




6

Quaderns de Foment de l'Ocupació

**Manual per a la planificació i avaluació
dels plans, programes i projectes
dels pactes territorials
per al desenvolupament local i l'ocupació**



**Manual per a la planificació i avaluació
dels plans, programes i projectes
dels pactes territorials
per al desenvolupament local i l'ocupació**

6

Quaderns de Foment de l'**Ocupació**

**Manual per a la planificació i avaluació
dels plans, programes i projectes
dels pactes territorials
per al desenvolupament local i l'ocupació**



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis

**Àrea de Promoció
Econòmica i Ocupació**

© Diputació de Barcelona
Àrea de Promoció Econòmica i Ocupació de la Diputació de Barcelona
Febrer 2005

Direcció: Mercè Munné
Coordinadors: Francisco Ramos i Joan Vidal
Redactors: Cristina Amenta, Òscar Arnau i Joan Vidal

Amb la col·laboració: Departament de Treball i Indústria de la Generalitat de Catalunya

Producció: Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona
Disseny i composició: Arte-facto
Impressió: Empreses Manén, SA
ISBN: 84-9803-033-1
Dipòsit legal: B-5803-2005



Índex

9 Presentació

11 Pròleg

Capítol 1

Introducció. El desenvolupament local i els pactes territorials per al desenvolupament local i l'ocupació.

Antecedents i situació actual

15 Introducció

17 1. La dimensió local de l'estratègia europea per a l'ocupació

19 2. Els pactes territorials per al desenvolupament local i l'ocupació

23 3. Estructura del manual

Capítol 2

La concertació i la planificació en el marc dels pactes territorials per al desenvolupament local i l'ocupació

27 1. Concertació i desenvolupament local

27 1.1. El projecte concertat per al desenvolupament local

28 1.2. Visió de desenvolupament

29 1.3. La gestió concertada del projecte

29 1.4. Tipificació de projectes concertats

30 1.5. Com elaborar un projecte concertat que contribueixi al desenvolupament local

31 2. La planificació en el marc dels pactes territorials per al desenvolupament local i l'ocupació

33 3. Les fases del cicle de planificació dels PTDLO

34 3.1. Fase de planificació estratègica

36 3.2. Fase de planificació operativa

Capítol 3

La planificació estratègica

45 Introducció

49 1. Prediagnòstic

49 1.1. Voluntat de treballar concertadament

50 1.2. Recopilació d'informació

51 1.3. Traspàs d'informació

52 1.4. Organització

54	1.5. Preparació
57	2. Diagnòstic
57	2.1. Elaboració de l'informe socioeconòmic del territori
58	2.2. Elaboració d'entrevistes
59	2.3. Elaboració de la matriu DAFO
69	3. Estratègia
69	3.1. Elaboració de l'escenari actual del territori
69	3.2. Elaboració dels escenaris de futur possibles
71	3.3. Selecció de l'escenari de futur desitjat
71	3.4. Elaboració de l'objectiu central del pla
72	3.5. Elaboració de les línies estratègiques i dels objectius generals

Capítol 4

La planificació operativa

77	Introducció
79	1. Planificació operativa: l'enfocament del marc lògic
80	1.1. L'anàlisi de situació
87	1.2. El disseny del projecte. La matriu de planificació

Capítol 5

El seguiment i l'avaluació

99	Introducció. Seguiment i avaluació: definicions
103	1. L'avaluació <i>ex ante</i>
105	2. L'avaluació durant l'execució o seguiment
111	3. L'avaluació <i>ex post</i>
119	Bibliografia



Presentació

En aquest moment tan crucial en el camí cap a la construcció europea, amb la preparació del text de la seva futura constitució i l'entrada de 10 nous estats, els acords i les comunicacions de les darreres cimeres de caps d'estat de la UE segueixen posant de manifest la necessitat que la lluita contra l'atur i la promoció de l'ocupació han d'estar en el centre d'atenció de les polítiques de promoció econòmica dels estats de la Unió. De l'èxit d'aquestes polítiques comunitàries no tan sols depèn la possibilitat de mantenir un creixement econòmic sostingut, sinó també la cohesió social i el benestar dels ciutadans.

És fonamental, per tant, que totes les administracions facin seva aquesta voluntat, i més encara les administracions locals, que són, en definitiva, les receptores més directes de les necessitats dels ciutadans i les que millor coneixen tant els recursos humans existents com les possibilitats locals de desenvolupament. Així ho ha entès la Comissió Europea, atorgant gran importància als ens locals per tirar endavant estratègies de desenvolupament i crear ocupació incorporant, a l'Estratègia Europea per a l'Ocupació, la dimensió local.

La Diputació de Barcelona, conscient del seu paper de servei als municipis, impulsa polítiques locals de promoció econòmica i de foment de l'ocupació elaborant línies i criteris d'actuació que permetin avançar, des de l'òptica del món local, en la lluita contra l'atur a la província de Barcelona.

En aquest sentit, l'Àrea de Promoció Econòmica i Ocupació va encetar ja fa uns anys una línia de suport als municipis basada en l'enfocament concertat que implica treballar amb l'estratègia de pactes territorials per al desenvolupament local i l'ocupació. És en aquest àmbit on cal ubicar el present manual que, partint de l'experiència adquirida en els darrers anys, suposa un pas endavant en la concepció i gestió de polítiques públiques d'ocupació que realment s'adeqüin a les necessitats de les persones i del teixit productiu.

Desitgem que aquesta publicació es converteixi en una eina útil per continuar avançant en la lluita contra l'atur i en la millora de la situació social i laboral dels nostres ciutadans i ciutadanes.

Celestino Corbacho

President de la Diputació de Barcelona



Pròleg

L'Àrea de Promoció Econòmica i Ocupació col·labora intensament amb les entitats locals en el foment de l'ocupació i la promoció econòmica dels municipis de la província i, des del començament de l'any 2000, ho fa impulsant un nou model d'actuació local emmarcada en els pactes territorials per al desenvolupament local i l'ocupació, entesos com un instrument que facilita la concertació, la planificació i la integració de totes les mesures i accions pròpies de l'Àrea.

Tant la nova organització dels fons estructurals i les iniciatives comunitàries, com les darreres comunicacions de la Comissió Europea als estats membres, destaquen el paper especial i la responsabilitat en matèria d'ocupació dels interlocutors a escala regional i local. L'instrument al voltant del qual s'articulen totes les mesures i accions de promoció econòmica i foment de l'ocupació a nivell local és la concertació entre tots els actors del territori. L'anomenem pacte territorial.

La intervenció de l'Àrea de Promoció Econòmica i Ocupació de la Diputació de Barcelona en l'àmbit de la promoció econòmica i el foment de l'ocupació es fonamenta en la voluntat d'influir en el desenvolupament econòmic local en la doble perspectiva de contribuir, d'una banda, al desenvolupament equilibrat del territori i, de l'altra, de donar resposta a les demandes i necessitats de les empreses i persones, usuàries i destinatàries finals de les seves accions. Aquesta intervenció es planteja de manera harmònica amb la realitat heterogènia dels municipis de la província i amb els objectius concertats amb els mateixos municipis i amb la societat civil.

En aquesta línia de treball, la Diputació de Barcelona té com un dels seus eixos prioritaris articular la seva estratègia de desenvolupament local al voltant dels pactes territorials, en tant que instruments de concertació i planificació estratègica territorials que ajuden a la presa de decisions respecte a les polítiques que cal impulsar.

La planificació estratègica que s'orienta al desenvolupament local suposa una anàlisi i una concertació en què participen el conjunt dels actors locals, identificant les àrees problemàtiques o temàtiques, els objectius, les línies estratègiques, els problemes, les alternatives, els programes i projectes concrets d'acció per assolir els objectius que es proposen en el territori.

Per ajudar a la difusió d'aquesta forma concertada de treballar, l'Àrea de Promoció Econòmica i Ocupació ha confeccionat aquest manual de planificació de plans, programes i projectes per al desenvolupament local i l'ocupació. El manual mostra tot un aparell conceptual i metodològic que pretén orientar i ajudar en la realització de les activitats que es configuren al voltant d'aquesta estratègia. Esperem que aquest document pugui ajudar a assolir aquest objectiu.

Teodoro Romero Hernández

President delegat de l'Àrea de Promoció Econòmica i Ocupació



Capítol 1

Introducció.

El desenvolupament local
i els pactes territorials
per al desenvolupament local
i l'ocupació.

Antecedents i situació actual




Introducció

El document que es presenta a continuació recull tota una sèrie de conceptes, mètodes, instruments, procediments i exemples que pretenen orientar i il·lustrar una manera concertada de treballar el desenvolupament local en el marc de referència dels pactes territorials per al desenvolupament local i l'ocupació.

Els pactes territorials per al desenvolupament local i l'ocupació (PTDLO) han demostrat al llarg d'aquests darrers anys les seves bondats i potencialitats com a estratègia adequada per fer front al desenvolupament i a la generació d'ocupació a escala local. Això no obstant, presenten unes característiques i alguns «tics» susceptibles de ser corregits mitjançant l'adopció de determinades metodologies i procediments de treball que dotin de més rigor les activitats i els models organitzatius que s'adopten en els territoris que han fet seu aquest tipus d'actuació. És en aquest àmbit on cal ubicar el manual i la seva utilitat, això és, mostrar un aparell conceptual i metodològic que orienti i ajudi en la realització de les activitats que es configuren al voltant d'aquesta estratègia.

Tanmateix, i abans d'entrar en matèria, es repassaran uns elements històrics i conceptuals que ajudin a emmarcar el present manual.

Cal aturar-se, en primer lloc, a fer un petit repàs d'alguns fets i constatacions que emmarquen, contextualitzen i justifiquen l'elaboració i existència d'un manual que tracti sobre el funcionament de les agrupacions o consorcis locals per al desenvolupament del territori anomenats pactes locals per al desenvolupament local i l'ocupació i que tenen una relació directa amb als conceptes enunciats anteriorment. En aquest sentit, les orientacions i directrius comunitàries elaborades i posades en marxa en els darrers anys han tingut i tenen una especial rellevància en la gestió del desenvolupament i l'ocupació a escala local.



1. La dimensió local de l'estratègia europea per a l'ocupació

La gestió de les polítiques d'ocupació, si bé és competència dels governs nacionals o, per delegació de competències, dels governs regionals, està sotmesa a tota una sèrie de directrius i orientacions comunitàries (Estratègia Europea per a l'Ocupació, entre d'altres) que les contextualitzen actuant com a marc normatiu de referència. En aquest sentit, pot resultar interessant repassar alguns fets que han influït o condicionat l'actual situació pel que fa a la gestió de les polítiques d'ocupació.

Les grans etapes precursors de l'Estratègia Europea per a l'Ocupació poden resumir-se en:

- L'any 1993 el Llibre Blanc de Jacques Delors titulat *Creixement, competitivitat i ocupació* obre el debat sobre l'ocupació a escala europea.
- L'any 1994, a Essen, els dirigents europeus aproven el primer pla d'acció de lluita contra l'atur definint cinc àmbits prioritaris en el marc de política nacional de l'ocupació.
- Els consells europeus de Madrid (1995) i Dublín (1996) permeten efectuar una avaluació dels progressos realitzats gràcies a l'estratègia Essen afegint nous elements als cinc àmbits del consell d'Essen.
- A la cimera d'Amsterdam (1997), on l'ocupació és considerada com una qüestió d'interès comú a escala europea, es defineix l'estratègia europea per a l'ocupació i es convida els estats membres a coordinar i articular les polítiques nacionals d'ocupació al voltant de quatre pilars d'acció prioritària: 1. assolir nivells d'ocupació elevats; 2. renunciar a la lluita passiva contra l'atur destinant esforços a les polítiques de manteniment de l'ocupació i a la creació de llocs de treball; 3. definir un nou enfocament de l'organització del treball amb l'objectiu de permetre a les empreses de la UE afrontar les mutacions econòmiques conciliant seguretat i adaptabilitat i preveient la formació de les persones al llarg de la seva vida; i 4. promoure la igualtat d'oportunitats en el mercat de treball, l'accés a l'ocupació i la participació dels treballadors.
- Tanmateix, és a Luxemburg (1997) on es concreta la idea que «l'ocupació és una qüestió europea d'interès comú» amb el llançament dels cicles anuals d'execució i de seguiment de les polítiques nacionals d'ocupació, amb el que es coneix com a procés de Luxemburg. Aquest procés preveu: 1. la determinació de les línies directrius per a l'ocupació; 2. l'elaboració de plans d'acció nacionals; i 3. la revisió i avaluació dels plans d'acció nacionals per part de la Comissió. Així mateix, és a Luxemburg on s'aproven les línies directrius per a l'ocupació que s'agrupen en les quatre idees centrals o pilars definits a la cimera d'Amsterdam: ocupabilitat, esperit d'empresa, capacitat d'adaptació i igualtat d'oportunitats; i alhora es defineixen els tres objectius comunitaris en l'àmbit de l'ocupació: plena ocupació, qualitat i productivitat en el treball i cohesió i mercat de treball inclusiu.

Paral·lelament a la implementació de l'estratègia europea per a l'ocupació va prenent cada cop més força la dimensió local en la gestió de les polítiques nacionals que emanen de les directrius i orientacions comunitàries. Si el desenvolupament local ha estat considerat durant molt de temps com a marginal en relació a les polítiques macroeconòmiques, es reconeix actualment la seva importància pel potencial de creació d'ocupació del món local i els resultats positius d'experiències pilot com els PTDLO.

La pressió creixent de l'atur ha conduït a una diversificació d'experiències de creació d'ocupació, experiències que han mostrat el considerable potencial de creació d'ocupació del món local. D'altra banda, amb l'obertura dels mercats i amb l'entrada i la presència cada cop més estesa de les TIC amb els canvis provocats en els sistemes de producció, s'ha facilitat el desenvolupament del potencial endogen. Aquestes tendències han propiciat el desenvolupament de sistemes de producció locals compostos per petites empreses. D'altres aspectes, com el progressiu envelliment de la població, els canvis en els estils de vida o la urbanització creixent han modificat els estils de consum dels consumidors. D'aquesta manera, la part del pressupost familiar destinat a la salut, als serveis personals, a la protecció del medi ambient, al lleure, a la formació, a la comunicació, a la cultura o als transports és en plena progressió.

Tots aquests canvis, coincidint amb l'interès dels ciutadans pel desenvolupament sostenible i amb una voluntat de compromís més activa, contribueixen a reforçar la importància de la dimensió local. Aquests fets fan que es consideri el desenvolupament local com a eix horitzontal prioritari de les polítiques estructurals de la Comissió. Això queda avalat amb un dels grans principis polítics que orienten l'estratègia europea per a l'ocupació:


Tendir vers un pacte per a l'ocupació: les polítiques d'ocupació no són un instrument exclusiu dels governs nacionals. Els agents socials, regionals i locals així com el món associatiu han de participar en la realització dels objectius en matèria d'ocupació.

En aquest sentit i mitjançant els instruments de finançament comunitaris (bàsicament el FSE), es dona suport a les iniciatives locals de desenvolupament i ocupació, les activitats compreses dins l'economia social i els PTDLO.

Un dels principis bàsics que es planteja per al període 2000-2006 en la posada en pràctica de l'estratègia europea per a l'ocupació és el d'aprofundir en l'apoderament (*empowerment*).

El Banc Mundial defineix l'apoderament com l'expansió en la llibertat d'escollir i d'actuar, significa augmentar l'autoritat i el poder de l'individu sobre els recursos i les decisions que afecten la seva vida. Els elements clau són: l'accés a la informació, la inclusió i la participació, la responsabilitat i la rendició de comptes i les capacitats locals d'organització.

Això es tradueix en una implicació i un compromís més intensos dels governs públics, els agents econòmics i socials, el món associatiu i la societat civil en tot allò que afecta el desenvolupament local i la gestió de polítiques d'ocupació. La concreció d'aquesta major implicació cal trobar-la en: serveis als ciutadans més eficaços i eficients, una forta implicació dels interlocutors socials i la mobilització de tots els agents pertinents. En aquest sentit, l'enfocament que brinden els PTDLO es mostra totalment pertinent i adequat a aquests requeriments.



2. Els pactes territorials per al desenvolupament local i l'ocupació

En un context europeu amb elevades taxes d'atur, l'any 1997 la CE proposa als estats membres el llançament dels PTDLLO. Aquest concepte es recolza en quatre principis fonamentals:

Iniciativa local

La posada en valor del potencial local per crear ocupació necessita la canalització de les iniciatives locals amb un plantejament ascendent susceptible de garantir l'apropiació dels projectes pels actors locals.

Concertació

L'eficàcia de les iniciatives locals es maximitza mitjançant una agrupació d'actors àmplia i real. Més enllà d'una cooperació clàssica, de tipus institucional, cal agrupar els actors socio-econòmics. Només aquest enfocament permet una organització òptima de les competències, de legitimitat i de recursos.

Integració

L'eficàcia de les accions es pot optimitzar amb un enfocament integrat, fent front alhora als problemes de l'oferta i de la demanda d'ocupació: no té cap sentit crear llocs de treball si aquests no poden ser ocupats per la mà d'obra local adaptada a les necessitats de les empreses. Així mateix, la formació dels recursos humans serà de poca utilitat si no hi ha oferta d'ocupació suficient per absorbir-los.

Innovació

En definitiva, l'eficàcia de les iniciatives locals es basa també en unes dosis d'innovació: temptar noves solucions al problema de l'atur en un determinat nivell territorial facilita l'experimentació i permet extreure conclusions en un model reduït. Posteriorment, aquestes conclusions podran ser difoses de manera concèntrica.

En aquest context i amb aquests principis es posen en funcionament l'any 1997 i amb un caràcter experimental 89 PTDLLO a tota la UE dels quals un es va posar en marxa a Catalunya a la comarca del Vallès Occidental.

D'aquestes experiències pilot s'han realitzat nombrosos estudis i avaluacions. Tots han remarcat la importància d'incorporar la metodologia transversal que emana d'aquest enfocament per treballar en clau de pacte en els nous períodes de programacions. Tant és així que tant els nous reglaments que regulen els fons estructurals com d'altres normatives de caràcter estatal o regional, situen els PTDLLO com la millor estratègia per fer front als problemes de desenvolupament i ocupació del territori, donant protagonisme als actors regionals i locals. Resumint, l'actuació concertada racionalitza les actuacions de tots els agents que intervenen

en el territori mitjançant la identificació d'objectius comuns, permetent una millor utilització dels recursos existents i potenciant el desenvolupament endogen i sostenible del territori.

Mitjançant l'adopció d'aquests principis i recomanacions, l'any 2000 la Diputació de Barcelona posa en marxa una nova manera de relacionar-se amb el món local en l'àmbit de la promoció econòmica i el foment de l'ocupació: els PTDLO. Amb aquest plantejament la Diputació persegueix:

- Racionalitzar territorialment i tècnica les actuacions, mitjançant l'aplicació de criteris sectorials i territorials, per tal d'assolir els objectius de complementarietat i subsidiarietat.
- Articular el conjunt d'accions de forma integral i integrada mitjançant un procés ascendent.
- Fixar orientacions estratègiques i delimitar prioritats, mitjançant l'establiment concertat de programes anuals d'actuació.
- Realitzar un seguiment i avaluació continuus per tal de conèixer a fons l'impacte, els efectes, els resultats i la qualitat de les accions executades.

Per dur-ho a terme i per articular les actuacions del món local en el marc de l'estratègia europea per a l'ocupació es proposen les següents línies d'actuació:

- Línia 1. Promoció de l'esperit emprenedor, suport a les pimes i desvetllament de noves activitats emergents.
- Línia 2. Millora de l'ocupabilitat de les persones i de les actuacions destinades a l'ocupació.
- Línia 3. Promoció de polítiques d'igualtat d'oportunitats en el mercat de treball per als col·lectius més desfavorits.
- Línia 4. Promoció d'estratègies de dinamització sectorial i estructuració del territori.

L'àmbit de treball proposat per treballar amb la metodologia que proposen els PTDLO és el del mercat local de treball, i pel que fa als actors del territori promotors del pacte territorial per a l'ocupació, se'n cobreix un ampli espectre:

- L'administració local (ajuntaments, consorcis públics, mancomunitats, consells comarcals, etc.).
- Els agents econòmics i socials.
- Associacions.
- Les organitzacions de formació, de promoció tecnològica o de recerca.
- Organismes professionals o cambres de comerç.

En el quart any d'implantació de l'estratègia de PTDLO a la demarcació de Barcelona (any 2003), s'observen els següents resultats.

- Els PTDLO donen cobertura al 92% dels municipis de la província i al 99% de la seva població.

Els criteris que s'han seguit per a la conformació dels PTDLO han estat bàsicament els següents:

- Els mercats locals de treball amb els criteris d'agrupació territorial d'autocontenció i d'autosuficiència.
- Criteris històrics, socials, geogràfics, econòmics i/o culturals.
- Criteris polítics.

En funció de la importància relativa concedida a cada criteri, els agents del territori han conformat PTDLO que es poden agrupar segons la següent tipologia:

- PTDLO configurats segons l'estudi del mercat local de treball.
- PTDLO coincidents amb unitats territorials predefinides com les comarques o els municipis, donant lloc a pactes comarcals o municipals.
- PTDLO conformats al voltant d'elements identitaris i/o sectorials.

A la taula següent es presenten els PTDLO de la demarcació de Barcelona amb el nombre de municipis adscrits a cadascun.

Pactes territorials	Municipis
Anoia	22
Bages	29
Baix Llobregat	30
Barcelona	1
Barcelonès Nord	3
Berguedà	30
Garraf	6
L'Hospitalet	1
Lluçanès	11
Maresme	29
Mataró	1
Moianès	10
Osona	12
Osona Sud - Alt Congost	11
Sabadell	1
Terrassa	1
Vall del Ges, Orís i Bisaura	9
Vallès Occidental	21
Vallès Oriental	38
Vilafranca	22
Municipis no adscrits	23
Total municipis	311

Aquesta relació correspon als pactes territorials per a l'ocupació configurats amb els criteris definits per la Diputació de Barcelona l'any 2003. Els criteris utilitzats per la Generalitat de Catalunya per a la conformació dels PTDLO donen com a resultat un mapa diferent.

Pel que fa referència als àmbits de treball dels PTDLO en el camp de la promoció econòmica i ocupació, es configuren al voltant dels eixos següents:

- Concertació i consens.
- Diagnòstic de la situació.
- Planificació i programació (a mig i curt termini).
- Execució i seguiment de les accions o projectes.
- Avaluació.

En aquest sentit, en el seu curt període d'existència i en línies generals, els PTDLO han permès:

- Debatre la problemàtica de l'ocupació, especialment les causes específiques de l'atur, les fortaleses i febleses dels territoris participants i els mitjans necessaris per millorar la situació i afavorir la creació d'ocupació.

- Millorar els mètodes per mesurar i analitzar la situació de l'ocupació en el territori així com l'avaluació de les polítiques desenvolupades en aquest àmbit, contribuint així a la millora de les capacitats tècniques dels agents involucrats.

- Identificar i analitzar les iniciatives innovadores o les experiències pilot amb impactes significatius en termes de creació d'ocupació, i l'intercanvi d'experiències dels participants en el pacte.

- Concebre noves maneres de cooperació i de concertació entre els diferents agents.

- Identificar els marges de maniobra i els mitjans de què disposen els agents del pacte.

Ara bé, malgrat les indubtables millores en la gestió dels projectes de desenvolupament local emanats dels PTDLO hi ha certs aspectes del seu funcionament susceptibles de millorar. L'objecte d'aquest manual és precisament esdevenir una eina útil per a la gestió de projectes de desenvolupament local en el marc de concertació ofert pels PTDLO.

En aquest sentit, els reptes de futur que planteja l'estratègia de PTDLO es poden resumir en:

- Maduració del procés de constitució dels pactes, incorporant nous municipis i millorant la concertació territorial dels existents.

- Fer més operativa la concertació social.

- Integrar la dimensió estratègica en la programació de les actuacions, és a dir, millorar les eines de planificació utilitzades.

- Millorar la tècnica de programació.

- Fomentar l'intercanvi d'experiències sobre el contingut de les programacions.

Entre d'altres iniciatives concebudes per fer front a aquests reptes, el manual per a la planificació i avaluació dels PTDLO pot contribuir a la millora d'alguns dels àmbits anteriorment descrits.



3. Estructura del manual

Tal com es comentava a l'apartat anterior, el manual per a la planificació i avaluació dels pactes territorials per al desenvolupament local i l'ocupació s'ha concebut com una eina útil per a la gestió de projectes de desenvolupament local en el marc dels PTDLO.

En aquest sentit, s'han estructurat els continguts en quatre capítols (a més del capítol introductor) que pretenen repassar totes les fases i etapes de la gestió del cicle de projectes de desenvolupament, aportant eines conceptuals i metodològiques per a la realització de les activitats pròpies d'aquests tipus de projectes i tenint sempre com a marc de referència els PTDLO. Així, cada capítol aborda cadascuna de les grans etapes de la gestió del cicle de projectes de desenvolupament, en el benentès que no es tracta d'etapes o fases no relacionades o aïllades entre si, sinó que poden aparèixer de manera seqüencial o encavalcada en funció de la dinàmica de treball territorial. Des d'un punt de vista metodològic i conceptual, les relacions entre elles s'han de considerar amb les condicions de necessitat i suficiència: per escometre una determinada etapa del procés cal haver realitzat la immediatament anterior.

No es tracta doncs d'un manual estàndard amb conceptes més o menys neutres sinó que s'han tractat els continguts de tal manera que resultin, d'una banda, més propers i entenedors als seus potencials lectors, que són els agents de desenvolupament local participants en els PTDLO i, de l'altra, que recullin tota l'experiència adquirida al llarg d'aquests anys quant a la planificació estratègica i a la concertació de les intervencions de desenvolupament local.

El capítol 2, «La concertació i la planificació en el marc dels PTDLO», descriu de manera resumida què s'entén per concertació de la gestió del desenvolupament local, analitza el paper central que hi juga la planificació de les polítiques de desenvolupament local enunciant-ne les fases i etapes i distingint la planificació estratègica (a mig i llarg termini) de la planificació operativa (a curt termini).

El capítol 3 està dedicat a la planificació estratègica. En aquest capítol no es pretén descriure detalladament els fonaments teòrics ni les eines i els mètodes que utilitza (aspectes sobre els quals existeix nombrosa literatura), sinó que es presenta com a fase prèvia i marc de referència de la preparació de projectes i/o programes de desenvolupament local. Tanmateix, es descriuen les fases de la planificació estratègica posant un especial èmfasi en el diagnòstic i en la concepció de les estratègies d'intervenció.

El capítol 4 es consagra a la planificació operativa de programes i/o projectes de desenvolupament local. El capítol, basat en les eines i mètodes que ofereix l'enfocament del marc lògic, s'estructura en dos grans blocs: el primer dedicat a l'anàlisi (de problemes, d'objectius, d'alternatives i de la participació) i el segon al disseny de programes i projectes de desenvolupament local mitjançant la construcció de matrius de planificació.

Finalment, el capítol 5 tracta del seguiment i l'avaluació de projectes també sota la base de l'enfocament del marc lògic distingint tres moments en la vida dels projectes de desenvolupament: l'avaluació *ex ante*, l'avaluació durant l'execució, o seguiment, i l'avaluació *ex post*.

El darrer capítol està consagrat a relacionar la bibliografia recomanada per ampliar la informació dels diferents temes tractats en el manual.

Per a una millor comprensió i per facilitar la lectura del document, s'han separat els blocs temàtics més conceptuals i teòrics, dels destinats a descriure procediments, tècniques específiques i exemples. Així, els blocs teòrics es reconeixen perquè no tenen cap mena de distintiu; en canvi, el segon tipus de blocs es poden distingir perquè estan emmarcats.

Elements per retenir

El manual per a la planificació i avaluació dels plans, programes i projectes dels PTDLO descriu un aparell conceptual i metodològic al voltant de l'estratègia de pacetes.

El context on se situen els PTDLO s'ha de situar al voltant de les polítiques públiques d'ocupació.

La dimensió local de l'estratègia europea per a l'ocupació es troba a la base de l'enfocament que brinden els PTDLO.

L'estratègia europea per a l'ocupació estableix 4 pilars per coordinar i articular les polítiques nacionals d'ocupació:

- Capacitat d'inserció professional.
- Esperit d'empresa.
- Adaptabilitat.
- Igualtat d'oportunitats per a homes i dones.

Els PTDLO es basen en 4 principis fonamentals: iniciativa local, concertació, integració i innovació.

L'acció concertada implícita en els PTDLO racionalitza les actuacions de tots els agents que intervenen en el territori mitjançant la identificació d'objectius comuns, permetent una millor utilització dels recursos existents i potenciant el desenvolupament endogen i sostenible del territori.

L'àmbit territorial dels PTDLO ve determinat pels mercats locals de treball, per factors culturals, històrics, socials, econòmics i/o per criteris polítics. Es configuren al voltant del món local (administració local) i hi participen les institucions i entitats vinculades al món del treball: agents econòmics i socials, associacions i tercer sector, organitzacions sectorials, de formació i de recerca, etc.

El manual pretén ser d'utilitat per afrontar els reptes de futur de l'estratègia dels PTDLO: maduració i consolidació dels PTDLO, operativitzar la concertació social, incorporar la dimensió estratègica en la programació de les intervencions i millorar les tècniques de planificació i avaluació.

En aquest sentit, el manual repassa totes les fases i etapes de la gestió del cicle de projectes de desenvolupament, aportant eines conceptuals i metodològiques per a la realització de les activitats pròpies d'aquests tipus de projectes i tenint sempre com a marc de referència els PTDLO.



Capítol 2

La concertació i la planificació
en el marc dels pactes territorials
per al desenvolupament local
i l'ocupació



1. Concertació i desenvolupament local

El concepte *concertació* expressa una particular forma de relació social definida per tres característiques bàsiques:

- És un tipus de relació que vincula, de manera voluntària i horitzontal, dos o més actors o agents sobre la base d'interessos comuns i valors compatibles.
- El vincle entre dos o més actors s'estableix per assolir un resultat determinat.
- Aquesta vinculació permet realitzar accions conjuntes, basades en consensos.

Com tota activitat humana, la concertació es mou per un sentit o orientació basada en una doble dimensió:

- Una dimensió de *valor*, que assigna a la concertació un valor en si mateixa perquè es recolza en els principis de la democràcia participativa en què cada actor s'ubica com a part del problema i es compromet amb la seva solució participant amb veu, vot i acció, i sobretot, compartint responsabilitats.
- Una dimensió *instrumental*, que atorga a la concertació mitjans eficaços i eficients per assolir objectius predeterminats, negociant i resolent conflictes i creant consensos.

