

El monitoreo y la evaluación de las estrategias de desarrollo local: sus requerimientos metodológicos e informativos

IRIS M. GONZÁLEZ TORRES*

Se abordan las particularidades específicas del «monitoreo» y la «evaluación» a partir de las características del objeto sobre el cual recae: la gestión del desarrollo local por el esfuerzo de sus actores y de las diferencias entre estos dos procesos complementarios. La operacionalización de un concepto de «desarrollo local» posibilita construir una primera aproximación a la matriz del «marco lógico» aplicando adicionalmente, en su metodología, un proceso de triangulación: «tormentas de ideas», Delphi y técnicas estadísticas.

PALABRAS CLAVES: política de desarrollo regional; economía urbana, regional y local; planificación, coordinación y reforma.

The paper refers to «monitoring» and «assessing» specific features, within the framework of the object's characteristics: actors of local development management and differences existing between these two complementary processes. The operational feature of a «local development» concept makes possible a first approach to the matrix of «logical framework» additionally putting into practice, in its methodology, a triangulation process: «brainstorm», Delphi and statistics techniques.

KEYWORDS: regional development policy; urban, regional and local economy; planning, coordination, reform.

* Contadora Pública, Doctora en Ciencias Económicas y Máster en Desarrollo Regional y Población, Profesora Titular, Profesora Consultante y Profesora de Mérito, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Camagüey. Contacto: iris.gonzalez@reduc.edu.cu.

Introducción

La cuestión del «desarrollo» preocupa a diversos especialistas en el mundo contemporáneo. Uno de sus rasgos notables, por su agudización, es que no se produzca de manera homogénea entre los países, pero tampoco hacia el interior de cada uno de ellos. De ahí que existan desigualdades, cuya erradicación o mitigación devienen objetivos esenciales a lograr por los territorios.

De esta manera, se han ido desarrollando en la teoría diversos modelos de gestión que procuran activar los potenciales territoriales –por ejemplo, los de gestión para resultados o de gestión por objetivos–, a partir de que «una organización puede desarrollar interesantes reservas de productividad si, en vez de definir una sola forma de hacer el trabajo, define los resultados esperados de cada grupo de trabajo y les permite innovar en la manera de alcanzar esos resultados u objetivos» (Aldunate y Córdova, 2011, p. 13). En el proceso de gestión del desarrollo cubano, a partir de los planteamientos del VI Congreso del PCC, pueden establecerse ciertas semejanzas con este modelo, pues está prevista la activación del papel de los gobiernos municipales.

En años recientes, la explicación de los modelos de gestión enfatizaba el papel de la planificación. Sin obviar este aspecto cardinal, en los momentos actuales se incorpora el papel del control, específicamente a través de lo que se ha dado en denominar «monitoreo» o «seguimiento», y la «evaluación». Esta tendencia se ha manifestado tanto en el ámbito empresarial, como en el público; aunque con mayor amplitud y desarrollo en el primero, en relación con la disponibilidad de bibliografía.

La causa que motiva su extensión al sector público es muy similar a la de las empresas: posibilita no solo aprender de la experiencia anterior, sino también anticipar los resultados y, de esta manera, mejorar la prestación de servicios, asignar los recursos, demostrar dichos resultados, y rendir cuentas ante los niveles superiores y la ciudadanía. En las condiciones de la economía cubana, estos mecanismos de control adquieren también una importancia vital en la dimensión económica del desarrollo, que no una economía de mercado.

Esto último se expresa en el hecho de que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (Martínez y Palma, 2011, p. 5) ha desarrollado metodologías y técnicas para el mejoramiento de la gestión social, destinadas a realizar un seguimiento regular de la situación de los países en la región, con énfasis justamente en la dimensión social del desarrollo.

Se trata de poner en manos del actor fundamental del desarrollo en un territorio, los conocimientos más modernos en cuanto a gestión

pública, con el uso de las tecnologías de la información y el conocimiento (TIC). De ahí que sea fundamental identificar la función de cada uno de los actores en la implementación y control de una estrategia para el desarrollo local; «se necesita un modelo que permita ver el conjunto de sus componentes, articulando distintos elementos desde la base, pero no como un simple agregado de proyectos independientes sino de manera integral, considerando las sinergias y externalidades derivados de sus articulaciones y competencias» (Martínez y Palma, 2011, p. 11).

A partir de lo anterior, el objetivo de este artículo será exponer, a través de un caso, los requerimientos metodológicos e informativos en la construcción de un sistema de indicadores para el monitoreo y evaluación del desarrollo local en municipios cubanos.

Desarrollo

Antes de proseguir es necesario conceptualizar las funciones de «monitoreo» y «evaluación», y su adecuación al proceso de gestión del desarrollo local. Ante todo, debe partirse de los rasgos etimológicos y semánticos de estos términos. El verbo «evaluar» –que proviene del latín *valere*– tiene diversas acepciones, entre ellas se elige: ‘señalar el valor de algo’. En tanto «monitorear» –etimológicamente viene del latín *monere*, que significa ‘advertir’– no está reconocido como verbo por la Real Academia Española (2001), que utiliza «monitorizar»,¹ y lo expresa como: ‘observar mediante aparatos especiales el curso de uno o varios parámetros fisiológicos o de otra naturaleza’. Considerando lo anterior, cuando el objeto de «monitoreo» es el desarrollo, en la mayoría de los casos no se utilizan «aparatos especiales», sino el análisis de datos registrados, la observación, la entrevista, etcétera.

