	30	20	10
Compartir conocimiento y experiencias	70	0	20	10
Cambiar la forma de ver y hacer las cosas	10	50	20	20
Afrontar nuevos proyectos	40	10	20	30
Cooperar en proyectos operativos/tácticos	40	10	30	20
Cooperar en proyectos estratégicos	40	0	30	30
Facilitar la cooperación entre los miembros	80	0	10	10
Crear un ambiente de confianza	70	10	0	20
Generar sentido de pertenencia a un grupo	60	20	10	10
Fomentar una cultura compartida	20	40	30	10

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 5

Ámbitos de las relaciones privilegiadas
(%)

	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto
Información	60	30	0	10
Conocimiento y experiencias	30	40	20	10
Proyectos operativos/tácticos	10	10	50	30
Proyectos estratégicos	10	10	20	60

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 6
Nivel de participación en proyectos

	Número de empresas	Porcentaje de empresas
Sin proyectos	1	10
Con un proyecto	3	30
Con dos proyectos	2	20
Con tres o más proyectos	4	40
Total	10	100

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 7
Area prioritaria de los proyectos

	Número de proyectos	Porcentaje de proyectos
Gestión de calidad	7	35
Internacionalización	2	10
Innovación	2	10
Formación	1	5
Medio ambiente	6	30
Prevención de riesgos laborales	2	10
Otras áreas	0	0
Total	20	100

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 8
Aportaciones principales de los proyectos

	Número de proyectos	Porcentaje de proyectos
Mejora operativa/táctica individual	9	43
Mejora estratégica individual	1	5
Mejora operativa/táctica en cooperación	6	29
Mejora estratégica en cooperación	5	24
Total	21	100

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 9

Origen de los proyectos

	Número de proyectos	Porcentaje de proyectos
En la dirección/ estructura de la asociación <i>cluster</i>	5	26
En alguna otra institución miembro de la asociación <i>cluster</i>	1	5
En una actividad conjunta de los miembros de la asociación <i>cluster</i> (socios y estructura)	7	37
En la propia empresa	4	21
Gobierno Vasco	2	11
Total	19	100

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 10

Nivel de implicación de la empresa con la Asociación Cluster de Papel

	Número de empresas	Porcentaje de empresas
Ninguno	0	0
Muy bajo	0	0
Bajo	1	10
Medio	5	50
Alto	4	40
Muy alto	0	0
Total	10	100

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 11

Nivel de organización en que se encuentran las personas que participan en las actividades de la Asociación Cluster de Papel

	Número de personas	Porcentaje de empresas
Dirección General	10	22
Direcciones funcionales	17	38
Mandos intermedios/personal técnico	18	40
Total	45	100

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 12

Motivos para la entrada en la asociación *cluster*
(Porcentaje de empresas)

	1º y 2º motivo	3º y 4º motivo	5º y 6º motivo	Total
No quedar fuera	30	20	50	100
Obtener información privilegiada	0	30	70	100
Obtener ayudas o apoyos para desarrollo de proyecto propio	20	50	30	100
Gestación proyectos conjuntos	60	40	0	100
Conciencia necesidad de cooperación para mejorar competitividad	40	30	30	100
Acceso a relaciones institucionales	50	20	30	100

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 13

Valores básicos para la existencia de capital social
(Porcentaje de empresas)

	Totalmente o bastante de acuerdo	Totalmente o bastante en desacuerdo
Confianza en la asociación como medio para mejorar la competitividad a través de la cooperación	60	40
Confianza en los restantes miembros de la asociación <i>cluster</i>	80	20
Compromiso entre los miembros de la asociación (me siento comprometido a largo plazo con el resto de los miembros)	70	30
Existencia de reciprocidad (creo que los miembros colaboran y contribuyen a mejorar la competitividad)	70	30
Apertura (creo que la asociación <i>cluster</i> se enriquecería con la incorporación de otros miembros)	80	20
Apertura (mi empresa estaría abierta a colaborar con entidades ajenas a la asociación <i>cluster</i>)	90	10
Proximidad mental (coincido en actitudes y filosofía de empresa con el resto de miembros de la asociación <i>cluster</i>)	70	30
Eficacia de la asociación (creo que otros miembros pueden contribuir a solucionar un problema de mi empresa)	70	30
Participación social (mi empresa plantearía dicho problema para analizarlo o plantear una solución colectiva)	70	30

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 14

Condicionantes para la cooperación
(Porcentaje de empresas)

	Totalmente o bastante de acuerdo	Totalmente o bastante en desacuerdo
Creo en la cooperación como medio de mejorar el nivel de competitividad de mi organización	70	30
Tengo recursos suficientes (tiempo, personas...) para dedicar a las actividades de la asociación <i>cluster</i> y el establecimiento de relaciones con otras empresas	10	90
Creo que puedo ofrecer algo interesante a otras empresas que estén dispuestas a colaborar con la mía	80	20
Creo que otras empresas pueden ofrecerme algo interesante para que mi empresa colabore con ellas	90	10
Creo que por los miembros participantes en la asociación <i>cluster</i> , se me ofrecen posibilidades de cooperación interesantes	60	40
Existe una apuesta decidida desde la dirección para participar en actividades de la asociación <i>cluster</i> y búsqueda de oportunidades de cooperación	90	10
En mi empresa hay un reconocimiento explícito de la dedicación y actividades que desarrolla la persona o las personas que representan a la empresa en la asociación	50	50

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Anexo 3

Resultados de la evaluación de la red Ezagutza Gunea

Cuadro n.º 1

Miembros del foro Ezagutza Gunea

Empresa	Entrevistada	Sector de actividad	Número de empleados	Año entrada en la asociación cluster
EMPRESAS				
DANONA S. COOP.	Sí	Productores de mueble	300	2002
AZCUE Y CÍA	Sí	Productores de mueble	215	2003
LAN-MOBEL S. COOP.	No	Productores de mueble	150	2002
GRUPO GRUMAL	Sí	Productores de mueble	270	2003
GSB ACERO AZKOITIA	Sí	Productores de acero	500	2002
ARCELOR AZPEITIA (Hoy en día Corrugado Azpeitia Grupo Alfonso Gallardo)	Sí	Productores de acero	400	2002
JUARISTI TSCO	Sí	Bienes de equipo	80	2002
IBARMIA S.A.	Sí	Bienes de equipo	70	2002
BIELE S.A.	Sí	Bienes de equipo	120	2004
DOMUSA S. COOP.	Sí	Calderería	70	2002
SARRALLE	No	Calderería	75	2003
CENTROS FORMATIVOS				
UROLA LANBIDE HEZIKETA	Sí	Centro de formación	-	2002
COLEGIO IRAURGI	No	Centro de formación	-	2002
ASOCIACIÓN SECTORIAL				
ENBOR	No	Asoc. mueble	-	2004
AYUNTAMIENTOS Y AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL				
AYUNTAMIENTO AZPEITIA	Sí	Ayuntamiento	-	2002
AYUNTAMIENTO AZKOITIA	Sí	Ayuntamiento	-	2002
IRAURGI LANTZEN	Sí	Agencia de Desarrollo	10	2002

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 2

Valoración cualitativa del impacto de la pertenencia al foro Ezagutza Gunea
(Porcentaje de miembros)

	Muy alto	Alto	Bajo	Ninguno
Generar una red de contactos	23	54	8	15
Aflorar intereses comunes y posibles sinergias	8	80	15	0
Compartir información	15	46	31	8
Compartir conocimientos y experiencias	8	38	46	8
Cooperar en proyectos operativos / tácticos	15	46	31	8
Cooperar en proyectos estratégicos	8	8	23	61

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 3

Valoración del foro
(Porcentaje de miembros)

	Totalmente o bastante de acuerdo	Totalmente o bastante en desacuerdo	Ns/nc
Facilitar la cooperación entre los miembros	69	31	0
Crear un ambiente de confianza	69	31	0
Generar un sentido de pertenencia a un grupo	46	46	8
Fomentar una cultura compartida	62	31	8

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 4

Ámbitos de relación
(%)

	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto
Información	23	23	54	0
Conocimiento y experiencias	54	31	15	0
Proyectos operativos / tácticos	15	31	38	15
Proyectos estratégicos	8	0	0	92

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 5

Motivos para la entrada y permanencia en Ezagutza Gunea
(Porcentaje de miembros)

	Para entrar	Para seguir
No quedar fuera	31	0
Obtener información privilegiada	0	0
Obtener ayudas o apoyos para desarrollo de proyecto propio	0	0
Gestacion proyectos conjuntos	38	84
Conciencia necesidad de cooperación para mejorar competitividad	31	16
Total	100	100

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 6

Valores básicos para la existencia de capital social
(Porcentaje de miembros)

	Totalmente o bastante de acuerdo	Totalmente o bastante en desacuerdo	Ns/nc
Confianza en el foro como medio para mejorar la competitividad a través de la cooperación	100	0	0
Confianza en los restantes miembros del foro	77	23	8
Compromiso entre los miembros del foro (me siento comprometido a largo plazo con el resto de los miembros)	85	15	0
Existencia de reciprocidad (creo que los miembros colaboran y contribuyen a mejorar la competitividad)	77	15	8
Apertura (creo que el foro debería incorporar a más miembros)	62	38	0
Proximidad mental (coincido en actitudes y filosofía de empresa con el resto de miembros del foro)	54	38	8
Eficacia del foro (creo que puedo plantear en el foro temas que me interesan para desarrollarlos)	85	15	0

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 7

Aspectos que condicionan el capital social
(Porcentaje de miembros)

	Totalmente o bastante de acuerdo	Totalmente o bastante en desacuerdo	Ns/nc
Creo en la cooperación como medio de mejorar el nivel de competitividad de mi organización	100	0	0
Tengo recursos suficientes (tiempo, personas...) para dedicar a las actividades al foro Ezagutza Gunea y el establecimiento de relaciones con otras empresas	54	46	0
Creo que puedo ofrecer algo interesante a otras empresas que estén dispuestas a colaborar con la mía	100	0	0
Creo que otras empresas pueden ofrecerme algo interesante para que mi empresa colabore con ellas	100	0	0
Creo que por los miembros participantes en el foro Ezagutza Gunea, se me ofrecen posibilidades de cooperación interesantes	77	15	8
Existe una apuesta decidida desde la dirección para participar en actividades del foro Ezagutza Gunea y búsqueda de oportunidades de cooperación	62	31	8
En mi empresa hay un reconocimiento explícito de la dedicación y actividades que desarrolla la persona o las personas que representan a la empresa en el foro	62	31	8

Fuente: Entrevistas y elaboración propia

Cuadro n.º 8

Activos y beneficios aportados por el capital social

TIPO ACTIVOS O BENEFICIOS	INDIVIDUALES	COMUNITARIOS	SOCIETALES
BIENESTAR Beneficios económicos y materiales	• Acceso a información útil para encontrar o mejorar la condición laboral • Acceso a activos económicos (vivienda, equipamiento, ámbito) • Préstamos informales de dinero o sistemas informales de crédito • Acceso a iniciativas productivas colectivas (microempresas, cooperativas) • Intercambio de bienes y enseres	• Incremento del desarrollo económico-social de la comunidad consecuencia de nuevos emprendimientos colectivos • Desarrollo de proyectos comunitarios • Mayor sustentabilidad de los proyectos • La comunidad atrae más recursos económicos y materiales	• Se incrementan los intercambios y emprendimientos • Contribuye al desarrollo económico • Contribuye a la generación <i>clusters</i> productivos
INTEGRACIÓN SOCIAL Beneficios sociales y culturales	• Reconocimiento y aceptación social • Desarrollo personal • Ampliación del mundo de referencia • Conocimiento e información • Sentimientos de utilidad y valoración personal • Adquisición y realización de destrezas y aptitudes	• Se fortalece la vida social y comunitaria • Permite acceder a servicios colectivos - Contribuye a la cohesión grupal - Fortalece la identidad comunitaria	• Mejora la calidad de los vínculos sociales • Estimula la creatividad y emprendimientos sociales • Protege de riesgos de fractura social • Contribuye a instalar sentimientos de respeto y solidaridad
PODER E INFLUENCIA SOCIAL Beneficios políticos y cívicos	• Oportunidades de opinar e influir • Ejercicio del derecho a petición y reclamo • Derecho y ejercicio de voz pública • Disposición a participar en iniciativas de interés público	• Mejora la capacidad de coordinación de diferentes agentes • Mejora la capacidad de diálogo, negociación y de generar acuerdos • Mejora la interacción con el aparato público y con otros agentes • Potencia la capacidad de propuesta e intervención	• Contribuye al civismo • Inspira virtudes cívicas • Fortalece el rol de la ciudadanía activa • Contribuye a una mejor relación entre la ciudadanía y el aparato público • Fortalece la capacidad de control ciudadano de la acción del Estado • Facilita la coordinación público-privado

Fuente: Claudia Serrano (2002). En Ekonomiaz nº 59

Evaluación de un Programa de Atención Dental Público: PADI en el País Vasco

Este artículo presenta los resultados obtenidos de la implementación del Programa de Atención Dental Infantil en el País Vasco. Se estudian los efectos que ha tenido la introducción de atención dental pública gratuita para los niños sobre la probabilidad de no haber ido nunca al dentista, de haber ido en los últimos tres meses y de que la última visita al dentista fuese una revisión. Se utiliza la metodología de «dobles diferencias», en la que la evaluación en el País Vasco se compara con la evolución en el resto de España, así como triples diferencias, incluyendo al mismo tiempo un grupo de control del País Vasco. Los resultados sugieren que el programa sólo ha influido en la probabilidad de haber visitado al dentista en los últimos tres meses.

Artikulu honetan Haurren Hortzak Zaintzeko Programa Euskadin ezartzean lortutako emaitzak aurkeztuko dira. Haurren hortzen doako zaintza publikoa ezartzeak ekarri dituen ondorioak aztertu dira, hainbat aukerari dagokionez, bai dentistarenera inoiz ere joan ez bada, bai azken hiru hilabeteetan behin edo behin joan bada, eta azken bisitan azterketa bat egitera joan bada dentistarenera. «Diferentzia bikoitzen» metodologia erabili da. Horretan, Euskadin izandako aldaketak Espainiako gainontzeko lekuetan izandakoekin konparatu dira. Diferentzia hirukoitzen metodologia ere erabili da, eta aldi berean, Euskadiko kontrol-talde bat sartu da. Emaitzek aditzera ematen dutenez, programak dentistarenera azken hiru hilabeteetan behin edo behin joan izanaren aukeran soil-soilik eraginak izan ditu.

This paper presents some evidence of the effects of the implementation of the Infantile Oral Care Program in the Basque Country. I study the effect that the introduction of free public dental care for children have had on the probability of visiting a dentist, the probability of having never visited the dentist and the probability that the last visit was a check-up. I use difference-in-difference methodology, where the changes in Basque Country are compared to changes in other Spanish regions, and a difference-in-difference-in-differences, where also a control group from the Basque Country is included. The results suggest that the program have only affected the probability of visiting.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. El programa de atención dental infantil
 3. Métodos
 4. Datos y definición de variables
 5. Resultados empíricos
 6. Discusión y conclusiones
- Referencias bibliográficas
Anexo. Tablas

Palabras clave: evaluación de programas, utilización odontológica, PADI, atención dental

N.º de clasificación JEL: D12, H51, I18

1. INTRODUCCIÓN

La Ley General de Sanidad de 1986 en España definía el sistema sanitario público como un sistema universal. En el sistema español, los individuos tienen garantizado el acceso a un amplio conjunto de prestaciones, que incluye no sólo la atención primaria y especializada, sino también medicinas subsidiadas con copago cero para determinados grupos, tales como los pensionistas o los discapacitados y copago reducido en medicamentos para enfermedades crónicas, tales como el SIDA. Por otro lado, los servicios explí-

citamente excluidos por el sistema sanitario son el psicoanálisis y la hipnosis, el cambio de sexo, los tratamientos *spa*, la cirugía plástica no relacionada con problemas de salud y el cuidado dental. No obstante, en lo referente a la cobertura dental efectiva existen amplias diferencias regionales. A nivel general, la cobertura dental del Sistema Nacional de Salud español está regulada por el Real Decreto 63/1995, que recoge las siguientes prestaciones: a) información y educación en materia de higiene y salud bucodental; b) medidas preventivas y asistenciales en la población infantil (aplicación de flúor

* Agradezco a Jaume Puig, Iván Planas y Ana Tur su inestimable ayuda con las leyes relevantes y a Ángel López, Guillem López, Ernesto Villanueva, Sergi Jiménez, Jaime Pinilla, Emili Cuenca y Javier Cortés sus comentarios y su-

gerencias. Agradezco la ayuda al Ministerio de Educación a través del proyecto SEJ2005-09104-C02-02. Cualquier error u omisión que pudiera existir es responsabilidad exclusiva de su autora.

tópico, obturaciones y sellado de fisuras); c) tratamiento de procesos agudos odontológicos, incluida la exodoncia de piezas dentarias; y d) exploración preventiva de la cavidad oral en mujeres embarazadas. Por otro lado, a nivel regional todas las Comunidades Autónomas (de aquí en adelante CCAA) tienen programas dentales preventivos y ofrecen sellado de fisuras, aunque con gran variabilidad. Sin embargo, las mayores diferencias entre CCAA aparecen en la cobertura del tratamiento de caries. Esparza Díaz y Cortés Martinicorena (2001) realizan un excelente análisis de cuáles son los diferentes servicios dentales cubiertos por cada Comunidad Autónoma en el año 2001.

Encontramos diversas razones que justifican la no cobertura bucodental en el paquete de prestaciones públicas. Sintonen y Linnosmaa (2000) ofrecen una serie de argumentos que justifican que la salud bucodental difiere de la salud general y, por tanto, que la justificación estándar de la intervención en salud no aplica a la salud bucodental. Al mismo tiempo, Pinilla Domínguez (2004) utiliza el mismo conjunto de argumentos para reflexionar sobre el mercado de seguros dentales, y concluye que el cuidado bucodental no es asegurable, dado que no satisface ninguno de los principios de un riesgo asegurable: la atención bucodental es frecuente, generalmente de bajo coste e incluso puede llegar a ser deseable por motivos estéticos. Esto puede explicar la falta de un mercado real de seguros de atención bucodental, y que en la práctica las aseguradoras actúen como mecanismos de descuento.

Por otro lado, es necesario considerar los posibles efectos que este tipo de programas pueden tener sobre un acceso no

equitativo. Uno de los objetivos principales de la Ley General de Sanidad de 1986 es el deseo de eliminar las desigualdades socioeconómicas, tanto en el acceso a los servicios sanitarios, tal y como lo expresa el artículo 3, como en salud, formulado en el artículo 12. Para el caso español, existe evidencia empírica sobre la existencia de desigualdades socioeconómicas en el acceso al dentista. Petrova Stoyanova (2004) utiliza la muestra de adultos de la Encuesta Nacional de Salud de 1997 (Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997) y encuentra que existe tanto desigualdad relacionada con renta, como con en el cuidado bucodental. López Nicolás y Planas (2001) encuentran una relación positiva entre el nivel educativo, la renta y la probabilidad de visitar al dentista. Martínez et al (1999) muestran que en 1995 tan sólo un 20% de las familias declaraban haber realizado gastos en dentistas, y que un 67% de este gasto había sido realizado por el 33% de las familias con mayor renta. Finalmente, Pinilla y González (2005) estiman la equidad en la utilización de servicios dentales por niños de manera separada entre áreas que ofrecen atención dental gratuita para niños y las que no lo hacen, y encuentran que en las primeras no existe discriminación en acceso relacionada con el nivel de renta.

El objetivo de este artículo es evaluar los resultados del Programa de Atención Dental Infantil (PADI), que cubre gratuitamente el cuidado bucodental de los niños, implementado a lo largo de la década de los noventa en el País Vasco y en Navarra. A fecha de hoy, se han realizado algunas estimaciones, aunque ninguna de ellas ha considerado al mismo tiempo la mejora en salud bucodental observada

también en el conjunto del territorio español. De este modo, intentaré discernir qué parte de la mejora en salud bucodental en la población infantil del País Vasco se debe a los efectos del PADI, y qué parte se debe a las evolución observada en la población española.

El análisis aquí presentado tiene al mismo tiempo implicaciones políticas dado que encontramos, por un lado, que los profesionales se encuentran sensibilizados con la provisión pública de cuidados bucodentales, y por el otro, que algunas CCAA han empezado a implementar programas similares. En relación a lo primero, Cortés Martinicorena (2000) señala que la salud bucodental es una de las áreas principales de mejora dentro del sistema nacional de salud español, al mismo tiempo, que es la primera prestación sanitaria que los profesionales relacionados con el mundo de la salud declaran que debe incluirse en el paquete cubierto públicamente (ver López-Casasnovas y Sáez, 2004). Hasta el momento, las CCAA que han regulado la salud bucodental gratuita para sus niños son: País Vasco (Decreto 118/1990), Navarra (Decreto Foral 58/1991), Andalucía (Decreto 281/2001), Murcia (LRM 2003/18), Extremadura (Decreto 195/2004), Castilla y León (Decreto 142/2003), Aragón (LARG 2005/84), Baleares (Decreto 87/2005) y Castilla-La Mancha (Decreto 262/2004). Sin embargo, en todos los casos la implementación sigue un proceso gradual, y en 2001 únicamente se habían completado los programas decretados en el País Vasco y Navarra.

De esta forma, la variabilidad geográfica de la implementación del PADI (en 2001 había sido implementado en sólo dos CCAA) constituye un cuasi-experimento: el hecho de que un cierta población se vea o no afectada por la política depende de la

región en la que viva, así como de su edad. Las técnicas empíricas que mejor se ajustan a la estructura transversal repetida de los datos individuales disponibles es la de dobles y triples diferencias.

En la sección siguiente, describo las principales características del Programa de Atención Dental Infantil en el País Vasco. La sección 3 describe la metodología utilizada para identificar los efectos del programa y en la sección 4 discuto los datos utilizados, así como sus limitaciones. Finalmente, la sección 5 presenta los resultados empíricos y la sección 6 discute sus principales implicaciones y concluye.

2. EL PROGRAMA DE ATENCIÓN DENTAL INFANTIL

En 1986 el Gobierno Vasco llevó a cabo la Encuesta de Salud del País Vasco con el fin de detectar cuáles eran los principales problemas de salud en la población. Los problemas relacionados con la salud bucodental resultaron ser los más frecuentes, y al mismo tiempo se observaba un gradiente en renta en los mismos, al presentar los individuos de menor renta mayores problemas de estas características. Asimismo, la mayoría de los usuarios consideraba cara la provisión privada de cuidados bucodentales. Aún más, un 74% de la población vasca no había ido nunca al dentista, y el porcentaje en la población menor de 15 años era del 50%. Al mismo tiempo, un estudio epidemiológico sobre la salud bucodental infantil llevado a cabo en 1988 mostraba que el índice CAOD¹ para niños de 14

¹ Dientes cariados, obturados o ausentes.

años era 3,98 y que la mitad de los dientes con caries no habían recibido tratamiento alguno, siendo el coste económico el principal motivo declarado por los individuos para no tratar este problema (Simón Salazar, 1996).

El Programa de Atención Dental Infantil (PADI) fue sistematizado en 1990 por el Decreto 118/90, la Orden 02/05/1990 y la Orden 03/05/1990. Su finalidad es reducir tanto la frecuencia como la severidad de las caries entre los niños que viven en el País Vasco, mientras que su objetivo general es conseguir que los niños visiten al dentista al menos una vez al año para recibir tratamiento preventivo y curativo adecuado (Simón Salazar, 1996). El PADI extiende la cobertura pública a niños entre 7 y 15 años, y las prestaciones incluyen una revisión anual y el tratamiento de caries y malformaciones, y excluye el tratamiento en dientes de leche y ortodoncia. La provisión es mixta, por lo que incluye proveedores públicos y privados. Los proveedores públicos están integrados en la red de atención primaria, mientras que los privados están contratados por el Servicio Vasco de Salud/ Osakidetza por pago caputivo y, en el caso de traumatismos y malformaciones, pago por servicio (Freire, 2003; Cortés et al, 2003).

La situación inicial por un lado, y el coste y la eficacia de la política, así como la disponibilidad de recursos por el otro, forzaron a que se centrara principalmente en la intervención preventiva y que se destinara a las generaciones más jóvenes. De esta forma, el colectivo diana son niños cuya edad está comprendida entre el momento en que sale el primer molar permanente hasta la madurez post eruptiva del esmalte de los segundos molares permanentes. De esta forma, y siguiendo

este criterio, el PADI cubre a niños desde el primero de enero del año en que cumplen 7 años hasta el 31 de diciembre del año en el que cumplen 15.

En el programa se incluye un proceso de envío de cartas a los padres, en dos momentos del año con el fin de informarles de la importancia de cuidar de la salud bucodental de sus hijos. El primero se realiza a principios de año y se envía a todos los niños cubiertos por el PADI con un cupón adjunto que debe entregarse al dentista de cabecera y una carta en la que se oferta el PADI y se avisa a los padres sobre la necesidad de llevar a sus hijos al dentista al menos una vez al año. En la misma también se incluye una lista con los dentistas que participan en el programa, así como las prestaciones incluidas y excluidas por el mismo. Por otro lado, al inicio del tercer cuatrimestre se realiza el segundo envío a aquellos que no utilizaron el PADI, con el fin de recordar a los padres la importancia de llevar a sus hijos a un dentista. Esta práctica, junto con la gratuidad de la visita al dentista debería incentivar a los padres del País Vasco a llevar a sus hijos al dentista más que en el resto del territorio español. De esta forma, esperaríamos que la probabilidad de haber ido al dentista se haya incrementado en mayor medida en el País Vasco que en el resto de España para el grupo de niños cubiertos por el PADI.

Como se ha comentado previamente, el Servicio Vasco de Salud/Osakidetza contrata a los proveedores privados siguiendo una base *per cápita*, con la excepción de traumatismos y malformaciones que se pagan por servicio, y los niños con discapacidad para los que se negocia caso a caso. La evidencia empí-

rica (Schoen, 1973; Rosen et al, 1987; Holloway et al., 1990; Hassall and Holloway, 1998) concluye que el pago *per cápita* tiende a promover los tratamientos preventivos en detrimento de los agresivos, por lo que incentiva la práctica basada en la prevención, así como la responsabilidad del dentista respecto a la salud bucodental del paciente. De este modo, no se espera que el programa tan sólo incremente la probabilidad de visitar al dentista, sino que también altere los incentivos del dentista hacia el uso de prácticas más preventivas, tomando una responsabilidad mayor hacia la salud bucodental general del paciente.

Simón Salazar (1996) fue el primero en evaluar los resultados del PADI en el País Vasco, concluyendo que los objetivos del programa se habían conseguido. Freire (2003) encuentra que el porcentaje de niños libres de caries ha disminuido tanto en el País Vasco como en Navarra, al mismo tiempo que se han reducido las desigualdades en salud bucodental. Cortés et al. (2003) realizan un análisis descriptivo con datos de 1987, 1997 y 2002 y concluyen que el PADI parece haber ayudado a incrementar la salud bucodental y la utilización de los servicios odontológicos. Por otro lado, los autores son conscientes de que la misma línea de resultados se encuentran en el resto de España, y que el incremento del uso de cuidados dentales en España puede estar seguramente relacionado con el incremento de las redes privadas y con el hecho de que cada cohorte de individuos nueva presenta niveles de caries menores que las de las cohortes precedentes.

Por otra parte, existe evidencia sobre la mejora generalizada en salud bucodental, incluso en las CCAA en las que

no se ha implementado el PADI, siendo mayor ésta entre los jóvenes y los niños (Cortés Martinicorena y Llodra Calvo, 2002). Además, los autores analizan los datos de la Encuesta Nacional de Salud Dental (Llodra et al, 2002) y concluyen que los objetivos en salud bucodental infantil para el 2000 de la OMS se han conseguido en la población española. Además, Izquierdo y Pinilla (1998) encuentran que el porcentaje de individuos que no han ido nunca al dentista se redujo un 16% de 1993 a 1995 Bravo (2001, 2002) y que el porcentaje de la población que había visitado al dentista creció de un 13,6% en 1987 a un 17,2% en 1997. Finalmente, Izquierdo y Pinilla (2004) se centran en la población infantil y encuentran que en España el porcentaje de niños que han ido al dentista en los últimos 3 meses se ha incrementado de 1987 a 2001, mientras que el porcentaje de los que no han ido nunca al dentista ha disminuido, y que dichos cambios parecen superiores en el País Vasco y Navarra.

De esta forma resulta interesante analizar en qué medida la mejora en salud bucodental observada en el País Vasco y Navarra se debe al PADI, y qué parte se debe al incremento general observado en la población española.

3. MÉTODOS

3.1. Resultados de interés

La finalidad del PADI es mejorar la salud bucodental infantil, por lo tanto las variables de resultado que deberían ser analizadas son las que convencionalmente se utilizan en los estudios de salud bucodental (ver por ejemplo, Cortés Martini-

corena et al, 2003). Las variables utilizadas de más frecuentemente para evaluar la salud bucodental son el índice CAOD y el índice CAOS².

A pesar de esto, el mejor conjunto de datos de los que disponía era el de las Encuestas Nacionales de Salud de 1987 y 2001 (Centro de Investigaciones Sociológicas, 1987 y 2001), donde dicha información referente a salud bucodental no está disponible. La edición del año 2001, pese a que tampoco contiene la información referente a los índices epidemiológicos, incluye información relacionada con la salud bucodental, tal como la presencia de dientes con caries, o falta de piezas o dientes empastados en el niño. Esta información, sin embargo, sólo está disponible en la edición del 2001, lo que restringe el análisis a variables de utilización de servicios bucodentales.

Por otro lado, el uso de información referente a la utilización del dentista ofrece algunas ventajas. En primer lugar nos permite evaluar en qué medida el PADI ha contribuido a su objetivo general de que los niños acudan al menos una vez al año al dentista para recibir el cuidado preventivo y curativo apropiado. En segundo lugar, en base a los resultados del «*Health Insurance Experiment*» llevado a cabo por la Rand Corporation que mostraban que las coberturas dentales más generosas mejoraban la salud bucodental de aquellos menores de 35 años, y de manera especial la de aquellos con peor salud (Bailit et al, 1987), podemos esperar una asociación positiva entre utilización y salud bucoden-

tal. No obstante, no debe olvidarse que la relación entre visitas y salud bucodental no es una relación inequívoca a la luz de resultados como los de Wang et al (1992), que encuentran que para un 90% de los niños del Reino Unido una revisión en un período inferior a 18 meses no conlleva ganancias en salud. Finalmente, esto permitirá que analicemos si realmente el cuidado preventivo es mayor en el País Vasco que en el resto de regiones, tal y como se espera a la luz de la evidencia internacional de un sistema de pago capitativo.

En resumen, los resultados objeto de interés son si los niños han ido al dentista en los últimos tres meses, si la última visita al dentista fue una revisión y si el niño no ha ido nunca al dentista.

3.2. Evaluación de la Política. Dobles y Triples Diferencias

Diferencia-en-diferencias

La manera en que este artículo evalúa los resultados de la política en cuestión es mediante la comparación de la evolución de las variables que miden los resultados entre 1987 y 2001 en el País Vasco, con la de un grupo de CCAA consideradas de control. En el análisis excluyo Navarra del grupo de CCAA de control, dado que durante el mismo período introdujo un Programa de Atención Dental Infantil con características similares a las del programa introducido en el País Vasco. Por lo tanto, el modelo subyacente para la variable de resultado es el siguiente:

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 D_{PT} + \beta_2 D_{2001} + \beta_3 D_{PT,2001} + \gamma X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

La variable dependiente será en cada caso la variable que mida cada uno de los resultados previamente comentados,

² Igual que el índice CAOD, pero la unidad de medida es la superficie, en lugar del número de dientes. Cuando estos índices se expresan en minúsculas, se refieren a la dentición primaria.

representados por variables binarias en las que el cero representa el no en cada uno de los casos. D_{PV} es una variable ficticia que toma el valor 1 cuando el individuo vive en el País Vasco y, por lo tanto, controla por los efectos fijos regionales. D_{2001} es una variable ficticia que toma el valor 1 si el individuo fue entrevistado en el año 2001, y por tanto, controla mediante los efectos fijos de tiempo. $D_{PV,2001}$ es una interacción de estas dos últimas variables ficticias, X_{ist} son las variables explicativas relevantes y ε_{ist} es el término de error. De esta manera, y tal como se observa en la ecuación (2), el impacto estimado de la intervención es el estimador por Mínimos Cuadrados Ordinarios del parámetro b_3 , que capta el cambio en la variable de interés en el País Vasco de 1987 a 2001, comparado con el cambio en las CCAA de control entre 1987 y 2001.

$$ATT = [E(Y | PV, 2001) - E(Y | PV, 1987)] - [E(Y | Other, 2001) - E(Y | Other, 1987)] = \beta_3 \quad (2)$$

La estimación mediante doble diferencias controla por cualquier tendencia temporal que sea común al País Vasco y a las CCAA de control, así como por cualquier diferencia fija entre regiones en las variables de interés. No obstante, puede haber cambios en la composición del grupo de tratamiento en relación al grupo de control respecto a algunas características que estén correlacionadas con la utilización del dentista y que puedan implicar diferencias en la evolución de las variables de interés entre el grupo de tratamiento y el de control. De este modo, si el nivel educativo se ha incrementado en el País Vasco relativamente más que en el resto de CCAA, y los padres con mayor

nivel educativo son más proclives a llevar a sus hijos al dentista, entonces este cambio en el nivel educativo podría causar diferencias en la evolución de la utilización del dentista entre las dos regiones incluso si la reforma no se hubiera llevado a cabo. Por lo tanto, se controla esta posibilidad de manera flexible incluyendo la matriz X en la ecuación (1).

El supuesto de identificabilidad con las variables explicativas en la regresión es que, condicionando en X , no hay ninguna tendencia específica al País Vasco en salud bucodental entre 1987 y 2001 que hubiese hecho que la evolución en las variables de interés fuese diferente entre los dos grupos de regiones si la reforma no se hubiese llevado a cabo.

He estimado la ecuación (1) por Mínimos Cuadrados Ordinarios. Los errores estándares están corregidos por heteroskedasticidad y por correlación a nivel de provincia y año en el término de error. Esto corrige por la presencia de efectos aleatorios comunes en el nivel de provincia-año, e ignorar este problema con inconsistente datos agrupados llevaría a la estimación inconsistente de los errores estándares (Bertrand et al, 2004).

Diferencia-en-diferencias-en-diferencias

Dado que el País Vasco posee un acuerdo fiscal distinto al resto de los CCAA incluidas en el análisis que le garantiza más libertad en las decisiones de gasto, es posible que existan tendencias distintas en el País Vasco que afecten a la evolución entre 1987 y el año 2001, que hubiesen hecho diferir la evolución de la utilización de asistencia bucodental en los dos grupos de CCAA, incluso si la reforma no se hubiese llevado a cabo. Por

ejemplo, si las transferencias sociales son mayores en el País Vasco que en las CCAA de control, una proporción mayor de individuos con un salario bruto bajo podrían tener acceso al dentista gracias a las mayores transferencias monetarias recibidas del Sector Público. Por lo tanto, de encontrarse diferencias algunas, éstas serían el resultado conjunto del acuerdo fiscal y de la implementación del PADI.

De hecho, las transferencias sociales son superiores en el País Vasco al resto de CCAA. Castells y Cubel (2003) analizan la generosidad de los programas de rentas mínimas entre las CCAA en el año 2000 y encuentran que existe una gran diversidad entre regiones. El mayor nivel de gasto se realizó en el País Vasco (53238 millones €), Cataluña (36632 millones €) y Madrid (24912 millones €) y el menor en la Rioja (337 millones €). Aún más, también existen diferencias en el peso de las mismas sobre el conjunto del presupuesto, desde un 1,03% en el País Vasco a un 0,06% en Murcia. Y de manera adicional, en el País Vasco el porcentaje de hogares que se benefician de dichos programas es al mismo tiempo el más alto (2,64%), mientras que el menor está en Castilla-La Mancha (0,15%).

De este modo, el hecho de que encontremos los programas más generosos en el País Vasco puede afectar al supuesto de tendencia común. Esto es, si el PADI no se hubiese implementado, el incremento en la utilización del dentista podría haber sido superior en el País Vasco dado que las transferencias del gobierno del País Vasco son mayores y, por tanto, esto puede hacer que más familias puedan permitirse el acceso al dentista. Por tanto, es necesario controlar esta posibilidad.

Dado que quiero identificar el efecto del PADI de manera separada a cualquier otra política, incluyo un grupo de control dentro del País Vasco con el fin de controlar por cualquier tendencia específica del País Vasco diferente del PADI que hubiese hecho que la tendencia en las variables de interés entre CCAA hubiese diferido de no haberse llevado a cabo la reforma.

De esta manera, he decidido incluir individuos entre 19 y 25 años en el grupo de control, dado que es el grupo más joven nunca cubierto por el PADI en 2001 y por lo tanto, no se espera que haya sido afectado por éste de ninguna manera. En esto, soy consciente de los efectos cohorte que Bravo (2001) identifica, y que explican la mayor parte del incremento en la utilización del dentista. Cortés Martinicorena y Llodra Calvo (2002) también detectan un efecto cohorte, dado que el índice CAOD en adultos es superior a lo que se esperaría si se proyectase la salud oral infantil sobre la población adulta. Sin embargo, no hay motivos para suponer que dicho efecto cohorte difiera en el País Vasco del resto de España.

De este modo, el modelo estimado es el siguiente:

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 D_{PV} + \beta_2 D_{7-15} + \beta_3 D_{2001} + \beta_4 D_{PV,2001} + \beta_5 D_{7-15,2001} + \beta_6 D_{7-15,PV} + \beta_7 D_{7-15,PV,2001} + \gamma X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

donde D_{PV} y D_{2001} son efectos fijos regionales, País Vasco, y de año, 2001 igual que en la ecuación (1). D_{7-15} es una variable ficticia que toma el valor 1 cuando la edad del niño está entre 7 y 15, e identifica los efectos fijos propios de este grupo de niños. $D_{PV,2001}$ es la interacción de

D_{PV} , D_{2001} , $D_{7-15,PV}$ es la interacción de D_{7-15} y D_{PV} ; y $D_{7-15,PV,2001}$ es la interacción de las tres variables ficticias de efectos fijos, D_{PV} , D_{2001} y D_{7-15} . X_{ist} son las variables explicativas relevantes del individuo, incluidas por los mismos motivos justificados anteriormente, y ε_{ist} es el término de error.

El impacto estimado de la intervención, tal y como puede observarse en la ecuación (4), es la estimación del parámetro β_7 . Éste mide el cambio en la variable de interés en los niños entre 7 y 15 años en el País Vasco entre 1987 y 2001 relativo con el cambio observado en el grupo de 19 a 25 años en el País Vasco a lo largo del mismo período, relativo con el mismo incremento relativo en las regiones control.

$$ATT = \frac{[E(Y|7-15,PV,2001) - E(Y|7-15,PV,1987)] - [E(Y|1-6,PV,2001) - E(Y|1-6,PV,1987)] - \{[E(Y|7-15,Otras,2001) - E(Y|7-15,Otras,1987)] - [E(Y|1-6,Otras,2001) - E(Y|1-6,Otras,1987)]\}}{2} = \beta_7 \quad (4)$$

De esta forma, la restricción necesaria para la identificabilidad es ahora más débil. Con las variables explicativas en la regresión, ésta es que, condicional en X , no haya *shocks* específicos en los individuos de entre 7 y 15 años en el País Vasco, que hubiesen causado en la ausencia del PADI que el cambio relativo respecto al grupo de individuos de 19 a 25 años fuese distinto al mismo cambio relativo en las CCAA de control.

De la misma manera, estimo la ecuación (3) mediante Mínimos Cuadrados Ordinarios y ajusto los errores estándares por heteroskedasticidad y correlación a nivel de provincia año en el término de error.

4. DATOS Y DEFINICIÓN DE VARIABLES

El análisis realizado en este artículo se basa principalmente en datos transversales repetidos, formados por las Encuestas Nacionales de Salud (ENS) de 1987 y 2001 (Centro de Investigaciones Sociológicas, 1987 y 2001). Ambas son encuestas nacionales en las que se recoge información sobre la salud y las características socioeconómicas de los individuos. Las encuestas contienen muestras separadas para adultos (16 años o más) y niños. El análisis en este artículo está basado tanto en las muestras de niños como en las de adultos.

He utilizado las muestras de 1987 como el período de antes de la reforma y la de 2001 como el período de después de la reforma. La muestra de niños inicial de la ENS de 1987 incluía 10.104 individuos. De la muestra inicial, 278 observaciones fueron eliminadas dado que representaban individuos de la Región Foral de Navarra, y las similitudes entre el PADI del País Vasco y las de Navarra hacen que ésta comunidad autónoma no sea un grupo de control adecuado. Finalmente, tras eliminar aquellas observaciones que correspondían a individuos que no contestaban a alguna de las preguntas relevantes y a aquellos cuya edad era inferior a 7 años la muestra final contiene 326 observaciones para el País Vasco de niños cuya edad está entre 7 y 15 años, y 5.408 para el resto de comunidades autónomas. Por otro lado, de la muestra de adultos inicial con 29.647 individuos, se seleccionaron en primer lugar las 4.623 observaciones de individuos cuya edad estaba entre 19 y 25 años. De las mismas se eliminaron las 134 observaciones de Navarra. Finalmente,

tras eliminar aquellos individuos que no respondían a alguna de las variables relevantes, la muestra final contenía 262 observaciones para el País Vasco y 4110 para el resto de España.

Por otro lado, la muestra infantil inicial de la ENS del 2001 contenía 5.198 individuos de todas las Comunidades Autónomas. En este caso, aparte de las observaciones de Navarra, también se eliminaron las referentes a Ceuta y Melilla, dado que estas CCAA no estaban incluidas en la muestra de 1987. Una vez eliminadas las observaciones de aquellos individuos que no respondían a alguna de las preguntas relevantes o bien cuya edad era inferior a 7 años, la muestra final contiene 116 niños del País Vasco y 1.978 del resto de España. Por último, la muestra inicial de adultos contenía 21.067 observaciones, de las cuales 2.678 eran de individuos cuya edad estaba entre 19 y 25 años. Las observaciones de Navarra, Ceuta y Melilla tampoco fueron incluidas. Finalmente, tras eliminar aquellos que no respondían a alguna de las preguntas relevantes, la muestra final contiene 159 observaciones para el País Vasco y 1947 para el resto de España.

He especificado y estimado un modelo lineal de probabilidad para los tres casos: haber visitado a un dentista en los últimos 3 meses, no haber ido nunca al dentista y la que la última visita al dentista fuese una revisión. Las variables explicativas en el modelos son: a) 4 categorías del nivel educativo del cabeza de familia: educación primaria, educación secundaria, bachillerato, grado universitario (categoría omitida); b) 5 categorías referentes a la actividad del cabeza de familia: trabaja, pensionista, desempleado, hogar o estudiante (la categoría omitida es desemple-

ado o estudiante); c) tamaño del hogar; d) si tiene seguro sanitario privado; e) 15 categorías regionales dependiendo de cuál sea la comunidad autónoma de residencia, con el fin de controlar por los efectos fijos regionales al nivel de Comunidad Autónoma; f) 7 categorías referentes al tamaño del municipio con el fin de capturar algunos de los factores de oferta: de 2.001 a 10.000 habitantes; de 10.001 a 50.000 habitantes; de 50.001 a 100.000 habitantes; de 100.001 a 400.000 habitantes, de 400.001 habitantes a 1 millón de habitantes; y más de 1 millón de habitantes (categoría omitida).

Se decidió no incluir la renta como variable explicativa por varias razones. En primer lugar porque reducía de manera importante el tamaño muestral disponible y, en segundo lugar, porque estaba codificada como variable categórica. No obstante, se espera controlar por el efecto del nivel de renta a través del nivel educativo del cabeza de familia, la ocupación del cabeza de familia y el hecho de poseer seguro sanitario privado. En la especificación inicial, también se controlaba por el índice de masa corporal, hábitos alimenticios y el estado de salud autopercebido, pero dado que ninguna de estas variables resultaba ser significativa se decidió excluirlas de la especificación final.

Finalmente, con el fin de evaluar la robustez de los resultados he decidido considerar tres grupos de Comunidades Autónomas como grupos de control (Rosenbaum, 1987). En primer lugar, todas las comunidades autónomas, a excepción de Navarra, Ceuta y Melilla, forman el primer grupo de control (en lo sucesivo, cuando me refiera a todas las Comunidades Autónomas me referiré a este primer grupo). El segundo grupo de

control está compuesto por Madrid y Cataluña, dado que son las dos Comunidades Autónomas más cercanas en términos de renta per cápita. En último lugar, sólo Cataluña se considera en el grupo de control porque al igual que el País Vasco posee agua fluorada, mientras que éste no es el caso de Madrid.

5. RESULTADOS EMPÍRICOS

5.1. Efectos sobre la probabilidad de visitar al dentista

Los resultados referentes a la evaluación de los posibles efectos de la política sobre la probabilidad de haber visitado al dentista en los últimos tres meses en 1987 y 2001 se muestran en las tablas 1 a 4 en el anexo.

Podemos ver que la probabilidad de haber visitado al dentista en los últimos tres meses de 1978 a 2001 se incrementa un 30% en el País Vasco para el grupo cubierto por el PADI, mientras que dicho incremento es considerablemente menor en el resto de las comunidades autónomas (19,5% en las otras comunidades autónomas, 17,8% en Cataluña y Madrid, y 14,5% en Cataluña). De este modo, la política parece haber incrementado la probabilidad de haber visitado al dentista en los últimos tres meses entre un 10,5% y un 15,5% (cifras resultantes de comparar los incrementos en el País Vasco y en las otras regiones).

Tal y como comentábamos en la parte metodológica, es posible que los resultados previos estén capturando parte de los cambios debidos al acuerdo fiscal diferenciado del País Vasco, dado que éste garantiza una mayor libertad en las deci-

siones de gasto. Para poder controlar por dicho efecto, comparamos los niños cubiertos por el PADI no sólo con los de la misma edad residentes en otras CCAA, sino también con individuos de 19 a 25 años residentes tanto en el País Vasco como en el resto de España. De este modo, se observa que para el grupo de individuos de entre 19 y 25 años la evolución de la probabilidad de acudir al dentista en los últimos tres meses no ha seguido un comportamiento diferenciado en el País Vasco respecto de las otras CCAA.

En último lugar, y controlando por posibles cambios en la composición de variables de interés tales como la educación y de manera independiente a la metodología seleccionada (dobles diferencias o triples diferencias), se aprecia que el PADI ha contribuido a que la población cubierta por el mismo, presente una probabilidad mayor de haber visitado al dentista de al menos un 12%.

5.2. Efectos sobre la probabilidad de no haber visitado nunca al dentista

Los resultados referentes a la evaluación de los posibles efectos de la política sobre la probabilidad de no haber visitado nunca al dentista en 1987 y 2001 se muestran en las tablas 5 a 8 en el anexo.

En relación a la probabilidad de no haber ido nunca al dentista, puede apreciarse que la evolución en el País Vasco, y en especial al compararla con la del resto de CCAA, es claramente inferior a lo deseado por el PADI. En este sentido, mientras que para los niños de 7 a 15 años ésta disminuye un 26%, en el resto

de regiones ésta es superior al 30%. No obstante, no se debe concluir que el mismo ha contribuido a disminuir la misma, en contra de sus objetivos, puesto que dicha diferencia no es en ningún caso significativa.

La falta de éxito por parte del PADI en lo referente a la disminución de la probabilidad de no haber visitado al dentista puede apreciarse independientemente de que comparemos al colectivo cubierto con los niños de la misma edad de las otras regiones, o que lo hagamos a través de los individuos de 19 a 25 años e incluso si controlamos por los cambios en la composición de algunas variables que pueden influir sobre dicha probabilidad. Por lo tanto, parece ser que el PADI no ha conseguido uno de sus objetivos principales, y que la reducción observada en la probabilidad de no haber ido nunca al dentista puede explicarse principalmente por la tendencia observada en el conjunto del territorio español. Esto es, parece ser que la misma disminución se hubiese observado incluso si la reforma no se hubiese llevado a cabo.

5.3. Efectos sobre la probabilidad de que la última visita al dentista fuese una revisión

Los resultados referentes a la evaluación de los posibles efectos de la política sobre la probabilidad de que la última visita al dentista fuese una revisión en 1987 y 2001 se muestran en la tabla 9 a 12 en el anexo.

En este caso, los resultados divergen según se utilice una u otra metodología. Por un lado puede observarse que la pro-

babilidad en niños de 7 a 15 años de que la última visita fuese una revisión en el País Vasco se ha incrementado un 42,4% entre 1987 y 2001, mientras que el incremento es menor al 37% en las otras regiones, aunque tal y como sucedía en el caso de la probabilidad de no haber ido nunca al dentista esta diferencia no es en ningún caso significativa.

No obstante, al comparar los individuos de entre 19 y 25 años encontramos un sorprendente incremento en dicha probabilidad del 49,6% en los individuos residentes en el País Vasco, mientras que en el resto de CCAA éste es alrededor del 30%, siendo dicho cambio diferencial del 20% claramente significativo. El incremento en la probabilidad de que la última visita al dentista fuese una revisión en el grupo de control transforma el incremento no significativo del PADI en un efecto negativo. Esto es, en el País Vasco la probabilidad de que la última visita al dentista fuese una revisión en el grupo cubierto por el PADI no se ha incrementado en relación con la misma probabilidad en individuos de 19 a 25 años, comparado con el mismo incremento en las otras regiones.

En este caso, los resultados del análisis de regresión muestran que en el caso del grupo cubierto por el PADI existe un efecto significativo procedente del PADI de alrededor de un 13% cuando se considera el estimador de doble diferencias, mientras que el efecto es negativo, aunque no significativo en la mayoría de casos, cuando se considera el estimador de triples diferencias.

El hecho de que para este grupo de edad el incremento haya sido significativamente distinto entre el País Vasco y el

resto de comunidades implica que el supuesto de tendencia común no se satisface en este caso y, por tanto, resulta necesario considerar el estimador de triples diferencias. No obstante, en el análisis posterior no debe olvidarse que si hubiese algún *shock* específico a este último grupo de edad en el País Vasco que afectase la probabilidad de que la última visita fuese una revisión, entonces los resultados estarían sesgados.

6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Los resultados comentados en las secciones previas sugieren que el Programa de Atención Dental Infantil en el País Vasco ha influido positivamente en la probabilidad de que los niños cubiertos por el mismo hayan visitado al dentista en los últimos tres meses. Este resultado parece ir en línea con los objetivos generales del programa.

Por otro lado, la probabilidad de que la última visita al dentista fuese una revisión se ha incrementado significativamente más en el País Vasco que en el resto de España para los niños de 7 a 15 años, aunque el incremento fue relativamente superior para los individuos de 19 a 25 años. Este resultado lleva a disminuir el efecto de la política, y, por tanto, resulta difícil valorar si el interés por el cuidado preventivo se ha incrementado más en la población cubierta por el PADI que en el resto de España. Por último, la reforma no ha tenido prácticamente efecto alguno sobre la probabilidad de no haber ido nunca al dentista.

Si bien estos resultados muestran alguna conclusión positiva a favor del PADI, posiblemente ésta no sea tan satisfactoria como la que podría derivarse de las eva-

luaciones realizadas hasta el momento, esto es a todas luces insuficiente para evaluar si el programa ha conseguido alcanzar su principal meta de mejorar la salud bucodental. Para poder dar respuesta a esta pregunta, los estudios futuros deberán utilizar datos de encuestas que incluyan también información epidemiológica. Una posibilidad en esta línea sería utilizar los estudios epidemiológicos llevados a cabo tanto en el País Vasco como en Navarra.

Además, un análisis completo del programa debe incluir no sólo indicadores de salud bucodental, sino también evaluar en qué medida éste ha reducido la desigualdad de acceso, dado que una de las principales preocupaciones en el momento de diseñar e implementar este programa en el País Vasco y Navarra era que la peor salud bucodental estaba concentrada en los individuos más pobres.

Por otro lado, resulta importante evaluar si el programa ha conseguido alterar los hábitos de cuidado dental individuales. En la actualidad, encontramos un grupo de adultos jóvenes que ha estado cubierto por el programa. Si el programa pretende tener implicaciones de largo plazo, estos individuos deberán tener por un lado una mejor salud bucodental y, por otro, estar más concienciados con su salud bucodental. Estos efectos podrían analizarse a través de la información disponible en las encuestas nacionales de salud de 1993 y 2003.