La concertació per al desenvolupament local és la cristallització dels valors democràtics i la implementació d'una estratègia eficaç, recolzada en l'especialització institucional, en àmbits i objectius de desenvolupament. La manera més orgànica i eficient d'actuar amb acord i consens amb els actors locals és a través de l'elaboració, implementació i avaluació de projectes concertats de desenvolupament i una de les fórmules més adequades d'organització és la que proporciona la metodologia de PTDLLO.

1.1. El projecte concertat per al desenvolupament local

És una iniciativa de desenvolupament elaborada i gestionada conjuntament pel grup d'actors locals, orientada a afrontar un determinat problema de desenvolupament. Dit això, cal fer, no obstant, algunes consideracions prèvies.

Cal tenir present l'existència d'interessos diferenciats de cada una de les organitzacions i institucions participants en els projectes concertats de desenvolupament. Les diferències estan causades per la naturalesa i el rol que desenvolupen en la societat les institucions públiques, els empresaris, els agents socials, etc. En aquest punt cal aclarir que el projecte concertat intervé amb interessos específics que no es corresponen completament amb els interessos dels actors involucrats. Al mateix temps, no ha de tenir interessos antagònics amb els interessos particulars de les institucions participants. En aquest sentit, es pot dir que l'interès del projecte concertat es complementa amb els interessos dels actors involucrats, no s'hi oposa ni conté tots els seus interessos.

És probable –i lògic, per tant–, que al llarg de l'experiència de concertació es produeixin alguns conflictes d'interessos. Per tal de prevenir-los cal:

- Explicitar des de l'inici els interessos dels actors i agents involucrats, tant els relatius a la mateixa dinàmica institucional com aquells que van motivar la seva participació en el projecte concertat.

- Atenir-se a un reglament de solució de conflictes que s'elabori a partir de la prioritització dels tipus d'interessos involucrats en el projecte. Per a la prioritització cal tenir en compte la següent tipologia d'interessos:

1. Els interessos del *mateix projecte* traduïts en els objectius, estratègies, activitats i pressupost que l'orienten.

2. Els interessos del *marc institucional* conformat pels participants per a l'elaboració i execució del projecte concertat. La institucionalitat dissenyada per dur a terme un projecte té vida institucional pròpia i les seves activitats desborden aquelles que impliquen l'execució del projecte concertat. Aquests interessos acostumen a referir-se a la sostenibilitat d'aquesta institucionalitat més enllà de la implementació d'un projecte específic.

3. Els interessos *particulars* de cadascuna de les institucions o els actors participants en el projecte concertat. Aquests interessos tenen a veure no només amb l'accés a recursos per a la realització d'activitats en el marc de la seva missió institucional sinó, a més, amb el posicionament i reconeixement de la seva experiència en els temes de gestió institucional.

4. L'existència d'un *interès comú* que es desprèn d'una visió comuna de desenvolupament que s'ha d'operativitzar a través d'una nova institucionalitat (formalitzada legalment o no) i d'un model de gestió concertada.

1.2. Visió de desenvolupament

De la mateixa manera que un projecte concertat ha de generar sinèrgies i complementaritats entre els actors participants, també ha de ser capaç d'articular-se de manera eficaç i eficient amb d'altres esforços que estiguin orientats per una visió comuna de desenvolupament. Tanmateix, establir una direcció de desenvolupament és un procés que presenta un determinat nivell de concreció en cada cas. El nivell òptim s'obté quan es compta amb un pla de desenvolupament o pla estratègic per a un àmbit territorial determinat. És a l'interior d'aquest pla on els diferents projectes podran sumar esforços i definir el seu propi rol o orientació particular. El projecte concertat haurà d'orientar-se, doncs, per una visió de desenvolupament compartida que contempli els següents consensos mínims:

- Consens en el camp *polític*: implica enfortir la capacitat dels actors locals d'actuar i viure en democràcia, amb una creixent participació en els afers d'interès públic.

- Consens en el camp *econòmic*: implica per un costat l'augment del benestar de la població gràcies a l'accés a serveis o a l'increment dels ingressos i, per l'altre, l'augment de l'eficiència en l'aprofitament dels recursos locals (naturals, culturals, humans, institucionals, etc.).

- Consens en el camp *social*: implica un respecte més gran per les diferències així com un desenvolupament organitzatiu i institucional que permeti posar sobre la taula problemes de manera representativa i elaborar i implementar propostes de solució de manera eficaç i organitzada.

- Consens en el camp *ambiental*: implica la utilització sostenible dels recursos naturals, la disminució dels nivells de contaminació i, en general, la implementació de regulacions i pràctiques que impliquin una relació més harmònica amb l'ecosistema.

1.3. La gestió concertada del projecte

Com s'ha mencionat anteriorment, un projecte concertat ha de ser també una estratègia eficient per a la consecució d'un objectiu determinat. En aquest sentit, és molt important l'organització interna per dur a terme el projecte.

L'organització interna del projecte haurà de contemplar (si la grandària del projecte ho permet) dues instàncies:

- Una instància *directiva* on han de participar tots els actors involucrats. Aquesta instància s'encarregarà de prendre les decisions polítiques i programàtiques que concerneixin el projecte.

- Una instància *executiva* integrada pels actors o institucions seleccionats per formar part de l'agrupació de desenvolupament en funció de la seva oferta institucional de serveis. Aquesta instància s'encarregarà de les funcions operatives i de gestió. La responsabilitat màxima d'aquesta instància hauria de recaure en la persona o institució més idònia per assumir les funcions gerencials.

Aquesta divisió de funcions és necessària per al funcionament diferenciat (àmbit polític o estratègic i àmbit gestor o operatiu) encara que el projecte concertat sigui promogut per un nombre reduït de participants. En aquest cas, si ambdues responsabilitats recauen sobre la mateixa persona o institució, cal fer una distinció analítica i operativa d'ambdues instàncies.

1.4. Tipificació de projectes concertats

Hi ha diverses maneres de tipificar un projecte concertat: per sector econòmic, per la naturalesa dels actors involucrats, per les activitats que realitzen, etc. Tanmateix, hi ha dues tipificacions que resulten de gran importància: segons el nivell d'impacte i segons quina sigui la participació dels governs locals.

Segons el nivell d'impacte

Projecte marc

És aquell que considera com un dels seus principals objectius l'enfortiment i la sostenibilitat institucional de l'organització conformada pels participants en el projecte concertat, mitjançant la institucionalització de l'organització, a més de l'elaboració i la gestió de nous projectes (o de projectes en funcionament).

Projecte d'intervenció directa

Orientat a afrontar un problema determinat, assumeix la institucionalitat de l'agrupació local com una cosa transitòria (mentre duri el projecte).

Segons la participació dels governs locals

Amb la participació dels governs locals

Normalment la participació es dona per instàncies dels governs locals. Això comporta moltes possibilitats i també un cert nivell de risc. Els avantatges es refereixen a la possibilitat d'implementar propostes de política local elaborades concertadament, accés a fons públics per a la implementació d'algunes activitats del projecte, capacitat per incidir de manera directa en

els plans de desenvolupament dels governs locals, més impacte de les accions, etc. No obstant això, els riscos poden ser elevats, com per exemple que el projecte sigui vist com a font de recursos privats per a la realització de tasques exclusives de l'administració pública, que els èxits vulguin ser capitalitzats pel govern local de manera exclusiva o, encara pitjor, pel grup polític que hi ha darrere del líder.

Sense la participació del govern local

Aquest tipus de projectes reflecteix més directament els interessos privats de desenvolupament. No són pocs els casos en què les accions de caràcter privat acaben motivant la participació del govern local en les iniciatives realitzades.


1.5. Com elaborar un projecte concertat que contribueixi al desenvolupament local

L'elaboració d'un projecte concertat segueix les passes de qualsevol projecte:

- La identificació o selecció del problema que cal afrontar i de l'estratègia genèrica que cal desenvolupar

- La selecció de socis estratègics.
- La identificació de les línies d'activitats o serveis necessaris per afrontar el problema.
- La identificació i avaluació de l'oferta institucional de serveis.
- La convocatòria i l'elaboració del disseny institucional per fer front al problema.
- El disseny dels objectius del projecte.
- El finançament d'un projecte concertat per al desenvolupament local.
- La sostenibilitat d'un projecte concertat per al desenvolupament local.

En els capítols següents es tractaran els passos enunciats en aquest apartat de manera més extensa. En aquest capítol s'ha optat per fer-hi una breu referència per il·lustrar sobre quins aspectes cal focalitzar la concertació del desenvolupament local.



2. La planificació en el marc dels pactes territorials per al desenvolupament local i l'ocupació

En sentit ampli i col·loquial, quan es parla de planificar el que es fa és una enumeració d'accions que es duran a terme en un període de temps determinat, com per exemple, un estudi socioeconòmic, un servei d'orientació laboral, un centre de formació ocupacional, etc.

Això no obstant, planificar és quelcom més que una simple enumeració d'accions per realitzar. Cal preguntar-se: *per què* es realitzen i *a què* condueixen aquestes accions.

Una planificació sempre es basa en una idea o imatge que descriu una situació diferent i millor que l'actual i que parteix d'una situació actual donada. La precisió i la cura d'aquesta descripció de l'estat actual facilita la concepció dels passos que permetran transformar-la i assolir la situació desitjada. La planificació consisteix en la descripció d'activitats, tasques i recursos, prioritzats segons criteris de viabilitat, factibilitat, etc., per assolir uns objectius determinats. Ara bé, la descripció aïllada d'aquests elements no garanteix el pla, és a dir, el camí que cal recórrer per assegurar la transformació desitjada. Cal ordenar els passos de manera lògica d'allò més concret a allò més general o ampli.

Des de l'àmbit local i en el marc dels PTDLO planificar implica utilitzar de manera eficient i equitativa els recursos per satisfer les necessitats del territori. Per aquest motiu, conèixer l'aparell conceptual i els mètodes i les tècniques de la gestió del cicle de projectes permet utilitzar millor els recursos disponibles.

La proposta de planificar en el marc dels PTDLO proposa un canvi en la manera tradicional de treballar dels agents del territori. Es tracta de passar d'un treball individual (a nivell d'àrees o serveis municipals, de consorcis, associacions d'empresaris, sindicats, centres de formació, etc.), a un treball en equip. Aquest treball en equip obliga els agents del pacte a compartir una determinada visió del territori, a vincular-se, a integrar-se de manera organitzada, a determinar prioritats i a avaluar l'execució de les funcions que justifiquen la missió proposada pel PTDLO.

Un primer pas en aquesta transformació de la cultura de treball en el territori consisteix en compartir conceptes i aplicar la gestió del cicle de projectes com una eina que facilita la participació en la concepció dels canvis que es volen aconseguir. S'espera, doncs, que els PTDLO centrin el seu treball en l'impacte (dinamitzar l'activitat econòmica, per exemple) sobre el territori i no en els resultats (capacitacions o assessories realitzades, per exemple).

Eduardo Walker resumeix les diferències entre el treball centrat en els resultats del que se centra en els impactes de la manera següent:

Treball centrat en els resultats

Els resultats constitueixen el sentit principal del treball.

El funcionament de la institució requereix claredat respecte als resultats.

Les entitats operen guiades per la lògica de sol·licitar recursos i es troben subjectes als sistemes de subvenció existents.

Les normes de funcionament estan en funció dels resultats (treball aïllat dels professionals).

L'organització i els seus temps de treball s'organitzen en funció de la consecució de resultats.

El sistema de planificació i avaluació es basa en l'acompliment de les activitats.

Les entitats no requereixen la col·laboració d'altres per assolir els seus resultats i funcionen de manera «autònoma» i «autoreferida».

Treball centrat en els impactes

Les entitats se centren en l'impacte. Els resultats són el mitjà per aconseguir-lo.

Es requereix claredat respecte a les necessitats dels usuaris/beneficiaris.

Per poder operar, les entitats requereixen tenir coneixement dels usuaris, respondre a les seves necessitats i negociar sobre la base d'aquestes, temps, condicions, interessos, etc.

La lògica de donar resposta a les necessitats reals és el que guia les entitats. Els recursos es prioritzen mitjançant els projectes.

L'organització i els seus temps de treball s'organitzen en funció de la consecució d'impactes.

El sistema de planificació i avaluació es basa en els efectes i impactes que els resultats generen en els beneficiaris.

Les entitats requereixen i depenen de les altres per aconseguir els seus objectius d'impacte.

Aquesta cultura de treball centrada en l'impacte permet entendre el desenvolupament local com l'ampliació de les capacitats tant dels beneficiaris dels projectes com de les capacitats de les entitats executores (administracions públiques, sindicats, entitats del tercer sector, agents econòmics, etc.). El PTDLLO és l'instrument de canvi d'organització en el territori que permet que es desenvolupin espais d'informació, d'acció i de decisió connectats entre si, millorant l'eficiència en la utilització dels recursos i garantint accions de qualitat, efectives i pertinents.

3. Les fases del cicle de planificació dels PTDLO

La planificació del desenvolupament local en el marc dels PTDLO requereix una seqüència de treball que involucra de manera diferent els tècnics i els polítics.

Si bé a cada PTDLO l'estructura d'organització adquireix les seves particularitats i denominacions (comissions, comitès, etc.), en tots es reconeix clarament un àmbit de treball de caràcter tècnic i un de polític. Cadascun d'aquests àmbits compleix una funció específica i intervé de manera diferent i en moments diferents en les fases del cicle de planificació.

A continuació es presenta una seqüència de treball per al cicle de planificació i de l'àmbit que en darrera instància es considera responsable per a cada fase. No pretén ser un esquema rígid de divisió entre treball de caràcter tècnic i polític sinó, més aviat, una proposta de l'àmbit més apropiat d'intervenció per a cada fase del cicle. Val a dir que, a efectes de contingut, el manual se centrarà en els aspectes relacionats amb l'àmbit d'intervenció tècnic.

Fases del cicle de planificació

Planificació estratègica (pla)

Planificació operativa (programes i projectes)

Etales de la planificació estratègica (pla)

Àmbit tècnic

Prediagnòstic.

Diagnòstic.

Definició de l'objectiu estratègic o central.
Visió del territori i missió del PTDLO.

Definició dels objectius generals del PTDLO i de les seves línies estratègiques (per a cada àrea temàtica seran els objectius específics del pla estratègic).

Àmbit polític

Validació del diagnòstic.

Definició i validació de l'objectiu estratègic.

Validació dels objectius generals i de les línies estratègiques.

Etapas de la planificación operativa (programas i projectes)

Àmbit tècnic	Àmbit polític
Definició de programes i/o projectes.	Determinació de criteris de prioritització de programes i projectes.
Sol·licitud i recerca de finançament.	Aprovació de la distribució de recursos.
Execució / seguiment.	Valoració de l'execució de programes i projectes.
Avaluació de programes i projectes i pla estratègic.	Valoració d'efectes i d'impactes de programes, projectes i pla estratègic.

3.1. Fase de planificació estratègica

3.1.1. Etapa de prediagnòstic

Aquesta etapa consisteix a preparar tota la informació necessària per realitzar el diagnòstic d'una manera més completa i precisa. En el prediagnòstic es poden reconèixer els següents moments:

A. Recopilació d'informació:

- Informació sobre el territori: variables i indicadors socioeconòmics, estudis dels agents econòmics i socials, etc.
- Informació de caràcter global que afecta el territori: estudis sectorials.
- Estudis d'àmbits municipals o temàtics (pla estratègic del municipi, estudis del comerç local, estudis de polígons industrials, etc.).

B. Transferència d'informació: la informació recopilada es lliura als agents del pacte.

- Organització i preparació del procés de planificació.

El tipus d'agent més idoni per realitzar les dues primeres tasques és l'observatori del mercat de treball o els departaments d'estudis socioeconòmics existents en el si dels PTDLO. Per organitzar i preparar el procés de planificació caldrà la participació dels agents més rellevants i significatius del territori.

3.1.2. Etapa de diagnòstic

La finalitat d'aquesta etapa d'anàlisi no consisteix únicament en la confecció d'un document estratègic sinó també, i en un sentit més ampli, en la preparació del terreny per a una política de desenvolupament, donat que aquest procés sorgeix, fonamentalment, de la necessitat de delimitar la realitat local i de comprendre millor els problemes identificats. Una de les prioritats d'aquesta política de desenvolupament consisteix en tenir una visió de conjunt del territori que interessi el conjunt dels seus agents i que permeti la identificació de les àrees d'intervenció. D'aquesta forma es perfila millor el «mapa» o «fotografia» del territori i s'orienta, de manera conjunta, la trajectòria futura de treball.

A més, la imatge inicial o de partida del territori (realitzada sobre la base d'informació quantitativa i qualitativa) és essencial com a punt de referència per a la construcció d'indica-

dors que permetin, posteriorment, avaluar els efectes i els impactes dels projectes o programes que derivin del procés de planificació.

3.1.3. Etapa de definició de l'objectiu estratègic. Visió del territori i missió del PTDLO

L'anàlisi estratègica (DAFO) permet obtenir una imatge de la situació actual del territori sobre la qual construir una imatge de futur a llarg termini (entre 4 i 6 anys). Aquest escenari del territori a llarg termini constitueix la *visió*. En base a aquesta visió de futur del territori es planificaran les intervencions de desenvolupament local. Per això és important construir aquesta imatge de forma participativa de tal manera que la situació futura formulada sigui el resultat d'unes idees compartides pels agents del territori. Aquesta visió queda reflectida en l'objectiu central del pla proposat pel PTDLO.

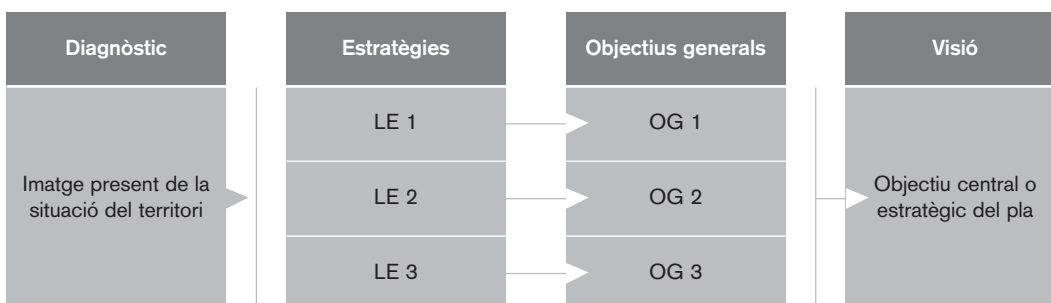
Conduir les accions que promoguin els canvis en la direcció que proposa la situació futura planejada o visió és la *missió* del PTDLO com a òrgan de planificació, execució i avaluació de les polítiques de promoció econòmica i ocupació en l'àmbit local. La missió proposa un adreçament estratègic en base al qual es podran definir els resultats.

La missió respon a les preguntes següents: Què fer? Amb quina finalitat? Com fer-ho? Per què es fa? D'aquesta manera es defineix la identitat del PTDLO, la seva raó de ser, el seu propòsit, les seves obligacions, allò que ha de fer i el que no ha de fer.

3.1.4. Etapa de definició d'objectius generals del PTDLO i de les seves línies estratègiques

Un cop determinat l'objectiu central del pla estratègic i, per tant, dissenyat l'escenari futur del territori a mig termini, cal concretar els camins o les línies estratègiques que conduiran a aquest destí. Així, si per exemple es volgués reforçar el teixit empresarial d'un determinat territori, els camins o les estratègies que caldria emprendre podrien ser diversos. L'elecció de l'estratègia més adequada dependrà, en bona mesura, de la situació de partida del teixit empresarial, de les capacitats del territori, del nivell d'organització i concertació pública i privada dels agents del territori i dels recursos materials i econòmics disponibles. Un cop estigui decidida la línia estratègica cal dissenyar l'objectiu general (o situació desitjada en aquell àmbit estratègic) al qual aquesta tendeix. En el disseny dels objectius generals del pla estratègic cal tenir en compte la confecció d'indicadors que donin informació del grau d'acompliment de l'objectiu i del funcionament de la línia estratègica concebuda per assolir-lo.

En el següent esquema es visualitzen les relacions entre les etapes d'un pla estratègic:



El pla estratègic que proposa el territori serà el *marc de referència* per al disseny dels programes i dels projectes.

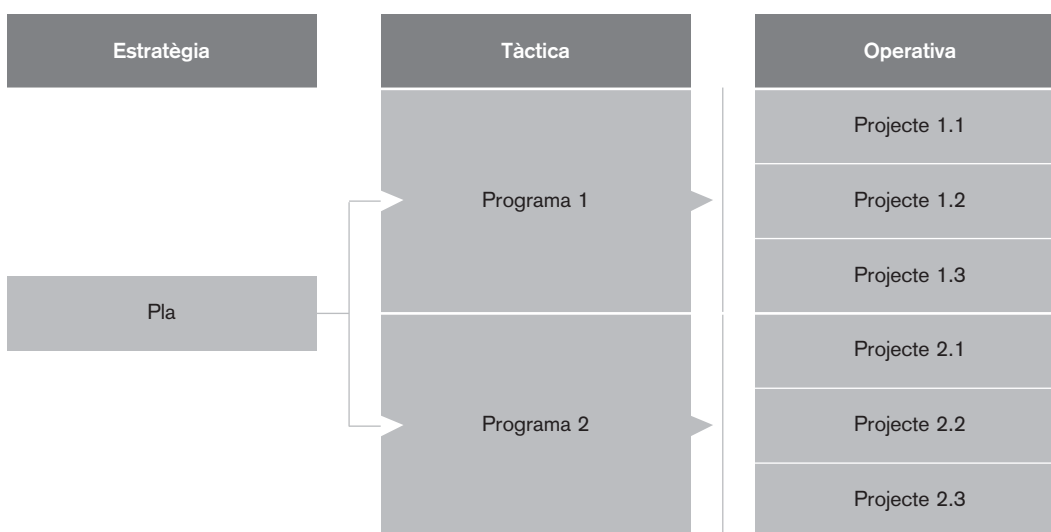
3.2. Fase de planificació operativa

3.2.1. Etapa de definició de programes i projectes

Mentre que el pla té un caràcter més estratègic, el programa té un caràcter tàctic i el projecte un caràcter operatiu. Aquests dos darrers tenen en comú el seu caràcter instrumental. El programa expressa els canvis que es pretenen produir en el territori en un període de temps més curt que el definit en el pla. Ordena els recursos i les intervencions per garantir l'assoliment de l'objectiu estratègic marcat pel pla. El programa cerca la tàctica que cal seguir, assenyalant la simultaneïtat o successió de les intervencions.

El projecte és la «unitat mínima» de la planificació i té un caràcter marcadament operatiu, tècnic i concret. Planteja els canvis concrets de situacions particulars, en col·lectius i moments definits. Enuncia els resultats/productes que l'equip del projecte produirà per a l'assoliment dels objectius plantejats.

L'esquema següent representa les relacions entre pla, programa i projecte:

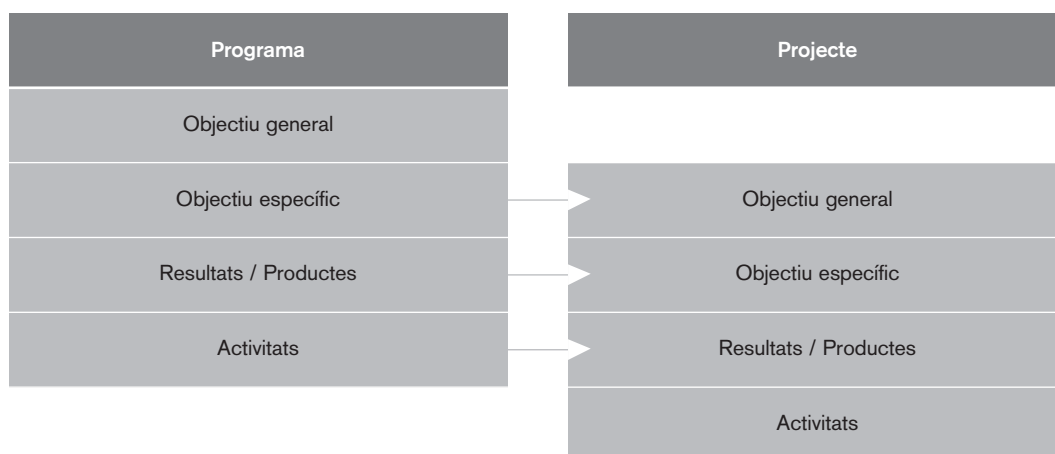


Tot seguit, es presenta un exemple de plans, programes i projectes en l'àmbit de treball de la Diputació de Barcelona:

Pla	Programa	Projecte
Plan Nacional de Acción por el Empleo del Reino de España	Programa de comerç	
Pla de mandat de la Diputació de Barcelona	Programa d'intermediació laboral	
	Programa d'empresa	
	Programa de formació	Projectes: - Implantació i certificació de sistemes de qualitat.

Pla	Programa	Projecte
		<ul style="list-style-type: none"> - Estudis de necessitats de qualificació professional i d'integració dels sistemes de formació professional. - Formació de tècnics de promoció econòmica i ocupació
	Programa d'igualtat d'oportunitats	
	Programa d'estratègies locals	

Entre programa i projecte s'estableix la següent relació lògica: l'objectiu específic a nivell de programa es converteix en objectiu general a nivell de projecte; els resultats/productes del programa es converteixen en els objectius específics del/s projecte/s, i les activitats del programa es converteixen en resultats/productes del/s projecte/s:



3.2.2. Etapa de recerca de finançament

Durant aquesta etapa cal sotmetre la proposta o propostes a les entitats que, eventualment, poden subministrar finançament per al desenvolupament dels programes i projectes. És important tenir en compte l'heterogeneïtat i les especificitats de cada font de finançament a l'hora de realitzar la recerca de recursos. La recerca ha de tenir un component intern (quines aportacions es fan des del territori per a l'execució de programes i projectes) i un altre d'extern (entitats d'àmbit supramunicipal –provincials, regionals, estatals o comunitàries– que puguin col·laborar aportant recursos per a l'execució de programes i projectes).

3.2.3. Etapa d'execució/seguiment

Durant aquesta etapa es posen en marxa els projectes formulats de nou o es dóna continuïtat a serveis que es proveeixen des del territori. El seguiment dels projectes permet valorar l'eficiència i/o realitzar els ajustaments que permetin reorientar les accions o modificar els objectius proposats en l'etapa de definició de programes i projectes.

3.2.4. Etapa d'avaluació

Avaluar un projecte significa valorar el grau d'eficiència i eficàcia de les accions proposades i la sostenibilitat dels canvis produïts. La mesura i valoració dels efectes i dels impactes produïts genera un espai de reflexió i de valoració sobre allò que s'ha realitzat per tal d'extreure'n les recomanacions que cal tenir en compte en ulteriors intervencions.

Bé sigui per problemes de temps, de dificultats de caràcter tècnic o per una infravaloració d'aquesta fase, l'avaluació és la gran desconeguda en el cicle de planificació dels PTDLO. En aquest manual s'oferiran tota una sèrie d'eines i de tècniques que facilitin la realització de les avaluacions, ja que només mitjançant la seva realització es pot acumular coneixement pel que respecta al desenvolupament local del territori.

Organització del treball en les diferents fases del cicle de planificació

En el cicle de gestió dels PTDLO cada etapa implica una dinàmica de treball diferent i requereix el protagonisme d'uns actors o d'altres. A continuació es presentarà una proposta organitzativa que pretén facilitar la participació dels professionals del desenvolupament local tenint en compte la dinàmica de treball dels PTDLO.

A l'etapa de prediagnòstic és important el paper dels observadors del mercat de treball, de les unitats estadístiques municipals, dels agents socials i dels agents econòmics com a dinamitzadors d'un procés de recopilació i transferència d'informació produïda dintre o fora del territori, que n'aporti el màxim coneixement per valorar i definir l'escenari present i el possible o possibles escenaris futurs. Per això es poden organitzar sessions de treball que poden ser generals o sectorials i que han de servir fonamentalment perquè la informació circuli entre els agents del PTDLO. S'està fent referència, per exemple, a la posada en comú de resultats d'estudis sectorials, informes sobre necessitats formatives i de requalificació professional, informes de la situació del mercat local de treball, etc. També es poden organitzar fòrums de debat amb especialistes sobre temes que interessin al territori o seminaris de reflexió amb la participació de diversos agents o de diversos àmbits de treball dels ajuntaments. El que és important és generar dinàmiques de treball que facilitin la circulació de la informació entre tots els agents del PTDLO.

L'etapa de diagnòstic requereix una dinàmica de treball que faciliti la construcció col·lectiva de la fotografia del territori. El paper dels gabinets d'estudis o similars esmentats anteriorment torna a ser fonamental per a la confecció d'una matriu on es descriguin punts forts i febles, amenaces i oportunitats amb la informació socioeconòmica disponible i amb la informació recopilada durant l'etapa de prediagnòstic.

La realitat que s'ha de definir és variada i complexa i, per tant, és important l'aportació de tots els agents dels PTDLO. Un taller pot ser una forma idònia de construir participativament la descripció dels punts forts i febles, de les amenaces i oportunitats del territori. Una o dues jornades de treball poden ser suficients per arribar a construir una matriu DAFO. Abans de la celebració de les sessions de treball de grup es poden treballar de manera individual i des de la perspectiva i àmbit de treball de les entitats implicades en el PTDLO, els factors crítics interns.

Amb la base de la matriu socioeconòmica DAFO confeccionada per l'observatori del

mercat de treball, un petit grup de professionals s'hauria d'encarregar de sintetitzar i ordenar les aportacions dels agents del PTDLO, definint una matriu amb les aportacions de tothom. La matriu resultant es discuteix i es valida en plenari i d'aquesta forma es garanteix la representació de tots els agents del PTDLO en la definició de la fotografia del territori.

Per a la definició de l'objectiu estratègic i de les seves línies estratègiques (visió i missió del PTDLO) cal un espai de reflexió i de discussió conjunta que pot materialitzar-se en un taller, de tal manera que un animador faciliti als participants, preferentment polítics, la valoració d'alternatives i la presa de decisions estratègiques. La definició de programes i de projectes és una activitat tècnica que requereix un treball en petit grup (comissió tècnica) que caldria complementar, posteriorment, en una sessió plenària on la posada en comú permeti a la resta de professionals realitzar llurs aportacions.

L'etapa d'execució no requereix cap dinàmica especial tret d'aquelles que s'hagin establert en la planificació per al desenvolupament de les activitats contingudes en el programa o projecte. El seguiment de les actuacions previstes en el programa o projecte pot ser realitzat pels mateixos tècnics que el desenvolupen o per instàncies de caràcter superior. En principi no necessita una organització específica.

L'avaluació pot ser assumida pels professionals del PTDLO o pot ser externalitzada. En tot cas, el principi fonamental que ha de guiar aquesta etapa és el de la participació, per tal que es garanteixi l'apropiació de les conclusions i de les recomanacions i la retroalimentació del procés del qual són protagonistes els mateixos tècnics. Per això, tant si l'avaluació la realitza un equip de professionals del PTDLO com si la realitza un equip extern, els agents hi han de participar validant els productes resultants i aportant informació. En el cas que s'opti per una avaluació interna convé constituir una comissió tècnica *ad hoc* centrada en aquesta tasca que prepari el disseny de l'avaluació, animi les sessions de treball, reculli la informació, la sistematitzi i elabori l'informe d'avaluació.

