

IDENTIFICACIÓN DE CLAVES PARA UN SEGUIMIENTO Y GESTIÓN POR PROYECTOS EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO RURAL EUROPEO: EL CASO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Yagüe Blanco, José Luis^P; De los Ríos Carmenado, Ignacio; Rodríguez Díaz,
Myriam.

Dpto. de Proyectos y Planificación Rural. Universidad Politécnica de Madrid.

RESUMEN

La UE ha constatado la necesidad de apoyar el desarrollo rural sostenible para contribuir a la cohesión económica y social de las zonas rurales. Para la articulación de los proyectos que vertebran este desarrollo, se adoptan los Programas Operativos, con presupuestos del FEOGA para el periodo 2000-2006.

Los ejercicios de evaluación de dichos Programas no pueden ser abordados sin el respaldo de un sistema de gestión que incorpore mecanismos para el seguimiento efectivo.

La colaboración con la Dirección General de Agricultura de la Comunidad de Madrid - coordinador técnico del Programa de Desarrollo Rural - planteó la necesidad de desarrollar una metodología de trabajo que estableciese criterios comunes para la captura de información de los proyectos, para elaborar los informes de seguimiento. Este trabajo, permitió indirectamente descubrir las claves necesarias para una correcta gestión del Programa, aplicando principios del *management by projects*:

- Aprendizaje continuo en la gestión por proyectos para la coordinación del Programa.
- Trabajo en red de los gestores apoyado en soporte multioperador.
- Desarrollo del Plan de Controles y el Comité de Seguimiento.
- Desarrollo de una herramienta de gestión e integración con las existentes.
- Compatibilidad e integración con los indicadores de la Comisión Europea.
- Territorialización de resultados.

ABSTRACT

European Union took notice the necessity of supporting sustainable rural development in order to achieve the economic and social cohesion objective in rural areas. Operative Programmes are the chosen instrument to articulate the development projects included. EAGGF provides funds for the whole period 2000-2006.

Programme's evaluation can not be carried out without a management system including adequate monitoring tools.

General Direction of Agriculture of Government of Madrid - technical coordinator of the Rural Development Programme in this region - required a new methodology for annual monitoring reports. This methodology must include common criteria for gathering all information needed about the projects.

That work helped us to find keys for management this Programme properly, applying 'management by projects' principles:

- Ongoing learning in 'management by projects' to get an effective Programme coordination.
- Networking.
- Developing the Control Planning and a Monitoring Committee.
- Creating compatible management tools.
- Defining specific monitoring indicators answering EU suggestions.
- Territorial approach of results.

1. CRITERIOS BÁSICOS PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL.

1.1 Evaluación y seguimiento

En 1998, la Comisión Europea hizo hincapié en la necesidad de dar una mayor difusión a los resultados de las evaluaciones y al desarrollo de métodos y herramientas, con el objetivo de dar cuenta de la eficacia de las intervenciones estructurales de la Unión Europea. Estos métodos de evaluación y seguimiento son aún más necesarios si consideramos que se requiere de la intervención coordinada de distintos organismos implicados y con responsabilidades en las políticas de desarrollo rural, siendo conscientes de la importancia del enfoque territorial y del conocimiento y respeto a las peculiaridades y características de la población implicada en el proceso de toma de decisiones

En este sentido la reglamentación comunitaria (Comisión Europea, 1999, 2000) hace referencia a la necesidad de disposiciones, por parte de las autoridades de gestión de los programas, que garanticen un seguimiento eficaz de los proyectos y actuaciones, un sistema de gestión transparente y un control de la ayudas que se adjudican para el desarrollo rural. Como medidas básicas se refieren el establecimiento de indicadores de seguimiento, la elaboración de informes anuales de seguimiento, así como la determinación de planes de control y comités de seguimiento específicos para los proyectos que articulan el desarrollo.

1.2 Función empresarial en la planificación del desarrollo.

Los proyectos en relación con el desarrollo exigen el respeto a las personas, que son los principales elementos a considerar en cualquier estrategia de desarrollo y en el diseño de cualquier innovación técnica. Las autoridades y los profesionales que promuevan estos proyectos están obligados a respetar los derechos fundamentales e inalienables de estas personas, sus tradiciones y su identidad cultural propia. Respeto y sensibilidad social deben extenderse a las personas encargadas de gestionar los proyectos de desarrollo que deben definirse y negociarse mediante procesos participativos y de integración social (Cazorla, A.; De los Ríos, I. 2001). En este marco de valores sociales los planificadores en el ámbito público deben situarse como profesionales que se responsabilicen de los procesos que presiden y de las acciones que acometen, adoptando una misión nueva y más emprendedora que se ha denominado función empresarial. Estos empresarios de la planificación son principalmente movilizados de los recursos, que buscan concertar las energías públicas y privadas en soluciones innovadoras para los desafiantes problemas del dominio público (Friedmann, 1993).

Esta función empresarial de la planificación va ligada a un enfoque a trabajar por proyectos, puesto que empresa y proyecto son dos conceptos íntimamente ligados que admiten un enfoque sistémico, es decir, actúan como un conjunto de elementos interrelacionados que persiguen un objetivo común (Trueba, Cazorla, De Gracia, 1995).