Aunque existen múltiples definiciones de «monitoreo», se considera la que propone, en 1991, el Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNICEF, en inglés): «un seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de una actividad, que busca determinar el grado en que su desenlace coincida con lo programado, con el fin de detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste de la ejecución» (Martín, 2006, p. 3). En 1997, el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) agrega que: «busca comprobar la efectividad y eficiencia del proceso de ejecución,

¹ El término que propone la Real Academia (2001) no ha sido aceptado de manera generalizada por la comunidad de especialistas, y se utiliza sistemáticamente el neologismo «monitorear», tanto en función de verbo, como en sus formas adjetivadas.

mediante la identificación de los aspectos limitantes y/o ventajosos» (Martín, 2006, p. 3).

Ambos procesos –«monitoreo» y «evaluación»– son complementarios entre sí, aunque diferenciables. El primero actúa como un semáforo, estableciendo las alertas para «el cambio de señales». En la medida en que la «evaluación» revela un cumplimiento –o incumplimiento– de los objetivos, el «monitoreo» genera valiosa información para analizar las relaciones causales entre las actividades de la iniciativa que se evalúa y su (in)cumplimiento (Mokate, 2001, p. 5).

Ambos conceptos diferenciables por el objeto sobre el cual recae la acción: el «monitoreo», sobre factores y la «evaluación» sobre los resultados. También se diferencian desde el punto de vista temporal: el primero siempre ocurre *durante* la implementación, en tanto que la segunda puede aplicarse *antes*, *durante* y *al concluir* dicha implementación.

Se evalúan los resultados, ya sean finales o parciales, y se monitorean los factores. La elección de los objetos sobre los cuales recaerán estos procesos requiere de una cuidadosa discriminación. El «monitoreo», aunque temporalmente antes que la «evaluación», es posterior desde el punto de vista metodológico de la identificación de su objeto. Este orden se deriva del hecho de qué se evalúa y qué se monitorea. Primero hay que establecer los resultados y estos dependen de la visión, en general, y sus estrategias, en particular. Una vez establecidos los resultados –objeto de evaluación– es necesario identificar los procesos que conducen a ellos y los factores actuantes –objeto de monitoreo.

En ocasiones existe confusión entre el «monitoreo» y la «evaluación». Como ilustración, están los planteamientos de la Agencia Alemana para el Desarrollo, que postula un sistema de procedimientos e instrumentos para la planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP, en alemán), donde parte de una concepción adecuada del «monitoreo», pero le incorpora el hecho de que este realiza la comparación de lo planificado con lo realizado. Esta adición sobrepasa el alcance del «monitoreo», pues tal comparación no es una función derivada de la concepción anterior, incluso, no se corresponde con el concepto de «monitoreo» expuesto por dicha institución: «la observación y el registro sistemático y continuo de acontecimientos determinados en un periodo de tiempo» (Hermann y Hermann, [s.a.], p. 20). Para que el monitoreo *alerte* debe dirigirse a los factores que condicionan ese resultado.

Estos autores plantean además que el «monitoreo» contiene ciertos elementos de «evaluación», en el sentido de la interpretación de los datos a partir de los que se genera la información. La «evaluación»,

por su parte, también puede incorporar aspectos del «monitoreo», por ejemplo, en el nivel de los parámetros. Coincidimos con el primer planteamiento, pero con una acotación que se realizará a continuación; no así con lo segundo, pues constituye una reducción y una ambigüedad considerar el «monitoreo» como la comparación con los parámetros. Esta comparación no es lo que define la esencia de esta actividad y cabría la interrogante: ¿con cuáles parámetros?

En cuanto a la acotación señalada, agregaré que dicha confusión se produce porque es necesario tener en cuenta que al verbo «evaluar» se le deben considerar dos acepciones: una en sentido amplio, que coincide con lo expresado por el diccionario y se refiere a la función de control dentro del proceso de gestión; y otra en sentido estrecho, como una forma particular de la función de control. De esta manera, la interpretación semántica del verbo, en su sentido amplio, asociado a su etimología, es 'la asignación de valor sobre un objeto o sujeto, en cualquier momento o sobre cualquiera de sus componentes'. Así, se identifica con la función de control dentro de la gestión y, en particular, con el control estratégico.

Por otro lado, «evaluar», en sentido estrecho, responde a la interrogante de si se están obteniendo los resultados esperados. En correspondencia con esto, la evaluación involucra la comparación con estándares relevantes para el objetivo y es conocida también como «evaluación de resultados» o «evaluación de objetivos».

El «monitoreo», o también «evaluación de procesos» o «seguimiento», contiene *elementos* de la evaluación en sentido amplio, es considerado *parte* de esta –y esto responde a la acotación antes mencionada–. El «monitoreo» responde esencialmente a la interrogante siguiente ¿con los resultados actuales se cumplirán las metas propuestas? y, desde el punto de vista práctico, posibilita tomar decisiones *antes* para contribuir a que ocurra el suceso esperado *después*.

Desde una perspectiva metodológica, con relación a las funciones de monitoreo y evaluación (M&E), existe experiencia satisfactoria derivada de las intervenciones de tipo focal mediante proyectos de desarrollo, realizadas por organismos internacionales en América Latina, Europa y África, con el fin de resolver un problema específico en un periodo de tiempo dado. No obstante, dicha experiencia no es tan amplia respecto al M&E de la gestión del desarrollo en los territorios, a partir de los esfuerzos de sus actores. Dentro del control, se percibe una mayor incidencia de la evaluación, no así en el monitoreo.