En el quadre següent se sintetitzen les dinàmiques suggerides per a cada etapa amb l'objectiu de garantir un treball realment participatiu.

Etapas de la gestió del cicle de projecte	Proposta d'organització
Prediagnòstic	<p>A. Recopilació d'informació</p> <ul style="list-style-type: none">- Treball específic de l'observatori del mercat de treball –OMT– o gabinet socioeconòmic.- Fòrums de debat sectorials.- Seminaris de caràcter local o d'abast més ampli.- Estudis d'experts externs. <p>B. Transferència d'informació</p> <ul style="list-style-type: none">- Sessions de treball de caràcter general o sectorial animades per l'OMT amb la participació de tots els tècnics de les entitats participants en el PTDLO.

Etapas de la gestió del cicle de projecte	Proposta d'organització
	<p>C. Organització i preparació</p> <p>Sessions de treball conduïdes pels agents clau del territori adreçades a realitzar totes les tasques prèvies a la confecció del diagnòstic i al disseny de l'estratègia: delimitar l'àrea geogràfica d'intervenció, analitzar els agents participants, concebre el disseny institucional amb l'organigrama, responsabilitats i mecanismes de presa de decisions, explicar i difondre els conceptes i la metodologia que s'emprarà, concretar el període de prospecció, determinar les àrees estratègiques d'intervenció i establir el pla de treball.</p>
<p>Diagnòstic.</p>	<p>- Taller participatiu. - Treball individual amb sessions plenàries.</p>
<p>Definició de l'objectiu estratègic: visió i missió del PTDLO.</p>	<p>Taller participatiu.</p>
<p>Definició dels objectius generals del PTDLO i les seves línies estratègiques (per àrea temàtica seran els objectius específics del pla estratègic).</p>	<p>Taller participatiu.</p>
<p>Definició de programes i/o projectes.</p>	<p>Comissions tècniques i sessions plenàries.</p>
<p>Recerca de finançament.</p>	
<p>Execució / Seguiment.</p>	
<p>Avaluació (projectes, programes i pla).</p>	<p>- Avaluació interna: comissió <i>ad hoc</i>. - Avaluació externa: entitat aliena al PTDLO.</p>

Elements per retenir

- Les iniciatives concertades de desenvolupament són elaborades i gestionades conjuntament pel grup d'actors locals i estan orientades a afrontar determinats problemes de desenvolupament.
- Alerta amb els interessos! Els interessos dels projectes concertats han de ser compatibles amb els interessos dels actors involucrats.
- La gestió de projectes concertats de desenvolupament ha de contemplar dues instàncies organitzatives: la instància directiva (estratègica i política) i la instància executiva (operativa i de gestió).
- Concertar projectes de desenvolupament local significa actuar conjuntament, i utilitzant el consens, en cadascuna de les fases o etapes que estableix la gestió del cicle de projectes.
- La gestió del cicle de projectes en el marc dels PTDLO permet que es desenvolupin espais d'informació, d'acció i de decisió amb una orientació clara als canvis que es pretenen produir i, per tant, a l'impacte de les intervencions planificades concertadament.
- En el cicle de planificació dels PTDLO es poden distingir dues fases: fase de planificació estratègica i fase de planificació operativa.
- Planificació estratègica: Determina la visió i la missió a mig i llarg termini i es tradueix en un pla. Comporta les següents etapes: prediagnòstic, diagnòstic, definició de l'objectiu estratègic i definició dels objectius generals i de les línies estratègiques.
- Planificació operativa: Fase en la qual es concreten les mesures definides en el pla en programes i projectes operatius. Implica passar per les etapes següents: definició i identificació de programes i projectes, recerca de finançament, execució i seguiment, i avaluació.



Capítol 3

La planificació estratègica



Introducció

La planificació estratègica pot ser aplicada a les ciutats, municipis o grups de municipis o bé a les institucions, organitzacions o empreses. Generalment, la planificació territorial (de ciutats, o grups de municipis) té una perspectiva àmplia i multisectorial que engloba tots els àmbits, des dels econòmics, socials, culturals i educatius fins als associatius i civils.

L'aparició durant els anys 60 de la planificació estratègica va significar una manera d'explicar la ciutat de manera intel·ligible i un marc de referència per visualitzar les diferents actuacions dels sistemes urbans. Els principis que guiaven la planificació estratègica eren el lideratge compartit, el llenguatge homogeni i la participació ciutadana. Actualment, els cinc principis bàsics del nou planejament estratègic, seguint el model de Barcelona, són: territori metropolità amb visió de variabilitat, lideratge coproductiu, entorn i història, prospectiva i reflexió, i planejament concurrent.

No es pretén en aquest manual explicar o desenvolupar teories de la planificació estratègica, ni detallar-ne la filosofia. Com que el que es pretén és donar-li un caràcter eminentment pràctic adaptant-lo als PTDLO, a la bibliografia es fa referència a diversos llibres i documents que desenvolupen els seus conceptes bàsics i teories, que d'altra banda constitueixen un punt de partida important per assimilar la importància i utilitat de la planificació estratègica. Per tant, aquest capítol orientarà els seus continguts a explicar com elaborar un pla d'acció proactiu que acorda estratègies a llarg termini, anticipant esdeveniments, reforçant una xarxa interna (PTDLO) i una d'externa (relació del territori amb l'exterior), i que només té sentit en el compromís de l'acció.

L'aplicació de la planificació estratègica als PTDLO demana alguns aclariments per diferenciar-la de la planificació estratègica genèrica. La planificació estratègica dels PTDLO es pot definir com una *metodologia de prospecció sectorial*, és a dir, una planificació a llarg termini atenta a l'evolució del seu entorn, coneixedora dels seus recursos i centrada en la promoció econòmica i l'ocupació del territori. De fet, l'amplitud dels àmbits de treball hauria de coincidir amb la de les competències polítiques concernides en el PTDLO corresponent.

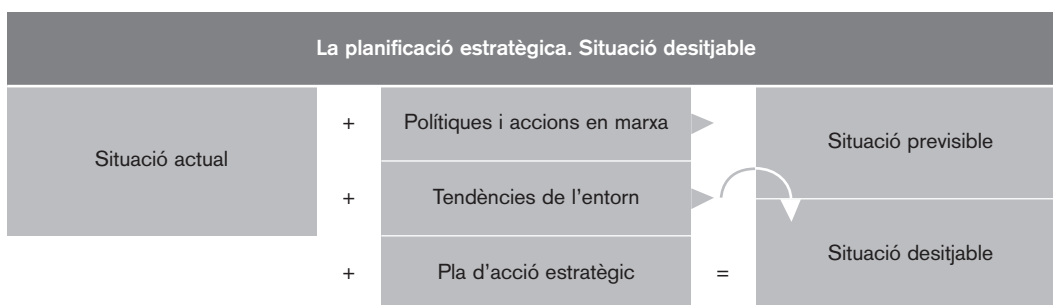
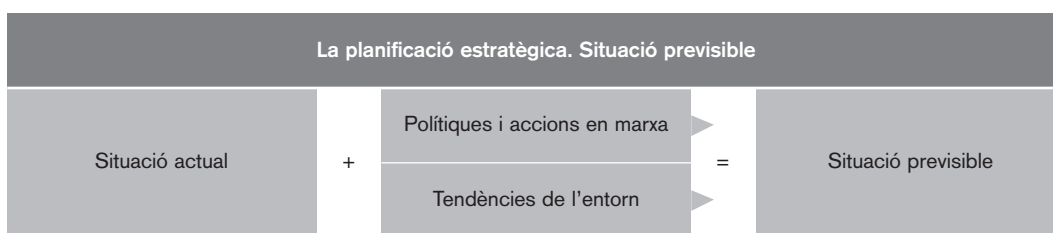
Essent el planejament estratègic en el marc dels PTDLO d'àmbit sectorial i, per tant, parcial, no ha d'oblidar la complementarietat amb d'altres sectors d'activitat ni, per tant, els seus plans estratègics o directors. Així, pot donar-se el cas que en un territori determinat existeixi un pla estratègic genèric que no desenvolupi les línies estratègiques relacionades amb la promoció econòmica i l'ocupació. En aquest cas, seria encertat encetar una reflexió estratègica que les desenvolupés per donar lloc a projectes i programes. Aquesta complementarietat també té la seva importància pel que fa a la representació pública i privada, en el sentit que a més representació hi ha una implicació més forta dels agents i es pot generar un impacte d'abast més ampli. És doncs força convenient implicar el màxim nombre de representants públics i privats en el si dels PTDLO per poder dur a terme projectes i programes amb efec-

tes superiors als que normalment s'esperen d'aquests consorcis d'entitats, i evitar així l'encavalcament en les intervencions i el malbaratament de recursos.

D'altra banda, la realització del pla estratègic territorial de manera participativa potencia la *millora de les estructures organitzatives* del PTDLO. L'elaboració d'un pla estratègic implica la realització d'un treball en xarxa. D'una banda, una xarxa interna (entre els agents locals), alineant els esforços de l'organització al voltant d'objectius comuns, i de l'altra, una xarxa externa (agents locals i supralocals), teixint relacions amb l'entorn basades en la cooperació i en el benefici comú. El PTDLO és una organització d'entitats diverses prestadores de serveis composta per un conjunt de corporacions locals, agents econòmics i socials, etc., que s'organitzen per treballar conjuntament pel desenvolupament dels seus territoris i així establir i consolidar una xarxa eficient, cooperadora i coordinada, i generadora de sinèrgies. El fet d'haver de concretar un pla de treball per a l'elaboració del pla estratègic i assegurar la seva execució futura implica distribuir totes les tasques necessàries entre tots els agents participants. D'entre aquestes, el PTDLO haurà d'assegurar: l'anàlisi, el disseny, l'execució, el seguiment i l'avaluació del pla estratègic al llarg del temps, així com la concepció i l'execució dels projectes i programes que seran desenvolupats, any rere any, per cadascun dels agents involucrats. Aquest treball d'equip forma una organització diversa, sòlida, estable i participativa.

Quan els agents d'un determinat territori donen forma a llurs plantejaments organitzatius de forma comuna i consensuada, estableixen la seva missió, enuncien la seva visió del territori i realitzen una anàlisi competencial dels agents involucrats, s'està reforçant la xarxa territorial. Així mateix, aquesta definició comuna i consensuada ha de ser la més àmplia possible per tal que afavoreixi la realització de polítiques integrals i integrades amb la participació de tots els agents i departaments municipals que hi estan relacionats (urbanisme, serveis personals, ocupació, joventut, educació, promoció econòmica, medi ambient, etc.).

Com s'esmentava anteriorment, a l'hora de formular un pla estratègic cal tenir en compte també d'altres plans, programes i projectes realitzats o en realització en el territori. Probablement si s'escomet l'activitat d'elaborar un pla estratègic en el marc territorial d'un PTDLO sense tenir en compte d'altres intervencions, el més probable és que el pla dissenyat sigui



complementari, encavalcat o contradictori amb altres intervencions ja dissenyades o executades. Per evitar aquestes discordances cal rastrejar bé què hi ha fet, quin àmbit territorial i/o sectorial cobreix, quins agents hi ha implicats, en quins horitzons temporals treballen i, evidentment, quins programes i projectes tenen complementaritats amb el pla estratègic dissenyat pel PTDLO. Cal cercar la complementaritat, la coordinació i la col·laboració, identificant els agents que podrien eventualment donar suport al pla i, eventualment, executar-lo o beneficiar-se'n.

Mitjançant la utilització dels plantejaments estratègics es tracta, en definitiva, de participar en la conformació del futur desitjable per al conjunt d'agents d'un determinat territori. En els esquemes de la pàgina anterior es poden constatar les diferències entre la determinació de la situació previsible i la desitjable.

Avantatges de la planificació estratègica:

- Encoratja la cooperació.
- Anima la cultura estratègica i participativa.
- Alinea el territori al voltant d'objectius i enfocaments comuns.
- Traça línies d'acció coherents.
- Sistematitza i enriqueix el procés de presa de decisions.
- Concentra i optimitza recursos i energies.
- Reforça el rol de lideratge del pacte com a ens de desenvolupament.
- Estableix sistemes de control i avaluació.



1. Prediagnòstic

Assumint que la planificació estratègica i el coneixement del territori (diagnòstic) són necessaris per al seu desenvolupament, el treball en el si dels PTDLO té unes particularitats que fan que l'etapa prèvia al diagnòstic, allò referit a la preparació i organització del pla estratègic, adopti una entitat de força rellevància. L'enfocament descentralitzat que caracteritza els PTDLO en la seva concepció fa de la concertació, la integralitat, la integritat, la complementarietat i l'eficiència els seus elements clau.

Aquestes particularitats es tradueixen en quatre activitats prèvies a la realització del diagnòstic:

- Condició inicial:
 - voluntat de treballar concertadament.

- Activitats:
 - recopilació d'informació,
 - traspàs d'informació,
 - organització,
 - preparació:
 - anàlisi dels agents del territori,
 - definició consensuada de la missió del pacte,
 - definició/difusió dels conceptes bàsics, metodologia,
 - definició del període de prospecció del diagnòstic,
 - determinació de les àrees estratègiques d'intervenció,

1.1. Voluntat de treballar concertadament

La voluntat de treballar concertadament pel desenvolupament del territori és una qüestió, en primer lloc, d'interessos i, en segon lloc, de beneficis col·lectius. Si els agents d'un territori no s'adonen dels interessos que cada entitat comparteix amb la resta d'organitzacions ni que els beneficis col·lectius estan per sobre dels individuals o corporatius, difícilment es donaran les circumstàncies per treballar concertadament. Per tant, i sempre que no s'acompleixin aquestes condicions, és imprescindible sensibilitzar els agents de desenvolupament local del territori per tal que es donin les condicions inicials que permetin, ulteriorment, actuar de manera concertada.

Exemples

- Jornades de sensibilització sobre diagnòstic participatiu. L'anàlisi del territori com a fase imprescindible de la planificació i del desenvolupament del treball participatiu entre els agents del territori, i com a primer pas per a la involucració d'eventuals agents finançadors.
- Jornades de sensibilització per a polítics i professionals del desenvolupament local. Conèixer i difondre experiències de concertació (experiències similars) fent especial èmfasi en els beneficis que reporta però reflectint clarament les dificultats del treball concertat.
- Jornades de difusió d'experiències de concertació existents en el mateix territori. En totes cal analitzar el perquè del seu origen, funcionament o desaparició, i esbrinar les raons del seu èxit o fracàs per poder aprendre de l'experiència. És important també parar atenció al nivell de concertació i cooperació per zones o sectors que s'hagin desenvolupat en el territori.

1.2. Recopilació d'informació

La recopilació de la informació pertinent i la seva posterior anàlisi ajudarà a tenir una visió objectiva del territori. La clau d'aquest moment consisteix no tan sols en el fet mateix de la recopilació exhaustiva de tota la informació relativa al territori (informació quantitativa i de caràcter socioeconòmic), sinó també en la recopilació d'un tipus d'informació generada pels agents de desenvolupament local del territori i que fa referència als seus respectius àmbits d'intervenció.

Així, la informació per recopilar seria de tres tipus:

- Informació de primer nivell. Relacionada amb la planificació territorial a nivell europeu, estatal, regional i provincial: plans estatals sectorials, plans directors regionals, plans generals d'ordenació urbana, etc.

- Informació de segon nivell. Relacionada amb la planificació a nivell del territori i dels sectors del PTDLO: plans estratègics sectorials i territorials, plans de futur, agendes 21 comarcals o locals, estudis sobre necessitats formatives, etc.

Tots els productes referits a la descripció del territori i generats pels seus agents haurien de ser recollits, classificats i difosos entre tots els agents del PTDLO. Caldria, doncs, registrar-los pel seu nom, tipus de recurs genèric, periodicitat, àmbit territorial, tipus de dades recollides, principals indicadors, tipus de destinataris, formes de difusió, dades de l'entitat i persones responsables.

Exemples: informes socioeconòmics, bases de dades de polígons i empreses, mapes de recursos de promoció econòmica i ocupació, anuaris estadístics, butlletins socioeconòmics, estudis sectorials, etc.

- Informació de tercer nivell. Relacionada amb la descripció i avaluació de les activitats (projectes i programes) promogudes pels agents de desenvolupament local del territori.

Exemples: projectes de foment de l'ocupació; plans de treball, informes i memòries dels orientadors laborals, dels agents de dinamització empresarial, dels agents de turisme i comerç, dels tècnics de formació, avaluacions realitzades dels projectes executats, descripció de col·lectius amb especials dificultats d'inserció laboral, etc.

1.3. Traspàs de la informació

Un cop recopilada tota la informació que es considera necessària per a la realització del diagnòstic, s'haurà de difondre.

Cal que tots els agents participants en el PTDLO disposin de la informació esmentada anteriorment per començar a treballar estratègicament, però fer pública aquesta informació pot resultar insuficient perquè sigui incorporada pels agents. Sempre és interessant exposar-la, explicar-la i sobretot relacionar-la amb l'entorn fent una mínima anàlisi que generi un espai de debat i reflexió entre els agents del territori.

Com realitzar el traspàs d'informació

Un sistema per fer el traspàs de la informació d'una manera dinàmica, útil i alhora analítica són les sessions de treball en grup. Així, organitzar sessions informatives, debats o tallers de forma periòdica i amb la participació dels agents de desenvolupament local del territori (observatori del mercat de treball, sindicats, patronal, tercer sector, administració local, etc.), pot generar una dinàmica de treball conjunta força profitosa. Sense entrar en el detall dels mínims formals que aquesta dinàmica hauria de tenir –convocar les reunions amb temps suficient, concretar objectius per a cada reunió, presentar ordres del dia, emprar dinàmiques de grup participatives, àgils i productives, fer actes i traspassar-les a tots els convocats, etc.–, s'exposen a continuació alguns exemples interessants.

Exemples:

- Organitzar jornades o tallers per donar a conèixer els agents d'informació socio-econòmica del territori i en especial per difondre els seus productes.
- Organitzar tallers sobre la utilització de la informació com a eina de diagnòstic i planificació, per homogeneïtzar llenguatge i interpretar la informació del territori.
- Fer presentacions dels projectes per executar en el futur i per als quals se sol·licita cofinançament a entitats de nivell superior.
- Fer presentacions àgils i no gaire llargues de les memòries de projectes ja executats en territori.
- Organitzar jornades de debat i intercanvi d'idees sobre els temes que inicialment es consideren clau o problemes per resoldre. Exemples: turisme (potencialitats, coordinació territorial), formació (dèficits formatius), coordinació dels agents de desenvolupament local, ocupació (baixa qualitat de l'ocupació en el territori, metodologies d'inserció), estratègies de creixement econòmic, planificació deficient dels polígons industrials, conciliació de la vida familiar amb la vida laboral, baixa implantació i coneixement de les TIC, etc.

Moltes vegades aquest intercanvi d'informació produeix no tan sols un increment en la millora del coneixement del territori, sinó també el descobriment dels punts de contacte entre tècnics i dels interessos comuns que poden incentivar el treball conjunt.

1.4. Organització

Una vegada s'ha preparat el terreny pel pla estratègic del PTDLO recopilant informació del territori, traspasant-la entre els agents i fent les primeres anàlisis i debats específics sobre els temes d'interès, es pot emprendre l'organització interna del pla del PTDLO. En aquest sentit cal distingir tres àmbits: *l'àmbit territorial*, *l'organigrama funcional* i *el pla de treball*.

El primer consisteix en la concreció de *l'abast territorial* del PTDLO així com del pla estratègic. Cal recordar que els criteris que s'acostumen a tenir en compte per conformar el territori d'influència dels PTDLO són: els mercats locals de treball amb els criteris d'agrupació territorial d'autocontenció i d'autosuficiència, criteris històrics, socials, geogràfics, econòmics i culturals, i criteris de caire polític.

El segon pas consisteix en l'elaboració de *l'organigrama funcional* dels responsables del pla. En aquest sentit i per tal d'evitar possibles disfuncions, fóra convenient no crear gaires ens o òrgans paral·lels o semblants als ja existents en el si del PTDLO. Convindria assignar les tasques als ens ja existents dins del PTDLO o, en cas que no sigui possible, crear sub-grups dins dels mateixos ens existents.

El tercer pas consisteix en la descripció del *pla de treball* que concretarà les activitats i tasques, determinant calendaris d'execució i assignant responsabilitats segons l'organigrama establert.

Exemple: Pla Estratègic de Barcelona

Àmbit territorial

- Integra 35 municipis de l'entorn metropolità de Barcelona amb 628 km², 2.923.114 habitants i 4.654 hab./km².
- Integra tots els municipis de l'Entitat Metropolitana del Medi Ambient, la Mancomunitat de Municipis i l'Entitat Metropolitana del Transport.
- El plantejament territorial centrat en aquest àmbit no exclou un tractament més ampli de certs temes que convé tractar des de l'RMB o d'altres.

Organigrama

Consell general del pla estratègic:

- Integrat per més de 300 persones representants d'institucions representatives de tot l'àmbit territorial.
- És l'òrgan de màxima representació del pla.
- Té per funció fonamental l'aprovació del pla estratègic i la participació en els debats i en altres grups de treball que es constitueixin.

Comissió delegada del consell general:

- És l'òrgan de delegació executiva del consell general.
- Aprova les grans línies del pla.
- Està integrat per unes 30 persones representatives del consell general.

Consell de desenvolupament estratègic metropolità de Barcelona:

- Té l'objectiu de definir, proposar i seguir els objectius i les accions estratègiques del pla.

- Està integrat pels presidents de la cèl·lula de prospectiva de la comissió d'estratègia i els presidents de les comissions d'enllaç.

Cèl·lula de prospectiva:

- Definir les àrees estratègiques del pla.
- Constitueix panells especialitzats per àrea.

Comissió estratègica:

- Agrupa i coordina els agents clau del territori implicats en els àmbits estratègics.
- Elabora propostes i vetlla perquè s'implantïn.

Comissions d'enllaç (territorial, anàlisi econòmica, sectors estratègics, planejament urbà):

- Activen xarxes de coneixement permanent amb d'altres sectors complementaris, fan seguiment de les accions assignades, analitzen dèficits.

Pla de treball

Gener 2002

- Redefinició de l'equip tècnic.
- Concreció de l'organigrama del pla metropolità.
- Elaboració del pressupost.
- Contactes institucionals per definir la comissió delegada.

Febrer 2002

- Posada en marxa de la cèl·lula de prospectiva.
- Convidar nous membres del consell general d'àmbit metropolità.
- Posada en marxa de les comissions d'enllaç.

Març 2002

- Reunió de l'alcalde amb la comissió delegada i el consell general.
- Tancament del III pla i avaluació. Inici del pla metropolità.
- Aprovació de temes de prospectiva seleccionats i proposta de presidents de comissions.
- Proposta de presidents de les comissions tècniques.

Juliol 2002

- Consell general.
- Presentació dels primers resultats dels treballs de la cèl·lula de prospectiva i de la comissió estratègica.
- Resultats de l'avaluació del III pla.

Desembre 2002

- Jornada tècnica «Europa, situació econòmica, política i social. Perspectives».

Febrer 2003

- Consell general
- Proposta del pla estratègic metropolità.
- Endegar Congrés Mundial Planejament Urbà per al 2004.

Novembre 2003

- Consell general
- Proposta del pla metropolità de Barcelona (perspectiva 2007).

1.5. Preparació

1.5.1. Anàlisi dels agents del territori

Per a la preparació del pla cal realitzar una anàlisi de les estratègies, dels interessos i de les expectatives positives i negatives dels agents del territori. Les finalitats bàsiques d'aquesta anàlisi són dues: identificar els agents clau del territori (institucionals, econòmics, socials, tercer sector, beneficiaris, etc.) i orientar el PTDLO en els criteris d'actuació, i identificar les complementaritats i/o contradiccions dels agents, estiguin o no incorporats al PTDLO, tot analitzant les seves expectatives i les potencials aportacions.

Aquesta anàlisi haurà de confirmar les coincidències entre la majoria dels interessos de cadascun dels ens del PTDLO amb la seva *missió* i, per tant, ajudarà a trobar la formulació de l'estratègia comuna que caldrà seguir.

1.5.2. Definició consensuada de la missió del pacte

La formulació de la missió del PTDLO és una responsabilitat que hauria de recaure en els màxims representants de cadascun dels agents que l'integren: els polítics municipals, els representants locals dels agents econòmics i socials i els responsables de les institucions destacades del territori amb pes específic i amb representació en l'òrgan estratègic del PTDLO.

La missió constitueix la base per a la generació encertada d'objectius i resultats. La *missió* és, doncs, la *raó de ser de la xarxa d'organitzacions* decidides a treballar per impulsar el desenvolupament del territori. La missió del PTDLO té un horitzó temporal a llarg termini, més que el del pla estratègic i, en principi, hauria de ser tan ampli que tan sols la resolució de la problemàtica que ha originat l'agrupació d'entitats provocaria la seva desaparició.

Qüestions que cal plantejar-se per formular la missió

- Què haurem de fer per concretar la perspectiva de futur, la visió?
- Qui som? Per a què existim?
- Com fem les coses i per què?

Com anteriorment s'ha comentat, en un PTDLO concorren diversos interessos i objectius. És important que la missió definida reflecteixi o com a mínim sigui complementària amb els interessos i objectius dels agents implicats. D'aquesta manera els agents se'n senten participants i, per tant, predisposats a acceptar compromisos.

La missió del PTDLO ha de marcar els camins per assolir, en un període de temps determinat, la visió del territori. L'elaboració dels possibles escenaris futurs i finalment la determinació de l'escenari futur desitjat conduiran a la concreció consensuada de l'objectiu central o estratègic, que sorgeix fruit del treball d'anàlisi de la informació del territori. L'objectiu central serà la visió, serà l'escenari futur desitjat.

1.5.3. Definició / difusió dels conceptes bàsics i metodologia

Per poder engegar un treball complex i laboriós, i en certa manera innovador, cal que tothom conegui la ruta d'aquest viatge, cada parada i sobretot les regles i funcions que tindrà cada un dels participants. L'objectiu serà doncs que tots els potencials participants del pla estratègic

del PTDLLO *coneguin les diferents fases, la terminologia i les metodologies* que s'utilitzaran en el procés de planificació. En aquesta fase es pretén, doncs, aconseguir transmetre la informació sobre el procés que es durà a terme, homogeneïtzar el llenguatge, que haurà de ser comú entre tots els agents, donar a conèixer amb detall la metodologia i els procediments per poder predisposar millor els participants i fer participar la ciutadania en tot el procés.

Per tant, i de manera paral·lela a la formulació de totes les fites, conceptes, metodologies etc., del procés de planificació, esdevé necessària la confecció d'un pla de comunicació per donar-lo a conèixer i implicar els agents i la població a participar-hi activament.

1.5.4. Definició del període de prospecció del diagnòstic

La definició del període de prospecció és una altra de les tasques preparatòries de tot pla estratègic i que cal realitzar en equip. Aquest període condicionarà la part del diagnòstic referida a l'anàlisi externa i, sobretot, la concreció de la visió del territori, perquè en el moment de projectar imatges o escenaris futurs, no és el mateix fer previsions a 5, a 8 o a 10 anys vista.

La perspectiva temporal òptima per a la planificació estratègica està compresa entre 5 i 10 anys. A més anys més possibilitat d'error, més dificultat en la projecció de futur i més possibilitat d'error en la determinació dels factors crítics de desenvolupament del territori. Els períodes proposats són:

- De 0 a 1 any: planificació operativa a curt termini basada en pressupostos.
- De 2 a 4 anys: planificació estratègica reactiva que dona resposta a necessitats del territori i a problemes identificats. Planificació a llarg termini orientada a resultats.
- De 5 a 10 anys: planificació estratègica proactiva. Planificació a llarg termini amb orientació i lideratge social de futur. Planificació orientada a objectius (impactes). Existència d'una missió, d'una visió i d'uns valors compartits entre els agents implicats.

1.5.5. Determinació de les àrees estratègiques d'intervenció

Per tal d'evitar generalismes i dispersions és aconsellable realitzar un procés selectiu respecte als àmbits estratègics que s'analitzaran i sobre els quals es dissenyaran projectes operatius. Aquesta és, de fet, una de les particularitats de la planificació estratègica respecte a d'altres metodologies de planificació. Aquesta selecció dels temes crítics es realitza habitualment mitjançant dos tipus d'instruments: entrevistes en profunditat realitzades a agents clau del territori durant la fase de preparació i dinàmiques de grup realitzades durant la fase preparatòria (sessions d'intercanvi d'informació). La definició de les àrees estratègiques d'intervenció dona peu a la creació de les comissions de treball temàtiques o sectorials del pla estratègic.

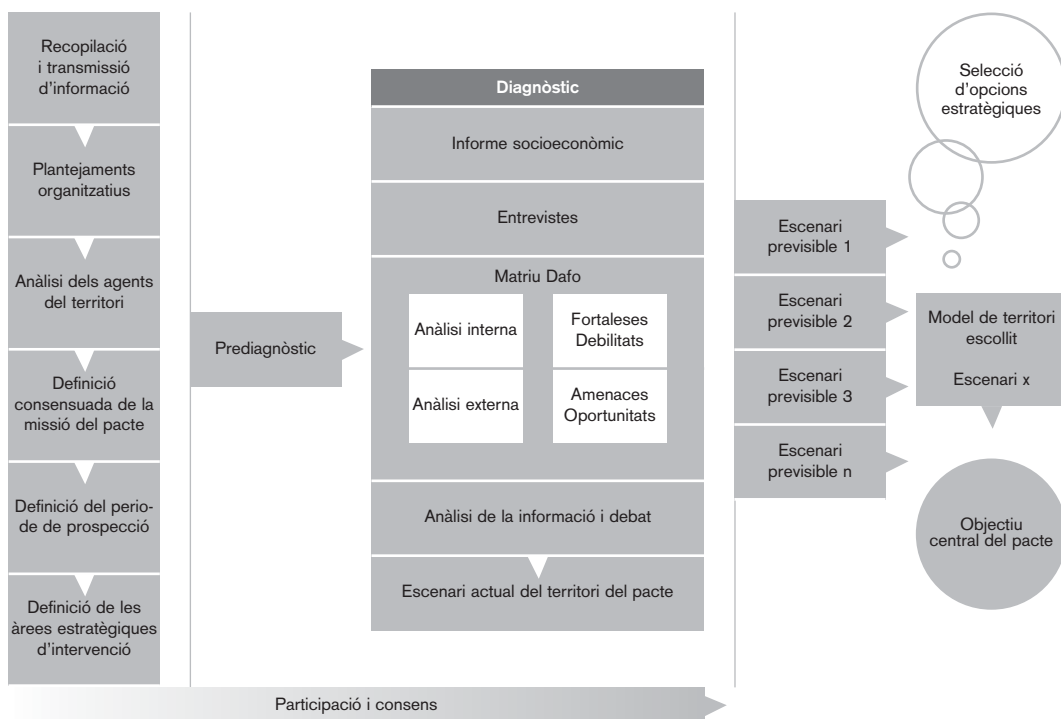
Possibles àrees estratègiques d'intervenció

D'altres denominacions que es poden trobar són, per exemple: àmbits d'intervenció, àrees temàtiques o punts crítics. Se suggereixen les següents:

Anàlisi socioeconòmica (OMT, estudis, xarxes / coordinació); inserció / ocupació; prospecció (atracció de noves activitats); empresa (pime, emprenedors), creació de noves empreses i seguiment; suport a l'empresa (pime), millorar l'eficàcia / eficiència / competitivitat / qualitat treball / innovació / gestió / medi ambient / salut laboral; desenvolupament sectorial endogen (agricultura i pesca; indústria; comerç; turisme); pacte territorial

(comunicació, concertació, formació interna dels agents de promoció econòmica, millora dels processos administratius); formació; creació / formalització /reforçament de xarxes sectorials o intersectorials d'empreses i/o associacions; TIC; exclusió social; etc.).