Finalmente, algunos autores (Cortés et al, 2003) han reflexionado sobre el papel principal que jugó el entorno que hizo posible tanto el inicio como el éxito del PADI, tanto en el País Vasco como en Navarra. El conjunto de los mismos factores políticos, económicos y demográficos no

tiene necesariamente que estar presente en el resto de comunidades autónomas que actualmente están ofreciendo atención dental gratuita a sus niños. De este modo, resulta necesaria una primera evaluación de los primeros resultados de la implementación de los programas de Atención Bucodental Infantil en estas Comunidades.

A modo de resumen, la evidencia aquí encontrada sugiere que el PADI si

bien ha conseguido aumentar la probabilidad de que los niños acudan al dentista, de manera preocupante no ha conseguido disminuir la de no haber acudido nunca al dentista. Por otro lado, cabe remarcar el interés futuro por evaluar, considerando las tendencias observadas en las otras comunidades autónomas, en qué medida éste ha conseguido mejorar la salud bucodental de la población infantil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAILIT, H, NEWHOUSE J, BROOK R, DUAN N, GOLDBERG G, HANLEY J, KAMBERG C, SPOLSKY V BLACK A Y LOHR K (1987): *Does more generous dental insurance coverage improve dental health?*. RAND Note N-2591-HHS. The RAND Corporation. Santa Monica
- BERTRAND MARIANNE, DUFLO ESTHER Y MULLAINATHAN SENDHIL (2004): How much should we trust differences-in-differences estimates? *The Quarterly Journal of Economics* 119(1), 249-275.
- BRAVO MANUEL (2001): Age-period-cohort analysis of dentist use in Spain from 1987 to 1997. An analysis based on the Spanish National Health Interview Surveys. *European Journal of Oral Sciences* 109: 149-154.
- BRAVO MANUEL (2002): Private dental visits per dentist in Spain from 1987 to 1997. An analysis from the Spanish National Health Interview Surveys. *Community Dentistry and Oral Epidemiology* 30: 321-328.
- CASTELLS A Y CUBEL M (2003): La descentralización de las políticas de inclusión social. *Hacienda Pública Española*. Monografía 2003: 211-235.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (1987): Encuesta Nacional de Salud 1987.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (1997): Encuesta Nacional de Salud 1997.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2001): Encuesta Nacional de Salud 2001.
- CORTÉS MARTINICORENA JAVIER (2000): *Salud oral pública en España. ¿Dónde estamos?* Editorial. RCOE 5(6): 609.
- CORTÉS MARTINICORENA JAVIER Y LLODRA CALVO JUAN. (2002): Salud pública bucodental. *Informe SESPAS 2002*. Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria.
- CORTÉS MARTINICORENA JAVIER, DORIA BAJO ANGEL, RAMÓN TORRELL JOSÉ MARÍA Y CUENCA SALA, EMILI (2003): Encuesta Epidemiológica de Salud Dental de los Escolares de Navarra 2002. Fundación Miguel Servet. Pamplona.
- CORTÉS F.J, RAMÓN J.M. Y CUENCA E. (2003): Doce años de Programa de Asistencia Dental INFANTIL (PADI) EN NAVARRA (1991-2002): Utilización e indicadores de salud. *Annales Sistema Sanitario Navarra* 26(3): 373-382.
- ESPARZA DÍAZ F Y CORTÉS MARTINICORENA FJ (2001): Servicios Públicos de Salud Bucodental en España. Legislación y Cartera de Servicios en las CCAA. Córdoba: Sociedad Española de Epidemiología y Salud Pública Oral.
- FREIRE J.M. (2003): El Programa Dental de Atención Infantil (PADI) de Navarra y del Basque Country: logros y nuevas metas. *Annales Sistema Sanitario Navarra* 26(3): 423-428.
- HASSALL DC Y HOLLOWAY PJ (1998): Levels of restorative care under capitation. *British Dental Journal* 184: 348-350.
- HOLLOWAY PJ, LENNON MA, MELLOR AC, COVENTRY P Y WORHINGTON HV (1990): The Capitation Study. Does Capitation Encourage «Supervised Neglect»? *British Dental Journal* 168: 119-121.
- IZQUIERDO T Y PINILLA J (1998): Oral Care Habits of the Spanish in the Period . 2º Congreso EADPH. Septiembre 25-26, 1998. Santander.

- Resumen publicado en *Community Dental Health* 15:219.
- IZQUIERDO TERESA Y PINILLA JAIME (2004): Equidad en el acceso a servicios dentales infantiles: evidencia a partir de las Encuestas de Salud 1987-2001. XI Congreso Nacional de la Sociedad Española de Epidemiología y Salud Pública Oral. Mayo 7-8. Valencia.
- LLODRA CALVO JC, BRAVO PÉREZ M Y CORTÉS MARTINICORENA FJ (2002): Encuesta de Salud Oral en España (2000). RCOE 2002; 7 (Número especial).
- LÓPEZ-CASASNOVAS GUILLEM Y SÁEZ MARC (2004): Barómetro para el Diagnóstico y Estudio de Evolución del Sistema Sanitario Español. Mimeo (disponible en www.upf.edu/cres).
- LÓPEZ NICOLÁS ÁNGEL Y PLANAS IVAN (2001): Exploració estadística de la informació sobre patrons de consum dels serveis odontològics a l'Enquesta de Salut de Catalunya (ESCAT), la Encuesta nacional de Salud (ENS), i les Encuestas Continuas de Presupuestos Familiares (ECPF). Mimeo. Centre de Recerca en Economia i Salut. Universitat Pompeu Fabra.
- MARTÍNEZ E, SÁEZ M Y LÓPEZ GUILLEM (1999): El aseguramiento y otros gastos: financiación mediante impuestos y progresividad. Ministerio de Sanidad y Consumo.
- PETROVA STOYANOVA (2004): Equity and utilisation of primary, specialist and dental health services in Spain. PhD Dissertation. University of Barcelona.
- PINILLA DOMÍNGUEZ JAIME (2004): La economía de los servicios de atención bucodental en España. *Cuadernos Económicos de I.C.E.*, 67: 135-160.
- PINILLA JAIME Y GONZÁLEZ BEATRIZ (2005): Equity in children's utilization of dental services: effect of a children's dental care program. *Community Dental Health*, en prensa.
- ROSEN HM, SUSSMAN RA Y SUSSMAN EJ (1978): The inclusion of capitation reimbursement in solo practice. *Journal of Public Health Dentistry* 38: 184-192.
- ROSENBAUM PR (1987): The Role of a Second Control Group in an Observational Study. *Statistical Science* 2: 292-316.
- SIMÓN SALAZAR FEDERICO (1996): Evaluación de los seis primeros años de desarrollo del programa de asistencia dental infantil (PADI) de la Comunidad Autónoma del País Vasco. (1990-1995). Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Medicina.
- SINTONEN HARRI Y LINNOSMAA ISMA (2000): Economics of Dental Services, en A.J. Culyer and J.P. Newhouse eds). *Handbook of Health Economics*. Elsevier. Amsterdam. Chapter 24.
- SCHOEN MA (1973): Observation of selected dental services under two prepayment mechanisms. *American Journal of Public Health* 63:727-731.
- WANG N, MASTRANDER P, HOLST D Y DAHLE T (1992): Extending Recall Interventions, Effect on Resource Consumption and Dental Health. *Community Dentistry Oral Epidemiology* 20: 122-126.

ANEXO. CUADROS

Cuadro n.º 1

Dobles y Triples Diferencias. Probabilidad de haber visitado al dentista en los últimos tres meses. Grupo de Control: Todas las comunidades autónomas

Localidad / Año	1987	2001	Diferencia temporal por región
Niños de 7 a 15 años			
País Vasco	0,199 (0,022) [326]	0,500 (0,047) [116]	0,301 (0,052)
Otras comunidades autónomas	0,169 (0,005) [5.458]	0,364 (0,011) [1.987]	0,195 (0,012)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	0,031 (0,023)	0,136 (0,048)	
Diferencia-en-diferencias	0,105 (0,053)		
Individuos de 19 a 25 años			
País Vasco	0,176 (0,024) [262]	0,258 (0,035) [159]	0,082 (0,042)
Otras comunidades autónomas	0,155 (0,006) [4.113]	0,210 (0,009) [1.947]	0,055 (0,011)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	0,021 (0,024)	0,048 (0,036)	
Diferencia-en-diferencias	0,027 (0,043)		
Diferencia-en-diferencias-en-diferencias	0,078 (0,068)		

Nota: Las celdas contienen la probabilidad media que el niño haya visitado al dentista en los últimos tres meses para el grupo identificado. Los errores estándares están entre paréntesis; el tamaño muestral en corchetes. El estimador diferencia-en-diferencias-en-diferencias es la diferencia del estimador de diferencias-en-diferencias del panel superior menos el del panel inferior.

Cuadro n.º 2

Dobles y Triples Diferencias. Probabilidad de haber visitado al dentista en los últimos tres meses. Grupo de Control: Comunidades Autónomas de Cataluña y Madrid

Localidad / Año	1987	2001	Diferencia temporal por región
Niños de 7 a 15 años	0,199 (0,022) [326]	0,500 (0,047) [116]	0,301 (0,052)
País Vasco			
Cataluña y Madrid	0,223 (0,014) [922]	0,402 (0,025) [376]	0,178 (0,029)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	-0,024 (0,026)	0,098 (0,053)	
Diferencia-en-diferencias	0,122 (0,059)		
Individuos de 19 a 25 años			
País Vasco	0,176 (0,024) [262]	0,258 (0,035) [159]	0,082 (0,042)
Cataluña y Madrid	0,174 (0,014) [685]	0,180 (0,019) [405]	0,007 (0,024)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	0,002 (0,028)	0,078 (0,040)	
Diferencia-en-diferencias	0,076 (0,049)		
Diferencia-en-diferencias-en-diferencias	0,045 (0,077)		

Nota: Las celdas contienen la probabilidad media que el niño haya visitado al dentista en los últimos tres meses para el grupo identificado. Los errores estándares están entre paréntesis; el tamaño muestral en corchetes. El estimador diferencia-en-diferencias-en-diferencias es la diferencia del estimador de diferencias-en-diferencias del panel superior menos el del panel inferior.

Cuadro n.º 3

Dobles y Triples Diferencias. Probabilidad de haber visitado al dentista en los últimos tres meses. Grupo de Control: Comunidad Autónoma de Cataluña

Localidad / Año	1987	2001	Diferencia temporal por región
Niños de 7 a 15 años			
País Vasco	0,199 (0,022) [326]	0,500 (0,047) [116]	0,301 (0,052)
Cataluña	0,208 (0,017) [558]	0,353 (0,034) [201]	0,145 (0,038)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	-0,008 (0,028)	0,147 (0,058)	
Diferencia-en-diferencias		0,155 (0,064)	
Individuos de 19 a 25 años			
País Vasco	0,176 (0,024) [262]	0,258 (0,035) [159]	0,082 (0,042)
Cataluña	0,186 (0,019) [415]	0,171 (0,026) [205]	-0,015 (0,033)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	-0,010 (0,030)	0,087 (0,044)	
Diferencia-en-diferencias		0,097 (0,053)	
Diferencia-en-diferencias-en-diferencias		0,058 (0,083)	

Nota: Las celdas contienen la probabilidad media que el niño haya visitado al dentista en los últimos tres meses para el grupo identificado. Los errores estándares están entre paréntesis; el tamaño muestral en corchetes. El estimador diferencia-en-diferencias-en-diferencias es la diferencia del estimador de diferencias-en-diferencias del panel superior menos el del panel inferior.

Cuadro n.º 4

**Probabilidad de haber visitado al dentista en los últimos tres meses:
País Vasco vs regiones control. Análisis de Regresión**

Variables variable ficticia \ Regiones Control	Otras comunidades autónomas	Cataluña y Madrid	Cataluña
Diferencia-en-diferencias			
PADI	0,1280 (0,0422)	0,1266 (0,0502)	0,1639 (0,0468)
Año 2001	0,1568 (0,0170)	0,1780 (0,0290)	0,1393 (0,0251)
País Vasco	-0,0028 (0,0274)	0,0187 (0,0269)	0,0075 (0,0282)
Constante	0,3315 (0,0438)	0,2815 (0,0574)	0,2958 (0,0849)
Observaciones	7.878	1.740	1.201
Diferencia-en-diferencias-en-diferencias			
PADI	0,1000 (0,0475)	<i>0,0881</i> (0,0448)	<i>0,0985</i> (0,0489)
Año 2001	0,0126 (0,0164)	0,0148 (0,0146)	-0,0105 (0,0095)
País Vasco 2001	0,0152 (0,0329)	0,0266 (0,0387)	0,0483 (0,0409)
País Vasco	0,0336 (0,0167)	0,0505 (0,0205)	0,0405 (0,0277)
Niños de 7 a 15 años	0,0327 (0,0128)	0,0715 (0,0106)	0,0546 (0,0136)
Niños de 7 a 15 años en 2001	0,1519 (0,0310)	0,1593 (0,0314)	0,1532 (0,0271)
Niños de 7 a 15 años en el País Vasco	0,0145 (0,0306)	-0,0334 (0,0277)	-0,0190 (0,0269)
Constante	0,2460 (0,0295)	0,1860 (0,0318)	0,1934 (0,0460)
Observaciones	15.380	3.483	2.382

Nota: Los errores estándares están ajustados por heteroskedasticidad y por correlación en el término de error a nivel de provincia*año.
Los valores significativamente distintos de cero a $P < 0,05$ en negrita y a $P < 0,10$ en cursiva.
Errores estándares en paréntesis.

Cuadro n.º 5

Dobles y Triples Diferencias. Probabilidad de no haber ido nunca al dentista.
Grupo de Control: Todas las Comunidades Autónomas

Localidad / Año	1987	2001	Diferencia temporal por región
Niños de 7 a 15 años			
País Vasco	0,356 (0,027) [326]	0,095 (0,027) [116]	-0,261 (0,038)
Otras Comunidades Autónomas	0,463 (0,007) [5.458]	0,136 (0,008) [1.978]	-0,327 (0,010)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	-0,107 (0,027)	-0.041 (0.028)	
Diferencia-en-diferencias	0,066 (0,039)		
Individuos de 19 a 25 años			
País Vasco	0,095 (0,018) [262]	0,031 (0,014) [159]	-0,064 (0,023)
Otras Comunidades Autónomas	0,219 (0,006) [4.110]	0,076 (0,006) [1.947]	-0,143 (0,009)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	-0,124 (0,019)	-0,045 (0,015)	
Diferencia-en-diferencias	0,079 (0,024)		
Diferencia-en-diferencias-en-diferencias	-0,013 (0,046)		

Nota: Las celdas contienen la probabilidad media que el niño haya visitado al dentista en los últimos tres meses para el grupo identificado. Los errores estándares están entre paréntesis; el tamaño muestral en corchetes. El estimador diferencia-en-diferencias-en-diferencias es la diferencia del estimador de diferencias-en-diferencias del panel superior menos el del panel inferior.

Cuadro n.º 6

Dobles y Triples Diferencias. Probabilidad de no haber ido nunca al dentista.
Grupo de Control: Comunidades Autónomas de Cataluña y Madrid

Localidad / Año	1987	2001	Diferencia temporal por región
Niños de 7 a 15 años			
País Vasco	0,356 (0,027) [326]	0,095 (0,027) [116]	-0,261 (0,038)
Cataluña y Madrid	0,388 (0,016) [922]	0,074 0,014 [376]	-0,314 (0,021)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	-0,032 (0,031)	0,020 (0,030)	
Diferencia-en-diferencias	0,052 (0,043)		
Individuos de 19 a 25 años			
País Vasco	0,095 (0,018) [262]	0,031 (0,014) [159]	-0,064 (0,023)
Cataluña y Madrid	0,149 (0,014) [684]	0,047 (0,011) [405]	-0,102 (0,017)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	-0,054 (0,023)	-0,015 (0,017)	
Diferencia-en-diferencias	0,039 (0,029)		
Diferencia-en-diferencias-en-diferencias	0,013 (0,052)		

Nota: Las celdas contienen la probabilidad media que el niño haya visitado al dentista en los últimos tres meses para el grupo identificado. Los errores estándares están entre paréntesis; el tamaño muestral en corchetes. El estimador diferencia-en-diferencias-en-diferencias es la diferencia del estimador de diferencias-en-diferencias del panel superior menos el del panel inferior.

Cuadro n.º 7

Dobles y Triples Diferencias. Probabilidad de no haber ido nunca al dentista.
Grupo de Control: Comunidad Autónoma de Cataluña

Localidad / Año	1987	2001	Diferencia temporal por región
Niños de 7 a 15 años			
País Vasco	0,356 (0,027) [326]	0,095 (0,027) [116]	-0,261 (0,038)
Cataluña	0,428 (0,021) [558]	0,109 (0,022) [201]	-0,319 (0,030)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	-0,072 (0,034)	-0,015 (0,035)	
Diferencia-en-diferencias	0,057 (0,049)		
Individuos de 19 a 25 años			
País Vasco	0,095 (0,018) [262]	0,031 (0,014) [159]	-0,064 (0,023)
Cataluña	0,167 (0,018) [414]	0,059 (0,016) [205]	-0,108 (0,025)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	-0,071 (0,026)	-0,027 (0,022)	
Diferencia-en-diferencias	0,044 (0,034)		
Diferencia-en-diferencias-en-diferencias	0,013 (0,060)		

Nota: Las celdas contienen la probabilidad media que el niño haya visitado al dentista en los últimos tres meses para el grupo identificado. Los errores estándares están entre paréntesis; el tamaño muestral en corchetes. El estimador diferencia-en-diferencias-en-diferencias es la diferencia del estimador de diferencias-en-diferencias del panel superior menos el del panel inferior.

Cuadro n.º 8

**Probabilidad de no haber ido nunca al dentista. País Vasco vs.
comunidades autónomas de Control**

Variables variable ficticia \ Regiones Control	Otras Comunidades Autónomas	Cataluña y Madrid	Cataluña
Diferencia-en-diferencias			
PADI	0,0374 (0,0451)	0,0089 (0,0592)	0,0027 (0,0624)
Año 2001	-0,3124 (0,0166)	-0,3030 (0,0340)	-0,3012 (0,0331)
País Vasco	-0,0247 (0,0299)	-0,0266 (0,0435)	-0,0381 (0,0519)
Constante	0,3194 (0,0403)	0,3263 (0,0972)	0,3696 (0,0782)
Observaciones	7.878	1.740	1.201
Diferencias-en-diferencias-en-diferencias			
PADI	-0,0354 (0,0545)	-0,0193 (0,0620)	-0,0363 (0,0607)
Año 2001	-0,1159 (0,0203)	-0,1035 (0,0303)	-0,1467 (0,0193)
País Vasco 2001	<i>0,0771</i> (0,0402)	0,0550 (0,0465)	0,0521 (0,0485)
País Vasco	-0,0634 (0,0407)	<i>-0,0855</i> (0,0445)	<i>-0,0822</i> (0,0458)
Niños de 7 a 15 años	0,2261 (0,0123)	0,2193 (0,0107)	0,2192 (0,0205)
Niños de 7 a 15 años en 2001	-0,1933 (0,0279)	-0,2004 (0,0395)	0,1422 (0,0431)
Niños de 7 a 15 años en el País Vasco	0,0320 (0,0331)	0,0402 (0,0370)	0,0322 (0,0427)
Constante	0,0753 (0,0203)	0,1541 (0,0330)	0,1843 (0,0289)
Observaciones	13.580	3.483	2.382

Nota: Los errores estándares están ajustados por heteroskedasticidad y por correlación en el término de error a nivel de provincia*año.
 Los valores significativamente distintos de cero a $P < 0,05$ en negrita y a $P < 0,10$ en cursiva
 Errores estándares en paréntesis

Cuadro n.º 9

Dobles y Triples Diferencias. Probabilidad de que la última visita al dentista fuera una revisión. Grupo de Control: Todas las Comunidades Autónomas

Localidad / Año	1987	2001	Diferencia temporal por región
Niños de 7 a 15 años			
País Vasco	0,405 (0,034) [210]	0,829 (0,037) [105]	0,424 (0,050)
Otras Comunidades Autónomas	0,301 (0,008) [2.932]	0,663 (0,011) [1.709]	0,362 (0,014)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	0,104 (0,035)	0,166 (0,039)	
Diferencia-en-diferencias		0,062 (0,052)	
Individuos de 19 a 25 años			
País Vasco	0,160 (0,024) [237]	0,656 (0,038) [154]	0,496 (0,045)
Otras Comunidades Autónomas	0,118 (0,006) [3.210]	0,435 (0,012) [1.799]	0,317 (0,013)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	0,042 (0,025)	0,221 (0,040)	
Diferencia-en-diferencias		0,179 (0,047)	
Diferencia-en-diferencias-en-diferencias		-0,117 (0,070)	

Nota: Las celdas contienen la probabilidad media que el niño haya visitado al dentista en los últimos tres meses para el grupo identificado. Los errores estándares están entre paréntesis; el tamaño muestral en corchetes. El estimador diferencia-en-diferencias-en-diferencias es la diferencia del estimador de diferencias-en-diferencias del panel superior menos el del panel inferior.

Cuadro n.º 10

**Dobles y Triples Diferencias. Ver Cuadro n.º 9. Grupo de Control:
Comunidades Autónomas de Cataluña y Madrid**

Localidad / Año	1987	2001	Diferencia temporal por región
Niños de 7 a 15 años			
País Vasco	0,405 (0,034) [210]	0,829 (0,037) [105]	0,424 (0,050)
Cataluña y Madrid	0,358 (0,020) [564]	0,690 (0,025) [348]	0,331 (0,032)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	0,047 (0,040)	0,139 (0,045)	
Diferencia-en-diferencias		0,092 (0,060)	
Individuos de 19 a 25 años			
País Vasco	0,160 (0,024) [237]	0,656 (0,038) [154]	0,496 (0,045)
Cataluña y Madrid	0,173 (0,016) [583]	0,456 (0,025) [386]	0,283 (0,030)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	-0,013 (0,029)	0,200 (0,046)	
Diferencia-en-diferencias		0,213 (0,054)	
Diferencia-en-diferencias-en-diferencias		-0,121 (0,081)	

Nota: Las celdas contienen la probabilidad media que el niño haya visitado al dentista en los últimos tres meses para el grupo identificado. Los errores estándares están entre paréntesis; el tamaño muestral en corchetes. El estimador diferencia-en-diferencias-en-diferencias es la diferencia del estimador de diferencias-en-diferencias del panel superior menos el del panel inferior.

Cuadro n.º 11

**Dobles y Triples Diferencias. Ver Cuadro n.º 10. Grupo de Control:
Comunidad Autónoma de Cataluña**

Localidad / Año	1987	2001	Diferencia temporal por región
Niños de 7 a 15 años			
País Vasco	0,405 (0,034) [210]	0,829 (0,037) [105]	0,424 (0,050)
Cataluña	0,395 (0,027) [319]	0,715 (0,034) [179]	0,320 (0,044)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	0,010 (0,044)	0,113 (0,050)	
Diferencia-en-diferencias	0,103 (0,067)		
Individuos de 19 a 25 años			
País Vasco	0,160 (0,024) [237]	0,656 (0,038) [154]	0,496 (0,045)
Cataluña	0,173 (0,020) [346]	0,487 (0,036) [193]	0,314 (0,041)
Diferencia entre regiones en un momento del tiempo	-0,013 (0,031)	0,169 (0,053)	
Diferencia-en-diferencias	0,182 (0,061)		
Diferencia-en-diferencias-en-diferencias	-0,079 (0,091)		

Nota: Las celdas contienen la probabilidad media que el niño haya visitado al dentista en los últimos tres meses para el grupo identificado. Los errores estándares están entre paréntesis; el tamaño muestral en corchetes. El estimador diferencia-en-diferencias-en-diferencias es la diferencia del estimador de diferencias-en-diferencias del panel superior menos el del panel inferior.

Cuadro n.º 12

**Probabilidad de que la última visita al dentista fuese una revisión.
País Vasco frente a Comunidades Autónomas de Control**

Variables variable ficticia \ Regiones Control	Otras Comunidades Autónomas	Cataluña y Madrid	Cataluña
Diferencia-en-diferencias			
PADI	0,0648 (0,0489)	0,1474 (0,3038)	0,1346 (0,0485)
Año 2001	0,3377 (0,0154)	0,3038 (0,0268)	0,3053 (0,0485)
País Vasco	0,1239 (0,0423)	-0,0072 (0,0296)	0,0010 (0,0332)
Constante	0,4170 (0,0487)	0,4640 (0,1256)	0,6432 (0,0992)
Observaciones	4956	1227	813
Diferencia-en-diferencias-en-diferencias			
PADI	-0,1180 (0,0582)	<i>-0,1313</i> (0,0644)	-0,1019 (0,0750)
Año 2001	0,2656 (0,0187)	0,2654 (0,0386)	0,2386 (0,0196)
País Vasco 2001	0,1804 (0,0467)	0,2541 (0,0542)	0,2068 (0,0503)
País Vasco	0,0655 (0,0217)	-0,0392 (0,0260)	-0,0151 (0,0259)
Niños 7 a 15 años	0,1732 (0,0112)	0,1700 (0,0120)	0,1884 (0,0262)
Niños de 7 a 15 años en 2001	0,0857 (0,0241)	0,0542 (0,0288)	0,0936 (0,0561)
Niños de 7 a 15 años en el País Vasco	0,0670 (0,0438)	0,0722 (0,0476)	0,0547 (0,0536)
Constante	0,2087 (0,0220)	0,2026 (0,0429)	0,2936 (0,0287)
Observaciones	11161	2788	1863

Nota: Los errores estándares están ajustados por heteroskedasticidad y por correlación en el término de error a nivel de provincia*año.
Los valores significativamente distintos de cero a $P < 0,05$ en negrita y a $P < 0,10$ en cursiva.
Errores estándares en paréntesis.

Las políticas de desarrollo rural en la CAE: un balance

Desde comienzos de la década de los noventa las actuaciones públicas sobre el medio rural, además de las políticas sectoriales orientadas al estímulo de la producción y a la protección de las rentas agrarias, han ido desarrollando gradualmente políticas territoriales cuyo objetivo era promover el desarrollo de las zonas rurales. De esta manera las políticas de desarrollo rural han adquirido una importancia creciente como instrumentos de cohesión territorial, de invertir el proceso de declive social y económico que padecían las zonas rurales y aumentar así el bienestar de las zonas rurales. Más allá de las evaluaciones de los programas aplicados, el artículo desarrolla un análisis y un balance acerca de la filosofía, diseño y aplicación de los programas de desarrollo rural, así como sobre la contribución de las actuaciones realizadas en el sentido de objetivos comparados con los previstos alcanzados.

Laurogeita hamarreko hamarkadaren hasieratik, landa-inguruaren gainerako jarduera publikoek, ekoizpena areagotu eta nekazari-errentak babestearen aldeko arloko politikez gain, landa-inguruaren garapena sustatzeko helburua duten lurralde-politikak ere garatu dituzte, apurka-apurka. Horiek horrela, landa-garapenerako politikak gero eta garrantzitsuagoak dira lurralde-kohesio baliabide gisa, eta landa-inguruek ekonomi eta gizarte-mailan gainbeheran joateko prozesuari buelta eman eta landa-inguruaren ongizatea areagotzeko baliabide gisa ere bai. Orain arte aplikatu diren programen ebaluazioez haratago, landa-garapenerako programen filosofia, diseinu eta aplikazioaren azterketa eta balantzea azaltzen da artikuluan, baita egindako ekintzen ekarpenari buruzko balantzea ere, helburuak eta lorpenak erkatzeari begira.

Since the beginnings of the 90's, the public actions over the rural environment- besides the policies directed to the stimulus of the production and the protection of the agricultural incomes- have been gradually developed into policies of a territorial character whose declared objective consisted in promoting the development of the rural areas. And thus, with the awareness of the multifunctional character of the rural environment, the rural development policies have acquired an increased importance as instruments of territorial cohesion, with the objective to reverse the social and economic decline process, that the rural areas are suffering from, and thus to increase the welfare, not only the one of the rural areas, but also the one of the society as a whole. After more than a decade of the application of the rural development policies in the Autonomous Community of the Basque Country, and given the changes that are discerned as far as this matter is concerned within the E.U's framework, and further than the evaluations of the applied programmes; the article expounds an analysis and a balance about the philosophy, design and application of the rural development programmes, and also about the contribution of the realized actions in terms of the aimed objectives versus the achieved ones.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. El desarrollo rural en el marco político comunitario
 3. La política de desarrollo rural de la C.A.E.
 4. Los efectos de las políticas de desarrollo rural
 4. Consideraciones finales
- Referencias Bibliográficas

Palabras clave: desarrollo rural, política agraria, demografía, espacio rural

N.º de clasificación JEL: O13, Q18, R58, J18, J11

1. INTRODUCCIÓN

Pese a su carácter eminentemente urbano e industrial y al menguante papel de la agricultura como actividad económica, la Comunidad Autónoma de Euzkadi (CAE) presenta una realidad rural ciertamente significativa. Más del 85% de su superficie ha sido clasificada como Zona de Agricultura de Montaña y los municipios reconocidos como rurales en el Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2000-2006 representaban más del 54% de la superficie total, aunque sólo albergaban algo más del 3,5% de la población. La mayoría de las zonas rurales de la CAE ha soportado importantes carencias estructurales, derivadas en parte del deterioro del sector agrario, pero también de la ausencia de actividades económicas alternativas y

de las deficiencias en la provisión de infraestructuras y servicios básicos para la población. Serían estos los principales factores explicativos de la despoblación y el envejecimiento padecidos por estas zonas.

El relativo declive de las zonas rurales ha motivado que estos territorios hayan sido objeto de especial atención por parte de las administraciones públicas vascas, que han aplicado diferentes planes y programas de desarrollo rural. Mediante estas actuaciones trataban de responder tanto a la crisis del sector primario como a criterios de política territorial, con el objetivo de que población y actividad económica se distribuyeran equilibradamente sobre el territorio. Sin embargo, desde el ingreso en la Unión Europea (UE), el marco de actuación de estas políticas ha ve-

nido impuesto en gran medida por la normativa comunitaria, que por otra parte ha permitido la estructuración de las diferentes actuaciones alrededor de programas integrados de desarrollo rural, a los que ha dotado además de financiación adicional con cargo a los fondos comunitarios.

Este artículo hace un breve repaso de los cambios habidos en la política de desarrollo rural europea y su particular aplicación en la CAE, valorando las principales realizaciones y efectos detectados, y conformando así un balance crítico de su aplicación hasta la actualidad.

2. EL DESARROLLO RURAL EN EL MARCO POLÍTICO COMUNITARIO

Durante las últimas décadas, la intervención pública sobre el medio rural en la UE ha sufrido importantes cambios, por lo menos en lo que se refiere al marco general y a los instrumentos de intervención. Si hasta finales de los ochenta había dominado el enfoque sectorial (apoyo al sector agrario), a partir de este momento las actuaciones públicas destinadas al medio rural (políticas de desarrollo rural) empiezan a tener un carácter más territorial, si bien las políticas sectoriales de estabilización de precios y mercados todavía continuarían absorbiendo gran parte de los recursos presupuestarios. Las causas que explican ese giro gradual son diversas.

Una vez cubiertos los objetivos prioritarios iniciales establecidos por la Política Agraria Comunitaria (PAC), se adoptaron las primeras medidas orientadas a promover mejoras en la estructura productiva como medio para lograr incrementar la

productividad del sector. La política socioestructural común comenzó a aplicarse bastante tiempo después de que hubieran comenzado a funcionar las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM). La razón para comenzar a aplicar dichas políticas no era tanto un funcionamiento insatisfactorio de la producción o de las estructuras comerciales, sino la aparición de desequilibrios en algunos mercados en los que se había alcanzado pleno autoabastecimiento.

Conscientes de la situación, para finales de la década de los sesenta la Comisión promueve un Memorandum de Reforma de la Agricultura que se traducirá en lo que más tarde se denominó Plan Mansholt cuya intención original era introducir profundas reformas; sin embargo, no tuvo mucho éxito y se limitó entre otras cuestiones a esbozar algunas líneas de lo que sería la política socioestructural, impulsando diversas directivas orientadas a favorecer inversiones modernizadoras o jubilaciones para favorecer la incorporación de titulares jóvenes, así como la formación y la orientación socioeconómica.

En la década de los ochenta, la existencia bastante generalizada de excedentes condujo a la introducción gradual de limitaciones en los mecanismos de garantía y a la congelación o reducción de precios, lo cual tuvo efectos especialmente negativos en aquellas áreas más desfavorecidas donde la agricultura aún tenía un peso y protagonismo económico muy relevante. El contenido de las reformas que estaban aún en fase de discusión apuntaba ya su orientación, que podría resumirse en una rebaja cuando no en una radical reducción de los mecanismos de apoyo y protección, lo cual iba a

afectar especialmente a las zonas más desfavorecidas.

Para compensar la difícil situación en la que se iban a ver sumidas importantes áreas rurales, se adoptó un enfoque integrado con el fin de promover más eficazmente su desarrollo (*Desarrollo Rural Integrado*). Por este motivo en 1988 se acometió la reforma de los Fondos Estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-O)¹, que vieron aumentada tanto su dotación presupuestaria como sus objetivos. Sin embargo la dotación presupuestaria resultaba insuficiente para abordar con cierta eficacia las tareas encomendadas. Así, el desarrollo rural se convirtió en uno de los objetivos prioritarios de intervención de los Fondos Estructurales y dicho objetivo estuvo presente en los programas de desarrollo regional para las áreas rurales que presentaban un retraso estructural ligado a su carácter rural (Zonas Objetivo 1: regiones atrasadas; Zonas Objetivo 5b: zonas rurales deprimidas no pertenecientes a regiones del Objetivo 1). A partir de este momento los problemas de dichas áreas se tratarán de abordar con un enfoque más integrado y más en términos de desarrollo y diversificación productiva que en términos sectoriales y de reestructuración agraria.

Además, la Comisión Europea diseñó una iniciativa comunitaria específica para las zonas rurales, la Iniciativa LEADER, que con un enfoque pretendidamente innovador y de carácter ascendente (*«bottom-up»*), perseguía impulsar la participación de los agentes sociales del medio

rural en el diseño y ejecución de las actuaciones en materia de desarrollo rural.

Este marco de actuación se mantuvo durante dos periodos de programación, 1988-1993 y 1994-1999. Como señala Viladomiu (1994), se produjo un cambio muy significativo en el discurso comunitario, ya que se pretendía que el desarrollo agrario fuera sustituido por el desarrollo rural, al tiempo que se insinuaban otras posibles actividades ya existentes o a desarrollar como potenciales fuentes de rentas, bien fueran de carácter complementario, o bien incluso totalmente alternativo a las provenientes de la actividad agraria. En el documento «El futuro del mundo rural» (Comisión, 1988) quedó patente la opción, o la aceptación inevitable, por un desarrollo del mundo rural no basado necesariamente en la actividad agraria, así como en la posterior «Declaración de Cork-Un medio rural con vida» (Irlanda, 1996).

En efecto, la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural celebrada en Cork en 1996 tuvo como objetivo sentar las bases de la futura política europea de desarrollo rural. En ella se planteó la necesidad de una política integrada de desarrollo rural que reconociera el carácter multifuncional de los espacios rurales, no exclusivamente como productores de alimentos, sino también como reserva medioambiental y proveedores de bienes privados y públicos de carácter social, cultural y medioambiental. En teoría, esta nueva política integrada de desarrollo rural debería integrar tanto la política de mercados como la de desarrollo rural.

Estos cambios en las políticas de desarrollo rural comenzaron a incorporarse al acervo comunitario con la aprobación

¹ Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola- sección orientación (FEOGA-O).

en 1999 de la Agenda 2000. La nueva política regional diseñada en la Agenda 2000 redujo los objetivos a tres, con lo que el anterior Objetivo 5b pasó a formar parte de un Objetivo 2 más amplio, añadiéndose así, a regiones o zonas con problemas estructurales de índole diversa, como las regiones de industrialización tradicional, zonas en proceso de reconversión industrial u otras zonas urbanas degradadas. En la práctica, la nueva política de desarrollo rural se financiaba en su totalidad por el FEOGA en las regiones fuera del Objetivo 1. El contenido de los planes y programas de desarrollo rural quedaba delimitado por el Reglamento 1257/99.

La política de desarrollo rural adquirió así un marco normativo integrado, que le confirió un espectro de actuación más amplio, ya que además de incorporar las actuaciones correspondientes al Objetivo 5b (principalmente destinadas a mejorar la calidad de vida y la diversificación productiva de las zonas rurales), asumía la antigua política de estructuras agrarias y una serie de medidas que tras la Reforma Mac Sharry de 1992 habían conformado las denominadas *medidas de acompañamiento* (forestación de tierras agrarias, ayudas a la instalación de jóvenes agricultores, ceses anticipados o las medidas agroambientales). Tan sólo las actuaciones apoyadas por la Iniciativa LEADER se mantenían fuera del marco de programación que regulaba el Reglamento 1257/99. Pese a que su ámbito de actuación se extendió al conjunto de las zonas rurales de la UE, la dotación de fondos permaneció constante, lo que limitó los impactos futuros de sus actuaciones.

Dentro de cada Estado miembro y en función de la distribución de competen-

cias en materia agraria y de desarrollo rural, los programas han tenido alcance estatal (Francia, Dinamarca) o regional (Alemania, Bélgica), o incluso distribuciones asimétricas como en el caso español, donde han convivido programas de desarrollo rural regionales de carácter integrado (como los de País Vasco, Navarra, Aragón o Cataluña) con tres programas horizontales de ámbito estatal (modernización de las explotaciones y la industria agroalimentaria, gestión de tierras agrarias y diversificación de la economía rural), además de aquellas actuaciones de desarrollo rural que se ubicarían en los programas de desarrollo regional de las regiones del Objetivo 1 y sujetas a cofinanciación por parte del FEDER y al FSE.

El otro instrumento comunitario de apoyo al desarrollo rural, la iniciativa LEADER, tuvo su prolongación en el periodo 1994-1999 con la puesta en marcha de LEADER II, y en 2000-2006, con la aprobación de LEADER +. Esta iniciativa se ha constituido en una fuente de apoyo a proyectos de desarrollo rural innovadores, haciendo especial incidencia en su carácter participativo y en estimular la cooperación a escala comunitaria y en la creación de redes entre los agentes participantes en el desarrollo rural.

Pero ya en el propio Consejo Europeo de Berlín en el que se aprobó la Agenda 2000 se instaba a la Comisión Europea a que antes de que se produjera la primera ampliación de la Unión, se revisaran los instrumentos de la PAC y se valorara la necesidad de realizar ajustes de mayor amplitud. Este proceso de revisión intermedia estuvo condicionado por una serie de factores tanto de carácter externo como interno, que forzaron a que el cam-

bio propuesto fuera mucho más profundo que el previsto inicialmente².

Obviamente, esos factores también han influido en la orientación y el contenido de la nueva política de desarrollo rural, que viene regulada por el Reglamento (CE) nº 1698/2005. Los objetivos de la política de desarrollo rural para el periodo 2007-2013 vienen marcados por las directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (Decisión del Consejo del 20 de febrero de 2006). Según estas directrices, la política de desarrollo rural se ha de centrar en tres ámbitos fundamentales de actuación: la economía agroalimentaria, el medio ambiente y la economía y la población rural, en su sentido más amplio. Para ello, las futuras intervenciones de las políticas de desarrollo rural se estructurarán en torno a cuatro ejes:

Eje 1: Aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal.

Eje 2: Mejora del medio ambiente y del entorno rural.

Eje 3: Calidad de vida en las zonas rurales, creación de empleo y diversificación de actividades económicas.

Eje 4: Leader. Las acciones financiadas en este eje se basarán en la experiencia de anteriores ediciones de la Iniciativa Comunitaria Leader.

Sobre la base de estas directrices estratégicas deberán los Estados miembros

preparar su plan estratégico nacional, que servirá de marco de referencia para la elaboración de los programas de desarrollo rural regionales, que se presentarán para su tramitación y aprobación por parte de la Comisión. Las nuevas directrices suponen un nuevo giro en la estrategia de desarrollo rural, si bien las actuaciones y objetivos de los Ejes 3 y 4 son los mismos que conformaban las políticas de desarrollo rural de la década pasada y que ahora aparecen en el marco de un programa más amplio y en compañía de otros objetivos y medidas.

3. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL DE LA C.A.E.

Cuando se analiza la política de desarrollo rural en la CAE hay que resaltar dos hechos claves. En primer lugar, la asunción durante la década de los ochenta por parte de la recién creada Administración autónoma vasca de las competencias en materia agraria y de desarrollo rural, así como la distribución de las mismas entre las instituciones autonómicas y forales tras la aprobación de la Ley de Territorios Históricos de 1983. La concurrencia de competencias en materia de política agraria y de desarrollo rural entre ambas administraciones ha dado lugar a una densa estructura organizativa e institucional.

En segundo lugar, la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea en 1986 supuso la necesidad de adecuarse (tanto para el propio sector agrario como para las propias administraciones) a las directrices de una Política Agrícola Común, que como se sabe estaba inmersa en un proceso de profundos

² Esos factores serían: la crisis de legitimidad de la PAC; las restricciones presupuestarias y la necesidad de adecuar la PAC al proceso de ampliación de la UE; la reducción del apoyo al sector agrario y el fortalecimiento de la posición negociadora de la UE en la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

cambios. Como no podía ser de otro modo, la política agraria y de desarrollo rural de las administraciones vascas ha estado guiada por las directrices marcadas por la propia PAC.

Sin embargo, la voluntad y la capacidad para acomodar las directrices de desarrollo rural han gozado de margen suficiente para establecer las prioridades e instrumentos de las políticas de desarrollo rural en la CAE. Lógicamente, se dispone de amplia autonomía en la organización de los instrumentos de aplicación de dichas directrices, así como en los criterios de selección.

En la evolución de las políticas agrarias y de desarrollo rural en la CAE se pueden distinguir dos etapas. La primera abarcaría desde la creación de las instituciones autonómicas tras la aprobación del Estatuto de Gernika en 1981, hasta finales de esa misma década. Durante ese periodo, las actuaciones públicas en el medio rural se dirigieron mayoritariamente a la modernización del sector agropecuario, mientras de forma simultánea se ponía en marcha una incipiente política de carácter territorial. En una segunda etapa que arranca con la nueva década, las sucesivas reformas de la PAC y la política regional europea impulsan la adopción de un enfoque territorial de carácter más integral para hacer frente a los problemas del medio rural (Murua, 2000).

Al comienzo de la primera etapa, la realidad heredada del sector primario vasco era ciertamente penosa. El sector primario estaba orientado predominantemente hacia la producción ganadera (vacuno de carne y de leche) en la mitad norte y a la producción agrícola en el sur (cereal y tubérculos en Llanada, Montaña y Valles Alaveses, vid en la Rioja Alave-

sa), con una estructura fuertemente atomizada, explotaciones pequeñas, poco mecanizadas, frecuentemente dependientes para su reproducción de recursos obtenidos fuera de la propia explotación (agricultura a tiempo parcial) y limitada por grandes carencias de infraestructuras básicas (caminos, electrificación, teléfono, etc.). Además, la industria transformadora también era de dimensiones reducidas y el tejido asociativo y profesional estaba poco desarrollado.

Para hacer frente a esta situación, las principales actuaciones de las administraciones vascas durante este periodo estuvieron dirigidas a la modernización del sector, mediante la puesta en marcha de programas de apoyo a la inversión y a la renovación de las explotaciones, la construcción de infraestructuras rurales (caminos, pistas forestales, electrificación de caseríos), la realización de campañas de saneamiento de la cabaña ganadera, la aplicación de planes de mejora genética, la creación de centros de gestión técnico-económica, el fomento del asociacionismo profesional, etc.

Este incipiente proceso de renovación del agro vasco se vio además condicionado y presionado por la incorporación en 1986 a la Comunidad Económica Europea y la consiguiente adecuación a las condiciones establecidas por la PAC y un nuevo entorno mucho más competitivo. Ello conllevaba, por un lado, la imposición de limitaciones de la capacidad productiva (leche, vacas nodrizas, remolacha, cultivos herbáceos, viñedo), mientras que, por otro lado, la apertura al comercio agrario comunitario propiciaba la creciente entrada de productos competidores de las producciones locales.

Aunque los principales esfuerzos de las políticas agrarias durante este periodo estuvieron dedicados a la renovación del sector agropecuario, el Decreto 394/1985 sobre el Régimen Específico de la Agricultura de Montaña supone el primer intento de poner en marcha una política socioestructural en el territorio de la CAE, adaptando de esta manera la legislación vasca a la normativa comunitaria en esta materia (Directiva 75/268)³. En él se establecían 20 Comarcas de Agricultura de Montaña que incluían a 195 de los 228 municipios vascos. Ello suponía que el 85% de los municipios y de la superficie de la CAE era considerado como Zona de Agricultura de Montaña. La aprobación de la legislación sobre Agricultura de Montaña permitía la incorporación de criterios no exclusivamente sectoriales en las actuaciones públicas sobre el medio rural.⁴

Sin embargo, una de las principales consecuencias de la Política de Agricultu-

ra de Montaña (PAM) desarrollada a partir de 1985, más allá del monto de ayudas directas aportadas y de las dotaciones de infraestructuras, fue la creación de un tejido institucional local, mediante los Comités Comarcales de Agricultura de Montaña (CCAM) y las Asociaciones de Agricultura de Montaña (AAM). El enfoque predominantemente sectorial que se confería a las AAM obviaba la presencia de otros agentes sociales no necesaria o exclusivamente vinculados a la agricultura a la hora de diseñar o ejecutar los Programas Comarcales de Agricultura de Montaña. Esta contradicción entre los objetivos (el desarrollo rural integral) y los instrumentos (las AAM) evidenciaba que, a pesar del discurso oficial, las instituciones públicas vascas y los agentes del medio rural percibían aún la problemática del mundo rural en clave exclusivamente agraria.

En una segunda etapa, y tras los primeros años de integración en Europa, las políticas aplicadas en la CAE no permanecen ajenas a las transformaciones que están teniendo lugar en la propia PAC, de forma que la componente territorial empieza a adquirir una creciente importancia ante la manifiesta incapacidad de los instrumentos tradicionales para corregir los desequilibrios generados. La reforma de los Fondos Estructurales de 1988 creó el marco de una nueva política regional en la que el desarrollo rural no meramente sectorial pasa a ser el nuevo eje de las actuaciones públicas. Además, aunque las características propias de agricultura de zonas de montaña y desfavorecidas dificultan su capacidad para competir en mercados cada vez más globalizados, también facilitan el reconocimiento del papel multifuncional del medio rural y la

³ El Decreto 27/1988, de Ayudas a las Explotaciones Agrarias del País Vasco, adaptó la normativa vasca a la comunitaria (Reglamento 797/85), redefiniendo estas ayudas como Indemnizaciones Compensatorias de Montaña (ICM) y regulando su aplicación.

⁴ Las inversiones realizadas bajo las directrices de la Política de Agricultura de Montaña (PAM) por las Diputaciones Forales se limitaban a la creación de infraestructuras rurales (abastecimientos de agua, saneamientos, electrificación, caminos, etc.), mejoras de infraestructuras agrarias (pastizales, caminos forestales) y de apoyo a las rentas de los agricultores y ganaderos (ICM). En un informe sobre el desarrollo de la PAM durante los años 1990-1993 elaborado por la Diputación Foral de Bizkaia se observa el predominio de los proyectos de infraestructuras (53 %), con limitación de los proyectos agrarios (47 %) a actuaciones forestales (caminos, pastizales, desbroces,...), con escasísima presencia de iniciativas novedosas como pudieran ser aquellas destinadas a la elaboración, promoción y comercialización de productos agrarios, patrimonio histórico-cultural, turismo rural, etc.

actividad agraria, así como la integración de enfoques de carácter territorial en el marco de las políticas dirigidas al medio rural. Estos cambios en el contexto de la política agraria y de desarrollo rural se tradujeron en la CAE en dos Planes Estratégicos para el medio rural y en la aplicación desde 1989 de sucesivos programas operativos para zonas objetivo 5b e Iniciativas LEADER en las zonas rurales de la CAE.

3.1. Los Planes estratégicos

A primeros de la década de los noventa, los cambios habidos en la PAC (la Reforma Mac Sharry de 1992) y la necesidad de coordinar las actuaciones de las instituciones públicas vascas sobre un sector primario y un medio rural obligados a competir en condiciones cada vez más difíciles exigieron un esfuerzo de reflexión y análisis por parte de las administraciones vascas que cristalizó en el Plan Estratégico Rural Vasco (1992 -1996). El PERV no trajo consigo ningún compromiso financiero, ni unos objetivos cuantificables, limitándose a establecer ciertas prioridades dentro de un marco general de actuación para el medio rural, en el cual la competitividad del sector agroalimentario, el mantenimiento del tejido socioeconómico de las áreas rurales y la gestión adecuada del medio natural pasan a ser objetivos prioritarios⁵ de una estrategia que trata de afrontar los problemas del medio rural de una forma integral. El desarrollo agrario contemplaba igualmente el desarrollo rural.

Pese a que el sector primario y su industria transformadora mantenían en el

PERV su papel central en la nueva política rural vasca, ésta presentaba también otros dos ejes de actuación. El primero de ellos, el desarrollo rural en sentido estricto orientado a promover la regeneración del tejido socioeconómico de muchas zonas rurales, deteriorado por la progresiva desagrarización sufrida en las últimas décadas, así como a frenar el éxodo de población al medio urbano buscando oportunidades y calidad de vida que el medio rural no les ofrecía.

El siguiente eje prioritario de actuación era la conservación del medio natural, cuya preservación no sólo respondía a una demanda social creciente de mantenimiento de la riqueza ambiental y paisajística, sino que se contemplaba como un elemento fundamental para una estrategia de desarrollo sostenible, donde las actividades vinculadas al turismo y al ocio (respetuosas con el entorno, obviamente) surgidas en torno a estos espacios serían vectores importantes del desarrollo.

Los instrumentos sobre los cuales se articulaba este eje eran la creación de una red de Parques Naturales y otros espacios protegidos y la aprobación de un Plan Forestal a largo plazo (1994-2020), que hiciera de este importante subsector (que representa alrededor del 15% de la Producción Final Agraria) un motor de las economías de las zonas rurales de la CAE.

El reconocimiento pleno del papel multifuncional del medio rural en la sociedad vasca tiene lugar con la aprobación del Plan de Actuación para el Desarrollo del Medio Rural Vasco (PADMRV, 1997-2000). Este concepto de multifuncionalidad permite integrar tres grandes funciones dentro de una política destinada a impulsar un desarrollo sostenible del medio rural:

⁵ *Plan Estratégico Rural Vasco*, pág. 1-3.

- a) función económica (el espacio rural proveedor de alimentos podría ser la base para otras actividades vinculadas con el ocio, etc.).
- b) función ecológica (los espacios rurales son los espacios naturales mejor conservados, su preservación constituye un inmenso patrimonio no sólo para sus habitantes sino para el conjunto de la sociedad y las generaciones futuras).
- c) función socio-cultural (el medio rural es depositario de un importante patrimonio histórico-cultural).

El PADMRV tampoco recogía compromisos financieros, pero sí un conjunto de actuaciones en los tres ámbitos considerados prioritarios en esa estrategia para el medio rural (agroalimentario, desarrollo rural y medio natural y territorio). En lo referente al sector agroalimentario, se mantiene la apuesta por orientar anteriores actuaciones basadas en la promoción de la calidad, la comercialización y las mejoras tecnológicas. Respecto a aquellas medidas destinadas a actuar sobre el medio natural y el territorio, se prosigue con la línea anterior de extender la porción del territorio sujeta a protección, además de algunas nuevas medidas conservacionistas. Las novedades más notables se aportan en el ámbito del desarrollo rural, siendo su hito principal la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural de la CAE⁶, donde se establecen de forma explícita los objetivos⁷

de las futuras actuaciones de las administraciones públicas en materia de desarrollo rural, así como la creación de un Consejo de Desarrollo Rural que coordinara las distintas instituciones públicas que tengan competencias sobre el medio rural. Sin embargo, el desarrollo efectivo de la ley y de los organismos e instrumentos que proponía ha sido bastante escaso.