Se pueden mencionar tres características esenciales que distinguen esta última forma de la implementación y control de proyectos dirigi-

dos a un fin específico: a) el desarrollo, en cualquier ámbito territorial –nacional, regional o local–, es un proceso dilatado, sometido a la influencia del entorno y en el cual participan múltiples actores; b) entre los actores existen relaciones que pueden o no ser de subordinación; c) durante el proceso de gestión del desarrollo, generalmente se producen «relevos» de los actores fundamentales. La primera condición plantea la exigencia de que la gestión tenga un carácter estratégico, para que pueda conciliar sus objetivos con los cambios en los escenarios. Las dos últimas requieren trazar metas a mediano y largo plazo, expresadas en una visión, compartida por la mayor cantidad de actores del territorio, independientemente de que tengan o no una posición directiva. Esta participación en la formación de la «visión», de «lo que se quiere lograr», es lo que posibilita su permanencia temporal y su asunción por los nuevos actores que –en posición directiva– se incorporen al proceso de gestión. Así, no se modificaría el «qué se quiere», sino el «cómo se logra»; y, en este último aspecto, cada equipo directivo dejaría su impronta. Adicionalmente, requiere del establecimiento de metas a corto plazo, para que cada «equipo de actores»² involucrado en este proceso pueda evaluar los resultados de su gestión.

En el caso particular de la gestión del desarrollo local, el cumplimiento de estas exigencias garantiza, por una parte, un proceso objetivo y articulado de gestión del desarrollo que –independientemente de la huella que puedan aportar los directivos en un espacio y tiempo específico– se corresponda con el concepto de desarrollo sustentado por la colectividad y, por ende, con la visión, a partir de la utilización de las potencialidades endógenas vinculadas con los recursos exógenos. Por otra parte, garantiza la posibilidad de que cada equipo de actores pueda identificar su aporte particular en el logro de esa visión compartida.

El hecho de que se materialicen relaciones de subordinación y de coordinación requiere establecer el lugar de cada actor respecto a la gestión del desarrollo en particular, lo cual no lo exime de otros compromisos, que pueden ser de carácter sectorial o nacional. Esta posición condiciona los elementos a tener en cuenta para el M&E, ya que se vincula a las decisiones que en este sentido puede tomar.

Las lecciones aprendidas de estos trabajos indican que los sistemas de M&E funcionan mejor con arreglos organizacionales dentro de la

² Se considera, como tal, al conjunto de las instituciones, organizaciones empresariales y públicas, encabezadas por el actor fundamental: el gobierno territorial.

gestión, lo que significa un marco operacional con roles y delegaciones para el seguimiento y evaluación (SyE),³ recursos humanos y financieros, así como trabajo en equipo y motivación para intervenir en un proceso participativo; además de que el uso y calidad de los productos debe estar en línea con las necesidades e intereses diarios de los actores (Bucheli y Rotondo, 2009, p. 5).

Las acciones que se derivan del M&E pueden ser de dos tipos: las que mantienen el programa dentro de lo establecido en su diseño —«control homeostático»—,⁴ y las que corresponden a cambios en este, ya sea por variación en las condiciones externas o por necesidades internas.

A partir de lo antes expuesto, se puede formular el objetivo del M&E del desarrollo local: brindar información a los actores participantes para tomar decisiones relativas a la planeación e implementación de la gestión del desarrollo en las localidades.

Esta gestión del desarrollo tiene que ser capaz de coordinar los esfuerzos de los principales actores, de aquellos que mueven los resortes que tipifican el desarrollo en el ámbito considerado, tanto a través de la utilización de las potencialidades endógenas, como por la captación de recursos exógenos.

El monitoreo brinda elementos que pueden indicar la necesidad de la modificación de la planificación, fundamentalmente vinculada al cambio de las estrategias; pero también puede sugerir la modificación de las metas, a partir de cambios en las condiciones internas o externas del sistema territorial.

Sobre la base de la literatura revisada, se considera que, para el diseño de un sistema de M&E de la gestión del desarrollo local, han de tenerse en cuenta los siguientes elementos fundamentales:

1. Las relaciones lógicas de causa-efecto se dan en términos de «necesidad» y «suficiencia». Generalmente las causas son concurrentes, y corresponderán a este aspecto si cumplen que «un conjunto de causas necesarias es suficiente para obtener un efecto, cuando dado ese conjunto de condiciones, es inevitable que el efecto se logre» (Altunáte y Córdova, 2011, p. 22).
2. Los elementos que han de monitorearse y evaluarse son aquellos que tienen su base en el diagnóstico estratégico municipal

³ Aunque en el artículo se trabaja con la terminología de «monitoreo y evaluación», se ha respetado la correspondiente a los autores citados.

⁴ Conjunto de fenómenos de autorregulación, que conducen al mantenimiento de la constancia en la composición y propiedades del medio interno de un organismo.

(DEM), el «diagnóstico participativo» (DP) o el diagnóstico organizacional (DO).⁵ El diagnóstico estratégico local (DEL) es el informe mediante el cual se describe, analiza y propone el comportamiento del ser humano en un territorio –como objeto y sujeto de su desarrollo–, a partir de los indicadores que muestran su interacción con el medio. Como «sujeto», a través de la participación en la creación de los bienes y servicios, y, como «objeto», en el disfrute de esta. El diagnóstico debe dar respuesta a una serie interrogantes claves: ¿qué tiene el territorio y en qué es fuerte?, ¿cómo utiliza lo que tiene? y, por último, ¿qué puede tener? (González y Pérez, 2010). Esta información debe ser sintetizada por dimensión en términos de los componentes de la matriz DAFO, lo que constituye su síntesis ejecutiva y el momento de partida para el proceso de planeación. De este modo, se están brindando las «señales» que deben expresarse como resultados de la gestión, que se traducirán ulteriormente en los indicadores para la evaluación y en los factores que convertirán a dichos resultados en los elementos a monitorear.