A l'esquema següent es pot observar on s'ubica el prediagnòstic dintre del procés de planificació estratègica territorial i quines són les activitats posteriors que en depenen.





2. Diagnòstic

El diagnòstic, comunament associat als plans estratègics, n'és una fase ineludible però no per això una etapa indissociable d'aquesta eina de planificació a llarg termini. Es concep com un punt de partida per fer la fotografia del territori, per conèixer-lo millor, obtenir-ne una visió interdisciplinària, objectiva i global, detectar-ne els problemes i necessitats per justificar projectes de promoció econòmica i ocupació o decidir si cal actuar, com actuar, on actuar i amb quina intensitat i prioritat.

Moltes vegades aquestes tasques preparatòries són realitzades a corre-cuita a causa de les fortes pressions exercides per mostrar al més aviat possible realitzacions concretes. Tanmateix, cal tenir present que un diagnòstic efectuat rigorosament és condició necessària però no suficient per garantir l'èxit final de l'operació.

La finalitat d'aquesta fase d'anàlisi no és simplement la de produir un document estratègic, sinó més aviat, i en un sentit més ampli, *la preparació del terreny per a una política de desenvolupament territorial a mig i llarg termini*. Com a prioritat d'aquesta política de desenvolupament s'hauria de procurar obtenir una visió de conjunt del territori per interessar el conjunt dels agents de desenvolupament i també per identificar les àrees d'intervenció. D'aquesta manera es perfila millor el mapa del territori i s'orienta conjuntament el camí per recórrer.

A més, dins del marc de la planificació estratègica, la *imatge inicial* del territori (qualitativa i quantitativa) és essencial com a punt de referència per poder *avaluar* posteriorment els efectes i impactes dels programes i projectes que en sorgeixin.

Cal que el diagnòstic sigui *concertat i participatiu* perquè:

- és un dels passos per a la consecució de la cooperació tècnica i, per tant, el desenvolupament de les capacitats locals,
- dóna una mateixa visió de conjunt del territori a la majoria dels agents i això reforçarà la visió i missió del PTDLO, i
- també pot ser un bon moment per a la mobilització futura de recursos si s'aconsegueix fer-hi participar la majoria d'agents de desenvolupament local implicats i rellevants.

Sempre és recomanable que la participació de les institucions locals i els agents socioeconòmics rellevants tingui lloc en totes les fases; d'aquesta manera es reforça el sentiment d'equip, tothom interioritza el pla i se'n sent part per desenvolupar-lo i executar-lo posteriorment.

A continuació es detallen els passos o fites necessaris per a la realització del diagnòstic territorial.

2.1. Elaboració de l'informe socioeconòmic del territori

És un informe que recull informació quantitativa a partir de fonts primàries i secundàries (censos, padrons, estadístiques oficials, estudis previs, informes de l'administració, etc.). Es mate-

rialitza en un document que reflecteix *la situació actual i les tendències* a nivell local o regional incorporant l'anàlisi de diferents variables i indicadors. Aquesta informació juga un paper central en el diagnòstic donat que un cop interpretada i comparada adequadament permet oferir una visió interna i externa, estructural i tendencial (anàlisis dinàmiques que donen informació sobre processos temporals).

L'anàlisi *interna* considera les següents dimensions: demogràfica, econòmica productiva i social oferint-nos una perspectiva global i situacional de cada territori. Dins la dimensió demogràfica es consideraran variables i indicadors de població. Dins la dimensió econòmica productiva caldrà incloure informació relativa al mercat de treball, el sòl industrial, el producte interior brut comarcal, la renda familiar disponible, l'estructura sectorial dels llocs de treball del territori, l'estructura socioprofessional i l'educació (reglada, ocupacional, contínua). I dins la dimensió social s'inclouran variables i indicadors relatius a la qualitat de vida (transport, medi ambient i urbanisme). No cal oblidar ni les polítiques públiques de promoció econòmica ni les de desenvolupament territorial.

L'anàlisi *externa* es pot plantejar en una doble dimensió:

- Per comparació amb el territori de Catalunya, de la província o de la comarca en aquells PTDLO que tenen dimensions inferiors a aquest nivell administratiu, i amb els PTDLO de característiques similars o amb qualsevol comarca que tingui suficients similituds amb l'anàlitzada. També es pot prendre com a escala de referència l'Estat espanyol o la Unió Europea.
- Possibilitant la comparació entre tots els municipis del PTDLO o entre zones del mateix territori del PTDLO.

Els informes, per tant, han de recollir i tractar la informació socioeconòmica, analitzar-la i interpretar-la, han de ser difosos i han de servir de suport a la presa de decisions. Per això, cal que els informes siguin fàcils de llegir, tinguin la informació ben ordenada i continguin interpretacions de la informació objectiva deixant un cert marge de maniobra per a posteriors interpretacions i anàlisis.

També cal tenir en compte que la realització de l'informe socioeconòmic, un cop decidides les àrees estratègiques i dissenyats els objectius generals corresponents a cada línia estratègica, permetrà, durant l'execució del pla estratègic, fer el seguiment periòdic (any rere any) i realitzar, a posteriori, la seva avaluació d'impacte.

2.2. Elaboració d'entrevistes

És un element central per conèixer la situació del territori i les perspectives de futur que tenen els principals agents econòmics i socials. Es tracta, a més, de saber com la perceben els agents que tenen capacitat per transformar-la. De fet, als territoris on no s'hagi elaborat amb molt de detall l'anàlisi dels agents (vegeu l'apartat de preparació), aquestes entrevistes poden ser molt útils per completar la fotografia on es mostren els actors del PTDLO, les seves expectatives, positives i negatives, i les seves potencials aportacions.

Com que la planificació estratègica està basada en la cooperació entre els sectors públic i privat, cal cercar el consens. Aquest consens té encara més valor quan es tracta d'aconseguir acords a partir d'interessos no coincidents o contradictoris. En tot cas, la coincidència dels diferents agents del PTDLO respecte al diagnòstic és un aspecte bàsic.

Aquestes entrevistes donen una *informació eminentment qualitativa*, extreta dels informants clau del territori que tinguin un profund coneixement de la realitat local. L'anàlisi de la

informació pot donar una *visió actual dels agents econòmics i socials, a més d'orientar sobre les seves estratègies*. Els seus objectius són:

- Implicar els agents del territori.
- Conèixer les seves estratègies i comprendre-les.
- Convergir en els aspectes principals.
- Detectar indicis de canvi.

L'entrevista té molta importància perquè:

- Permet identificar quina és la visió que tenen les entitats sobre el territori i el seu futur. No s'ha d'oblidar que un aspecte important de la realitat és l'apreciació subjectiva que els agents fan d'aquesta realitat.

- Permet fer projeccions, elaborar pronòstics en la mesura que s'identifiquen els interessos existents en el territori i els possibles agents de la transformació.

- Indica els principals àmbits estratègics del territori.
- Indica els aspectes més rellevants respecte als quals existeix consens.
- Implica les institucions i els agents econòmics i socials en el pla estratègic.
- Possibilita el disseny de polítiques d'actuació coordinades entre els diferents agents per produir i aprofitar els efectes sinèrgics.

2.3. Elaboració de la matriu DAFO

La tècnica de diagnòstic qualitatiu per prendre decisions consensuades a llarg termini que es suggereix i que s'exposarà en aquest manual és la del *DAFO* (sigles corresponents a «*debilitats, amenaces, fortaleces i oportunitats*»). Se'n farà una explicació eminentment pràctica separant cadascun dels passos perquè posteriorment es pugui utilitzar l'explicació fragmentada com una mena de guia.

La tècnica permet *identificar*, per a cadascuna de les àrees estratègiques definides, els *factors crítics de desenvolupament*. Aquests poden ser negatius (debilitats actuals per corregir i amenaces futures per afrontar) o positius (fortaleces actuals per mantenir i oportunitats futures per explotar). Posteriorment es plasmen en una taula que considera factors crítics interns i presents (autodiagnòstic de la situació actual) i factors crítics externs i futurs (condicionants i situacions que condicionen i poden afectar en el futur el desenvolupament del territori).

Aquesta tècnica permetrà, doncs, identificar els problemes externs que podran afectar el territori, les oportunitats exteriors que es podrien aprofitar, realitzar un inventari dels avantatges i aspectes per millorar del territori i dels seus agents, ordenant-los i visualitzant-los tots en una matriu. Posteriorment, s'hauran de prioritzar relacionant els elements externs i els interns, contraposant-los i compensant-los de tal manera que posteriorment es puguin confeccionar les línies estratègiques on s'emmarcaran els programes i projectes fruit de les combinacions més racionals i eficients del PTDLO, després d'un procés d'anàlisi, consens i participació.

Els passos per a la confecció de la matriu DAFO són els següents:

- Determinació dels factors crítics interns:
 - enunciació dels factors crítics interns,
 - classificació dels factors crítics interns en punts forts i febles,
 - priorització dels punts forts i febles.

- Determinació dels factors crítics externs:
 - enunciació dels factors crítics externs,
 - classificació dels factors crítics externs en amenaces i oportunitats,
 - prioritització de les amenaces i oportunitats.

Per a la realització d'aquesta activitat és recomanable treballar en equip o en grup. *Els tallers participatius i la utilització de dinàmiques de grup que fomentin la reflexió i la generació d'idees i opinions són una fórmula adequada per realitzar el diagnòstic estratègic.* L'objectiu principal perseguit és l'acord entre tots els agents de desenvolupament local sobre les potencialitats del territori i sobre les estratègies d'intervenció més adequades.

Recomanacions per començar a treballar

Abans de descriure cadascuna de les fases i els procediments necessaris per realitzar el diagnòstic i més específicament per confeccionar la matriu DAFO s'ha de decidir quantes matrius s'elaboraran.

Hi ha dues possibilitats: o bé elaborar tantes matrius com àrees estratègiques s'hagin determinat, o bé elaborar-ne una. En el primer cas, totes les fases incloses en la determinació de factors crítics (enunciació, classificació i prioritització) s'hauran d'anar repetint paral·lelament per a cada matriu, és a dir, per a cada àrea estratègica. En el segon cas, s'haurien de realitzar igualment tots els passos, amb la particularitat que en cadascuna de les dinàmiques s'haurien de tenir en compte les àrees estratègiques ja determinades per no oblidar la informació que s'hi refereix i obtenir finalment els subproductes i el producte final complet amb tota la informació relativa a cada àrea estratègica predefinida.

L'animador/a o dinamitzador/a de les sessions de grup

- Haurà d'estimular la participació.
- Haurà d'ajudar a clarificar conceptes, orientar les dinàmiques i solucionar moments de confusió o decaïment del grup. Ha d'anar recordant a tothom el sentit de cadascuna de les fases, sempre estant ben obert a noves propostes o canvis de dinàmica que el grup consideri oportuns. No ha de prendre les decisions pel grup: les ha de facilitar.
- Haurà de qüestionar de manera objectiva, suggerir, no imposar, reflexions, idees o conceptes en cas que les decisions preses no siguin gaire lògiques o siguin minoritàries. Haurà de posar al davant la decisió majoritària, sense qüestionar-la, i haurà de recórrer a la votació en cas d'«empat».
- Haurà de ser neutre i, a més, haurà d'aparentar-ho i transmetre-ho als participants. El grup ha de sentir com a propi el producte elaborat, fruit d'un consens, sense cap dirigisme; per això és tan important el rol de l'animador.

Preguntes per facilitar la reflexió i la generació d'idees

- Quines són les capacitats / competències locals?
- Quins són els recursos humans disponibles? Quines són les potencialitats dels recursos humans?
- Quins són els recursos financers existents?
- Quines són les principals activitats econòmiques i les empreses locals?

- Quins tipus de recursos naturals existeixen al territori? Quins estan explotats? Quins es poden explotar?
- Quines són les capacitats de vincles amb l'exterior, amb mercats externs?
- Quins són els mercats on opera el territori? Quins són els nous possibles mercats? N'hi ha algun de feble o decreixent?
- Quins són els actors econòmics locals? ¿Quina capacitat d'inversió tenen? ¿Quins són els seus interessos econòmics?
- Quina legislació existent o en tràmit afectarà d'alguna manera la promoció econòmica i ocupació del nostre territori? L'afectarà de forma positiva o negativa?
- Les estratègies de futur dels territoris propers d'influència, com ens afectaran?
- Les tendències econòmiques de la regió, estat o macroregió (euromediterrània), com ens afectaran?

2.3.1. Determinar els factors crítics interns

Un *factor crític* és un element important que condiciona o pot condicionar el desenvolupament del territori. Els factors crítics poden ser positius o negatius i cal plantejar-los de manera neutra, objectiva i sense prejudicis o judicis de valor.

Els factors crítics poden ser *interns* o *externs*. Els factors crítics interns són aquells que emanen del mateix territori, dels agents locals, del PTDLO i es classifiquen en *fortaleses* i *debilitats*.

Mitjançant la utilització d'un conjunt de tècniques de grup, cal enunciar, valorar i classificar els factors crítics interns que condicionen el desenvolupament del territori i els seus agents de desenvolupament local.

Passos per determinar els factors crítics interns

1. Enunciar els factors crítics interns

El procediment per a la realització d'aquesta activitat consistirà, en primer lloc, en organitzar diversos equips de treball amb un nombre de components entre 4 i 8 persones. Per a la conformació dels grups es pot seguir, per exemple, el criteri següent: un equip serà conformat pels tècnics que treballen en el si del pacte des de la perspectiva de la demanda (empresa, comerç, turisme, etc.), un altre, des de l'òptica de l'oferta (ocupació, formació, etc.), i un altre en tot allò relacionat amb el PTDLO com a ens. Els equips treballaran el mateix tema des de les respectives perspectives (demanda i oferta). Una altra possibilitat en la conformació dels equips de treball poden ser les agrupacions que surten de les àrees estratègiques predefinides. En qualsevol dels casos per a cadascun dels temes assignats s'han d'intentar reflectir les opinions de cada grup en allò referent a: (I) estratègia actual del nostre PTDLO (què s'està fent), (II) organització i estructura (com s'està fent), (III) actors i territori (qui ho està fent, capacitats i recursos) i (IV) resultats i impacte (què s'està aconseguint).

Tècniques de grup com la pluja d'idees o els grups de discussió faciliten la realització d'aquesta activitat.

D'aquest treball en surt una llista de factors crítics interns que cal transcriure en targetes per a una posterior visualització en el gran grup. Un cop han estat transcrits a les targetes, cal agrupar-los per blocs temàtics en funció del que el grup decideixi. Per fer-ho, l'animador preguntarà al grup factor a factor per situar les targetes en una superfície (pissarra, paret), de manera que a mesura que aquestes es vagin col·locant, es vagin conformant les agrupacions temàtiques. Cada equip hauria d'agrupar per blocs temàtics totes les aportacions en funció del que cada grup consensuadament decideixi, encara que convindria tendir a unes agrupacions assimilables a les de les àrees estratègiques del PTDLO. Un cop realitzada la feina dels grups de treball, es fa una posada en comú en gran grup amb l'objectiu de tornar a trobar el consens entre tots els agents per a tots els factors. Això permetrà al grup prendre consciència de forma conjunta dels diferents elements que conformen i descriuen la imatge interna del seu territori.

El fet de classificar tots aquests factors serveix bàsicament per:

- Ordenar per àrees temàtiques la descripció de la imatge actual del territori i trobar possibles incoherències o repeticions.
- Descriure millor i poder relacionar elements transversals de les diferents àrees estratègiques (recursos humans, infraestructures, TIC, col·lectius vulnerables, formació).
- Relacionar posteriorment els factors crítics externs i els interns per deduir les tendències i estratègies futures.

Els productes resultants d'aquesta activitat són: llista amb els factors crítics interns enunciats, targetes individualitzades amb els factors transcrits de la llista, agrupació dels factors crítics interns per blocs temàtics.

Exemples sobre possibles factors crítics interns:

- Mitjà físic, patrimonial i biòtic: potencials turístics (ambientals, patrimonials i culturals) (cases rurals, hotels, zones d'interès paisatgístic, espècies protegides, patrimoni, activitat artesanal, etc.); impactes mediambientals (contaminació d'aigües superficials, subterrànies, aqüífers, pràctiques agrícoles i ramaderes ecològiques, etc.); recursos propis amb potencial productiu (pedra, caça, productes agroalimentaris, fauna, paisatge).
- Recursos humans i socioculturals: fragilitat demogràfica (grups de joves, gent gran, taxes de natalitat, mortalitat, creixement vegetatiu, emigració, etc.); carències educatives de la població (nivell d'instrucció per sexes i grups d'edat); deficiències laborals (per sexes, sectors, grups d'edat, qualificació dels ocupats i població, etc.); deficiències en equipaments (sanitaris, culturals, d'oci, formació formal); tècnics de promoció econòmica i ocupació (capacitats, distribució, coordinació, mobilitat, condicions de treball, mitjans).
- Entorn socioeconòmic: deficiències en les produccions i explotacions agrícoles i ramaderes (obsolescència de maquinària, modernització de les explotacions, productes fora de les xarxes de comercialització modernes, latifundisme, etc.); deficiències en instal·lacions empresarials i industrials (preus del sòl, clústers, vivers d'empreses i polígons, espais potencialment convertibles en industrials, associacions empresarials, indústries transformadores, etc.); polítiques industrials, comercials i turístiques en marxa; TIC (ús en sector primari, secundari i terciari); I+D+I innovació, desenvolupament i investigació (institucions universitàries, o altres); cultura emprenedora.

- Infraestructures, equipaments i serveis públics: deficiències infraestructurals (vies de comunicació suficients, estat d'aquestes vies, etc.); deficiències en equipaments socials (gent gran, atenció a la dona, casa de cultura, etc.).
- Recursos financers: pressupostos municipals, existència de projectes o programes subvencionables per les administracions locals, autonòmiques o estatals, existència de bancs, caixes d'estalvi, cooperatives de crèdit, nivells de renda, capacitat d'estalvi, etc.
- Altres: grau de coneixement del territori i influència externa, situació geogràfica respecte a grans nuclis de població i eixos de desenvolupament.

2. Classificar els factors crítics interns en punts forts i febles

Per tal de determinar els punts forts i febles del territori es tindran en compte els factors crítics interns identificats i agrupats en la fase anterior. Abans de classificar-los com a punts forts o febles, caldrà definir i consensuar els criteris que s'utilitzaran per a la classificació (en termes d'avantatges o desavantatges per al territori). Posteriorment es realitzarà la classificació.

Tenint visualitzades les agrupacions de targetes que identificaven els factors crítics interns, la primera tasca consistirà a establir de comú acord, mitjançant un grup de discussió, els criteris que permetran decidir i classificar-los com a punts forts i punts febles. Un cop s'hagin decidit per consens (o per votació majoritària) els criteris de classificació es passarà a la classificació recordant i insistint, si escau, els criteris establerts. Convé no perdre de vista els criteris, per evitar, en la mesura del que sigui possible, la subjectivitat o el «sectorialisme» excessiu. El producte resultant és una taula amb la classificació resultant:

Punts forts	Punts febles
a	d
b	e
c	f

3. Prioritzar els punts forts i febles

Un cop realitzada la classificació de punts forts i febles cal prioritzar-los, és a dir, assignar la importància que el grup atribueix als diferents factors. Per a la realització de la jerarquització cal establir i consensuar prèviament els criteris d'atribució d'importància. Un cop establerts els criteris, i amb el quadre de punts forts i febles elaborat, es determina la seva jerarquització utilitzant la tècnica de la matriu de parells. Per realitzar-ho es distribueixen dues matrius, una amb els punts forts i una altra amb els punts febles, per parelles de persones. Cal anotar els punts forts i febles (segons la matriu de què es tracti) en files i columnes afegint-hi dues columnes més (una per a la suma de puntuacions i l'altra per a l'ordre d'importància atribuïda). Cal comparar cada punt fort amb els altres punts forts, un per un, i determinar quin és el més important. El mateix s'ha de fer amb els punts febles. Una vegada emplenat el quadre cal comptar el nombre de repeticions dels diferents punts forts (o febles) i s'anota a la columna corresponent. A continuació es prioritza com a punt fort (o feble) més important aquell que tingui el nombre més alt de repeticions i així, successivament, amb tots els altres.

Un cop realitzats els dos quadres (individualment o per parelles de persones) caldrà fer el sumatori total i establir la prioritització definitiva.

	Punt fort 1	Punt fort 2	Punt fort 3	Punt fort n	Sumatori de prioritzacions	Ordre de prioritzacions
Punt fort 1		2	3	n	0	4t
Punt fort 2	2		2	2	3	1r
Punt fort 3	3	2		n	1	3r
Punt fort n	n	2	n		2	2n

	Punt feble 1	Punt feble 2	Punt feble 3	Punt feble n	Sumatori de prioritzacions	Ordre de prioritzacions
Punt feble 1		2	1	1	2	2n
Punt feble 2	2		2	2	3	1r
Punt feble 3	1	2		3	1	3r
Punt feble n	1	2	3		0	4t

El producte resultant és una llista amb els punts forts i febles prioritzats:

Punts forts	Punts febles
1r (b)	1r (e)
2n (a)	2n (f)
3r (c)	3r (d)

2.3.2. Determinar els factors crítics externs

Un factor crític extern és un element important extern al territori que condiciona i condicionarà el seu desenvolupament futur. En aquest sentit, cal interpretar-los o com a *oportunitats* o com a *amenaces*. Inicialment la diferenciació entre factors crítics externs i interns es basa en la dicotomia: dins del PTDLO i fora del PTDLO. Això no obstant, cal també considerar com a factors crítics externs aquells elements interns que variaran amb el temps (i que ara no es poden controlar) i que afectaran positivament (oportunitats) o negativament (amenaces) el desenvolupament del territori.

El procediment plantejat per a la realització d'aquesta activitat serà similar al plantejat a l'apartat anterior, és a dir, mitjançant la utilització d'un conjunt de tècniques de grup, caldrà enunciar, valorar i tipificar els factors crítics externs que condicionen el desenvolupament del territori.

Passos per determinar els factors crítics externs

1. Enunciar els factors crítics externs

El procediment per a la realització d'aquesta activitat consistirà, en primer lloc, a organit-

zar diversos equips de treball amb un nombre de components entre 4 i 8 persones. En cas que al territori no hi hagi gaire tradició de treball en equip, i per tant els tècnics no es coneguin gaire, fóra bo constituir els equips de forma aleatòria per tal que tots els agents es barregin i treballin conjuntament en diferents àmbits temàtics. L'objectiu perseguit consisteix a facilitar la comunicació i la participació de totes les persones participants en l'exercici, independentment de quina sigui la seva especialització.

De tota manera si els tècnics ja estan avesats a treballar conjuntament, convindria mantenir els grups conformats en la fase anterior.

Tècniques de grup com la pluja d'idees o els grups de discussió faciliten la realització d'aquesta activitat.

D'aquest treball en surt una llista de factors crítics externs que cal transcriure en targetes per a una posterior visualització en el gran grup. Un cop transcrits a les targetes els factors externs, caldrà agrupar-los per blocs temàtics en funció del que el grup decideixi. L'animador ha d'ajudar a clarificar la manera d'agrupar els factors externs però no ha de prendre les decisions pel grup: les ha de facilitar.

Un cop realitzada la feina pels diversos equips, es fa una posada en comú en gran grup.

Els productes resultants d'aquesta activitat són: llista amb els factors crítics externs enunciats, targetes individualitzades amb els factors transcrits de la llista, agrupació dels factors crítics externs per blocs temàtics.

Exemples sobre possibles factors crítics externs:

- Els canvis que imposa la globalització de l'economia i els seus efectes sobre les ciutats i els territoris (TIC, mercat borsari mundial continu, noves dinàmiques de les empreses transnacionals, moviments migratoris socials, polítics i econòmics). Aquests canvis es veuen en el procés social productiu, d'intercanvi, distribució de mercaderies i mobilitat de capitals.

- El nou sistema d'àrees territorials de negoci: ALCA (EUA), UE i ASEAN (Japó) substitueix l'antic sistema de blocs provinent de la guerra freda. Les polítiques dels organismes de cooperació multilateral i estats cooperadors internacionals marquen aquestes dinàmiques (FMI, BM, BID, OCDE, OMC, G8, Arc Mediterrani).

- L'anàlisi de l'autonomia de l'Estat espanyol en relació a les tendències internacionals es reflecteix en les variables macroeconòmiques, socials, laborals i ambientals. La relació de les nostres empreses locals amb les empreses transnacionals o les seves polítiques autàrquiques pot determinar situacions de dependència relativa o independència futura respecte a l'exterior.

- El paper de la comarca respecte a l'Estat és un altre nivell d'anàlisi necessari. Cal analitzar el nivell d'exportacions i importacions amb les de la resta de l'Estat, cooperacions polítiques, infraestructurals, tecnològiques, d'investigació (universitats) o d'altres.

- La dependència del territori respecte a Catalunya i l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) determinarà les futures estratègies. No s'han d'oblidar, en aquest nivell, les relacions amb les comarques circumdants més properes a l'AMB.

2. Classificar els factors crítics externs en amenaces i oportunitats

Per tal determinar les amenaces i oportunitats del territori es tindran en compte els fac-

tors externs identificats i agrupats en el primer exercici. Abans de classificar-los com a amenaces i oportunitats, cal definir i consensuar els criteris mitjançant els quals es classificaran els factors crítics externs com a amenaces o oportunitats. Posteriorment es passa a la classificació.

El procediment utilitzat en aquesta dinàmica serà el mateix que l'utilitzat en la identificació i determinació de punts forts i febles. Tenint visualitzades les agrupacions de targetes que identificaven amenaces i oportunitats, la primera tasca consistirà a establir de comú acord, mitjançant un grup de discussió, els criteris que permetin decidir i classificar-los com a amenaces i oportunitats. Un cop s'hagin decidit per consens (o per votació majoritària) els criteris de classificació es passarà a la classificació recordant i insistint, si escau, els criteris establerts. Convé no perdre de vista els criteris, per evitar, en la mesura que sigui possible, la subjectivitat o el «sectorialisme excessiu».

Per tal d'orientar la formulació dels criteris de classificació cal considerar oportunitats i amenaces com:

- Oportunitat: quines possibilitats hi ha dins i fora del PTDLLO que en el futur podrien ser avantatjoses per al desenvolupament, creixement i consolidació del territori i per tant de la promoció econòmica i l'ocupació al territori.

- Amenaça: quines possibilitats hi ha dins i fora del PTDLLO que en el futur podrien ser desavantatjoses per al desenvolupament, creixement i consolidació del territori i per tant de la promoció econòmica i l'ocupació al territori.

El producte resultant és una taula amb la classificació de les amenaces i oportunitats.

Amenaces	Oportunitats
A	D
B	E
C	F

3. Prioritzar les amenaces i les oportunitats

Un cop realitzada la classificació de les amenaces i oportunitats, cal prioritzar-les, és a dir, assignar-los la importància que el grup atribueix a cada factor.

Per a la jerarquitització de les amenaces i de les oportunitats, els criteris vindran marcats a priori: les amenaces seran valorades i classificades per la seva probabilitat d'ocurrència i per la seva importància, i les oportunitats segons que tinguin més probabilitats d'èxit i pel seu atractiu. El procediment consistirà a repartir a cada membre de l'equip dos fulls amb una taula de doble entrada que inclourà la relació de les amenaces o de les oportunitats (files) amb els respectius criteris esmentats més amunt (columnes) per tal que siguin puntuades de l'1 al 10. Un cop s'hagi fet la valoració individual caldrà sumar les diferents puntuacions assignades a cada amenaça i a cada oportunitat per a cadascun dels criteris establerts, de tal manera que siguin ubicables en un dels dos eixos d'ordenades, un per a les amenaces i un altre per a les oportunitats. S'escolliran al final aquelles amenaces i aquelles oportunitats que hagin obtingut les puntuacions més elevades per a cadascun dels criteris establerts.

Amenaces

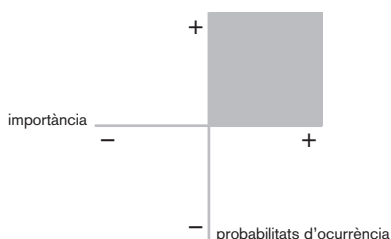
	criteri d'ocurrència	criteri d'importància	Sumatori de prioritzacions	Ordre de prioritziació
Amenaça D	8	3	11	3a amenaça
Amenaça E	10	6	16	1a amenaça
Amenaça F	10	5	15	2a amenaça
Amenaça Y	3	3	6	4a amenaça

Oportunitats

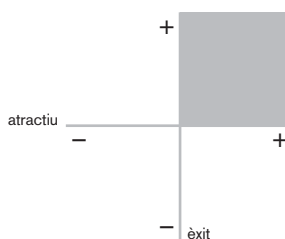
	criteri d'èxit	criteri d'atractiu	Sumatori de prioritzacions	Ordre de prioritziació
Oportunitat A	5	2	7	3a oportunitat
Oportunitat B	10	1	11	2a oportunitat
Oportunitat C	10	5	15	1a oportunitat
Oportunitat X	3	2	5	4a oportunitat

Aquest sistema de prioritziació tan sistemàtic i mecànic pot completar-se amb una representació gràfica, de tal manera que es pugui realitzar una selecció en cas que apareguin moltes amenaces i moltes oportunitats. Segons les representacions mostrades a continuació, tan sols es podrien seleccionar aquells factors crítics externs que es trobessin en el quadrant superior dret. Aquesta selecció s'hauria de fer per simplificar la determinació de les línies estratègiques però sobretot per intentar treballar tan sols amb aquells factors que finalment incidiran al nostre territori.