3.2. Los Programas Comunitarios

La aplicación de la reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios de 1988 permitió la clasificación de varias comarcas rurales de la CAE como zonas Objetivo 5b durante dos periodos de programación (1988-1993 y 1994-1999). El primer Documento Único de Programación (DOCUP) para zonas objetivo 5b de la CAE se aprobó en 1989 y permitió la realización de importantes inversiones con cofinanciación comunitaria, en infraestructuras básicas y equipamientos (caminos, electrificación, conducciones de gas, telecomunicaciones) en dos comarcas rurales (Valles Alaveses y Montaña Alaveses)⁸.

Durante el periodo de aplicación del PERV se aprobó el DOCUP para zonas Objetivo 5b para el siguiente periodo de programación (1994-1999), que extendió las actuaciones a otras cinco comarcas (43 municipios más). Este plan estaba su-

⁶ Ley 10/1998, de 8 de abril, de Desarrollo Rural

⁷ El primer párrafo del artículo 2 de dicha ley recoge que es objetivo general de las políticas de desarrollo rural «garantizar y fomentar la multifuncionalidad y la sostenibilidad de la agricultura vasca y del conjunto de su medio rural en su vertiente económica, social, ambiental y cultural, diseñando un mode-

lo adaptado a la realidad y características de la agricultura vasca, frenando los procesos de despoblamiento y abandono, así como propiciando la integración del mundo rural y el urbano, mediante actuaciones de discriminación positiva» (Ley 10/1998, Art. 2º, párrafo a).

⁸ Este primer DOCUP supuso 12,5 millones de euros en inversiones públicas, a los cuales habría que añadir otros 5,6 millones de euros de la Iniciativa Leader I.

jeto a cofinanciación por parte de tres fondos comunitarios (FEOGA; FEDER y FSE). Sus actuaciones se distribuían en torno a 5 Ejes prioritarios: Infraestructuras de base para el desarrollo económico; diversificación de la actividad y creación de empleo; recursos naturales y medio ambiente; mejora del hábitat rural; y recursos humanos⁹.

Sin adoptar las características de un «plan de choque» como anticipaba el propio PERV¹⁰, en cierto modo estos programas significaron en algunos aspectos un punto de inflexión en la dinámica regresiva y de empobrecimiento de algunas de estas comarcas, siendo además foco promotor de nuevas actividades e iniciativas productivas para el medio rural.

A finales de la década de los noventa, el enfoque integral del desarrollo rural se amplió con la aprobación de la mencionada Ley de Desarrollo Rural pero principalmente, con el diseño y ejecución del Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2000-2006 (PDRS), que en aplicación del Reglamento 1257/99, pasa a integrar todas las actuaciones sujetas a la política de desarrollo rural comunitaria realizadas en la CAE.

El Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la CAE 2000-2006 integra todas las actuaciones en materia de desarrollo rural cofinanciadas por las administraciones vascas (Gobierno vasco y Diputaciones Forales) y la sección Garantía del

FEOGA en torno a tres ejes principales de actuación¹¹.

El eje económico/productivo agrupa todos aquellos instrumentos destinados a incrementar la productividad y capacidad competitiva tanto del sector agrario y de las industrias agroalimentarias como de otras actividades productivas a pequeña escala que puedan ubicarse en el medio rural. Son medidas destinadas principalmente a mejorar el capital productivo mediante el apoyo a la inversión en explotaciones, empresas o al fomento de actividades de diversificación productiva dentro y fuera de las explotaciones agrarias. También se integraban en este eje las actuaciones destinadas a aumentar el capital humano del sector y del medio rural (formación, asesoramiento, etc)

El eje medioambiental lo componen todas aquellas acciones destinadas a promover sistemas de producción agraria más respetuosos con el medio ambiente y a la conservación del medio natural en las zonas rurales. Incluye las medidas agroambientales, las indemnizaciones compensatorias para zonas de montaña o similares y otras medidas destinadas a la protección de superficie agraria de gran valor natural o paisajístico.

El eje social integra todas las medidas destinadas a la mejora de la calidad de vida de los habitantes de las zonas rura-

⁹ Los recursos públicos alcanzaron los 54,4 millones de euros. De forma simultánea la aplicación de la Iniciativa Leader II se amplió a las nuevas comarcas 5b. La contribución pública en este caso fue de 2,8 millones de euros

¹⁰ *Plan Estratégico Rural Vasco*, pág. 66.

¹¹ El apoyo público a todas estas actuaciones se presupuestó en 235,8 millones de euros, extendiéndose su aplicación al conjunto de la CAE. Sin embargo, las actuaciones destinadas a mejorar la calidad de vida de la población de las zonas rurales se concentran en los 114 municipios clasificados como Objetivo 2R en el propio PDRS. Las acciones se agrupan en torno a la medida IX del PDRS, que supone el 20,7% de la financiación pública total del plan.

les. Se trata, sobre todo, de actuaciones dirigidas a la provisión de infraestructuras para abastecimientos (gas, luz, electricidad, telecomunicaciones), y a apoyar la prestación de servicios (guarderías, residencias, equipamientos colectivos, etc) a los habitantes de las zonas rurales.

4. LOS EFECTOS DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

Las zonas rurales se caracterizan por su escasa diversificación económica, por la tendencia al despoblamiento y envejecimiento de la población, así como por sus importantes carencias en la dotación de servicios y otros equipamientos básicos, lo cual se traduce en un deterioro profundo de calidad de vida. Todo ello contribuye a la desarticulación social y a la pérdida de dinamismo, traduciéndose en un círculo vicioso difícil de quebrar.

Los descensos importantes en los niveles de población de las áreas rurales pueden erosionar la base poblacional mínima que justifique y permita la existencia razonable de cierto tipo de servicios (salud, educación, comercio, transporte, etc.). Existen unos umbrales mínimos que desde una perspectiva económica justifiquen la provisión viable de dichos servicios; por debajo de dicho umbral peligrará su provisión y mantenimiento.

A pesar de que el subsector agropecuario constituye la actividad productiva dominante, no es menos cierto que algunas de las producciones más importantes (vacuno de leche y carne, patata, etc.) presentan dificultades y limitaciones evidentes, estando además obligadas a procesos de concentración que hacen que la población ocupada en esas activida-

des vaya disminuyendo gradualmente y por ello carecen de capacidad para dar ocupación directa a más personas.

Las 13.389 explotaciones de vacuno de leche que existían en 1990 quedan reducidas a menos de 2.500 en 2003 (de las cuales el 65% tiene menos de 10 cabezas, con lo que pudieran ser consideradas como marginales); las explotaciones con más de 20 cabezas no llegaban a 600 (24%).

Por lo que respecta a los cultivos agrícolas, referidos casi exclusivamente a Araba, destaca el mantenimiento de las producciones de cereales (productos más apoyados por la PAC) y del viñedo, sin embargo se observa una importante caída de cultivos de gran arraigo e importancia como la patata y remolacha.

Es destacable el aumento muy significativo de la producción de ciertos productos con marchamo de calidad como la carne de vacuno y la leche de oveja para la elaboración de queso de Idiazábal. Otros productos como el txakolí o los cultivos hortícolas cuantitativamente son menos importantes aunque su importancia cualitativa no es en absoluto desdeñable.

El montante que supone la Renta Agraria consigue mantenerse gracias a las subvenciones que crecen a partir de 1992 y dan un nuevo salto ascendente en el año 2000 para continuar creciendo. La renta por ocupado a partir de 1998 se mantiene gracias a las subvenciones y a los aumentos de productividad derivados de la disminución de población ocupada en el sector, aunque a partir de 2001 vuelve a producirse una nueva caída.

Por lo que respecta al empleo agrario, a pesar del éxodo habido en décadas anteriores (según la PRA, en el período 1985-1992 se pierden 1 de cada 3 empleos), la reducción de población ocupada durante la última década ha continuado siendo importante, reflejo probablemente de no haber finalizado el proceso de reajuste y de disminución del sector (Murua et al. 2006). En el conjunto de la CAE en el periodo 1990-2003 el empleo del sector primario se reduce un 21,8% (a un ritmo del 1,6% anual). Fuentes cualificadas del sector rebajan notablemente la cifra de ocupados reales; de hecho, las cifras de afiliados a la Seguridad Social en el Régimen Especial Agrario dan la cifra de 9.151 afiliados para el año 2002, número más próximo a la realidad.

Por otra parte, salvo excepciones (industria vitivinícola, quesera) los principales establecimientos agroindustriales se localizan principalmente fuera de lo que se define como espacio rural. Habitualmente son los establecimientos artesanales los que eligen ubicarse en el medio rural. La experiencia existente indica que por lo general la contribución directa de la agroindustria vasca al objetivo del desarrollo rural es muy limitada (con la excepción de la Rioja Alavesa).

En definitiva, se tiene la percepción de que la potencialidad del subsector agroindustrial es muy limitada, incluso puede afirmarse que también lo sería en el marco de una PAC más favorable.

Las principales oportunidades de empleo o nuevos yacimientos de empleo (NYE) parecen estar al margen de la actividad agropecuaria, aunque en actividades fácilmente que fueran compatibles

con las anteriores (Murua y Astorkiza, 1996). Los nichos o yacimientos de empleo de mayor potencial parecen encontrarse ligados a actividades conservacionistas, de esparcimiento y de servicios vinculados al «paquete turístico rural».

Como ya se ha señalado, durante los últimos años las políticas de desarrollo rural han experimentado ciertos cambios, integrando progresivamente multitud de instrumentos que respondían a objetivos tanto de carácter sectorial como horizontal. Las nuevas políticas de desarrollo rural diseñadas suponen en cierto modo el fracaso o la incapacidad de los enfoques anteriores y probablemente la búsqueda de nuevos objetivos y por tanto de una nueva adaptación presupuestaria.

Todas estas actuaciones se han concentrado en dos ámbitos: el sector agroindustrial (en su acepción amplia, incorporando el sector primario pero también la agroindustria) y el territorial, esto es, las zonas rurales. En el primer caso se ha apoyado al sector con instrumentos de apoyo que permitieran su adaptación en un entorno de competitividad creciente. Las medidas territoriales se han dirigido hacia la conservación de los valores naturales del medio rural y, principalmente, a la mejora de la situación de los habitantes de las zonas rurales, tratando de mitigar el retroceso de las actividades agropecuarias mediante actuaciones destinadas a impulsar la diversificación económica y a mejorar la calidad de vida de su población.

La valoración de las políticas de desarrollo rural aplicadas se centra principalmente en los resultados que tienden a detener y a invertir la situación de declive de las zonas rurales de la CAE (pobla-

ción, nuevas iniciativas económicas, dotación de infraestructuras y servicios a la población del medio rural)¹².

Tras largos años de reducción de la población rural, se observa que en el período 1991-2001 esta población crece un 4,6% en la CAE frente a una caída del 1 % en la población del conjunto de la Comunidad. Se constata un cambio en el medio rural vasco que rompe con la tendencia a la baja existente en periodos precedentes, cambio al que pueden haber contribuido los programas de desarrollo rural aplicados.

No obstante, si se analizan con detalle las tasas de variación de la población de los municipios rurales se observan comportamientos bien diferenciados (Murua et al. 2006). Hay un conjunto de municipios rurales que han logrado un importante dinamismo demográfico en la década de los noventa (crecimiento fuerte y moderado) consiguiendo atraer a un número relativamente importante de individuos. Este comportamiento se ve acompañado de la evolución de otros indicadores, como las tasas de nacimiento, grupo de población joven o la estructura de edades poblacional, que apuntan a que esta reciente tendencia demográfica tiene unas bases sólidas y que no se trata de un fenómeno coyuntural. Junto a los ante-

riores existe otro grupo de municipios donde persisten las muestras de declive demográfico y un tercer grupo que mantiene una situación demográficamente estable, estabilidad que habría que interpretarla como atonía.

Indagando en las razones que impulsan estos movimientos de población se concluye que la oferta y disponibilidad de empleos no es factor determinante para decidir instalarse en un municipio rural. Las comarcas más dinámicas en términos demográficos son las que exhiben tasas de crecimiento de población activa más importantes, lo cual es señal evidente de que los nuevos residentes son personas jóvenes. Por lo que respecta a las variaciones de población ocupada, nuevamente son los municipios con crecimientos más importantes los que presentan también mayores tasas de crecimiento de ocupados (téngase en cuenta que se trata de residentes ocupados, con independencia de dónde trabajan).

Los nuevos residentes por lo general siguen manteniendo su puesto de trabajo en las zonas urbanas o semiurbanas de donde proceden. Por tanto, dichos movimientos no tienen relación alguna con empleos vinculados al sistema agroindustrial, ni tan siquiera con actividades que se desarrollan en el medio rural.

Como factores explicativos de esas migraciones internas tienen gran importancia aspectos tales como disponer de buenos accesos y de ciertos servicios, disfrutar de un entorno atractivo o mantener una relativa proximidad a algún enclave urbano o semiurbano.

La oferta residencial resulta un factor de dinamización poblacional de gran relevancia en muchos núcleos rurales. Fre-

¹² Sin embargo, habría que señalar que existen otras esferas de la intervención pública de carácter horizontal que pueden tener gran incidencia en ese objetivo final y que quedan fuera del alcance de las administraciones agrarias, que son las que habitualmente poseen las competencias en materia de desarrollo rural. Así, las actuaciones en materia de sanidad, educación, bienestar social, transportes, etc, que pudieran ser claves para el futuro de muchas zonas rurales, se integran en programas de actuación diseñados desde prioridades políticas lejanas al desarrollo rural.

cuentemente, la existencia de promociones de viviendas sirve para alentar una demanda latente e incluso para generar nuevas demandas que en definitiva constituyen un elemento de captación de nuevos efectivos de población.

En otro orden de cosas, el desarrollo rural requiere actuaciones específicas que permitan cubrir servicios educativos, culturales, sociales, sanitarios o de infraestructuras, para acortar la distancia existente entre el espacio rural y el urbano. En ese sentido, los programas EREIN, HURBILTZEN o el programa escolar HAURRESKOLAK son ejemplos de iniciativas que pretenden precisamente paliar el déficit de dotaciones de servicios en las zonas rurales.¹³

Diversificar la economía de las zonas rurales en un contexto de progresivo descenso de la producción agraria ha sido uno de los retos permanentes de las políticas de desarrollo rural desde sus orígenes. Con este objetivo, en los diferentes programas de subvención públicas se han creado líneas de apoyo a la iniciativa privada destinadas a estimular la generación de iniciativas de carácter endógeno, como la atracción de inversiones exógenas, habilitando además infraestructuras industriales (creación de polígonos industriales, abastecimiento de gas, etc). En el siguiente cuadro se resumen los resultados en términos de empleo creados por las actuaciones apoyadas en los tres periodos de programación:

Cuadro n.º 1

Empleos apoyados por los DOCUP5b y el PDRS en la CAE

	1988-1993	1994-1999	2000-2006	Total
Número de Empleos Creados	151	312	83 (*)	556

Fuente: DAPA, Gobierno Vasco
(*) Hasta 2004.

¹³ El programa EREIN aprobado en 2002 (y cofinanciado por el PDRS) promueve la concesión de ayudas económicas destinadas a la financiación de actividades e inversiones de promoción y desarrollo en las zonas rurales de la CAE. El objeto de financiación es la creación y ampliación de establecimientos de restauración, la instalación de gas natural, la mejora de las infraestructuras de telecomunicaciones, el acondicionamiento y equipamiento de locales para ofrecer a la población centros sociales, centros culturales, guarderías, centros de día, bibliotecas, centros de asistenciales, etc.

El programa HURBILTZEN es una iniciativa de la Diputación Foral de Gipuzkoa que trata de dar respuesta a la problemática social de la población rural como es el elevado grado de envejecimiento que suele ir acompañado de un mayor número de discapacitados y de personas que viven en soledad en algunos caseríos de la comunidad. Por otro lado, HAURRESKOLAK es un programa de escuelas infantiles fruto del convenio entre EUDEL (Federación de Municipios Vascos) y los Departamentos de Agricultura y Educación y cuyo objetivo es ofrecer un servicio educativo asistencial (0-2 años) en el medio rural.

Analizando las cifras anteriores observamos que el número de empleos creados en los dos primeros periodos parece importante, si se tiene en cuenta la dimensión de las zonas beneficiarias y su estructura de distribución del empleo; no obstante, buena parte de estos empleos se localizan en áreas bastante restringidas en las que, apoyadas por las ayudas existentes, se impulsaron importantes inversiones. Sin embargo, los cambios introducidos en el esquema de apoyo a la diversificación productiva durante el periodo 2000-2006 han ralentizado la creación de empleo auxiliada por las políticas de desarrollo rural.

Asimismo, en los primeros periodos de programación se detectó una presencia creciente de empresas de capital exógeno, que aprovecharon las ayudas para su localización en las zonas rurales mejor dotadas relativamente de infraestructuras o mejor comunicadas. La desaparición de estas ayudas a la localización de inversiones productivas ha podido repercutir en la creación de empleo en estas zonas. Sin embargo, no hay datos disponibles sobre las consecuencias reales sobre el empleo local de estas inversiones o los trabajadores de comarcas limítrofes que emplean estas empresas, lo que permitiría evaluar su verdadera influencia en la revalorización de las zonas rurales.

Dado que se trata de ámbitos municipales, las estadísticas existentes no permiten hacer un seguimiento de las empresas y empleos creados con lo que tampoco existe la posibilidad de disponer de un índice de supervivencia de los mismos. Únicamente se dispone de la información del proyecto auxiliado en el momento de conceder la ayuda.

En cuanto a la orientación productiva de las iniciativas, es destacable el importante papel que en los primeros periodos tenían las iniciativas de carácter industrial, que como se ha dicho anteriormente, estaban vinculadas a inversiones exógenas, a menudo muy focalizadas. La nueva programación (punto de vista de desarrollo territorial) ha permitido que adquieran relevancia relativa otro tipo de actividades, como las turísticas. Así, aunque el turismo rural sólo había creado el 12% del total de empleos en 1988-1999, el 48% de los empleos en el último periodo de programación estaba relacionado con el turismo. El resto de empleos se dividió prácticamente a partes iguales entre los servicios de proximidad y la diversificación de actividades dentro de la explotación (transformación y comercialización a pequeña escala). Sin embargo, las iniciativas de carácter innovador son prácticamente inexistentes. Todo ello es reflejo de las limitaciones y dificultades que presentan muchas zonas rurales a la hora de generar iniciativas económicas ajenas a la actividad agraria o al turismo, para poder diversificar así su tejido productivo.

El auge del turismo rural se ha convertido en un factor importante de impulso del protagonismo de la mujer en la economía y de la vida social de las zonas rurales. Aunque tan sólo haya datos disponibles sobre la participación de la mujer del último periodo de programación, hay que destacar que casi el 70% de los empleos generados en el turismo rural y servicios de proximidad eran para mujeres.

Otra de las prioridades de los programas de desarrollo rural ha sido la mejora de los equipamientos y servicios disponibles para los habitantes de las zonas rurales y su equiparación con las zonas ur-

banas. En los primeros periodos de programación, las actuaciones sobre este objetivo se centraron principalmente en la realización de inversiones en infraestructuras y equipamientos básicos como abastecimientos de aguas y saneamientos, electrificación, antenas de TV, canalización de gas, etc., así como en la rehabilitación de núcleos urbanos y recuperación del patrimonio rural. Estas actuaciones beneficiaron en el periodo 1994-1999 a más de 15.000 personas (más del 36% de los habitantes de las zonas rurales 5b del periodo) y fueron más de 108 los núcleos afectados.

En el periodo de programación 2000-2006, las actuaciones han tenido una orientación distinta, priorizándose la protección, conservación y recuperación del patrimonio arquitectónico de las zonas rurales, la mejora de los cascos urbanos y, sobre todo, la inversión en primera vivienda, bien mediante la rehabilitación, bien mediante la urbanización de suelo rural para vivienda. Casi la mitad de los 310 proyectos apoyados por el Plan de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) dentro de la Medida de *renovación y desarrollo de los pueblos* (Medida IXf) estaban destinados a la rehabilitación para primera vivienda y a la urbanización de suelo para esos usos. Esta reorientación de las ayudas muestra la existencia de una demanda emergente de primera vivienda en el medio rural que guarda relación con lo ya señalado acerca de las causas que explican los movimientos de población hacia ciertas zonas rurales.

Finalmente, es pertinente señalar un fenómeno reciente que aunque no sea propiamente rural sí tiene gran relevancia desde la perspectiva del desarrollo rural. En la CAE se está produciendo un fuerte

proceso de concentración demográfica en tres grandes agrupaciones de municipios o conurbaciones con centro en las capitales (Murua et al. 2006). Así, una gran parte de la población (74,9%) se concentra en una pequeña parte del territorio (24,1%); invirtiendo los términos, el 75,9% de la superficie de la comunidad alberga sólo el 25,1% de la población en el año 2001 (en Gipuzkoa la concentración es menos intensa ya que es el 62,3% de la población la concentrada en torno a la capital sobre un 21,3% de la superficie del territorio histórico). De mantenerse, esta tendencia apunta hacia una concentración creciente de la población en una parte pequeña del territorio (la situada en torno a las capitales y parte del litoral) y un relativo despoblamiento del interior, particularmente las zonas rurales peor comunicadas.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Durante los últimos tiempos las políticas de desarrollo rural están siendo sometidas a importantes vaivenes de orientación y contenidos que van más allá de los necesarios ajustes de políticas flexibles. En ese sentido, se viene produciendo un solapamiento y mezcla de los programas de desarrollo rural con los de desarrollo agrario que a la postre confunden y mezclan objetivos y dificultan su obligado seguimiento y evaluación. Aunque concomitantes, desarrollo agrario y desarrollo rural son temas distintos. La falta de una distinción nítida puede hacer que se actúe más en clave agraria o de sector que en clave territorial y viceversa.

Así, las políticas de desarrollo rural son cada vez más complejas e integran instrumentos que antes se hallaban disper-

sos en otras políticas o esquemas de intervención (política forestal, agroambiental, apoyo a las rentas agrarias, etc.).

El hecho de plantear un amplio abanico de objetivos agrupados en distintos ejes puede presentar la ventaja aparente de conformar un conjunto más coherente y articulado de objetivos y medidas, dotando en apariencia de mayor eficacia a las políticas de desarrollo rural. Sin embargo, tratar de abarcar un espectro excesivamente amplio de problemas (muchas veces sin los recursos suficientes) puede ser un inconveniente, hasta el punto de que las medidas específicas pierdan fuerza y eficacia y con ello el conjunto de la política de desarrollo rural. Los PERV no han llevado aparejados compromisos financieros, con lo que han quedado reducidos a poco más que meras declaraciones de intenciones.

Los programas de desarrollo rural aplicados tienen un importante logro en su haber, ya que no hay duda de que han contribuido a frenar la situación de pérdida de población de algunas zonas rurales de la CAE, si bien hay que señalar que la mejora de las comunicaciones, la relativa proximidad a las zonas urbanas y la disponibilidad de vivienda por parte de los habitantes de las zonas urbanas han podido contribuir a ese proceso.

En lo referente a la diversificación productiva, los resultados obtenidos no son espectaculares, aunque debe reconocerse que las características de las zonas rurales aumenten las dificultades de alcanzar este objetivo. Pero también podría apuntarse que tal vez por las razones arriba expuestas no se incide suficientemente en las áreas de mayor potencialidad y en las que las Administraciones es-

tarían llamadas a desempeñar un importante papel activador. A modo de ilustración se tiene un ejemplo próximo y reciente, el del Camino de Santiago a su paso por la CAE. Desde la propia Administración se impulsa la ruta vasca del Camino de Santiago con la presentación de una guía, etc.; sin embargo, la ruta presenta una carencia total de infraestructura mínima de albergues u otro tipo de alojamientos y servicios, etc., que podrían contribuir al desarrollo de las zonas por las que discurre. La falta de coordinación y de diseños transversales dificulta el aprovechamiento óptimo del potencial que puedan tener este tipo de iniciativas.

De acuerdo a los resultados alcanzados, la capacidad de crear nuevos empleos e iniciativas económicas está limitada al turismo, por lo menos en lo que a iniciativas de carácter endógeno se refiere. Apenas se detectan nuevas empresas o actividades de carácter innovador. De todas formas sería esencial disponer de datos sobre el índice de supervivencia de las iniciativas apoyadas y su impacto sobre el empleo de la población local. La población urbana que se ha desplazado a las zonas rurales sigue trabajando en las ciudades, desplazándose a diario a sus centros de trabajo. El empleo rural sigue estando vinculado a la actividad agraria en muchas zonas rurales. Con la excepción de la Rioja Alavesa, la agroindustria no tiene un papel relevante en la actividad económica de las zonas rurales.

En el futuro los programas de desarrollo rural están destinados a desarrollar una importante labor en el área ambiental, ya que las zonas rurales se han convertido en las principales depositarias de los activos naturales y paisajísticos de la CAE. La puesta en valor de esta riqueza y

patrimonio natural, permitiendo combinar conservación y actividad económica, tiene un importante potencial como fuente de empleo y renta para sus habitantes.

Para ello las políticas de desarrollo rural deben incidir en corregir las desigualdades entre zonas rurales y urbanas en la provisión de servicios y equipamientos básicos para la población. Garantizar la calidad de vida de sus habitantes es uno de los factores que permitirán a las zonas rurales consolidar las actuales tendencias demográficas positivas.

Finalmente, si la sociedad vasca y sus instituciones tienen voluntad de seguir

disfrutando de un medio rural vivo, más allá de las declaraciones de intenciones, deberá abordarse una reflexión seria acerca del modelo territorial y de hábitat que se desea. La conjunción del eje demográfico y del eje rural con la desagrarización y declive rural apuntan a un proceso irreversible que en el plazo de pocos años dará lugar a una Euskadi radicalmente distinta. Una Euskadi de la que probablemente habrá desaparecido una parte importante del patrimonio social, cultural y ambiental que se había heredado, al menos en las formas en las que hemos tenido la oportunidad de conocerlo y disfrutarlo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COMISION COMUNIDADES EUROPEAS (1969). Le Plan Mansholt. Bruselas
- (1988). *El Futuro del Mundo Rural*. Edit. MAPA.
- (1997). *Agenda 2000*. Documento Comisión CE, Bruselas.
- GOBIERNO VASCO (1991): *Programa Operativo de Desarrollo de las Zonas Rurales Objetivo 5b de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- (1992): *Plan Estratégico Rural Vasco (1992-1997)*. Gobierno Vasco, Vitoria- Gasteiz.
- (1995): *Documento Único de Programación para el Desarrollo de las Zonas Rurales Objetivo 5b de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- (1998): *Plan de Actuación para el Desarrollo del Medio Rural Vasco (1997- 2000)*. Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- (2000): *Plan de Desarrollo Rural Sostenible (2000- 2006)*. Gobierno Vasco, Vitoria- Gasteiz.
- MAULEON, J.R. (1998): *Estrategias familiares y cambios productivos en el País Vasco*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- MURUA, J.R. (2000): «El sector agrario en el marco de las políticas de desarrollo rural», en FERNANDEZ DE LARRINOA, K. (ed.) *La cosecha pendiente: de la intervención económica a la infraestructura cultural y comunitaria en el medio rural*, pp. 73-84, Los Libros de la Cata-rata, Madrid.
- MURUA, J.R.y ASTORKIZA, I. (1996).«Nuevos Yacimientos de Empleo ligados a actividades agropecuarias, forestales y conservacionistas». Departamento de Promoción Económica y Empleo.
- MURUA, J.R., EGUIA, B, MALAGON, E. ALBIAC, J. (2006): *Coste de la No Agricultura en el País Vasco*. Colección LUR. Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- VILADOMIU CANELA,L. (1994): «Diez años de reforma de la política agraria comunitaria». *Agricultura y Sociedad*, nº 70.

Bases metodológicas para la evaluación de proyectos de inserción social y laboral¹

Este artículo presenta y desarrolla las propuestas metodológicas que se han experimentado a lo largo de más de tres años de trabajo en equipo, en la evaluación de dos proyectos de inserción social y laboral —ITUN y LAMEGI—, de la iniciativa comunitaria EQUAL. La hipótesis de partida es que estos proyectos plantean una serie de retos a la evaluación que sólo pueden ser abordados mediante la aplicación de unos diseños evaluadores que valoren sus especificidades. El artículo presenta las decisiones adoptadas por el equipo evaluador para dar respuesta a tres cuestiones concretas: la estimación de los efectos sobre las personas y sobre las instituciones, entendidos como procesos de aprendizaje continuo y cambios en actitudes y comportamientos; la innovación en las formas de hacer políticas de inserción social y laboral; su desarrollo sobre una estructura de colaboración amplia interinstitucional.

Artikulu honetan hiru urte luze baino gehiagotan egindako talde-lanean garatu diren proposamen metodologikoak aurkezten eta garatzen dira, EQUAL erkidegoko ekimenarenak diren eta gizartean eta lanean txertatzeko xede duten bi proiekturen ebaluazioari dagokionez —ITUN eta LAMEGI proiektuak, hain zuzen—. Abiaturuko hipotesia da proiektu horiek hainbat erronka dituztela ebaluazioari begira, eta horiei bakarrik ekin ahal zaiela haien berezitasunak balioesten dituzten ebaluazio-diseinuak aplikatuz. Artikulu honetan, talde ebaluatzaileak gai zehatz batzuei erantzuna eman nahian hartu dituen erabakien berri ematen da; hona gaiak: pertsonengan eta instituzioengan izan daitezkeen eraginaren zenbatespena, etengabeko ikasketa gisa eta jarreretan eta portaeretan izandako aldaketa gisa hartuta; gizartean eta lanean txertatzeko politika egiteko moldeetan izandako berrikuntza, eta haien garapena instituzio arteko lankidetzaz zabaleko egituran.

The article describes the different contexts in which the experience of the evaluation of labour and social insertion projects has moved. It begins with a presentation of EQUAL European Initiative and the framework in which its evaluation develops. Afterwards, after having presented the labour and social projects ITUN and LAMEGI (with its own model of evaluation), the article exposes the methodological bases for the evaluation and explains the methodological proposals that are considered the most adequate ones to deal with its evaluation.

¹ Queremos agradecer el apoyo y el soporte prestado a la evaluación por las entidades promotoras de los proyectos ITUN y LAMEGI: Agiantza, Fundación Peñasca, Cáritas y SARTU, agradecimiento que hacemos extensivo al resto de las entidades de las Agrupaciones de Desarrollo de ambos proyectos.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Los proyectos EQUAL de inserción social y laboral y su evaluación
 3. Bases metodológicas para la evaluación de los proyectos de inserción social y laboral
 4. Combinando funciones: rendición de cuentas y generación de conocimiento
 5. Conclusiones finales
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: iniciativa europea, inserción profesional, evaluación sumativa, evaluación formativa, evaluación participativa.

N.º de clasificación JEL: H43, K31, J81, J71, J31, J83.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta y desarrolla las bases metodológicas que se han experimentado, a lo largo de más de tres años de trabajo, en la evaluación de los proyectos de inserción social y laboral ITUN y LAMEGI. Estos proyectos forman parte de la Iniciativa Europea EQUAL, puesta en marcha en 2001, para apoyar la prioridad de crear más y mejores empleos y de fomentar actuaciones para eliminar los impedimentos que encuentran las personas a la hora de acceder a un trabajo.

En este contexto de la Iniciativa EQUAL, ITUN y LAMEGI tienen como objetivo prioritario conseguir que personas con dificultades de inserción laboral pero

también social, puedan integrarse en un empleo tras un periodo de acompañamiento, de tipo socioeducativo y profesional. Esta finalidad se consigue creando empresas de inserción y empresas sociales que ofrecen una oportunidad laboral a estos colectivos difíciles de insertar, pero estas empresas pueden ser frágiles y con costes elevados, debido al especial proceso educativo de tipo personal y profesional necesario para llegar a emplear a las personas vulnerables, por lo que es conveniente dotarlas de una infraestructura protectora por parte de las instituciones públicas, debido al fin social especial que cumplen. Las acciones de uno y otro proyecto se encaminan a lograr esos objetivos y la evaluación se ha adaptado a la especificidad de los mismos. Pero tam-

bién la metodología de evaluación viene condicionada por las características diseñadas para los proyectos EQUAL y desarrolladas en sus principios básicos.

La hipótesis de partida es que estos proyectos EQUAL de inserción social y laboral plantean una serie de retos a la evaluación que sólo pueden ser abordados mediante la aplicación de unos diseños evaluadores que tengan en cuenta sus especificidades. El objetivo del artículo es exponer las bases metodológicas utilizadas para diseñar una evaluación capaz de responder a tres retos concretos: 1) los efectos sobre las personas y sobre las instituciones, entendidos como procesos de aprendizaje que originan cambios en actitudes, opiniones y comportamientos; 2) la innovación en las estrategias e instrumentos utilizados por estas actuaciones de inserción social y laboral; 3) su desarrollo sobre una estructura de colaboración interinstitucional amplia (partenariado multinivel).

El artículo se estructura en tres apartados. El primero está dedicado a presentar los proyectos ITUN y LAMEGI, como proyectos de inserción social y laboral, pero también teniendo en cuenta su pertenencia a la Iniciativa EQUAL que determina el marco general en que se desenvuelve su evaluación. El segundo apartado constituye la parte central del artículo y desarrolla las bases metodológicas para la evaluación. Tras explicar las razones sobre las que se sustentan las decisiones adoptadas y que justifican la búsqueda de unas bases metodológicas propias, cada propuesta evaluadora es desarrollada teniendo en cuenta sus referencias teóricas y poniendo ejemplos de la forma en que ha sido utilizada (o está siendo utilizada) en la evaluación de los

proyectos ITUN y LAMEGI. El tercer apartado reflexiona sobre la oportunidad de diseñar evaluaciones que, además de informar del uso adecuado de los recursos públicos mediante la valoración de los resultados obtenidos, generen conocimiento para la acción y contribuyan a conseguir políticas capaces de generar mayor y mejor empleo para los grupos vulnerables. Finalmente, las conclusiones sintetizan tanto las aportaciones realizadas por la aplicación de estas bases metodológicas como su contribución a la mejora de la calidad y la utilidad de la evaluación.

2. LOS PROYECTOS EQUAL DE INSERCIÓN SOCIAL Y LABORAL Y SU EVALUACIÓN

2.1. La evaluación en la Iniciativa EQUAL

EQUAL se inscribe en el marco de la estrategia adoptada por la Unión Europea para crear más y mejores empleos y conseguir que nadie se vea privado del acceso al empleo. Financiada por el Fondo Social Europeo, esta iniciativa permite, desde 2001, experimentar nuevos medios de lucha contra las discriminaciones y las desigualdades de las que pueden ser víctimas las personas en su puesto de trabajo o las que buscan un empleo. Constituye un laboratorio de actividades experimentales para investigar y poner a prueba, en las políticas de empleo y de formación, planteamientos innovadores en cuanto a los objetivos perseguidos, los métodos utilizados o los sistemas aplicados.

La iniciativa EQUAL se basa en el desarrollo de una serie de principios bási-

cos, que todos los proyectos deben respetar e integrar en el diseño y la aplicación de sus actuaciones:

- La cooperación: reunir socios diferentes (autoridades locales y regionales, organismos dedicados a la formación, servicios públicos de empleo, organizaciones no gubernamentales, empresas, interlocutores sociales,...), creando Agrupaciones de Desarrollo (AD) responsables de los proyectos.
- El acercamiento a las áreas temáticas: concentrar las acciones alrededor de las temáticas contenidas en la Estrategia Europea para el Empleo.
- La innovación: explorar y probar enfoques innovadores en las políticas de empleo y formación en relación con los objetivos perseguidos, los métodos utilizados o los sistemas de puesta en práctica.
- La participación activa: reforzar la capacidad de acción de todos los actores involucrados, incluidos los beneficiarios.
- La transnacionalidad: asociar, más allá de las fronteras, a varias AD entre sí y a las autoridades nacionales en la voluntad de un aprendizaje mutuo y de cooperación productiva.
- La transferencia y la integración en las políticas: generar y validar soluciones nuevas para elegir las mejores prácticas en las políticas de empleo y de la inclusión social.

Además, hay que considerar el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres que debe ser integra-

do de manera transversal en todos sus principios básicos.

En relación con la evaluación, las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales contenidas en el Reglamento (CE) 1260/1999, de 21 de Junio de 1999, establecen que las ayudas gestionadas por estos Fondos deben realizar tres estudios de evaluación: la evaluación previa, la evaluación intermedia dirigida a mejorar las intervenciones cofinanciadas y la evaluación ex post que sirve para extraer conclusiones sobre los efectos e impactos alcanzados. En lo que se refiere a la Iniciativa Comunitaria EQUAL, cada Programa nacional, como intervención cofinanciada por el Fondo Social Europeo, está sometido a todos los estudios de evaluación arriba mencionados. Así, la evaluación previa y la intermedia deben ser realizadas por la Administración Central, en el caso de España por la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), dependiente de la Secretaría General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. De la misma manera, la evaluación ex post es responsabilidad de la Comisión Europea.

Sin embargo, dadas las peculiaridades de esta Iniciativa, la Comunicación (853/2000) de la Comisión a los Estados Miembros por la que se establecen las orientaciones relativas a EQUAL indica la necesidad de disponer de mecanismos para efectuar una auto-evaluación de los proyectos incluidos dentro de cada Programa nacional que facilite una evaluación permanente de sus actividades y resultados. La auto-evaluación debe realizarse bajo la responsabilidad de las Agrupaciones de Desarrollo y perseguir objetivos múltiples: el análisis de las actividades del plan de trabajo y de los pro-

cesos en las diferentes fases del proyecto, los efectos sobre las personas destinatarias de las acciones y sobre los sistemas, así como el cumplimiento de los principios de la Iniciativa EQUAL. Para proporcionar a los proyectos una orientación común que facilite la realización de la auto-evaluación, la UAFSE ha editado una «Guía Metodológica de Evaluación Interna»².

La guía metodológica establece que cada Agrupación de Desarrollo debe «disponer de una herramienta adaptada al perfil de cada uno de los proyectos, que permita mantener informados a los distintos actores sobre la coherencia, la pertinencia, la concentración, la eficacia y la eficiencia. En este sentido, la auto-evaluación constituye una herramienta fundamental del proceso de toma de decisiones y permite mantener sobre todas y cada una de las fases del proyecto un punto de vista crítico así como reorientar los planes de trabajo» (UAFSE, 2005: 4). La guía ofrece una serie de indicaciones, que los equipos evaluadores de los proyectos pueden tener como marco, para elaborar sus metodologías de evaluación y adaptarlas a cada uno de los proyectos concretos. Cada equipo es libre de utilizar el modelo de evaluación que considere pertinente, así como las herramientas más adecuadas en cada caso.

Son las Agrupaciones de Desarrollo las que deben decidir si uno de los socios por su competencia técnica o un equipo externo, contratado al efecto, se hace cargo de realizar la auto-evaluación o evaluación interna. En los proyectos

ITUN y LAMEGI esta tarea se encargó en ambos casos a un equipo formado por dos socios de la Agrupación de Desarrollo, en concreto a la Universidad del País Vasco y a la Universidad de Deusto.

2.2. Los proyectos de inserción social y laboral: ITUN y LAMEGI

La inserción social y laboral de colectivos de difícil inserción forma parte del Eje I de la Iniciativa EQUAL: *Capacidad de Inserción Laboral* para facilitar el acceso y la reincorporación al mercado laboral. Esta es una preocupación compartida por los países de la UE y un área prioritaria de actuación de la Estrategia Europea para el Empleo. En el País Vasco, tanto las instituciones públicas como las entidades del sector terciario, son conscientes de la necesidad de ir creando infraestructuras —empresas de inserción y empresas sociales— y formas de trabajo que faciliten esta tarea, ya que estudios recientes han mostrado que la pobreza está estrechamente relacionada con la no ocupación y de forma más específica con el desempleo³. Fruto de esta preocupación, surgen los proyectos ITUN y LAMEGI.

El proyecto ITUN (Incorporación al trabajo útil y necesario) se planteaba como objetivo utilizar nuevos enfoques, métodos y prácticas no desarrolladas en nuestro entorno, dirigidos a luchar contra la exclusión, la discriminación y la desigualdad en el mercado de trabajo. Su desarrollo temporal transcurrió desde Octubre

² La versión 2005 es la más recientemente editada (UAFSE, 2005).

³ Así, en el País Vasco, en el año 2004, un 29,7% de los hogares encabezados por una persona en desempleo sufrían la incidencia de alguna de las formas de pobreza.

de 2002 hasta Diciembre de 2004. De manera esquemática, se concebía como un instrumento operativo (un pacto) al servicio de tres objetivos generales: la inserción de personas excluidas laboral y socialmente, la experimentación de nuevos instrumentos de apoyo y la integración real y efectiva de acciones y programas para el empleo, tal y como se recoge en el Cuadro 1. El proyecto, integraba, además, todos y cada uno de los principios básicos de la Iniciativa EQUAL.

Para desarrollar esta estrategia de actuación se crearon cuatro grupos de trabajo:

- Grupo de Empleo y Formación: promover medidas activas dirigidas a la incorporación de personas al empleo en empresas regulares del mercado de trabajo.
- Grupo Empresarial y Asesoría: utilizar el desarrollo de la economía solidaria como fórmula de entrada al mercado de trabajo.
- Grupo de Empresas de Inserción: acordar y experimentar un plan de promoción y desarrollo de empresas de inserción como instrumento de inserción. Este grupo comprendía las actividades principales del proyecto y, por ello, era el que disponía de un mayor presupuesto.
- Grupo Diru Hurbila dirigido a promover la creación de un Fondo de Capital Local para el fomento del empleo y la cohesión social, a modo de experiencia piloto.

La promoción y realización de las actividades estaba a cargo de las cuatro entidades promotoras, otras instituciones y organismos socios, integrantes de la Agrupación de Desarrollo, de acuerdo

con la normativa de los proyectos EQUAL (ver cuadro 2).

De manera sintética, ya que nuestro objetivo fundamental es presentar las decisiones metodológicas adoptadas en su diseño evaluador, a continuación se resumen algunos de los principales efectos identificados en la evaluación del proyecto ITUN⁴:

- El proyecto ITUN ha contribuido a la creación y constitución de 16 empresas de inserción y de 4 empresas sociales. Estas empresas pertenecen a diferentes sectores de actividad y ofrecen empleo a colectivos afectados por problemáticas diversas (fracaso escolar, toxicomanías, etc...), aunque también existen proyectos destinados a grupos específicos como jóvenes, mujeres y personas discapacitadas psíquicas.
- Como resultado de estos proyectos de creación de empresas, 272 personas habían seguido procesos de aprendizaje dirigidos a su inserción social y laboral. De ellas, en Diciembre del 2005, 115 estaban trabajando en las empresas de inserción y 26 en las empresas sociales (y cerca de 40 nuevos contratos de inserción estaban previstos para los meses siguientes). De esta forma, el proyecto ITUN había contribuido a la creación de nuevos empleos, en un contexto donde la generación de puestos de trabajo es especialmente difícil. Con ello, permitía transferir

⁴ Las personas interesadas pueden conocer ITUN en mayor profundidad acudiendo a su página web: www.ituna.org, donde encontrarán abundante información sobre su desarrollo y su evaluación.

Cuadro n.º 1

Objetivos del proyecto ITUN

Instrumento operativo	Objetivos generales
PACTO:	
¿Con quién? Personas excluidas del mercado de trabajo (atendidas por los programas de lucha contra la exclusión y desempleadas de larga duración)	
¿Para qué? Para diseñar un itinerario de inserción integral social y laboral	Inserción de personas excluidas laboral y socialmente
Promotor: ¿quién propone el pacto? Alianza de entidades del tercer sector: Agiantza, Cáritas, Peñasascal, Sartu	Experimentación de nuevos instrumentos de apoyo
Contexto: ¿dónde se desarrolla el pacto? Convenio amplio entre las entidades públicas y privadas que trabajan en el ámbito de la formación y el empleo (Agrupación de Desarrollo ITUN)	Integración real y efectiva de acciones y programas para el empleo
Fuente: Elaboración propia.	

Cuadro n.º 2

Agrupación de Desarrollo ITUN

AGRUPACIÓN DE DESARROLLO ITUN. ENTIDADES PARTICIPANTES

Entidades Promotoras: Cáritas, Fundación Peñasascal, Sartu y Agiantza

Gobierno Vasco	REAS Euskalherria
Diputación Foral de Bizkaia	EAPN: Red de Lucha contra la Pobreza
Diputación Foral de Gipuzkoa	Universidad de Deusto. EU de Trabajo Social
EUDEL	UPV/EHU. EU de Relaciones Laborales
GARAPEN	Hetel
EGAILAN	IKASLAN Bizkaia
EMAKUNDE	IKASLAN Araba
BBK	LAB
Gipuzkoa Donostia Kutxa	ASLE
Caja Vital	FCTAE
Caja Laboral	

Fuente: Elaboración propia.

personas desde el ámbito de la exclusión social hacia el ámbito de la inserción laboral.

- Las personas que habían obtenido un puesto de trabajo en las empresas de inserción y sociales se mostraban muy satisfechas de los procesos iniciados y de los progresos personales, sociales y laborales obtenidos. Consideraban que el proyecto ITUN les había facilitado aprender un oficio, conseguir un trabajo e iniciarse en el desarrollo de una profesión que les proporcionaba más garantías de estabilidad personal y laboral.
- El apoyo ofrecido por el proyecto ITUN a las empresas de inserción y sociales y a sus entidades promotoras les había permitido iniciar su actividad empresarial con mayores garantías de rentabilidad económica y con mayores expectativas de estabilidad y permanencia en el mercado. Aún así, estas ayudas no les aseguraban su viabilidad futura ya que su permanencia en el mercado pasaba por su consolidación como oferentes de productos y servicios.
- Los trabajos impulsados por el proyecto ITUN habían facilitado la generación de nuevas herramientas de acompañamiento, la cualificación del personal implicado en el desarrollo de las acciones de inserción social y la generación de nuevas ideas y conocimientos.
- Por primera vez, 25 entidades del ámbito de las políticas dirigidas a la lucha contra la exclusión habían participado y colaborado en un proyecto conjunto de actuación.

El proyecto LAMEGI (Lograr el acceso al mercado de empleo como garantía de la inclusión) surge como continuación del proyecto ITUN y se define a partir de las conclusiones alcanzadas en su evaluación. Su objetivo es reforzar los resultados obtenidos por el proyecto ITUN contribuyendo a crear una estructura de carácter social, que ponga en marcha los mercados sociales de empleo y las cláusulas como herramientas de soporte, capaz de favorecer la viabilidad futura y la sostenibilidad de las empresas de inserción y sociales ya creadas y las nuevas que puedan aparecer. El objetivo último es apoyar la inserción social y laboral de los colectivos excluidos. La fase de ejecución de sus actividades se sitúa entre Enero de 2005 y Diciembre de 2007.

Sus objetivos se desarrollan en cuatro líneas de actuación que son el origen de cuatro grupos de trabajo (ver gráfico 1).

1. Grupo de mercados sociales de empleo: dirigido a experimentar los mercados tutelados o protegidos con una propuesta propia, respecto a los incipientes desarrollos ocurridos en algunas zonas de la UE, y coherente con la especificidad de la política para la inclusión social del País Vasco.

2. Grupo de cláusulas sociales: destinado a analizar la forma en que se realiza la contratación pública y sugerir la mejora de los criterios de adjudicación y ejecución, abordando la introducción de cláusulas sociales en la licitación pública con el objetivo de facilitar la contratación de colectivos excluidos y de empresas de inserción y sociales.

3. Grupo empresarial para la inclusión social: con objeto de mejorar la gestión y la cooperación entre entidades promotoras y empresas de inserción y sociales, descubrir nuevos nichos de mercado, me-

jorar la calidad de sus productos y servicios, favorecer la innovación, incrementar el número de empleos de inserción, mejorar la calidad de estos empleos y desarrollar instrumentos de economía solidaria.

4. Grupo de responsabilidad social que persigue introducir la inclusión laboral como un elemento de la responsabilidad social de las empresas privadas, al objeto de incorporar a personas en situación de exclusión y facilitar la subcontratación de servicios a empresas de inserción.

El gráfico 1 también nos muestra como el proyecto integra de manera transversal otra serie de prioridades horizontales entre las que se encuentra su evaluación.

La dirección y ejecución del proyecto LAMEGI recae sobre su Agrupación de

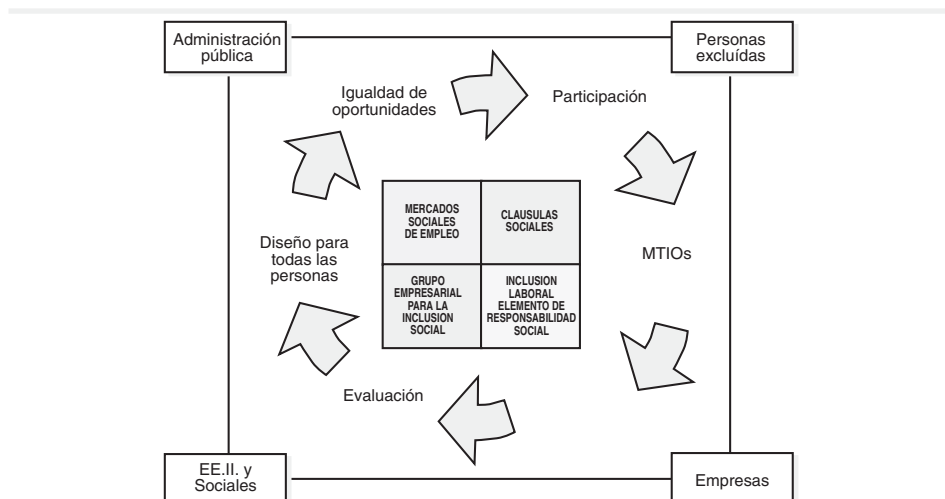
Desarrollo formada por las siguientes entidades: Agiantza, Cáritas, Peñascal y Sartu como entidades promotoras y además como socios participan un elevado número de administraciones públicas, instituciones sociales, asociaciones, sindicatos, entidades financieras y universidades⁵.

3. BASES METODOLÓGICAS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INSERCIÓN SOCIAL Y LABORAL

3.1. Adaptando el método de evaluación a los proyectos EQUAL de inserción social y laboral

En el campo de la investigación social, hablar de metodología supone plantear «el análisis de los supuestos, principios y

Gráfico n.º 1
Estructura del proyecto LAMEGI



Fuente: Proyecto LAMEGI, (pág. 29).

⁵ Las entidades integradas en la AD LAMEGI aparecen recogidas más adelante en el cuadro 5. Para obtener más información sobre este proyecto se puede consultar: www.lamegi.org.

procedimientos de un modo particular de investigación, (...) es un discurso particular de la ciencia social, un modo de actuar, pensar y hablar» (Schwandt, 2001: 161). «La evaluación de un programa es una investigación social, una investigación disciplinada que se lleva a cabo para determinar el valor y el mérito del objeto evaluado y que pretende mejorarlo, rendir cuentas e ilustrar acciones futuras» (Bustelo, 1999: 25). Por consiguiente, lo que diferencia a la evaluación de otros modos de investigación es la intención, el propósito que se persigue (Weiss, 1998a: 15) y no su metodología que seguirá las mismas pautas que las de cualquier otro tipo de investigación⁶.

Sin embargo, a la hora de determinar la metodología de una evaluación es muy importante reconocer las características específicas de cada proyecto y adaptarse al entorno en el que se desarrolla. En el proceso de evaluación, «es la naturaleza fundamental del contexto en el que se desenvuelven las evaluaciones, (...), lo que da forma a los contornos de las metodologías de evaluación y guía la selección de una aproximación específica de evaluación a un contexto dado» (Green, 1994: 531). La necesidad de adaptar la metodología de evaluación a la naturaleza específica del proyecto evaluado y a su contexto lleva a Patton aún más lejos al afirmar: «El arte de la evaluación implica crear un diseño que es correcto con una situación específica y con un contexto político o de acción particular» (Patton, M. Q., 1997: 249).

Por consiguiente, la auto-evaluación o evaluación interna de los proyectos

EQUAL de inserción social y laboral, y en particular de ITUN y LAMEGI, debe disponer de una metodología adaptada a sus características y al contexto local y europeo (Iniciativa EQUAL) en el que estos proyectos se desenvuelven. Esta propuesta metodológica se concreta en unas orientaciones generales y se define desde una perspectiva abierta y flexible ya que cada proyecto posee suficientes elementos singulares y responde a un entorno institucional y político concreto. Ambas circunstancias, en la práctica, van a exigir la elaboración de un diseño de evaluación único y particular, aunque sea posible, al mismo tiempo, disponer de unas bases metodológicas orientativas que sirvan de marco de referencia para diseñar y organizar la auto-evaluación.