3. Correspondencia de lo que se pretende medir con las atribuciones para tomar decisiones. Necesidad que resulta más evidente en las entidades de los territorios que obedecen a políticas sectoriales y cuya subordinación no es local. Su objetivo fundamental está en función de dichas políticas, sin obviar que su ubicación plantea exigencias adicionales, que no pueden materializarse exclusivamente en los efectos que provoca el empleo y salario en la localidad. Además, en las condiciones actuales de la economía cubana, constituyen fuente importante para la conformación de encadenamientos productivos o de servicios, que aprovechen las capacidades existentes.
4. Aplicar el criterio de «min-máx» –el mínimo de indicadores que brindan la máxima información– en relación a la cantidad de indicadores.
Obedece a la necesidad de obtener un número «manejable» de indicadores que realmente posibiliten la actuación sobre los

⁵ El DEM determina la estructura económica de la localidad, sus «áreas de resultados claves» (ARC) y se sintetiza en las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (DAFO); el DP se refiere a la dimensión social de manera fundamental en subespacios de la localidad –en Cuba, Consejos Populares dentro de los municipios– y el DO brinda las potencialidades para la conformación de las Iniciativas Municipales de Desarrollo Local (IMDL), establecidas como ejes centrales para la articulación del potencial endógeno (González *et al.*, 2005).

factores del desarrollo, a partir del papel de los diferentes actores para lograr dicho objetivo.

5. Los indicadores no obedecen a la lógica sectorial, sino al «enfoque territorial». Esta variante alude a aquellos espacios donde se localizan uno o más agrupamientos humanos articulados entre sí, y se observan unidades productivas de diversos tamaños, división del trabajo y encadenamientos importantes de producción y consumo (Miranda y Matos, 2004, p. 19). La ruptura de la lógica sectorial se sustenta en no considerar al sector como un ente aislado, sino que, desde la óptica territorial, sería el sector *para* el territorio y no el sector *en* el territorio, son dos prismas de análisis necesarios y complementarios, en ocasiones contradictorios, pero no excluyentes. Esto requiere el establecimiento de un equilibrio en el papel de esa actividad económica que, en ningún momento, puede obviar su objeto social, pero tampoco convertirse en un enclave que aporte exclusivamente empleo y salario al territorio. Como actor del desarrollo, le corresponde desempeñar un papel en este sentido, y es aun más importante en aquellos que devienen ARC para la economía territorial. Así, desde la óptica del sector *para* el territorio, toma relevancia la evaluación de la responsabilidad social empresarial (RSE).⁶ Expresada además en el hecho de que, mediante la integración territorial, pueden activarse capacidades subutilizadas a través de la complementarización.

Los principios enumerados se manifiestan en la metodología para identificar los indicadores que formarán el sistema de M&E del desarrollo local. El procedimiento que se establece en este sentido parte del supuesto de que ha sido concluido un proceso de planeación estratégica en el cual se han esclarecido: misión, visión, objetivos, estrategias, programas y proyectos, en función de obtener el desarrollo en el territorio en cuestión. Este último aspecto lo diferencia de algo que constituyó práctica habitual en los territorios cubanos: los objetivos sectoriales de las entidades ubicadas en dicho espacio, listados, constituían los objetivos del desarrollo territorial.⁷

⁶ Bajo el concepto de «RSE» se encuentran recogidas todas aquellas políticas de actuación de las corporaciones y empresas circunscritas al ámbito de la actuación voluntaria, en los campos de la ética de los negocios, del impacto en el medio ambiente o de la mejora de la situación de la sociedad en la que realizan sus operaciones.

⁷ Se utiliza la denominación de «territorial», porque esto ha ocurrido indistintamente en el ámbito provincial y municipal.

El M&E de la gestión del desarrollo local tiene su expresión a través de indicadores e índices. Aunque existen múltiples clasificaciones para los primeros, establecidas a partir de diversos criterios, aquí se parte de la propuesta por Martínez y Collinao (Martínez y Palma, 2011, pp. 25-16), para la CEPAL, que considera: indicadores de ejecución física, de ejecución financiera y efectividad. Para este trabajo se incorpora, en el primer grupo, los indicadores de eficiencia técnica de las entidades creadoras de los bienes y servicios que constituyen las ARC en la localidad, independientemente del destino de su producción. La «eficiencia técnica» examina la relación entre el producto o resultado generado y la cantidad de un determinado insumo utilizado en su generación (Mokate, 2001, p. 5).⁸

En sentido general, la construcción de indicadores es un proceso que transita por la respuesta a un grupo de interrogantes: ¿qué se medirá?, ¿cómo?, ¿con qué periodicidad?, ¿cuál es la base de comparación?, ¿quién medirá? y ¿a quién se dirige el resultado de la medición?

Sin pretender una enumeración exhaustiva, a continuación se brindan algunos de los enfoques, instrumentos y métodos fundamentales que se utilizan para diseñar un sistema de M&E: indicadores de desempeño, enfoque del marco lógico,⁹ evaluación basada en la teoría, encuestas formales, métodos de evaluación rápida, métodos participativos, estudios de seguimiento del gasto público, análisis de costos-beneficios y análisis de la eficacia en función de los costos y evaluación de los efectos (Mackay, 2004).

La elección de uno u otro, o su interrelación, depende principalmente del contexto, el uso, los interesados, el apremio en la necesidad de la información y el costo. Su aplicación puede estar sustentada en técnicas estadísticas y econométricas.