Amenaces



Oportunitats



Un cop realitzada la feina pels equips de treball, s'ha de fer una posada en comú en gran grup. El producte resultant és una llista jerarquitzada d'amenaces i oportunitats.

Amenaces	Oportunitats
1a B	1a F
2a A	2a E
3a C	3a D

4. Confeccionar la matriu DAFO

L'elaboració de la matriu DAFO ja està pràcticament finalitzada amb l'acompliment de

totes les fases anteriors. Ara tan sols caldrà ordenar i encabir tots els factors crítics en una mateixa matriu de 2x2 tal com segueix:

Oportunitats	Fortaleses
F	b
E	a
D	c
Amenaces	Debilitats
B	e
A	f
C	d



3. Estratègia

3.1. Elaboració de l'escenari actual del territori

L'elaboració de l'escenari actual consisteix a formular una narració breu i ordenada dels factors interns (punts forts i febles) *que caracteritzen el territori identificats, ordenats i prioritzats* fent menció de les àrees temàtiques o estratègiques que s'han utilitzat per agrupar-los i que són objecte d'interès prioritari per als agents del PTDLO. Així s'obté, de manera resumida i entenedora, una *fotografia de la situació actual del territori que serà el subjecte de les intervencions que derivin del pla.*

3.2. Elaboració dels escenaris de futur possibles

Un escenari de futur és *un model de territori possible*, una projecció realista del que pot passar en un període de temps determinat segons la informació actualment disponible.

L'elaboració d'escenaris futurs no es basa en suposicions o opinions d'alguns dels agents participants en els debats i grups de treball, sinó que *sorgeix de la utilització de la informació recollida i en especial d'aquella que fa referència a les tendències de l'entorn on el territori s'emmarca.*

En els plans estratègics integrals de ciutat s'escull un factor o variable clau. A partir d'aquesta variable s'identifiquen entre 10 o 15 variables rellevants que complementen el model i amb les quals es descriuen els possibles escenaris a partir de concretar les tendències de cadascuna de les variables escollides.

La planificació estratègica en el marc dels PTDLO, pel seu caràcter sectorial, fa que sigui més senzilla la selecció d'aquesta *variable principal* que no és altra que *el desenvolupament socioeconòmic del territori*. Tanmateix, caldrà identificar les 10 o 15 variables rellevants en el desenvolupament del territori per completar els models projectats.

Procediment per projectar escenaris futurs

La metodologia consisteix, en primer lloc, a enunciar les variables que descriuen el territori en les àrees estratègiques predeterminades (àrees relacionades directament amb el desenvolupament socioeconòmic del territori) i ubicar-les a la primera columna d'una taula. A la columna següent es descriu quina és la situació actual d'aquesta variable. A la tercera columna, on realment es fa l'exercici de pronosticar, es projecta quina és la tendència d'aquesta variable segons el parer dels agents

participants. Cal fer tres o quatre projeccions, la qual cosa implica suposar diferents evolucions de les variables escollides. Les interpretacions que donen lloc a les projeccions es basen, fonamentalment, en el parer dels agents participants, les intervencions ja empreses, les tendències internes amb més probabilitat de succeir, la informació proveïda per d'altres plans estratègics sectorials o les dinàmiques de treball establertes amb anterioritat. D'altres elements tan importants com els esmentats per concretar les tendències futures són les anàlisis dels elements externs que afectaran el territori en el futur.

Aquestes tendències o projeccions duen implícites, en la majoria dels casos, les actituds i els comportaments dels agents del territori. Cal no sobrevalorar la capacitat d'influenciar l'entorn exterior ni oblidar el període de prospecció determinat pel pla estratègic, donat que condiciona directament la concepció de la tendència de les variables.

Finalment, s'haurà de descriure, per a cadascun dels escenaris projectats, l'estratègia concreta que els agents (tant els econòmics com els socials i institucionals) haurien de dur a terme en cadascuna de les variables seleccionades. Cal que hi hagi coherència i versemblança entre allò que s'ha escrit i la seva probabilitat d'ocurrència. D'això depèn, en gran mesura, l'execució futura de les intervencions previstes en el pla i, per tant, la concreció dels projectes i programes que cal desenvolupar.

Les taules resum d'aquest treball de reflexió i consens entre els diferents agents del PTDLLO poden confeccionar-se de dues maneres.

- Descriuint cadascun dels escenaris en taules independents en què es valorin tendències, estratègies territorials i síntesis dels escenaris futurs (cas A).
- Treballant sempre amb les mateixes variables i comparant, a la mateixa taula, els diferents escenaris proposats. En aquest cas cada taula reflectirà o tendències, o estratègies territorials, o síntesis dels escenaris (cas B).

Cas A

Escenari 1

Variables projectades	Estat actual	Tendència	Estratègia territorial	Síntesi de l'escenari
Variable 1				
Variable 2				

Escenari 2

Variables projectades	Estat actual	Tendència	Estratègia territorial	Síntesi de l'escenari
Variable 1				
Variable 2				

Escenari 3

Variables projectades	Estat actual	Tendència	Estratègia territorial	Síntesi de l'escenari
Variable 1				
Variable 2				

Cas B			
Tendència			
	Escenari 1	Escenari 2	Escenari 3
Variable 1			
Variable 2			
Variable n			
Estratègia territorial			
	Escenari 1	Escenari 2	Escenari 3
Variable 1			
Variable 2			
Variable n			
Síntesi de l'escenari			
	Escenari 1	Escenari 2	Escenari 3
Variable 1			
Variable 2			
Variable n			

3.3. Selecció de l'escenari futur desitjat

La selecció d'un escenari o un altre implica el compromís *d'adequar les estratègies pròpies de tots els agents participants del PTDL0 a l'escenari seleccionat per concretar amb èxit el pla estratègic*.

Fóra convenient condicionar l'escenari final desitjat a dos grups de criteris, uns relacionats amb les *capacitats i necessitats* del territori i uns altres referits a la *factibilitat* d'assolir-lo.

Capacitats i necessitats:

- Estructura del mercat de treball local.
- Recursos i avantatges competius del territori.
- Implicació dels agents a tots els nivells i en totes les fases.
- Urgència per solucionar els problemes existents al territori.

Factibilitat:

- Capacitat d'actuació des del territori.
- Viabilitat de les solucions.
- Sostenibilitat a mig i llarg termini.

3.4. Elaboració de l'objectiu central del pla

Una vegada s'ha decidit l'escenari futur desitjat cal convertir-lo conceptualment en objectiu. Per fer-ho, cal descriure'l com un estat ja assolit, indicant el període de temps que ha de transcórrer, la localització, els beneficiaris del pla i els canvis que s'espera produir. La concreció o ope-

rativització de l'objectiu central es realitza mitjançant la confecció d'indicadors que proveeixen la informació que permetrà verificar el seu grau d'acompliment (vegeu el capítol 4).

3.5. Elaboració de les línies estratègiques i dels objectius generals

Les línies estratègiques són els camins, les rutes que hauran de seguir els agents operadors del PTDLLO, per assolir l'escenari desitjat i, per tant, l'objectiu central del pla.

Per confeccionar-lo cal relacionar els factors crítics interns (punts forts i febles) amb els externs (amenaces i oportunitats) de tal manera que es puguin inferir, a partir d'aquestes relacions, les línies estratègiques del PTDLLO.

Procediment per a la confecció de línies estratègiques

Per a l'establiment de les relacions entre els factors interns (punts forts i febles) i els externs (amenaces i oportunitats) s'utilitzaran les targetes confeccionades en exercicis anteriors. El motiu d'aquesta tàctica és obrir al màxim el ventall de possibles relacions. Les línies estratègiques han de sorgir de les relacions entre factors interns i externs. Les consignes que s'utilitzaran per a l'establiment de relacions estan contingudes en la taula següent:

	Oportunitats	Amenaces
Punts forts	1. Oportunitats aprofitables per les fortaleeses	2. Amenaces contrarestables per les fortaleeses
Punts febles	3. Oportunitats que es podrien aprofitar si se superen les debilitats	4. Amenaces que no es podran contrarestar mentre no se superin les debilitats

Una línia estratègica consisteix en l'articulació de projectes i programes que condueixen a l'obtenció dels objectius mitjançant:

- El recolzament dels punts forts.
- La correcció dels punts febles.
- La utilització de les oportunitats.
- La prevenció de les amenaces.

Les relacions més rellevants i, per tant, les línies estratègiques més importants, quedaran determinades per la importància concedida prèviament als punts forts, febles, amenaces i oportunitats, tenint en compte, també, les possibilitats d'intervenció en les línies estratègiques decidides. La dinàmica serà la del grup de discussió i les decisions s'han de prendre per consens o per majoria (recorrent a la votació –oberta o anònima– si es considera necessari). El producte resultant serà la taula amb les relacions entre els factors crítics interns i externs i la relació de línies estratègiques elaborades i prioritzades.

Finalment cal confeccionar els objectius generals. Cada línia estratègica condueix a un determinat resultat. Aquest resultat al qual condueix la línia estratègica és l'objectiu general. La lògica que cal seguir serà la següent: si s'assoleixen els objectius generals marcats per a

cadascuna de les línies estratègiques això contribuirà a l'assoliment de l'objectiu central. Els objectius generals parcel·len i fragmenten l'objectiu central, per això el seu assoliment contribueix a l'assoliment de l'objectiu d'ampli abast.

Com es veurà en el capítol següent, la lògica vertical de la planificació explica la relació entre els diversos rangs d'objectius així com la metodologia que cal seguir per a la seva elaboració.

Elements per retenir

- La planificació estratègica aplicada al territori s'orienta a l'acció mitjançant la prospecció sectorial i cercant la complementarietat, i pot definir-se com un procediment sistemàtic i concertat de gestionar el canvi i de crear el millor futur possible per a un determinat territori.
- Es poden distingir tres fases: el prediagnòstic, el diagnòstic i l'estratègia.
- El prediagnòstic. Durant aquesta fase i sobre la base de l'existència de voluntat política per a la cooperació, cal: recopilar la informació necessària per a la realització del diagnòstic, traspasar-la a tots els agents intervinents, dissenyar els sistemes d'organització dels agents i preparar la realització del pla estratègic.
- El diagnòstic. El resultat final d'aquesta fase consisteix a identificar els factors crítics que determinen i determinaran el desenvolupament del territori. Per a l'assoliment d'aquest resultat cal realitzar les següents activitats:
 - elaborar un informe socioeconòmic del territori que inclogui la seva situació actual i les tendències futures.
 - realitzar entrevistes en profunditat amb els agents econòmics, socials, institucionals, tercer sector, etc., que permetin formular més acuradament la situació del territori.
 - realitzar la reflexió estratègica utilitzant l'anàlisi DAFO: una vegada s'hagin identificat els factors crítics de desenvolupament es classifiquen segons que siguin considerats pels agents intervinents debilitats, amenaces, fortaleces o oportunitats.
- L'estratègia. La meta d'aquesta fase, i de tot el procés de planificació estratègica, consisteix en la determinació de l'objectiu central del pla (per tant, del PTDLO) i de les seves línies estratègiques. Per realitzar-ho cal:
 - identificar i caracteritzar la situació de partida amb els elements que surten del diagnòstic.
 - definir els escenaris futurs possibles.
 - seleccionar l'escenari futur desitjat tenint en compte les capacitats i necessitats reals del territori així com la seva factibilitat.
 - elaborar l'objectiu central del pla, les línies estratègiques per assolir-lo i els seus objectius generals.



Capítol 4

La planificació operativa

Introducció

La *planificació operativa*, com indica el seu nom, és aquella que permet *operar*, és a dir, constitueix l'instrument del qual es proveeixen els professionals del desenvolupament local d'un determinat territori per concretar els passos del camí marcat per aconseguir els canvis proposats i expressats en l'objectiu estratègic del PTDLO.

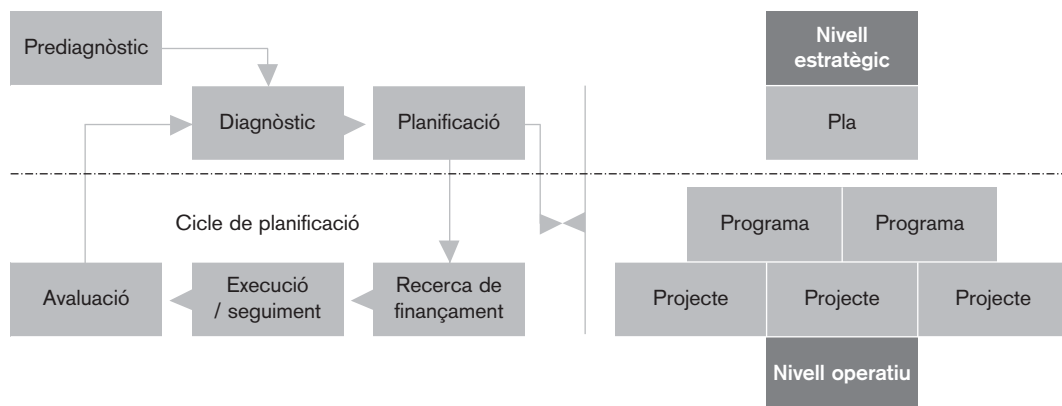
La *planificació estratègica* planteja un escenari de futur i les estratègies per assolir un canvi a llarg termini (uns 4 o 6 anys), sense especificar en concret què cal fer per assolir el canvi desitjat. L'especificació d'aquest canvi es concreta en el procés de la planificació operativa.

La *planificació operativa* implica la identificació d'objectius i la definició de les accions conseqüents amb un horitzó temporal a curt termini. El procés de la planificació operativa busca donar resposta a aquells aspectes o temes crítics identificats en el procés de diagnòstic fixant objectius immediats, assignant els recursos corresponents, disposant l'execució dels projectes i realitzant el seguiment i l'avaluació tant de la seva execució com dels efectes i impactes que aquests produeixen.

En resum, el procés de *planificació operativa* permet:

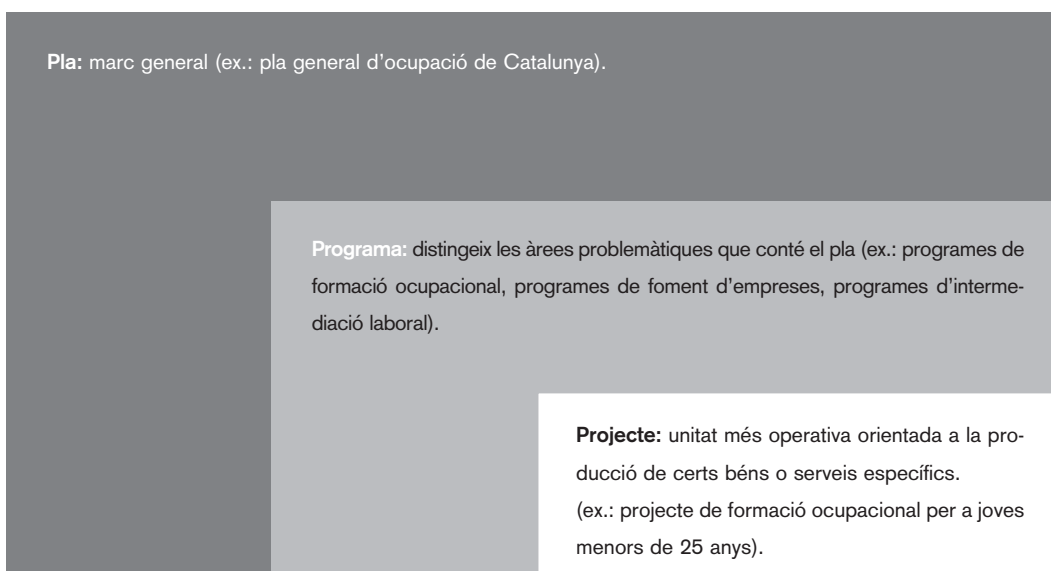
- Identificar i seleccionar els *objectius instrumentals* que es volen assolir en el curt termini.
- Determinar les *activitats* que cal executar.
- Determinar els *recursos* necessaris.
- Establir els *resultats* en què els objectius hauran d'expressar-se una vegada siguin assolits.
- Realitzar el *seguiment* i l'*avaluació ex post*.

Recordem les fases del cicle de planificació dels PTDLO

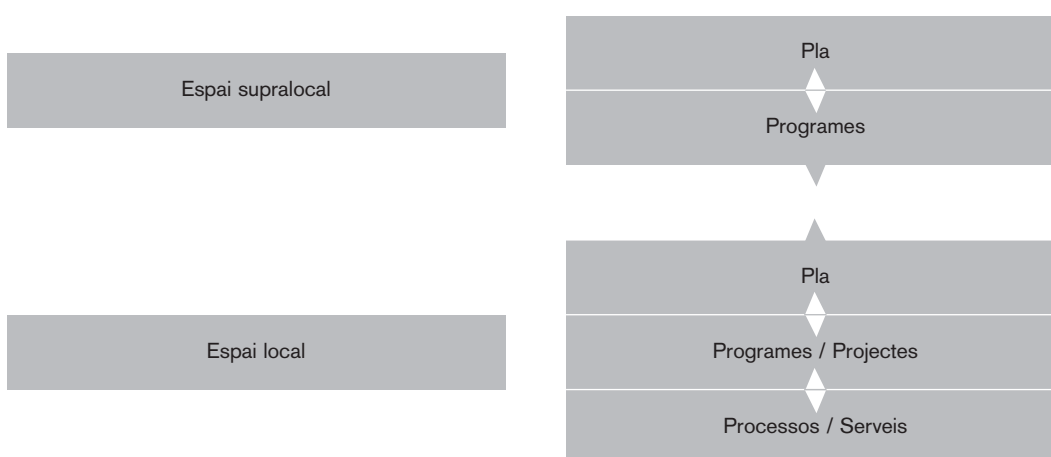


Els processos de planificació en el territori comencen per una planificació estratègica que dóna com a resultat un pla que marca les directrius per a la formulació dels programes i projectes (els conceptes pla, programa o projecte acostumen a utilitzar-se indistintament en el llenguatge col·loquial però convé distingir-los en el seu significat i ús en el llenguatge tècnic).


En el gràfic següent es presenta un esquema dels nivells de la planificació:



Els plans, programes i projectes que es promouen en el territori s'emmarquen, alhora, en plans i programes de caràcter supramunicipal. Per això es pot parlar de dos espais independents però relacionats en el cicle de la planificació territorial: l'espai supralocal (europeu, estatal, regional, provincial) i l'espai local.



La repetició any rere any de projectes i programes (com per exemple el programa d'intermediació laboral o el de foment de la cultura emprenedora) consolida en el territori processos i serveis (serveis d'orientació laboral, serveis de suport a emprenedors, etc.). Alhora, aquests serveis determinen nous projectes i programes que retroalimenten el cicle de planificació a nivell local i a nivell supralocal.



1. Planificació operativa: l'enfocament del marc lògic

Una manera de facilitar que tota aquesta informació es converteixi realment en una eina per a l'acció i no en una mera enunciació formal d'intencions, consisteix a utilitzar les tècniques i els mètodes proposats per l'*enfocament del marc lògic (EML)*.

Aquest enfocament condueix de manera sistemàtica la concepció de programes i projectes, i gràcies a la visió global que procura, n'assegura la coherència i facilita la participació dels actors implicats (tècnics, agents del territori, beneficiaris del projecte, etc.).

L'enfocament del marc lògic té els seus orígens en les teories de la gestió o planificació per objectius que es van popularitzar durant la dècada dels seixanta. Durant els setanta es va convertir en l'eina de planificació per al desenvolupament d'activitats de l'agència de cooperació nord-americana US-Aid i posteriorment va ser adoptada per agències de cooperació al desenvolupament com la CIDA del Canadà o la GTZ alemanya. Actualment la utilització d'aquest enfocament és requerit com a format de presentació de projectes per organismes de finançament internacionals com, per exemple, el PNUD, el Banc Mundial, Europe-Aid o l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional.

S'ha escollit aquest enfocament perquè dóna un caràcter integrador als elements que componen el cicle de projectes i, sobretot, assegura la lògica de consecució de resultats, efectes i impactes. L'EML és un model de planificació que proposa integralitat als elements que sempre s'han utilitzat per planificar, mitjançant la utilització d'unes tècniques que ordenen, componen i clarifiquen la informació i doten de coherència el disseny. A l'hora de planificar i formular un projecte es poden distingir dos moments: el consagrat a l'anàlisi de la situació que es pretén modificar mitjançant l'execució d'un projecte i el del disseny del projecte que identifica i descriu la lògica de la intervenció.

En resum, aquest procés de planificació operativa des de l'*enfocament del marc lògic* facilita:

- La participació dels agents implicats en el projecte, donat que és un *mètode participatiu* de planificació i avaluació.
- Tècniques per *visualitzar* les diferents *aportacions* dels agents involucrats.
- *Dissenyar* projectes amb *lògica* i *integralitat*.
- *Visualitzar* la *lògica* del projecte.

1.1. L'anàlisi de situació

Abans de començar a treballar en el disseny d'un projecte és necessari realitzar una anàlisi de la situació existent. L'EML incorpora quatre passos previs que guien aquest procés i proposa algunes tècniques que faciliten aquesta tasca:

- L'anàlisi de problemes.
- L'anàlisi de participació.
- L'anàlisi d'objectius.
- L'anàlisi d'alternatives.

1.1.1. L'anàlisi de problemes

Mitjançant la tècnica DAFO es confecciona una fotografia del territori on es descriuen les amenaces, les oportunitats, els punts forts i els punts febles a un nivell general. Aquesta anàlisi permet proposar una situació futura desitjada i definir un objectiu que guiï el canvi i les estratègies possibles d'intervenció per assolir-lo. Per dissenyar projectes operatius cal ajustar l'enfocament d'aquesta fotografia descrivint més detalladament els problemes que es presenten en un territori determinat. La identificació d'aquests problemes pot fer-se mitjançant:

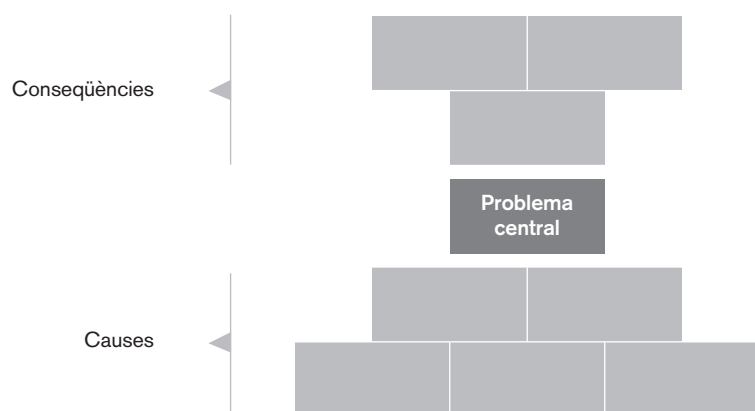
- La informació aportada pel diagnòstic general del territori (tècnica DAFO). Exemples: elevada taxa d'atur, elevat percentatge de creixement de la població activa i de la població immigrada, baix pes relatiu del sector dels serveis en el territori, etc.

- La informació sobre determinades situacions que es donen en els serveis de promoció econòmica i que es defineixen d'una manera més concreta. Exemples: dificultats d'inserció laboral de les persones d'origen magribí, manca d'aprofitament de les TIC per generar noves oportunitats econòmiques i ocupació, etc.

L'anàlisi d'aquests problemes constitueix la base de la planificació. Tota acció duu implícit el problema al qual es pretén donar solució. Tanmateix, si ara es plantegés una acció d'intermediació laboral, es podria respondre amb seguretat a quin problema pretén donar solució l'acció plantejada? Definir el problema com a tal i analitzar les seves causes i conseqüències facilita el camí cap a la solució.

La fase d'anàlisi de problemes ajuda a entendre quins factors els estan causant. La majoria dels problemes no tenen una única causa sinó diverses raons, moltes de les quals estan interrelacionades entre si.

Arbre de problemes. Estat negatiu



Existeixen diverses tècniques que faciliten aquesta anàlisi. *La tècnica suggerida per l'EML és l'arbre de problemes.*

L'arbre de problemes és una eina metodològica que mostra visualment el conjunt de causes i efectes relacionats i ordenats per nivells respecte a un problema central determinat.

Aquesta tècnica s'utilitza per analitzar problemes mitjançant el model causal amb el qual s'explica la realitat o la situació donada (problema definit), per tal de poder modificar-la.

És important recordar que els problemes són una construcció social, és a dir, no existeixen en si mateixos a la realitat. Allò que per a alguns és un problema per a d'altres pot no ser-ho. Per això, un problema té valor quan és considerat com a tal pel territori en conjunt encara que les diverses perspectives per analitzar-lo continguin matisos diferents.

El desenvolupament de *l'arbre de problemes* permet:

- Identificar les causes substancials i directes del problema focal.
- Identificar els efectes o conseqüències.
- Mostrar les relacions causa-efecte.
- Validar la lògica i la integritat de l'anàlisi del problema.

Tan important com el producte –l'arbre de problemes– és el procés que condueix a confeccionar-lo. De la seva aplicació en equip s'obté una major utilitat de la tècnica donat que crea en els participants una base comuna de comprensió i d'interpretació dels problemes als quals es pretén trobar una solució. Els equips multidisciplinaris, amb diferent formació i experiència professional, enriqueixen l'anàlisi i permeten una comprensió més integral dels problemes.

Com construir un arbre de problemes

Cada element (problema, causes, efectes) ha de representar-se en un quadre o targeta de color segons el tipus. Es col·loquen totes sobre una gran pissarra o panell per poder ser visualitzades en conjunt utilitzant un material que permeti moure les diferents targetes de posició. La utilització de les targetes permet a tots els participants fer visibles les seves contribucions a l'anàlisi. Cal ubicar les causes i els efectes seguint el mateix principi de manera que es formin nivells causals i ramificacions. Cada nivell constitueix una sèrie de causes que expliquen el problema de nivell superior, formant una escala de causes i efectes. En el punt central de l'arbre quedarà ubicat el problema focal que s'havia definit al principi.

Els passos que cal seguir per a la construcció de l'arbre de problemes són els següents:

1. Identificar i llistar els problemes principals

Per construir l'arbre de problemes es plantegen, en el marc d'un tema general, una sèrie d'enunciats que descriuen la realitat de forma negativa. Els problemes són els obstacles que s'interposen per assolir la situació de canvi o situació desitjada. Es pot utilitzar la tècnica de la pluja d'idees o bé, en funció de la dimensió del grup, la tècni-

ca de la visualització de targetes en què cada participant escriu en una targeta un enunciat que descriu un estat negatiu en relació amb el tema plantejat (per exemple, l'ocupació del territori).

Els enunciats han d'intentar identificar les causes primeres, les arrels de l'arbre i expressar l'enunciat de la manera més clara i específica possible. Cal escriure els enunciats amb lletra clara sobre les targetes i disposar-les en un espai visible per a tots els participants (pany de paret, pissarra). Cal evitar formular enunciats molt generals, ambigus o que descriguin l'absència de la solució (ex.: manca d'estudis sobre el comerç a la ciutat –incorrecte–; fóra més adequat: manca d'informació sobre la dinàmica comercial del municipi).

L'aprofundiment de l'anàlisi i la definició precisa del problema facilita la posterior formulació del projecte.

2. Identificar el problema central o focal

Mitjançant la discussió en grup i la presa de decisions per consens es decideix el problema que serà considerat central o focal. Com a criteri general, el problema central serà aquell que es vincula amb el nombre màxim d'enunciats negatius. Si és necessari, cal millorar la definició del problema central comprovant que no calgui fer clarificacions per a la millor comprensió del problema. Una vegada que s'ha arribat al consens, cal escriure el problema central en una targeta verificant que expressi amb claredat un estat existent negatiu i que sigui específic en termes de quantitat i qualitat.

3. Identificar causes i efectes

Els enunciats que s'han descrit en el primer pas de l'anàlisi de problemes han d'ubicar-se en el panell en relació al problema central com a causes o efectes d'aquest. Són causes si responen a la lògica de per què es produeix el problema focal i són efectes si són conseqüències d'aquest problema.

Les causes s'han de situar a sota del problema focal i els efectes a sobre. Els enunciats que es considerin poc clars han de ser més especificats. Si no és possible, cal descartar-los. Els enunciats que són clars però de naturalesa molt general i que afecten més d'un problema central s'han de tractar com a enunciats de reserva i situar-los a un costat de l'arbre principal. Aquesta tàctica ajuda a mantenir centrat el problema principal de l'arbre. Una guia per reconèixer l'arbre principal consisteix a comprovar si és factible trobar solucions mitjançant l'eventual implementació d'un projecte. Les preguntes clau que ajudaran a confeccionar l'arbre de problemes són: què condueix a això? o per què es produeix això?

Cal anar distribuint en el panell les targetes restants segons es tracti de causes o d'efectes del problema central. Per fer-ho cal anar preguntant per a cada targeta si l'enunciat expressat condueix al problema central o si, al contrari, n'és una conseqüència. Cada vegada que ens trobem amb un enunciat repetit o similar a un altre cal descartar-ne un o reformular un enunciat únic. Els enunciats ambigus o massa amplis s'han de concretar preguntant contínuament «per què passa això» fins a identificar les arrels del problema.

Si hi ha dues o més causes combinades que produeixen un efecte, s'han de situar una al costat de l'altra a sota de l'enunciat que expressa l'efecte produït. Per contra, si una causa produeix dos o més efectes s'han de situar un al costat de l'altre a sobre de la causa. Després de col·locar totes les targetes en el panell, cal revisar l'arbre i identificar si cal tenir en compte alguna altra causa o efecte.

4. Comprovar les relacions lògiques

Una vegada ubicades en el panell totes les causes i efectes del problema focal, cal comprovar les relacions lògiques de l'estructura de causes i conseqüències. Per això, és aconsellable rellegir el problema principal i repetir per a cada enunciat causal si aquest enunciat causa el problema focal. Una vegada revisades les relacions causals, cal dibuixar les línies de relació que uneixen de baix a dalt les causes amb les conseqüències.

El desenvolupament de l'arbre de problemes suposa també reconèixer aquells aspectes sobre els quals és necessari recollir més informació. Com més precisa sigui la informació més facilitats es tindran per transformar l'arbre de problemes en arbre d'objectius, columna vertebral del projecte que se'n derivi.

En cada pas els participants poden moure les targetes o suggerir hipòtesis sobre altres relacions possibles. De totes formes, i per tal de sistematitzar el procés de revisió de l'arbre, és recomanable començar per les targetes situades a dalt de l'arbre (conseqüències) i descendir en el diagrama plantejant la pregunta, enunciat per enunciat: què causa aquest problema?, fins a revisar la lògica del diagrama i totes les seves relacions causals. Per acabar el procés, és convenient transcriure els arbres de problemes en format llegible (DIN-A 4) i distribuir-ho entre tots els agents del PTDLLO per tal de recollir els suggeriments i comentaris que permetin validar-los.