En efecto, la experiencia en los proyectos ITUN y LAMEGI indica que existen elementos comunes suficientes como para poder elaborar estas orientaciones. Estos elementos comunes hacen referencia tanto al propio contenido de los proyectos (ámbito de actuación, metas y objetivos, líneas estratégicas) como a su estructura organizativa y funcionamiento (partenariado multinivel). Concretamente, las bases metodológicas que se van a presentar a continuación atienden y responden a tres de estas características específicas que se convierten en retos a los que los métodos de la evaluación deben responder (ver cuadro 3).

El primer elemento hace referencia a los efectos perseguidos por los proyectos evaluados: la naturaleza y extensión del impacto deseado. El método de evaluación de los proyectos de inserción social y laboral debe tener presente las especificidades de los cambios que se desean producir sobre el colectivo beneficiario

⁶ Para una exposición en profundidad de las diferencias entre investigación y evaluación ver el artículo de Bustelo, 1999.

(personas en situación de exclusión social) y del impacto esperado sobre el marco normativo e institucional (cambios en la orientación de la política de inserción sociolaboral). La evaluación debe dotarse de un diseño que permita observar los efectos producidos sobre las personas destinatarias y sobre las propias instituciones que actúan en el ámbito de las políticas.

Las políticas de inserción social y laboral sitúan a las personas en el centro de sus actuaciones buscando iniciar procesos de aprendizaje continuo que contribuyan a impulsar su desarrollo personal, social y, en última instancia, favorecer su integración en el mercado laboral (y en la sociedad). Junto a estos efectos, se pretende influir sobre las instituciones públicas (gobiernos regionales, diputaciones, ayuntamientos) con el objetivo de mejorar el entramado de apoyo público-privado al servicio de la reducción de las desigualdades en el acceso al mercado de trabajo de los distintos colectivos con problemas de exclusión. E, incluso, de incidir sobre la orientación de las políticas sociales buscando un giro hacia modelos de política activa y de corresponsabilidad.

De todas formas, estos efectos son de difícil cuantificación y van a necesitar del uso de técnicas específicas que permitan identificar avances en el logro de unos objetivos que, a pesar de no ser medibles en números y porcentajes, son observables, y contribuyen a construir la evidencia empírica de la evaluación a través de un trabajo de campo cualitativo.

El segundo elemento tiene que ver con el carácter altamente innovador de estos proyectos EQUAL, dado que uno de los principios básicos de la Iniciativa es favo-

recer e impulsar la innovación social. Los proyectos EQUAL deben ser innovadores en sus formas de hacer, en sus planteamientos de actuación pública, en sus propuestas de ensayo y experimentación con nuevos instrumentos que mejoren la eficacia de las políticas a la hora de conseguir sus objetivos. Así, por ejemplo, el proyecto ITUN es un claro exponente de una apuesta innovadora de las entidades sociales por experimentar con nuevas herramientas (las empresas de inserción y sociales) en aras a conseguir un mejor cumplimiento de los objetivos previstos: la inserción social y laboral de unas personas con enormes dificultades para acercarse al mercado laboral regular. Y el proyecto LAMEGI tiene como objetivo consolidar los resultados derivados del proyecto ITUN.

La eficacia de estos elementos innovadores sólo se puede apreciar cuando se investigan los mecanismos de funcionamiento de los proyectos (la teoría de cambio que subyace tras sus instrumentos) para conocer cómo, en qué circunstancias y por qué se producen los cambios perseguidos, identificar obstáculos y barreras y contribuir a comprender mejor los problemas que se pretenden solucionar y las opciones políticas disponibles para afrontarlos.

Incluir en la metodología de evaluación del análisis de los procesos de cambio impulsados por las acciones programadas requiere usar enfoques específicos que permitan apreciar los mecanismos causa-efecto subyacentes en el proyecto.

El tercer elemento es otra característica asociada a la Iniciativa EQUAL: el desarrollo del concepto de intercolaboración (partenariado). Cada proyecto debe sustentarse sobre la creación de una

Cuadro n.º 3

Adaptación del método de evaluación a los proyectos de inserción social y laboral

ELEMENTO CLAVE	DIFICULTAD/RETO	PROPUESTA METODOLÓGICA
EN CUANTO AL CONTENIDO		
Efectos sobre las personas y sobre las instituciones Procesos de aprendizaje continuo Cambios en actitudes, opiniones y comportamientos	Efectos intangibles Difíciles de medir y cuantificar	Necesidad de utilizar técnicas cualitativas para observar los efectos de los proyectos.
Innovación en las «formas de hacer» políticas de inserción social y laboral Experimentación y uso de nuevos diseños de políticas y nuevos instrumentos	No es suficiente medir los efectos, también es necesario conocer cómo se han conseguido y por qué: analizar los mecanismos y los procesos de cambio en funcionamiento	La teoría de cambio del proyecto: ¿cómo? ¿por qué? ¿en qué condiciones?
EN CUANTO A LA ESTRUCTURA		
Colaboración interinstitucional («partenariado» multinivel) A nivel local, nacional y europeo en su ámbito específico, la promoción del empleo y la inserción social.	Diversidad de agentes participantes en el proyecto (múltiples actores). La evaluación como herramienta de capacitación. Transferencia de los resultados y de las lecciones aprendidas a otros contextos.	Evaluación participativa como estrategia para reforzar la utilidad de los resultados de la evaluación para todos los organismos, entidades y niveles institucionales
Principio de transferencia		

Fuente: Elaboración propia.

Agrupación de Desarrollo donde las instituciones y los agentes principales de su área de actuación en su contexto local estén representados e integrados y se involucren activamente en el desarrollo de las acciones previstas. Así, se garantiza la existencia de una base social amplia que sustenta el proyecto, al tiempo que se introduce una perspectiva de planificación política «de abajo-arriba»⁷.

La Agrupación de Desarrollo es el cliente principal de la evaluación interna de los proyectos EQUAL, su demandante primario. La metodología de evaluación, por lo tanto, debe ser consciente de la di-

tiva EQUAL ya que también se puede encontrar en otras iniciativas comunitarias como LEADER, dirigida a impulsar procesos de desarrollo rural. En todos los casos, se trata de potenciar la aplicación de proyectos planificados y ejecutados con un enfoque «de abajo-arriba» (del término anglosajón *bottom-up*), donde se da mucha importancia a la coordinación y la colaboración de las entidades e instituciones locales.

⁷ Esta forma de abordar la puesta en marcha de proyectos de desarrollo no es exclusiva de la Inicia-

versidad de actores implicados en la evaluación de cada proyecto: entidades promotoras, administraciones públicas locales y regionales, entidades financieras, instituciones sociales, sindicatos, etc. Todos estos actores, aunque comparten una visión y se han comprometido en una misión concreta (el proyecto evaluado), realizan diferentes tareas dentro del mismo y trabajan desde diferentes perspectivas y con intereses diversos. La evaluación debe ser capaz de respetar e integrar estas diferencias para conseguir generar información útil para los agentes participantes en la AD. Un enfoque evaluador que respeta la pluralidad de perspectivas e intereses es el conocido como evaluación participativa.

Este ha sido el modelo adoptado para la auto-evaluación de los proyectos ITUN y LAMEGI, un modelo de evaluación compartido con las entidades promotoras y con los socios que forman parte de sus Agrupaciones de Desarrollo, un modelo que se convierte en la base sobre la que, de manera progresiva y mediante el trabajo diario con las entidades y agentes, se ha configurado la metodología expuesta a continuación⁸.

⁸ En ambas evaluaciones, el primer documento de trabajo ha consistido en la elaboración de unos principios comunes de evaluación, que constituyen la base para diseñar posteriormente las guías metodológicas de cada proyecto. Este documento ha sido discutido y contrastado con todas las entidades socias en los distintos grupos de trabajo, así como aprobado por la AD. Este es un paso previo imprescindible ya que, antes de definir la metodología, es preciso compartir una misma idea sobre lo que se espera de la evaluación. La importancia de este primer acercamiento entre el equipo evaluador y las entidades implicadas en un proyecto es resaltada, muy especialmente, en el trabajo de Rolfsen y Torvatn, 2005.

3.2. El uso de técnicas cualitativas (o la triangulación como estrategia metodológica)

El núcleo de una evaluación es la estimación de los efectos, los cambios producidos sobre el colectivo beneficiario y que van a servir para determinar la eficacia del proyecto evaluado. La evaluación debe observar, medir y valorar los resultados, efectos e impacto del proyecto. Este es un ámbito de la evaluación que ha recibido una gran atención en la literatura evaluadora y que entronca con la evaluación clásica por objetivos. Así, los manuales y guías de evaluación nos enseñan cómo diferenciar entre objetivos a corto, medio y largo plazo y cómo generar indicadores que nos permitan medir los resultados a lo largo del tiempo. También, se han escrito muchas páginas sobre la estimación de los efectos netos de un proyecto, es decir, aquellos que son atribuibles al proyecto evaluado y que no se hubieran producido en su ausencia⁹.

En nuestra experiencia evaluadora hay un aspecto que destaca a la hora de evaluar la eficacia de los proyectos de inserción social y laboral. El objetivo final de estos proyectos es incrementar el número de personas con un empleo, es decir, con un trabajo remunerado. En consecuencia, la medición de los efectos tiende a concentrarse en la cuantificación del número de puestos de trabajo generados y en su distribución por colectivos y sexo. Esta información, sin embargo, resulta insuficiente a la hora de conocer los efec-

⁹ Ésta ha sido tradicionalmente la tarea fundamental de la evaluación: la cuantificación del efecto neto del proyecto o política evaluado (Diez, 2001: 910; Díez, 2003: 149).

tos reales sobre las personas excluidas ya que olvida aspectos muy importantes relacionados con los cambios que se han producido en los hombres y mujeres y en su red social.

En primer lugar, se trata de personas con situaciones de exclusión muy diversas que inician procesos de aprendizaje dirigidos a su inserción social y laboral. Este proceso de aprendizaje a lo largo del tiempo produce cambios importantes en diferentes vertientes de su vida personal:

- En su desarrollo como persona: seguridad, autoestima, confianza en sí misma, aceptación social de su familia y su entorno, fortalecimiento de su red social.
- En su nivel educativo: en sus conocimientos básicos, en sus habilidades sociales y técnicas, en su cualificación profesional.
- En su inserción laboral: tipo de contrato, ingresos, grado de utilización de sus capacidades, satisfacción con las tareas realizadas, satisfacción con sus relaciones sociales.
- En sus expectativas de futuro: afán de superación, posibilidades de movilidad laboral, consolidación de su vida personal y social, estabilidad.

Estimar, observar y medir (cuando sea posible) todos estos efectos es una tarea que la evaluación debe asumir para poder determinar la eficacia de los proyectos evaluados, por ello no se puede limitar a la mera cuantificación de empleos creados ya que sería olvidar una parte muy importante de los logros a los que el proyecto contribuye.

En segundo lugar, y aunque el objetivo final de los proyectos sea la inserción laboral de los colectivos excluidos, el proceso de aprendizaje iniciado por estas personas continúa incluso cuando están desempeñando sus labores en el puesto de trabajo. Las personas con convenios de inserción en las empresas tienen una capacidad de trabajo limitada por sus barreras personales y sociales y necesitan de asesoramiento técnico y personal mediante la persona del educador o tutor. Por lo tanto, los efectos del proyecto no acaban con la incorporación al empleo sino que continúan visibles en las siguientes etapas de desarrollo de las personas beneficiarias, algo que claramente se evidenciaba en la evaluación del proyecto ITUN (ver Cuadro 4).

En tercer lugar, estos proyectos no sólo pretenden introducir cambios en positivo sobre los colectivos en riesgo de exclusión sino que, en numerosas ocasiones, también pretenden introducir cambios en el comportamiento de las administraciones públicas con responsabilidades en el área social y de empleo, y que finalmente, conduzcan a la incorporación y puesta en marcha de nuevas políticas de inserción sociolaboral más integradoras, más activas y donde predomine un enfoque de corresponsabilidad social y concertación, que complemente a las políticas pasivas ya existentes. De ahí que, una buena parte de sus acciones vayan dirigidas a difundir y sensibilizar, formar y capacitar a los agentes institucionales que actúan en su entorno.

Por consiguiente, para que la evaluación pueda apreciar y observar todo este conjunto de efectos es preciso que se dote de un enfoque metodológico rico en métodos cualitativos. Solo la información

Cuadro n.º 4

El proceso de incorporación al empleo en el proyecto ITUN

PROCESO DE INSERCIÓN PERSONAL-SOCIAL-LABORAL

PRE-LABORAL:

- Cursos de formación.
- Prácticas en empresas.
- Acompañamiento de educadores.
- Acciones específicas de inserción personal.

LABORAL:

- Formación en el propio puesto de trabajo.
- Perfeccionamiento de la cualificación profesional (nuevas capacitaciones).
- Desarrollo de nuevas actitudes: más autonomía y más responsabilidad.
- Acompañamiento/tutorización por parte de los educadores.



Incorporación a la empresa de inserción o empresa social

Fuente: Elaboración propia.

cualitativa puede servir para obtener un conocimiento más detallado y profundo de los alcances producidos y determinar la eficacia de las acciones evaluadas. Esta información permite conocer si se están produciendo avances positivos en las actitudes, opiniones y comportamientos de las personas y de las instituciones sobre las que el proyecto busca incidir. La información cualitativa facilita captar su propia representación de la realidad, comprender sus objetivos y la manera en que perciben el proyecto evaluado, conocer cómo el proyecto afecta a sus vidas, a sus entidades y a su comportamiento¹⁰.

Dadas estas peculiaridades, la Guía de Evaluación Interna del proyecto ITUN

contaba con un conjunto de técnicas cualitativas desplegadas en el trabajo de campo, dirigidas a apreciar e identificar los efectos no cuantificables del proyecto. El trabajo de campo consistió en la realización de entrevistas en profundidad (en base a un guión de temas previamente elaborado) a una muestra de beneficiarios procedentes de diferentes colectivos (34 personas trabajando en empresas con convenios de inserción) y a todas las personas encargadas de la gerencia de las empresas de inserción y sociales y de las labores de seguimiento (tutoría) y educativas (20 entrevistas en total). El objetivo principal perseguido era conseguir un elevado grado de familiaridad y de conocimiento de las actividades y de sus efectos por medio de sus principales protagonistas.

En el proyecto ITUN, el uso de técnicas cualitativas permitía conocer los cambios

¹⁰ Una excelente obra de referencia para el uso de técnicas cualitativas en evaluación es el libro de Patton (2002): «Qualitative research and evaluation methods».

que gracias al proyecto se estaban produciendo en el colectivo destinatario. Todas las personas entrevistadas valoraban muy positivamente su proceso de aprendizaje, y se mostraban satisfechas de los progresos realizados; progresos que les habían permitido aprender un oficio, conseguir un trabajo y estar, en el momento de la entrevista, desarrollando una profesión que, en su opinión, mejoraba sus perspectivas de futuro. Consideraban que su participación en el proyecto ITUN había sido decisiva para alcanzar una mayor estabilidad personal al ofrecerles seguridad económica e independencia para poder desarrollar sus proyectos personales de vida y alcanzar una mayor seguridad y confianza en si mismas y en sus capacidades.

Los resultados de la evaluación ponían de manifiesto que estos procesos personales de aprendizaje son costosos, graduales y largos en el tiempo. Comienzan por transformar a las personas en trabajadoras competentes, continúan apoyando su autonomía laboral y la asunción, cada vez más, de mayores responsabilidades, para terminar (idealmente) convirtiéndolas en personas capaces de incorporarse al mercado regular sin trabas y complejos. Esta evolución, sin embargo, no es ni lineal, ni posible en todas las personas beneficiarias ya que muchas, dada la gravedad de sus problemas, nunca estarán preparadas para dar el salto a una empresa regular y su trabajo deberá mantenerse siempre dentro de un entorno protegido.

Por lo tanto, la propuesta metodológica para evaluar proyectos de inserción es incluir en el diseño de la evaluación una importante batería de indicadores cualitativos que resulta imprescindible para identificar

los efectos reales producidos, y conocer la eficacia de los proyectos evaluados, tal y como demuestra la información presentada del proyecto ITUN. Su recogida puede realizarse utilizando entrevistas en profundidad basadas en un guión orientativo previo y/o mediante grupos de discusión donde puedan percibirse las valoraciones que los diferentes colectivos realizan de sus avances y logros. Esta valoración subjetiva es complementada con la apreciación manifestada tanto por las personas que tutorizan sus procesos de aprendizaje y que están en estrecho contacto con el desarrollo del proceso personal, como por las responsables de la puesta en marcha de las nuevas acciones o instrumentos (en el caso del proyecto ITUN las entidades que gestionan las empresas de inserción y sociales), de nuevo mediante entrevistas o grupos de discusión.

Estos métodos cualitativos se añaden a otros de naturaleza cuantitativa que facilitan la medición de los efectos, tal y como se ha venido haciendo tradicionalmente. Partimos de una noción de métodos en términos puramente instrumentales como herramienta o procedimiento utilizado para generar y analizar la información. El enfoque metodológico propuesto defiende el uso de métodos diversos (triangulación) combinando técnicas deductivas e inductivas y datos cuantitativos y cualitativos como estrategia de evaluación¹¹. La evaluación utiliza una amplia variedad de técnicas de recogida de información, de

¹¹ Existen numerosos trabajos que se pronuncian de forma favorable sobre la combinación de métodos diversos tanto desde la evaluación clásica como Rossi y Freeman, (1993: 437), como desde la evaluación constructivista como Guba y Lincoln (1989: 42). A este respecto ver también los trabajos de Green y Caracelli, 1997 y Patton, 2002.

instrumentos de análisis de información y de datos y además su utilización combinada permite maximizar su adaptación a cada situación¹².

3.3. El análisis de los procesos de cambio

En estas evaluaciones, tan importante como conocer los efectos inducidos mediante las acciones realizadas, es llegar a identificar los mecanismos que permiten avanzar hacia el impacto deseado. Como ya se ha mencionado, el elevado carácter innovador de los proyectos EQUAL convierte al análisis de las estrategias de actuación implantadas (el cómo) y de los factores clave internos y externos que contribuyen al éxito o no de los resultados (el por qué) en una información clave de la evaluación.

Por consiguiente, la evaluación interna de estos proyectos debe analizar y valorar junto a los efectos, también los esfuerzos encaminados a lograrlos. Esta es una manera de obtener respuestas a las siguientes preguntas: ¿por qué un programa funciona, para quiénes y en qué circunstancias? (Pawson y Tilley, 1997) y contribuir así a generar conocimiento sobre la eficacia de los nuevos instrumentos que se introducen en los proyectos de in-

serción con un componente innovador elevado. En la evaluación tradicional, responder al cómo y al porqué, ha sido una cuestión frecuentemente olvidada. Así, por ejemplo, en la evaluación basada en diseños experimentales (o cuasi-experimentales), se conoce que se ha producido un cambio en la variable X al pasar de una situación A (situación donde no existía intervención pública) a una situación B (con intervención pública) y que este cambio es atribuible a la política evaluada (validez interna del experimento), pero no se obtiene ninguna información sobre las razones que lo han provocado. De ahí, el uso del término «caja negra» para referirse a este aspecto específico del modelo de evaluación (Pawson y Tilley, 1997; Stame, 2004).

Además, las entidades promotoras de los proyectos están obligadas a demostrar que sus acciones generan cambios importantes y duraderos en el bienestar de sus beneficiarios y, sin embargo, conseguir esos impactos, generalmente es fruto de una confluencia de factores sobre los que ninguna entidad puede atribuirse el mérito de forma exclusiva. A pesar de la influencia que se pueda ejercer sobre el logro de los efectos, éstos casi nunca están sólo bajo su control ya que, en última instancia, la responsabilidad de generar cambios recae también sobre otros agentes (que se convierten en socios estratégicos) o sobre factores contextuales externos al proyecto evaluado. Por tanto, es necesario interpretar los cambios y evaluar los progresos y esfuerzos encaminados a lograrlos.

De este modo, para comprender la interacción entre los proyectos de inserción social, sus acciones, las respuestas que generan y sus resultados, es decir, las re-

¹² En el proyecto ITUN, junto a la información cualitativa ya mencionada se recogieron datos cuantitativos relativos al número de empresas creadas, tipo y características, empleos creados y mantenidos, según sexo y colectivos, y otras estadísticas sobre resultados del proyecto. Esta información está disponible de manera resumida en: Díez M. A. y Setién, M. L. (2005) «La evaluación del proyecto ITUN-EQUAL: efectos y procesos de cambio» Revista *In-guruak*, y de manera extendida en el informe final de la evaluación interna del proyecto ITUN (2004).

laciones causa-efecto, y conocer cómo, por qué y en qué circunstancias el proyecto contribuye a conseguir cambios relevantes sobre el comportamiento de sus participantes (personas e instituciones) es necesario introducir un enfoque de evaluación basada en la teoría¹³. Según Rogers et al (2000), la evaluación basada en la teoría se compone de dos elementos principales: por un lado, un modelo o teoría explícita de cómo y por qué el proyecto produce los efectos observados y, por otro, el uso de esa teoría como base para el propio diseño de la evaluación. Este enfoque no es nuevo en la evaluación de políticas y ha sido desarrollado y utilizado tanto por la evaluación clásica y positivista (Chen y Rossi, 1994) como por otras corrientes más críticas (Weiss, 1995). En los últimos años, ha cobrado un gran auge, sobre todo, debido a los trabajos realizados con modelos de evaluación de «la teoría de cambio» (Connell y Kubisch, 1998) y con la evaluación realista (Pawson y Tilley, 1997)¹⁴.

A modo de ejemplo, la «teoría de cambio» es un enfoque de evaluación donde el equipo evaluador, las personas responsables del programa y los agentes sociales trabajan juntos para explorar y representar (gráficamente) la trayectoria de cambio esperada, y al mismo tiempo

identificar los pasos clave para su desarrollo, de manera que las interrelaciones más decisivas para alcanzar los resultados previstos puedan ser observadas y medidas. Estas interrelaciones se basan en el análisis de la estrategia global del proyecto evaluado, los resultados y los objetivos. Aplicar la teoría de cambio a la evaluación implica realizar un análisis sistemático y acumulativo de las conexiones entre las actividades y sus resultados, de manera que sea posible conocer cómo y porqué el proyecto evaluado funciona y siempre teniendo en cuenta el contexto en el que se desarrolla. La evaluación así diseñada determina el grado o nivel en el que la trayectoria de cambio esperada se despliega, al mismo tiempo que permite conectar e interrelacionar las estrategias con los efectos finales producidos (Milligan et al. 1998: 55).

Esta es la propuesta metodológica adoptada en el proyecto LAMEGI, donde el diseño de la evaluación ha intentado analizar la teoría de cambio del proyecto. Para Weiss, la teoría de cambio tiene dos componentes: la teoría de implantación y la teoría del programa. La teoría de implantación predice de manera descriptiva los pasos que deben ser adoptados en la aplicación del programa mientras que la teoría programática está basada en los mecanismos que producen los cambios donde «el mecanismo de cambio no se refiere a las actividades del programa por si mismas, sino a las respuestas que estas actividades generan» (Weiss, 1998a: 57). En el caso del proyecto LAMEGI, explicitar la teoría programática ha sido un proceso de gran ayuda para poder desarrollar un diseño de evaluación que permita profundizar en el análisis de los logros y fracasos obtenidos por sus dife-

¹³ Aunque en el texto se utiliza el término evaluación basada en la teoría, como hace Weiss (Weiss 1995), es posible encontrar otros términos para denominar este enfoque como teoría del programa (Rogers et al., 2000), *theory-driven evaluation* (Chen, 1994), teoría de cambio (Connell et al., 1995) y evaluación realista (Pawson y Tilley, 1997). Stame, por ejemplo, utiliza la denominación enfoques orientados hacia la teoría como una forma de agrupar los diferentes modelos (Stame, 2004).

¹⁴ Una presentación sintética de las principales semejanzas y diferencias entre estos enfoques puede encontrarse en Stame, 2004.

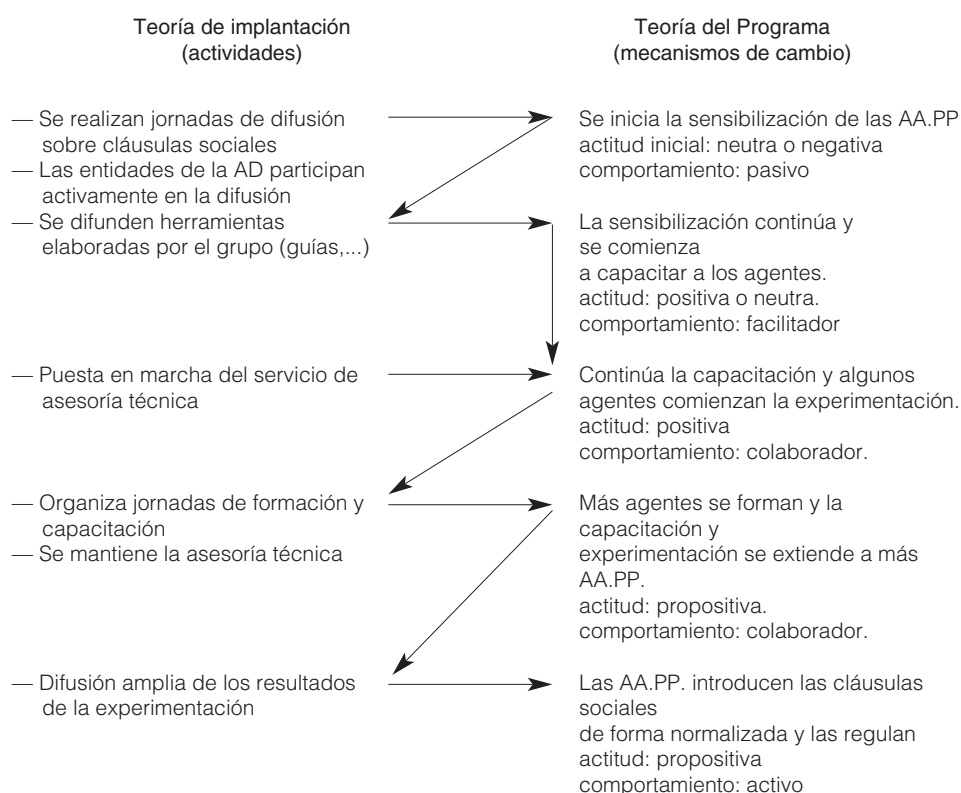
rentes acciones. Esto es así dado que los efectos perseguidos por el proyecto dependen de su capacidad para impulsar e introducir cambios en el comportamiento de la administración pública en sus contrataciones externas (en respuesta a las actividades generadas por el proyecto). Así, la teoría programática nos indica que las actividades planificadas van dirigidas a generar una respuesta gradual de la Administración pública: primero se espera sensibilizar, luego capacitar, más tarde

experimentar, para posteriormente introducir y, por último, normalizar y regular nuevos instrumentos de economía solidaria. Estas respuestas implican cambios en la actitud y en el comportamiento de la Administración pública a la hora de definir sus objetivos sociales y sus políticas (ver gráfico n.º 2).

El desarrollo de ambas teorías facilita la definición de los indicadores de progresos. La información recogida combina indicadores cuantitativos relacionados con

Gráfico n.º 2

Teorías del grupo cláusulas sociales (Proyecto LAMEGI)



Fuente: Elaboración propia.

cambios en comportamientos e indicadores cualitativos, para observar cambios en actitudes e intenciones. Esta información debe obtenerse de cuestionarios, entrevistas, sesiones de discusión o mediante la observación directa.

A escala operativa, especificar la teoría de cambio no está exenta de problemas. Entre ellos están: la complejidad de los proyectos a evaluar y de sus interrelaciones que dificulta la visualización y representación de sus teorías de cambio; los riesgos de adoptar visiones excesivamente lineales; la identificación de los factores que refuerzan o impiden el proceso de cambio. Estos son algunos de los retos a tener en cuenta en la aplicación de este enfoque (Van der Knaap, 2004; Davies, R., 2004 y 2005; Mackenzie y Blamey, 2005).

En definitiva, detallar la teoría de cambio ayuda a identificar los elementos que permiten (o dificultan) el alcance de los objetivos, detectando posibles problemas y, complementariamente, áreas de mejora para, a partir de este análisis, poder construir las recomendaciones. Las conclusiones alcanzadas relativas a los procesos de cambio y la trayectoria desarrollada contribuyen de forma directa a facilitar la transferencia de los resultados de la evaluación a otros contextos. Profundizar en los procesos, en las causas y en los mecanismos permite identificar buenas prácticas¹⁵.

¹⁵ En este sentido, Pawson afirma: «en evaluación la tarea de transferir conocimiento pertenece a la teoría...las lecciones transferibles se aprenden de las teorías de los programas y no de los programas *per se*» (Pawson, 2003: 479)

3.4. El método de evaluación participativa

En los proyectos EQUAL, como ITUN y LAMEGI, el desarrollo de un enfoque de evaluación participativo entronca directamente con algunos de los principios básicos que la propia Iniciativa pretende desarrollar. En efecto, no podemos olvidar que todo proyecto EQUAL debe perseguir como objetivo la colaboración institucional basada en el asociacionismo (partenariado) local y la capacitación de las entidades y los agentes que participan en el proyecto. La evaluación basada en la participación facilita el desarrollo y el cumplimiento de estos dos principios, al tiempo que contribuye a incrementar la utilidad de la evaluación para los diferentes agentes y el uso de sus resultados.

Aunque de escasa implantación en nuestro entorno más cercano, la participación en evaluación posee ya una larga tradición tanto en su propio desarrollo teórico como en relación con su aplicación práctica, en especial en el ámbito de la cooperación al desarrollo y en el campo social¹⁶.

Más que una corriente homogénea, la evaluación participativa recoge una diversidad de enfoques que tienen sus raíces en metodologías de investigación-acción-participación (*participatory action research*) y

¹⁶ La evaluación participativa es un enfoque de gran tradición en los proyectos de cooperación al desarrollo, ver, por ejemplo, los trabajos publicados por el IDS (Institute of Development Studies, University of Sussex, UK: www.ids.ac.uk) o por el IDRC (International Development Research Centre, Canada: www.idrc.ca). En especial destacan los trabajos de Chambers, R., 1997 y Estrella, M. et al., 2000. En el campo social, se puede consultar López de Ceballos P. et al, 2001 y Niremberg, O. et al, 2000).

que comparten entre sí una visión de la evaluación como un proceso de trabajo en colaboración con los actores del proyecto evaluado. «La evaluación participativa implica que, cuando hacemos una evaluación, investigadores, facilitadores o evaluadores profesionales colaboran, en cierta medida, con los individuos, grupos o comunidades que tienen un claro interés¹⁷ en el programa, en el proyecto de desarrollo o en otro objeto cualquiera que sea evaluado» (Cousins y Whitmore, 1998:5). Para Burke (Burke, 1998:44), la metodología de evaluación participativa debe ser entendida como un conjunto de principios y un proceso de implicación de los *stakeholder*¹⁸ en la evaluación. Según este evaluador, los principios más destacados son:

- La evaluación debe ser específica a su contexto y construida sobre las preocupaciones, intereses y problemas de los *stakeholders*.
- La metodología de evaluación respeta e utiliza el conocimiento y la experiencia de los *stakeholders* clave.
- La evaluación favorece la creación de conocimiento de manera colectiva.
- La evaluación debe implicar (colaborar y trabajar) a los *stakeholders* y ser útil al propio proyecto (a sus objetivos) y a sus metas.

- La evaluación es y no puede ser «desinteresada»¹⁹, esto es, se busca de manera explícita el uso y la aplicación de sus resultados.
- El evaluador (facilitador) comparte su poder con los *stakeholders*, de esta manera el control de la evaluación no está sólo en las manos del equipo de evaluación, sino que es una tarea compartida con los *stakeholders*.

En la práctica, la metodología de evaluación participativa se utiliza de forma muy diferente por los equipos evaluadores que trabajan dentro de este enfoque, éstos no siempre aplican todos los principios, ni su desarrollo se realiza de forma idéntica, al tiempo que puede variar el énfasis dado a cada uno de ellos. De ahí, que dentro de esta metodología coexistan múltiples modelos de evaluación (*stakeholder evaluation, utilization-focused evaluation, empowerment evaluation, responsive evaluation, democratic evaluation...*)²⁰. Para algunas de estas propuestas, la participación en evaluación tiene una orientación eminentemente práctica destinada a apoyar el proceso de toma de decisiones y de resolución de problemas²¹. Su función principal es promover el uso de la evaluación y su idea básica reside en que la participación es esencial para favorecer la consecución de resultados relevantes, la apropiación de estos resultados por parte de los usua-

¹⁷ *Stake* en el inglés de la cita original.

¹⁸ El término *stakeholder* hace referencia al individuo o al grupo que tienen un interés (*stake*) en la evaluación: puede afectar y verse afectado por los resultados de la evaluación y tiene una opinión válida al respecto. En este artículo hemos preferido utilizar directamente el término anglosajón sin traducir ya que consideramos que las diferentes alternativas utilizadas en la literatura evaluadora en castellano (actores, audiencias, implicados, interesados,...) no llegan a captar de forma comprensiva el alcance del concepto *stakeholder*.

¹⁹ Este término está estrechamente relacionado con el propósito de la evaluación y, en consecuencia, con su uso potencial.

²⁰ Ver, por ejemplo, los trabajos de Patton, 1997; Green, 1998; Whitmore, 1998; Fetterman, 2001; Guba y Lincoln, 1989; Monnier, 1996 y House y Howe, 1999,

²¹ Es así como se entiende y desarrolla el principio de que la evaluación no es, ni puede ser desinteresada.

rios (colectivos potenciales) y su aplicación práctica para la mejora del programa y de futuras planificaciones. Cousins y Whitmore denominan a esta corriente *Practical Participatory Evaluation* (P-PE). Para otros enfoques, la evaluación participativa debe orientarse hacia la transformación de las desigualdades mediante la producción de conocimientos y el impulso del cambio social. Su función es transformadora y emancipadora ya que busca dar poder a los miembros más débiles de la comunidad y a los grupos implicados en el programa evaluado. Esta orientación transformadora busca democratizar el cambio social y tiene sus raíces en ideologías de carácter radical. A esta segunda corriente se le ha denominado *Transformative Participatory Evaluation* (T-PE) (Cousins y Whitmore, 1998:5).

No es el objetivo de este artículo entrar en profundidad en las bases teóricas de la evaluación participativa, sino utilizar este marco para situar el enfoque participativo utilizado en los proyectos ITUN y LAMEGI²². En la evaluación interna de estos proyectos, el diseño de la evaluación y su metodología se construye sobre la base de los intereses y de las necesidades informativas de los diferentes agentes sociales e institucionales que participan de forma activa en su desarrollo: las entidades promotoras de los proyectos y las instituciones socias de la Agrupación de Desarrollo. La existencia de la Agrupación de Desarrollo en los proyectos EQUAL es un elemento que facilita y favorece la participación, ya que se dispone de un espacio donde las instituciones relacionadas con el proyecto se encuentran todas ellas representadas.

El diseño evaluador de los proyectos ITUN y LAMEGI debe responder a las necesidades de información de estos *stakeholder* principales y debe contar con su aprobación y respaldo, así como con su colaboración. En este enfoque, resulta útil como paso previo al propio diseño de la evaluación realizar un análisis de los *stakeholders* para delimitar quiénes son las entidades clave y cuáles son sus funciones (ver cuadro 5) y seleccionar, a partir de este análisis, a los participantes en la evaluación.

Por lo tanto, el criterio aplicado en los proyectos ITUN y LAMEGI, al considerar a las entidades que forman parte de la Agrupación de Desarrollo como participantes clave de la evaluación, es un criterio operativo o instrumental y en el marco de enfoques participativos presentados con anterioridad se encuentra dentro de la corriente de orientación práctica (P-PE). Por esta razón, las personas beneficiarias no participan activamente en el proceso de la evaluación. Ésta, aunque no ha sido la opción adoptada, es una alternativa poderosa por su capacidad transformadora por lo que no se descarta su introducción en procesos de evaluación posteriores²³.

En segundo lugar, también es importante conocer en qué tareas evaluadoras participan las entidades de la AD para conocer su grado de implicación en la evaluación. En el caso del proyecto ITUN, las entidades han colaborado en las distintas fases del proceso de diseño y de realización:

- Delimitando las necesidades informativas mediante las preguntas de evaluación.

²² Como referencia básica puede consultarse Whitmore, 1998.

²³ De hecho, esta alternativa reforzaría la participación de las personas como principio recogido en la Iniciativa EQUAL.

Cuadro n.º 5

Agentes participantes en el Proyecto LAMEGI

Agentes del Proyecto LAMEGI		
Funciones	Agentes	Actores
Decisoras	Agrupación de Desarrollo LAMEGI	Agiantza Cáritas Peñasca Sartu
Promotoras y ejecutoras	Asociación Berritzapen (directora, promotora y coordinadora) Grupos de Trabajo (ejecutores)	Gobierno Vasco Diputaciones Forales EUDEL GARAPEN REAS EAPN FIARE Fundazioa BBK Gazte Lanbidean ELA LAB Universidad Deusto UPV/EHU
Beneficiarias	Empresas de inserción y sociales	Entidades promotoras Gerentes Educadores
Beneficiarios finales	Personas excluidas Parados de larga duración Inmigrantes regulares e irregulares Mujeres con cargas familiares Jóvenes con baja cualificación Drogodependientes en proceso de rehabilitación Personas sin cobertura económica básica Personas reclusas o ex-reclusas Otras personas en riesgo de exclusión	

Nota: En sombreado todas las entidades de la AD Lamegi.

Fuente: Elaboración propia.

—Identificando los criterios que se van a utilizar para emitir los juicios de valor sobre el proyecto. Esta es sin duda una cuestión clave ya que permite alcanzar acuerdos sobre los parámetros que van a servir para es-

tablecer los éxitos y fracasos del proyecto desde el punto de vista de sus propios protagonistas.

—Definiendo los indicadores que son los que permiten recoger la informa-

ción relevante sobre el proyecto. Los indicadores para la medición y observación de los hechos (la evidencia empírica) y el posterior contraste con los criterios.

- Verificando las conclusiones de la evaluación que se extraen del análisis de los datos y las informaciones recopiladas.
- Acordando las recomendaciones y las acciones de mejora que garantizan la aplicabilidad de las mismas.

Todas estas tareas han sido compartidas por las personas evaluadoras y las entidades participantes en la evaluación. El resultado de este proceso de colaboración es que la evaluación gana en credibilidad y sus conclusiones son fruto del trabajo en común. Los *stakeholders* se apropian del proceso de la evaluación, que deja de ser una actividad externa y ajena al proyecto, para convertirse en un proceso de aprendizaje sobre una experiencia compartida²⁴.

4. COMBINANDO FUNCIONES: RENDICIÓN DE CUENTAS Y GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO

La evaluación de un proyecto EQUAL debe estar al servicio de numerosos contextos ya que responde a una estructura

de colaboración entre agentes e instituciones en la que se superponen diferentes ámbitos políticos e institucionales. La evaluación de los proyectos EQUAL está obligada a generar conocimiento que sea de utilidad al menos a tres niveles: a nivel local para las entidades promotoras y socias de las Agrupaciones de Desarrollo, a nivel nacional para la Administración central (la UAFSE en el caso de España) y, por último, a nivel europeo (la Comisión). Por consiguiente, la evaluación debe responder a las necesidades informativas de su Agrupación de Desarrollo, pero también a las necesidades expresadas por las autoridades nacionales y europeas y que aparecen recogidas en sus Guías y directrices para la evaluación. En la práctica, esto supone que la evaluación debe compaginar diferentes funciones.

Por un lado, la evaluación debe suministrar evidencias que permitan rendir cuentas del uso eficaz y eficiente de los recursos públicos asignados al proyecto. Para la rendición de cuentas es fundamental poder identificar, de la forma más comprensiva posible, los resultados obtenidos por el proyecto evaluado. Son los resultados obtenidos los que justifican la realización del proyecto, la inversión de recursos financieros y humanos y su grado de eficacia. La evaluación se define, entonces, como sumativa y, de acuerdo a Scriven, en origen connota una recapitulación de los efectos de un programa o proyecto sobre sus destinatarios (Niremburg et al, 2000: 42). La evaluación sumativa se emplea para decidir si el proyecto merece una nueva inversión o la obtención de fondos adicionales, si conduce a decisiones relativas a la continuación, expansión o finalización y si responde principalmente a las necesidades de quienes formulan estrategias y las financian.

²⁴ La evaluación participativa como enfoque no está exenta de problemas, tensiones y críticas, en especial, se resaltan las dificultades relacionadas con la equidad y justicia del proceso participativo y la necesidad de asegurar que todas las inquietudes e intereses estén igualmente representadas debido a la existencia de relaciones de poder, explícitas o implícitas, o simplemente a que ciertos grupos son más activos y/o persuasivos (Weiss, 1998, 105-112; Gregory, 2000)

Por otro lado, la rendición de cuentas debe compaginarse con la generación de conocimiento para la acción. En efecto, otro de los aspectos clave en la evaluación de los proyectos EQUAL es potenciar el uso de las conclusiones alcanzadas para introducir cambios en las políticas sociales y de empleo en un triple sentido:

- Para aprender lecciones que permitan mejorar la planificación y ejecución de los proyectos por parte de su AD y resolver mejor las necesidades del colectivo destinatario. En definitiva, la evaluación debe servir a las entidades promotoras e instituciones socias para desarrollarse.
- Para introducir cambios en las políticas y en el marco institucional en el que se desenvuelven y formular nuevas actuaciones públicas mejor adaptadas a las realidades sociales que pretenden transformar.
- Para facilitar la transferencia de las conclusiones alcanzadas a otros ámbitos (nacional y europeo). Esto significa que la evaluación debe ser capaz de identificar buenas prácticas.

La importancia de generar conocimiento para la acción supone reconocer la evaluación como un proceso de aprendizaje desde la perspectiva de todas las entidades e instituciones implicadas. Este proceso de aprendizaje es el que permite generar conocimiento útil para conseguir cumplir los objetivos a corto y largo plazo y «la mejor manera que conocemos hasta la fecha de impulsar el uso de la evaluación es mediante la participación de los potenciales usuarios en la definición del estudio y en la interpretación de los resultados, mediante la devolución de los resultados regularmente

mientras el estudio va avanzando» (Weiss, 1998b:30)²⁵. Por lo tanto, generación de conocimiento y aprendizaje son dos propósitos que se ven reforzados por el uso de una metodología participativa.

Esta creación de conocimiento facilita la mejora del proyecto evaluado ya que se trata de obtener respuestas prácticas dirigidas hacia la acción. La evaluación comienza a formar parte del propio proyecto y de sus actividades habituales. De aquí, surge igualmente nuestra última recomendación: desarrollar, desde el inicio del proyecto, un modelo de evaluación formativa, tal y como en la actualidad se está realizando en la evaluación del proyecto LAMEGI. La evaluación formativa se define como un tipo de evaluación que responde al propósito de mejorar una intervención en un momento determinado y para un grupo específico de personas (las que están implicadas en su aplicación y desarrollo). Busca proporcionar información útil para ayudar a mejorar el proyecto y contribuye a la toma de decisiones acerca de su implantación y puesta en marcha (modificación, revisión, ajustes,...)

La evaluación formativa está asociada a la función de aprendizaje, mientras que la evaluación sumativa responde al rendimiento de cuentas²⁶. Encontrar un equilibrio adecuado entre estas diferentes funciones no resulta fácil y su armonización se convierte en un nuevo reto al que la evaluación de estos proyectos se debe enfrentar. Pero como señala Pawson, «una

²⁵ Opinión defendida también por otros autores: Patton, 1997, Cousins y Whitmore, 1998, Forss et al., 2002)

²⁶ Aunque también la evaluación sumativa contribuye a generar conocimiento sobre el proyecto, conocimiento que puede ser utilizado para mejorar nuestra comprensión del problema que se desea solucionar y de las opciones políticas al respecto.

buena evaluación debería integrar elementos sumativos y formativos» (Pawson, 2003:489). Algo que creemos es especialmente importante cuando el objetivo último, tanto de los proyectos EQUAL como de su evaluación, es intentar contribuir a que personas con dificultades alcancen la capacidad para salir adelante por sí mismas y conseguir un empleo ya que «mediante el acto de aprender, (...), el ser humano deja de ser un objeto a la merced de las circunstancias para convertirse en ser responsable de su propia historia» (López de Ceballos, P y otros, 2001: 202).

5. CONCLUSIONES FINALES

La evaluación de los proyectos EQUAL de inserción social y laboral no resulta sencilla y plantea importantes retos que los equipos evaluadores se ven en la necesidad de resolver. En los proyectos ITUN y LAMEGI, la auto-evaluación o evaluación interna impulsada desde la propia iniciativa EQUAL se ha convertido en una oportunidad para diseñar un modelo de evaluación adaptado a las características específicas de sus objetivos, de sus actividades y de su contexto y ensayar metodologías adecuadas a las necesidades informativas de estos proyectos, tal y como se ha ido presentando a lo largo de este artículo.

Las decisiones adoptadas contribuyen a configurar un diseño de evaluación que se estructura alrededor de las siguientes propuestas metodológicas:

- La inclusión y el uso de métodos y técnicas cualitativas para observar los efectos de los proyectos sobre las personas y las instituciones.

- La introducción de un enfoque basado en la teoría para conocer los procesos de cambio impulsados por las actividades innovadoras desarrolladas en los proyectos y vinculadas al uso de nuevos diseños e instrumentos.
- El uso de una metodología de evaluación participativa para acoger en la evaluación a los intereses y necesidades informativas de todos los agentes que conforman sus Agrupaciones de Desarrollo.
- El desarrollo de un modelo de evaluación formativa para reforzar el proceso de capacitación y aprendizaje mutuo y facilitar la transferencia de las lecciones aprendidas.

La incorporación conjunta de estas propuestas metodológicas en la evaluación, primero, del proyecto ITUN y, posteriormente, del proyecto LAMEGI ha puesto en evidencia su capacidad para mejorar la calidad y la utilidad del proceso de evaluación interna y demostrar el grado de eficacia de los proyectos, así como el nivel de cumplimiento de los principios de la Iniciativa EQUAL.

En primer lugar, la información generada ofrece una visión global y comprensiva de los distintos efectos del proyecto y genera mayor conocimiento sobre el impacto producido sobre las personas beneficiarias, y sobre el modo en que la inserción laboral contribuye a la integración social de los colectivos excluidos. Ambos aspectos son esenciales para valorar la eficacia de los proyectos en relación con el cumplimiento de sus objetivos.

En segundo lugar, la evaluación contribuye a identificar los elementos que facilitan o dificultan los resultados del proyec-

to, profundizando en los procesos, en las causas y en los mecanismos de cambio que son los que finalmente conducen hacia el alcance de los efectos finales perseguidos. De esta manera, la evaluación suministra información que permite valorar la eficacia de los instrumentos utilizados y su componente innovador. Al mismo tiempo, permite identificar posibles problemas actuando sobre ellos antes de que se produzcan y facilitando la previsión.

En tercer lugar, la utilidad de sus conclusiones y recomendaciones se incrementa, facilitando la identificación de buenas prácticas que son utilizadas en la propia mejora del proyecto y aplicadas en el diseño de nuevas acciones. En este sentido, las conclusiones del proyecto ITUN han sido claves para definir el nuevo proyecto LAMEGI. Esto ha sido posible

gracias a la credibilidad alcanzada por el trabajo de evaluación y a la apropiación y asunción del mismo por parte de los diferentes agentes participantes. Además, las redes de colaboración que surgen de las Agrupaciones de Desarrollo se refuerzan a través del propio proceso de la evaluación que facilita y promueve la cooperación y la participación activa.

Por último, la evaluación de los proyectos ITUN y LAMEGI ha generado información y conocimiento útil para las entidades promotoras y las diferentes administraciones, un conocimiento que es la base para generar y validar soluciones nuevas, aprender lecciones y transferirlas y diseñar políticas mejores y más capaces de contribuir a la inclusión social y laboral de todas las personas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BURKE, B. (1998). «Evaluating for a change: reflections on participatory methodology» en E. Whitmore (Ed.) *Understanding and practising participatory evaluation*, New Directions for Evaluation, nº 80: 43-56.
- BUSTELO, M. (1999). «Diferencias entre evaluación e investigación: una distribución necesaria para la identidad de la evaluación de programas». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 4: 9-29.
- CONNELL, J. P. Y A. C. KUBISCH (1998). «Applying a Theory of Change approach to the evaluation of Comprehensive Community Initiatives: progress, prospects and problems» en K. Fulbright-Anderson et al. (Eds) *New approaches to evaluating Community Initiatives: theory, measurement and analysis*. Washington, D. C., The Aspen Institute: 15-44.
- CONNELL, J.P, A. C. KUBISCH, L. B. SCHORR Y C. H. WEISS, (Eds) (1995). *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods and Context*. Aspen Institute. Washington, D. C.
- COUSINS, J. B. Y E. WHITMORE, (1998). «Framing participatory evaluation » en E. Whitmore (ed.) *Understanding and practising participatory evaluation*, New Directions for Evaluation, nº 80: 5-24.
- CHAMBERS, R. (1997). *Whose reality counts? Putting the first last*. Ed. ITDG Publishing.
- CHEN, H-T. (1994). «Theory-driven evaluations: need, difficulties and options». *Evaluation Practice* 15(1): 79-82.
- CHEN, H-T Y P. ROSSI (1994). «Issues in the theory-driven perspective», *Evaluation and Program Planning* 12(4): 299-306.
- DAVIES, R. (2004). «Scale, complexity and the representation of Theories of Change. Part I» *Evaluation* 10(1): 101-121.
- DAVIES, R. (2005). «Scale, complexity and the representation of Theories of Change. Part II» *Evaluation* 11(2): 133-149.
- DÍEZ M. A. Y M L. SETIÉN (2005). «La evaluación del proyecto ITUN-EQUAL: efectos y procesos de cambio» *Inguruak. Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política* 41: 33-56.

- DIEZ, M. A. (2001). «The evaluation of regional innovation and cluster policies: towards a participatory approach». *European Planning Studies* 9 (7): 907-923.
- DIEZ, M. A. (2003). «La evaluación de la política regional: una revisión de enfoques y métodos» en R. Bañón (ed.) *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Ediciones Díaz de Santos: 137-160.
- ESTRELLA, M., J. BLAUERT, D. CAMPILLAN ET AL. (2000). *Learning from change. Issues and experiences in participatory monitoring evaluation*. International Development Research Centre-Intermediate Technology Publications. Londres.
- FETTERMAN D. M. (2001). *Foundations of empowerment evaluation*. SAGE Publications Inc.
- FORSS K., C. REBIEN, Y J. CARLSSON (2002). «Process use of evaluation. Types of use that precede lessons learned and feedback» *Evaluation* 8(1): 29-45.
- GREEN J. Y V. J. CARACELLI, (EDS) (1997). «Advances in mixed-method evaluation: the challenges and benefits of integrating diverse paradigms» *New Directions for evaluation* 74, Jossey-Bass Publishers.
- GREEN, J. (1994): «Qualitative Program Evaluation. Practice and Promise» en N. K. Denzin e Y. S. Lincoln (eds.) *Handbook of qualitative research*, SAGE: 530-541).
- GREEN, J. (1998). «Stakeholder participation and utilization in program evaluation». *Evaluation review* 12(2): 25-35.
- GREGORY A. (2000). «Problematising participation. A critical review of approaches to participation in evaluation theory» *Evaluation* 6(2): 179-199.
- GUBA, E. G. Y Y. S. LINCOLN. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Sage, Newbury Park, CA.
- HOUSE E. R. Y K. R. HOWE (1999). *Valores en evaluación e investigación social*. Ed. Morata. Madrid.
- LÓPEZ DE CEBALLOS, P., J. MERLO Y H. GARCÍA GONZÁLEZ-GORDON (2001). *Un método de evaluación formativa en el campo social*. Ed. Popular.
- MACKENZIE M. Y A. BLAMEY, (2005). «The practice and the theory: lessons from the application of a theories of change approach». *Evaluation* 11(2): 151-168.
- MILLIGAN, S. ET AL. (1998). «Implementing a Theory of Change evaluation in the Cleveland Community-Building Initiative: A case study» en K. Fulbright-Anderson et al. (Eds) *New approaches to evaluating Community Initiatives: theory, measurement and analysis*. Washington, D. C., The Aspen Institute: 45-86.
- MONNIER, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- NIRENBERG O., J. BRAWERMAN Y V. RUIZ (2000). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- PAWSON, R. (2003). «Nothing as practical as a good theory» *Evaluation* 9(4): 471-490.
- PAWSON R. Y N. TILLEY, (1997). *Realistic evaluation*. SAGE Publications.
- PATTON M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. 3ª edición. SAGE.
- PATTON M. Q. (1997). *Utilization-Focused Evaluation: The new century text*. SAGE Publications Inc.
- ROGERS, P. ET AL. EDS. (2000). «Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities». *New Directions for Program Evaluation* 87. San Francisco, Jossey-Bass.
- ROLFSEN M. Y H. TORVATN, H. (2005). «How to 'get through'. Communication challenges in formative evaluation» *Evaluation* 11(3): 297-309.
- ROSSI, P. H. Y H. E. FREEMAN (1993). *Evaluation. A systematic approach*, SAGE Publications.
- SCHWANDT, T. A. (2001). *Dictionary of Qualitative Inquiry*. 2ª edición. SAGE.
- STAME, N. (2004). «Theory-based evaluation and types of complexity» *Evaluation* 10(1): 58-76.
- UAFSE (2005). *Guía metodológica de la Evaluación Interna*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. NIPO: 201-05-056-2.
- VAN DER KNAAP P. (2004). «Theory-based evaluation and learning: possibilities and challenges» *Evaluation* 10(1): 16-34.
- WEISS, C.H. (1998a). *Evaluation. Method for studying programs and policies*. 2ª edición. Prentice Hall.
- WEISS C. H. (1998b). «Have we learned anything new about the use of evaluation?» *American Journal of Evaluation* 19(1): 21-33.
- WEISS, C. H. (1995). «Nothing as practical as good theory: Exploring Theory-Based evaluation for Comprehensive Community Initiatives for children and families» en J. P. Connell et al. *New approaches to evaluating Community Initiatives: concepts, methods and contexts*. Washington, D. C., The Aspen Institute: 65-92.
- WHITMORE, E. (ED.) (1998). «Understanding and Practicing Participatory Evaluation». *New Directions for Evaluation* 80. Jossey-Bass Publishers.