1.3 La orientación por proyectos en el seguimiento de programas de desarrollo

La dirección por proyectos es una técnica empresarial que implica contemplar toda la actividad de la organización como proyectos, tanto los que realizan para otros como los que emprenden para cambiar su propia empresa (Gareis, R., 1990). Las experiencias apuntan que los objetivos de esta técnica de gestión son los siguientes (Cazorla, A. *et al*, 2001):

- Tiene efectos sobre los valores y los principios de la organización.
- Permite una diferenciación como empresa (generando un propio estilo de gestión)
- Facilita la descentralización de responsabilidades de dirección y gestión
- Mejora la calidad de los proyectos.
- Requiere de un trabajo en equipo y una dirección por objetivos.
- Permite un aprendizaje de las personas y de la organización a través de la evaluación de los proyectos realizados.

El acercar y aplicar este conocimiento empresarial a la práctica de la planificación en el ámbito público, puede aportar estrategias innovadoras de gestión y seguimiento de proyectos en el ámbito público, mejorando la eficacia de las inversiones que se acometen (Cazorla, A. *et al*, 2001). En este sentido la definición de las inversiones a emprender por el poder público encuentra un marco de valores distintos: la generación de empleo, la disponibilidad de infraestructuras o el bienestar social (salud, educación, cultura, ocio, etc.) entran en los criterios de evaluación social en contraposición a los de rentabilidad económica del empresario (Cano, JL, 2001).

2. EL SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

El Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid se inició en el año 2000, bajo la tutela de la Dirección General de Agricultura. Desde entonces se ha trabajado en implantar un sistema de seguimiento que en primera instancia respondiese a la exigencia de la Comisión Europea de elaborar un informe anual.

Recién acabado el segundo informe anual de seguimiento se han constatado los avances conseguidos en la coordinación del Programa y las claves en las que se debe seguir trabajando para conseguir una adecuada gestión del mismo, asentadas

en las premisas básicas que en el apartado anterior han sido esbozadas, y que a continuación se ofrecen.

2.1 Coordinación de la gestión: trabajo en equipo y descentralización.

Considerada como una estructura, la coordinación implica que se puntualice la naturaleza de las relaciones de trabajo y, en consecuencia, la estructura de los poderes y de la autonomía de cada participante, en relación con los demás. Considerado como un proceso, la coordinación tiene relación con mecanismos y métodos de decisión colectivos.(OCDE, 1990). La coordinación implica la existencia de relaciones deliberadas, comunes y, a menudo, de carácter oficial, entre individuos, grupos y organizaciones, a fin de alcanzar los objetivos aceptados por todos. Establecer una estructura y un procedimiento de coordinación de los recursos y de las acciones, en el marco de una asociación, implica decisiones complejas que afectan a la competencia y a los poderes de distribución en el proceso de la ejecución. Por todo ello la coordinación es esencialmente un proceso político. Se han detectado cuatro aspectos para facilitar esta labor:

- **Coordinador Técnico:** la coordinación exige unidad de mando, puesto que la potestad de coordinar conlleva un cierto poder de dirección, que se concibe como un elemento decisorio unilateral. En nuestro caso esta responsabilidad recae en la Dirección General de Agricultura.
- **Comité de Seguimiento:** la gestión del plan y el mantenimiento de los vínculos de coordinación precisan de un instrumento operativo que interviene a nivel técnico, constituido por el comité de seguimiento donde participan activamente representantes y técnicos de todos los organismos gestores involucrados.
- **Herramientas comunes para el seguimiento:** la homogenización de criterios y mecanismos de funcionamiento operativo en cada uno de los gestores es un objetivo a perseguir, pero no realizable a corto plazo. Cobra pues importancia el diseño de herramientas comunes que en lo esencial para el seguimiento efectivo del programa sean capaces de recabar la información de forma homogénea.

- **Trabajo en red:** La implementación de las herramientas y de un mecanismo común de gestión se ve facilitado por la versatilidad que ofrece el trabajo en red. No obstante requiere de la formación de los involucrados para obtener buenos resultados.

2..2 Mejorar de la calidad y coherencia de los proyectos con los objetivos.

El proceso social se basa en una dinámica de cooperación en la gestión y el seguimiento de las intervenciones, mediante un necesario enfoque basado en la orientación por proyectos (Cano, J.L., 2001), puesto que dichos proyectos son parte de una estrategia de desarrollo global. Este aspecto difiere de una planificación estática de arriba hacia abajo, que ocasiona numerosos problemas y donde la mayoría de proyectos que genera fracasan, principalmente por su falta de flexibilidad y capacidad de adaptación a los seguros cambios en la variables de entorno: políticas, ambientales, legales, sociológicas, ... (Trueba, Cazorla, De Gracia, 1995). Se han identificado otros cuatro aspectos para abordar este planteamiento:

- **Mecanismo común de seguimiento:** recoger y almacenar la información sobre los proyectos, unidad de referencia para el seguimiento, de forma continua. Una vez procesada e integrada será la base para poder transmitir periódicamente los informes de progreso. La información esencial constaría de datos descriptivos, información financiera, e indicadores de seguimiento.
- **Indicadores de seguimiento** para la valoración de los proyectos: cada gestor debe hacer un esfuerzo de síntesis, seleccionando para cada una de sus medidas una serie de indicadores que permitan su evaluación, a nivel sectorial y posteriormente a nivel global, respecto a los objetivos inicialmente planteados. Aportando información sencilla, fácil de comunicar y comprender, deben ser de naturaleza cuantitativa y se agrupan en tres categorías: financiera, socioeconómica y territorial-ambiental.
- **Plan de controles:** para controlar la correcta aplicación de las medidas específicas de su competencia, articuladas a través del Programa, los gestores elaborarán de forma independiente su Plan de Controles, que verifique administrativamente y sobre el terreno el cumplimiento de las condiciones establecidas en la normativa común y en la propia complementaria.

- **Territorialización de resultados:** el carácter eminentemente territorial de un Programa de Desarrollo obliga a determinar y tratar la información de manera que permita discernir la eficiencia y el impacto de las inversiones en función del ámbito geográfico. La caracterización inicial de zonas y el carácter localizado o supramunicipal de los proyectos son dos parámetros básicos para el sistema de seguimiento.

2.3 Aprendizaje de la organización

- **Vigilancia “tecnológica”:** el modo de seguimiento y gestión descrito actúa como un sistema organizado de observación y análisis del entorno de forma permanente que permite ajustar y esclarecer el camino hacia la consecución de los objetivos, seguido de una correcta circulación interna y utilización de la información. Esta idea es el eje central de la vigilancia tecnológica (COTEC, 1999). En ella debe participar el colectivo con el concurso de recursos externos si es necesario. La cultura informacional, de circulación del conocimiento en el seno de la organización, con o sin ayuda de redes informáticas, y su uso en la toma de decisiones, caracterizan la vigilancia y permiten anticipar, reducir riesgos, progresar, innovar y cooperar (ARIST, 1996) en una apuesta por el desarrollo.
- **Funcionando por proyectos:** el seguimiento y gestión del Programa tal y como se ha descrito obliga a que los gestores, técnicos y políticos incorporen, en las competencias que poseen según su papel en el Programa, las directrices del *management by projects*, olvidando la tradicional actuación sectorial y estanca para acoger una visión global donde van enmarcados los diferentes proyectos que deben acometer. Esta labor exige un cambio de mentalidad en toda la organización involucrada apoyada en una adecuada formación e información.

3. CONCLUSIONES

Los principios del *management by projects* aportan las claves necesarias para una correcta gestión de los Programas de Desarrollo Rural: la asunción de nuevos principios organizativos para un trabajo coordinado en red, la mejora en la coherencia de los proyectos gracias a herramientas de control y seguimiento, y finalmente un aprendizaje continuo de la administración pública para ejercitar su función empresarial de forma eficiente bajo criterios de sensibilidad social.

4. REFERENCIAS

- (1) ALIER, J.L.; CAZORLA, A.; DE LOS RÍOS, I. 2001. *Los proyectos de desarrollo en un ámbito local urbano y su relación con el capital social*. In: La Ingeniería de Proyectos en España. Estado y tendencia. Ed. J.L Cano.
- (2) ARIST. 1996. *L'intelligence Economique Pratique: Veille Industrielle, le Guide*.
- (3) CANO, J.L.2001. *La Ingeniería de Proyectos en España*.
- (4) CAZORLA, A.; DE LOS RÍOS, I. 2001. "The new social sensitivity in the engineering of rural development". 1st International Joint Workshop on Rural Development Engineering. AgenEng. Tampere (Finlandia).
- (5) CONSEJO DE LA UE.1999. *Reglamento (CE) del Consejo 1260/1999. UE*.
- (6) COMISIÓN EUROPEA.1999. *Reglamento (CE) de la Comisión1750/1999. UE*.
- (7) COMISIÓN EUROPEA.2002. *Reglamento (CE) de la Comisión 445/2002. UE*.
- (8) COTEC.1999. *Vigilancia Tecnológica*. Documentos COTEC sobre oportunidades tecnológicas, nº 14.
- (9) FRIEDMANN, J. 1993. "Toward a Non Euclidian Mode of Planning". Revista Journal of the American Planning Association, Autumn, 1993.
- (10) GAREIS, R. 1990. *Handbook of Management by Projects*. Ed. Manz. Vienna.
- (11) OCDE. 1990. *La Cooperación Institucional para el Desarrollo Rural*. MOPU-ITUR
- (12) TRUEBA, I., CAZORLA, A., DE GRACIA, J.J. 1995. *Proyectos Empresariales*. Ed. Mundi Prensa. Madrid.

CORRESPONDENCIA

José Luis Yagüe Blanco

Departamento de Proyectos y Planificación Rural. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid.

Avda. Complutense, s/n. 28040 MADRID

Telf / fax: 91 336 58 38 / 91 336 58 35

Email: jlyague@ppr.etsia.upm.es