Avantatges de la utilització de la tècnica d'elaboració d'arbres de problemes:

- S'estimula la participació de tots.
- L'anàlisi interdisciplinària permet una comprensió global dels problemes.
- Permet la revisió de totes les contribucions dels participants.
- El coneixement individual passa a convertir-se en coneixement col·lectiu.

Recomanacions

- S'ha d'escriure una única causa o idea per targeta.
- Al començament és recomanable que cada participant escrigui sobre dues o tres targetes.
- Per tal d'incentivar l'anàlisi de les causes només cal que el dinamitzador preguntï ¿per què es produeix el problema?, i per a cada causa proposada cal seguir preguntant ¿per què? D'aquesta manera es podrà anar descrivint cadascun dels nivells de causalitat i conseqüències de l'arbre.
- Cal recordar que com millor es descriu els enunciats (en termes de concreció i claredat), més es facilita l'impacte visual que aquest mètode persegueix.
- És important guiar l'anàlisi per evitar discussions improductives. Si no s'assoleix el consens en el grup sobre alguna causa caldrà senyalitzar-la i continuar amb el treball analitzant altres factors que provoquin el problema focal.

- És més recomanable el consens que la decisió per majoria.
- En tractar d'unir amb fletxes les causes amb els efectes es posa en evidència un engranatge complex on els factors es determinen entre si i on cada fenomen és al mateix temps causa i efecte, en funció d'on s'iniciï l'anàlisi.

Ajudes per estimular la discussió i per arribar a acords

- Pluja d'idees. Les idees s'expressen sense ordre i lliurement, sense discussió ni valoració, tal com vagin sorgint. Posteriorment s'analitza la seva pertinència per a l'anàlisi del problema.
- Jocs d'actuació o de rol: Exposar les idees posant-se en la pell del col·lectiu d'interès o afectat pel problema (dones aturades, empresari del sector tèxtil, etc.).
- Adoptar temporalment una decisió desenvolupant l'arbre en una direcció i després discutir i analitzar la resta d'alternatives.

1.1.2. L'anàlisi de participació

A més de conèixer els problemes d'un determinat territori és important saber qui els pateix o sobre quines persones impacten, així com quines persones poden aportar solucions a aquests problemes. Per això, *convé complementar l'anàlisi dels problemes amb l'anàlisi de participació identificant els grups d'interès abans de començar amb el procés de planificació.*

Els grups d'interès inclouen el col·lectiu diana i els agents del territori que d'una o altra manera es vinculen o tenen relació amb el problema.

El principal propòsit d'identificar els *grups d'interès* és:

- Adreçar convenientment els objectius del projecte.
- Identificar els conflictes reals i/o potencials així com els millors mitjans per neutralitzar-los.
- Caracteritzar els involucrats permetent així valorar les estratègies d'intervenció possibles tenint en compte qui hi pot participar i, sobretot, quins factors seran facilitadors i quins obstaculitzadors per al desenvolupament del projecte.

En definitiva, la intervenció haurà de tenir en compte cadascun dels actors i la seva posició davant del problema.

Com realitzar l'anàlisi de participació

Els passos principals per a la realització de l'anàlisi de participació són:

1. *Identificar els principals grups d'interès.*
2. *Conèixer les seves característiques, els seus rols socials, interessos, capacitat de proposar, poder relatiu respecte a d'altres col·lectius, etc.*

Respecte al col·lectiu diana interessa conèixer:

Col·lectiu	Característiques generals	Interessos, motivacions i actituds	Capacitats, potencialitats i limitacions
Exemple: dones inactives	Situació actual del col·lectiu, problemes, punts de vista del col·lectiu.	Necessitats i aspiracions, interessos oberts i latents. Motivacions (expectatives, temors...). Actituds positives, neutrals o negatives enfront del canvi (opinions, prejudicis...).	Punts forts i febles (coneixements, habilitats, comportaments i compromisos). Poder i influència.
<p>3. Identificar les possibilitats de cooperació o conflicte en relació a la resolució del problema i al desenvolupament del projecte.</p> <p>Els agents del territori que treballin en un projecte poden tenir característiques diferents: el seu grau d'implicació en el projecte pot ser més elevat o menys, la seva participació pot ser més o menys necessària per a la resolució del problema, etc.</p> <p>Mitjançant la utilització de la taula següent s'obté una imatge global dels actors o grups d'interès posant l'èmfasi en els ítems següents:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grau de relació: vinculacions entre els agents. - Grau d'implicació: nivell de compromís respecte al problema plantejat. - Grau de rellevància: importància relativa que l'actor té per a la resolució del problema. 			
	Relació		Implicació
	Agent 1	Agent 2	Agent 3
Agents			
Agent 1			
Agent 2			
Agent 3			
<p>Valoració:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grau de relació: ++ Molt bona; + Bona; 0 Neutral; - Dolenta; -- Molt dolenta. - Grau d'implicació: A (alta); M (mitjana); B (baixa). - Grau de rellevància: A (alta); M (mitjana); B (baixa). 			

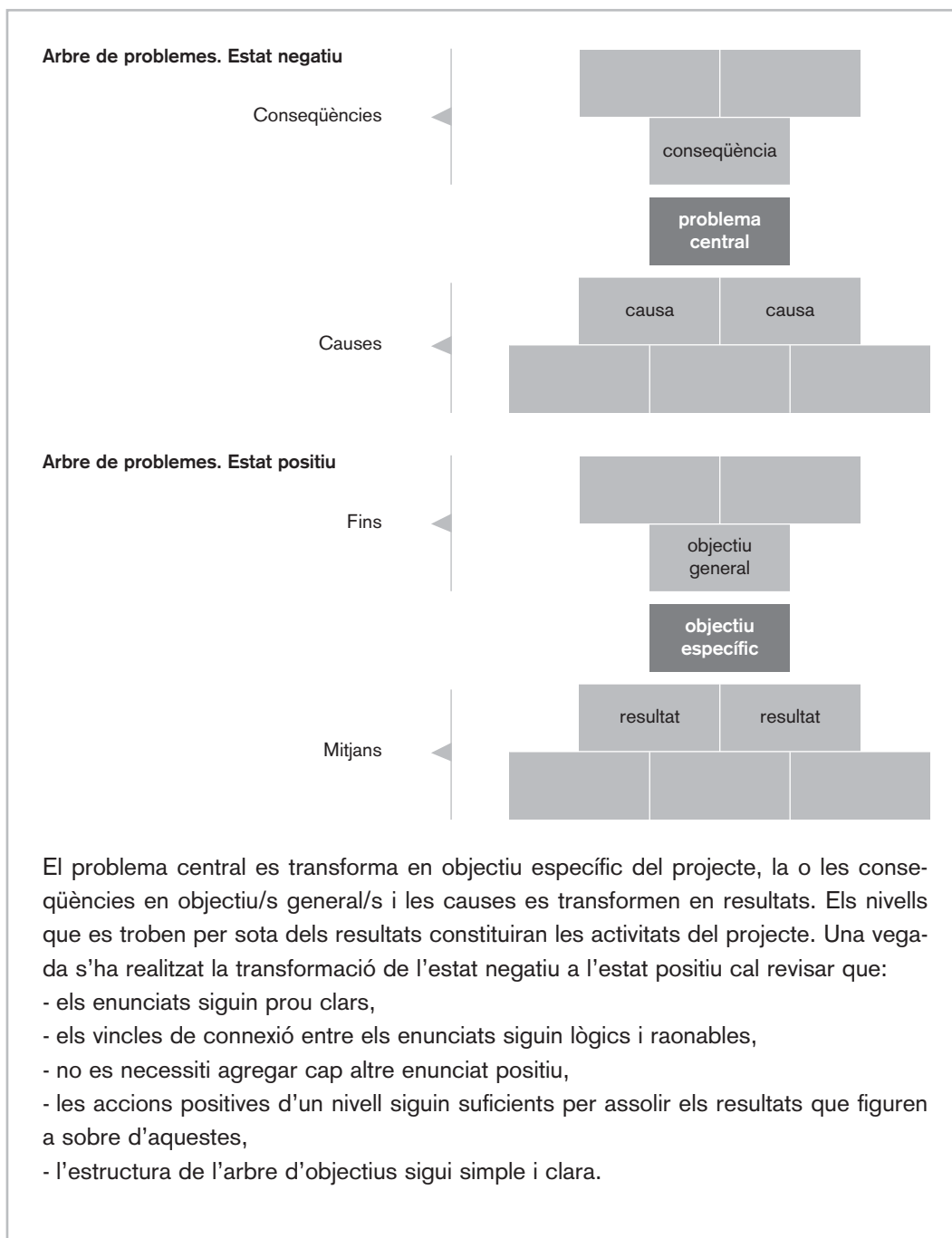
1.1.3. L'anàlisi d'objectius

L'anàlisi d'objectius utilitza el mateix esquema que l'anàlisi de problemes. Això no obstant, mentre que aquesta representa una situació o estat negatiu, *l'arbre d'objectius és la representació de l'estat positiu*. La transformació de l'arbre de problemes en arbre d'objectius no és un exercici mecànic sinó que cal utilitzar l'anàlisi de participació per tal de contextualitzar i prioritzar els problemes sobre els quals caldrà focalitzar la intervenció o el projecte.

Mentre que l'arbre de problemes mostra les relacions causa-efecte, l'arbre d'objectius mostra les relacions mitjans-fins.

Com realitzar l'anàlisi d'objectius

Per construir l'arbre d'objectius, amb les prevencions que es citaven més amunt, cal transformar els enuncis negatius de l'arbre de problemes en enuncis positius seguint l'esquema següent:



1.1.4. L'anàlisi d'alternatives

L'anàlisi d'alternatives consisteix en:

- Identificar els camins possibles per assolir l'objectiu general.
- Valorar les possibilitats de recórrer un camí o un altre tenint en compte criteris econòmics, la probabilitat d'assolir els objectius, la capacitat de les institucions, les variables socials i culturals, l'interès polític, les prioritats de les parts involucrades, el pressupost disponible, etc. Els criteris que permeten valorar la millor alternativa cal que siguin definits a priori.
- Acordar l'alternativa d'intervenció.

Com realitzar la selecció d'alternatives

L'elecció de l'alternativa es realitza comparant diversos objectius d'igual nivell a l'arbre d'objectius. Si per sota de l'objectiu específic es troben molts enunciats això pot implicar la necessitat d'elaborar un programa. Si, al contrari, es troben pocs enunciats sota de l'objectiu específic, el problema es podrà resoldre amb la posada en marxa d'un projecte. L'alternativa escollida serà la que finalment constitueixi el contingut principal del projecte.

1.2. El disseny del projecte. La matriu de planificació

És força habitual observar projectes que es formulen de forma segmentada, com si es tractés d'emplenar un formulari. Es confecciona una llista d'objectius generals i específics sense tenir en compte les relacions lògiques entre ells. Després s'afegeix una relació d'activitats que tampoc descriu els passos per a l'assoliment dels resultats esperats. *Per això, per al disseny de projectes, l'EML proposa una sèrie de conceptes interdependents que descriuen de manera operativa el projecte.*

La tècnica utilitzada per facilitar la planificació de projectes és la de la *matriu de planificació, que estructura tots els elements del projecte de manera ordenada, lògica i sistemàtica facilitant així la visualització de la lògica d'intervenció.*

Malgrat que la confecció de la matriu, on es reflecteixen tots els components i relacions lògiques d'un projecte, és un procés laboriós, resulta summament útil no només per la seva capacitat de donar una visió ràpida de la lògica d'intervenció, sinó perquè a més mostra els elements que caldrà tenir en consideració per al seguiment i l'avaluació del projecte.

La matriu de planificació pot ser utilitzada tant per a la formulació de projectes com de programes. Només amb la finalitat de facilitar la comprensió de la tècnica es farà referència a la planificació de projectes.

La utilització de la matriu de planificació té com a requeriment que, per confeccionar-la, cal utilitzar un sol objectiu específic. Això vol dir que s'hauran de confeccionar tantes matrius com objectius específics es vulguin abordar. Aquest requeriment de caràcter pràctic permet visualitzar, sense donar peu a possibles confusions, els resultats, activitats i recursos que garanteixen que es tendeix a l'assoliment de l'objectiu específic.

La matriu de planificació consta de quatre columnes i quatre files que es relacionen entre elles amb una lògica vertical i una lògica horitzontal. Els conceptes que s'inclouen a la matriu són:

Lògica d'intervenció	Indicadors	Fonts de verificació	Factors externs
Objectiu/s general/s. Impacte			
Objectiu específic. Efecte			
Resultats / Productes			
Activitats	Recursos		

La *lògica vertical* expressa allò que el projecte pretén assolir i les relacions causals entre activitats, resultats/productes, objectiu específic i objectiu/s general/s. També es presenten els recursos materials, humans i financers que es necessitaran per a la realització de les activitats.

Els components de la lògica vertical són:

- Objectiu/s general/s
- Objectiu específic
- Resultats
- Activitats
- Recursos.

La lògica vertical pot expressar-se en els següents termes:

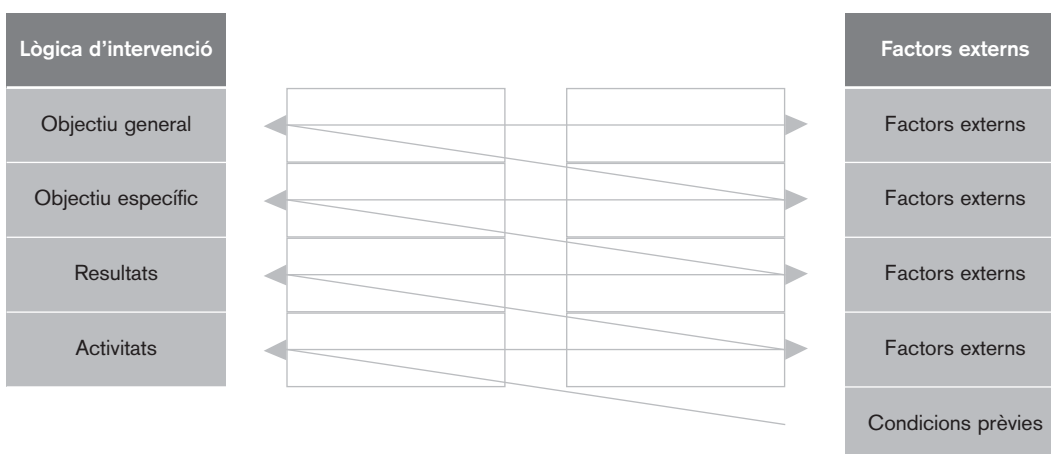
si s'aconsegueixen els recursos, *llavors* es poden desenvolupar les activitats;

si es realitzen les activitats, *llavors* es produiran els resultats o productes;

si es produeixen els resultats, *llavors* s'assolirà l'objectiu específic o efecte;

si els efectes es mantenen, *llavors* es contribuirà a l'assoliment de l'objectiu/s general/s o impacte.

Esquema de la lògica vertical



Seguint un procés de baix a dalt cada nivell condueix al nivell immediatament superior, però a la vegada l'objectiu general o els objectius generals del projecte guien els passos en la definició de l'objectiu específic, dels resultats/productes, de les activitats i dels recursos. D'aquesta forma els components de la matriu de planificació es relacionen de baix a dalt i de dalt a baix.

De totes formes entre els components de la matriu de planificació es donen unes condicions de necessitat i de suficiència que indiquen que:

- Assolir l'objectiu específic és *condició necessària però no suficient* per assolir l'objectiu general. L'objectiu general no s'assoleix amb la intervenció d'un únic projecte. Hi ha moltes més raons que condicionen l'assoliment de l'objectiu general.

- Produir els resultats del projecte és *condició necessària però pot ser que no sigui suficient* per assolir l'objectiu específic. Altres factors o iniciatives poden contribuir també a assolir-lo.

- Executar les activitats *hauria de ser necessari i suficient* per produir els resultats requerits pel projecte.

La descripció dels components de la lògica vertical és la següent:

1.2.1. Objectiu general (de desenvolupament o impacte)

És la descripció anticipada a la qual es desitja arribar. Expressa l'estat positiu de la situació que es vol canviar. És la formulació positiva de les conseqüències dels problemes definits a l'arbre de problemes i transformats a l'arbre d'objectius.

L'objectiu general es formula en termes de millores econòmiques o de les condicions de vida, increments, etc. L'EML és també rigorós en la utilització del llenguatge i recomana no utilitzar infinitius per formular objectius ni verbs que indiquen processos com, per exemple «fomentar», «desenvolupar», etc. Es recomana enunciar l'objectiu general (l'objectiu específic i els resultats) com l'assoliment d'una situació donada.

L'objectiu general representa el canvi produït en els beneficiaris del projecte. Exemple: increment de la taxa d'ocupació en el territori X.

És important tenir en compte que un projecte contribueix a l'assoliment de l'objectiu general, però l'assoliment d'un canvi en les característiques d'un territori mai és conseqüència unívoca de les accions d'un projecte. Hi ha factors de tipus estructural o d'altres àmbits no controlables directament pel projecte que influeixen i/o condicionen el canvi proposat per l'objectiu general.

1.2.2. Objectiu específic (immediat o efecte)

És la descripció de l'assoliment produït a partir d'una determinada intervenció. Fa referència a les conseqüències directes i observables de la intervenció en uns destinataris determinats.

L'objectiu específic defineix uns actors estratègics a través dels quals les institucions implicades aposten per assolir l'objectiu general. A l'exemple anterior, per millorar la taxa d'ocupació d'un territori es pot decidir provocar canvis incidint en diferents col·lectius o agents econòmics: emprenedors, empresaris del sector metal·lúrgic, persones aturades, joves, immigrants, dones amb càrregues familiars, aturats més grans de 45 anys, empreses del sector tèxtil, microempreses, etc. Aquest punt és fonamental. Identificats a partir de l'anàlisi DAFO aquells col·lectius o sectors amb més carències o febleses, es tracta de posar en pràctica el següent supòsit: si s'actua sobre aquests col·lectius o sectors se superen els punts febles i es tendeix al canvi esperat.

L'objectiu específic ha de ser concebut com un flux durador de beneficis per al grup beneficiari.

1.2.3. Resultats (o productes)

Són els béns o serveis directament mesurables produïts per l'acció directa dels executors de les activitats i sota el control de l'equip del projecte.

Exemples: dones capacitades en atenció a la gent gran, emprenedors assessorats en la confecció de plans d'empresa, etc. En cas que es tracti de la creació d'un servei, aquest es transforma en un resultat. En canvi, si aquest servei ja existeix es considera un recurs. Si es tracta de crear un club de feina, caldrà considerar-lo com a resultat en si mateix de tot un seguit d'activitats orientades a crear-lo. En canvi, una vegada aquest servei està en funcionament s'espera que sigui un recurs perquè la població d'un determinat territori utilitzi de manera autònoma els instruments de recerca de feina.

1.2.4. Activitats

Són el conjunt de tasques realitzades per l'equip del projecte que són necessàries per assolir els resultats amb els recursos humans, materials i econòmics disponibles, i en el període de temps previst.

Es pot afirmar que és la part més creativa d'un projecte ja que per assolir un determinat resultat es pot optar per tot un ventall d'alternatives possibles. Així, si el resultat és «30% de la població juvenil informada sobre legislació laboral» poden plantejar-se, per exemple, les següents intervencions: editar tríptics, dissenyar una pàgina web, organitzar xerrades, editar un vídeo, etc.

Una errada molt freqüent a l'hora de formular projectes consisteix a reduir la planificació a un cúmul d'activitats oblidant especificar el resultat que es vol obtenir realitzant-les. Una altra errada també força freqüent és confondre activitat amb resultat. L'activitat la realitza l'equip del projecte, el resultat és quelcom exterior a ell: un bé material al servei del col·lectiu de beneficiaris del projecte o un canvi produït en aquest col·lectiu. A tall d'exemple, es poden considerar resultats: un centre de formació ocupacional (bé material), un centre de serveis a les empreses (una estructura que es crea) o 25 dones més grans de 45 anys formades en jardineria.

Les activitats s'expressen en termes d'accions que cal emprendre (formar, realitzar, assessorar, elaborar, contractar, etc.) i no en termes de resultats assolits (dones capacitades, joves informats, empresaris sensibilitzats, centre de serveis a les empreses creat, etc.). Per això, és convenient expressar-les en infinitiu («dissenyar els cursos de formació», «capacitar el col·lectiu de joves en tècniques de recerca de feina», etc.).

Un altre aspecte important que cal tenir en compte és que quan es desglossen les activitats (en subactivitats o tasques) es pren consciència del temps real que comportarà l'assoliment d'un determinat resultat.

A més, les activitats plantejades han de complir els següents factors de qualitat: aspectes socioculturals, la utilització de tecnologies adequades, contemplar les polítiques d'igualtat i respecte al medi ambient.

1.2.5. Recursos

Són els mitjans que es necessiten per executar les activitats previstes en el projecte. Cal incloure-hi:

- Recursos materials: equipaments.
- Recursos econòmics: pressupost, costos de les activitats.
- Recursos humans: persones necessàries per dur a terme les activitats.

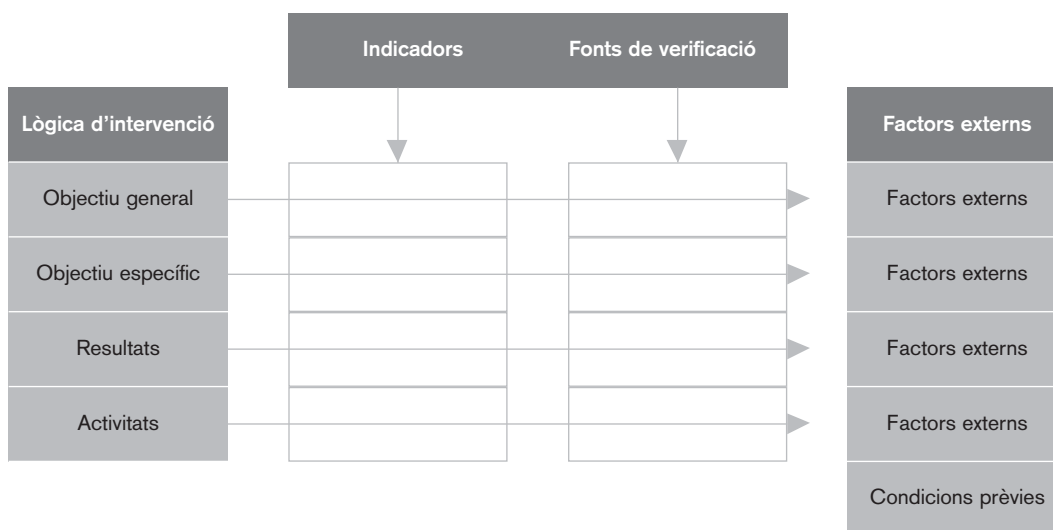
Com més desagregació dels recursos es realitzi (desglossant-los per a cada activitat), més garanties es tindran de comptar amb els recursos necessaris i d'avaluar si són suficients i necessaris per a la realització de les activitats previstes en el projecte.

La lògica horitzontal precisa, a través dels indicadors objectivament verificables, els objectius i els resultats del projecte, anticipa llurs fonts de verificació i descriu els factors externs que, en cadascun d'aquests nivells, poden obstaculitzar o afavorir el desenvolupament del projecte.

Els components de la lògica horitzontal són:

- Indicadors objectivament verificables (IOV).
- Fonts de verificació.
- Factors externs o de context. Condicions que influenciaran l'execució del projecte i la seva sostenibilitat a llarg termini però que escapen del seu control.

Esquema de la lògica horitzontal



Passos per construir la matriu de planificació del projecte

1. Descriure la lògica d'intervenció

Una vegada s'ha realitzat l'arbre de problemes i s'ha escollit l'alternativa d'intervenció, es transfereix a la primera columna de la matriu l'arbre d'objectius corresponent a l'alternativa escollida. Cal començar per transferir els elements superiors de l'arbre d'objectius als nivells corresponents de la matriu de planificació seguint l'esquema següent:

- Objectiu/s general/s
- Objectiu específic
- Resultats
- Activitats
- Recursos/mitjans.

La conseqüència de l'arbre de problemes es transforma en l'objectiu general. El problema focal es transforma en l'objectiu específic del projecte. Si hi hagués més d'un problema focal caldria elaborar una matriu per a cada objectiu específic. Les causes descrites a l'arbre de problemes, objectius de nivell inferior de l'arbre d'objectius, seran els resultats que cal plasmar a la matriu.

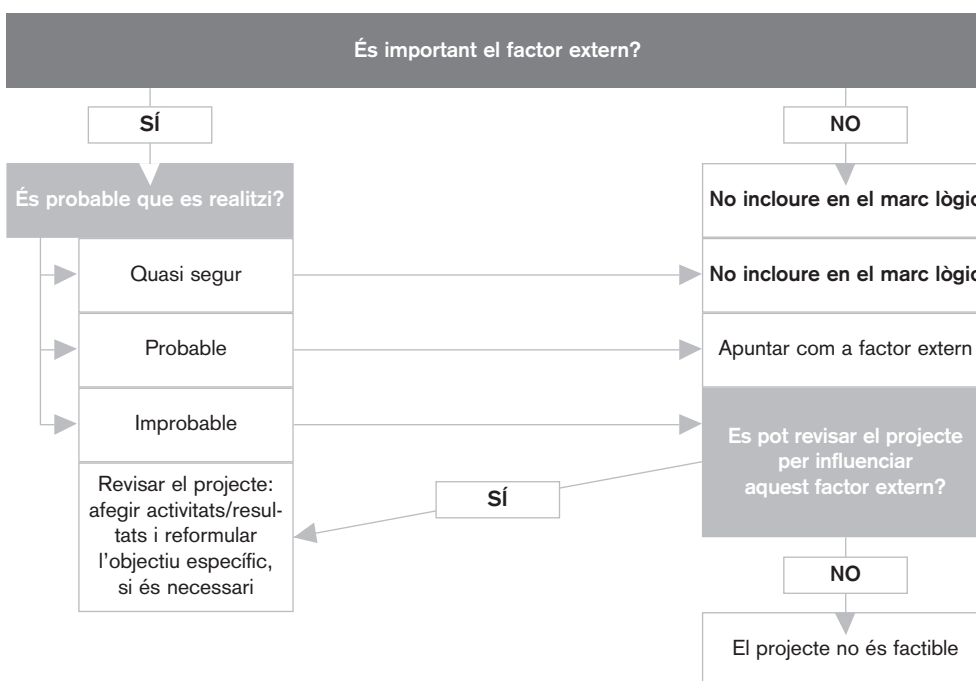
Finalment, la matriu es completa amb les activitats que cada resultat requereixi per aconseguir-lo i amb els recursos necessaris (materials, humans i econòmics) per executar cada activitat.

2. Identificar els factors externs

Els factors externs són elements de context que escapen del control del projecte però que són necessaris per garantir-ne desenvolupament (ex.: canvis en les tecnologies de producció o de gestió).

Els factors externs s'han d'identificar en els nivells següents: resultats, objectiu/s específic/s i objectiu/s general/s. És probable que alguns factors externs puguin ser extrets de l'arbre de problemes, ja que es poden trobar problemes que no poden ser controlats per l'equip del projecte. Els factors externs són condició necessària i suficient per a l'ocurrència de cada nivell de la matriu de planificació. A més, aquesta informació és molt útil de cara a l'avaluació dels projectes: en moltes ocasions el fracàs d'un projecte no és responsabilitat d'un disseny o d'una mala gestió, sinó de la manca d'acompliment dels factors externs que condicionen la realització del projecte i la consecució dels objectius.

Una anàlisi detallada dels factors externs conduiria a posar en pràctica l'anàlisi següent:



Si es decideix incloure un factor extern a la matriu cal assegurar-se de controlar-lo, de tenir present els canvis que es poden produir sobre ell i, si és possible, influir-hi.

3. Definir els indicadors

Els indicadors s'especifiquen a la segona columna de la matriu i per als nivells d'objectius i resultats. Un indicador és una mostra concreta i operativa que ret comptes d'allò que volem comprovar a la realitat. Els indicadors concreten els conceptes i permeten que qualsevol persona verifiqui que allò que es va produir es va produir efectivament, és a dir, que utilitzant el mateix procediment en repetides ocasions i persones diferents sempre s'obtenen les mateixes observacions.

En el marc d'un projecte, els indicadors són la mostra d'èxit realista i mesurable que permet als membres de l'equip del projecte fer-ne el seguiment i avaluar-ne els assoliments.

Els indicadors poden ser:

- Quantitatius: indiquen quant s'espera assolir (nombre d'assistents a un curs de formació, nombre d'ofertes cobertes, etc.).

- Qualitatius: indiquen quina qualitat es vol assolir (millor utilització de les instal·lacions d'un club de feina, més disponibilitat per als desplaçaments pel territori, etc.).

En planificar es donen per suposats molts termes i conceptes. Una planificació participativa i concertada, com la que es proposa en el marc dels PTDLO, exigeix que aquests termes s'explicitin (tots els membres de l'equip han d'entendre el mateix quan es fa referència a un determinat terme), perquè a l'hora de plantejar accions que tendixin a provocar determinats canvis aquests tinguin el mateix sentit per a tothom i perquè quan es mesuren els objectius es tingui clar allò que es volia assolir. Així, per exemple, quan es fa referència a la innovació tecnològica, s'entén que és un procés de renovació de maquinària? que és una modificació dels processos de producció? o que és un canvi en els sistemes de gestió de l'empresa?

Els indicadors descriuen els objectius del projecte en termes de quantitat, de qualitat, de grup(s) beneficiari(s), de temps i de localització.

Exemple. En el marc d'un projecte en què es vol intervenir per millorar les condicions de vida de la població immigrant d'una comarca es planteja com a objectiu general incrementar l'ocupabilitat del col·lectiu d'immigrants de la comarca X. Un dels indicadors proposats per mesurar l'assoliment de l'objectiu és: nombre de joves immigrants magribins formats en oficis amb demanda local.

Quantitat: quant	40%
Beneficiaris: qui	Col·lectiu d'immigrants magribins d'entre 16 i 25 anys
Localització: on	Comarca X
Temps: en quin moment	2003-2004
Qualitat: com	Formats en oficis amb demanda local: soldadura, lampisteria, neteja d'immobles

L'indicador quedaria formulat de la manera següent: el 40% dels joves magribins d'entre 16 i 25 anys de la comarca X són formats en oficis amb demanda local: soldadura, lampisteria i neteja d'immobles.

Un bon indicador ha de reunir un seguit de característiques bàsiques. Ha de ser:

- *Específic*. Ha de descriure allò que aquell nivell del projecte pretén assolir.
- *Mesurable*. Són preferibles els quantitatius als qualitatius.
- *Objectivable*. La descripció de l'indicador ha de ser llegida i interpretada de la mateixa manera per tothom.
- *Rellevant*. La informació ha de ser significativa per al projecte.
- *Disponibile*. La informació ha de poder obtenir-se amb certa facilitat tant de mitjans com de costos.