La Política del Transporte Urbano en la Unión Europea y el Reino Unido: Evaluación de los cambios

El trabajo analiza los últimos desarrollos llevados a cabo en la regulación del transporte urbano en la Unión Europea en general y en el Reino Unido en particular. El cambio reciente en la Política común de transporte ha incorporado nuevos objetivos, nuevas medidas y una atención especial al medio ambiente. La nueva política europea intenta abordar los problemas tradicionales a los que el sector se ha enfrentado y que incluyen desde la divergencia entre los costes privados y sociales y la congestión, pasando por los viajes inducidos, hasta llegar a la necesidad de una actuación gradual en materia de política de transporte y de medio ambiente.

Lan honek Europar Batasunean, orokorrean, eta Erresuma Batuan, bereziki, hiri-garraioaren arauketan egindako azken garapenak aztertu ditu. Duela gutxi erkidegoko garraio-politikan egindako aldaketaren ondorioz, helburu berriak ezarri dira, baita neurri berriak ere, eta ingurumenari arreta berezia egin zaio. Europako politika berriaren bidez, sektoreak urteen joan-etorrian aurrez aurre izan dituen arazoei heldu nahi zaie: hala kostu pribatuen eta kostu sozialen arteko aldea, nola pilaketa bera, bai eta eragindako bidaiak ere, eta azkenik, garraio- eta ingurumen-politikaren arloan apurka jarduteko beharrezakoa.

This work reviews the last developments introduced in the Common Urban Transport Policy in the European Union in general and in United Kingdom in particular. The recent changes in the regulation have incorporated new policies, new objectives and special attention to the environment problems generated by urban transport. The new policies try to solve the traditional problems confronted by the transport sector: divergences between private and social costs and congestion, induced journeys and the need to introduce those policies, gradually.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Breve resumen de los documentos comunitarios relevantes
 3. Precios y coste marginal social
 4. Los viajes inducidos
 5. Comentarios finales
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: viajes inducidos, coste marginal social, coste marginal privado, movilidad sostenible, congestión urbana.

N.º de clasificación JEL R 41, L62, L91, N74

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este artículo es analizar los problemas que plantea el transporte urbano con especial atención a los viajes inducidos y los intentos de solución mediante la política de precios, tal y como se contempla en la Política Común de Transporte de la Unión Europea, así como en el Reino Unido. El artículo incide especialmente en el análisis del transporte enfocado desde el punto de vista del respeto al medio ambiente. La evidencia empírica se centra fundamentalmente en el problema de los viajes inducidos debido a incrementos en la red viaria.

El cambio en la Política Común de Transporte (PCT) se hace más evidente a partir de la década de los noventa, cuando, en cierto modo, se olvida la preocupación por las infraestructuras y las Redes Transeuropeas en beneficio del impulso de un conjunto de medidas más coherentes. Es entonces cuando se vuelve a los postulados iniciales de la PCT, aunque con algunas diferencias sustanciales; así de regular y armonizar se pasa a desregular y tratar de organizar los mercados de forma mucho más eficiente. Se recurre a la utilización de instrumentos de mercado (precios) y se elaboran cuidadosos análisis de bienestar en términos microeconómicos.

A la vez que la PCT ha experimentado cambios importantes en tiempos recientes, también otros países de larga tradi-

¹ Agradezco la financiación concedida mediante los proyectos de investigación GV PI-1999-130 y SEC2001-0687/ECO.

ción en este campo han reconsiderado la trayectoria de sus políticas de transporte. Así, el Reino Unido, utilizado en este trabajo como país de referencia dentro de la Unión Europea, ha decidido atribuir un mayor peso específico a los impactos ambientales generados por este sector.

A la hora de resumir brevemente la configuración de la política de transporte debemos destacar:

- Sigue siendo un elemento absolutamente crucial, aunque no exento de controversia la preocupación por diseñar un sistema de precios en el sector del transporte lo más cercano posible al concepto de coste marginal social (CMS)².
- El análisis de los planificadores actuales del transporte urbano, acerca del efecto que los aumentos de capacidad de la infraestructura viaria generan sobre la demanda de viajes (viajes inducidos).
- La introducción del impacto ambiental en la valoración del transporte urbano.

El trabajo esta estructurado de la siguiente manera: Una vez finalizada la introducción, en la segunda sección se revisan los documentos europeos que sintetizan argumentos que son relevantes desde el punto de vista de este trabajo. La tercera sección se refiere al análisis de los pros y contras de utilizar precios en el transporte lo más cercanos posibles

al concepto de coste marginal social. El objeto de la sección cuarta es, por un lado, el análisis de los viajes inducidos desde el campo de los conocimientos teóricos y desde la evidencia empírica para el Reino Unido. Por otro, se resumen algunas verificaciones empíricas aplicadas a EEUU. En el epígrafe quinto se indica la relevancia de este concepto de viajes inducidos en el diseño de la nueva Política Ambiental y de Transporte. La última sección se dedica a resaltar algunos comentarios finales³.

2. BREVE RESUMEN DE LOS DOCUMENTOS COMUNITARIOS RELEVANTES

Entre los documentos europeos más relevantes para nuestro interés en este trabajo destacamos los siguientes:

1. Libro Blanco 1992 «El Curso Futuro de la Política Común de Transportes».
2. Libro Verde 1995 «Hacia una Tarificación Equitativa y Eficaz del Transporte».
3. Libro Verde 1995. «La Red de Ciudadanos, Como aprovechar el potencial de Transporte Público de viajeros en Europa».
4. Libro Blanco 1998 «Tarifas Justas por el Uso de las Infraestructuras: Estrategia Gradual para un Marco Co-

² En este sentido De Borger *et. al.*, 2001, entre otros, analizan en diversas situaciones la utilización de precios eficientes, tanto para internalizar la congestión y en menor medida otros efectos externos, como para tratar de ofrecer alternativas eficientes al uso del coche privado.

³ A lo largo del trabajo se utiliza de forma implícita el concepto de movilidad sostenible entendida como un conjunto de procesos y acciones orientado a conseguir como objetivo final un uso racional por todos los usuarios de los medios de transporte (teniendo en cuenta los aspectos ambientales) .

mún de Tarificación de Infraestructuras de Transporte en Europa»

5. Agencia Europea del Medio Ambiente, TERM 2000. «¿Vamos en la dirección correcta?» y TERM 2005 «Transport and Environment: facing a dilemma».
6. Libro Blanco 2001. «La Política Europea de Transporte cara al 2010: La Hora de la Verdad».

El Libro Blanco de 1992, «*El futuro desarrollo de la Política Común de Transporte: Un enfoque global hacia la construcción de un marco comunitario para la movilidad sostenible*», representa una importante readaptación de la política de transporte de la UE. El concepto básico que se introduce es el de la movilidad sostenible para la UE en su conjunto. Este documento destaca además la importancia del transporte en la consolidación del Mercado Único mediante el doble papel que juega este sector: como *input* para las industrias, por una parte, y como industria en sí mismo por otra.

En él se hace además una referencia al uso de medidas de precios que reflejen el coste social total en el transporte, aunque se reconoce la dificultad práctica de cobrar por el alto costo que los efectos externos imponen sobre el uso de la infraestructura viaria. Se recomiendan muy pocas expansiones en la red viaria actual y más medidas de regulación y de precios.

Se mantiene que las políticas de precios tienen la clara ventaja de facilitar las elecciones de los usuarios, al tiempo que permiten una mejor utilización en tiempo y espacio de la red viaria. Si se «internalizaran» los costes externos sería mucho menos atractivo viajar en coche. En el do-

cumento se sugiere consecuentemente establecer precios diferenciados para cada uno de los efectos externos (contaminación, accidentes, congestión etc.), señalándose la ventaja de utilizar las cantidades recaudadas, mediante el cobro de los precios adecuados, para financiar otros modos de transporte socialmente menos dañinos⁴.

En último término, el Libro Blanco de 1992, reconoce, también, que los objetivos políticos propuestos pueden dañar la competitividad del sector del transporte y de la industria, por lo que aboga por fomentar el uso del sistema intermodal (intercambio de los modos de transporte) especialmente para el transporte de mercancías. Además, sugiere que es necesaria una cierta coordinación global para toda la UE con el fin de garantizar totalmente la compatibilidad de las medidas de precios y con el fin, también, de preservar los requerimientos del Mercado Único (la libre competencia).

El Libro Verde (1995) «*Hacia una Tarificación Efectiva y Eficaz del Transporte: Opciones para la Internalización de los Costes Externos del Transporte*» y el Libro Blanco (1998) «*Tarifas Justas por el Uso de las Infraestructuras: Estrategia Gradual para un Marco Común de Tarificación de Infraestructuras en Europa*» representan una apuesta decidida de la Comisión Europea por un sistema de precios, reflejo de los Costes Marginales Sociales (CMS). El argumento clave que usan ambos documentos consiste en el

⁴ A este respecto y desde una perspectiva pragmática Nash *et al.* 2001., analizan la reforma de precios en Europa mediante una serie de proyectos explicados más adelante (Trenen, Pets, Eurotol, Transprice, Capri, etc)

intento de relacionar manifiestamente el precio pagado por el usuario final con los costos sociales de los viajes. Y dado que los costos varían tanto en el tiempo, como en el espacio, y atendiendo al modo de transporte empleado, se deberá diseñar un sistema que discrimine los precios según estas circunstancias. Se trata de asegurar la transparencia entre precios y costos, porque si se pretende conseguir un alto grado de aceptación pública, los usuarios deben conocer la relación que existe en cada momento y en cada ubicación espacial, entre el precio que ellos pagan y el coste real de cada uno de sus viajes, disipando así cualquier asomo de duda de encontrarse ante una nueva manifestación de la voracidad recaudatoria de la administración.

En el Libro Verde se precisa que hay que velar por preservar la competencia entre distintos modos de transporte, y por la competencia dentro del mismo modo e incluso entre usuarios. Se subraya, al mismo tiempo, la contribución del transporte a la eficiencia económica y a la competitividad europea.

Las posibles acciones consistentes con la política de precios que propone el documento, pueden concretarse en las siguientes actuaciones:

1) Reajuste de la legislación comunitaria existente en materia de transporte de mercancías por carretera para vehículos pesados.

2) Gravámenes por kilometraje, en función de los daños realizados a las infraestructuras, incluidos vehículos pesados de transporte por carretera.

3) Peajes en áreas congestionadas o en zonas sensibles a la congestión.

4) Impuestos diferenciados sobre carburantes que reflejen diferencias (en la calidad y en sus efectos ambientales).

5) Impuestos sobre vehículos, diferenciados en función de sus características ambientales y de ruido.

6) Ofrecer información en materia de seguridad de los diferentes vehículos y de los modos de transporte.

Los documentos reconocen explícitamente que las políticas de precios más adecuadas exigen el logro de la eficiencia, cuestión que como veremos, más adelante, no está del todo probada, pero que en ausencia de otras medidas correctoras, se corre el riesgo de contribuir a un aumento de la desigualdad en el acceso al sistema de transporte. Se concluye que es crucial buscar alternativas al transporte privado por carretera.

A este respecto el Libro Verde (1995) «*La red de ciudadanos: Como aprovechar el Potencial de Transporte Público de Viajeros en Europa*» aboga en favor de los sistemas de transporte público integrados e interconectados a todos los niveles; los de larga distancia con las redes locales, los privados con los públicos y viceversa. El documento plantea la colaboración financiera entre la UE y los Estados miembros en materia de transporte público, proponiendo diversos esquemas de regulación y financiación del mismo con diversos grados de participación pública y privada. El documento considera, finalmente, que la utilización de esquemas desreguladores del transporte público (privatizaciones de los ferrocarriles, o del metro de Londres, por ejemplo) pueden suponer un gran obstáculo a la integración de los distintos modos de trans-

porte que es uno de los objetivos primordiales de la PCT.

Con respecto al comportamiento medioambiental del sector del transporte, en el documento de la Agencia Europea del Medio Ambiente *¿Vamos en la dirección correcta? (2000)* se señala que «Las crecientes emisiones de CO₂ procedentes del transporte comprometen el cumplimiento, por parte de la UE, de los objetivos del Protocolo de Kioto. Las medidas medioambientales referentes a las normas de emisión han llevado, desde principios de la década de 1990, a una disminución de las emisiones de óxidos de nitrógeno (NOx) y de los componentes orgánicos volátiles no metano (COVNM), pero estos logros en eficiencia tecnológica se han visto parcialmente eclipsados por aumentos en el volumen del transporte y la utilización de automóviles más pesados y potentes».

Por otro lado, el problema del ruido sigue existiendo a pesar de que los datos recogidos clasificados por países no están todavía homologados, y a pesar de que desde la década de los setenta los instrumentos jurídicos y tecnológicos han logrado amortiguarlo. Desde los años sesenta, el tráfico se ha duplicado y su velocidad ha ido creciendo, de manera que en TERM 2000 se estima que más del 30% de la población de la UE está expuesta a niveles elevados de ruido del tráfico por carretera. La Directiva 2002/49/CE de 25/06/ 2002 incluye aspectos de evaluación y gestión del ruido ambiental (está en proceso de preparación una política comunitaria sobre ruidos que tenga en cuenta el marco legal y los objetivos a alcanzar).

El Libro Blanco 2001, «*La Política Europea de Transporte cara al 2010: La hora de la Verdad.*», desarrolla una serie de medidas para racionalizar el transporte urbano, muy en línea con la filosofía subyacente en los documentos comunitarios anteriores, aunque el énfasis es mayor si cabe en la gestión correcta del tráfico y, en particular, en el papel que juega el vehículo privado en los centros urbanos de las grandes ciudades. La sociedad es consciente de que es preciso reducir los niveles de congestión y polución del tráfico urbano, promoviendo el uso de vehículos limpios, y desarrollando transportes públicos de calidad.

Como es bien conocido, la aplicación del principio de subsidiariedad hace que la UE se limite a fomentar, mediante iniciativas regulatorias, el uso de energías alternativas, por ello no se espera que aporte, con carácter de generalidad, soluciones concretas al excesivo uso del vehículo privado en las áreas centrales de las ciudades. De esta forma, la Comisión Europea se limita a proponer medidas de acción recomendables y a diseñar y elaborar directivas que guíen a los países en la dirección correcta.

Así, y dentro del Sexto Programa Marco de Investigación, se establece un nuevo marco regulador por un lado para sustituir los combustibles, y por otro, se propone estimular la demanda de nuevas tecnologías para el uso de vehículos limpios. El objetivo consiste en sustituir un 20% de los combustibles convencionales para el año 2020. Para ello la Comisión pretende establecer dos tipos de medidas. Primero, una directiva que regule la introducción gradual en cada uno de los Estados miembros de un porcentaje mínimo de consumo de «biocarburantes»;

para empezar un 2% y para el año 2010, se propone una tasa de utilización de los biocombustibles de un 6%. En segundo lugar la Comisión propone la redacción de una directiva regulatoria de las reducciones opcionales de impuestos que acompañen a la introducción de biocombustibles, con la esperanza de que esto ayudará a los Estados miembros a establecer las condiciones económicas y legales que permitan alcanzar los objetivos previstos de implantación de combustibles limpios, o incluso superarlos.

En el terreno de la promoción de prácticas recomendables se reconoce que, entre otros, la congestión y la polución son los principales factores que dificultan la vida en las ciudades y que una de las causas principales de la congestión es el excesivo uso de los vehículos privados. Por ello se propone mejorar el atractivo de las alternativas al uso del coche en términos de infraestructura (metro, tranvía, carriles bici, vías prioritarias para el transporte público etc.), y de servicio (calidad del servicio, información a los usuarios). El transporte público necesita alcanzar niveles de confort, calidad y velocidad, acordes con las expectativas de los usuarios.

Otras alternativas propuestas son:

- Los tranvías ligeros, altamente valorados en diversos países europeos, constituyen una forma económica de transporte, muy popular entre los usuarios y que contribuye a reducir el uso del coche.
- Algunas ciudades han adoptado por ley el acuerdo de limitar a un número mínimo de plazas de estacionamiento en los nuevos edificios de oficinas, contribuyendo así a dificultar el

uso del automóvil para acudir al trabajo.

- También es práctica habitual en distintos municipios la asignación de vías prioritarias para el transporte público (buses, taxis), y para vehículos privados compartidos, al tiempo que se incrementa el espacio de los carriles- bici.
- La creación de iniciativas para persuadir a las grandes empresas, o a la propia administración, de organizar los viajes de sus empleados, contribuyendo incluso a financiar sus viajes en transporte público constituye también una nueva línea de actuación.

A la vez de fomentar nuevas formas de transporte público, los esfuerzos por reducir los aspectos nefastos de la congestión-contaminación, pueden implicar también la introducción de esquemas de cobro por el uso de las infraestructuras, cuya manifestación más simple es el cobro por el estacionamiento. Algunas ciudades (Bristol, Copenhague, Edimburgo, Génova y Roma), contemplan la introducción de otras formas de cobro por el uso de las carreteras. Para ello se basan en tecnología electrónica de identificación de los vehículos, junto con sistemas de cobro también electrónicos, que puede ser armonizado al nivel comunitario. Sin embargo, se constata que los esquemas de cobro por el uso de las carreteras urbanas son bien aceptados por las comunidades locales, solamente si se ofrecen alternativas competitivas en términos de servicios de transporte público e infraestructuras. Esta es la razón por la cual resulta esencial destinar las cantidades recaudadas a contribuir a la financiación de

las infraestructuras y la mejora de los servicios de transporte público urbano.

3. PRECIOS Y COSTE MARGINAL SOCIAL

A la hora de fijar los precios del transporte algunas de las directivas comunitarias recientes parecen centrar más su atención en la simple recuperación de costes. En numerosos países y en varios modos de transporte existe además una larga tradición en la recuperación de costes, sin que se pretenda una consistencia con el principio de reflejar los costes marginales sociales en el cálculo de los precios.⁵ En general en Europa, hay que recordarlo, se hace muy poco uso del sistema de precios basados en costes marginales sociales, y esto se explica, en parte, debido a las dificultades que surgen a la hora de medir estos costes⁶.

Además de las dificultades de estimación de los CMS hay un argumento de equidad que tal vez convenga señalar. Existe un consenso, entre el público en general y entre los políticos en particular,

en apreciar que es justo que los usuarios de cada modo de transporte paguen el costo total que su decisión de viajar impone sobre la sociedad. Por lo tanto, si se acepta este principio, estarían más que justificados los esfuerzos por calcular costos marginales sociales. Pero hay que advertir que el intento de alcanzar este objetivo puede necesitar mucho tiempo, de manera que hasta que ello se consiga, es importante analizar los problemas de «second best» (óptimo subsidiario, o segundo mejor), tal y como señalan Nash *et al. op. cit.* 2001.

La investigación actual en torno a los CMS como modelo es muy abundante en los países de la UE y muestra que existe la metodología adecuada para calcularlos para todos los modos de transporte, aunque hay que reconocer la existencia de altos niveles de incertidumbre en esas valoraciones. Sin embargo el cálculo de los CMS, como modelo, incluyendo efectos externos ambientales, explicaría la forma de llevarlos a la práctica, en el sentido de averiguar cuales serían las consecuencias para el tráfico y para los precios si se pusieran en marcha. El hecho cierto es que por estas razones y, por otras que veremos a continuación, diversos países de la UE optan por los precios dirigidos a recuperar costos totales.

Esta oposición frontal a aproximar precios vía CMS se articula también con las consecuencias negativas imprevistas que esos precios basados en los CMS pueden llevar consigo sobre los usos del suelo y el desarrollo económico. El argumento que aquí se esgrime indica que los precios que reflejan costes marginales sociales pueden ocasionar efectos negativos no deseados, efectos secundarios sobre las decisiones de localización, so-

⁵ Este principio está ampliamente recogido en muchos libros de texto y se basa en la idea de que los precios tienen que reflejar los verdaderos costes totales de las acciones. El coste total, cuando hay efectos externos, es el coste marginal social, es decir, la suma del coste marginal privado más el coste marginal externo. Como los agentes sólo tienen en cuenta en sus decisiones los costes privados, los precios o impuestos Pigouvianos han de igualarse a los costes marginales externos. De esta forma se consigue que todos los costes sean internalizados.

⁶ La UE parece utilizar un método de coste marginal a corto, frente al de largo plazo que emplean otros autores. Hay problemas para valorar tanto las economías de escala como los rendimientos constantes así como en la metodología para calcular los efectos externos ambientales. Véase Nash *et al.*, 2001. pág.367.

bre los usos del suelo o sobre el desarrollo económico en general. La idea subyacente sería entonces que introducir costes marginales sociales en determinados sectores y no en otros, es decir, no generalizarlos, no garantiza niveles más altos de bienestar (principio conocido de la teoría de óptimo secundario), sobre todo cuando existe una fuerte relación entre sectores.

A continuación detallamos brevemente algunos proyectos recientes impulsados por la UE en materia de precios.

Al mismo tiempo que la puesta en marcha del programa *Pricing European Transport Systems* (PETS)⁷, Nash *et al.*, 2000, han llevado a cabo una investigación metodológica que recoge las diferencias entre los precios existentes y los CMS, los nuevos instrumentos de precios, cómo ponerlos en marcha y el desarrollo de distintas estrategias de precios.

En el proyecto denominado ExternE Transport (Friedrich *et al.*, 1998) se han desarrollado, por otra parte, métodos de valoración de la contaminación regional y local, partiendo del diseño previo de externalidades ambientales.

Por otra parte, en TRENEN II (Proost *et al.*, 1999), programa similar a PETS, los autores analizan en cinco diferentes estudios de otros tantos casos, y para el año de referencia 2005, las diferencias entre los precios actuales en vigor y los CMS, utilizando los desarrollos metodológicos de proyectos ambientales. En dicho informe, el estudio de casos urbanos apunta hacia un alto grado de «infracobro» en el caso de los vehículos privados, lo que lle-

va a insistir sobre la necesidad de una diferencia de precios más apreciable entre el periodo punta y no-punta, así como para el transporte en autobús y por tren. Se sugiere que los precios de los viajes en autobús urbano han de incrementarse, mientras que los que se hagan en tren deben reducirse. En el ámbito interurbano el panorama resulta más complicado.

Desde una perspectiva de bienestar, este proyecto insinúa, asimismo, que las cantidades recaudadas por eventuales peajes podrían no dedicarse a iniciativas en el sector del transporte. También sugiere que la introducción de un simple esquema de peajes de cordón cumple esencialmente los principales objetivos presumiblemente alcanzados mediante esquemas de precios electrónicos más sofisticados, aunque muchos otros estudios han desmentido tradicionalmente esta conclusión.

En el programa FATIMA, y en otros trabajos May *et al.*, 2000, se demuestra que los peajes urbanos funcionan mejor que otras medidas tales como las subvenciones al transporte público o las tarifas coordinadas por estacionamiento u otras medidas de provisión de infraestructura, solamente en un tercio de las ciudades estudiadas. Galarraga *et al.* (2000) llegan a una conclusión similar para el caso del área metropolitana de Bilbao.

Por otra parte en el programa EURO-TOLL (LETS, 1998) se examinan esquemas de cobro por el uso de las carreteras que dependen del momento del día y por lo tanto de la congestión (A1 en la entrada a París), y de la estación (A5 y A6 también en Francia), lo cual parece demostrar que con el nivel de tecnología existente hoy día pueden alcanzarse di-

⁷ Sistema de precios del transporte europeo

versos objetivos. La misma idea ha sido utilizada en los peajes de los recién inaugurados túneles de Artxanda, en el área metropolitana de Bilbao.

La encuesta de aceptación pública en TRANSPRICE (Eurotrans, 1998) demuestra que una gran mayoría de conductores estaría dispuesto a aceptar peajes si paralelamente se mejorara el transporte público y se introdujeran otra serie de medidas complementarias.⁸

Uno de los problemas clave en la valoración de los proyectos públicos de transporte, en especial los urbanos, es la generación de viajes inducidos. Estos hacen referencia a los efectos inducidos sobre la demanda de viajes cuando aumenta la capacidad de la red de transporte, por el simple hecho de aumentar las inversiones en carreteras urbanas.

El tema está siendo objeto de investigación teórica y de comprobación empírica en ambos lados del Atlántico. En la siguiente sección resumimos dichas investigaciones y aplicaciones empíricas junto a la situación actual con el fin de determinar elementos clave útiles para la planificación de inversiones en carreteras.

4. LOS VIAJES INDUCIDOS

4.1. La teoría

La teoría subyacente al concepto de viajes inducidos es simple y postula que cuando se aumenta la capacidad de la red viaria, los costes generalizados de viaje disminuyen, especialmente en las

carreteras más congestionadas. En el caso de los coches, el tiempo de viaje representa el componente principal del coste variable total. Es bien sabido que al abaratare el costo de cualquier bien su consumo relativo aumenta, lo que en este caso significa que tiende a realizarse un número mayor de viajes.⁹

Evidentemente el concepto de viaje inducido requiere que exista una cierta elasticidad de la demanda de viajes (variaciones inducidas en la demanda de viajes por variaciones en el costo del tiempo, principal componente del precio de viaje). Los ingenieros de tráfico, sin embargo, han considerado tradicionalmente que la demanda de viajes es totalmente inelástica (el número total de viajes tiende a ser constante cualquiera que sean los precios de viaje).

Esta última idea, y la definición de viaje inducido han sido objeto de fuertes divergencias entre distintos autores. Noland *et al.*, (2002) definen los viajes inducidos como un incremento en millas de viaje por vehículo (VMT), ya que el crecimiento de VMT es una de las principales causas del aumento de los costos ambientales y sociales, representando al mismo tiempo los beneficios sociales de una mejor movilidad. En resumen «puede definirse como incremento en VMT atribuible a cualquier proyecto de infraestructura que aumente su capacidad».

Autores como Hills, (1996) y Litman, (2001) distinguen algunos efectos sobre el cambio de comportamiento de los con-

⁸ Otros programas como UNITE, IMPRINT, REVENUE también podrían ser considerados.

⁹ Puede realizarse el análisis gráficamente calculando el efecto final cuando la demanda permanece fija en primer lugar, y en segundo término analizando el resultado final permitiendo que a su vez la demanda también varíe.

ductores de vehículos cuando aumenta la capacidad de la red viaria tales como cambios de ruta para beneficiarse del aumento de capacidad, cambios en los modos de transporte utilizados (vuelta de nuevo a la utilización del coche privado desde el uso del transporte público, por ejemplo), tendencia a realizar viajes más largos, y tendencia, en definitiva, a un aumento en el número total de viajes.¹⁰

Además de estos y otros argumentos se postulan también otras razones de largo plazo que influyen significativamente sobre el crecimiento de VMT. Obviamente uno de ellos es el crecimiento en los niveles de motorización, cambios en la accesibilidad relativa en las zonas urbanizadas o la readaptación espacial de actividades. Si la velocidad aumenta, muchos negocios, residentes y empleados tienden a situarse en lugares más distantes aumentando la longitud de los viajes, y provocando en definitiva más VMT.

La teoría de los viajes inducidos es coherente con Downs, (1992) que formula la enorme dificultad de eliminar la congestión de hora punta en las carreteras. Como respuesta a los aumentos de capacidad se producen tres tipos de comportamientos: los que utilizaban rutas alternativas vuelven a la carretera cuya capacidad se ha aumentado, quienes viajaban en hora punta (tiempo de viaje preferido) vuelven a hacerlo en torno a esa hora, readaptándose a la nueva congestión; y finalmente los usuarios del transporte público vuelven a utilizar los coches.

La paradoja Downs-Thomson (Downs, 1992) señala, a este respecto, que cuan-

do aumenta la capacidad de las carreteras puede empeorar la situación de la congestión. El trasvase de usuarios del transporte público al privado puede ocasionar desinversión en los modos públicos, acompañados de aumentos de precios para cubrir costes, al tiempo que tiende a reducirse la frecuencia del servicio público. De manera que se siguen perdiendo más viajeros públicos, con la posible consecuencia de la eliminación del servicio. Así al final del proceso el nivel de congestión puede llegar a ser peor que el inicial.

Diversos autores demuestran que, a lo largo del tiempo, se mantienen relativamente constantes los tiempos medios de viaje al trabajo, lo cual quiere decir que los ahorros en tiempo, consecuencia de los aumentos en capacidad de las infraestructuras, tienden a compensarse con mayores distancias recorridas a velocidades más altas. Todo el proceso resulta en una tendencia clara hacia un crecimiento neto en el VMT.

4.2. La evidencia empírica en el Reino Unido

La evidencia empírica acerca de los viajes inducidos tiene una cierta tradición en el Reino Unido. Una tradición que se inicia en 1994, con el informe SACTRA (*Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment*). Dicho informe, presentado por el entonces Ministerio de Transporte del Reino Unido, incluía un detallado estudio de los incrementos en flujos de tráfico experimentados en determinados corredores específicos que aumentaron su capacidad. El resultado fue concluyente: los aumentos de tráfico ex-

¹⁰ Noland et al. 2002, citan nuevos argumentos (pág. 4).

perimentados fueron mucho más acusados que los anticipados en un principio.

Conviene aclarar que el informe SACTRA analiza flujos de tráfico, mientras que Noland *et al.*, (2002) sugieren, como otros muchos autores, que debe utilizarse el concepto de VMT para evitar no contabilizar los viajes más largos que el primer método no recoge. En segundo lugar conviene mencionar, tal y como se reconoce en el propio estudio, que los errores de predicción pueden provenir, entre otras razones, de una infraestimación de las tasas de crecimiento del PIB.

En el informe SACTRA se señala que como media y durante el primer año, las carreteras se utilizaron un 10% más de lo que estimaban las predicciones del trabajo, con la circunstancia de que las intensidades del tráfico en las carreteras adyacentes permanecieron al mismo nivel, o incluso se acrecentaron, lo cual apunta hacia una cierta infraestimación de los viajes efectuados.

En 1994 se encargó a los redactores del Informe SACTRA responder a la pregunta de si el tráfico inducido era o no un fenómeno real. La respuesta fue concluyente. El «tráfico inducido puede y llega a producirse, probablemente de manera bastante significativa, aunque su tamaño y significación es susceptible de variar ampliamente en circunstancias diversas». Puede afectar, por lo tanto, a la valoración final de los beneficios y costos de los proyectos de carreteras, con lo que implícitamente responden afirmativamente a la pregunta formulada. Y añaden que el fenómeno de los viajes inducidos tiende a ser más acusado cuando el sistema opera en las proximidades de su capacidad máxima, cuando la elasticidad de la

demanda tiende a ser alta y también cuando los proyectos analizados generan grandes ahorros de tiempo (fuertes cambios en costos de viaje). Por último el informe proporciona recomendaciones para mejorar los métodos de estimación y predicción de los viajes inducidos

Existe una cierta evidencia complementaria sobre los viajes inducidos. La aportan Cairns *et al.*, (1998) al analizar los impactos sobre el tráfico generados por la reducción de capacidad en las carreteras. En ninguno de los 40 estudios del caso que los autores realizaron, se llegó a producir caos circulatorio alguno, aunque sí es verdad que, en la mayor parte de los casos analizados hubo problemas de adaptación a corto plazo. En conjunto, estos autores constatan que, los volúmenes de tráfico disminuyeron al reducirse la capacidad viaria, lo cual aporta una evidencia de indudable interés para los planificadores del transporte. Otra cuestión de relevancia es la determinación de la cuantía de los viajes inducidos. En diversos trabajos Noland (2001), Noland *et al.* (2001) se llega a la conclusión de que los efectos de los viajes inducidos representan alrededor de un 28% del crecimiento anual de VMT.

4.3. Otras verificaciones empíricas (EE.UU.)

A partir de 1995 el *Transport Research Board* (TRB) examina los efectos de los viajes inducidos y sus implicaciones sobre el uso de la energía y la calidad del aire. El primer objetivo del informe del TRB consistió en determinar la capacidad de los modelos analíticos para predecir el crecimiento del transporte regional y la

emisión de los contaminantes habituales, teniendo en cuenta el tráfico inducido. Sin embargo, pronto se constató que, en la mayoría de los casos los procedimientos de modelización no permitían captar, ni los viajes inducidos ni los comportamientos de los conductores y otros agentes económicos, ni siquiera el impacto del desarrollo económico sobre los proyectos de transporte.

El informe del TRB no es concluyente respecto a los efectos del tráfico inducido sobre la calidad del aire, pero sí constata que la disminución en los costes generalizados que cualquier proyecto nuevo de transporte conlleva, implica una mayor utilización de la red de carreteras (y también una mayor descentralización del desarrollo urbanístico).

Entre los estudios estrictamente económicos hay una gran variedad de ellos como Hansen y Huang (1997), Johnston y Di Nardo (1997), Noland (2001), Fulton *et al.*, (2000), Cervero y Hansen (2001), Noland y Coward (2000) que utilizan datos agregados, estadísticamente significativos, para calcular las correspondientes elasticidades. Elasticidades que representan cambios en VTM con respecto a millas de nueva carretera (de manera que un signo positivo implica que estamos ante un incremento en VTM cuando el número de millas de nueva carretera aumenta)¹¹.

Sin embargo este cálculo de elasticidades agregadas, estadísticamente signifi-

cativas, ha sido ampliamente criticado por los planificadores del transporte. Para ellos lo que resulta verdaderamente interesante es analizar la influencia de determinados proyectos de variación de la capacidad viaria sobre el comportamiento de distintos tipos de usuarios, de distintas categorías de individuos.

No obstante, no siendo posturas irreconciliables, parece obvio señalar que el análisis agregado sobre los efectos totales de los proyectos de aumento de la capacidad viaria, puede ser de gran valía para los planificadores, en la medida en que complementen los resultados de los análisis de comportamiento con los cálculos de elasticidades agregadas.

Rodier *et al.*, (2001) usan datos desagregados de la región de Sacramento (California) para calcular los efectos del tráfico inducido. Utilizan un modelo de transporte y uso del suelo MEPLAN para analizar el impacto de varios escenarios en la región citada. Muestran que el 50% que los efectos del tráfico inducido a largo plazo no lo captan los modelos de demanda de viajes. Si se pretende reflejar el efecto total, incluyendo el otro 50%, resulta inevitable utilizar interactivamente cambios en los viajes con cambios en los usos del suelo. El modelo desarrollado por Rodier *et al.*, (2001) muestra también que los desarrollos de usos del suelo pueden representar a largo plazo un incremento sustancial en VMT.

Chu, (2000), demuestra en su modelo una cierta correlación entre tráfico inducido y congestión, de manera que ambas variables operan en el mismo sentido. Aunque el análisis empírico es débil en este caso, teóricamente se debería esperar que el tráfico inducido tendiera a ser

¹¹ Recordemos, por otro lado, que las elasticidades de tiempos de viaje (desarrolladas entre otros autores por Goodwin (1992)) mostrarían un signo negativo cuando al aumentar el número de millas construidas el tiempo de viaje se reduce y VTM aumenta

mayor cuando la congestión fuese alta. Asimismo, se demuestra en dicho trabajo que las deficiencias en los controles sobre los usos del suelo y el desarrollo económico en general, permiten que el mercado actúe libremente y sin traba en respuesta a los cambios en la red viaria. Finalmente, SACTRA en el Reino Unido concluye señalando, desde una perspectiva de lógica teórica, sin evidencia empírica que lo corrobore, que cuando se producen cambios significativos en los costes generalizados el tráfico inducido tiende a ser también significativo.

Noland y Lem *op.cit.*, (2002) sintetizan en un cuadro las estimaciones de elasticidades carril-milla de una serie de estudios realizados con distintos conjuntos de datos y con diversas técnicas estadísticas señalando que están situadas entre 0,3 y 0,6 y que los valores aumentan cuando se trata de efectos a largo plazo (entre 0,7 y 1).

Entre los trabajos que relacionan infraestructura y desarrollo económico Boarnet, (1998) y Chandra y Tompson, (2000), desarrollan modelos que estiman que la distribución espacial del desarrollo se ve afectada por el sistema de infraestructuras en carreteras (desarrollo inducido por nuevas infraestructuras).

Boarnet y Chalermpong, (2001), relacionan los incrementos en los valores de las viviendas, con una mayor demanda lo que, a su vez, requiere una mejora en la infraestructura de carreteras, con la consecuente implicación esperada de un aumento en VMT.

Los trabajos empíricos reseñados sugieren un cambio enfático en aquella parte de la política de transporte que se ejecuta mediante proyectos de mejora y

aumento de la capacidad viaria. De manera que se tiende a incidir menos sobre los objetivos de reducción de la congestión mediante actuaciones «predecir-proveer» y actuar más sobre la implantación de políticas de control del crecimiento de las áreas urbanizadas.

4.4. Efectos del tráfico inducido sobre la Política ambiental y de transporte en el Reino Unido

Con la publicación, en 1998, del Libro Blanco *A Better Deal for Transport: Better for Everyone* el entonces Departamento de Medio Ambiente, Transporte y Regiones (DETR) estableció que en el futuro el gobierno no va a pretender acomodar los sucesivos crecimientos del tráfico siguiendo una estrategia de «predecir y proveer». En otras palabras la construcción de carreteras no se va a encaminar en lo sucesivo a cumplir con los requisitos de la futura demanda de tráfico sin ningún tipo de restricciones. El Libro Blanco plantea que si se continua por este camino las necesidades de infraestructura resultarán insostenibles, tanto ambiental como financieramente

Este Libro Blanco permite según Goodwin, (1999), que se consideren seriamente otras posibilidades alternativas, como la potenciación y mejora del transporte público y de otros modos no motorizados. Para este autor la integración de modos de transporte es un objetivo primordial de la política de transporte en sí mismo (como lo es para la PCT de la UE), que además contribuye a reducir el número de viajes en coche con ocupante único. Resulta imprescindible, en su opinión, mantener, sin aumentarla, la infraestructu-

ra existente y establecer algún tipo de peaje urbano con objeto de recaudar fondos con los que financiar otros modos alternativos (más eficaces y más respetuosos con el medio ambiente) y que sirvan también para controlar la demanda de tráfico.

El Libro Blanco canaliza, por otro lado, una preocupación creciente por el impacto ambiental del transporte y por los problemas de salud asociados a la contaminación de los vehículos, así como por los impactos que el tráfico ocasiona sobre el cambio climático y otros impactos ecológicos. No hay que olvidar, sin embargo, que el informe SACTRA, como antecedente próximo, desempeñó un cometido importante en la consideración del tráfico inducido, así como en la revisión del principio predecir-proveer, y fue de gran ayuda en la readaptación de los procesos de evaluación de los proyectos de transporte.

Por su parte, en tiempos más recientes, el Gobierno británico (por medio del DETR, primero, y por medio del Departamento de Transporte, Gobierno Local y Regional, después) ha desarrollado un nuevo sistema de readaptación de la política actual de transporte (Goodwin, 1999), que incorpora de forma decidida la preocupación ambiental.

Así pues, el nuevo proceso de evaluación adoptado por DETR y explicado por Price, (1999) busca resaltar estas preocupaciones ambientales, tradicionalmente diluidas en los análisis de costes y beneficios (modelos COBA), que centraban su atención preferente en los ahorros de tiempo, en la reducción de los costes generalizados y en la disminución del número de accidentes. Sirva como ejemplo

constatar que la introducción del nuevo método de evaluación con la variable ambiental incluida ha supuesto la eliminación, o bien definitiva o para posterior estudio, de un número significativo, 37, de los 68 proyectos incluidos en el Programa de Objetivos de Mejora de las carreteras emprendido por la administración estatal.

Como ilustrativo del proceso de cambio en el énfasis y en los objetivos de la política ambiental y de transporte, conviene también mencionar que SACTRA y otros estudios sugieren la inclusión del tráfico inducido en sus análisis. Su relevancia está fuera de toda cuestión ya que se ha demostrado que pequeñas variaciones del tráfico inducido, del orden de un 5-10%, ocasionan reducciones en los beneficios estimados de los proyectos de mejora en el transporte, aproximadamente de un 20-40%.

Cuando se toma en consideración la política de uso del suelo en el Reino Unido se observa que tradicionalmente se ha desarrollado una estrategia de preservar suelo y evitar comportamientos de dispersión urbana. A este respecto la *Planning Policy Guidance* 13 elaborada por el Departamento de Transporte y Ambiente en 1994, se creó para ayudar a las administraciones locales a coordinar mejor los usos del suelo con la planificación del transporte. La idea consistía en desarrollar áreas centralizadas y accesibles (no en coche), que permitieran reducir el uso del vehículo privado (menores distancias recorridas y por lo tanto menos viajes motorizados) y fomentar los modos de transporte respetuosos con el medio ambiente. Estas políticas son consistentes con la ideología del Libro Blanco.

Las propuestas del Plan de Transporte para diez años elaborado por el Gobierno (DETR, 2000) no resultan tan respetuosos con los supuestos de la nueva política ambiental y de transporte (Nolan *et al.*, 2002). En el mismo se propone un enorme plan de inversiones que parece no tener en cuenta los efectos del tráfico inducido, aunque se reconoce que los aumentos en la capacidad vial no implican una solución a los problemas de congestión. En ese documento se recomienda a las administraciones locales que desarrollen Planes (integrados) de Transporte Local para hacer frente a esquemas específicos, tales como el establecimiento y la puesta en práctica de cargas de congestión o esquemas de reducción de plazas de estacionamiento en los lugares de trabajo. En especial se otorga poder a la Autoridad del Gran Londres (Greater London Authority) para establecer un plan de peajes de congestión, cuya implantación después de sucesivos retrasos, se hizo en el mes de febrero del 2003. En el Plan de Transporte para 10 años se incluyen, además de las inversiones en carreteras, otras de gran cuantía en el transporte público y en el sistema ferroviario, en un intento de extender los beneficios de las inversiones sobre un número muy amplio de beneficiarios.

5. COMENTARIOS FINALES

Sin ánimo alguno de ser exhaustivo sintetizaré, en esta última sección, algunos puntos de vista que el proceso de creación de este trabajo y la experiencia en el campo del transporte urbano del autor hayan podido sugerir.

Se generaliza el consenso, cada vez con más insistencia, entre los políticos y planificadores del transporte, de que es justo que los usuarios de cada modo de transporte se aproximen a pagar cada vez con mayor precisión en proporción al costo total que implica para la sociedad (corto y largo plazo) su decisión de viajar en determinados momentos del día y en ciertas zonas de las ciudades. Los esfuerzos teóricos por adecuar en el margen costos y beneficios privados y públicos, (muchos de los cuales provienen de A. Pigou, (1920)) son cada día más precisos y sofisticados y van calando en los servidores públicos (peajes urbanos recién introducidos por K. Livingston en Londres) y, en fin, la evidencia empírica se multiplica en el caso de los efectos externos pero aún así resulta insuficiente.

Galarraga *et al.*, (2001), señalan, refiriéndose al Área Metropolitana de Bilbao, después de calcular unos peajes óptimos de congestión teóricos de 189 pts y 126,43 pts respectivamente, antes y después de construir el metro en 1995, y apoyándose tanto en observaciones empíricas propias como en otros trabajos, que aunque el ferrocarril metropolitano consigue inicialmente buenos resultados en la reducción del tráfico de coches, no está tan claro que el mismo perdure al nivel inicial. En el medio y largo plazo los peajes urbanos parecen tener un mayor efecto disuasivo, que se ve reflejado en una reducción del flujo de vehículos más estable y permanente.

Dada la importancia que los efectos externos y la competencia imperfecta tienen en el transporte, las consideraciones de segundo óptimo exigen un cierto nivel de precaución a la hora de afirmar que el establecimiento de precios en consonancia

con los costes marginales sociales, solamente en el sector del transporte, conduce necesariamente a mayores niveles de bienestar colectivo. Los efectos de desplazarse hacia un sistema de precios más eficiente (Nash *et al.*, 2001) dependerán del punto de partida y serán distintos para cada país. De esta forma, la idea de que desplazamientos hacia posiciones más eficientes del sistema de precios conducirán automáticamente hacia el uso de modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente, puede que no sea cierta. No obstante, es correcto y loable el intento de reformar el sistema de precios del transporte en la UE, teniendo presente un esquema de corte pigouviano, y siempre conscientes de la enorme dificultad de estimar correctamente y en cada caso, los costes marginales externos.

En otro orden de cosas y sin que constituya el objeto primordial del artículo, entre los planificadores del transporte público se contempla generalmente, la necesidad de establecer precios más bajos que los costes marginales sociales con el fin de captar más viajeros, a pesar de que esos subsidios pueden resultar excesivos. Precisamente la excesiva dependencia de los subsidios puede acabar siendo una de las razones fundamentales de los intentos de desregulación y privatización de los transportes públicos, tal como ha ocurrido en el Reino Unido. Sin embargo, sin reducir un ápice la fuerza del argumento comprobado por la evidencia empírica presentada, el desvío del tráfico privado al transporte público es un fenómeno complejo que tiene múltiples justificaciones, tanto teóricas como pragmáticas, sobre todo, en las áreas urbanas con altos niveles de congestión, conside-

raciones que sin duda, merecerían un tratamiento específico.

Como ya se ha explicado, Noland *et al.*, (2002) demuestran que existe evidencia clara de que las nuevas capacidades de transporte contribuyen inequívocamente a inducir un mayor número de viajes, y además contrastan y verifican la teoría y las distintas definiciones de viajes inducidos, tanto para el Reino Unido como para los Estados Unidos.

Por ello es crucial el papel que juegan los nuevos conocimientos sobre los viajes inducidos ya que pueden y deben inspirar cambios graduales en la filosofía de actuación por parte de las administraciones públicas en materias de política ambiental y de transporte.

No puede negarse que las investigaciones descritas sobre los efectos del tráfico inducido muestran con claridad, que los usuarios acaban adaptándose a la nueva realidad cuando se invierte en nuevas infraestructuras de transporte. Los intentos de cuantificar los nuevos viajes generados serán imprescindibles para reducir sustancialmente los beneficios de muchos proyectos de expansión de capacidad, en términos de disminución de la congestión. Además, en estos casos, el crecimiento en VMT tenderá a ser más acusado cuando la capacidad de la carretera sea mayor.

En gran medida los cambios de ritmo y de énfasis en la política de transporte europea parecen inspirarse en los resultados de la investigación ad-hoc en el Reino Unido (de ahí el título del trabajo). Cambios que contemplan, fundamentalmente, el abandono de la filosofía de predecir-proveer, tan querida por numerosas administraciones públicas

europeas¹². La preocupación creciente por los impactos ambientales del transporte no ha sido ajena al reconocimiento de la imposibilidad total de hacer frente a una demanda de infraestructuras de transporte incontrolable.

En definitiva, hoy por hoy se trabaja con la idea de que un mejor conocimiento

de cómo afectan las inversiones en infraestructura viaria a los comportamientos de los viajeros, relacionando los requerimientos teóricos con la evidencia empírica, permitirá mejorar las políticas de elección de proyectos públicos de transporte, otorgando un papel cada vez más relevante a los efectos ambientales.

¹² Aunque incluso el Plan de Transporte a 10 años del Reino Unido, que debería ser particularmente sensible a la existencia real de los viajes inducidos, supone un paso atrás en esta dirección, en opinión de varios autores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOARNET, M.,(1998) *Spillovers and the locational effects of public infrastructure*. Journal of Regional Science 38.
- BOARNET, M.,, Chalermpong, S., (2001). *New highways, urban development, and induced travel*. Paper presented at the 80th annual meeting of the Transportation Research Board.
- CERVERO, R., HANSEN, M., (2001). *Road supply-demand relationships: sorting out causal linkages*. Paper presented at the 80th annual meeting of the Transportation Research Board.
- CHANDRA, A.,THOMSON,E. (2000) *.Does public infrastructure affect economic activity?* Regional Science and Urban Economics 30.
- CHU, X., (2000). *Highway capacity and area wide congestion*. Paper presented at the 79th annual meeting of the Transportation Research Board.
- CAIRNS, S., HASS-KLAU, C., GOODWIN, P. (1998): *Traffic Impact of Highway Capacity Reductions: Assessment of the Evidence*. London.
- DE BORGER, B. PROOST, S. (2001). *Reforming Transport Pricing in the European Union*. EE.Cheltenham,UK.
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, (1994): *Planning Policy Guidance: Transport*, PPG 13, HMSO, London.
- DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS, (1994): *Guidance on Induced Traffic*. Guidance. Note 1/95 HETA Division, 14th Dec. 1994
- DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS, (1998 a) *A New Deal for Transport :Better for Everyone*. TSO, London.
- DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS, (1998 b): *A New Deal for Trunk Roads in England: Understanding the New Approach to Appraisal*. TSO. London.
- DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS, (1998 c): *A New Deal for Trunk Roads in England*. TSO. London.
- DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS, (2000): *Transport 2010: The 10 Year Plan*, TSO, London.
- DOWNES, A., (1992). *Stuck in Traffic: Coping with Peak-Hour Traffic Congestion*. The Brookings Institution. Washington, DC.
- E.U. GREEN PAPER (1996). *Towards fair and efficient pricing in Transport*. European Communities
- E.U. WHITE PAPER (2001). *European Transport Policy for 2010: Time to decide*. European Communities.
- EUROTRANS (1998): *Evaluation results. Transmodal integrated urban transport pricing for optimal modal split (TRANSPRICE)*. Deliverable 7. Eurotrans Consulting Ltd., London
- FRIEDRICH R., P.BICKEL AND W.KREWITT (1998): *External costs of Transport. Final Report of the ExternE Transport project*. IER, University of Stuttgart, April 1998.
- FULTON, L. M.,NOLAND, R.B.,MESZLER, D.J. THOMAS, J.V. (2000) *A Statistical analysis of induced travel effects in the U.S. mid-Atlantic region*. Journal of Transportation and Statistics 3 (1).
- GALARRAGA ,X., LLORENS L., CHAMORRO J. (2001). *De congestión y movilidad en el Area Metropolitana de Bilbao*. Boletín de Estudios Económicos. Vol. LVI Abril 2001 no 172 pp145-160
- GOODWIN, P.B. (1996). *Empirical evidence on induced traffic, a review and synthesis*. Transportation 23, pp 35-54.
- GOODWIN, P.B.(1999). *Transformation of Transport Policy in Great Britain*. Transportation Research . DETR 2002.
- GOODWIN,P.B.(2001) *.Traffic Reduction. Handbook of Transport Systems and Traffic Control*. Eds. K.J.Button, D.A. Henshers.
- HANSEN, M. HUANG,Y., (1997) *Road supply and traffic in California urban areas*. Transportation Research A 31.
- HILLS,P.J.,(1996). *What is induced traffic?*. Transportation 23, pp 5-16
- ISON,S. (2004). *Road User Charging: Issues and Policies*. pp151-162. Ashgate. England
- JOHNSTON, J., DiNARDO, J. (1997). *Econometric Methods*. MacGraw-Hill, fourth edition, New York.
- LETS (1998): *Strategic pricing, road demand and optimisation of transport systems. European project for toll effects and pricing strategies (EUROTOLL)*. Deliverable R1.ISIS, Lyon.
- LITMAN,T.,(2001). *Generated traffic: implications for transport planning*. IT Journal 71 (4) pp 38-47.
- MAY, A.D. AND D.S. MILNE (2000). *Effects of alternative road pricing systems on network performance*. Transportation Research A 34(6) pp 407-436.