Partiendo de los elementos que he identificado para diseñar un sistema de M&E de las estrategias de desarrollo local, por su carácter complejo, multidimensional y la multiplicidad de actores, resulta conveniente utilizar algunos aspectos del enfoque del marco lógico y la evaluación basada en la teoría. Se emplearán conjuntamente métodos de indicadores de desempeño, evaluación rápida, participativos y evaluación de efectos, en los cuales se recurre a instrumentos que

⁸ Esta relación insumos-resultados condiciona la necesidad de considerar todo el proceso integralmente, aspecto este que no siempre se lleva a cabo.

⁹ Pudiera llamar la atención que no se mencione explícitamente el «cuadro de mando integral», pero se parte del criterio de que esta se confecciona teniendo en cuenta el enfoque del marco lógico.

posibiliten identificar las relaciones de causa-efecto con el uso de técnicas cuantitativas y cualitativas.

Del enfoque de marco lógico se asume lo correspondiente a su lógica vertical y la matriz del marco lógico (MML), con adecuaciones realizadas en función de este análisis. Para identificar las relaciones de causa-efecto, se trabaja con técnicas participativas –fundamentalmente «tormenta de ideas»–, método Delphi y técnicas econométricas. A partir de este resultado se construye la MML para cada uno de los actores fundamentales.

El enfoque del marco lógico¹⁰ ayuda a aclarar los objetivos de cualquier proyecto, programa o política. Facilita la identificación de las relaciones de causalidad previstas —la «lógica del programa»— en la cadena formada por los siguientes componentes: insumos, procesos, productos –incluida la cobertura o alcance entre los distintos grupos beneficiarios–, resultados y efectos. Permite determinar los indicadores de desempeño en cada fase de esta cadena, así como los riesgos que podrían impedir el logro de los objetivos (Clark y Sartorius, 2004, p. 8). En esencia plantea que, para llegar a solucionar un problema específico, se deben reconocer todas las causas inmediatas que lo determinan, para actuar sobre ellas. De esta manera se establecen las relaciones de causa-efecto, para solucionar problemas concretos.

La MML cruza cuatro niveles de objetivos, con cuatro ámbitos de asociados a la gestión, con el fin de presentar de forma muy sintética la esencia de la transformación que se espera lograr con el programa, proyecto o estrategia. Sintetiza la información clave para llevar adelante cualquiera de estas variantes, recoge las relaciones e hipótesis del marco lógico, pero las ordena desde punto de vista de solo una de las instituciones participantes en la solución (Aldunate y Córdova, 2011, p. 45). Estos cuatro niveles de objetivos se definen del siguiente modo (p. 66):

- **Fin:** un objetivo de nivel superior y de importancia nacional, sectorial o regional. Es la razón de ser del programa, proyecto o estrategia. Es aquel a cuya consecución se dirigen las acciones y medios del que obra.

¹⁰ El marco lógico (*Logical Framework* o *Logframe*) se desarrolla en Estados Unidos por la empresa Practical Concepts Inc. A partir de la década de los setenta, la U.S. Agency for International Development (USAID) comenzó formalmente a utilizar el marco lógico en la planeación de sus proyectos. De ahí en adelante, la metodología se expandió primero entre la comunidad de agencias para el desarrollo internacional, y luego en los diversos ámbitos académicos y profesionales de la gestión (Clark y Sartorius, 2004).

- Propósito: la situación esperada en la población objetivo, al disponerse de los bienes y servicios proporcionados por la estrategia. Algo adecuado y oportuno para lo que se desea lograr.
- Componentes: lo que debe ser entregado durante la ejecución de la estrategia. que compone o entra en la composición de un todo.
- Actividades: las que deben ser realizadas para producir los componentes. Conjunto de operaciones o tareas propias de una persona o entidad.

Estos elementos descriptivos constituyen la primera columna de la matriz, el resumen narrativo. La segunda la integran los indicadores; la tercera, los medios de verificación o fuente de la información, y la última –en una modificación realizada para este análisis–, la periodicidad de cálculo.

De la vinculación del enfoque del marco lógico y los requerimientos para la construcción de indicadores, se colige que el momento de partida tiene que ser necesariamente una concepción de «desarrollo local».¹¹ Este momento inicial es el que satisface la primera interrogante: ¿qué se evaluará y monitoreará?

No se debe confundir este planteamiento con la elaboración de una teoría con mayor o menor grado de novedad, ni con la realización de una taxonomía sobre las concepciones del desarrollo local. Se refiere única y exclusivamente a la elección de un concepto y su operacionalización, lo que algunos autores denominan «la construcción del marco analítico», dirigido a sentar las bases para identificar los resultados y las causas.¹² La aplicación de dicho concepto permite identificar los componentes que deben ser evaluados, en primera instancia, y monitoreados, luego de que se hayan identificado las relaciones de causa-efecto.

¿Cómo se formula la lógica vertical para el diseño de indicadores para el M&E de la gestión del desarrollo local? A manera de ilustración,

¹¹ Su necesidad se ilustra a partir de la conversación que sostienen Alicia y el gato en la obra de Lewis Carroll, *Alicia en el país de las maravillas*. Cuando Alicia se encuentra con él y le pregunta: «¿Podrías decirme, por favor, qué camino debo seguir para salir de aquí?», el gato riposta: «Depende del sitio al cual quieras llegar». «El sitio no importa», contestó Alicia, «siempre que vaya a algún lugar...». Entonces le dice el gato: «Tampoco importa el camino que tomes, siempre llegarás a alguna parte».

¹² Aunque no hay marcos ideales y se utilizan diferentes tipologías en dependencia de la situación, los tres marcos más comunes son los «conceptuales», los de «resultados» y los marcos/modelos lógicos.

resulta imprescindible partir de uno de los múltiples conceptos sobre «desarrollo local» que existen en la bibliografía especializada (Boisier, 2005; Albuquerque, 2004; Silva, 1998; González Fontes, 2007; Vázquez Barquero, 1988). Por su potencialidad para la operacionalización y ulterior medición, en este trabajo se concuerda con González Fontes (2010) cuando plantea que el «desarrollo local» puede ser considerado como «un proceso localizado de cambio socio-económico sustentable que, liderado por los gobiernos locales, integra y coordina la utilización de la riqueza de su potencial de desarrollo con las diferentes corrientes de recursos, para lograr el progreso de la localidad y posibilitar el bienestar del ser humano, en equilibrio con el entorno natural» (p. 5).

Apuntan González y Pérez (2011, pp. 10-11) que en esta definición es necesario destacar la pauta a seguir por el gobierno local, agente fundamental de este proceso: cambio socioeconómico sustentable, máxima aspiración a lograr cuando se han materializado el progreso de la localidad, el bienestar del ser humano y el equilibrio con el entorno natural. Sin embargo, para que estas condiciones sean alcanzables es necesario que el proceso de gestión integre y coordine las diferentes corrientes endógenas y exógenas de recursos.

Así, el concepto de «desarrollo local» antes expuesto se expresa de acuerdo al enfoque del marco lógico, identificando el fin con el cambio socioeconómico sustentable. Adicionalmente, de esta primera operacionalización de González y Pérez, se deriva también la individualización de los propósitos, pues el fin antes descrito se producirá mediante el progreso de la localidad, el bienestar del ser humano y la mitigación de los problemas ambientales, como paso inicial en la búsqueda del equilibrio con el entorno natural.

Los componentes para lograr ese propósito se equiparan con la generación de bienes y servicios en la localidad, con la necesaria eficiencia y eficacia para poder crear capacidad de reinversión, y atenuar el impacto antrópico de esta. Además, es necesario cubrir los requerimientos que no son factibles por la reinversión de las capacidades locales con la gestión de financiamiento exógeno, ya bien sea en la provincia, país u organismos internacionales. Por último, las actividades, son las realizadas por los actores de la localidad para generar esos bienes y servicios eficientes y eficaces.

De esta manera se puede sintetizar el planteamiento, en correspondencia con la lectura del diagrama, adecuado al M&E de la gestión del desarrollo local en los municipios, por parte de su actor fundamental, el gobierno local: si se controla que los actores de la localidad realicen

sus respectivas actividades –plasmadas en las estrategias, objetivos y proyectos–, entonces se producen bienes y servicios eficientes y eficaces, con la menor agresión posible al medio ambiente, que, al entregarlos a la población –directa o indirectamente–, se puede lograr el propósito del progreso de la localidad, el bienestar del ser humano y la mitigación de los problemas ambientales. Si este se logra, entonces se alcanzará el fin: el cambio socioeconómico sustentable.¹³

Posteriormente es necesario articular la información del diagnóstico –sintetizada en la DAFO–, los objetivos establecidos en el proceso de planeación y la operacionalización del concepto de «desarrollo local» a través del enfoque del marco lógico para, con el uso del «diagrama de causa y efecto» de Ishikawa, establecer una primera aproximación de los factores que posibilitan resolver o atenuar las debilidades.

Se dice que estos factores constituyen una primera aproximación de los aspectos sobre los cuales hay que definir las actividades para obtener los componentes, que posibilitan cumplir el propósito y el fin. Este carácter está dado porque se someten a un proceso de triangulación: el criterio de expertos para su validación, aplicando el método Delphi y por último, una vez que han sido expresados en forma de indicadores, entonces son ratificados a través de la utilización del «criterio de causalidad» de Granger.¹⁴

Desde el punto de vista territorial se destaca el papel que desempeña, en este proceso de gestión, la vocación productiva del territorio expresada a través de su especialización económica, tanto interna¹⁵ como externa.¹⁶ La especialización interna permite definir las ramas

¹³ En el caso específico del desarrollo local resulta procedente, además, la consideración de las políticas establecidas por el país. Actualmente, en Cuba, se verifican en tal sentido las IMLD para la sustitución de importaciones y la generación de exportaciones.

¹⁴ Esta metodología, en sus componentes esenciales, ha sido utilizada para identificar indicadores de M&E, tanto en el ámbito territorial como sectorial; desde el punto de vista territorial, en las provincias de Camagüey, Granma –municipio Río Cauto– y Guantánamo –municipio El Salvador– y, desde lo sectorial, en la eficiencia y eficacia del servicio financiero de tarjetas y el sistema informativo de la contabilidad de dirección estratégica –caso Comercializadora de Combustibles en Camagüey–, todos mediante tesis de doctorado dirigidas por esta autora.

¹⁵ Es una medida de análisis regional que compara el peso relativo que tiene una rama o actividad específica en el total del municipio. Se puede calcular a partir del «empleo», del «valor agregado bruto» y de la «población económicamente activa» fundamentalmente.

¹⁶ Se establece a través del «cociente de localización», que constituye otra medida que compara el peso relativo de una rama en el municipio, con el peso relativo de esta en la provincia. Cuando es mayor que la unidad, se considera que existe

que constituyen las «locomotoras» de la economía local, las que condicionan los resultados globales del municipio; en tanto que la externa sugiere las ramas importantes para el sistema de orden superior –la provincia o el país–, pero que geográficamente se ubican en una localidad específica. Estas medidas regionales contribuyen a identificar potencialidades para desarrollar las IMDL.