Objectiu general	Indicadors
------------------	------------

Descriuen assoliments a llarg termini en un sector o territori (ex.: taxa d'atur).

Objectiu específic	Indicadors
--------------------	------------

Descriuen tot el que s'assoleix amb les accions que es realitzen amb els seus destinataris (ex.: nombre de persones inserides laboralment).

Resultats	Indicadors
-----------	------------

Són el resultat immediat de la realització de les accions sobre uns destinataris (ex.: nombre de persones ateses en el servei d'orientació laboral).

Activitats	Recursos
------------	----------

4. Identificar les fonts de verificació

Les fonts de verificació indiquen on i de quina forma es poden trobar les informacions respecte a la realització dels objectius generals, de l'objectiu específic i dels resultats (mitjançant els indicadors objectivament verificables). El grau de dificultat i els mitjans que cal esmerçar per aconseguir les fonts de verificació indiquen el nivell de realisme de l'equip del projecte en el plantejament dels indicadors.

Objectiu general	Indicadors	Fonts de verificació
------------------	------------	----------------------

Descriuen assoliments a llarg termini en un sector o territori (ex.: taxa d'atur).	Ex.: estadístiques INEM
--	-------------------------

Objectiu específic	Indicadors	Fonts de verificació
--------------------	------------	----------------------

Descriuen tot el que s'assoleix amb les accions que es realitzen amb els seus destinataris (ex.: nombre de persones inserides laboralment).	Ex.: informes de seguiment del servei d'orientació laboral. Informes de contractes registrats a l'OTG
---	--

Resultats	Indicadors	Fonts de verificació
	Són el resultat immediat de la realització de les accions sobre uns destinataris (ex.: nombre de persones ateses en el servei d'orientació laboral).	Ex.: registres de les entrevistes realitzades en el servei d'orientació laboral.

Activitats	Recursos
------------	----------

5. Descriure els factors externs

Són les condicions que influenciaran l'execució del projecte i la seva sostenibilitat a llarg termini però que escapen del control de l'equip del projecte.

Objectiu general	Indicadors	Fonts de verificació	Factors externs
	Descriuen assoliments a llarg termini en un sector o territori (ex.: taxa d'atur).	Ex.: estadístiques INEM	Ex.: es manté el creixement econòmic a mig i llarg termini entre el 2% i el 3%. L'ampliació de la UE es realitzarà de manera equilibrada.

Objectiu específic	Indicadors	Fonts de verificació	Factors externs
	Descriuen tot el que s'assoleix amb les accions que es realitzen amb els seus destinataris (ex.: nombre de persones inserides laboralment).	Ex.: informes de seguiment del servei d'orientació laboral. Informes de contractes registrats a l'OTG.	Ex.: es mantenen les necessitats de mà d'obra en el territori. Es consoliden les estructures d'orientació i intermediació laboral en el territori.

Resultats	Indicadors	Fonts de verificació	Factors externs
	Són el resultat immediat de la realització de les accions sobre uns destinataris (ex.: nombre de persones ateses en el servei d'orientació laboral).	Ex.: registres de les entrevistes realitzades en el servei d'orientació laboral.	Ex.: bona predisposició dels beneficiaris a participar en el projecte.

Activitats	Recursos
------------	----------

Elements per retenir

- *La planificació operativa especifica el canvi proposat per la planificació estratègica i comporta operar a curt termini permetent:*

- Identificar objectius instrumentals.
- Determinar activitats.
- Determinar els recursos.
- Establir els resultats.
- Realitzar el seguiment i l'avaluació.

- *La planificació operativa utilitza les tècniques i els mètodes que proporciona l'EML perquè condueix de manera sistemàtica la concepció de programes i projectes, assegura la seva coherència, dóna caràcter integrador als elements que componen el projecte, facilita la participació dels actors implicats en els PTDL0 i assegura la lògica de consecució de resultats, efectes i impactes.*

- *L'anàlisi de situació:*

· *Anàlisi de problemes.* Permet identificar causes i conseqüències del problema focal, mostrar les relacions causals i validar la lògica i la integritat de l'anàlisi del problema.

· *Anàlisi de participació.* Identificar els grups d'interès del projecte permet: adreçar convenientment els objectius, identificar conflictes i identificar els factors facilitadors o obstaculitzadors del desenvolupament del projecte.

· *Anàlisi d'objectius.* Permet establir les relacions entre els mitjans i els fins del projecte transformant els problemes analitzats en objectius.

· *Anàlisi d'alternatives.* Consisteix a identificar els camins possibles per assolir l'objectiu general i escollir-ne aquell que millor s'adapti als criteris prèviament definits.

- *El disseny del projecte: la matriu de planificació. La utilització de la matriu permet estructurar tots els elements del projecte de manera ordenada, lògica i sistemàtica.*

- *La matriu expressa la lògica de la intervenció en dues vessants:*

· *La lògica vertical.* Expressa allò que el projecte pretén assolir i les relacions causals entre activitats, resultats/productes, objectiu específic i objectius generals.

· *La lògica horitzontal.* Precisa, mitjançant els IOV i les seves fonts de verificació, els objectius i resultats i descriu els factors externs que poden afectar el desenvolupament del projecte.

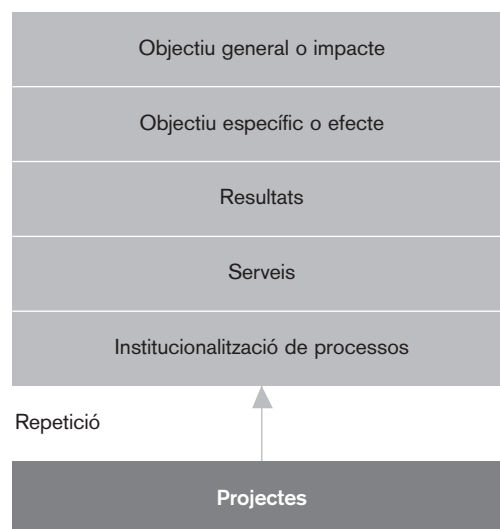


Capítol 5

El seguiment i l'avaluació

Introducció. Seguiment i avaluació: definicions

Des de les àrees o departaments de promoció econòmica i ocupació municipals es treballa, des de fa anys, en accions del tipus «servei d'orientació i inserció laboral», «assessorament a emprenedors», etc. Totes aquestes accions que avui es podrien considerar com a processos quasi institucionalitzats de serveis de promoció econòmica i ocupació local, han estat en el seu origen projectes proposats per programes promoguts per institucions de nivell superior (UE, Estat espanyol, govern regional o provincial) que, alhora, responen a plans de caràcter més general. Per tant, aquests projectes responen a objectius globals o estratègics. *La repetició d'aquests serveis o accions duu moltes vegades a perdre de vista el caràcter de la lògica de projecte.* Es repeteixen activitats (assessorament individuals, sessions grupals, cursos de formació ocupacional, etc.), es presten serveis (d'orientació laboral, de gestió d'ofertes, d'assessorament a empresaris, etc.), que aconsegueixen resultats (persones ateses, empresaris informats, dones capacitades, etc.), però aquest mateix caràcter repetitiu pot fer oblidar l'objectiu específic i general als quals responen aquestes accions i serveis.



Els informes periòdics i les memòries acostumen a incloure l'avaluació d'indicadors de resultats i realitzacions, però poques vegades es planteja l'avaluació dels objectius de mitjà i llarg abast. Per aquesta raó, *per avaluar cal reconstruir la lògica de projecte que dona sentit a les accions que s'executen des de diferents serveis o àrees de promoció econòmica i ocupació.* En aquest sentit, *l'enfocament del marc lògic és una eina que facilita l'ordenació de la informació de base del projecte.* El seguiment es realitza en els nivells dels resultats,

de les activitats, dels recursos i de la temporalització prevista per produir-los, valorant el criteri d'eficiència. L'avaluació és pròpiament *la mesura de l'eficàcia i l'impacte que provoquen els resultats del projecte*.

S'entén per avaluar, en un sentit general, *la realització d'una anàlisi sistemàtica i objectiva per comprovar l'assoliment dels objectius plantejats*. En avaluar, es verifica l'impacte i l'efecte a què han contribuït els resultats que l'equip de professionals del projecte ha produït amb les accions desenvolupades. També es comprova la sostenibilitat dels canvis produïts i s'obté informació que permet introduir ajustaments i correccions en projectes futurs i consolidar serveis (resultats) destinats a satisfer determinades necessitats dels beneficiaris o usuaris.

El que usualment es denomina «avaluació» acostuma a fer referència a la que es realitza a l'acabament d'un projecte. Tanmateix, i per ser rigorosos, convé explicitar els diferents sentits del concepte «avaluació» i diferenciar-los del concepte «seguiment».

Seguiment i avaluació són conceptes que, en termes tècnics, no signifiquen el mateix: *mentre que el primer té un caràcter sistemàtic, el segon és puntual, esporàdic*. El seguiment el realitzen els professionals involucrats en el projecte i l'avaluació pot ser externa.

A l'esquema que proporciona la matriu del marc lògic el seguiment es realitza en els nivells de les activitats, dels recursos i de la calendarització prevista per produir els resultats, valorant els criteris d'efectivitat i eficiència per produir-los. *El seguiment observa, analitza i planteja suggeriments sobre l'execució del projecte. L'avaluació adopta una escala superior i formula conclusions sobre allò que observa a nivell del disseny del projecte i de l'impacte*.

A la literatura sobre el tema s'utilitzen termes diferents que defineixen l'avaluació en el cicle de projecte segons diferents criteris.

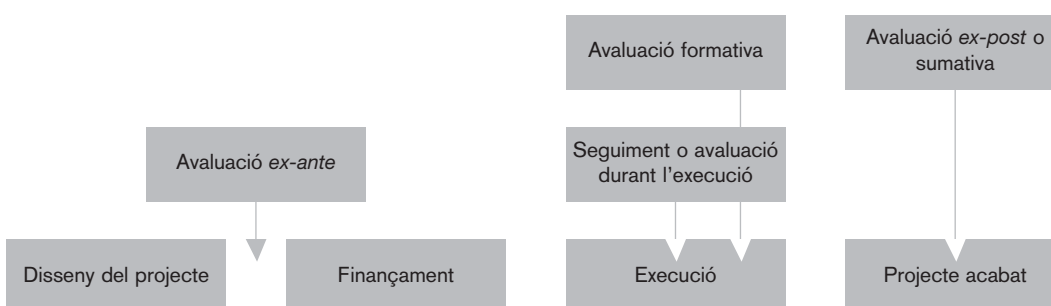
Segons el moment en el qual es realitza l'avaluació es poden diferenciar tres tipus:

- *Avaluació ex-ante*: es duu a terme en acabar el disseny del projecte.
- *Avaluació ex-post*: es duu a terme en acabar el projecte o posteriorment.
- *Avaluació durant l'execució o seguiment*: es realitza durant l'execució del projecte.

Segons l'objectiu de les avaluacions *ex post* i dels qui les posen en pràctica, podem classificar-les en sumatives i formatives:

- *L'avaluació sumativa* recull la informació que permet verificar tot el cicle del projecte. Aquest tipus d'avaluació està orientada a recapitular tota la història del projecte. L'acostumen a realitzar agents externs amb la finalitat de donar un caràcter més objectiu i complet a l'informe d'avaluació, el qual té per objecte retre comptes de la utilització dels recursos, així com plantejar millores en projectes de característiques similars que puguin desenvolupar-se ulteriorment des del mateix territori o des de les mateixes institucions operadores.

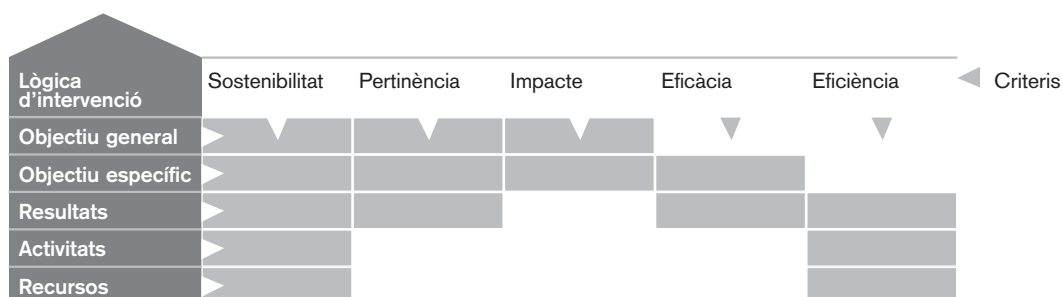
- *L'avaluació formativa* la realitzen els tècnics gestors del projecte amb la intenció, des de la seva perspectiva institucional i territorial, de millorar-lo. Però com el seu nom indica, aquest



tipus d'avaluació es realitza també amb un objectiu d'autoaprenentatge intern. El fet que sigui realitzada pels mateixos interessats facilita l'aprenentatge i l'apropiació dels resultats de l'avaluació.

Seguint amb l'esquema del cicle de projecte, en el gràfic de la pàgina anterior es pot visualitzar el moment d'utilitzar un tipus d'avaluació o un altre.

En el següent esquema (extret del document *Metodología de evaluación de la cooperación española* del Ministeri d'Afers Exteriors, SECIP), es presenta la relació entre la matriu de planificació i els criteris d'avaluació que s'apliquen a cada nivell.



En el capítol present s'utilitzarà la terminologia que defineix l'avaluació segons el moment del cicle de projecte en què es realitza, això és: avaluació *ex ante*, avaluació durant l'execució o seguiment i avaluació *ex post*.




1. L'avaluació *ex ante*

Aquesta avaluació es realitza abans de prendre la decisió d'emprendre una determinada actuació. *Consisteix a avaluar l'actuació en si mateixa, mitjançant l'estimació crítica de la seva pertinència, sostenibilitat i eficàcia potencial, amb la finalitat de proporcionar criteris racionals sobre la conveniència o no de dur-la a terme.* Es podria considerar la justificació dels projectes, entesa com la millor elecció entre diverses alternatives per tendir a l'assoliment de l'objectiu general, com una avaluació *ex ante* de fet, en el sentit que s'ha analitzat la informació socioeconòmica del territori, es té en compte l'anàlisi estratègica i la valoració d'amenaques, oportunitats, febleses i forteses, i s'escullen les estratègies considerades més adequades per aconseguir els canvis proposats. Aquesta elecció, que justifica la realització de determinades accions i resultats i no d'altres per tendir a l'assoliment dels objectius i així provocar efectes i impactes en el desenvolupament d'un territori, ha de ser fruit d'una anàlisi estratègica i de l'estudi de la informació generada sobre l'experiència adquirida que suggereix els millors enfocaments per al disseny del projecte.

A l'avaluació *ex ante* s'inclou l'anàlisi dels problemes o de les necessitats identificades, la informació sobre les condicions inicials, la caracterització dels col·lectius identificats i dels agents socioeconòmics d'interès amb qui s'hauria de concertar el projecte i l'experiència adquirida de projectes previs o similars. En aquest moment és important també identificar les fonts de verificació dels indicadors formulats donat que si aquestes fonts no existeixen caldrà incloure-les com a activitats del projecte.

Exemple. En un determinat territori elegir accions de formació d'auxiliars de gerontologia es justifica perquè s'evidencia un creixement clar del sector dels serveis a les persones i del nombre de residències geriàtriques i una massa crítica de dones sense formació professional específica i en situació d'atur.

La posada en marxa d'aquests cursos suposa, per als agents operadors, la realització d'una sèrie de contactes previs que els permetin conèixer els continguts dels programes formatius, les experiències d'altres territoris, les infraestructures i els recursos necessaris, els perfils dels docents, etc., a més d'aquelles experiències del territori relacionades amb la temàtica dels cursos (com, per exemple, la resposta a la convocatòria per part dels col·lectius diana, la difusió dels cursos, els criteris de selecció, etc.), l'avaluació d'altres cursos realitzats en el territori i la situació de partida (caracterització dels col·lectius diana, evolució del sector de serveis a les persones, perfils requerits, i la línia estratègica que aconsella apostar políticament per la promoció activa d'empreses de serveis).



2. L'avaluació durant l'execució o seguiment

Aquesta avaluació també s'anomena avaluació contínua, seguiment o monitoratge, i subministra informació sobre la marxa de l'actuació amb una ponderació dels resultats. El seu objectiu bàsic és avaluar els canvis i establir en quina mesura s'està acomplint i realitzant l'actuació d'acord amb la proposta inicial.

Concretament, consisteix a mesurar quantitativament i qualitativa la relació entre les diferents activitats i els resultats previstos analitzant la gestió del temps i el pressupost utilitzat. La informació recollida permet calibrar el grau d'eficiència, és a dir, la capacitat d'assolir resultats i de prestar els serveis amb els recursos materials, humans i financers previstos.

L'avaluació «durant l'execució» valora el progrés i l'eficiència en l'execució del projecte tenint en compte el comportament dels factors de context. En aquest sentit, la pregunta central que cal formular-se és: quina és la manera òptima, en el sentit de trobar la solució més avantatjosa en termes econòmics, de realitzar el projecte?

La realització del seguiment permet comprovar si els resultats es podrien haver assolit amb d'altres mitjans i amb uns costos inferiors en els mateixos terminis. En definitiva, l'objectiu del seguiment consisteix a millorar l'execució del projecte. L'anàlisi de l'eficiència es concentra en:

- La qualitat de la gestió quotidiana: gestió pressupostària, gestió de personal, gestió de la informació, gestió dels riscos (factors externs), gestió de les relacions de coordinació amb les entitats locals, gestió dels beneficiaris, etc.

- La solució més avantatjosa: comparant amb les alternatives considerades a l'anàlisi d'alternatives o amb projectes de característiques similars, si els costos del projecte desenvolupat són els més avantatjosos.

- Analitzar si els indicadors de resultats proposats són els més adequats i, en el cas que no ho siguin, si s'han modificat al llarg de la vida del projecte.

- Observar si s'han produït resultats no previstos.

El seguiment el realitzen les persones que executen les accions, responsables d'àrees municipals o comissions temàtiques creades a tal efecte.

La mateixa matriu del projecte constitueix l'instrument que permet fer-ne el seguiment. A més de la descripció d'activitats i dels seus costos que ofereix la matriu, cal tenir en compte el cronograma o diagrama de Gantt, que proporciona informació sobre la temporalització prevista per a les activitats. La utilització del diagrama de Gantt permet un control visual senzill del temps previst per a cada activitat i també un control de l'avançament del projecte en el temps estimat.

Un instrument força utilitzat per a la realització del seguiment és el quadre de comandament (el quadre de comandament que es proposa es basa en el que apareix en el llibre *Con-*

trol de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública, de Héctor Sanín Angel). A continuació s'exposarà el principi bàsic d'aquest instrument de control per tal que serveixi als agents del territori per trobar el model més idoni i que millor s'ajusti a la informació que es vulgui recollir i valorar durant la gestió de projectes i de programes.

Un projecte ha d'assolir uns resultats definits quantitativament i qualitativa en un període de temps determinat. Per això es realitzen unes activitats subjectes a un pressupost en un temps determinat. El disseny de la planificació proposat per l'EML aporta elements per a la realització d'aquest seguiment donat que descriu les activitats que cal realitzar per a l'assoliment de cada resultat, preveu la quantitat i qualitat del resultat que es vol assolir, i el temps i els recursos que s'utilitzaran per desenvolupar les activitats.

Els elements que hauria d'incloure el quadre de comandament, que coincideixen amb els elements que es descriuen a la matriu del projecte, són els següents:

- L'objectiu específic al qual s'adrecen els resultats esperats.
- Els resultats, aquells béns o serveis que el projecte garanteix i pels quals es realitzen certes activitats.
- Els indicadors d'aquests resultats, és a dir, l'expressió dels valors dels resultats.
- Les activitats que condueixen a l'assoliment dels resultats.
- El nivell d'agregació, que descriu el grau de cobertura previst per a la realització de les activitats i per a l'assoliment dels resultats i objectius. Aquest pot ser municipal, comarcal, sectorial, etc.
- Els costos i temps reals i previstos per a la realització de les activitats.
- Els rangs d'alerta, és a dir, les desviacions dels temps i dels costos respecte a les previsions inicials. És convenient fixar-los prèviament establint els nivells d'alerta vermell, groc o verd.

Agregació							
M = Municipal T* = Territorial A = Altra							
Matriu del projecte		Activitats	Activitat 1.1.1	Activitat 1.1.2	Resultats	Resultat 1.1:	Objectiu específic 1
Cost	Consumit				Indicadors	1	2
	Pressupostat						
Rang d'alerta Índex efectiu de costos	Vermell ($x > 1$)				Rang d'alerta		
	Verd (≤ 1)					Insatisfactori o vermell	
Temps	Índex d'avançament						
Rang d'alerta Índex d'avançament efectiu	Vermell $< 0,5$						
	Groc $0,5$ a $0,9$				Poc satisfactori o groc		
	Verd ≥ 1				Satisfactori o verd (per sobre del % esperat)		

* Amb aquesta denominació es fa referència a aquelles agregacions que inclouen més d'un municipi.

Una forma de controlar l'avançament real d'un projecte consisteix a utilitzar un índex d'avançament i un índex d'avançament efectiu.

- *Índex d'avançament*. Expressa la quantitat d'activitat executada sobre el total d'activitat. La durada total es representa en el diagrama de Gantt amb una barra.

Exemple. Si la impartició de les classes d'un curs de formació ocupacional està prevista de l'1 de setembre al 23 de desembre (calculant 4 setmanes per mes, més tres setmanes del mes de desembre) i el control es realitza a finals d'octubre, és probable que, si no hi ha hagut endarreriments, s'hagi executat el 53% de l'activitat (8 setmanes sobre 15). Índex d'avançament: 53%.

El diagrama de Gantt

Una vegada es té clara l'activitat, el projecte o programa, cal planificar les tasques que cal realitzar. És necessari, doncs, establir el programa d'activitats i els terminis previstos per a la seva execució i per a la consecució dels objectius previstos.

Caldrà saber:

- Quan s'han de començar i acabar les activitats.
- Establir les dates d'inici i finalització, d'acord amb els mitjans disponibles (humans, materials, econòmics i temporals).
- Fixar les responsabilitats de cadascuna de les persones que faran possible el projecte.

Planificar activitats amb el diagrama de Gantt

Les fases, les etapes o treballs a realitzar s'expliciten en una gràfica on el factor temps juga un paper destacat i es representa en columnes. Cada columna pot representar un dia, un grup de dies, setmanes o mesos. Tot dependrà de l'opció escollida, que també vindrà determinada pel temps disponible per executar el projecte.

Temps	Dies - setmanes - mesos									
Etapes - treball	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Programa d'activitats										
Pressupost										
Material										
etc.										

L'inici i final de cada etapa o treball es representa amb els símbols:

- Començament |
- Final |

I la durada de cada etapa es representa amb una línia que uneix ambdós símbols.

Amb la llista de totes les etapes o treballs, caldrà donar un temps a cadascuna de les tasques que cal realitzar.

Si bé és necessari conèixer la previsió del projecte en referència al temps, és encara més important realitzar el seguiment i control de cadascuna de les etapes. Caldrà doncs, establir uns procediments que permetin fer el seguiment del projecte i verificar la programació preestablerta.

Interessa dur el control del desenvolupament del projecte per diverses raons:

- Permet determinar en quin punt de la seva execució es troba el projecte.
- En cas d'endarreriments, permet analitzar les principals causes i estudiar les possibilitats de solucionar-los.
- Quan apareix un endarreriment, obliga a modificar les tasques interrelacionades per poder compensar-lo.
- Quan no és possible equilibrar l'endarreriment, permet modificar dates de finalització, escurçar el projecte, etc.

És important calcular quan es preveu realitzar els controls del projecte indicant els dies en el diagrama mitjançant el símbol «*».

També és necessari marcar en el diagrama la quantitat de tasques realitzades per a cadascuna de les etapes de treball, de tal manera que es pugui comparar la previsió inicial amb la real en el moment del control.

Quan es produeix un endarreriment cal introduir-lo en el diagrama per poder visualitzar si l'endarreriment ha significat una alteració en l'evolució del projecte.

Es pot també afegir una columna que permeti saber la responsabilitat de les persones designades per a la realització de les tasques. Això permet esbrinar si una mateixa persona en un període de temps determinat té excessives tasques per realitzar.

Índex d'avançament efectiu. Es calcula dividint l'índex d'avançament pel percentatge de temps transcorregut des que es va iniciar l'activitat. Aquest indicador expressa el nivell real d'execució de l'activitat en el moment que es realitza el control. Es considera que l'índex d'avançament efectiu té un valor igual a 1 quan coincideix amb la programació inicial, quan el resultat és menor significa un endarreriment i si el resultat és superior a 1 significa que l'activitat ha finalitzat abans del temps previst inicialment.

Exemple 1. Reprenent l'exemple anterior, el valor de l'índex d'avançament és del 53%, el percentatge de temps transcorregut és de $8/15 = 0,53 = 53\%$.

Índex d'avançament efectiu = $53\% / 53\% = 1$. L'activitat s'executa segons el temps previst.

Exemple 2. Tanmateix, si l'activitat s'hagués iniciat la segona setmana de setembre (en comptes de la primera) l'índex d'avançament seria 46% (7 setmanes sobre 15). El percentatge de temps transcorregut = $8/15 = 0,53 = 53\%$.

Índex d'avançament efectiu = $46\% / 53\% = 0,8 < 1$. L'activitat s'està executant amb un cert retard.

Control de costos. Per a aquest control se suggereixen dos índexs: l'índex d'acompliment de costos i l'índex efectiu de costos.

- *Índex d'acompliment de costos.* Expressa el pressupost executat en el moment del control i representa una proporció respecte al pressupost previst inicialment.

- *Índex efectiu de costos.* És el quocient entre l'índex d'acompliment de costos i l'índex d'avançament efectiu.

Tal com es fa amb els índexs temporals, el valor 1 expressa que el pressupost s'executa segons les previsions inicials, el superior a 1 que s'està sobreexecutant pressupost i l'inferior a 1 que s'està per sota de les previsions.

Exemple: en el moment del control de l'activitat s'han consumit uns recursos per valor de 2000 EUR sobre un pressupost de 6000 EUR i s'ha executat el 46% de l'obra.
Índex d'acompliment de costos = 2000 EUR / 6000 EUR = 0,33 = 33%
Índex d'avançament de l'activitat = 46%
Índex efectiu de costos = 33% / 46% = 0,71 < 1. És probable que hi hagi una economia de recursos o bé que la distribució de la despesa s'hagi modificat.

Agregació						
M = Municipal T* = Territorial A = Altra						
Matriu del projecte		Activitats	Activitat 1.1.1	Activitat 1.1.2	Resultats	Resultat 1.1:60 joves amb fracàs escolar formats en oficis
Cost	Consumit	2000			Indicadors	1
	Pressupostat	7000				2
Rang d'alerta Índex efectiu de costos	Vermell (x>1)				20 joves sense ESO realitzen un curs de fusteria	
	Verd (x≤1)	0,7				
Temps	Índex d'avançament	46			Rang d'alerta	Insatisfactori o vermell
Rang d'alerta Índex d'avançament efectiu	Vermell <0,5					Poc satisfactori o groc
	Groc 0,5 a 0,9	0,8			Satisfactori o verd (per sobre del % esperat)	
	Verd ≥1					
Objectiu específic 1 Incrementa la capacitat en oficis entre la població jove del territori						

Si s'identifiquen endarreriments en el desenvolupament del projecte cal plantejar-se si es necessita:

- Intensificar recursos.
- Redefinir les metodologies de treball.
- Reestructurar la interdependència de les activitats.
- Anticipar l'inici de les activitats futures.
- Externalitzar la realització de certes activitats.

Una vegada s'hagin efectuat les oportunes correccions caldria reprogramar el projecte. Respecte al seguiment dels costos cal valorar la possibilitat de corregir els problemes que puguin sorgir:

- Utilitzant recursos més eficients (més volum d'activitat per unitat de cost).
- Redissenyant processos per disminuir els costos (canvis en els processos o les metodologies emprades).
- Eliminant determinats hàbits de treball o accions que impliquen uns temps i costos que no agreguen valor afegit a l'activitat.

- Revisant preus.
- Disminuint la durada de les activitats quan els costos fixos són elevats.

Una vegada s'hagin pres les mesures necessàries, cal reprogramar els costos i actualitzar el pressupost.

Cada territori hauria d'ajustar un quadre de comandament a les seves pròpies necessitats o possibilitats d'obtenir informació tenint sempre en compte l'objectiu de realitzar un seguiment de les accions. Segons la complexitat dels projectes o les possibilitats del territori es poden utilitzar eines de control senzilles o més complexes i informatitzades (com, per exemple, el MS Project). El més important és que es trobi un format que resulti còmode d'utilitzar dintre dels límits que permet el fet d'obtenir informació per realitzar un seguiment amb rigor.

Aquest tipus de control sempre s'ha d'utilitzar per millorar la gestió del projecte, modificar a temps el seu disseny o preveure possibles complicacions. En aquest sentit, cal entendre el control com una eina per a la reflexió sobre l'execució del projecte més que com una eina fiscalitzadora.



3. L'avaluació *ex post*

L'avaluació *ex post*, que és la que s'acostuma a utilitzar quan es parla senzillament d'avaluació, es realitza quan acaba el projecte amb la finalitat d'indagar sobre els seus efectes i impactes.

L'avaluació *ex post* comprova l'eficàcia, l'eficiència i la sostenibilitat del projecte, i és fonamental per consolidar el trànsit del projecte a procés, és a dir, per consolidar serveis com, per exemple, els serveis d'orientació laboral, els serveis d'assessorament a empreses, els centres de formació professional, etc.

L'avaluació *ex post* verifica a posteriori l'acompliment dels objectius proposats a través dels indicadors definits per a cada nivell d'objectius, el respecte per la temporalització proposada i examina també si es reuneixen les condicions que garanteixen la sostenibilitat dels canvis a llarg termini i amb un abast més ampli de beneficiaris. Aquesta avaluació també verifica la contribució dels resultats a l'objectiu general o impacte de projectes, programes o plans.

Els criteris que regeixen aquesta avaluació són:

- *Eficàcia*. L'eficàcia és la mesura del grau o nivell d'assoliment de l'objectiu i dels resultats d'una intervenció en una població beneficiària i en un període de temps determinat, sense considerar els costos necessaris per assolir-los.

En d'altres paraules s'analitza la mesura en què els resultats del projecte han estat útils per a l'assoliment de l'objectiu específic. A través de l'avaluació s'espera saber si l'objectiu específic ha estat assolit. En cas que el projecte es mostri eficaç respecte als resultats però ineficaç per assolir l'objectiu específic, caldrà assenyalar les causes probables d'aquesta situació, indicant si es tracta d'un problema de mala formulació o d'aparició de factors imprevistos.