- NASH, C. SAMSON T. (2001). *Pricing European Transport Systems*. Journal of Transport Economics and Policy vol 35 Part 3 September, pp 363-381.
- NOLAND, R.B.,(2001). *Relationships between highway capacity and induced vehicle travel*. Transportation Research A 35 (1) pp 47-72.
- NOLAND, R.B., COWART, W. A., (2000). *Analysis of metropolitan highway capacity and the growth in vehicle miles of travel*. Transportation 27 (4), pp 363-390.
- NOLAND, R.B., L. LEWISON (2002) .*A review of the evidence for induced travel and changes in transportation and environmental policy*. Transportation Research. Part D.
- Pigou, A.C., (1920) *Wealth and Welfare* London Macmillan.
- PRICE, A. (1999) .*The new Approach to Appraisal of Road Transport Projects in England*. Journal of Transport Economics and Policy 33(2).
- PROOST, S. VAN DENDER K. (1999) *TRENEN II-STRAND 1999 4th Research Program on Transport of EC's*, coordinated by CES-KU Leuven.
- RODIER, C. J., ABRAHAM, J. E., JOHNSTON, R.A. (2001). *Anatomy of induced travel: using an integrated land use and integrated model*. Paper presented at the 80th annual meeting of the Transport Research Board.
- U.E. LIBRO BLANCO (1992). *El futuro desarrollo de la Política Común de Transporte: Un enfoque global hacia la construcción de un marco comunitario para la movilidad sostenible*. Comunidades Europeas.
- U.E. LIBRO VERDE (1995). *La red de ciudadanos: Completando el Potencial de Transporte Público de Pasajeros en Europa*. Comunidades Europeas.
- U.E. LIBRO BLANCO (1998). *Pago adecuado por el Uso de las Infraestructuras*. (CEC 1998). Comunidades Europeas.

El proceso de evaluación de las intervenciones cofinanciadas con fondos estructurales comunitarios en el periodo 2000-2006 en las regiones españolas objetivo n° 2

La Comisión Europea ha insistido en que las intervenciones cofinanciadas con fondos estructurales comunitarios deben ser objeto de una evaluación regular y rigurosa. En el periodo de programación 2000-2006 ha pretendido reforzar esa visión, por medio del Reglamento General de los Fondos Estructurales y de una serie de Documentos de Trabajo metodológicos que ha permitido incrementar las exigencias y calidad de los informes, así como la distribución de la «reserva de eficacia» y obtener información relevante para cuantificar el impacto de la Política de Cohesión. No obstante también ha revelado que las exigencias de calidad y rigor no tienen por que estar reñidas con la proporcionalidad y simplificación de las tareas, aspecto que la Comisión ha tenido en cuenta al proponer para el nuevo periodo de programación 2007-2013 una orientación más estratégica tanto para el proceso de planificación y programación como para el proceso de evaluación.

Europako Batzordeak berretsi du erkidegoko egitura-funtsekin batera finantzatzen diren esku-hartzeak aldian-aldian eta zorrotasunez ebaluatu behar direla. Programazioaren 2000-2006 aldian ikusmolde hori indartu nahi izan du, Egitura-Funtsen Araudi Nagusiaren eta Lanerako dokumentu metodologiko batzuen bitartez. Modu horretan txostenen eskakizunak eta kalitatea gehitu ahal izan dira, eta gainera «eragingarritasun-erreserba» banatu ahal izan da, bai eta kohesio-politikaren ondorioak kuantifikatzeko informazio garrantzitsua lortu ere. Hala ere, kalitate eta zorrotasunari buruzko eskakizunek ez dutela zertan zereginen proportzionaltasunaren eta sinplifikazioaren aurka egon behar erakutsi du, eta alderdi hori Batzordeak kontuan hartu du programazioaren 2007-2013 aldi berrirako norabide estrategikoa goa proposatzean, dela plangintza- eta programazio-prozesurako, dela ebaluazio-prozesurako.

The European Commission has insisted on the fact that the interventions co-financed by the communitarian structural funds, must be an object of a regular and strict evaluation. During the planning period of 2000-2006, the European Community has pretended to reinforce this vision, by means of the general regulations of the Structural Funds and a series of methodological Work Documents. Which has permitted to increase the exigencies and the quality of the reports, like the distribution of the «reserve and efficiency» and obtaining relevant information in order to quantify the impact of the Cohesion policy. Moreover, it has revealed that the quality's demands and rigour do not have to be at odds with the proportionality and the simplification of the tasks; an aspect which the Commission has considered when proposing the new planning of the 2007-2013 period, an orientation more than strategic so much for the planning process, scheduling and for the evaluation process.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Directrices comunitarias relativas a la evaluación de las intervenciones cofinanciadas con fondos estructurales en el periodo 2000-2006
 3. Organización de las tareas de evaluación al nivel estatal en el caso de las regiones objetivo nº 2
 4. Contenido y método general desarrollados en las diferentes fases del proceso de evaluación en el caso de las regiones españolas objetivo nº 2
 5. Reflexión final
- Referencias Bibliográficas

Palabras clave: Evaluación, eficacia física, directrices comunitarias, indicadores de impacto, eficacia financiera.

N.º de clasificación JEL: H22, H43

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende repasar brevemente el proceso de evaluación al que reglamentariamente están sometidas las intervenciones cofinanciadas con fondos estructurales comunitarios, en el periodo de programación 2000-2006, en las regiones españolas objetivo nº 2¹, entre

las que se encuadra la Comunidad Autónoma del País Vasco²; así como los contenidos específicos y método general desarrollados en ese proceso.

¹ El objetivo nº 2 de los Fondos Estructurales comunitarios persigue la dinamización de las zonas con dificultades estructurales, ya sean industriales, rurales, urbanas o que dependen de la pesca. Esas zonas pertenecen a regiones cuyo nivel de desarrollo se aproxima a la media comunitaria pero que, a

su escala, padecen diferentes tipos de dificultades socioeconómicas, y que, a menudo, son la causa de una tasa de paro elevada. Estas dificultades son: los cambios en los sectores industriales o de servicios; un declive de las actividades tradicionales en zonas rurales; una situación de crisis en el medio urbano; y las dificultades que actualmente afectan a la pesca.

² El Documento Unico de Programación (DOCUP) del País Vasco 2000-2006 recoge las intervenciones cofinanciadas con fondos estructurales comunitarios en la Comunidad Autónoma del País Vasco en el marco del objetivo nº 2 en ese periodo.

Concretamente, el artículo se estructura en cinco apartados. En este primer apartado de carácter introductorio, se resume el objetivo y estructura de contenidos del artículo. En el apartado 2 se sintetizan las directrices recogidas en materia de evaluación en el Reglamento (CE) 1260/1999 (por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales), indicando cuales son los objetivos del proceso evaluador y su estructura: evaluación previa, evaluación intermedia, actualización de la evaluación intermedia y evaluación posterior.

En el tercer apartado se describen las estructuras de coordinación y validación establecidas para las regiones objetivo nº 2 en el marco del proceso de evaluación en sus diferentes fases del periodo de programación 2000-2006; mientras que en el apartado cuarto se detallan los principales contenidos específicos y metodología general desarrollados en las diferentes fases del proceso de evaluación realizadas hasta el momento (evaluación previa, evaluación intermedia, y actualización de la evaluación intermedia), tratando asimismo de reflejar las implicaciones más relevantes de las mismas, como por ejemplo el reparto de la reserva de eficacia³ a partir de una serie de indicadores analizados en la evaluación intermedia o la preparación de la planificación del siguiente periodo de programación 2007-2013 en la actualización de la evaluación intermedia. Finalmente, en el quinto apar-

tado se realiza una breve reflexión a modo de colofón del artículo.

2. DIRECTRICES COMUNITARIAS RELATIVAS A LA EVALUACIÓN DE LAS INTERVENCIONES COFINANCIADAS CON FONDOS ESTRUCTURALES EN EL PERIODO 2000-2006

En el Capítulo III del Reglamento General de los Fondos Estructurales (CE) 1260/1999 (artículos 40, 41, 42 y 43) se establecen las disposiciones generales relativas a la evaluación de las intervenciones cofinanciadas con fondos estructurales en el periodo de programación 2000-2006, indicando cuales son los objetivos del proceso evaluador y como se estructura el mismo.

Concretamente, el objetivo final perseguido es valorar la eficacia de las intervenciones comunitarias cofinanciadas con fondos estructurales, para lo que se establece un proceso de evaluación de las mismas en diferentes fases del periodo de programación. En este sentido, las intervenciones comunitarias cofinanciadas con fondos estructurales deben ser objeto de:

- Evaluación previa,
- Evaluación intermedia,
- Actualización de la evaluación intermedia,
- Evaluación posterior.

Esas evaluaciones están destinadas a analizar la incidencia de las intervenciones comunitarias cofinanciadas en problemas estructurales específicos y a apreciar su impacto en relación con los

³ Recursos financieros que se distribuyen a mediados del periodo de programación en función del grado de eficacia de la intervención cofinanciada, conforme a una serie de indicadores analizados en la evaluación intermedia, y que suponen aproximadamente el 4% del total de la ayuda comunitaria asignada a la intervención correspondiente.

tres objetivos prioritarios establecidos para la Política de Cohesión comunitaria en el periodo 2000-2006:

- Objetivo nº 1: promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- Objetivo nº 2: apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales.
- Objetivo nº 3: apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo (este objetivo actúa financieramente fuera de las regiones incluidas en el objetivo nº 1 y proporciona un marco de referencia política para todas las medidas que se emprendan a favor de los recursos humanos en un territorio nacional dado, sin perjuicio de las peculiaridades regionales).

Por lo que respecta a la evaluación previa, se plantea como un instrumento de base para la preparación de los planes y las intervenciones, debiéndose llevar a cabo bajo la responsabilidad de las autoridades competentes para la preparación de los mismos. Esta evaluación analizará las capacidades, deficiencias y potencialidades del Estado miembro o de la región en cuestión, valorándose la coherencia de la estrategia y de los objetivos seleccionados con las características de las zonas en cuestión, así como el impacto esperado de las acciones prioritarias previstas, cuantificando, si sus características lo permiten, sus objetivos específicos en relación con la situación inicial.

Asimismo, la evaluación previa debe tener en cuenta, sobre todo, la situación del Estado o región en relación con la

competitividad y la innovación, las pymes, el empleo, el medio ambiente y la igualdad entre hombres y mujeres, incluyendo en concreto una evaluación previa de la situación socioeconómica, de la situación del medio ambiente, y de la situación en términos de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Con relación a la evaluación intermedia, ésta analizará los primeros resultados de las intervenciones, su pertinencia y la realización de los objetivos tanto en términos financieros como de desarrollo material de las intervenciones; debiendo ser efectuada por evaluadores independientes, bajo la responsabilidad de la autoridad de gestión, en colaboración con la Comisión y Estado miembro.

Esta evaluación intermedia deberá ser presentada al Comité de seguimiento del programa de intervención, por regla general tres años después de la aprobación de la misma, y antes del 31 de diciembre de 2003. Por su parte, la Comisión estudiará la pertinencia y la calidad de la evaluación de acuerdo a criterios previamente definidos de común acuerdo con el Estado miembro, con vistas a la revisión de la intervención y a la asignación de la reserva de eficacia.

En lo que atañe a la actualización de la evaluación intermedia, ésta deberá estar terminada, antes del 31 de diciembre de 2005, actualizando los contenidos más relevantes de la evaluación intermedia, y dedicando adicionalmente una especial atención a la preparación de las intervenciones del próximo periodo de programación 2007-2013.

Respecto a la evaluación posterior, ésta tendrá por objeto valorar la utilización de los recursos, la eficacia y la eficiencia de

las intervenciones y su impacto, centrándose en los factores de éxito o de fracaso, así como deducir conclusiones para la política en materia de cohesión económica y social. Esta evaluación será realizada por evaluadores independientes, bajo la responsabilidad de la Comisión en colaboración con Estado miembro y la autoridad de gestión, y deberá estar realizado en el plazo de tres años después del final del periodo de programación.

En este marco, y por lo que respecta al aspecto organizativo, se establece que las autoridades competentes de los Estados miembros y de la Comisión se doten de los medios convenientes y reúnan los datos necesarios para que la evaluación pueda ser más eficaz, utilizando los distintos elementos que pueda proporcionar el sistema de seguimiento, completados en caso necesario por la recopilación de informaciones destinadas a aumentar su pertinencia.

El proceso evaluativo descrito anteriormente, reglamentado según las disposiciones generales establecidas en el Reglamento (CE) 1260/1999, se ha visto reforzado en el presente periodo de programación 2000-2006 con la publicación por parte de la Comisión Europea de una serie de Documentos de Trabajo que tratan de sentar las bases para unas mayores exigencias en la calidad de los informes de Evaluación, y garantizar el respeto de las orientaciones metodológicas de la Comisión, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Documento de Trabajo nº 2: «La evaluación previa de las intervenciones de los Fondos Estructurales».
- Documento de Trabajo nº 3: «Indicadores para el seguimiento y la eva-

luación: una metodología indicativa».

- Documento de Trabajo nº 8: «La evaluación intermedia de las intervenciones de los Fondos Estructurales».
- Documento de Trabajo nº 9: «La actualización de la evaluación intermedia de las intervenciones de los Fondos Estructurales».

3. ORGANIZACIÓN DE LAS TAREAS DE EVALUACIÓN AL NIVEL ESTATAL EN EL CASO DE LAS REGIONES OBJETIVO Nº 2

Como ya se ha avanzado en el apartado anterior, en el tercer punto del artículo 40 del Reglamento General de los Fondos Estructurales (CE) 1260/1999 se establece que las autoridades competentes de los Estados miembros y de la Comisión se doten de los medios convenientes y reúnan los datos necesarios para que la evaluación pueda ser más eficaz. En este sentido, en este apartado se detallan brevemente las estructuras de coordinación y validación implantadas en España para las regiones objetivo nº 2 (entre las que se incluye la CAPV, junto con Madrid, Cataluña, Navarra, La Rioja, Aragón y las Islas Baleares) en el marco del proceso de evaluación en sus diferentes fases del periodo de programación 2000-2006.

Con relación a la estructura de coordinación, cabe señalar la puesta en funcionamiento del Grupo Técnico de Coordinación de la Evaluación (GTCE) del Objetivo nº 2 para el periodo 2000-2006 integrado por representantes de la Comisión Europea (y más concretamente de la

Dirección General de Política Regional y de la Dirección General de Empleo), representantes de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda (como Autoridad de Gestión de los DOCUPs Objetivo nº 2 en el Estado), representantes de los diferentes departamentos de los gobiernos regionales encargados de la gestión y coordinación de las intervenciones de los DOCUPs gestionadas por las administraciones regionales (en calidad de organismos intermedios de coordinación), representantes del Ministerio de Medio Ambiente (en calidad de autoridad medioambiental que vela por la integración del principio horizontal del medio ambiente en las intervenciones), representantes del Instituto de la Mujer (con el papel de velar por la integración del principio horizontal de la igualdad de oportunidad entre hombres y mujeres en las intervenciones) y finalmente, los equipos independientes contratados por las administraciones regionales para la realización de las evaluaciones.

EL Grupo Técnico de Coordinación de la Evaluación del Objetivo nº 2 para el periodo 2000-2006 ha sido el encargado de liderar el proceso de evaluación de los DOCUPs, desarrollando fundamentalmente las siguientes funciones:

- Determinar contenidos y tareas comunes a desarrollar a partir de la elaboración de guías metodológicas (teniendo en cuenta las disposiciones reglamentarias comunitarias y los Documentos de Trabajo de la Comisión Europea), con el objetivo de tratar de alcanzar un suficiente grado de homogeneidad en los procedimientos y resultados de las evaluaciones de los DOCUPs, con inde-

pendencia de la autonomía de la que disponen los diferentes equipos evaluadores y posibilitar una posterior visión integral del conjunto de los DOCUPs.

- Consensuar los aspectos técnicos que puedan surgir en el proceso de desarrollo de las evaluaciones entre los diferentes integrantes del propio GTCE.
- Mantener y ofrecer un sistema regular de comunicación y de intercambio de información con los evaluadores y los Grupos Técnicos de Evaluación (GTE) de cada uno de los DOCUPs.

En este sentido, y por lo que respecta ya a la estructura de validación, la misma ésta integrada por los Grupos Técnicos de Evaluación (GTE) de los respectivos DOCUPs mencionados anteriormente. Estos grupos están integrados por los representantes de la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea encargados del seguimiento del DOCUP correspondiente, representantes de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda (en calidad de Autoridad de Gestión) y representantes del departamento del gobierno regional encargado de la gestión y coordinación de las intervenciones en el DOCUP gestionadas por la administración regional (en calidad de organismo intermedio de coordinación).

Asimismo, estos Grupos Técnicos de Evaluación (GTE) de los respectivos DOCUPs tienen fundamentalmente las siguientes funciones:

- Valorar, y en su caso aceptar los informes elaborados por el equipo evaluador.
- Difundir los resultados de esa valoración, así como los informes definitivos de evaluación entre los integrantes del Comité de Seguimiento del DOCUP (integrado fundamentalmente por representantes de los diferentes organismos ejecutores de las intervenciones y del partenariado), recogiendo las observaciones que se realicen al respecto.
- Envío de los informes definitivos a la Comisión Europea.

4. **CONTENIDO Y MÉTODO GENERAL DESARROLLADOS EN LAS DIFERENTES FASES DEL PROCESO DE EVALUACIÓN EN EL CASO DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS OBJETIVO Nº 2**

En este apartado se sintetizan los principales contenidos y método general desarrollados en las diferentes fases del proceso de evaluación realizadas hasta el momento en el caso de las regiones españolas objetivo nº 2 (evaluación previa, evaluación intermedia, y actualización de la evaluación intermedia), tratando asimismo de reflejar las implicaciones más relevantes de las mismas.

4.1. **Evaluación previa**

La evaluación previa, integrada en el propio DOCUP, debe abordar al menos las tareas que se mencionan a continuación, procediéndose posteriormente a sintetizar los contenidos y metodología

general orientativos para el desarrollo de las mismas, a partir del Documento de Trabajo de la Comisión relativo a la evaluación previa en el periodo 2000-2006:

- Analizar resultados de evaluaciones anteriores.
- Analizar ventajas y desventajas de la región y su potencial.
- Evaluar el fundamento y la coherencia general de la estrategia.
- Cuantificar los objetivos.
- Evaluar los impactos socioeconómicos esperados y justificación de la política y asignación de recursos financieros.
- Evaluar la calidad de la ejecución y medidas de seguimiento.

4.1.1. *Análisis de resultados de evaluaciones anteriores*

En cuanto a esta tarea, se plantea el análisis de las evaluaciones realizadas anteriormente, como una fuente importante de información que permite aprender de la experiencia y los resultados anteriores, e integrar esa información como parte del proceso general de preparación de los programas de intervención.

4.1.2. *Análisis de las ventajas y desventajas así como del potencial de la región*

Respecto esta tarea se propone la elaboración de los siguientes contenidos:

- *Diagnóstico de situación socioeconómica y análisis DAFO. Identificación de las principales necesidades.*

La evaluación previa debe integrar un diagnóstico sintético de la situación so-

cioeconómica de la región, así como el análisis de sus puntos fuertes y débiles y oportunidades y riesgos a los que se enfrenta en su entorno (análisis DAFO). Esos análisis permitirán identificar los principales déficits estructurales que caracterizan a la región así como su priorización.

— *Evaluación de la situación del medio ambiente y de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*

La evaluación de la situación medioambiental de la región debería examinar las principales ventajas y desventajas de ésta para comprender las oportunidades y dificultades de desarrollo económico que se le pueden plantear en relación con los puntos fuertes y débiles del medio ambiente de la zona. Asimismo, la evaluación previa deberá contener un análisis de la situación de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la región.

4.1.3. Evaluación del fundamento y la coherencia general de la estrategia

Con relación a esta tarea se propone la elaboración de los siguientes contenidos:

— *Pertinencia de la estrategia*

Se debe justificar las prioridades seleccionadas de acuerdo a los objetivos globales de la cohesión económica y social (entre los que priman el empleo y la competitividad), indicándose en que medida cada prioridad guarda relación con los objetivos generales y contribuye a su consecución. Asimismo, la justificación de la estrategia debe apoyarse en la evolución de las necesidades y déficits principales.

— *Coherencia interna y externa de la estrategia*

Se debe examinar la coherencia interna entre los objetivos estratégicos, específicos y operativos definidos en el programa de intervención, así como la coherencia externa del programa, de manera que sea compatible con las políticas y prioridades nacionales y comunitarias.

4.1.4. Cuantificación de los objetivos

Respecto a esta tarea se propone la elaboración de los siguientes contenidos:

— *Determinación de indicadores*

La evaluación previa debe contribuir a determinar los indicadores pertinentes para la cuantificación de los principales objetivos y necesidades de la región (especialmente los indicadores clave).

— *Pertinencia de los indicadores y de la cuantificación propuesta*

Se deberá comprobar la idoneidad de los indicadores propuestos (relativos a los diferentes objetivos establecidos en el programa de intervención) para alcanzar un nivel satisfactorio de cuantificación en las actividades de seguimiento y evaluación, ofreciendo una opinión sobre la fiabilidad de la cuantificación propuesta y de los procedimientos de obtención de los datos.

4.1.5. Evaluación de los impactos socioeconómicos esperados y justificación de la política y de la asignación de recursos financieros

Por lo que se refiere a esta tarea se propone la elaboración de los siguientes contenidos:

— *Impacto global*

Una vez garantizada la coherencia de la estrategia, la evaluación previa debería abordar el análisis de los impactos esperados, tanto macroeconómico, incluyendo el mercado de trabajo y los recursos humanos, como en las actuaciones prioritarias determinadas en el programa de intervención; de manera que se obtenga información relevante de la medida en la que el programa de intervención va a contribuir a la consecución de los objetivos generales y específicos (a través de sus impactos y resultados esperados).

— *Impacto en las prioridades horizontales*

Se deberá evaluar el impacto esperado del desarrollo del programa de intervención en el medio ambiente, así como en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la región.

— *Justificación de la combinación de prioridades y de la asignación de recursos financieros*

Se debe justificar el peso financiero otorgado a cada prioridad y la combinación de éstas en el programa de intervención.

4.1.6. Calidad de la ejecución y medidas de seguimiento

Finalmente, y una vez abordados los fundamentos de la intervención y los estudios de impactos, se debe evaluar la adecuación y la calidad de los mecanismos de gestión, ejecución y seguimiento establecidos en el programa de intervención, dado que los impactos de la política dependen también de la capacidad de gestión y de la actuación de los órganos participantes.

4.2. Evaluación intermedia

El informe de la evaluación intermedia debe abordar al menos las tareas que se mencionan a continuación, procediéndose posteriormente a sintetizar los contenidos y metodología general consensuados para el desarrollo de las mismas en el Grupo Técnico de Coordinación de la Evaluación (GTCE) del Objetivo nº 2 en España para el periodo 2000-2006:

- Validez de la evaluación previa.
- Análisis de la pertinencia y la coherencia interna y externa de la estrategia adoptada.
- Análisis de la pertinencia de los indicadores cuantificados y la transparencia y fiabilidad del sistema de recogida de datos.
- Análisis de la eficacia y eficiencia.
- Análisis de la calidad de la ejecución y de los sistemas de coordinación, seguimiento y publicidad y difusión.
- Análisis de los indicadores de reserva de eficacia.
- Conclusiones y recomendaciones operativas.

4.2.1. Validez de la evaluación previa

Respecto a esta tarea se propone la elaboración de los siguientes contenidos:

- *Vigencia de la evaluación previa: revisión del análisis DAFO*

Se revisará el análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) de la región recogido en el DOCUP, valorando la adecuación y la vigencia del

mismo en virtud de los *déficits* estructurales que caracterizan a la región y de la evolución de los mismos, para ello será necesario actualizar los principales indicadores estadísticos incluidos en el diagnóstico de situación del DOCUP.

— *Actualización del panorama socioeconómico de la región y prioridades horizontales*

Se abordará la actualización de los principales indicadores estadísticos incluidos en el diagnóstico de situación del DOCUP, para facilitar las valoraciones a realizar en el apartado anterior.

4.2.2. *Análisis de la pertinencia y la coherencia interna y externa de la estrategia adoptada*

Con relación a esta tarea se propone la elaboración de los siguientes contenidos:

— *Revisión de la pertinencia de la estrategia*

Se analizará la coherencia de los ejes prioritarios de intervención seleccionados en el DOCUP con los desequilibrios estructurales existentes en la región, así como su incidencia en la superación de los mismos.

— *Revisión de la coherencia interna y externa de la estrategia*

Se estudiará la coherencia existente entre las medidas concretas seleccionadas en el DOCUP con los diferentes ejes estratégicos, a partir del análisis de la orientación de esas medidas a la consecución de los objetivos específicos determinados para cada uno de los ejes y se analizará la distribución de la ayuda comunitaria según ejes y medidas, según organismos ejecutores y según el Fondo de cofinan-

ciación (FEDER —Fondo Estructural de Desarrollo Regional—, o FSE —Fondo Social Europeo—). Asimismo, se revisará que las intervenciones del DOCUP cofinanciadas con el FEDER no lo estén por el Fondo de Cohesión, y se analizará la complementariedad de las actuaciones cofinanciadas por el FSE en los Objetivos nº 2 y nº 3. Por otra parte, se evaluará la integración de los principios horizontales del medio ambiente y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la articulación estratégica del DOCUP.

4.2.3. *Análisis de la pertinencia de los indicadores cuantificados y la transparencia y fiabilidad del sistema de recogida de datos*

En cuanto a esta tarea se propone la elaboración de los siguientes contenidos:

— *Valoración de la pertinencia de los indicadores definidos*

Se analizarán los indicadores definidos en el sistema de seguimiento según su tipología (realización, resultados e impacto), valorando su idoneidad para el adecuado seguimiento del avance material de los proyectos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. A su vez, se revisarán los valores objetivos establecidos para los indicadores en el conjunto del periodo 2000-2006.

— *Calidad y fiabilidad del sistema de recogida de datos*

Se estudiará la calidad y fiabilidad del sistema establecido para la recogida de datos, tanto desde el punto de vista de recursos informáticos como desde el punto de vista de la cadena de flujos de información y de la capacidad de acceso a la información.

4.2.4. *Análisis de la eficacia y eficiencia*

En lo que atañe a esta tarea se propone la elaboración de los siguientes contenidos:

— *Ejecución y eficacia financiera*

Se procederá a analizar los niveles de ejecución financiera y de eficacia financiera alcanzados en el programa hasta el 31 de diciembre de 2002, tanto de un punto de vista global como desglosada atendiendo a los diferentes ejes, medidas, y organismos participantes. Respecto a los criterios metodológicos de cálculo, en primer lugar se plantea realizar el análisis de la eficacia financiera de la forma tradicional, es decir, como cociente entre los pagos realizados en el periodo 2000-2002 y los compromisos programados para ese mismo periodo, elaborándose también a título ilustrativo el cociente entre los pagos realizados en 2000-2002 y los compromisos programados para el total del periodo 2000-2006, como punto de referencia global en el que se mueve la intervención. No obstante, cabe resaltar que en la programación actual 2000-2006, según la reglamentación en vigor el periodo de ejecución se extiende hasta el año 2008, existiendo una problemática de carácter temporal en las distintas partidas que definen el concepto de eficacia financiera, ya que el horizonte temporal del gasto programado es de 7 años (2000-2006) y el del gasto ejecutado es de 9 años (2000-2008).

Para tratar de «corregir» este problema temporal se propone obtener una «nueva programación» con un horizonte temporal de 9 años, 2000-2008 (programación a pagos) a efectos de obtener una medida lo más aproximada posible al concepto

de eficacia financiera. Esta programación a pagos se obtendrá aplicando en principio la senda financiera del total del DO-CUP, calculándose en este caso la eficacia financiera como cociente entre los pagos realizados en el periodo 2000-2002 y la programación a pagos para ese mismo periodo (de este modo el grado de eficacia se incrementa respecto al cálculo según la programación a compromisos).

— *Ejecución y eficacia física*

Se procederá a analizar la eficacia física de las intervenciones basándose en los resultados obtenidos hasta el 31 de diciembre de 2002, a partir de la batería de indicadores del Complemento de Programa, procediendo a la agregación de los mismos para cada eje prioritario, aunque también se analizarán a efectos ilustrativos para cada medida.

En lo que atañe a los criterios metodológicos de cálculo, en el caso de los indicadores físicos de seguimiento del Complemento de Programa, únicamente vienen definidos objetivos globales para el conjunto del periodo 2000-2006. Esta ausencia de objetivos cuantificados por año en los indicadores físicos plantea problemas para el cálculo de la tasa de eficacia física, permitiendo únicamente confrontar el valor ejecutado en el periodo 2000-2002 con el valor objetivo total, cociente que se propone incluir en el análisis. No obstante, teniendo en cuenta que debe existir una cierta relación de proporcionalidad entre el grado de ejecución física y financiera del DOCUP a lo largo del periodo de ejecución de los mismos, se propone realizar una estimación de la magnitud objetivo de los indicadores para el periodo 2000-2002 a

partir de la información de las cuantías financieras conocidas para cada medida según la programación a pagos (ver apartado anterior) y del objetivo físico fijado para todo el periodo considerado. De este modo, el objetivo físico para el periodo 2000-2002 se obtiene aplicando al objetivo físico global de 2000-2006 el mismo porcentaje que supone la programación a pagos del 2000-2002 sobre el total de la programación a pagos del 2000-2008.

— *Eficiencia*

En primer lugar se tendrán en cuenta los resultados obtenidos tanto en términos de eficacia financiera como de eficacia física, como una primera aproximación razonable a la determinación de la eficiencia de las intervenciones. Por tanto, a partir del análisis de la eficiencia financiera y física se podrán hacer valoraciones en términos de eficiencia de las mismas. Asimismo, se procederá a contrastar esas percepciones desde dos vertientes:

- El contraste cuantitativo de los costes unitarios del DOCUP correspondiente con los costes unitarios medios del conjunto de los DOCUPs del Estado, en la medida en que se disponga de esa información comparativa.
- El contraste cualitativo con los principales organismos ejecutores relativo a los costes incurridos y a la relación calidad-precio de los proyectos/actuaciones.
- *Efectos de la ejecución sobre los principios horizontales, complementariedad de actuaciones en objetivo 2 y*

objetivo 3 y contribución a la Estrategia Europea de Empleo

Se analizará la integración de los principios horizontales del medio ambiente y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres desde el punto de vista del impacto de las intervenciones en los mismos. Asimismo, se estudiará la complementariedad de actuaciones en objetivo 2 y objetivo 3 desde el punto de vista de la ejecución de las intervenciones, así como su contribución a los pilares de la Estrategia Europea de Empleo.

4.2.5. *Análisis de la calidad de la ejecución y de los sistemas de coordinación, seguimiento y publicidad y difusión*

Por lo que se refiere a esta tarea se propone la elaboración de los siguientes contenidos:

— *División de tareas y competencias y mecanismos de coordinación. Sistemas de información, difusión y publicidad*

Se analizará en detalle la articulación institucional establecida para el desarrollo del DOCUP, valorando su definición y consolidación, así como el funcionamiento de los mecanismos de coordinación establecidos entre los diferentes organismos que participan en el desarrollo del DOCUP. Por otra parte, se comprobará si las acciones de información, difusión y publicidad del DOCUP se realizan conforme a la normativa comunitaria de aplicación en esta materia, y en particular, se analizará el grado de ejecución del Plan de Comunicación recogido en el Complemento de Programa del DOCUP.

— *Criterios de selección y circuitos y flujos financieros*

Se estudiará la existencia y adecuación de los criterios de selección establecidos para la elección de los proyectos incluidos en el DOCUP. Asimismo, se analizará la definición y adecuación de los circuitos y flujos financieros establecidos en el DOCUP, así como los mecanismos de coordinación establecidos, tanto desde la vertiente de la certificación de gastos como desde el pago de la ayuda comunitaria a los beneficiarios finales.

— *Dotación de recursos humanos y materiales*

Se valorará la adecuación de los recursos humanos (tanto en términos cuantitativos como cualitativos) y materiales asignados al desarrollo del DOCUP en los diferentes niveles administrativos.

4.2.6. *Análisis de los indicadores de reserva de eficacia*

En la normativa, el artículo 44 del Reglamento 1260/1999 establece que la eficacia general de cada intervención debe evaluarse basándose en una serie limitada de indicadores de seguimiento que reflejen la eficacia, gestión y ejecución financiera y midan los resultados intermedios con respecto a los objetivos específicos iniciales. De este modo, el proceso de asignación de reserva de eficacia debe comprobar si en la intervención se han alcanzado los objetivos establecidos en la programación inicial. En ese contexto, se deben desarrollar los siguientes contenidos:

— *Criterios comunes de gestión y ejecución financiera*

Se deberá evaluar la situación de los indicadores comunes de gestión y ejecu-

ción financiera seleccionados entre la Comisión Europea, la Autoridad de Gestión estatal de los DOCUPs Objetivo nº 2, y los Comités de Seguimiento de los DOCUPs, a 31 de diciembre de 2002. Esos indicadores son los que se recogen en el cuadro adjunto.

— *Criterios de eficacia*

Se deberá evaluar la situación de los indicadores de eficacia (que intentan valorar la capacidad de alcanzar los objetivos en términos de progresión física del DOCUP) a 31 de diciembre de 2002. En este caso los indicadores son seleccionados específicamente para cada DOCUP, y corresponden a medidas con una alta importancia financiera y/o significación cualitativa, superando holgadamente el 50% de la envolvente financiera del DOCUP en términos de ayuda.

4.2.7. *Conclusiones y recomendaciones operativas*

En este apartado se recogerán y sintetizarán las principales conclusiones derivados de los trabajos de evaluación realizados a lo largo del informe, así como las recomendaciones operativas propuestas por el equipo evaluador.

4.3. *Actualización de la evaluación intermedia*

El informe de actualización de la evaluación intermedia debe abordar al menos las tareas que se mencionan a continuación, procediéndose posteriormente a sintetizar los contenidos y metodología general consensuados para el desarrollo de las mismas en el Grupo Técnico de Coordinación de la Evaluación (GTCE)

Cuadro n.º 1

**Evaluación de los indicadores de gestión y ejecución financiera
a 31/12/2002 en el DOCUP**

Criterio	Indicador	Objetivo	Avance a 31/12/2002
Criterios comunes de gestión			
Calidad del sistema de seguimiento	% del valor de las medidas para las que existen datos de ejecución financiera y física	En el informe de ejecución de 2001, deberá recogerse la información financiera del 100% de las medidas e información física del 75% de ellas	
Calidad del sistema de control	— Puesta en marcha de un sistema de control financiero. — % de gastos de los fondos estructurales cubiertos por auditorías respecto al gasto total	— Sistema de control disponible a finales de 2000. — Antes de 1/12/2003 se deberá haber controlado como mínimo un 5% del gasto certificado acumulado hasta 2001.	
Calidad del sistema de evaluación intermedia	Informes de evaluación intermedia de calidad adecuada	— Organización y calidad de la asociación Estado Miembro y comisión durante la evaluación. — Coherencia del contenido y exigencias del pliego. — Adecuación de los informes a dichas exigencias. — Calidad del informe según el Grupo Técnico de Evaluación. — Cumplimiento de los plazos de presentación.	
Calidad de criterios de selección de proyectos	Criterios de selección de proyectos	El 85% del gasto deberá estar respaldado por regímenes de ayuda, por planes nacionales, regionales o locales, o criterios de selección de proyectos.	
Criterios comunes de ejecución financiera			
Absorción de fondos estructurales	% de los gastos relativos a los Fondos Estructurales presentados y declarados admisibles anualmente relacionados con el plan financiero del Docup.	Alcanzar a 1/12/2003 un nivel de ejecución por un importe acumulado equivalente a la suma del 100% del montante del año 2000 y 2001 y el 25% para el 2002.	

Fuente: Elaboración propia

del Objetivo nº 2 en España para el periodo 2000-2006:

- Análisis de la aplicación de las recomendaciones de la evaluación intermedia de 2003.
- Análisis de las realizaciones y de los resultados obtenidos en función de los objetivos y de la ejecución financiera del DOCUP.
- Análisis de los impactos obtenidos y de las perspectivas de realización de los objetivos.
- Análisis de las cuestiones relativas a las prioridades horizontales.
- Conclusiones y recomendaciones para la finalización de la presente programación y consideraciones para el futuro periodo de programación.

4.3.1. *Análisis de la aplicación de las recomendaciones de la evaluación intermedia de 2003*

Respecto a esta tarea se propone la elaboración de los siguientes contenidos:

- *Análisis general de las recomendaciones*

En primer lugar se procederá a la identificación concreta de las recomendaciones formuladas en la evaluación intermedia y su catalogación en función del ámbito de mejora que se persigue con las mismas: mejora de los procesos de programación y planificación estratégica, mejora de la capacidad de absorción financiera del DOCUP, o mejora de los procedimientos de gestión, seguimiento y coordinación del DOCUP. Asimismo, se procederá a valorar la relevancia de las recomendaciones efectuadas en la eva-

luación intermedia y su pertinencia respecto a las carencias identificadas, así como a valorar la capacidad real de su implantación en función de la capacidad de respuesta del entramado institucional y de los medios y recursos existentes.

- *Implantación efectiva y resultados. Fichas-Resumen*

Se analizarán las acciones que realmente se han efectuado en materia de las recomendaciones formuladas en la evaluación intermedia, valorando los resultados obtenidos y esperados con las mismas. Finalmente, se propone sintetizar de forma sistemática en una Ficha-Resumen los resultados del análisis realizado para cada una de las recomendaciones, en la que se señalen los ámbitos de mejora, el análisis operativo, las medidas adoptadas y los resultados esperados.

4.3.2. *Análisis de las realizaciones y de los resultados obtenidos en función de los objetivos y de la ejecución financiera del DOCUP*

En cuanto a esta tarea se plantea la realización de los siguientes contenidos:

- *Análisis de la ejecución y eficacia financiera y física*

Se procederá a actualizar los cuadros financieros de la evaluación intermedia basándose en los gastos certificados hasta el 31 de diciembre de 2004, analizando la senda de ejecución financiera y los niveles de eficacia financiera alcanzados en el programa, tanto desde un punto de vista global como desglosada atendiendo a los diferentes ejes, medidas, y organismos participantes. Asimismo, se procederá a actualizar los cuadros de eficacia física de la evaluación intermedia

basándose en los resultados obtenidos hasta el 31 de diciembre de 2004, a partir de la batería de indicadores del Complemento de Programa, procediendo a la agregación de los mismos para cada eje prioritario cuando sea posible.

— *Análisis de la eficiencia*

Siguiendo los criterios metodológicos ya utilizados en la evaluación intermedia, en primer lugar se valorarán tanto los resultados obtenidos tanto en términos de eficacia financiera como de eficacia física, como una primera aproximación razonable a la determinación de la eficiencia de las intervenciones; procediéndose asimismo a contrastar esas percepciones desde tres vertientes:

- El contraste cuantitativo a partir del indicador de eficiencia EFICOST = $100 \times (\text{CUE}/\text{CUP})$, donde CUE es el coste unitario efectivo (obtenido como cociente de la ejecución financiera de la medida correspondiente en 2000-2004 entre el valor de ejecución del indicador en ese periodo), y CUP es el coste unitario programado (obtenido como cociente de los compromisos programados de la medida correspondiente en 2000-2006 entre el valor objetivo de indicador en ese periodo).
- El contraste cuantitativo de los costes unitarios efectivos del DOCUP correspondiente (CUE) con los valores medios del conjunto de los DOCUPs del Estado.
- El contraste cualitativo con los principales organismos ejecutores acerca de los costes incurridos y la relación calidad-precio de los proyectos/actuaciones.

4.3.3. *Análisis de los impactos obtenidos y de las perspectivas de realización de los objetivos*

Con relación a esta tarea se propone la elaboración de los siguientes contenidos:

— *Valoración del impacto del DOCUP por medidas y ámbitos de impacto*

Para la identificación de los ámbitos de impacto se tendrá en cuenta tanto la consideración de los mismos como objetivos estratégicos dentro del DOCUP, como su inclusión como objetivos prioritarios en la Agenda de Lisboa y en la Estrategia de Góteborg. Una vez identificados los ámbitos de intervención, se procederá a analizar el impacto por medidas en esos ámbitos.

— *Proyección de realizaciones y resultados*

También se realizará un estudio de las realizaciones y los resultados que podrían obtenerse hasta el final del periodo de programación, con el objetivo de apreciar la calidad de los objetivos fijados en el Complemento de Programa y de sugerir posibles mejoras de cara al próximo periodo de programación. De este modo, los resultados se presentaran en formato de tabla, donde para cada indicador físico se recogerá: su objetivo programado para el final del periodo de programación, el valor realizado hasta el 2004, la estimación de resultados para el bienio 2005-2006⁴, el

⁴ El método utilizado para el cálculo de los logros físicos que previsiblemente se alcanzarán, consiste en asignar al volumen financiero pendiente de ejecución una capacidad de producir resultados equivalente al gasto realizado desde la segunda hasta la quinta anualidad:

Resultado Estimado 2005-2006 = Resultado alcanzado 2000-2004 * Gasto pendiente de ejecución / Gasto ejecutado 2001-2004.

La razón para no incluir la primera anualidad es aislar de la tendencia general del gasto, el comportamiento atípico que se supone en los primeros mo-

grado de cumplimiento estimado, el grado de cumplimiento obtenido al comparar la suma de lo realizado con el correspondiente al total del 2004 y por último, el logro estimado para 2005-2006 con el objetivo establecido para 2006.

— *Selección y análisis de indicadores clave para valorar los efectos de las intervenciones*

La identificación y medición de los efectos económicos más relevantes del DOCUP se efectuará a partir de la selección de los indicadores de resultados e impacto propuestos por la Comisión en su Documento de trabajo nº 9, de modo que los impactos que presentan un interés particular son los relacionados con los siguientes indicadores clave:

- Creación bruta/neta de empleo.
- Tasa neta de colocaciones (después del proceso de formación).
- Aumento de los flujos de transporte (desagregado por modalidades).
- Mejora de la calidad del medio ambiente (infraestructuras de abastecimiento de aguas, tratamiento de aguas y residuos).
- Otros indicadores relevantes como tasas de inserción o el incremento de la actividad derivada de actuaciones de apoyo a las tecnologías de información y comunicación.

mentos (el primer año, en el que se inician las intervenciones, suele caracterizarse por un menor dinamismo en la ejecución).

— *Valoración cualitativa de la ejecución, resultados y efectos de las intervenciones*

Con esta perspectiva se pretende complementar con elementos cualitativos, la información financiera y física contenida en el sistema de seguimiento (analizada en los apartados anteriores), y especialmente con relación a la posibilidad tanto de absorber los fondos financieros programados para todo el periodo de programación 2000-2006, como de conseguir los resultados físicos fijados para 2006.

4.3.4. *Análisis de las cuestiones relativas a las prioridades horizontales del medio ambiente e igualdad de oportunidades*

En lo que atañe a esta tarea se plantea un procedimiento que prolonga el tratamiento que esta cuestión tuvo en la evaluación intermedia, con un enfoque prospectivo que pretende señalar los avances producidos tanto desde una perspectiva general de contexto, como desde la óptica de la programación, gestión y seguimiento del DOCUP.

4.3.5. *Conclusiones y recomendaciones para la finalización de la presente programación y consideraciones para el futuro periodo de programación*

Por lo que se refiere a esta tarea se plantea realizar los siguientes contenidos:

— *Conclusiones y recomendaciones para la finalización del presente periodo de programación 2000-2006*

A partir del análisis realizado en los apartados anteriores, en este capítulo se

recogerán las principales conclusiones relativas a cada uno de los temas examinados, aportando las recomendaciones que se consideren oportunas cuando finalice el presente periodo de programación.

— *Consideraciones para el futuro periodo de programación 2007-2013*

La actualización de la evaluación intermedia debe permitir extraer conclusiones sobre los cambios de estrategia que sería preciso tener en cuenta como consideraciones a la hora de definir las grandes prioridades y objetivos de la nueva programación del periodo 2007-2013, con objeto de alcanzar el máximo desarrollo socioeconómico de la región. En ese contexto, para la definición de las posibles líneas de actuación futura para el nuevo periodo de programación se plantea la necesidad de abordar dos grandes aspectos:

- Identificar los retos pendientes y los factores de crecimiento de la región.
- Considerar las nuevas orientaciones estratégicas de la Política Regional Comunitaria.

Por tanto, en este caso se plantea, por un lado, analizar los objetivos de la Agenda de Lisboa y de la Estrategia de Gotemburgo, estudiando el progreso de esas estrategias en la región, en los diversos ámbitos de interés considerados (empleo, innovación e investigación, formación y educación, cohesión social y medio ambiente), así como de los indicadores estructurales establecidos en las mismas; proceso que permitirá identificar aquellos ámbitos en lo que se detecten márgenes de mejora sustanciales, y en los cuales resulte necesario el apoyo de las políticas públicas para garantizar el avance en la senda establecida por la

Agenda de Lisboa y la Estrategia de Gotemburgo. Y por otro, analizar exhaustivamente las nuevas orientaciones estratégicas de la Política Regional Comunitaria, y especialmente los temas prioritarios de la nueva política de cohesión para el objetivo de competitividad y empleo (en el que se incluirían las actuales regiones objetivo nº 2) tanto a través del FEDER como del FSE.

5. REFLEXION FINAL

A lo largo de los sucesivos periodos de programación, la Comisión Europea ha estado incidiendo en que las intervenciones cofinanciadas con fondos estructurales comunitarios deben ser objeto de una evaluación regular y rigurosa, considerando que ese proceso incrementa la eficacia de las intervenciones y extrae información muy valiosa sobre el impacto de la Política de Cohesión, aspecto asimismo que adquiere especial relevancia a la hora de facilitar la justificación de la misma en el marco presupuestario general de la Unión Europea.

En ese contexto, en el periodo de programación 2000-2006 la Comisión ha pretendido reforzar esa visión, avanzando en la definición y sistematización del proceso de evaluación de las intervenciones cofinanciadas con fondos comunitarios, de manera que en el Reglamento General de los Fondos Estructurales (CE) 1260/1999 se especifica que los programas de intervención deben ser evaluados de forma sistemática (evaluación previa, evaluación intermedia, actualización de la evaluación intermedia, y evaluación posterior), marcando asimismo los objetivos y contenidos mínimos generales que se de-

ben abordar en cada una de las fases, así como las responsabilidades de los diferentes niveles administrativos para asegurar el adecuado desarrollo de las mismas.

En este sentido, se debe señalar que el proceso de evaluación de las intervenciones de la Política de Cohesión se aborda desde una perspectiva de estrecha colaboración entre la Comisión y los Estados miembros y sus regiones, siendo los Estados miembros responsables de la realización de las evaluaciones previa e intermedia (y su actualización), mientras que la Comisión es responsable de la realización de la evaluación posterior (y de las evaluaciones temáticas que considere oportunas).

Asimismo, la Comisión Europea ostenta un papel relevante a la hora de facilitar el intercambio de experiencias de buenas prácticas entre Estados miembros y orientar metodológicamente el proceso de evaluación. De este modo, cabe destacar que el proceso evaluativo determinado por el Reglamento (CE) 1260/1999, se ha visto reforzado en el periodo de programación 2000-2006 con la publicación por parte de la Comisión Europea de una serie de Documentos de Trabajo que tratan de sentar las bases para unas mayores exigencias en la calidad de los informes de evaluación y garantizar el respeto de las orientaciones metodológicas de la Comisión, aspecto que se ha tratado de visualizar sintéticamente en el apartado 4 del presente artículo en el caso de las regiones españolas objetivo nº 2 (entre las que se incluye la CAPV).

Ese proceso evaluativo descrito ha permitido efectivamente incrementar las exigencias y calidad de los informes de evaluación, así como la distribución de la reserva de eficacia (a partir de la evaluación intermedia), la integración de las nuevas orientaciones estratégicas comunitarias en materia de Política de cohesión (estrechamente ligadas a la Agenda renovada de Lisboa y Gotemburgo) de cara a la preparación de la planificación del nuevo periodo de programación 2007-2013 (a partir de la actualización de la evaluación intermedia), y la agregación de información relevante para la cuantificación del impacto de la Política de Cohesión.

Pero por otra parte, ese proceso también ha revelado que las exigencias de calidad y rigor no tienen por que estar reñidas con la proporcionalidad y simplificación de las tareas (tanto en términos de gestión como de evaluación), especialmente en lo que atañe a la determinación de indicadores físicos de seguimiento (se ha detectado que en general las baterías de indicadores de seguimiento físico determinadas son excesivamente amplias, complicando sensiblemente las labores de gestión y evaluación, sin ofrecer en muchos casos un valor añadido apreciable), aspecto que la Comisión ha valorado al proponer para el nuevo periodo de programación 2007-2013 una visión u orientación más estratégica, tanto para el proceso de planificación y programación como para el proceso de evaluación, en la que a priori se trata de interiorizar en mayor medida los principios de proporcionalidad y simplificación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Reglamento General de los Fondos Estructurales (CE) 1260/1999*.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Documento de Trabajo nº 2: «La evaluación previa de las intervenciones de los Fondos Estructurales»*.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Documento de Trabajo nº 3: «Indicadores para el seguimiento y la evaluación: una metodología indicativa»*.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Documento de Trabajo nº 8: «La evaluación intermedia de las intervenciones de los Fondos Estructurales»*.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Documento de Trabajo nº 9: «La actualización de la evaluación intermedia de las intervenciones de los Fondos Estructurales»*.
- COMISIÓN EUROPEA-ESTADO-PAÍS VASCO (2001): *DOCUP Objetivo nº 2 del País Vasco 2000-2006*.
- COMISIÓN EUROPEA-ESTADO-PAÍS VASCO (2001): *Complemento de Programa del DOCUP Objetivo nº 2 del País Vasco 2000-2006*.
- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Propuesta de Reglamento General de los Fondos Estructurales para el nuevo periodo de programación 2007-2013*.
- COMISIÓN EUROPEA (2005): *Orientaciones Estratégicas Comunitarias para la Cohesión 2007-2013*.
- IKEI RESEARCH & CONSULTANCY, S.A. (2004): *Informe Final de la Evaluación Intermedia del DOCUP del País Vasco 2000-2006*.
- IKEI RESEARCH & CONSULTANCY, S.A. (2005): *Informe Final de la Actualización de la Evaluación Intermedia del DOCUP del País Vasco 2000-2006*.
- QUASAR (2003): *Guía metodológica para la Evaluación Intermedia de DOCUP Objetivo 2 en el periodo 2000-2006*.
- QUASAR (2004): *Guía metodológica para la Actualización de la Evaluación Intermedia de DOCUP Objetivo 2 en el periodo 2000-2006*.

La evaluación de los Fondos Estructurales de la Unión Europea: revisión y balance

El artículo examina el avance de la evaluación en las políticas estructurales desde su incorporación en 1988. El interés de la Comisión Europea por institucionalizar la evaluación en el contexto europeo y establecer prácticas evaluadoras homogéneas, establece el punto de partida de este análisis, canalizado mediante dos direcciones complementarias. En primer lugar, se observa la creciente presencia de la evaluación en las sucesivas programaciones de los Fondos Estructurales, y en segundo lugar, se analiza el trabajo que se viene realizando dirigido hacia la elaboración de un extenso marco metodológico evaluativo. Tras valorar los resultados y avances obtenidos, la última parte del artículo se centra en los retos futuros de la práctica evaluadora, tomando como referencia el próximo periodo de programación 2007-2013.