Como se expresaba anteriormente, para formar la MML se considera la operacionalización del concepto de desarrollo local y estos elementos constituyen una primera columna descriptiva. La segunda se refiere a la expresión de los elementos descriptivos en forma de indicadores. La tercera incluye la fuente de esta información y la última, su periodicidad de cálculo. En la tabla 1 se ilustran algunos de los indicadores que corresponden con este diseño, ya que por problemas de espacio no es posible mencionarlos todos.

Una vez concluida esta matriz resulta válido preguntarse: ¿dónde se calculan, comparan y analizan estos indicadores? Ante todo, es necesario conformar una base de datos, cuyo objetivo sea el M&E de la gestión del desarrollo, que contenga la información para el cálculo de los indicadores expresados en la MML, y además posibilite las comparaciones espaciales –con otros municipios de tamaño o especialización productiva similar, con la provincia o con el país– y temporales –el mismo municipio en el tiempo.¹⁷

No puede obviarse que el M&E del desarrollo local, al referirse a un proceso sumamente complejo, tanto por la cantidad de factores, como por su dispersión espacial, requiere identificar el lugar donde se captará la información: entidades económicas, comunidades y organizaciones sociales, por enumerarlas de modo más general.

Mucha de la información sobre las entidades económicas y sociales se capta de manera sistemática por los modelos establecidos en las Oficinas Municipales de Estadística (OME). En esta situación, se sugiere la aplicación de un convenio que posibilite el acceso a sus registros por la vía informática, pero hay que tener en cuenta que se está requiriendo información consolidada en el ámbito municipal y particularizada en las ARC del municipio. Es preciso identificar a los destinatarios a partir de sus responsabilidades y roles en el desarrollo de los territorios. La periodicidad de la información está condiona-

especialización en dicha rama, pero con carácter externo. Se utilizan para sus cálculos los indicadores similares al anterior.

¹⁷ Para estas comparaciones espaciales, el análisis regional tiene establecida la matriz SECRE (sector/región) que expresa las ramas por filas, y por columnas las diferentes divisiones espaciales (municipio, provincia o país).

da, en primera instancia, a la inercia del hecho socioeconómico con el cual se trabaja.

Es válido señalar que, en ambos casos, de ser necesario y factible debe considerarse el espacio, además del tiempo, como elemento diferenciador de la información.¹⁸ El procesamiento de la información remite al uso tanto de técnicas cuantitativas como cualitativas, en dependencia del objetivo y de las peculiaridades de los datos con los cuales se trabaja. Se trata de brindar alternativas y su impacto a los decisores del territorio. Se debe introducir el *benchmarking* como técnica que posibilita la obtención de mejores resultados, por lo que la meta con la cual se compare debe ser la mejor posible en su contexto; para este fin se considerarán también los indicadores de eficiencia técnica en las ARC de la localidad.

Todo esto condiciona la necesidad de una estructura *ad hoc*, flexible y funcional, creada desde hace varias décadas: un observatorio. ¿Por qué se hace referencia a un observatorio? Primeramente, este no puede verse como una estructura adicional, sino como una organización integrada por los organismos globales del territorio¹⁹ y las universidades como entes activadoras del conocimiento. Esta organización es necesaria porque, a pesar de que trimestralmente la Oficina Municipal de Estadística (OME) confecciona un boletín sobre la marcha de la economía en el municipio, este se encuentra, por su concepción, muy alejado de ser un instrumento de monitoreo. Es más bien una evaluación parcial de los resultados.

Cuando se habla de la información necesaria para M&E se tiene que hacer referencia al dinamismo de esta. Si cambia la estrategia, cambia la información. Por su naturaleza y objeto social, la OME no puede estar cambiando sistemáticamente su contenido y estilo de información, ya que esta se dirige también «a terceros» (González y Pérez, 2011; González, Espejel y Castillo, 2009).

Para mostrar los resultados de los indicadores de manera rápida y efectiva es muy utilizada la «semaforización»: asociar los colores de un semáforo con su correspondiente significación a rango de valores del

¹⁸ En este sentido la actualidad cubana presenta mayor riqueza informativa en el ámbito sectorial que espacial. Independientemente de que continúe siendo necesario el análisis temporal de los datos, resulta insuficiente para el propósito del M&E del desarrollo local, porque, como se ha señalado al inicio, el desarrollo nunca es homogéneo: siempre existen disparidades, y su erradicación o mitigación es imprescindible para alcanzar estadios superiores en los territorios.

¹⁹ Oficina de Estadística, Dirección de Economía, Dirección de Finanzas y cualquier otro que se considere necesario.

Tabla 1. Algunos elementos de la MML para el monitoreo y evaluación de la gestión del desarrollo local.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	PERIODICIDAD DE CALCULO
Fin: Cambio socio- económico sustentable	• Variación en el índice sintético de desarrollo	• Información relativa a la dimensión económica, social y ambiental	• Anual
Propósito: • Progreso de la localidad • Bienestar del ser humano • Mitigación de problemas ambientales	• Incremento en la capacidad de reinversión • Incremento de la esperanza de vida • Disminución de la mortalidad infantil • Porcentaje de reducción de problemas ambientales	• Información relativa a las fuentes de inversión, su origen y destino • Datos estadísticos sobre indicadores demográficos • Datos estadísticos sobre indicadores de salud y de los problemas ambientales	• Anual y semestral
Componentes: Bienes y servicios	• Valor agregado bruto total (VAB) • VAB por ramas fundamentales (ARC)	• Información estadística y de las entidades económicas por separado (ARC)	• Trimestral y anual
Actividades: • Introducción de la I+D+i en las ARC • Utilización racional de los factores de producción en las ARC	• Porcentaje de producción generado por la innovación • Coeficiente de insumo • Productividad del trabajo • Indicadores de eficiencia económica: costo por peso de VAB • Indicadores de eficiencia técnica :litros de leche por vaca, total toneladas de azúcar por hectárea de caña cosechada	• Información estadística de las oficinas municipales y de las entidades empresariales y presupuestadas	• Mensual

Fuente: Elaboración propia.

indicador. Así, el color rojo identifica el rango de valores no deseables; el color verde, el de los deseados, y el amarillo es señal de precaución. Este último indica la necesidad de análisis específicos para detectar si se están acercando los valores deseados y formular acciones para acelerar el proceso o si, por el contrario, están aproximándose a los no deseables. En este último caso las acciones tendrían un carácter correctivo.

Bibliografía

- ALBUQUERQUE, F. (2004): «Desarrollo económico local y descentralización en América Latina», en *Revista CEPAL*, n.º 82, Santiago de Chile, abril, pp. 157-171.
- ALDUNATE, E. y J. CÓRDOVA (2011): *Formulación de programas con la metodología del marco lógico*, Serie Manuales, n.º 68, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Santiago de Chile.

- BOISIER, S. (2005): «¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?», en *Revista CEPAL*, n.º 86, Santiago de Chile, agosto, pp. 47-62.
- BUCHELL, B. y E. ROTONDO (2009): *Diagnóstico de funcionamiento de los sistemas de SyE y medición del desarrollo de capacidades*, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Roma, <<http://www.preval.org>>, fecha de consulta: 11 de marzo de 2010.
- CLARK, B. y R. SARTORIUS (2004): *Gestión del conocimiento y desarrollo de capacidades de evaluación*, Banco Mundial, Washington DC.
- GONZÁLEZ, I. (1998): «La dinámica económica territorial», *Memorias de la V Conferencia Internacional de Investigaciones Económicas*, Facultad de Economía, Universidad de Camagüey.
- GONZÁLEZ, I. y A. DE DIOS (2001): «El control de las estrategias territoriales», en *Contrastes*, n.º 2, Tlaxcala, julio-diciembre, pp. 161-167.
- GONZÁLEZ, I. *et al.* (2005): «Orientaciones para la confección del diagnóstico provincial», Poder Popular Provincial, Camagüey.
- GONZÁLEZ, I.; A. ESPEJEL e I. CASTILLO (2009): *El observatorio social, económico y ambiental: una institución para el control estratégico de la gestión del desarrollo desde la endogeneidad*, Editorial Navarra, México D.F.
- GONZÁLEZ, I. y M. PÉREZ (2010): «Manual para la confección de diagnósticos estratégicos territoriales», documento de trabajo para el Poder Popular Provincial de Camagüey, Universidad de Camagüey.
- _____ (2011): «Los gobiernos locales, la gestión del desarrollo y la infraestructura informativa», conferencia impartida en el II Taller Nacional de Desarrollo Local, Camagüey, junio 10-11, inédito.
- GONZÁLEZ FONTES, R. (2007): «El desarrollo local en Cuba», en *Retos de la Dirección*, n.º 1, Camagüey.
- GUIJT, I. y A. MOISEEV (2001): *Conjunto de herramientas para la evaluación de la sostenibilidad*, Unión Mundial para la Naturaleza (UICN, en inglés), Gland, Cambridge.
- HERMANN y HERMANN [s.f.]: «Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos», <http://www.jjponline.com/marcologico/m_e.html>, fecha de consulta: 23 de abril de 2011.
- MACKAY, K. (2004): *Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*, Grupo de Programas de Gestión del Conocimiento y Desarrollo de la Capacidad de Evaluación (OEDPK), Banco Mundial, Washington D.C.
- MARÍN, R. (2006): «Monitoreo y evaluación: Desarrollo de indicadores», documento técnico para la Iniciativa de Formación en Gerencia Social para la Protección Social, Fondo Nacional de Desarrollo, Universidad ICESI, Cali, <<http://dspace.icesi.edu.co>>, fecha de consulta: 10 de febrero de 2010.
- MARTÍNEZ, R. y A. PALMA (2011): *Modelo de análisis del gasto social y primer objetivo de desarrollo de las Metas del Milenio*, Serie Manuales, n.º 69, División de Desarrollo Social de la CEPAL, Santiago de Chile.

- MENGUZZATO, M. y J.J. RENAU (1991): *La Dirección Estratégica de la Empresa. Un enfoque innovador del management*, Ariel, Madrid.
- MOKATE, K. (2001): *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad. ¿Qué queremos decir?*, Serie Documento de Trabajo I-24, BID, Nueva York.
- NASER, A. y G. CONCHA (2011): *El gobierno electrónico en la gestión pública*, Serie Gestión Pública, n.º 73, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Santiago de Chile.
- RAE (2001): *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, XXII Edición [digital], <<http://rae.es/drae/>>, fecha de consulta: 25 de noviembre de 2010.
- SILVA, L. (1998): *Manual de Desarrollo Local*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.
- UNICEF (1991): *Guía de UNICEF para monitoreo y evaluación: ¿marcando una diferencia?*, Oficina de Evaluación, New York.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988): *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Ediciones Pirámide, Madrid.