- *Eficiència*. L'eficiència d'una intervenció és una mesura de l'assoliment dels resultats en relació als recursos que es consumeixen. Això significa la recerca d'una combinació òptima de recursos financers, tècnics, humans i naturals per maximitzar els resultats. Si els resultats estan predeterminats, una intervenció o projecte serà més eficient com menys recursos consumeixi. D'altra banda, si els recursos estan predeterminats, l'eficiència estarà relacionada amb l'assoliment de més i millors resultats.

Existeixen diversos mètodes per analitzar l'eficiència de projectes: l'anàlisi cost/benefici (ACB), l'anàlisi cost/efectivitat (ACE) i l'anàlisi cost/utilitat (ACU).

Les diferències entre els tres mètodes radiquen en la utilització o no d'unitats monetàries:

ACB. Cal comptar amb una expressió monetària de la informació sobre els costos i els efectes produïts.

ACE. En aquest cas només els costos cal que estiguin expressats en unitats monetàries. Els efectes poden expressar-se en altres tipus d'unitats.

ACU. No cal una expressió monetària ni dels costos ni dels efectes. Aquests darrers s'han de mesurar amb escales d'utilitat sense necessitat de quantificació.

- *Sostenibilitat*. En termes generals, la sostenibilitat es pot definir com el grau en què els efectes positius derivats del projecte continuen una vegada que ha acabat la intervenció. Aquest criteri parteix de la idea que és convenient que les institucions encarregades de la seva execució es facin càrrec de continuar acomplint els objectius de l'actuació. S'aplica en el nivell dels objectius generals per valorar l'impacte i permet mesurar les relacions entre l'objectiu específic i el general del projecte. Per a l'anàlisi d'aquest criteri caldria utilitzar informació de caràcter quantitatiu i qualitatiu tenint en compte que el projecte que cal avaluar és un factor d'entre un conjunt de factors que contribueixen a l'assoliment de l'objectiu general. Viabilitat o durabilitat són altres denominacions que s'utilitzen freqüentment per referir-se a aquest concepte.

L'avaluació *ex post* és una *rara avis* en el cicle de gestió de projectes. Malgrat el convenciment dels agents operadors de la importància de realitzar-la, poques vegades s'efectua, almenys amb el rigor que caldria. Diverses raons expliquen aquest fet:

- Manca de temps real per posar en marxa processos d'avaluació interna.
- Desconeixement de les tècniques que s'utilitzen per dur-la a terme.
- Temor de que es converteixi en un instrument de control sancionador més que en un instrument per a la retroalimentació de serveis, programes o polítiques.
- Complexitat del procés per deficiències de la planificació.

En general, l'avaluació *ex post* s'adreça a dos àmbits:

- L'àmbit del projecte.
- L'àmbit del programa del qual el projecte forma part.

La primera ha de sorgir per iniciativa dels agents operadors que executen els projectes i la segona de les institucions de nivell superior que cofinancen part del projecte.

Procediment per realitzar l'avaluació (l'avaluació des de la perspectiva del marc lògic)

La fase d'avaluació aplicada des d'aquesta perspectiva facilita la tasca de l'avaluador donat que li permet examinar el projecte en la seva globalitat i en un sentit sistèmic.

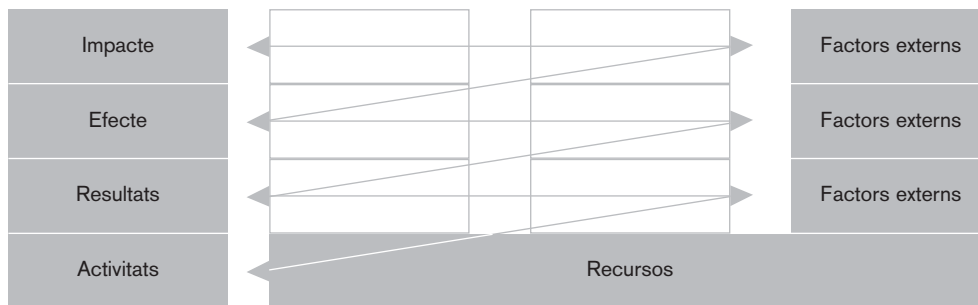
L'avantatge de la tècnica d'avaluació que utilitza la matriu del disseny del projecte, com a la fase de planificació, consisteix en que presenta clarament la relació entre els mitjans i els fins especificant al mateix temps els riscos o els factors que externament podrien interferir el normal desenvolupament del projecte. La matriu permet saber perfectament a l'assoliment de quin impacte i de quins efectes l'equip del projecte pretenia contribuir amb l'assoliment dels resultats. I en tot cas, si el projecte no tenia un bon disseny, la reconstrucció de la matriu permet comprovar on s'han produït les errades, les desarticulacions entre mitjans i fins o quins factors externs han pogut interferir en la seva evolució.

Des d'una perspectiva més científica, aquesta metodologia d'avaluació genera coneixement en aquests àmbits de treball per la valoració que es fa dels resultats com a productes que contribueixen a provocar certs efectes i impactes. D'aquesta manera es millora el disseny del projecte ajustant els indicadors perquè siguin cada cop més específics i rellevants.

Els dissenys de planificació realitzats amb la matriu de planificació proposada per l'EML permeten disposar fàcilment d'una informació d'una de les etapes de l'avaluació.

Es tracta, simplement, de verificar l'assoliment dels resultats, dels efectes i dels impactes mitjançant la mesura que marquen els indicadors previstos per a cada nivell d'objectius.

Les conclusions de l'avaluació sorgeixen de la lògica en ziga-zaga que estableix la següent argumentació: amb els recursos previstos, les activitats es posaran en marxa. Si s'executen les activitats i es concreten els factors externs en aquest nivell, s'assoliran els resultats. Si s'assoleixen els resultats i es concreten els factors externs en aquest nivell, es contribuirà a l'assoliment de l'objectiu específic. Si s'assoleix l'objectiu específic i es concreten els factors externs en aquest nivell, el projecte contribuirà a la realització dels objectius globals, provocant el canvi de situació esperat.



Etapes de la fase d'avaluació

1. Disseny de la matriu d'avaluació.
 - Revisió i/o reconstrucció de la matriu del projecte.
 - Validació de la matriu.
 - Identificació dels instruments de recollida d'informació.
2. Disseny dels instruments de recollida d'informació.
3. Aplicació dels instruments.
4. Anàlisi de la informació per a cada nivell de la lògica horitzontal.
 - Resultats.
 - Objectiu específic (efecte).
 - Objectiu general (impacte).
 - Factors externs.
5. Conclusions i elaboració de l'informe d'avaluació.
6. Difusió.

1. Disseny de la matriu d'avaluació

Revisió i/o reconstrucció de la matriu del projecte

Per als projectes que hagin estat dissenyats utilitzant la matriu de planificació simplement cal, en una primera etapa, realitzar una revisió abans de començar amb l'avaluació. Tanmateix, en els projectes que no estan formulats explícitament o en els pro-

jectes formulats que no hagin utilitzat la metodologia de l'EML, caldrà reconstruir la matriu.

Tots els projectes, explícitament o implícita, proposen certs resultats per assegurar que determinats col·lectius millorin la seva situació i d'aquesta manera contribueixen al desenvolupament local del territori de manera racional i concertadament amb els agents involucrats. Per això, les àrees o els departaments de promoció econòmica i ocupació locals ofereixen uns serveis mitjançant la realització d'una sèrie d'activitats amb uns recursos materials i humans i un pressupost determinat.

Exemple. Un centre de formació professional ocupacional disposa d'un pressupost per realitzar cursos de formació en oficis demandats en el territori d'un pacte territorial que tenen com a objectiu millorar l'ocupabilitat del col·lectiu de 25 joves menors de 25 anys i, d'aquesta manera, disminuir la taxa d'atur del territori. Per dur a terme aquesta formació es requereixen professors, tallers, aules, materials didàctics, recursos, pressupost, activitats, etc.

La formació teòrica i pràctica dels 25 joves que millora els seus coneixements i habilitats en determinats oficis són resultats que l'equip tècnic garanteix per contribuir a millorar les condicions d'accés al mercat de treball d'aquests joves. Aquest és un dels col·lectius diana (el col·lectiu de joves és el que presenta una taxa d'atur més elevada en el territori) escollits per impactar en la taxa d'atur, reduint-la.

La repetició, any rere any, d'aquests cursos de formació professional ocupacional pot fer perdre de vista els objectius a curt i mig termini pels quals es dissenyen aquest tipus d'accions.

Per tant, un primer pas consisteix a reconstruir la lògica d'intervenció. Per fer-ho, cal respondre a les preguntes següents: Per què es realitzen les accions proposades en el si d'un pacte territorial? Quin és l'objectiu a curt termini? A quin objectiu general contribueix aquest objectiu o efecte? Quins són els resultats que el pacte s'havia proposat garantir? Amb quina quantitat i qualitat es pretenien assolir els resultats i els objectius?

Per reconstruir la lògica de la intervenció, la matriu proposada per l'EML facilita la tasca. La lògica vertical reconstrueix la relació entre les activitats desenvolupades pels agents operadors, els resultats obtinguts, els efectes (objectius específics) i els impactes (objectius generals) als quals es pretén contribuir amb la posada en marxa del projecte. La lògica horitzontal, d'altra banda, reconstrueix la descripció quantitativa i qualitativa dels diferents nivells de la intervenció (indicadors) indicant les fonts de verificació i també els factors que caldria haver tingut en compte com a elements de risc de caràcter extern que escapen del control del projecte però amb una relativa importància per al seu normal desenvolupament.

L'exercici de reconstrucció de la matriu d'un projecte o programa implica un procés de participació dels agents operadors com si es tractés del disseny i formulació d'un projecte. El treball en comissió per a la reconstrucció de la matriu amb una posterior validació de tots els agents involucrats pot ser un procediment que, posteriorment, facilitarà iniciar el procés d'avaluació.

Els passos per reconstruir la matriu del projecte són:

- Recercar informació sobre el projecte.
- Reconstruir la matriu en els nivells de resultats, activitats i recursos.

- Reconstruir la matriu en els nivells d'objectius generals i específics a partir de documents que implícitament o explícita puguin fer referència als objectius del projecte.
- Reconstruir o construir els indicadors, si no estan definits prèviament, per a cada nivell de la lògica d'intervenció.
- Definir les fonts de verificació.
- Reconstruir els factors externs que en el seu moment caldria haver tingut en compte per a cada nivell.

Objectiu general / impacte	Indicadors	Fonts de verificació	Factors externs
Objectiu específic / efecte	Indicadors		
Resultats	Indicadors		
Activitats	Recursos		

Validació de la matriu

Aquest pas s'incorpora amb la finalitat que, tant si la planificació s'ha formulat amb la matriu de l'EML com si ha estat reconstruïda, els tècnics participants en el projecte reconguin el contingut exposat en el disseny del projecte. Es tracta de reconèixer el disseny real amb les modificacions incorporades durant l'etapa de reconstrucció de la matriu.

Identificació dels instruments de recollida d'informació

Una vegada revisada i reconstruïda la matriu del disseny del projecte, cal dissenyar la matriu d'avaluació, que incorporarà una nova columna amb els instruments de recollida de la informació.

Impacte	Indicadors	Fonts de verificació	Instrument de recollida d'informació	Factors externs
Efecte	Indicadors	Fonts de verificació	Instrument de recollida d'informació	Factors externs
Resultats	Indicadors	Fonts de verificació	Instrument de recollida d'informació	Factors externs
Activitats	Recursos			

2. Disseny dels instruments de recollida d'informació

Els instruments de recollida d'informació han de permetre obtenir la informació necessària per verificar l'acompliment dels indicadors i dels factors externs. Instruments que permeten la recollida d'informació són, per exemple, les observacions directes o indirectes, les entrevistes, els registres, etc. Un instrument ha d'escollir-se per la seva idoneïtat per a l'aplegament de la informació.

Exemple. Es tracta de mesurar el següent resultat:

- Els polítics donen suport al treball en cooperació dels agents del territori.

Els indicadors previstos han estat:

- Nombre de reunions a les quals assisteixen els tècnics.
- Incentiu dels polítics al treball amb d'altres ajuntaments i agents socioeconòmics.
- Aprovació d'iniciatives conjuntes entre els agents del pacte territorial.

Els instruments de recollida d'informació poden ser:

- Els registres de les actes on es descriu l'assistència dels tècnics a les reunions.
- Els registres de les accions conjuntes.

Es pot plantejar, també:

La realització d'una entrevista en profunditat que permeti mesurar els indicadors amb un caràcter més qualitatiu. En aquest cas, són tan importants els aspectes objectius com la percepció que tenen els tècnics dels canvis d'actitud dels seus polítics. Els indicadors expressats a la matriu d'avaluació seran preguntes de l'entrevista en profunditat a les quals se'n podran afegir d'altres que aportin més informació o controlin la informació rebuda.

Els instruments de recollida d'informació poden aportar informació de tipus qualitatiu o quantitatiu. Una entrevista en profunditat aporta informació qualitativa. En canvi, una entrevista tancada o un qüestionari amb alternatives tancades de resposta aporta informació de caràcter quantitatiu. L'equip avaluador ha de decidir quin tipus d'instrument utilitza tenint en compte:

- El grau de profunditat i els matisos de la informació que es vol obtenir.
- El temps que es pot invertir per obtenir la informació.
- Els recursos disponibles.
- El nivell de confiança de la informació que s'obtindrà.

Els mètodes qualitius permeten obtenir més informació però impliquen la utilització de més temps per a la seva administració i anàlisi posterior. En canvi, els mètodes quantitatius es processen més ràpidament però es perden matisos de la informació obtinguda.

3. Aplicació dels instruments

Aquesta etapa consisteix a dur a terme, amb els instruments dissenyats a tal efecte, les entrevistes, realitzar les observacions, prendre els registres d'informació, etc.

4. Anàlisi de la informació per a cada nivell de la lògica horitzontal

La informació obtinguda mitjançant els instruments dissenyats ha d'utilitzar-se per analitzar el grau d'acompliment de cada nivell de la matriu tenint en compte els factors externs. L'anàlisi i la valoració de la informació es realitza, com es comentava anteriorment, amb la lògica de la ziga-zaga, establint conclusions a nivell de resultats, efectes i impactes i posteriorment, relacionant cada nivell amb els altres.

En un primer moment es realitza una anàlisi descriptiva i posteriorment una anàlisi valorativa de la informació per a cada nivell i, finalment, una anàlisi de la relació entre els diferents nivells. L'anàlisi descriptiva enuncia la situació de cada indicador i dels factors externs. En canvi, l'anàlisi valorativa emet un judici sobre cada nivell (resultats, efectes i impactes) considerant la influència dels factors externs. L'anàlisi de les seves relacions estableix el grau d'influència d'un nivell per assolir l'immediatament superior. L'impacte assolit, lligat als seus factors externs, dependrà de l'assoliment de l'efecte i aquest, de l'assoliment dels resultats.

5. Conclusions i elaboració de l'informe d'avaluació.

L'equip avaluador ha d'elaborar conclusions i recomanacions que permetin millorar els nous dissenys de projectes, millorar accions o serveis que s'ofereixen en el territori i sobretot han de permetre als tècnics reflexionar i aprendre sobre les seves pròpies pràctiques. L'informe d'avaluació ha de recollir el procés d'anàlisi, les conclusions i les recomanacions. Per a la seva estructuració caldria tenir en compte l'objectiu de l'avaluació i el/s seu/s destinatari/s.

De totes formes, l'informe hauria de contenir, com a mínim, els apartats següents:

- Propòsit de l'avaluació: objecte de l'avaluació.
- Metodologia emprada: descripció del model metodològic utilitzat per analitzar la informació i elaborar conclusions.
- Resum: exposició breu dels resultats obtinguts.
- Text principal: descriu el procés d'avaluació. En el cas d'utilitzar l'EML s'inclou l'anàlisi descriptiva, la valorativa per a cada nivell i la relacional entre els diferents nivells.
- Conclusions i recomanacions: síntesi dels resultats, fonamentació de les valoracions expressades i suggeriments del/s avaluador/s per incorporar a noves pràctiques.
- Annexos: s'hi poden incloure les entrevistes realitzades, les actes de les reunions on es realitzen observacions de certs indicadors, la matriu de planificació original, els documents utilitzats per a la reconstrucció de la matriu, el processament de la informació quantitativa, etc.

6. Difusió

L'informe d'avaluació no té cap utilitat si no es difonen els seus resultats tant a nivell tècnic com a nivell polític. En funció de quins siguin els potencials receptors de la informació caldrà utilitzar uns formats i mitjans de transmissió o uns altres.

A continuació se citen alguns mitjans útils per a la difusió de l'informe d'avaluació:

- Informe intern. El format i l'estructura se citen a l'apartat anterior. És l'utilitzat per facilitar la comunicació entre els tècnics.
- Dictamen o informe valoratiu. En aquest tipus d'informe l'equip redactor incorpora valoracions i opinions fonamentades. Les conclusions i recomanacions de l'informe d'avaluació són la part central d'aquest document. És el format més adequat per transmetre la informació que permetrà prendre decisions polítiques i/o estratègiques.
- La nota de premsa. Si el que es pretén és divulgar la informació recollida en l'informe d'avaluació a un ampli espectre de persones, aquesta serà la millor solució.
- Altres: correu electrònic, web, butlletins d'edició periòdica, etc.

Elements per retenir

- *L'avaluació consisteix en la realització d'una anàlisi sistemàtica i objectiva per comprovar l'assoliment dels objectius plantejats pel projecte. Verifica l'efecte i l'impacte i comprova la sostenibilitat.*

- *El seguiment, en canvi, observa, analitza i planteja suggeriments sobre l'execució del projecte.*

- *L'avaluació ex-ante:*

Es realitza abans de prendre la decisió d'emprendre una determinada actuació i consisteix a avaluar l'actuació en si mateixa valorant la seva *pertinència, sostenibilitat i eficàcia potencial*.

Pot considerar-se com la justificació dels projectes i inclou l'anàlisi de problemes o necessitats, la caracterització dels col·lectius i agents socioeconòmics d'interès i l'experiència adquirida de projectes anteriors.

- *L'avaluació durant l'execució o seguiment:*

També anomenada avaluació contínua o monitoratge, proporciona informació sobre la marxa del projecte amb una ponderació dels resultats. Consisteix a *mesurar qualitativament i quantitativament la relació entre les activitats i els resultats prevists analitzant la gestió del temps i el pressupost utilitzat*. Permet comprovar si els resultats es podrien haver assolit amb d'altres mitjans i amb costos inferiors en els mateixos terminis. El més freqüentment utilitzat per a la realització del seguiment de projectes és el quadre de comandament, que incorpora els següents elements: l'objectiu específic, els resultats o productes, llurs indicadors, les activitats, els costos i temps reals i previstos i els rangs d'alerta.

- *L'avaluació ex post:*

Es realitza en finalitzar el projecte i comprova l'eficàcia, l'eficiència i la sostenibilitat del projecte. Verifica a posteriori l'assoliment dels objectius plantejats mitjançant els indicadors proposats, el respecte per la temporalització proposada i examina si els canvis produïts en els beneficiaris es poden mantenir en el temps i en un ventall més ampli de beneficiaris. Criteris:

· *Eficàcia*: mesura el grau d'assoliment de l'objectiu i els resultats d'una intervenció en una població beneficiària sense considerar els recursos consumits per assolir-los.

· *Eficiència*: mesura l'assoliment dels resultats en relació als recursos consumits.

· *Sostenibilitat*: valora si els canvis i efectes positius derivats del projecte continuen una vegada que ha acabat la intervenció.



Bibliografia

- AGENZIA PER LO SVOLUPPO TECNOLOGICO DELL'EMILIA ROMAGNA. *La región Emilia Romagna, Italia y el sistema ERVAT: una experiencia integral y concertada de desarrollo regional*. DelNet, 1999.
- AUSAID. *AusGuide. The Logical Framework Approach*. Australian Agency for International Development, AusAid, 2000.
- BALLART, X. *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?. Aproximación sistemática y estudios de caso MAP*. (Colección Estudios), 1992
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (OFICINA DE EVALUACIÓN). *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- BASAGOTI, M. i BRU, P. *Mira quien habla. La Investigación social participativa*. Ed. El Viejo Topo (col. Construyendo Ciudadanía), 2000.
- BENHAYOUN, G. y LASSERI, Y. *L'évaluation des politiques publiques d'emploi*. Presses Universitaires de France (Paris), 1998.
- BITAR, M. A. *La planificación estratégica en el marco del desarrollo local. Documento de capacitación brindada a funcionarios y técnicos municipales de la ciudad de Gualaguaychú*. Entre Ríos.
- CASALS, V. *El interés general, los pactos sociales y el desarrollo local, los resultados del pacto territorial por la ocupación del Vallès Occidental y la emergencia de un nuevo estilo de sindicalismo*. Actas del II Coloquio Internacional de Geocrítica (Scripta Nova), 2002.
- CEDEAL Y INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN. *El enfoque del marco lógico. Manual para la planificación de proyectos orientados mediante objetivos*. CEDEAL, 1997.
- COMISSIÓ EUROPEA. *Manual de gestión del ciclo de proyecto. Enfoque integrado y marco lógico*. Comisión de las Comunidades Europeas, 1993.
- COMISSIÓ EUROPEA. *La stratégie européenne pour l'emploi*. 1997a
- COMISSIÓ EUROPEA. *Bonnes pratiques et pactes territoriaux: passé et futur*. Direction Générale VI, Agriculture, Développement Rural I, 1997b.
- COMISSIÓ EUROPEA. *Documento metodológico para los proyectos Leader II. El diagnóstico del territorio y la constitución de un proyecto de desarrollo rural - Europe*. AEIDL, 1997c.
- COMISSIÓ EUROPEA. *Guía de pactos territoriales para el empleo 2000-2006*. 1999.
- COMISSIÓ EUROPEA. *Agir au niveau local pour l'emploi. Donner une dimension locale a la stratégie européenne pour l'emploi*. Communication de la Commission, 2000a.
- COMISSIÓ EUROPEA. *El período de programación 2000-2006. Documentos de trabajo metodológicos. Indicadores de seguimiento y evaluación. Orientaciones metodológicas*. Comisión de las Comunidades Europeas, 2000b.
- COMISSIÓ EUROPEA. *El período de programación 2000-2006. Documentos de trabajo metodológicos. La evaluación previa de las intervenciones de los fondos estructurales*. Comisión de las Comunidades Europeas, 2000c.
- COMISSIÓ EUROPEA. *El período de programación 2000-2006. Documentos de trabajo metodológicos. La evaluación intermedia de las intervenciones de los fondos estructurales*. Comisión de las Comunidades Europeas, 2000d.
- COMISSIÓ EUROPEA. *L'évaluation à la Commission européenne. Guide des procédures et structures d'évaluation actuellement en vigueur dans les programmes de coopération externes de la Commission*. Europe-Aid Office de Coopération, 2001a.
- COMISSIÓ EUROPEA. *Les pactes territoriaux pour l'emploi: de leur lancement par la CE en mai 1997 à juin 2001. Quatre années d'expérimentation de politiques de développement en faveur de l'emploi*. Rapport final d'activités. Assistance technique aux pactes territoriaux pour l'emploi, 2001b.

- COMISSIÓ EUROPEA. *Balance de cinco años de aplicación de la estrategia europea por el empleo*. Comunicación de la Comisión, 2002a.
- COMISSIÓ EUROPEA. *Proyecto de informe conjunto sobre el empleo de 2002*. Comunicación de la Comisión, 2002b
- COMISSIÓ EUROPEA. *El futuro de la estrategia europea de empleo: Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos*. Comunicación de la Comisión, 2003a.
- COMISSIÓ EUROPEA. *Optar por el crecimiento: conocimiento, innovación y empleo en una sociedad cohesiva. Informe al Consejo Europeo de primavera, de 21 de marzo de 2003, sobre la estrategia de Lisboa de renovación económica, social y medioambiental*. Comunicación de la Comisión, 2003b.
- CONSELL EUROPEU. *Conclusions de la presidència de consells i cimeres europees*. 1996-2002.
- DE FORN, M. i PASCUAL, J. M. *La planificació estratègica territorial. Aplicació als municipis*. Diputació de Barcelona, Oficina Tècnica de Cooperació, 1995.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA. *Guies per a la programació de les polítiques de promoció econòmica i ocupació (2000-2003)*. Àrea de Promoció Econòmica i Ocupació, 1999.
- DIPUTACIÓN DE BADAJOZ. *El plan estratégico de Badajoz*. Web de la Diputación de Badajoz.
- EUROPE-AID. *Manuel de gestion du cycle de projet*. Commission Européenne, 2001.
- FAO. *Metodologías de diagnóstico rápido para evaluar el impacto*. 1999.
- FONDATION EUROPÉENNE POUR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET DE TRAVAIL. *Pactes pour l'emploi et la compétitivité. Concepts et problématiques*. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 2000.
- FONT, J. *Participación ciudadana: una panorámica a los nuevos mecanismos participativos*. Papers de la Fundació Rafael Campalans, núm. 128, 2001.
- FONT, N. *Democràcia i participació ciutadana*. Ed. Mediterrània, 1998.
- FUNDACIÓ CIREM. *Proposta d'implantació de l'agenda 21 local a Sabadell*. Ajuntament de Sabadell, 2000.
- GARCIA, G.-A. i RAMÍREZ, J. M. *Diseño y evaluación de proyectos sociales*. Libros Certeza (Biblioteca de Temas Sociales), 1996.
- GARRET, John i Walker. *Manual de dirección por objetivos*. Ed. Díaz de Santos, 1994.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *Pacte per a l'ocupació de Catalunya 1998-2000*. 1998a.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *Pacte per l'ocupació a Catalunya*. 1998b.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *Ordre de 8 d'octubre de 2001 per la qual s'aproven les bases reguladores que han de regir les subvencions relatives a les accions de desenvolupament local que promou la Direcció General d'Ocupació mitjançant pactes territorials per a l'ocupació en el període 2001-2006*. 2001.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (Departament de Benestar Social). *Metodologies i tècniques participatives*.
- ICLEI (Consell Internacional d'Iniciatives Locals per al Medi Ambient). *Guia europea per a la planificació de les Agendes 21 locals*. Ajuntament de Barcelona, 1996.
- INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Evaluation. A management tool for improving project performance-EVO*. Interamerican Development Bank.
- LORENZO, A. R. i LÓPEZ, M. *Asambleas y reuniones. Metodologías de autoorganización*. Asociación para la Economía Social, 2001.
- MONNIER, E. *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Instituto de estudios fiscales, 1997.
- MTAS. *Plan de acción para el empleo del reino de España*. 2000.

- MULLER, M. i PRÉBOIS, A. *Des alliances pour des territoires innovants et solidaires. Les pactes locaux pour la cohésion sociale et l'emploi*. Association des Maires de France, 2001.
- OIT (Centre Internacional de Formació). *Las dinámicas de concertación - cooperación público - privada en mi territorio*. DelNet, 2000.
- OIT (Centre Internacional de formació). *La concertación como instrumento de creación de empleo a nivel local: el caso del servicio catalán de empleo*. DelNet, 2000.
- PASCUAL, J. M. *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Diputació de Barcelona, Oficina Tècnica de Cooperació, 1999.
- PASCUAL, J. M. *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. Diputació de Barcelona. Àrea de Cooperació, 2000.
- PÉREZ, B. i CARRILLO, E. *Desarrollo local: manual de uso*. FAMP Esic, editorial, 2000.
- PROJECCIÓ MECENATGE SOCIAL, SL. *Govern multinivell i gestió de xarxes*. Diputació de Barcelona (col. Elements de Debat Territorial, 1999).
- RAMOS, F. *Planificación estratégica y desarrollo local: los pactos territoriales – provincia de Barcelona*. DelNet, 2000.
- ROCHA, F. i ARAGÓN, J. *Mecanismos de evaluación de los pactos de empleo en las comunidades autónomas: situación y experiencias*. Fundación 1º de Mayo, 2001.
- RUBIO, G. Prennushi, G. i Subbarao, K. *Seguimiento y evaluación*. Banco Mundial, 2000.
- SÁNCHEZ ALONSO, M. *La participación. Metodología y práctica*. Ed. Popular (Promoción Cultural), 2000.
- SANNIN, H. *Control de gestión y evaluación de resultados de la gerencia pública*. ILPES, 1999.
- SECIPI. *Metodología de evaluación de la cooperación española I y II*. MTAS, 2001.
- SPRENGER, R-U. *Lignes directrices pour améliorer les actions locales pour l'emploi*. Fondation Européenne Madariaga, 2001.
- SUBIRATS, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. INAP, 1989.
- UAB, Equip d'anàlisi política. *Governar en un entorn complex: relacions, xarxes i contractes*. Diputació de Barcelona (col. Elements de Debat Territorial), 1999.
- UPC, Dept. d'estadística i investigació operativa. *Adaptació a l'administració local del model europeu de qualitat de L'EFQM*. UPC, 1999.
- VILA, L. i MARTÍNEZ, M. *Asambleas y reuniones. Metodologías de autoorganización*. APES, 2001.
- WALKER, E. *Manual de desarrollo local*. Fundación Impulsa.
- Diversos autors. *Pactes territoriaux pour l'emploi: Séminaire sur les bonnes pratiques*. Breme. Rapport du séminaire, 1998.
- Diversos autors. *Metodología de la planificación estratégica territorial*. Proyecto Local, ONGD, 1999.
- Diversos autors. *La planificación estratégica de mi territorio*. DelNet, 2000a.
- Diversos autors. *Las dinámicas de concertación y cooperación público-privada en mi territorio*. DelNet (Centro Internacional de formación de la OIT), 2000b.
- Diversos autors. *Une méthode pour l'innovation*. Commission Européenne; Laboratoire pour l'innovation des pactes territoriaux pour l'emploi, 2001.

El document que es presenta a continuació recull tota una sèrie de conceptes, mètodes, instruments, procediments i exemples que pretenen orientar i il·lustrar una manera concertada de treballar el desenvolupament local en el marc de referència dels pactes territorials per al desenvolupament local i l'ocupació.

Els pactes territorials per al desenvolupament local i l'ocupació han demostrat al llarg d'aquests darrers anys les seves bondats i potencialitats com a estratègia adequada per fer front al desenvolupament i a la generació d'ocupació a escala local. Això no obstant, presenten unes característiques i alguns tics susceptibles de ser corregits mitjançant l'adopció de determinades metodologies i procediments de treball que dotin de més rigor les activitats i els models organitzatius que s'adopten en els territoris que han fet seu aquest tipus d'actuació. És en aquest àmbit on cal situar el manual i la seva utilitat, això és, mostrar un aparell conceptual i metodològic que orienti i ajudi en la realització de les activitats que es configuren al voltant d'aquesta estratègia.

ISBN 84-9803-033-1



9 788498 030334