Artikulu honetan aztertzen da egiturazko politiken ebaluazioan izan den aurrerapena 1988. urtean sartu zirenetik. Europako Batzordeak interesa izan du ebaluazioa Europako testuinguruan kokatzeko eta ebaluazioko praktika homogeneoak ezartzeko; eta, era berean, analisiaren abiaburua finkatu du, bi norabide osagarrietatik bideratuta. Lehenik eta behin, gero eta gehiago ugaltu da ebaluazioa Egiturazko Funtsen ondoz ondoko programazioetan, eta, bigarrenik, ebaluazioko esparru metodologiko zabala prestatzeko egiten ari den lana aztertu da. Lortutako aurrerapenak eta emaitzak baliotsi ondoren, artikularen azken zatian, ebaluatze praktiken etorkizuneko erronkak aztertu dira, hurrengo 2007-2013 programazio-aldia aintzat hartuta.

The article examines the development of evaluation through the Structural Fund policies since its introduction in 1988. The interest of the European Commission in the institutionalisation of evaluation in the European context and the establishment of homogenous evaluation practices in the starting point of the analysis, canalised through two complementary directions. Firstly, it is observed and increased relevance of evaluation in the Structural Funds programming while, in second place, it is analysed the intense job made towards the elaboration of a common methodological framework for the evaluation practice. After assessing the results and advances obtained, the paper ends up focusing on the future challenges of the evaluation practice, taking the next programming period 2007-2013 as the main reference.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. La evaluación en los Reglamentos de los Fondos Estructurales
 3. Un marco metodológico para la evaluación de las políticas estructurales
 4. Los avances realizados: un balance
 5. Retos y tensiones a resolver en el futuro
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: evaluación, Fondos Estructurales, programa operativo, eficacia, indicadores de impacto

N.º de clasificación JEL: H22, H43

1. INTRODUCCIÓN

El nivel de desarrollo alcanzado por la evaluación de las políticas estructurales en Europa se debe al interés mostrado por la Comisión Europea y a la presión ejercida sobre los Estados miembros para introducir la evaluación en sus políticas y programas de desarrollo regional financiadas por los Fondos Estructurales. La creciente importancia de la política de cohesión dentro de las prioridades estratégicas de la Unión Europea y el incremento del presupuesto dedicado a cofinanciar acciones estructurales en las regiones con problemas de desarrollo económico han impulsado la necesidad de conseguir una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos comunitarios y de garantizar la eficiencia y la eficacia del gasto público asignado a través

de los Fondos Estructurales. La forma más adecuada de conseguir estos objetivos ha sido la incorporación de la evaluación como un requisito a la hora de acceder y gestionar estos Fondos.

Este interés de la Comisión Europea por institucionalizar la evaluación en las administraciones responsables de los Fondos Estructurales e implantar prácticas evaluadoras sistemáticas se ha canalizado a través del esfuerzo y el trabajo simultáneo en dos direcciones complementarias, tal y como se va a presentar en las primeras secciones de este artículo. En primer lugar, una creciente presencia de la evaluación en los Reglamentos de los Fondos Estructurales, hasta conseguir incorporar, de manera sistemática, la evaluación dentro de sus mecanismos reguladores. En segundo lugar, un esfuerzo metodológico cen-

trado en la armonización de conceptos y la extensión de herramientas y técnicas de evaluación, tarea para la que se ha contado desde 1994 con un Programa específico, el Programa MEANS (Métodos para Evaluar las Actuaciones de Naturaleza Estructural). Tras presentar los trabajos realizados en ambos campos, en la tercera sección, se hará referencia a los resultados y avances obtenidos en la práctica y en la cultura de la evaluación de las políticas estructurales en la Unión Europea. Para terminar, se intentará mostrar, de manera sintética, los retos a los que la evaluación de los Fondos Estructurales se va a enfrentar en el próximo periodo 2007-2013, unos años decisivos para consolidar de forma definitiva la cultura de la evaluación en la política de cohesión comunitaria.

2. LA EVALUACIÓN EN LOS REGLAMENTOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

La aprobación del Acta Única en 1986 se convirtió en la apuesta definitiva hacia la introducción de procedimientos administrativos y disposiciones dirigidas a incrementar la eficacia de los fondos públicos europeos. En su artículo 130D se hacía referencia explícita a la necesidad de reformar los Fondos Estructurales a fin de mejorar su eficacia con el objetivo último de lograr la cohesión económica y social entre los países miembros. El Reglamento Marco de la Reforma de los Fondos Estructurales de 1988, así como el Reglamento de Coordinación, recogieron esta idea y reconocieron abiertamente la necesidad de evaluar los Fondos con el objetivo de conocer la eficacia y eficiencia de los mismos.

Con anterioridad a la Reforma de 1988, la evaluación de las políticas estructurales en Europa era una actividad poco desarrollada y de escasa repercusión (Lang, 2001:10). Se trataba de una práctica poco extendida, que no constituía una prioridad para la Comisión y mucho menos para los Estados miembros (Bachtler y Michie, 1995:745). La falta de interés por la evaluación de las intervenciones estructurales tenía su origen en la conjunción de varios factores, entre los que cabría destacar: un sistema de control y seguimiento de los gastos comunitarios en las regiones muy inadecuado; la falta de coordinación interna en materia de evaluación dentro de la propia Comisión, donde cada Dirección General (DG) funcionaba de manera separada determinando prioridades y metodologías; y la existencia de diferentes expectativas sobre la necesidad de la evaluación, sobre sus aportaciones y posibles usos. Estas diferencias eran aún más acusadas entre los propios Estados miembros, ya que existían grandes divergencias con relación al papel que la evaluación debía desempeñar y, más concretamente, sobre sus prioridades, objetivos y metodologías (Bachtler y Michie, 1995:745).

Dados estos problemas, el interés de la Comisión por valorar la eficacia de la política de cohesión hacía necesario un esfuerzo de coordinación interno, dentro de la propia Comisión, y externo, entre la Comisión y los Estados miembros, encaminado a lograr una serie de acuerdos en materia de evaluación. La reforma debía contemplar aspectos como la introducción de nuevos mecanismos de control, seguimiento y evaluación de las acciones cofinanciadas. Pero, al mismo tiempo, era preciso alcanzar un consenso sobre la

necesidad de evaluar, así como definir prioridades y asignar responsabilidades y recursos en relación con las tareas de seguimiento y evaluación.

El reforzamiento de los mecanismos de control y seguimiento se materializó, en primer lugar, en la creación del Comité de Seguimiento para cada Marco de Apoyo Comunitario (MAC) y para cada Programa Operativo (PO), un Comité formado por representantes de las autoridades nacionales, regionales y de la propia Comisión Europea. Este Comité debía realizar un seguimiento anual de los programas sobre la base de indicadores físicos y financieros relacionados con las características específicas de cada acción cofinanciada, con sus objetivos y con las ayudas contempladas.

Esta incorporación vino acompañada de la introducción de nuevas regulaciones que establecían la necesidad de que las acciones estructurales fueran sometidas a dos tipos de evaluación: evaluaciones previas y evaluaciones posteriores. Estas evaluaciones debían abarcar mediciones de la eficacia de las intervenciones estructurales a tres niveles:

- En relación al impacto global de las acciones cofinanciadas, especialmente en materia de fortalecimiento de la cohesión económica y social.
- En relación con el impacto de los programas cofinanciados dentro de cada Marco de Apoyo Comunitarios.
- En relación con el impacto de los programas individuales.

Sin embargo, no se llegó a realizar publicidad sobre estas nuevas regulaciones, ni se desarrolló una guía orientativa para comenzar a implantar este mandato

de forma sistemática (McEldowney, 1991: 261 y Batchler y Michie, 1995: 746). Los esfuerzos de la Comisión se centraron, especialmente, en la realización de las evaluaciones previas de todos los MAC de los objetivos 1, 3 y 4 y de una muestra de los MAC de los objetivos 2 y 5b.

Hacia finales de este primer periodo de programación (1993), la Comisión disponía de 300 evaluaciones individuales de acciones cofinanciadas por los Fondos (Bachtler y Michie, 1995:746). Se trataba básicamente de evaluaciones previas y valoraciones del seguimiento de los MAC y de los PO, a los que se sumaban estudios temáticos sobre diferentes áreas (telecomunicaciones, formación, etc) así como evaluaciones de las Iniciativas Comunitarias¹. Mientras, los estudios de evaluación posterior estaban a punto de iniciarse.

Más allá de su relevancia cuantitativa, hay que señalar que las evaluaciones realizadas en este periodo fueron de escasa calidad. Además, algunas de las disposiciones adoptadas por la Comisión recibieron una limitada acogida entre los Estados miembros, quienes consideraron los procedimientos adoptados para el seguimiento excesivamente detallados y burocráticos y poco flexibles a la hora de reaccionar a las condiciones locales y de adaptarse a los requerimientos financie-

¹ Hay que señalar que muchas de las evaluaciones previas se realizaron de manera retrospectiva. En efecto, por motivo de calendario, las evaluaciones previas se iniciaron tras la adopción de los MAC, lo que transformó estas evaluaciones en un examen de la legitimidad de las decisiones adoptadas más que en un sistema de control destinado a mejorar la definición estratégica y operativa de las acciones (Wulf-Mathies, 1995:2)

ros de las intervenciones estructurales (Bachtler y Michie, 1995:746).

A pesar de las reticencias de los Estados miembros, el marco reglamentario de los Fondos Estructurales para la segunda programación (1994-1999) aumentó las exigencias en materia de evaluación, con el propósito, así declarado, de alcanzar la máxima eficacia posible. La Comisión respondía de este modo a la creciente necesidad de información y de valoración de los resultados expresada por los diferentes servicios de la Comisión, y al mismo tiempo, se hacía eco de la presión ejercida por otras instituciones Comunitarias (Consejo, el Parlamento y Corte de Auditores), en su deseo por conocer los efectos de los Fondos Estructurales en las diferentes regiones asistidas (Bachtler y Michie, 1994:794).

Estas nuevas exigencias se plasmaron en varios artículos de los nuevos Reglamentos que reformaban las antiguas regulaciones². La evaluación de las intervenciones cofinanciadas se convertía en una obligación estatutaria para los Estados miembros, en un requisito de obligado cumplimiento para poder recibir y gestionar fondos comunitarios. Para valorar la eficacia de las intervenciones estructurales, la acción comunitaria debía ser objeto de una evaluación previa, de un seguimiento y de una evaluación posterior. Con estas nuevas regulaciones, la Comisión Europea pretendía reforzar el seguimiento y la evaluación de las acciones estructurales, e ir más allá del puro control financiero que era, hasta esas fe-

chas, la práctica más generalizada y, en cierta forma, el control más habitual dentro de los Programas Operativos y los Comités de Seguimiento.

Las nuevas disposiciones delimitaban claramente la existencia de una responsabilidad compartida entre los Estados miembros y la Comisión, convirtiéndose ambos en co-responsables de las evaluaciones, siendo las autoridades competentes de cada país las encargadas de asegurar que el seguimiento y la evaluación se llevaran a cabo de manera rigurosa y efectiva (Bachtler, 1994:4). En relación con la evaluación previa, los Estados miembros estaban obligados a adjuntar a sus solicitudes de ayuda, en el momento de la presentación de sus programas, una apreciación previa de los efectos esperados, incluyendo el impacto previsto en materia de empleo. La Comisión consideraba que la evaluación posterior era una actividad que los Estados miembros y la Comisión debían efectuar en cooperación, aunque se reservaba el derecho de realizar estas evaluaciones por propia iniciativa, en el caso de que los Estados no se comprometieran con esta opción.

Con estas orientaciones, la Comisión pretendía que las asignaciones presupuestarias respondieran a una mayor eficacia y eficiencia de los programas a la hora de mostrar beneficios económicos y sociales a medio plazo. En este sentido, tanto la evaluación previa como la evaluación posterior debían contrastar los objetivos planeados con los resultados obtenidos, tomando como referencia las prioridades macroeconómicas y sectoriales y los indicadores basados en estadísticas nacionales y regionales. Para ayudar a los Estados miembros en estas tareas, la Comisión elaboró una relación

² Artículo 6 del Reglamento Marco nº 2052/88 reformado por el Reglamento nº 2081/93 y artículos 25 y 26 del Reglamento de Coordinación nº 4254/88 reformado por el Reglamento 2082/93.

sistemática de objetivos potenciales, metas cuantificables e indicadores de seguimiento e impacto. La Comisión adoptaba un modelo evaluador que resultaba ser una «variación comunitaria del concepto británico del 'value for money'»³(C3E, 1998:7), aunque este modelo no llegaba a imponerse a los Estados miembros.

En consecuencia, a partir de 1994 se disponía ya de un marco más estructurado y riguroso para la evaluación previa de las nuevas intervenciones con unos criterios más estrictos en materia de evaluación. Esta evaluación se basaba en un enfoque sistemático (tenía por objeto todos los MAC y sus PO), uniforme (ya que la metodología aplicada era homogénea), e independiente, a través de expertos ajenos a las autoridades nacionales y comunitarias (Wulf- Mathies, 1995:4).

Sin embargo, y a pesar del intento de reforzar las tareas de seguimiento durante este periodo, los Comités no contaron con un papel definido dentro de la evaluación (Tavistock Institute et al, 2003:13). Las disposiciones reglamentarias no definían las funciones a realizar por los Comités y, su labor se limitaba, en muchos casos, a la designación del equipo de evaluación.

Sin duda, una novedad destacable de este periodo fue la realización de evaluaciones intermedias, aunque éstas no estaban previstas en ninguna disposición reglamentaria. En la práctica, por iniciativa de la Comisión y en cooperación con ella, los Estados miembros organizaron

evaluaciones intermedias⁴. Estas evaluaciones integraban un primer análisis crítico de los datos recogidos en las actividades de seguimiento e incluidos en los informes anuales y un balance preliminar sobre el grado de alcance de los objetivos previstos, explicando los posibles retrasos y realizando previsiones acerca de los resultados en los próximos años de la intervención. Las evaluaciones intermedias buscaban ofrecer datos suplementarios que contribuyesen a la toma de decisiones y a la eficacia de la gestión de los programas, proponiendo en caso necesario medidas de reprogramación (Bachtler y Michie, 1997).

A pesar de su carácter no obligatorio, durante este periodo se elaboraron 380 evaluaciones intermedias en los Estados miembros y para los 6 Objetivos Estructurales (aunque mayoritariamente referidos al Objetivo 1), que se sumaban a las evaluaciones previas y posteriores de todos los MAC y los PO⁵. La Comisión realizó además bajo su responsabilidad evaluaciones temáticas de impacto (en las infraestructuras de transporte; en las pequeñas y medianas empresas; en la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación), y un informe de evaluación sobre el principio de corresponsabilidad ('partenariado')⁶.

⁴ La propia Comisión elaboró un documento donde se establecían las principales orientaciones para guiar las evaluaciones intermedias, con el objetivo de servir de ayuda a los responsables de la aplicación de los Fondos Estructurales.

⁵ Las evaluaciones posteriores del Objetivo 1, del Objetivo 2 y del Objetivo 6 están disponibles en la página web de la DG Regio, en la sección de evaluaciones, así como las de las Iniciativas Comunitarias Urban e Interreg II.

⁶ De nuevo, todas ellas disponibles en la página web de la DG Regio, en la sección de evaluaciones.

³ Una explicación detallada del modelo de evaluación denominado 'value for money' puede encontrarse en Díez, 2001.

La tercera generación de los Fondos Estructurales (2000-2006) supuso la completa consolidación de la evaluación en los reglamentos de la política regional y de cohesión. En las nuevas disposiciones, el seguimiento y la evaluación se integraron como actividades normalizadas dentro de las administraciones comunitarias y nacionales y se institucionalizó la realización de tres tipos de evaluaciones de las intervenciones cofinanciadas. El Reglamento 1260/1999 de 21 de junio recogía las disposiciones generales relativas a la evaluación en varios de sus artículos (40, 41, 42 y 43), en los que se establecían los objetivos de cada una de las evaluaciones de las intervenciones cofinanciadas, y se asignaban responsabilidades en materia de evaluación. Según la nueva normativa, el establecimiento de una evaluación previa, de una intermedia, y de una posterior de la acción comunitaria debía servir como instrumento para valorar la eficacia de las intervenciones estructurales, eficacia que se convertía en el principal objetivo de la evaluación, y que era medida en función de los siguientes criterios:

- Su impacto global en los objetivos contemplados en el artículo 158 del Tratado y, en particular, el refuerzo de la cohesión económica y social entre las regiones de Europa.
- El impacto de las prioridades propuestas en los planes y de los ejes prioritarios previstos en cada Marco de Apoyo Comunitario.
- El efecto sobre las prioridades seleccionadas para cada intervención.

A diferencia de la programación anterior, la responsabilidad principal de la evaluación previa recaía sobre los Esta-

dos miembros y gobiernos regionales, en caso de que los trabajos preparatorios estuvieran descentralizados como es el caso de España. Esta evaluación debía servir de base para la preparación de los planes, las intervenciones y el complemento del programa, dentro de los cuales se integraba. El artículo 41 del Reglamento recogía los objetivos y el contenido de la evaluación previa, indicando varios de los aspectos prioritarios que debían ser valorados en esta primera aproximación. Entre ellos destacaba la situación en relación a la competitividad y la innovación, las pequeñas y medianas empresas, el empleo y mercado de trabajo (en consonancia con la Estrategia Europea en materia de empleo), el medio ambiente, así como la igualdad entre hombre y mujeres. Para cada uno de ellos se incluía una evaluación previa de la situación de partida, así como una estimación del impacto esperado de la estrategia y de las intervenciones estructurales para cada caso.

La evaluación intermedia (artículo 42) era la encargada de estudiar los primeros resultados de las intervenciones, su pertinencia y la realización de los objetivos, así como el desarrollo del seguimiento y de la aplicación. Debía ser efectuada bajo la responsabilidad de la autoridad de gestión⁷, en colaboración con la Comisión y Estados miembros, encargada a un equipo de evaluadores independientes y remitida a la Comisión a más tardar el 31 de diciembre de 2003. La autoridad

⁷ Según establece la Comisión en el artículo 9 (apartado n) del Reglamento, la autoridad de gestión se refiere a «toda autoridad o todo organismo público o privado nacional, regional o local designado por el Estado Miembro o el Estado Miembro cuando ejerza él mismo dicha función, para gestionar una intervención de los Fondos».

de gestión además era la encargada de crear un sistema de recogida de información estadística y financiera para facilitar la evaluación intermedia y posterior. El Comité de Seguimiento era el responsable de examinar los resultados de la evaluación intermedia, pudiendo proponer cambios en la programación si lo consideraba necesario, reforzando su papel en relación con la programación anterior. Como continuación de la evaluación intermedia, cada Marco Comunitario de Apoyo y cada intervención podía proceder a su actualización para finales del 2005.

La responsabilidad principal de la evaluación posterior recaía sobre la Comisión, en colaboración con los Estados miembros y la autoridad de gestión, estableciéndose objetivos bien definidos para su consecución. Entre ellos, dar cuenta de la eficacia y eficiencia de las intervenciones y de su impacto, así como de la utilización de los recursos, y extraer conclusiones para la política en materia de cohesión económica y social. Esta evaluación tiene que ser realizada por evaluadores independientes y presentarse, como fecha límite, tres años después del final del periodo de programación (prevista para el año 2009).

Finalmente, una de las innovaciones de este tercer periodo era la introducción de la asignación de la 'reserva de eficacia general'. Según se recogía en el Reglamento (artículo 44), el 4% de los recursos de los Fondos Estructurales asignados para cada Estado miembro al comienzo del periodo, eran reservados para aquellos Programas Operativos o Documentos Únicos de Programación considerados eficaces. La eficacia general de las intervenciones era medida a partir de una serie limitada de indicadores de seguimien-

to que reflejaban la eficacia, la gestión y la ejecución financiera y medían sus resultados intermedios con respecto a los objetivos específicos iniciales⁸. El Estado miembro, en colaboración con la Comisión, decidía cuáles debían de ser estos indicadores de seguimiento. Por primera vez, las dotaciones financieras de los Fondos Estructurales se vinculaban a la eficacia de los programas (esta reserva de eficacia se hizo efectiva el 23 de marzo de 2004 por un importe de 8.000 millones de euros).

Y llegamos así al momento actual en el que la Comisión Europea ha desarrollado cinco nuevos reglamentos destinados a reformar la política de cohesión en el periodo 2007-2013⁹. El paquete de nuevas normativas comprende una propuesta de

⁸ Para más detalles ver el Documento de Trabajo nº 4: Asignación de la reserva de eficacia (Comisión Europea, 2000).

⁹ Se ha realizado una revisión completa de los objetivos principales de la nueva política de cohesión para el periodo 2007-2013 que ha llevado a su reducción a tres grandes objetivos:

- El primero es el Objetivo de *Convergencia*, heredero del actual Objetivo 1, a cuya financiación contribuyen los tres Fondos disponibles (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión) y tiene por objeto impulsar la convergencia de las regiones y Estados miembros menos desarrollados. Las intervenciones se efectuarán mediante Programas Operativos a escala regional o nacional.
- El segundo Objetivo, *Competitividad regional y empleo*, presenta la doble finalidad de promover la competitividad de las regiones y favorecer la adaptabilidad de los trabajadores y empresas a los cambios socioeconómicos. En el primer caso, las intervenciones se aplicarán mediante Programas Operativos regionales cofinanciados por el FEDER, mientras que en el segundo caso podrán tratarse de Programas Operativos regionales o nacionales cofinanciados por el FSE.
- El tercer Objetivo se refiere a la *Cooperación territorial europea*, y será financiado únicamente a través del FEDER

Reglamento General (8750/06, en espera de su publicación oficial) que establece un conjunto de normas comunes para todos los instrumentos, junto con reglamentos específicos para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión¹⁰. En el artículo 45 del nuevo reglamento general se recogen las prioridades y principales actuaciones establecidas por la Comisión en materia de evaluación. De nuevo, la prioridad central de la Comisión vuelve a ser la mejora de la eficacia de las intervenciones estructurales, pero a ésta se le añaden otras nuevas prioridades como la mejora de la calidad y de la coherencia de las intervenciones cofinanciadas.

Los nuevos reglamentos establecen que serán objeto de evaluación el Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) y los Programas Operativos¹¹. Las evaluaciones podrán ser estratégicas, teniendo por objeto la evolución de un programa en relación con las prioridades comunitarias y nacionales, o bien operativas, apoyando el seguimiento de un Programa Operativo. Las intervenciones estructurales estarán sujetas a evaluaciones anteriores, durante, y posteriores al periodo de programación, que

serán realizadas por evaluadores independientes, tal y como ya establecía la programación anterior. Es necesario resaltar que las disposiciones reglamentarias no mencionan, en ningún momento y de manera explícita, la evaluación intermedia con lo que aparecen ciertas dudas sobre el significado del término evaluación «durante»¹².

La evaluación previa será responsabilidad de los Estados miembros, que se encargarán de evaluar el MENR y su coherencia con las orientaciones estratégicas comunitarias, y con las prioridades nacionales y regionales seleccionadas. Así mismo, los Estados miembros serán los encargados de realizar evaluaciones previas de cada uno de los Programas Operativos referidos al primero de los objetivos establecidos durante esta programación, el Objetivo de *Convergencia*¹³. En relación al segundo Objetivo, *Competitividad regional*

¹² Para aclarar esta cuestión será preciso esperar a nuevas orientaciones por parte de la Comisión ya que el término «durante» puede referirse tanto al seguimiento de los programas como a una evaluación de carácter más continuo y formativo. Así, de hecho, parecen expresarse algunas de las recomendaciones que aparecían recogidas en las valoraciones de la propia Comisión sobre la evaluación intermedia: «la evaluación intermedia debería ser sustituida en el próximo periodo de programación por un programa de evaluación continua (ongoing) de toda la intervención o de alguna de sus partes dependiendo de sus necesidades. De esta forma, se reforzarían las potencialidades de la evaluación intermedia como proceso, al tiempo que se superarían las debilidades producidas por la rigidez de su ámbito de aplicación» (Gaffey, 2004: 12)

¹³ Junto a la autoridad de gestión, el Estado miembro designará para cada Programa Operativo una autoridad de certificación (organismo o autoridad nacional, regional o local) encargada de certificar las declaraciones de gastos y solicitudes de pago previo a su comunicación a la Comisión, y una autoridad de auditoría, que se encargará de verificar el funcionamiento de los sistemas de gestión y control.

¹⁰ Las propuestas, aprobadas en julio de 2004, se publicarán oficialmente en el Diario Oficial de la Unión Europea el día 20 de julio de 2006. Son las siguientes: propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) 8751/06; propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo (8752/06); y propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo de Cohesión (FC) 8749/06.

¹¹ Figura de planificación que va a sustituir al Marco de Apoyo Comunitario.

y empleo, se podrá efectuar una evaluación que abarque todos los Programas Operativos, o una evaluación en relación con cada Fondo o con cada Programa Operativo. La finalidad de esta evaluación previa será, en ambos casos, determinar y estimar: las necesidades a medio y largo plazo; los objetivos que se pretenden alcanzar; los resultados esperados; las lecciones extraídas de anteriores programaciones; y la estimación de la calidad de los procedimientos de ejecución, seguimiento, evaluación y gestión financiera.

Así mismo, cada Estado miembro deberá llevar a cabo, con fecha límite el 2010, una evaluación de todos los Programas Operativos correspondientes a cada objetivo, o una evaluación en relación con cada Programa Operativo. Esta evaluación tendrá que evaluar los progresos realizados en la programación frente a los compromisos adquiridos al inicio del periodo, la integración de las orientaciones estratégicas de la Comunidad y el marco estratégico nacional de referencia. A pesar de que el reglamento propuesto no confiere a este tipo de evaluación una denominación específica, este análisis podría interpretarse como una evaluación intermedia, al realizarse durante el periodo de programación, y una vez finalizados los tres primeros años de ejecución de los programas.

Además, y como novedad durante este periodo, la Comisión, a iniciativa propia o en colaboración con el Estado miembro, emprenderá una evaluación *ad hoc*, vinculada al seguimiento de los Programas Operativos, en caso de que dicho seguimiento revele una desviación significativa frente a los objetivos fijados a priori, o cuando se presenten propuestas para su revisión. Los resultados se remitirán al

Comité de Seguimiento del PO y a la Comisión, en un intento por fortalecer e incrementar las responsabilidades de las autoridades de gestión y de los Comités de Seguimiento. Estas evaluaciones podrán ser efectuadas por la Comisión a iniciativa propia o en cooperación con el Estado miembro interesado.

En relación con la evaluación posterior, ésta podrá ser emprendida en relación a cada objetivo por la Comisión en colaboración con el Estado miembro y las autoridades de gestión, que serán las encargadas de recopilar los datos necesarios. Esta evaluación abarcará todos los Programas Operativos de cada objetivo y se analizará el grado de utilización de los recursos, la eficacia y la eficiencia de la programación de los fondos, el impacto socioeconómico y el impacto sobre las prioridades de la Comunidad. La evaluación posterior deberá permitir determinar los factores que contribuyen al éxito o fracaso en la ejecución de los programas operativos, y deberá haberse completado para el 31 de diciembre de 2015.

Finalmente, al igual que en el periodo anterior, la nueva programación mantiene la *reserva de eficacia general*, ahora *reserva de eficacia y calidad*¹⁴, con la finalidad de recompensar los progresos realizados valorados en función de diferentes criterios. La reserva estará constituida por el 3% de los recursos asignados al FEDER y FSE en los Objetivos de *Convergencia y Competitividad regional y de empleo*. Los requisitos establecidos para

¹⁴ Según la propia Comisión (2004), la vinculación de dotaciones financieras a criterios de buena gestión ha tenido un impacto positivo en materia de absorción de fondos en la tercera programación. (DG Regio- Inforegio Panorama, nº 16:11).

cada uno de los Objetivos quedan recogidos en el artículo 48 del Reglamento.

En definitiva, tras casi tres décadas presente en los reglamentos de los Fondos Estructurales, se puede afirmar, que la evaluación se ha convertido en un elemento esencial de la política de cohesión de la UE. La institucionalización de la evaluación en los Fondos Estructurales es, hoy en día, una realidad. Desde el primer período de actuación (1988-93) hasta ahora, las disposiciones reglamentarias han ido progresivamente incrementado sus exigencias en materia de evaluación, contribuyendo a generar un marco global, coherente y estructurado, otorgando cada vez mayor importancia a las evaluaciones previas y a las posteriores, reforzando el papel del seguimiento de los programas.

Queda por dilucidar, por el momento, el papel que puede llegar a desempeñar una evaluación de carácter más continuo (más formativa) y cómo se estructura y relaciona este proceso con los ejercicios de evaluación que deben realizarse a mitad del periodo. La Comisión ha suprimido de sus reglamentos toda referencia a la evaluación intermedia, y no clarifica las prioridades y actuaciones que la evaluación «durante» debe asumir y realizar. Lo que si queda muy claro en los nuevos reglamentos es que la Comisión desea que las responsabilidades en materia de evaluación sean asumidas, cada vez de una manera más importante, por los Estados miembros y las autoridades de gestión de las acciones cofinanciadas.

La evolución seguida por las disposiciones normativas desde 1989 hasta ahora muestra los avances realizados hacia una mayor descentralización de las res-

pensabilidades de evaluación, tendencia que se consolida en los reglamentos del nuevo periodo (cuadro 1).

3. UN MARCO METODOLÓGICO PARA LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES

3.1. Trabajos metodológicos de la Comisión Europea

Como ya se ha mencionado, en los primeros años de introducción de la evaluación en los Fondos Estructurales, la práctica evaluadora puso en evidencia la existencia de una serie de deficiencias muy importantes, tanto en relación a los procedimientos administrativos de evaluación, tratados en el apartado anterior, como en cuanto a los modelos y métodos adoptados. Existía un gran vacío en materia de orientaciones metodológicas dirigidas al diseño y la realización de evaluaciones de intervenciones estructurales y, como consecuencia de esta carencia, la calidad de las evaluaciones era baja, su utilidad muy reducida y el nivel técnico alcanzado se encontraba en estrecha relación con la experiencia nacional y la propia cultura y competencia en materia de evaluación.

Consciente de esta problemática, la Comisión decidió que una de sus prioridades, para el periodo 1994-1999, debía ser el desarrollo de un marco de evaluación común y un progresivo impulso a la armonización y homogenización de conceptos y prácticas evaluadoras. Con este objetivo, la Comisión puso en marcha toda una serie de acciones, complementarias a las normativas reguladoras de los

Cuadro n.º 1

Resumen de la evaluación en los Reglamentos de los Fondos Estructurales

Programaciones de los Fondos Estructurales	Primera Programación 1988-1993	Segunda Programación 1994-1999	Tercera Programación 2000-2006	Cuarta Programación 2007-2013
Reglamento	Reglamento 2052/88 (Art. 6) Reglamento 4253/88 (Art. 26)	Reglamento 2081/93 Reglamento 2082/93 (Art. 25, 26)	Reglamento 1260/1999 (Art. 40, 41, 42, y 43)	Reglamento COM (2004) 492 final* (Art. 45, 46, 47 y 48)
Tipos de evaluación	- Previa - Posterior	- Previa - Intermedia (opcional) - Posterior	- Previa - Intermedia - Posterior	- Previa - Durante y ad-hoc - Posterior
Medios para la evaluación	- Comité de seguimiento	- Comité de seguimiento	- Comité de seguimiento - Reserva de eficacia	- Comité de seguimiento - Reserva de calidad y de eficacia
Objeto de evaluación	- Marcos de Apoyo Comunitario (MAC) (una muestra) - Programa Operativos (PO) - Iniciativas Comunitarias (IC)	- Marcos de Apoyo Comunitario (MAC) - Programa Operativos (PO) - Iniciativas Comunitarias (IC)	- Marcos de Apoyo Comunitario (MAC) - Programa Operativos (PO) - Intervenciones comunitarias	- Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) - Programas Operativos (PO)
Responsabilidad de la evaluación	- Evaluación previa: Estados miembros - Evaluación posterior: Comisión y Estados miembros.	- Evaluación previa: Estados miembros - Evaluación intermedia: Comisión y Estados miembros. - Evaluación posterior: Comisión y Estados miembros.	- Evaluación previa: Estados miembros. - Evaluación intermedia: autoridad de gestión, en colaboración con la Comisión y Estados miembros. - Evaluación posterior: Comisión, en colaboración con la autoridad de gestión y Estados miembros.	- Evaluación previa: Estados miembros. - Evaluación 2010: Estados miembros. - Evaluación ad-hoc: Estados miembros y/o Comisión. - Evaluación posterior: Comisión, en colaboración con la autoridad de gestión y Estados miembros

* Reglamento pendiente de publicación en el Boletín Oficial de las Comunidades Europeas.

Fuente: Elaboración propia

Fondos Estructurales, para que la obligación de evaluar las intervenciones se desempeñara con la suficiente calidad técnica y profesional.

Una de las primeras iniciativas adoptadas fue la creación de una unidad especializada en evaluación¹⁵. Esta unidad ha desempeñado un importante papel en la investigación y difusión de modelos, métodos y técnicas de evaluación. Tras una primera acción piloto sobre metodologías evaluadoras entre 1993 y 1994, se puso en marcha un Programa denominado *Métodos para Evaluar las Actuaciones de Naturaleza Estructural*, más conocido por MEANS ('Methods for Evaluating Actions of a Structural Nature') en el que colaboraron cinco Direcciones Generales de la Comisión (política regional; empleo y desarrollo social; desarrollo rural; pesca; y economía, presupuesto y finanzas).

El objetivo del programa MEANS era mejorar las metodologías utilizadas en la evaluación de los Fondos Estructurales y desarrollar una cultura evaluadora en Europa. De ahí, la atención prestada por el programa a la difusión de nuevos modelos y métodos de evaluación de manera que las diferentes opciones disponibles para diseñar y realizar una evaluación fueran ampliamente reconocidas. Entre sus cometidos, se encontraba la mejora de la calidad de las evaluaciones encargadas desde la Comisión, el aumento de

su utilidad y el reforzamiento de la credibilidad de los estudios de evaluación de la Comisión frente al Consejo, el Parlamento, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones (Bachtler y Michie, 1995: 747).

El Programa MEANS, además de realizar estudios específicos y evaluaciones basadas en diseños y métodos innovadores por encargo de la propia Comisión, inició la publicación de una serie de cuadernos metodológicos, conocida como 'MEANS Handbooks', al tiempo que puso en marcha una completa programación de cursos de formación. Bajo su responsabilidad, se organizaron tres Conferencias Europeas sobre Evaluación: en Bruselas en 1995 sobre la Evaluación de la Política Regional en Europa; en Berlín en 1996 con el tema monográfico de métodos de evaluación para las políticas estructurales y, en Sevilla, en 1998 sobre las prácticas de evaluación en materia de políticas estructurales. Como colofón, en el año 2000 en Edimburgo se celebraba una cuarta Conferencia Europea con la calidad de las evaluaciones como preocupación central del debate. La desaparición del Programa no ha impedido que la Comisión siga realizando nuevas Conferencias, la V Conferencia tuvo lugar en Budapest, en 2003, bajo el título *Retos para la evaluación en una Europa ampliada*¹⁶.

Sin duda, una de las contribuciones más importantes del Programa fue la edición en 1999 de la Colección MEANS, bajo el título genérico de *¿Cómo evaluar*

¹⁵ Esta unidad ha pasado por diferentes ubicaciones y etapas: inicialmente se creó dentro de la DG XXII, para ser más tarde trasladada a la DG XVI de Política Regional, ahora DG Regio. Aquí, ha tenido distintas denominaciones, en la actualidad ha pasado a ser la Dirección de Evaluación y Adicionalidad, tras denominarse en el periodo de programación anterior Dirección de Coordinación y Evaluación de Operaciones.

¹⁶ En la página web de la DG Regio en su apartado dedicado a conferencias de evaluación puede encontrarse información detallada sobre estos eventos: programas y ponencias.

los programas socioeconómicos? El objetivo de esta publicación era presentar, de manera coherente y en un marco global, el resultado de todos estos años de investigación, desarrollo y formación dirigidos a mejorar la calidad y la utilidad de las evaluaciones de las intervenciones estructurales¹⁷. Esta colección se convirtió en un texto de referencia para los evaluadores europeos y alcanzó, en poco tiempo, una elevada reputación por su alcance, ambición y cobertura de todos los aspectos que configuran la evaluación de un programa de desarrollo regional.

De manera simultánea a este proceso de investigación y difusión metodológica, la propia Unidad de Evaluación iba generando una serie de documentos de trabajo metodológicos donde se ofrecían orientaciones dirigidas a las autoridades nacionales, regionales y locales responsables de la gestión de las intervenciones estructurales comunitarias y de su evaluación. Estos documentos indicaban la forma de organizar las evaluaciones según su tipo y finalidad (previa e intermedia), establecían cuáles eran sus principales elementos y componentes, ayudaban a determinar y definir indicadores de seguimiento y evaluación y delimitaban criterios comunes de evaluación en forma de cuestiones e indicadores clave. Estas guías iban dirigidas tanto a los que solicitan las evaluaciones como a los responsables de llevarlas a cabo y su uso se planteaba de forma flexible, siempre

que la evaluación cubriese todos los aspectos clave¹⁸.

Por último, la Comisión Europea también ha ido adoptando a lo largo de estos años otra serie de iniciativas complementarias dirigidas a mejorar la información disponible para las evaluaciones. Las recomendaciones a los Estados miembros para que desarrollen información básica de la situación económica y social de partida de las regiones, así como la mejora de la cobertura estadística regional de la Oficina Estadística de la Unión Europea, EUROSTAT, son algunos de los avances efectuados en esta dirección. Asimismo, la Comisión ha favorecido e impulsado el intercambio de metodologías y experiencias evaluadoras entre las regiones y Estados miembros de la UE, mediante diferentes foros y sesiones de trabajo donde los equipos evaluadores y las administraciones usuarios de las evaluaciones han podido intercambiar información y opiniones, incluyendo diferentes grupos de trabajo en evaluación formados por representantes de todos los países miembros.

Con el objetivo de presentar las líneas generales del marco metodológico que se desprende de todo este conjunto de actividades vamos a detenernos a analizar dos de las acciones presentadas. En primer lugar, las aportaciones derivadas del Programa MEANS y, en segundo lugar, las contribuciones realizadas en los

¹⁷ La colección consistía en seis volúmenes diseñados para complementarse entre ellos y que, en conjunto, ofrecían una completa guía que daba cobertura a todos los aspectos más importantes de la evaluación de las políticas estructurales. La Colección se publicó únicamente en inglés y francés (European Commission, 1999).

¹⁸ Para el periodo de programación 2000-2006 se elaboraron un total de 10 documentos de trabajo. Para el periodo 2007-2013 existen ya dos documentos de trabajo disponibles, aunque se trata todavía de borradores sujetos a ajustes en función de los cambios que puedan producirse en las regulaciones. Todos ellos están disponibles en la página web de la DG Regio.

documentos metodológicos de trabajo de la propia Comisión.

3.2. La evaluación del desarrollo socio-económico: La GUÍA

La importancia alcanzada por la Colección MEANS impulsó a la Comisión Europea a actualizar y revisar su contenido. Estos trabajos han dado como fruto una nueva publicación que veía la luz en Diciembre del 2003: *The evaluation of socio economic development: The GUIDE* (Tavistock Institute et al, 2003)¹⁹ y que está disponible en formato electrónico en la dirección: <http://www.evaled.info>²⁰. La GUIA se declara sucesora de la colección MEANS y reconoce estar diseñada para la evaluación de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, pero no sólo confinada a esta área de intervención. En su introducción, se explicitan las razones que recomendaban la revisión de la Colección inicial. La actualización ha venido impulsada por tres importantes cambios acaecidos en los últimos años en la propia práctica de la evaluación y en la política de cohesión europea (Tavistock Institute et al, 2003: 2):

1. La práctica de la evaluación ha experimentado transformaciones fundamentales ligadas a la aparición de nuevas herramientas, a un reforzado papel de la evaluación basada en la teoría y a nuevos enfoques participa-

tivos y cualitativos especialmente relevantes para la evaluación del desarrollo socioeconómico. Todo ello acompañado, por una creciente tendencia hacia la institucionalización de la evaluación en los países miembros de la Unión Europea.

2. La política europea también se ha transformado siguiendo la Agenda de Lisboa. En materia de desarrollo económico y social, la Agenda de Lisboa ha puesto de manifiesto la necesidad de prestar una mayor atención a nuevos factores de desarrollo ligados al capital humano y al capital social de las regiones y los estados, así como a la sociedad de la información y del conocimiento como medios para conseguir una mayor competitividad. De manera complementaria, prioridades transversales como el desarrollo sostenible y la igualdad de oportunidades han pasado a ocupar un lugar preeminente dentro de la estrategia de futuro de la propia Comisión.
3. La adhesión de 10 nuevos Estados miembros en 2004 plantea nuevos retos a la evaluación, los Fondos Estructurales son introducidos en administraciones jóvenes con poca experiencia de evaluación y una escasa cultura evaluadora.

En cuanto a su formato, y con el objetivo de estar preparada para continuos cambios y transformaciones que, con toda seguridad, van a seguir produciéndose en la evaluación de las políticas socioeconómicas, la GUIA consta de un único volumen disponible en formato electrónico, que se complementa con una serie de *SourceBooks* que facilitan mate-

¹⁹ La actualización de la GUIA ha sido el proceso de un trabajo conjunto entre la Comisión Europea y diversas organizaciones y expertos en política regional y evaluación de los Estados miembros bajo la dirección del Tavistock Institute en asociación con GHK e IRS.

²⁰ Solo está disponible en inglés.

rial más especializado y centrado en el análisis de diferentes temas²¹ y un Glosario terminológico, todos ellos disponibles en la red. De esta forma, se espera que, en el futuro, cada persona usuaria podrá estructurar y configurar su guía personal de acuerdo con sus necesidades y la naturaleza de las políticas que evalúa o gestiona y la Comisión estará en disposición de facilitar la actualización de aquellos materiales sometidos a transformaciones significativas.

No vamos a entrar en este artículo a detallar el contenido de la GUIA, pero sí nos parece necesario resaltar algunas cuestiones metodológicas por la importancia que tiene este documento como marco de evaluación de las políticas estructurales de la Comisión Europea.

En primer lugar, es importante señalar que la GUIA establece una serie de «reglas de oro» que pretenden enfatizar ciertas buenas prácticas y reglas empíricas que pueden ser recomendadas tanto a las personas que gestionan, como a las que demandan, realizan y usan las evaluaciones. Sin embargo, en general, evita ser demasiado prescriptiva. Este enfoque está en parte condicionado por la idea de que no hay un único modo correcto de proceder en evaluación y que cada enfoque metodológico tiene sus fortalezas y debilidades, cuando se trata de responder a la naturaleza de diferentes contextos y situaciones particulares. Desde un punto de vista más operativo, la GUIA

también reconoce que las condiciones previas ideales para desarrollar una evaluación no suelen producirse, con una mayor frecuencia de la que sería deseable, bien porque los datos necesarios no están disponibles o porque aparecen problemas relacionados con la falta de tiempo o de experiencia.

En segundo lugar, a la hora de definir los principales propósitos de la evaluación la GUIA distingue entre cinco finalidades que pueden impulsar el diseño y desarrollo de una evaluación. La GUIA reconoce que la existencia de diferentes propósitos implica, a su vez, el uso de marcos metodológicos diferenciados, siempre desde una perspectiva abierta ya que todas estas metodologías son útiles aunque, en la práctica, permitan la cobertura de diferentes finalidades (ver cuadro 2). La interrelación entre los propósitos y las metodologías que pueden ser aplicadas en cada caso particular permite a la GUIA clasificar las prácticas de evaluación en cinco categorías que se presentan en el gráfico 1:

Tipo I: asignación-económica.

Tipo II: gestión-eficacia

Tipo III: formativa.

Tipo IV: causal-experimental.

Tipo V: participativa.

Por último, la GUIA señala que, a pesar de la diversidad en cuanto a propósitos, métodos y tipos, existe una importante diferencia entre dos grandes categorías de evaluación: las que buscan valorar, medir y demostrar la eficacia de políticas y programas y las que persiguen asesorar, desarrollar y mejorar las políticas y programas. La GUIA reconoce que la gran

²¹ El *Sourcebook 1* está dedicado a enfoques de evaluación en áreas de política y temas particulares, el *Sourcebook 2* está dedicado a métodos y técnicas de evaluación y el *Sourcebook 3* a recursos y materiales relativos a la creación y el fortalecimiento de la capacidad de evaluación.

Cuadro n.º 2

Finalidades y métodos de evaluación

Principales propósitos de la evaluación	Marcos metodológicos
Planificación y eficiencia: • Asegurar que hay una justificación para la política/programa evaluado y que los recursos son eficientemente asignados y utilizados. • Responde a las necesidades informativas de planificadores y decisores políticos.	Enfoque basado en el análisis de la asignación de recursos: Análisis de la eficiencia en la aplicación de los recursos, en términos de su planificación y su uso.
Rendición de cuentas (accountability): • Demostrar hasta qué punto el programa ha conseguido sus objetivos y cómo se han usado los recursos de una manera eficaz. • Responde a las necesidades informativas de decisores políticos, organismos financiadores del programa y Parlamentos.	Enfoque basado en la verificación de unos estándares o metas: Juzgar el éxito y la eficacia mediante la verificación de criterios.
Aplicación: • Mejorar la aplicación y ejecución del programa y la eficacia de sus mecanismos de actuación (medidas y acciones). • Responde a las necesidades de los gestores del programa y a sus socios.	Enfoque formativo orientado hacia la mejora y el cambio: Generar conclusiones que sean de utilidad para mejorar el programa durante su aplicación y funcionamiento.
Producción de conocimiento: • Aumentar nuestra comprensión sobre qué programas funcionan, cómo operan en la realidad y en qué circunstancias (contexto) para poder llegar a conclusiones sobre la efectividad de diferentes formas de actuación. • Responde a las necesidades de los planificadores.	Enfoque basado en la comprensión /explicación: Investigar los impactos del programa y su éxito e identificar mecanismos causales sobre qué funciona, cuándo y cómo.
Fortalecimiento institucional: • Mejorar y desarrollar la capacidad de los participantes en el programa (agencias, organismos, administraciones) de actuar sobre su entorno y de sus redes e instituciones. • Responde a las necesidades de los socios del programa y otros implicados (stakeholder).	Enfoque participativo: Desarrollar redes, comunidades y territorios desde una perspectiva constructivista (de abajo-arriba) y con métodos participativos.

Fuente: Elaboración propia en base a Tavistock Institute et al, 2003.

mayoría de las evaluaciones requeridas por las regulaciones de los Fondos Estructurales responden a la primera de estas categorías (donde se incluyen los ti-

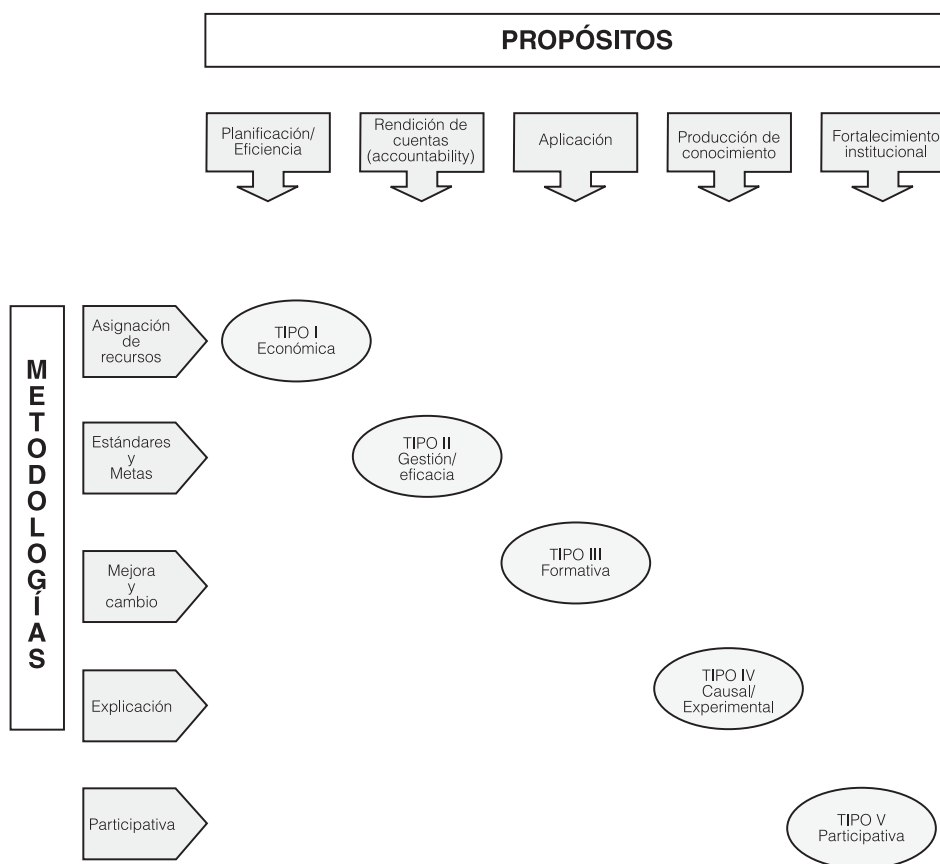
pos I y II), aunque en las disposiciones normativas del periodo 2000-2006 también se establecía que las evaluaciones previas e intermedias debían contribuir a

la mejora de los programas (Tavistock Institute et al, 2003:23). Esta caracterización de las prácticas de evaluación impulsadas y promovidas desde los Fondos

Estructurales queda mejor definida cuando analizamos los cuadernos de trabajo de la Comisión.

Gráfico n.º 1

Los dos ejes de la evaluación: propósitos y metodologías. Tipos de evaluación.



Fuente: Tavistock Institute et al, 2003: 22

3.3. Los Cuadernos de Trabajo de la DG Regio

Junto a estos trabajos de investigación, la Unidad de Coordinación y Evaluación de Operaciones (recientemente rebautizada Evaluación y Adicionalidad) de la DG Regio ha producido y difundido, a lo largo de todos estos años, abundante material y documentación donde se establecen las principales orientaciones para abordar la evaluación de los Fondos Estructurales en forma de cuadernos de trabajo metodológicos²². El modelo de evaluación impulsado desde la Comisión Europea es un modelo comprensivo y global que se estructura sobre el ciclo completo de la política: evaluación previa, intermedia y posterior de cada programa. La producción de orientaciones metodológicas, por consiguiente, ha sido muy amplia intentando abarcar los diferentes tipos de evaluaciones y la amplia cobertura temática de los Fondos.

Por su importancia merece la pena destacar las orientaciones dirigidas al desarrollo de un marco conceptual y a la definición y construcción de los indicadores

para el seguimiento y la evaluación, documento de trabajo nº 3 en el periodo 2000-2006 (Comisión Europea, 1999) y ya revisado en forma de borrador para el periodo 2007-2013 (European Commission, 2006). La Unidad responsable de su elaboración establece que los métodos y enfoques presentados en estos documentos son de naturaleza indicativa y necesitan ser aplicados de manera creativa por cada programa específico. Por consiguiente, las orientaciones metodológicas deben utilizarse de forma pragmática y flexible.

Una primera orientación importante para el periodo 2007-2013 es la necesidad de ir desplazando la gestión de los Fondos Estructurales, tanto en la Comisión como en los propios Estados miembros, hacia una gestión pública por resultados y, de esta manera, facilitar la transición desde un sistema centrado en los recursos (*inputs*) a un sistema centrado en los resultados (*outputs*), cambio que se espera alcanzar en el nuevo periodo de programación. El uso de los indicadores de seguimiento y evaluación se considera esencial para apoyar esta transición. Así, las diferentes categorías de indicadores introducidas en la evaluación (realizaciones, resultados e impactos) deben convertirse en un instrumento para este propósito. De esta manera, vemos que, desde la Comisión, existe un claro interés por promover evaluaciones que la GUIA considera del tipo II (gestión-eficacia) y que quedarían incluidas dentro de las evaluaciones destinadas a valorar, medir y demostrar la eficacia de los programas, siguiendo las prioridades de evaluación establecidas en los reglamentos y mencionadas en el apartado anterior.

Una segunda orientación de la Comisión para el nuevo periodo es que los indicado-

²² En el periodo 1994-1999 se elaboraron dos documentos: uno dedicado al seguimiento de los proyectos de infraestructura y otro dirigido a facilitar una metodología para la medición de la creación de empleo. Para el periodo 2000-2006 se produjeron un total de 9 documentos de trabajo metodológicos sobre evaluación ex ante e intermedia, indicadores para el seguimiento y la evaluación, la reserva de eficacia, la adicionalidad, la actualización de la evaluación intermedia y otros específicos para iniciativas como INTERREG y URBAN. Para el periodo 2007-2013, en el momento de escribir este artículo, se encontraban disponibles dos documentos de trabajo todavía en calidad de borradores: el primero sobre evaluación ex ante y el segundo sobre indicadores para el seguimiento y la evaluación. Estos documentos están disponibles en la web de la DG Regio en el apartado de documentos de trabajo.

res de seguimiento y evaluación presten una mayor atención a los diferentes usos posibles y potenciales de la información. Los diferentes usos y necesidades informativas de la evaluación se derivan de la estructura multinivel de los Fondos. La aplicación de estos programas implica e integra a diferentes niveles administrativos y a otros socios nacionales y regionales. Estos actores (institucionales o no) desempeñan diversas funciones y, en consecuencia, sus necesidades de información también son diferentes y específicas.

Los cambios realizados en el periodo 2000-2006 contribuyeron a introducir un enfoque de programación y de gestión de los programas más descentralizados, así como una definición más precisa de las tareas de seguimiento y evaluación a escala comunitaria, nacional y regional. En la práctica, la descentralización ha cristalizado en un dispositivo de evaluación que adopta la forma de un sistema jerárquico vertical de múltiples niveles administrativos. En el nivel europeo, las evaluaciones posteriores son encargadas a evaluadores independientes que deben centrar su atención en evaluar los cambios que se han producido en los indicadores de impacto que se corresponden con los fines globales y últimos de los programas. En el nivel estatal, las evaluaciones deben valorar los objetivos intermedios mediante sus indicadores de resultados. Por último, en el nivel local el sistema de seguimiento y evaluación debe responder, sobre todo, de las realizaciones obtenidas por las diferentes medidas y acciones.

La Comisión considera que, durante el periodo 2000-2006, se ha avanzado de forma considerable en la cobertura y la calidad de los sistemas de indicadores,

pero también reconoce que han existido deficiencias relacionadas, por un lado, con el diseño de sistemas extremadamente complejos pero, al mismo tiempo, insuficientes para cubrir y satisfacer las necesidades de información de los Estados miembros y de las regiones. Para suplir esta deficiencia, y de cara al nuevo periodo, se recomienda establecer sistemas de indicadores donde se reflejen los diferentes usos, eliminando los indicadores no utilizados y mejorando los indicadores restantes.

Para facilitar el cumplimiento de ambas orientaciones (la gestión por resultados y la cobertura de las necesidades informativas de la Comisión, los Estados miembros y las regiones), los documentos de trabajo proponen utilizar la lógica de la intervención de un programa como estructura que permita establecer un sistema de indicadores de seguimiento y evaluación comprensivo. La existencia de una relación lógica entre las decisiones de asignación y los objetivos, que puede presentarse como una concatenación desde el nivel superior al inferior o desde el nivel inferior al superior, se utiliza como base para definir los indicadores que se corresponden con cada nivel, aunque, en la práctica, ambas perspectivas se vayan a alternar.

—Desde el nivel superior al inferior: todas las intervenciones se programan en un contexto específico relacionado a un objetivo global establecido. Dicho objetivo constituye la base de la estrategia de la intervención y origina un cierto número de objetivos específicos que, de forma general, se corresponden con las áreas prioritarias. A su vez, cada objetivo específico se lleva a cabo por medio

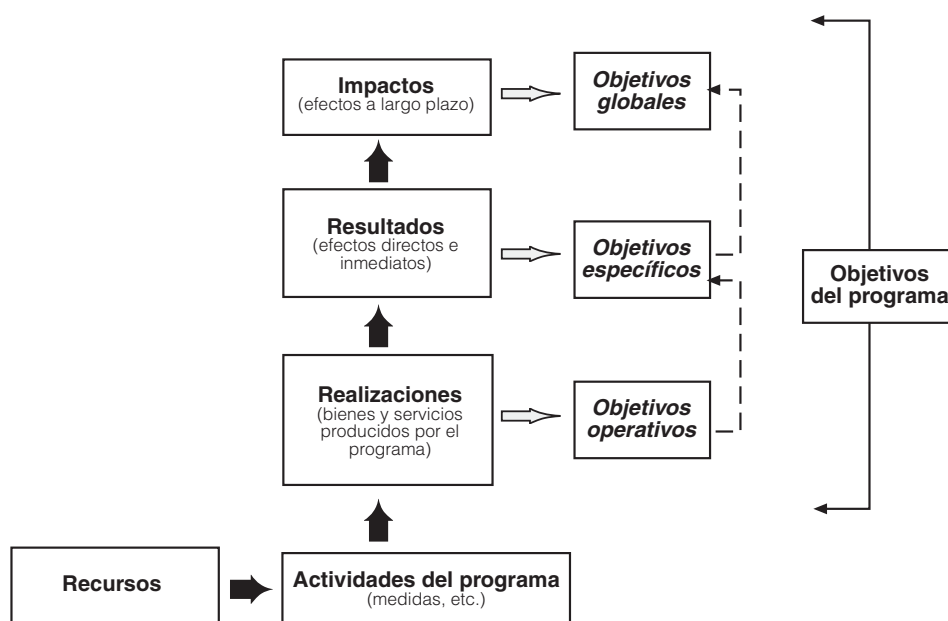
de medidas que permiten la consecución de objetivos operativos.

- Desde el nivel inferior al superior: las medidas son llevadas a cabo por administraciones, organismos o agentes económicos del nivel local y regional que utilizan diversos medios o recursos (financieros, humanos, técnicos y organizativos). El gasto real origina las realizaciones físicas

que reflejan los progresos de ejecución de cada medida. Los resultados son los efectos inmediatos sobre los beneficiarios directos de las acciones financiadas. Estos resultados pueden expresarse en términos de impacto en la consecución de los objetivos específicos y globales. Estos últimos hacen referencia al objetivo último de la intervención.

Gráfico n.º 2

Lógica de intervención de un programa



Fuente: Comisión Europea, 1999: 6.

Mediante la utilización de los indicadores establecidos en base a la lógica de intervención del programa pueden medirse conceptos relevantes para una gestión por resultados tales como la eficacia y la

eficiencia a tres niveles diferentes de intervención: en las medidas/acciones, en las prioridades y en el programa. Pero además, según la Comisión, estos indicadores pueden satisfacer las necesidades

Cuadro n.º 3

Indicadores de eficacia y eficiencia

Objetivos	Indicadores	Eficacia	Eficiencia
Medida/acción	Realizaciones físicas y financieras	Realizaciones reales/previstas	Realizaciones en comparación con los costes
Prioridad	Resultados	Resultados reales/previstos	Resultados en comparación con los costes
Programa	Impacto	Impacto real/previsto	Impacto en comparación con los costes

Fuente: Comisión Europea, 1999: 12.

informativas de los tres niveles implicados en su gestión: las regiones, los Estados miembros y la Comisión.

En el nivel territorial inferior, las regiones (administraciones, organismos y agentes económicos y sociales) tienen un mayor interés por conseguir la mayor información posible de las medidas por ellas gestionadas. Estos agentes regionales deben garantizar la ejecución física de las acciones y de las medidas en su conjunto y, para ello, utilizan los indicadores de realización (ejecución física y financiera). Asimismo, estos agentes regionales podrían estar interesados en completar esta información con otras valoraciones basadas en el uso de indicadores de resultados e impactos.

En un segundo nivel, las autoridades de gestión de los programas (en muchos casos los Estados miembros) necesitan información menos detallada sobre las

medidas y muy poca información sobre las acciones individuales. Los indicadores más apropiados a este nivel son los indicadores de impacto y de resultados. En este sentido, el documento para el periodo 2007-2013 afirma que: «la cuestión de la información más relevante para las autoridades de gestión debería resolverse utilizando una aproximación de arriba hacia abajo (*top-down*) y definida en base al objetivo de cada prioridad» (European Commission, 2006: 8). La autoridad de gestión puede también estar interesada en conocer ciertos indicadores de realización para, por ejemplo, medir la eficiencia (en términos de coste) de diferentes administraciones y agencias ejecutoras regionales.

En un tercer nivel, el principal interés informativo de la Comisión recae sobre el nivel de las prioridades y los programas, según sus respectivos indicadores de re-

sultados y de impacto. Según la propia Comisión, a modo de complemento, estaría bien disponer de algunos indicadores de realización fáciles de agregar a partir de diferentes programas.

Para establecer este sistema de indicadores adaptado a las necesidades informativas de una estructura multi-agentes, el gran reto es seleccionar y recopilar los datos que son necesarios para cada nivel institucional o, en otras palabras, «no toda la información disponible será recopilada y transmitida a todos y cada uno de los niveles» (European Commission, 2006: 8).

El documento 2007-2013, además, no restringe la utilidad de la evaluación a las administraciones directamente implicadas en las intervenciones estructurales, sino que considera al conjunto de los participantes del programa ('stakeholder') como futuros y potenciales usuarios de la información. En este conjunto se incluyen: las agencias ejecutoras, los promotores de proyectos, las autoridades de gestión, los comités de seguimiento, la Comisión Europea, el Parlamento europeo y los nacionales, los equipos externos de evaluación y la sociedad en general. Y recomienda que para establecer el sistema de indicadores, «es necesario contar con la participación del mayor número posible de futuros y potenciales usuarios de la información» (European Commission, 2006: 20). Éstos deberían cooperar con la autoridad responsable de manera regular en el diseño de los indicadores, por ejemplo, en forma de un grupo de trabajo temporal. Este grupo, si resulta efectivo durante la fase de la planificación y la programación, podría transformarse en el curso de la aplicación del programa en una plataforma de seguimiento, más formalizada, en especial en los

grandes programas del Objetivo Convergencia. La participación de expertos externos puede ser también beneficiosa.

Dada la elevada complejidad de los programas, en especial de los del Objetivo de Convergencia, no se espera conseguir una cobertura igualitaria de todos los objetivos, sino que los indicadores de resultados e impactos deberían cubrir aquellas prioridades y medidas que representan la parte mas importante del gasto público o aquellos que son de mayor importancia estratégica tanto desde la perspectiva de los objetivos como en relación con las necesidades informativas de los potenciales usuarios (European Commission, 2006: 21).

Por último, para que este cambio hacia un sistema donde se compaginan una gestión basada en resultados y una mayor atención a las necesidades informativas de los usuarios pueda llegar a ser posible, y según la experiencia del periodo 2000-2006, la Comisión recomienda incrementar la calidad de la medición y la cuantificación de los indicadores de resultados en particular como, «una condición *sine qua non* para este propósito» (European Commission, 2006: 4).

Para la Comisión, en la evaluación, el instrumento más importante es el indicador de impacto: «sólo los impactos de un programa identificados ex post permiten realizar un juicio final sobre el éxito o el fracaso de un programa» (European Commission, 2006: 9). Pero, los indicadores de impacto son difíciles de obtener ya que, por su naturaleza, frecuentemente solo están disponibles tras un considerable periodo de tiempo y necesitan de una base metodológica potente para ser válidos. Por otro lado, los indicadores de realización únicamente ofrecen información

sobre los efectos físicos y no socioeconómicos de una medida o acción. En términos prácticos, esto sitúa a los indicadores de resultados en una posición estratégica dentro del sistema de seguimiento y evaluación. Por esta razón: «la Comisión desea animar a los Estados miembros a concentrar sus esfuerzos en la mejora de los indicadores de resultados, en particular, de aquellos que serán utilizados para definir los objetivos de cada prioridad» (European Commission, 2006: 10). Estos esfuerzos deberían cubrir todos los elementos que contribuyen a la calidad de un indicador: un análisis adecuado del contexto, la comprensión de la cadena causa-efecto implícita, una definición clara, una situación de partida, una definición del método de medida y una meta cuantificada.

Especial importancia se le da en ambos documentos (2000-2006 y 2007-2013) al hecho de disponer de una meta cuantificada: los indicadores necesitan cuantificar sus metas, de lo contrario, no podrán medir en qué grado se han alcanzado los objetivos originales. Deben cuantificarse los objetivos y los indicadores correspondientes a los programas, prioridades y medidas, y «la calidad conseguida en la cuantificación de las metas de las prioridades y de los programas dependerá de la calidad de la cuantificación en el nivel de las medidas» (European Commission, 2006: 14). La Comisión desea animar al uso de indicadores comunes clave: indicadores físicos y financieros que pueden ser utilizados para realizar comparaciones y agregaciones de datos entre programas similares, prioridades o medidas. La utilización de un conjunto de indicadores comunes clave puede ser de utilidad en diferentes con-

textos pero, especialmente, son de gran interés e importancia para dar una cobertura adecuada a las necesidades informativas y de rendición de cuentas de la Comisión.

Con estas orientaciones metodológicas, la Comisión espera que en el periodo 2007-2013, las evaluaciones alcancen cada vez una mayor calidad técnica y contribuyan, de una manera más efectiva que en periodos anteriores, a conseguir una mayor eficacia y eficiencia de las intervenciones comunitarias y a incrementar el uso de los resultados por la Comisión, los Estados miembros y las regiones.

4. LOS AVANCES REALIZADOS. UN BALANCE

Como se ha presentado en las dos secciones anteriores, los Fondos Estructurales han contribuido de manera decisiva al desarrollo de la cultura de evaluación y a la difusión de la práctica evaluadora en las políticas de desarrollo regional, tanto por medio sus disposiciones reguladores como mediante sus orientaciones y aportaciones metodológicas. La atención prestada por los Fondos Estructurales al seguimiento y a la evaluación de sus programas de desarrollo económico y social puede considerarse como una innovación fundamental, un aportación central de los Fondos a la política de cohesión europea, a su diseño y a su ejecución (Bachtler y Taylor, 2003).

La extensión de una mayor y mejor información sobre el contenido y el diseño de la evaluación, sobre sus modelos y sus técnicas, se ha plasmado en una mayor habilidad para conducir la práctica de

la evaluación y explotar los resultados obtenidos, mejorando, en última instancia, las propias políticas y programas evaluados (Bachtler y Michie, 1997: 856). La evaluación se ha convertido en un elemento integral de las políticas, lo que ha permitido acumular experiencias e incrementar la capacidad de evaluación y, todo ello, se materializa, hoy en día, en la consolidación de una comunidad evaluadora al amparo y al servicio de los Fondos Estructurales.

La situación desde 1988 hasta ahora ha cambiado de forma radical. En ese año, cuando las regulaciones de los Fondos Estructurales comenzaban a introducir la evaluación en sus regulaciones, la cultura de evaluación en las políticas regionales de desarrollo no existía en la gran mayoría de los Estados miembros y en la propia Comisión Europea, o era en todo caso una actividad muy limitada. Desde entonces hasta ahora, se ha ido produciendo, de manera paulatina y constante, una importante mejora cuantitativa y cualitativa en materia de evaluación.

Las obligaciones incluidas en las regulaciones de los Fondos Estructurales han institucionalizado la evaluación de manera sistemática a lo largo del ciclo de vida de la política, impulsando la realización de tres tipos de evaluaciones (ex ante, intermedia y ex post). En la práctica, esto ha significado un aumento muy considerable del número de evaluaciones que se realizan en la Unión Europea. Ya, en el periodo 1989-1993, se cuantificaban hasta 380 evaluaciones, un número que, para el periodo 2000-2006 donde la evaluación intermedia era obligatoria, podría llegar a multiplicarse por 5 ó 6 (Monnier, 2000). Sólo en relación con la evaluación intermedia de los Programas Operativos

del Objetivo 1 y 2 se han realizado más de 200 evaluaciones, a las que habría que sumar las del Objetivo 3, las de las Iniciativas Comunitarias, las de desarrollo rural y las evaluaciones temáticas impulsadas desde la Comisión.

Esta creciente actividad evaluadora ha sido la base para el desarrollo de un mercado de servicios dirigidos hacia la evaluación y un aumento del número de empresas consultoras y de profesionales que se han especializado en esta actividad para dar cobertura a esta nueva demanda. Ligado a la aparición de este mercado, otro indicador del aumento experimentado por la práctica evaluadora es, sin duda, la aparición de nuevas sociedades nacionales de evaluación que se crean en un número creciente de Estados miembros, incluido España, y la consolidación de las actividades desarrolladas por la Sociedad Europea de Evaluación²³. Se observa, por lo tanto, un proceso de profesionalización: equipos vinculados a Universidades, unidades especializadas de grandes consultoras, nuevas pequeñas empresas consultoras etc. que diseñan y realizan evaluaciones de manera, cada vez, más profesional, y esta práctica propicia el inicio de los trabajos dirigidos a la elaboración de estándares profesionales.

La falta de una oferta de formación especializada y de alto nivel para dar respuesta a las nuevas demandas en mate-

²³ Las personas interesadas en conocer en profundidad las actividades de estas sociedades pueden consultar sus webs: www.sociedadespaiola.org y www.europeanevaluation.org. En la web de la Sociedad Europea de Evaluación podrán encontrar los enlaces a otras sociedades de Estados miembros de la UE.

ria de evaluación ha sido cubierta, a lo largo de estos años, desde la propia Comisión Europea. Ya se ha comentado, el importante trabajo realizado, tanto desde el Programa MEANS como desde la DG Regio, con el objetivo de contribuir a desarrollar marcos metodológicos globales, herramientas y técnicas adaptadas a la evaluación de programas estructurales e indicadores de seguimiento y evaluación. Esta necesidad ha sido el origen también, en muchos Estados miembros, de la aparición de cursos para formar especialistas en evaluación²⁴, así como de la organización de talleres formativos dentro de las actividades propias de la Sociedad Europea de Evaluación y otras sociedades nacionales, a lo que habría que sumar las conferencias organizadas desde la propia Comisión o desde las sociedades de evaluación, como lugares de encuentro y discusión donde demandantes de las administraciones y profesionales evaluadores intercambian conocimientos y experiencias.

Todas estas actividades y estos esfuerzos combinados han contribuido, sin duda, a una práctica de evaluación de creciente calidad. Se ha producido una mejora de las metodologías utilizadas, se han introducido técnicas más específicas y sofisticadas y se han realizado importantes aportaciones a la construcción de indicadores sensibles y adecuados (Monnier, 2000). Algunas evaluaciones muestran significativos avances en la clarificación y cuantificación de los objetivos, en la determinación de la estructura interna

de los componentes del programa y en el establecimiento de prioridades (C3E, 1998:8). Se han realizado progresos muy considerables en la homogenización de conceptos, en el desarrollo de un marco global y coherente y en la elaboración de un discurso común. En este sentido, la GUIA es un manual de referencia de gran valor por su capacidad para integrar y presentar diferentes perspectivas y enfoques de evaluación, sin prescribir recetas pero mostrando alternativas y dejando libertad para adoptar elecciones metodológicas adecuadas a cada situación evaluativa particular.

Recientemente, un estudio realizado por la DG Regio en relación con las potencialidades y debilidades de las evaluaciones intermedias Objetivo 1 y 2 finalizadas en Diciembre del 2003 (DG Regio, 2004), resaltaba precisamente el importante aumento experimentado en la calidad de los informes. Para la DG Regio, esta mejora es indicativa de una creciente capacidad evaluadora de los profesionales, pero también del desarrollo de la capacidad evaluadora de la propia administración.

El desarrollo de estructuras para una cooperación efectiva en materia de evaluación entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones, ha sido otro elemento que, cuando funciona bien, contribuye a incrementar la calidad de las evaluaciones. El análisis de las evaluaciones intermedias realizadas demuestra que un buena interrelación institucional promueve modelos de evaluación más centrados en las necesidades informativas de los diferentes niveles administrativos, así como facilita una mayor apropiación de los resultados, apropiación que, en definitiva, es un requisito imprescindible para incre-

²⁴ En España, existe un único Master en Evaluación de Políticas Públicas en la Universidad Complutense de Madrid que lleva funcionando desde hace tres años.

mentar el uso de la evaluación, una cuestión que ya había sido puesta de manifiesto en estudios anteriores: «Donde esta apropiación es regional/local, los estudios de evaluación parecen convertirse en ejercicios más intensamente explotados. A medida que las regiones participan más activamente en la evaluación, (...) la utilidad de las evaluaciones para los administradores de los programas se incrementa» (Bachtler y Michie, 1997: 856)

Como resultado de todo este proceso, hoy nos encontramos con que la cultura de la evaluación comienza a extenderse, y lo que es más importante, a instalarse en los Estados miembros de la Unión Europea, dentro de sus instituciones y sus estructuras administrativas dando lugar, incluso en algunos países como Italia, a la creación de unidades de evaluación nacionales y regionales (Casavola y Tagle, 2003). A ello han contribuido la obligación impuesta en las regulaciones y las iniciativas de la Comisión Europea, pero también una creciente visión del papel que la evaluación puede y debe desempeñar como instrumento generador de información que ayude a mejorar los programas. En este sentido, visiones que consideraban el ejercicio de la evaluación como una obligación burocrática y una carga administrativa adicional están en retroceso (Lang, 2001: 12)²⁵.

Y lo que es también significativo es que, según diversos trabajos, cada vez

hay más evaluaciones que superan lo establecido en las propias regulaciones y buscan diseños evaluadores a medida en función de sus propias cuestiones y necesidades informativas. Esta práctica va unida a un creciente debate metodológico e incluso a la expresión de desacuerdos con las orientaciones de la Comisión, desacuerdos que demandan un mayor reconocimiento de los efectos cualitativos de los programas y una mayor atención a la evaluación formativa (Bachtler y Michie, 1997: 37; C3E, 1998:9).

Y esto es así porque las orientaciones metodológicas de la Comisión han promovido, de forma bastante generalizada, diseños de evaluación y metodologías que responden a un modelo de evaluación clásica por objetivos (*value for money*) y de aplicación del análisis coste-efectividad desde una doble perspectiva de investigación de los efectos de la intervención estructural a nivel macro y microeconómico (Bachtler y Michie, 1995: 747). Las dificultades de llevar a buen término estos diseños conducen a prácticas de evaluaciones centradas sobre el seguimiento administrativo, que buscan la rendición de cuentas fundamentalmente en términos físicos y financieros, que comprueban si el programa se ha ejecutado tal y como fue diseñado, y que utilizan como principal método de evaluación un sistema de indicadores cuantitativos dirigido a medir el cumplimiento de los objetivos y las intenciones previas²⁶.

Por consiguiente, los aspectos positivos resaltados hasta ahora no pueden y no deben ocultar que, a pesar de los lo-

²⁵ La propia Comisión ha percibido este cambio: «Las reservas e, incluso, la hostilidad vis-a-vis que existían, a principios de los noventa, han ido desapareciendo gradualmente en la mayoría de los Estados miembros. Naturalmente, esto ha facilitado la aplicación de la evaluación» (European Commission, 1999, vol. 1: 41).

²⁶ Para un análisis crítico del uso y la aplicación de los modelos *value for money* en las políticas regionales ver Díez, 2001.

gros alcanzados, existen aún importantes tareas pendientes. La propia Comisión reconoce las carencias que presenta la práctica evaluadora de los Fondos Estructurales. En el estudio sobre las evaluaciones intermedias realizadas para finales del 2003 mencionado con anterioridad, encontramos un buen resumen de las debilidades más frecuentes que atenazan las evaluaciones de los programas de desarrollo (Gaffey, 2004)²⁷:

- Un trabajo de campo muy limitado donde las observaciones sobre el terreno y las informaciones provenientes de los colectivos de beneficiarios son escasas.
- Siguen faltando datos completos sobre las realizaciones y los datos de seguimiento, y en ocasiones, siguen siendo insuficientes y de poca calidad.
- Las evaluaciones tienden a ser muy descriptivas y no son frecuentes los análisis en profundidad y las interpretaciones detalladas.
- Existe un énfasis excesivo sobre el seguimiento financiero y el criterio de eficiencia se confunde con la mera absorción de fondos.
- No se producen suficientes recomendaciones y conclusiones operativas y, con frecuencia, no hay una diferenciación clara entre estos dos aspectos de la evaluación.
- Los informes tienden a ser excesivamente largos, al igual que la presentación de resultados. Ambos hechos

dificultan la difusión posterior de las conclusiones alcanzadas.

- Los informes al estar obligados a tratar un número muy elevado de cuestiones evaluativas (desde la estrategia hasta la eficacia, pasando por la aplicación) y enfrentarse a la evaluación de programas largos y complejos (donde conviven un gran número de medidas) tienden a adoptar un enfoque en exceso superficial.
- Los términos de referencia que se derivan de las normativas comunitarias no responden y no se adaptan, de manera suficiente, a las necesidades de las regiones y de los sectores.
- El uso operativo de la evaluación no es habitual, esto es, los resultados de las evaluaciones no son utilizados para mejorar y reformular los programas.
- Se produce un escaso uso político de las evaluaciones y su aportación a los debates democráticos locales y nacionales es muy baja.

Estas debilidades están estrechamente relacionadas con dos cuestiones intrínsecas a los propios Fondos Estructurales y a su carácter de instrumento de la política de cohesión de la Unión Europea: una cobertura muy amplia de objetivos y áreas de intervención y la participación de diferentes niveles institucionales, Comisión, Estados miembros y regiones, todos ellos compartiendo responsabilidades en el diseño, la gestión y la evaluación de los Fondos. Estos elementos introducen importantes retos metodológicos en su evaluación y generan tensiones que hasta el momento no han podido ser resueltas de manera satisfactoria.

²⁷ Estas conclusiones confirman diagnósticos realizados por trabajos anteriores. Ver a este respecto: Bachtler y Michie, 1997 y C3E, 1998.

5. RETOS Y TENSIONES A RESOLVER EN EL FUTURO

Las tensiones más importantes que soportan los diseños y las prácticas de evaluación de los Fondos Estructurales se derivan de su incapacidad para dar respuesta a dos tipos de problemas: una estimación y medición adecuada del impacto de las intervenciones cofinanciadas y un mayor uso y utilidad de sus resultados y conclusiones para los diferentes niveles administrativos y otros *stakeholders* que participan en su aplicación y desarrollo (Lang, 2001: 8). En la sección 2 y 3 de este artículo, hemos visto que la Comisión es consciente de ambos retos y se plantea, para el periodo 2007-2013, abordar su resolución para lo que ofrece a los Estados miembros y a las regiones una serie de recomendaciones metodológicas que giran alrededor de diseños basados en la lógica de intervención del programa y en el uso de los indicadores de resultados como pieza informativa básica de un sistema que busca cuantificar las realizaciones, medir los efectos sobre las prioridades y contribuir a introducir un mínimo común de indicadores clave de impacto.

En relación con el primer problema señalado, la estimación y medición del impacto socioeconómico de los Fondos Estructurales es una de las tareas más importantes de la evaluación, al mismo tiempo que un problema metodológico aún sin resolver de forma satisfactoria (Lang, 2001; Díez, 2002; Stame, 2004). La gestión basada en resultados como meta hacia la que avanzar en el nuevo periodo de programación exige nuevos instrumentos para la retroalimentación. Las autoridades de gestión de las intervenciones necesitan herramientas capa-

ces de determinar el cumplimiento de los objetivos en base a evidencias empíricas sustentables. Y, sin embargo, la mayor parte de las evaluaciones tienen problemas para identificar los resultados e impactos a largo plazo y verificar el cumplimiento de las metas.

Las dificultades para apreciar el impacto de los programas sobre sus fines están estrechamente ligadas con el amplio conjunto de prioridades perseguidas por la política de cohesión comunitaria (competitividad, empleo y bienestar social más las transversales de medioambiente e igualdad de oportunidades). Los objetivos planteados en las intervenciones de los Fondos superan en número, amplitud de su cobertura y complejidad a los de otras políticas socioeconómicas. Por consiguiente, a una mayor complejidad de los objetivos, mayores dificultades para abordar la estimación del impacto. Y a esta complejidad hay que sumarle la enorme diversidad existente en relación con los medios utilizados para conseguirlos (las medidas y las acciones).

Superar estas dificultades es esencial para la propia Comisión Europea ya que existe una imperiosa necesidad de demostrar ante los Parlamentos y la Corte de Auditores los impactos de las acciones de la política de cohesión territorial y el buen uso de los recursos asignados a esta política. De ahí, el énfasis que el nuevo documento sobre indicadores y seguimiento pone sobre la necesidad de disponer de información sobre los efectos a medio y largo plazo de las intervenciones comunitarias. Pero, además, existe una tensión añadida en este ámbito de trabajo: a la necesidad de demostrar los impactos reales de los programas en el crecimiento económico, en la creación de

empleo y en el bienestar social se le suma la necesidad de demostrar que esa medición del impacto es consecuencia directa de las acciones y medidas soportadas por los Fondos, y no el resultado de otros factores externos o de otras políticas que simultáneamente están actuando sobre la misma área o región (la estimación del impacto neto).

La Comisión sugiere que la estimación de impacto y la verificación del cumplimiento de los objetivos es una tarea que puede ser abordada haciendo uso de la lógica de intervención del programa, un marco metodológico simple pero que, en la práctica, se revela difícil de llevar a la práctica. De ahí, que comiencen a oírse voces discrepantes con el uso de este modelo, que muestran su desacuerdo sobre su capacidad para integrar y compaginar, por un lado, la complejidad en objetivos y la diversidad de instrumentos de las intervenciones estructurales de los Fondos y, por otro, la estimación del impacto bruto y neto de una intervención, dando respuesta al problema de la atribución. Para Stame, por ejemplo, este marco metodológico conduce, en el mejor de los casos, a diseños evaluadores centrados sobre los objetivos como variables objeto de medición, que miden la evolución de la situación a lo largo del tiempo y asumen que los cambios identificados (las mejoras cuantificadas) son atribuibles al impacto global de los recursos asignados, sin que pueda llegar a discernirse su atribución a una u otra medida o acción específica. Por consiguiente, no hay ninguna práctica que pueda ser considerada responsable del impacto, ni ninguna lección que se pueda aprender de esta experiencia (Stame, 2004: 66).

La solución propuesta por esta evaluadora es introducir en la evaluación de los Fondos Estructurales modelos basados en la teoría. «Por tanto, a menos que la evaluación genere una teoría de por qué unas acciones funcionan mejor o peor en un contexto determinado y no en otros, la agregación de los datos globales de empleo y la valoración del éxito o el fracaso de un programa debido a que sus impactos se acercan a las expectativas iniciales no tiene ningún sentido» (Stame 2004: 67)²⁸. Esta nueva propuesta se acerca a la «evaluación realista» (Pawson y Tilley, 1997) y a los modelos basados en la teoría de cambio del programa (Weiss, 1995; Rogers et al., 2000), todos ellos enfoques de evaluación que han alcanzado en los últimos años un importante nivel de difusión en la evaluación de políticas y programas, tal y como reconocía la propia GUIA al identificar las transformaciones más recientes experimentadas por la evaluación, abriendo nuevos caminos para explorar la estimación del impacto y comprender su relación con los mecanismos y los contextos.

En relación con el segundo problema, la existencia de un elevado número de clientes y usuarios potenciales a los que la evaluación debe satisfacer, crea tensiones que afectan, de manera directa, al uso de la evaluación en cuanto a las posibilidades de que sus conclusiones se integran en el ciclo de la reprogramación y el diseño de nuevas políticas.

La planificación de la política regional comunitaria se ha venido estructurando desde su inicio sobre un sistema multin-

²⁸ Esta es la opción propuesta también por otros evaluadores: Casavola y Tagle, 2003, Valovirta, 2003 y Díez, 2001.

vel donde las responsabilidades de diseño, planificación y ejecución responden a una estructura jerárquica vertical. Al nivel más alto, tanto la Comisión Europea, como en un segundo nivel, los Estados miembros establecen los fines últimos y las prioridades, los objetivos son articulados (y los indicadores comunes definidos) y los recursos públicos son asignados; pero los instrumentos, las formas o maneras de obtener resultados, permanecen en las manos de las autoridades de gestión (gobiernos regionales y locales, organismos públicos y privados, etc). Son éstas las que deciden la parte operativa de sus programas, distribuyen los recursos por medidas de intervención y determinan las acciones que deben ser ejecutadas. Esta división entre responsabilidades relativas a fines y objetivos, por un lado, y medios o instrumentos por otro tiene su origen en el principio de subsidiariedad. Este principio ha inspirado los reglamentos de los Fondos Estructurales desde su inicio ya que éste es un ámbito de actuación donde las competencias son compartidas entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones.

Este sistema de distribución de responsabilidades descentralizado pero, institucionalizado de forma jerárquica y vertical, se extiende también a la evaluación, y se traduce en un reparto de responsabilidades de las tareas evaluativas, tal y como se ha mencionado en el apartado 2, y en unas necesidades informativas vinculadas a usos potenciales y posibles de la evaluación claramente diferenciadas por niveles, tal y como se señalaba en el apartado 3. En cierta manera, cada nivel es independiente, y esto introduce el riesgo de que las conclusiones alcanzadas a nivel regional, estatal, o europeo,

no sean comunicadas y adecuadamente transmitidas a lo largo de la jerarquía vertical hacia arriba y hacia abajo. El sistema acaba generando tensiones que se manifiestan en una infrautilización tanto de los resultados como de las conclusiones ofrecidas por los distintos tipos de evaluaciones. Las evaluaciones no producen conocimiento útil, en especial, para los decisores y planificadores regionales (Valovirta: 2003: 7; Stame, 2004: 71).

Sin embargo, de forma lenta pero paulatina, la práctica de la programación y de la evaluación de los Fondos Estructurales ha ido generando ciertas formas de desarrollo de un sistema de gobernanza que, de manera incipiente y, de momento, sólo en la práctica, comienza a emerger y a convivir con la estructura tradicional y que surge del buen funcionamiento de la relación inter-institucional. La elevada fragmentación institucional y la necesidad permanente de buscar consensos entre diferentes niveles administrativos y otros actores, ha generado una gobernanza compleja que tiende a operar mediante redes integradas por políticos, funcionarios y expertos²⁹.

En consecuencia, la evaluación de los Fondos Estructurales se desenvuelve en un contexto donde existen múltiples niveles de responsabilidades institucionales y administrativas, interrelaciones entre diferentes administraciones públicas e, incluso, en las regiones, una ausencia clara de jerarquía entre las diferentes autoridades

²⁹ Esta práctica comienza a ser apoyada por diferentes propuestas y documentos: cambios en la regulación de subsidiariedad a favor de los parlamentos nacionales y subnacionales, búsqueda de un mayor pluralismo institucional, recomendaciones para una mayor transparencia de decisiones y responsabilidad ante la ciudadanía.

de gestión de las medidas y acciones. Una consolidación progresiva de este contexto va a permitir, sin duda, el desarrollo de prácticas de evaluación de los Fondos muy diferentes a las habituales, como Stern señalaba en la Conferencia de Evaluación de Edimburgo, «la evaluación se está convirtiendo seguramente en una de las pocas herramientas disponibles para dirigir y facilitar este tipo de gobernanza» (Stern, 2000). Según este evaluador, la evaluación pasaría de ser una herramienta para mejorar la gestión pública basada en resultados en una acción mucho más ambiciosa: «un conductor de las nuevas formas de gobernanza que comienzan a emerger en Europa» (Stern, 2000).

Este nuevo punto de vista sobre el propósito y la función de la evaluación tiene implicaciones metodológicas importantes y conduce casi directamente a resaltar el papel que, en el futuro de la evaluación de los Fondos Estructurales, deberían desempeñar las evaluaciones formativas³⁰.

Unas evaluaciones centradas en suministrar información que sea susceptible de ser utilizada para introducir cambios en los programas, reformar sus acciones y medidas mientras se aplican y de esta forma ayudar a la planificación de nuevas estrategias de desarrollo para las regiones. Una evaluación concebida como un instrumento de aprendizaje y mejora de los programas que pueda suministrar información de utilidad para los gobiernos regionales, los Estados miembros y la Comisión interesados en conocer cómo se pueden diseñar y aplicar mejores políticas de cohesión territorial. Para dar cabida en el modelo y en la metodología de evaluación a las necesidades informativas de sus potenciales usuarios resultará fundamental favorecer la interacción entre los diferentes actores de ese sistema de gobernanza, alrededor y en relación con la propia actividad de evaluación, y, en consecuencia, a promover su participación activa en el proceso de evaluación.

³⁰ La práctica de la evaluación de los Fondos se desplazaría del tipo de evaluación II al III en nuestro gráfico 1 donde se entrecruzan propósitos, metodologías y tipos de evaluaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACHTLER, J. Y MICHIE, R. (1994): «Strengthening Economic and Social Cohesion? The revision of the Structural Funds», *Regional Studies* 28(8): 789-796.
- BACHTLER, J. (1994): «The Evaluation of the Structural Funds: Methodological Issues». Comunicación presentada en el Seminario Methodische Probleme und Erfahrungen bei der Evaluierung von EU- Programmen für Ziel- 1 und Ziel 2- Gebeite, Viena.
- BACHTLER, J. Y R. MICHIE (1995): «A new era in EU Regional Policy evaluation? The appraisal of the Structural Funds», *Regional Studies* 29(8): 745-751.
- BACHTLER, J. Y R. MICHIE, R. (1997): «The interim evaluation of EU regional development programmes: Experience from Objective 2 Regions», *Regional Studies* 31(9): 849-858.
- BACHTLER, J Y S. TAYLOR (2003): «The added value of the Structural Funds: a regional perspective» IQ-Net Report. European Policies Research Centre. University of Strathclyde. Glasgow.
- CASAVOLA P. Y L. TAGLE (2003): «Building capacity for evaluation: lessons from Italy», V Conferencia Europea sobre Evaluación de los Fondos Estructurales, Budapest, 26-27 de Junio.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Documento de trabajo 3. Indicadores de seguimiento y evaluación: orientaciones metodológicas*. Unidad de Coordinación y Evaluación de Operaciones. Disponible en la página web de la DG Regio en la sección documentos de trabajo.
- COMISIÓN EUROPEA (2000): *Documento de Trabajo nº 4: Asignación de la reserva de eficacia*. Unidad de Coordinación y Evaluación de Operaciones. Disponible en la página web de la DG Regio en la sección documentos de trabajo.
- DG REGIO (2004): *The mid term evaluation in Objective 1 and 2 regions. Growing evaluation capacity*. Evaluation Unit-Regio C.2. Noviembre.
- DG REGIO (200): *Inforegio Panorama*, nº 16. Comisión Europea.
- DÍEZ, M. A. (2001): *La evaluación de la política regional: Propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales*. Serie Tesis Doctorales, Universidad del País Vasco.
- DÍEZ, M. A. (2002): «Evaluating new regional policies: reviewing the theory and practice». *Evaluation* 8(3): 285-305.
- EUROPEAN COMMISSION (1999): *Evaluating Socio-Economic Programmes*. Volúmenes 1-6. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comisión Europea. Luxemburgo.
- EUROPEAN COMMISSION (2006): *Indicators for monitoring and evaluation: a practical guide* (borrador del 23 de Enero del 2006). Disponible en la página web de la DG Regio en la sección documentos de trabajo.
- GAFFEY, V. (2004): «The mid term evaluation of the Structural Funds in 2003: A critical appraisal from the perspective of the European Commission», Sexta Conferencia de la Sociedad Europea de Evaluación, Berlín, 30/9-1/10.
- LANG, J. (2001): «Improving Structural Policy under conditions of Hybrid Governance: Multi-actor constellations, integrated feedback instruments and the use of evaluation results», *Evaluation* 7(1): 7-23.
- MCELDOWNEY, J. J. (1991): «Evaluation and European regional policy», *Regional Studies*, 25: 261-265.
- MONNIER, E. (2000): «De Seville á Edimbourg: qualité en hausse, accountability sans grand changement», IV Conferencia Europea sobre evaluación de los Fondos Estructurales. Edimburgo, 18-19 Septiembre.
- PAWSON R. Y N. TILLEY, (1997). *Realistic evaluation*. SAGE Publications.
- ROGERS, P. ET AL. (Eds). (2000): «Program Theory in Evaluation: Challenges and Opportunities». *New Directions for Program Evaluation* 87. San Francisco, Jossey-Bass.
- STAME, N. (2004). «Theory-based evaluation and types of complexity» *Evaluation* 10(1): 58-76.
- STERN, E. (2000): Conferencia impartida en la «Round Table: Evaluation and governance, the demands of quality, ethics and coherence». IV Conferencia Europea sobre evaluación de los Fondos Estructurales. Edimburgo, 18-19 Septiembre.
- TAVISTOCK INSTITUTE, GHK Y IRS (2003): *The evaluation of socio-economic development: The GUIDE*. <http://www.evaled.info>
- VALOVIRTA; V Y R. KARINEN (2003): «Providing genuine strategy knowledge for the regions», V Conferencia Europea sobre Evaluación de los Fondos Estructurales, Budapest, 26-27 de Junio.

- WEISS, C. H. (1995). «Nothing as practical as good theory: Exploring Theory-Based evaluation for Comprehensive Community Initiatives for children and families» en J. P. Connell et al. New approaches to evaluating Community Initiatives: concepts, methods and contexts. Washington, D. C., The Aspen Institute: 65-92
- WULF- MATHIES (1995): *La evaluación intermedia de las intervenciones regionales comunitarias de 1994-1999*. Comisión Europea, Bruselas.

AUTORES

ARAGÓN AMONARRIZ, Cristina. Doctora en Economía y Dirección de Empresas por la Universidad de Deusto. Actualmente es directora del Departamento de Organización y Política de Empresa de la ESTE-Facultad de CC.EE. y Empresariales. Miembro de varios equipos de investigación en líneas reconocidas por la Universidad de Deusto en el ámbito de la «competitividad de las pymes y de la empresa familiar» y «clusters y redes locales» y ha colaborado y coordinado varios libros y publicado artículos en revistas especializadas. Ejerce su labor docente en las áreas de política de empresa y empresa familiar.

ARANGUREN QUEREJETA, Mari Jose. Doctora en Economía y Dirección de Empresas por la Universidad de Deusto. Actualmente es Directora del Departamento de Economía de la ESTE-Facultad de CC.EE. y Empresariales. Es, también, miembro de varios equipos de investigación en líneas reconocidas por la Universidad de Deusto en el ámbito del «clusters y redes locales», «emprendizaje y dinamismo empresarial» y «competitividad de las pymes y de la empresa familiar». Ha escrito y colaborado en varios libros y ha publicado artículos en revistas especializadas, tanto nacionales como internacionales. Ejerce su labor docente en las áreas de Teoría Económica (Microeconomía) y Economía Industrial.

DÍEZ LÓPEZ, María Angeles. Doctora en Ciencias Económicas y profesora titular del Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad del País Vasco. Anteriormente, desempeñó labores de Directora del Servicio de Estudios de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, S. A. (SPRI, S. A.) y como consultora. Su experiencia en los últimos años se ha desarrollado especialmente en el área de la evaluación de políticas de desarrollo regional y local, tanto en el ámbito de la investigación (modelos de evaluación) como en la práctica. Es socia fundadora de la Sociedad Española de Evaluación y miembro de su Junta Directiva. También colabora como profesora en el Master en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid. Ha publicado diversos artículos sobre teoría y práctica de la evaluación de la política regional y participado en conferencias y foros de debate especializados sobre estos temas.

EGUIA PEÑA, Begoña. Doctora en Economía por la Universidad del País Vasco, profesora titular en el Departamento de Economía Aplicada V (Política Económica, Técnicas Cuantitativas e Informática) y Master en Hacienda Pública y Análisis Económico por el Instituto de Estudios Fiscales (Madrid). Su línea investigadora está dirigida principalmente al estudio de la demografía y su incidencia en diversos aspectos económicos (sistema de pensiones, desempleo, consumo, inversión en vivienda, etc), sobre lo que ha publicado varios artículos en revistas académicas especializadas.

GALARRAGA ALDANONDO, Xabier. Profesor titular de Fundamentos del Análisis Económico en la UPV/EHU. Su formación académica incluye además de la Licenciatura, un M.A (Urban Planning) por la Universidad de Sussex (U.K.), un M.Sc por la University College (Regional Economics) (London University) y un M.Sc (Econ) por la Universidad de Brown (EEUU). Es Doctor por la UPV/EHU en Economía. Ha ocupado el cargo de Director de Planificación y Estudios en el Departamento de Economía y Hacienda del primer Gobierno Vasco y Director del Gabinete Técnico para Asuntos Europeos del Gobierno Vasco. Ha impartido docencia en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Bilbao en distintas disciplinas del ámbito económico y es autor de publicaciones en áreas como la sanidad, el transporte urbano, y la integración europea. Ocupó el cargo de Director del Departamento de Fundamentos del Análisis Económico de la UPV/EHU.

GARCÍA GÓMEZ, Pilar. Es profesora asociada del Departamento de Economía y Empresa de la Universidad Pompeu Fabra e Investigadora del Centro de Investigación en Economía y Salud (CRES). Licenciada en Economía por la Universidad Pompeu Fabra en 2002. Máster con distinción en Economía por la Universidad de York (R.U.) en 2003. Sus principales líneas de investigación y docencia son la economía de la salud y la economía pública.

ITURRIOZ LANDART, Cristina. Doctora en Economía y Dirección de Empresas por la Universidad de Deusto. Actualmente es Vicedecana de la ESTE-Facultad de CC.EE. y Em-

presariales. Es, también, miembro de varios equipos de investigación en líneas reconocidas por la Universidad de Deusto en el ámbito de la «competitividad de las pymes y de la empresa familiar» y «clusters y redes locales» y ha escrito y colaborado en varios libros y ha publicado artículos en revistas especializadas. Ejerce su labor docente en el área de sistemas de información.

IZQUIERDO RAMÍREZ, Beatriz. Doctoranda en Sociología con la tesis 'Evaluación de la política de desarrollo rural en el País Vasco: Una aproximación cualitativa'. Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología, en la rama de Sociología Industrial, por la Universidad de Deusto (UD). Ha realizado varios trabajos y estudios socioeconómicos y evaluación de políticas públicas y ha publicado asimismo otros trabajos realizados sobre dichos temas. Ha participado en numerosos Congresos presentando ponencias relativas a áreas como desarrollo rural y procesos de evaluación. Actualmente profesora asociada de la Universidad de Burgos.

LARREA ARANGUREN, Miren. Doctora en Economía y Dirección de Empresas por la Universidad de Deusto. Actualmente compagina su actividad docente e investigadora en esta universidad con la coordinación de Ezagutza Gunea, Foro para la formación y gestión del conocimiento del Urola Medio. Es miembro del equipo de investigación correspondiente a la línea reconocida por esta universidad en el ámbito de «clusters y redes locales» y centra su actividad investigadora en el ámbito de redes de cooperación para el desarrollo local. Ha escrito y colaborado en varios libros y ha publicado artículos en revistas especializadas.

MALAGÓN ZALDUA, Eduardo. Profesor titular de Escuela Universitaria en la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales. Ha trabajado como evaluador de diferentes programas de desarrollo rural en la Comunidad Autónoma del País Vasco desde 1997. Es miembro de la Sociedad Española de Evaluación.

MURUA MUJICA, Juan Ramón. Doctor en Economía por la Universidad del País Vasco (especialidad Economía Agraria) donde actualmente es profesor titular en el Departamento de Economía Aplicada V. Inició su labor investigadora en la Universidad Autónoma de Barcelona para luego continuar en el Departamento de Economía Agraria del SIA (Zaragoza) e Instituto Vasco de Estudios e Investigación (IKEI). Tras doctorarse, realizó una estancia en calidad de Visiting Scholar en el Departamento de Economía Agraria en la Universidad de California, Davis (1990-1992).

PÉREZ MARTÍN, José Miguel. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad del País Vasco, 1990. Master en Dirección Económico-Financiera, CEREM, 1994. Master en Análisis Económico y Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, 1995. Cursos de doctorado de la Universidad del País Vasco, 1996-1997. Ha desarrollado numerosos trabajos tanto sectoriales como de evaluación de la economía vasca. Ac-

tualmente trabaja en la consultora IKEI desde 1990, y desarrolla su actividad en el área de economía, participando en estudios de análisis macroeconómico, sectorial y territorial, así como de evaluación de políticas públicas.

SETIÉN SANTAMARÍA, María Luisa. Es doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto, donde desarrolla su actividad docente como profesora titular. Su campo de investigación se centra en el estudio de los indicadores sociales, la inmigración y los valores. Ha trabajado en el área de las mujeres, el ocio y la calidad de vida e intervenido en varios proyectos europeos Sócrates, Leonardo y EQUAL. Actualmente participa en la evaluación del proyecto LAMEGI-EQUAL, así como en la «Red de Excelencia Europea IMISCOE» sobre temas de inmigración. Ha publicado numerosos trabajos relacionados con el área de la inmigración y las políticas sociales. Ha sido Presidenta de la Asociación Vasca de Sociología y Directora de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Deusto (1992-2004).

EKONOMIAZ

ÚLTIMOS NÚMEROS PUBLICADOS

30. Economía y Empresas
- 31/32. El Reto del Empleo
33. Economía de la Participación
34. El Reparto de Trabajo
35. El Debate Económico Actual
36. Comercio Exterior: Tendencias Recientes
37. Competencia y Regulación de Mercados
38. El Dilema Fiscal
39. Medir en Economía. Lo que sabemos que no sabemos
40. Economía e Igualdad
41. Economía y Territorio
42. El Futuro del Estado de Bienestar
43. Capital Humano y Transiciones Laborales de los Jóvenes
44. Competitividad y empleo en la economía vasca
45. La Economía del conocimiento
46. Panorama de las industrias de red
47. La empresa innovadora
48. Globalización y sistema financiero: los desafíos ante el nuevo milenio
49. Medio ambiente y recursos naturales: nuevas aportaciones
50. El gobierno de la empresa
51. La propiedad intelectual en la sociedad de la información
52. Lecciones de la deflación: Estados Unidos frente a Japón
53. La política de *clusters* en el País Vasco
54. El siglo xx en la historia económica del País Vasco: de la gran empresa a las pymes
55. Inversión extranjera directa y procesos de deslocalización
56. Ciencia, tecnología, innovación y sociedad
57. Valoración de activos ambientales: la catástrofe del *Prestige*
58. Ciudades Región Globales. Espacios Creativos y Nueva Gobernanza
59. Capital Social. Innovación Organizativa y Desarrollo Económico

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Nombre o Razón Social.
Domicilio
Localidad D.P.
Provincia o País.
DNI/NIF Tfno.

TARIFAS: Suscripción anual (3 números)

- Particulares: 18 €.
- Instituciones y empresas: 30 €.
- Números sueltos: 12 €.
- Estudiantes 20% de descuento

PAGO ☐ Talón bancario a favor de «Tesorería General del Gobierno Vasco»
☐ Transferencia bancaria

Firma o Sello

EKONOMIAZ

Ogasun eta Herri Administrazio Saila. Ekonomia eta Plangintza Zuzendaritza
Dpto. de Hacienda y Administración Pública. Dirección de Economía y Planificación
Eusko Jaurlaritza/Gobierno Vasco. Donostia-San Sebastián, 1 – 01010 Vitoria-Gasteiz
Tfno.: 945 019 038 – Fax: 945 019 062
E-mail: ekonomia@ej-gv.es
http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/indice_c.htm

HARPIDETZA-ORRIA

Interesatuaren edo Sozietatearen Izena
Helbidea.....
Herria D.B.....
Probintzia edo Herrialdea
NAN/IFZ Tlf.....

TARIFAK: Urteko Harpidetza (3 ale)

- Bereziak: 18 €.
- Erakunde eta enpresak: 30 €.
- Ale solteak: 12 €.
- Ikasleentzat %20ko beherapena

ORDAINKETA ☐ Banku-taloia «Eusko Jaurlaritzako Altxortegi Orokorra»ren alde
☐ Banku-transferentzi

Sinadura edo zigilua

EKONOMIAZ

Ogasun eta Herri Administrazio Saila. Ekonomia eta Plangintza Zuzendaritza
Dpto. de Hacienda y Administración Pública. Dirección de Economía y Planificación
Eusko Jaurlaritza/Gobierno Vasco. Donostia-San Sebastián, 1 – 01010 Vitoria-Gasteiz
Tfno.: 945 019 038 – Fax: 945 019 062
E-mail: economia@ej-gv.es
http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/indice_c.htm

EKON

Cada vez adquieren más importancia, tanto cualitativa como cuantitativamente, los procesos evaluadores de las políticas públicas realizadas en el País Vasco. Así, en áreas de actuación que van desde la política sanitaria a las diversas políticas industriales y agrícolas se están haciendo enormes esfuerzos para medirlas y evaluarlas. Ello es totalmente lógico dada la necesidad imperiosa de aplicar conceptos como eficiencia y eficacia en las nuevas maneras de hacer política en la sociedad actual, es la denominada gestión moderna de las administraciones. Son las nuevas formas de actuar en el terreno de lo público acuciados por las exigencias de una sociedad cada vez más madura y responsable.

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

DIARIARI ETXAKO
ADMINISTRATZIO BUREA

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA