

XIII CONGRESO INTERNACIONAL DE INGENIERIA DE PROYECTOS. Badajoz. 8,9 y 10
de julio, 2009.

MODELO DE GESTIÓN POR PROYECTOS PARA EL DESARROLLO LOCAL (TTT)

Manuel Aparicio Peña ^(P)

Universidad Politécnica de Madrid.

Abstract

Following the paper submitted to X International Conference on Project Engineering, (Valencia, 2006), titled "*Projects Evaluation and social capital: Investment Plan in Villaverde an Usera Districts- Madrid (1998-2004)*", it is now presented a Model of Management by Projects for Local Development, based on the paradigm of the New Public Management whose essential principles are the efficiency and efficacy in the public management, the public participation in the process of decision making and the transparency in public management through evaluation. This model is rooted in a deep study on the results obtained in the Evaluation carried out by the Sustainable Management in Rural/Local Development Research Group of the Polytechnic University of Madrid (UPM), as well as in the evolution of the first Investment Plan towards the new investment plans in Villaverde (2007-2011) and Usera (2009-2013).

In conclusion, the Model of Management by Projects will be a useful tool for Public Administration in order to manage policies for local and urban development.

Keywords: *new public management, projects, development.*

Resumen

Como continuación de la comunicación "Evaluación de proyectos y capital social: Plan de Inversiones de los distritos madrileños de Villaverde y Usera (1998-2004)", presentada en el X Congreso de Ingeniería de Proyectos (Valencia, 2006), se expone ahora un Modelo de Gestión por Proyectos para el Desarrollo Local (GPPD), fundamentado en el nuevo paradigma de la Nueva Gestión Pública cuyos principios básicos están cimentados en la eficacia y eficiencia de la gestión pública, en el fomento de la participación pública en el proceso de toma de decisiones para el diseño de las políticas y en la búsqueda de la de la transparencia a través de mecanismos de control y seguimiento. Así mismo, el Modelo recoge las reflexiones de los resultados obtenidos de la Evaluación realizada por el Grupo de Investigación GESPLAN (Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Rural/ Local) de la Universidad Politécnica de Madrid, y en la evolución del primer Plan de inversiones hacia los nuevos Planes Especiales de Inversión de Villaverde (2007-2011) y de Usera (2009-2013).

En definitiva, este Modelo de Gestión por Proyectos pretende convertirse en una nueva herramienta de trabajo para la gestión de las Administraciones Públicas en el ámbito del desarrollo local y urbano.

Palabras clave: *nueva gestión pública, proyecto, desarrollo.*

1. Introducción

El funcionamiento de la Administración Pública Tradicional en la primera mitad del siglo XX se fundamentó en la teoría burocrática de Max Weber, que defendía la imperiosa necesidad de organizar la administración a través de la creación de un conjunto de normas y reglamentos, de la autoridad de la organización jerárquica y de la selección del personal por méritos y competencia. Si bien, hoy en día, el concepto de burocracia ha adquirido connotaciones negativas relacionadas, en términos populistas, con el exceso de expedientes o papeleo, o la inclinación de los funcionarios al cumplimiento estricto de los reglamentos y rutinas que causan ineficiencia, nada tiene que ver con lo que entendió en su momento Weber, pues pensó en la burocracia como una estructura organizacional eficiente, es decir en un modelo de Gestión Pública, para hacer frente un contexto económico asentado en el capitalismo.

Sin embargo, ya en la década de los '50 comenzaron las críticas contra la teoría burocrática por ser poco práctica y no tener capacidad de solucionar los problemas de la Administración Pública (Simon, 1946; Dahl, 1947). Unas críticas que han continuado hasta nuestros días, acentuándose en la tendencia de la burocracia a gestionar buscando únicamente resolver sus propias necesidades, de forma que era más trascendental cuanto más recursos controlaba y más tareas ejecutaba (Gaebler y Osborne, 1992).

Pero no sólo ha habido críticas. También en las últimas dos décadas muchas han sido las aportaciones y contribuciones en el campo de la Gestión Pública (OCDE, 2005), *Reinventing Government* (Gaebler y Osborne, 1992), *Public Value* (Moore, 1996) o *New Public Management* (Hood, 1991; Boston et al, 1996) son algunos de los ejemplos más sobresalientes.

En adelante se tratará el último de estos conceptos, la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) como marco integrador del "Modelo de Gestión por Proyectos para el Desarrollo Local" que es el objeto de la presente comunicación.

2. La Nueva Gestión Pública

En el primer informe que la OCDE (1995) hace mención al paradigma de la Nueva Gestión Pública destaca la importancia de los aspectos como la vocación de dar respuesta a los ciudadanos, el desarrollo de la competitividad, la flexibilidad en la acción, el mejoramiento de la administración de los recursos y de la calidad, el fortalecimiento de la dirección central y el aseguramiento del desempeño, el control y la rendición de cuentas. Efectivamente, como afirma Gómez- Pomar (2007, prólogo) la Nueva Gestión Pública, junto a las otras ideas, lo que plantean es el papel de los gobiernos y de la Gestión Pública de forma que responda con eficacia a las demandas de los ciudadanos, actúe con transparencia, tenga capacidad de adaptación organizativa a los cambios sociales, aplique las nuevas tecnologías e implante la calidad.

Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia han sido los países donde principalmente se han desarrollado los principios gerenciales de la Nueva Gestión Pública. En realidad, se trata de una nueva forma de actuar en la que se le exige al sector público eficacia y eficiencia en su tarea, otorgándoles a los ciudadanos un papel cada vez más activo, además de diseñar sistemas de control que verifiquen su cumplimiento.

Para Leeuw (1996) la Nueva Gestión pública subraya la aplicación de la eficacia y la eficiencia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos y programas, buscando la calidad en los servicios, sin prestar especial atención a los procedimientos y normativas.

Por otra parte, Barzelay (2001; 2002) determina que la Nueva Gestión Pública constituye un ámbito de debate profesional sobre la estructura, gestión y control de la administración y el sector público. Asimismo señala, que no es una corriente internacional, ni un conjunto de ideas novedosas, ni un modelo de organización de servicios públicos, y ni siquiera una teoría. La Nueva Gestión Pública lo que pretende es acoger las mejores respuestas según las circunstancias. En este mismo sentido se pronunció Hood (1995) al destacar que la Nueva Gestión Pública es un término que empaqueta diferentes iniciativas en el ámbito del sector público que estaban surgiendo en diferentes países y al mismo tiempo.

Este *colage* de pronunciamientos en torno a la Nueva Gestión Pública no debería relativizar la importancia de su utilidad, pues todos los autores vienen a convenir que de lo que se trata es mejorar la gestión pública.

En resumen, como expresa García Sánchez (2007) lo que persigue la Nueva Gestión Pública es la creación de una administración eficaz y eficiente, que satisfaga las necesidades de los ciudadanos, todo ello, con sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, y favorezcan la participación. Por tanto, hablamos de un paradigma que plantea en la Gestión Pública: participación ciudadana, eficacia y eficiencia y transparencia.

3. Modelo de Gestión por Proyectos para el Desarrollo Local (GPPD)

La elección y puesta en marcha de determinados modelos de gestión pública satisfacen las aspiraciones más o menos genéricas sobre lo que debe ser un gobierno eficiente y responsable. En este sentido, las doctrinas sobre el gobierno eficiente y responsable constituyen un factor previo para los modelos de gestión que trata la Nueva Gestión Pública, aunque, lógicamente, estas doctrinas no tienen una proyección universal, sino que suelen ser depender de cada sistema político o burocrático en concreto (Barzelay, 2002).

El “Modelo de Gestión por Proyectos” que se expone cumple con esta responsabilidad y eficiencia esperadas que trata la Nueva Gestión Pública, y se presenta como una herramienta más disponible en el ámbito gerencial de la Administración Pública, específicamente para el desarrollo local y urbano, que engloba los tres pilares básicos de este nuevo paradigma: participación pública, eficacia y eficiencia y transparencia.

Siguiendo con Barzelay (2002), la Nueva Gestión Pública lo que pretende es acoger las mejores respuestas según las circunstancias, este “Modelo de Gestión por Proyectos” fue la mejor respuesta a una circunstancia concreta: el diseño y ejecución del “Plan de Inversiones en los distritos madrileños de Villaverde y Usera (1998-2004)”, y en los posteriores “Plan Especial de Inversión y Actuación Territorial de Villaverde (2007-2011)” y “Plan Especial de Inversión y Actuación Territorial de Usera (2009-2013)”.

3.1 Modelo GDDP. Participación pública.

Los gobiernos locales representan un importante papel en la moderna Administración Pública (Hsu y Wang, 2004). En el ámbito del gobierno local numerosos han sido los intentos por desarrollar formas de participación pública que datan de los años '60 y '70 (Cockburn, 1977). La versión más moderna de estos intentos, que se incluye en los temas de debate de la Nueva Gestión Pública, fue lo que se denominó Agenda del Gobierno Local que abogaba por la implicación de los usuarios, ciudadanos y sociedad civil en la toma de decisiones a nivel local (Hoggett y Hambleton, 1987; Stewart y Stoker, 1988; Clarke y Stewart, 1991; Isaac-Henry y Painter, 1991).

En este sentido, cobra todavía aún más fuerza el primero¹ de los postulados de la Nueva Gestión Pública que reclama políticas públicas orientadas al ciudadano. Un postulado que, con todo, ha sido cuestionado por diferentes autores, no por la multitud de oportunidades que ofrece al gobierno local, sino porque no profundiza en la conexión entre el gobierno local y los ciudadanos. De ahí, que se haya propuesto reforzar la idea de gobierno local para cubrir esta debilidad de la Nueva Gestión Pública (Pierre y Peters, 1998).

De esta forma, queda claro pues que es fundamental que la gestión pública se oriente al ciudadano, pero también que es crucial su participación. Como refleja Lowndes (1995), “la participación pública es el más valioso elemento de la democracia representativa. Por tanto, tienen autoridad para evaluar necesidades, valorar las demandas, acordar prioridades y hacer seguimiento de los resultados del sistema político”.

En esta misma línea, Haus y Heinelt (2004) reconocen dos ventajas en la participación de la sociedad: la definición de los objetivos esperados de la política pública, conjuntamente con los responsables políticos, y eficacia para alcanzar estos objetivos pues pueden ayudar a resolver problemas asociados a la ejecución y puesta en marcha de las políticas.

En este proceso de cambio de la administración pública hacia el buen gobierno, la participación ciudadana es el motor básico (McTavish y Pyper, 2007) para planificar y ejecutar políticas, planes y programas orientados al ciudadano. De hecho la participación ciudadana contribuye al buen gobierno, al mismo tiempo que contribuye a que los gobiernos locales sean más sensibles con los ciudadanos al nivel de administración municipal, la vecindad y las organizaciones de bases.

Por lo tanto, la participación ciudadana actúa como una verdadera fuente de fuerza bien formada, conocimiento experimentado (Friedmann, 2001), en la esfera pública, con la responsabilidad de salvaguardar su interés en establecer un sistema de gobierno responsable y transparente (Salih, 2003), y trabajar conjuntamente con él, conocimiento experto.

El “Plan de inversiones en los distritos madrileños de Villaverde y Usera (1998-2004)”, y sus posteriores Planes Especiales para los periodos (2007-2011) en Villaverde y (2009- 2013) en Usera, son un ejemplo de cómo integrar a la ciudadanía en la toma de decisiones de las políticas locales, conjuntamente con la Administración Regional –Comunidad de Madrid- y la Administración Local –Ayuntamiento de Madrid².

Aunque en origen el primer Plan de Inversiones resultó ser la respuesta de las Administraciones, regional y local, a un proceso reivindicativo por parte de los vecinos, en su diseño se tuvo en cuenta la participación de la población que incorporó su conocimiento experto de la realidad social. Así, se constituyeron diferentes mesas sectoriales donde las asociaciones de vecinos, representadas por Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid (FRAVM), desempeñaron un papel de relevancia definiendo los proyectos (Cazorla, Cano et al, 2001) e incluso con capacidad para asignar partidas presupuestarias.

Los buenos resultados de esta gestión pública (Aparicio, Cazorla et al, 2006) han sido definitivos para que en los posteriores Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial, la participación ciudadana haya sido trascendental y decisiva. No obstante, así se recoge en el preámbulo del Plan Especial de Villaverde (2007-2011) en el que el Alcalde de

¹ Los postulados de la Nueva Gestión Pública se refiere a la participación pública, la eficacia y la eficiencia y la transparencia. La numeración primero- participación pública, segundo- eficacia y eficiencia y tercero- transparencia es arbitraria y decidida por el autor de la comunicación.

² El primer Plan de Inversiones abarcaba los dos distritos, Villaverde y Usera, y la gestión correspondió a la Comunidad de Madrid y al Ayuntamiento de Madrid. Actualmente cada distrito cuenta con su propio Plan Especial de inversión, y la única administración responsable es la local, es decir el Ayuntamiento de Madrid.

Madrid señala que “primero fue el Plan 18.000³ y ahora completamos con el Plan de Actuaciones en Villaverde 2006-2011, fruto de la intensa colaboración con la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos...En todos estos planes confluyen dos prioridades de la ciudad de Madrid. La primera es el incremento de los niveles de cohesión territorial. La otra es el fomento de la participación ciudadana para alcanzar mayor eficiencia y calidad democrática”.

En este mismo sentido, los nuevos Planes de Barrio⁴ de la ciudad de Madrid para el periodo 2009- 2012, gestionados por el Ayuntamiento de Madrid de acuerdo con la Federación Regional de Asociaciones de Vecinos de Madrid, se definen en su presentación como planes con “la finalidad de avanzar en el reequilibrio social y territorial de la ciudad, mediante la intervención social planificada en los barrios más desfavorecidos de Madrid. Esta iniciativa representa la profundización del modelo de participación ciudadana implantado en la ciudad y la consolidación de los principios de corresponsabilidad y solidaridad territorial que han sustentado desde el año 2003 el diseño y ejecución de los Planes Especiales de Inversión y Actuación Territorial”.

Finalmente, la participación de la ciudadanía, a parte de constituir un conocimiento experimentado que tiene capacidad para reconocer y priorizar sus necesidades, también asume el liderazgo de la gestión pública. Es lo que ha venido a llamarse *Empowerment* o liderazgo compartido. El *Empowerment* tiene que ver fundamentalmente con la distribución de poder en un grupo u organización, pública o privada, aunque su significado va más allá de compartir el poder con otros (Manz y Sims, 1980). La idea de *Empowerment* se centra en la noción de que las personas en niveles más bajos de la organización pueden realizar juicios sólidos y razonables sobre las acciones que son más apropiadas a desarrollar en la organización, incluso mejor que otras personas que se encuentran en niveles más altos (Craig, 2002).

Finalmente, coincido con Alberich (1999) que en Europa se tiende a consolidar un modelo de gestión basado en la colaboración de poderes públicos y privados, y que debemos ir más allá de una simple cooperación y desarrollar a nivel local un partenariado formado por entes privados (empresas y bancos locales), entes públicos (administraciones, universidades, etc.), asociaciones (entidades privadas con fines sociales) y los usuarios (ciudadanos). Siguiendo con esta propuesta, el Modelo de Gestión por Proyectos reconoce también cuatro agentes: agentes económicos, alta dirección política (gestores con intereses políticos), técnicos de la administración (gestores) y población (beneficiarios), de forma que el modelo recoge en su primera etapa un proceso de planificación en el que se combinan el conocimiento experto de la Administración compuesta por los técnicos y la alta dirección política con el conocimiento experimentado de los agentes económicos y los ciudadanos. Es en este debate donde ambos conocimientos se complementan dando su fruto en ideas y propuestas surgidas de las necesidades y oportunidades de los ciudadanos, las cuales son valoradas en viabilidad y pertinencia por la administración. El resultado es pues un plan o un programa que contiene las ideas viables y ejecutables, por lo que este primer paso también se podría denominar del conocimiento a la acción.

³ El Plan de Inversiones en los distritos de Villaverde y Usera (1998-2004) también es conocido como el Plan 18.000, por ser un cantidad significativa la de su presupuesto: 18.000 millones de las antiguas pesetas.

⁴ Alcanza a 16 barrios de la ciudad de Madrid, repartidos en ocho distritos, especialmente desfavorecidos en cuestiones sociales y de empleo.

3.2 Modelo GDDP. Eficacia y eficiencia.

Como se ha descrito anteriormente, las administraciones evolucionan hacia modelos de gestión eficaces y eficientes, es decir, que puedan satisfacer las necesidades de los ciudadanos con el menor coste de recursos.

El Modelo de Gestión por Proyectos que es aquí presentado, incorpora en su segundo pilar estos dos conceptos a partir de la formulación de proyectos. Efectivamente, el proyecto constituyó en el Plan de Inversiones de los distritos de Villaverde y Usera el resultado de la concertación que plasmaba los conocimientos allí expuestos. El conocimiento experto de la alta dirección y técnicos de la administración y el conocimiento experimentado de las asociaciones de vecinos. Por tanto, el proyecto es fruto de la unión de ambos conocimientos, es decir, de la gestión del conocimiento en su aspecto general.

Lo que aquí se viene a considerar es que si la búsqueda de la eficacia y la eficiencia constituyen el segundo postulado de la Nueva Gestión Pública, en el Modelo de Gestión por Proyectos que se expone, el proyecto es la unidad fundamental de acción, que es en sí mismo por su naturaleza científica (Trueba, 1995), eficaz y eficiente, y que además tiene capacidad para transformar la realidad y cubrir las necesidades de los ciudadanos. De esta forma, el proyecto, o la suma de ellos que constituyen el Plan de Inversiones, engloba necesidad y eficacia y eficiencia. Y aunque su ejecución y puesta en marcha corresponde al cuerpo técnico, en su génesis están las necesidades de la población y en su aceptación la voluntad de la Administración.

3.3 Modelo GDDP. Evaluación.

La evaluación como práctica profesional se ha ido extendiendo en el campo de las políticas públicas (Furubo, Rist y Sandahl, 2002). La Nueva Gestión Pública, como movimiento de reforma de la Administración que se caracteriza esencialmente por la introducción de criterios de mercado y la aplicación en las entidades públicas de los principios de la gestión privada, adaptándolos a los condicionantes específicos de dichas entidades (Aibar, 2004), ha puesto de manifiesto la creciente importancia de la evaluación de los resultados. En consecuencia, la evaluación de las políticas, planes y programas públicos resultan claves como instrumento de legitimación de la acción pública ante la sociedad civil, que es además quien las financia. La evaluación es por tanto un instrumento trascendental que suponen transparencia de la gestión pública y rendición de cuentas ante los ciudadanos, que es al fin y al cabo un mecanismo de creación de valor público (Moore, 1996).

Por otro lado, como señala Díaz- Puente (2007) la utilidad de la evaluación radica en función de la corriente en que nos posicionemos: interpretar los resultados de una política (corriente de la teoría); obtener pruebas de que la política funciona (corriente de las pruebas); o aprender lecciones de experiencia de su aplicación, aunque todas son claves para la transparencia de la gestión pública, es decir, para cumplir con el tercer postulado de la Nueva Gestión Pública.

Igualmente interesante es el papel que la evaluación está desempeñando en las políticas y planes de desarrollo, como el Plan de Inversiones de Villaverde y Usera, insistiendo concretamente en el “proceso de la evaluación” y no fijándose sólo en los resultados, ya que es mediante un proceso articulado y coordinado como se puede fortalecer la adquisición de capacidades de la población, evaluación participativa transformadora, o dar cabida las personas que tienen intereses y están implicados en la toma de decisiones, evaluación participativa práctica (Cousins y Whitmore, 1998).

La primera de ellas se ha desarrollado principalmente en Latinoamérica, África y en la India, mientras que la segunda surgió en el Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Noruega y Suecia.

Aparece por tanto nuevamente el concepto de *Empowerment* que requiere la participación de la población también en la evaluación de las políticas, y más concretamente la *Empowerment Evaluation* (EE) (Fetterman, 2001). Esta nueva teoría que revolucionó el campo de la evaluación participativa, se define como un proceso fundamentalmente democrático, y que le distingue del resto por su reconocimiento y profundo respeto a la capacidad de la gente para crear conocimiento y generar soluciones a partir de su propia experiencia. En esencia, el *Empowerment Evaluation* representa el proceso por el cual la evaluación se convierte en parte de la planificación y gestión de las políticas públicas (Díaz-Puente, 2007).

Es precisamente en este nuevo enfoque metodológico en el que se basa la evaluación que se propone para el Modelo de Gestión por Proyectos, que pretende aportar una nueva forma de evaluar las Políticas, Planes y Programas que han sido fruto del consenso entre la alta dirección política y los ciudadanos, además de la participación de técnicos de la administración y agentes económicos. Por tanto, se trata de facilitar el camino para que en el futuro la gestión de la Administración consiga la calidad de servicio integral que tanto se le exige.

La novedad de este sistema de evaluación reside en que los ciudadanos, los agentes económicos, los técnicos públicos y la alta dirección política son los protagonistas. Podría decirse que es una autoevaluación.

Esta evaluación consta de cinco etapas:

1. Identificación y criterios de selección: participantes
2. Selección de los participantes
3. Objetivos de Política/ Plan/ Programa
4. Valoración de los objetivos
5. Planificando el futuro

A continuación se desarrollan cada uno de ellos.

1.- IDENTIFICACIÓN Y CRITERIOS DE SELECCIÓN: PARTICIPANTES

En concordancia con lo que ha quedado expuesto anteriormente, la metodología de esta evaluación se inicia con la selección de los participantes. Para ello tendremos en cuenta una serie de criterios que nos permitirán valorar cuáles son los más idóneos.

En primer lugar determinaremos los cuatro grupos a identificar:

6. Población (o beneficiarios)
7. Alta Dirección política
8. Técnicos de la Administración (o empleados públicos)
9. Agentes Económicos

Los criterios serán:

- Grado de implicación: entendiendo este como el tiempo dedicado al diseño, ejecución y posterior seguimiento del Plan, Programa o Política en función del nivel de cualificación o representatividad en cada caso de los distintos participantes.

- Grado de conocimiento: con este criterio se pretende determinar el conocimiento de la gestión de la Administración en función del nivel de cualificación o representatividad en cada caso de los distintos participantes.

Enfrentados ambos criterios, adquiere mayor valor el grado de implicación, pues es en definitiva el que mide de una forma más directa la relación con el Plan, Programa o Política.

1. Población

1. Grado de implicación

TIEMPO	Mucho	IMPORTANTE	MUY IMPORTANTE
	Poco	NADA IMPORTANTE	POCO IMPORTANTE
		Individual Bajo	Asociación Alto
		NIVEL DE REPRESENTACIÓN	

2. Grado de conocimiento

CONOCIMIENTO GESTIÓN ADMINISTRACIÓN	Alto	IMPORTANTE	MUY IMPORTANTE
	Bajo	NADA IMPORTANTE	POCO IMPORTANTE
		Individual Bajo	Asociación Alto
		NIVEL DE REPRESENTACIÓN	

2. Alta Dirección Política

1. Grado de implicación

TIEMPO	Mucho	IMPORTANTE	MUY IMPORTANTE
	Poco	NADA IMPORTANTE	POCO IMPORTANTE
		Técnico Bajo	Alto Cargo Alto
		NIVEL DE REPRESENTACIÓN	

2. Grado de conocimiento

CONOCIMIENTO GESTIÓN ADMINISTRACIÓN	Alto	IMPORTANTE	MUY IMPORTANTE
	Bajo	NADA IMPORTANTE	POCO IMPORTANTE
		Técnico Bajo	Alto Cargo Alto

NIVEL DE REPRESENTACIÓN

3. Técnicos de la Administración

1. Grado de implicación

TIEMPO	Mucho	IMPORTANTE	MUY IMPORTANTE
	Poco	NADA IMPORTANTE	POCO IMPORTANTE
		D C	B A
		Bajo	Alto

NIVEL PROFESIONAL

2. Grado de conocimiento

CONOCIMIENTO GESTIÓN ADMINISTRACIÓN	Alto	IMPORTANTE	MUY IMPORTANTE
	Bajo	NADA IMPORTANTE	POCO IMPORTANTE
		D C	B A
		Bajo	Alto

NIVEL PROFESIONAL

Siendo:

- A: Empleado Público de grado A
- B: Empleado Público de grado B
- C: Empleado Público de grado C
- D: Empleado Público de grado D

Agentes Económicos

1. Grado de implicación

Mucho	IMPORTANTE	MUY IMPORTANTE
Poco	NADA IMPORTANTE	POCO IMPORTANTE

Comerciante Asociación
Bajo Alto
NIVEL DE REPRESENTACIÓN

2. Grado de conocimiento

Alto	IMPORTANTE	MUY IMPORTANTE
Bajo	NADA IMPORTANTE	POCO IMPORTANTE

Comerciante Asociación
Bajo Alto
NIVEL DE REPRESENTACIÓN

2.- SELECCIÓN DE LOS PARTICIPANTES

Definidos los criterios, la selección de los participantes será el siguiente paso. Para ello se dará valor a los criterios y se calculará cómo de importante es el participante.

Valoración:

NADA IMPORTANTE	(1 Punto)
POCO IMPORTANTE	(2 Puntos)
IMPORTANTE	(3 Puntos)
MUY IMPORTANTE	(4 Puntos)

Peso del criterio:

Teniendo en cuenta la consideración inicial anteriormente mencionada, por la que el *grado de implicación* tenía mayor relevancia que el *grado de conocimiento*, se aplicará un factor de corrección a cada uno de los criterios. A este factor lo denominaremos peso del criterio y tendrá el siguiente valor:

<i>Grado de implicación</i>	(0,7)
<i>Grado de conocimiento</i>	(0,3)

Selección del participante:

Como ejemplo de aplicación de estos valores, consideremos, para cualquiera de los grupos identificados, para cada uno de los criterios:

Grado de implicación IMPORTANTE
Grado de conocimiento POCO IMPORTANTE

Es decir, el valor de cada criterio sería:

IMPORTANTE (3 puntos)
POCO IMPORTANTE (2 puntos)

Finalmente, el resultado se calcularía multiplicando el valor del criterio por su peso y sumando ambos resultados.

VALOR	PESO	RESULTADO
3	0,7	2,1
2	0,3	0,6
TOTAL		2,7

Tabla 1.

En este caso el participante se encontraría en el intervalo $2 < a = 2,7 < 3$, por lo que se plantea una disyuntiva que resolvería de la siguiente forma:

Si el valor es superior al número entero menor del intervalo en decimales superiores a la mitad de la unidad, tomaremos como valor absoluto el número entero mayor

Si el valor es superior al número entero menor del intervalo en decimales menores a la mitad de la unidad, tomaremos como valor absoluto el número entero menor

Caso particular:

Para el caso en el que haya que decidir entre varios participantes con valores decimales, el elegido será el de mayor puntuación.

Número de participantes:

En principio no se limita el número de participantes, si bien la búsqueda de un cierto equilibrio (igual número de participantes por cada grupo identificado) facilitaría el proceso metodológico.

El proceso de *Empowerment Evaluation* consta de tres etapas o pasos bien diferenciados, que se exponen a continuación brevemente:

1. Primer paso. Entre todos los participantes, es decir población y personal de la Administración definen cuál es la misión de la política, plan o programa. Se elaborará una lista que se ordenará según sean mencionados los diferentes objetivos.

Ejemplo 1:

- Objetivo a
- Objetivo b
- Objetivo c
- Objetivo d.

2. Segundo paso. Esta etapa se subdivide en dos secciones. En la primera de ellas, la lista elaborada anteriormente se ordenará según la importancia de los objetivos. Después, se valorarán cada uno de ellos, es decir, cómo han resultado después de ejecutar el Plan/ Programa/ Política.

Para la primera sección se procederá de la siguiente manera. Cada uno de los participantes dispondrá de cinco puntos a utilizar entre los objetivos, de forma que tendrá que puntuar aquellos que considere más importantes. Podrá utilizar todos los puntos en un mismo objetivo, si así lo estima oportuno.

Cuando todos los participantes hayan utilizado todos sus puntos se procederá a la suma de los puntos para cada objetivo. Así, es posible que determinados objetivos no hayan conseguido ningún punto, por lo que quedarían descartados.

Ejemplo 2:

- Objetivo a ● ●
- Objetivo b ●
- Objetivo c (Ninguno)
- Objetivo d ● ● ● ●

A continuación se ordena la lista:

Ejemplo 3:

- Objetivo d
- Objetivo a
- Objetivo b

Ordenada la lista de objetivos según el valor recibido por los participantes, se procederá a la valoración de cada uno de ellos. Cada participante puntuará del 1 al 10 el grado de cumplimiento de cada objetivo.

Ejemplo 4:

	P1	P2	P...	Pn	Media
Objetivo d	2	3	...	5	m1
Objetivo a	4	4	...	5	m2
Objetivo b	7	5	...	6	m...
...	mn
Media	M1	M2	M...	Mn	M

Siendo: P1, P2, ..., Pn los participantes.

A partir de las medias obtenidas se determinará el grado de satisfacción para cada participante del cumplimiento del Política/ Plan/ Programa. Además el cálculo de la media total (M) nos indica mediante un valor cuál es la percepción del grupo.

3. Tercer paso. Planificar el futuro. Esta última etapa consiste en repasar las etapas anteriores, concretar los resultados finales y proponer nuevas acciones para el futuro. Éstas pueden ser correcciones para los objetivos que no se han cumplido satisfactoriamente o nuevos objetivos por lograr. El procedimiento en esta etapa consistirá en concretar las metas, las estrategias para conseguirlas y definir las evidencias que demuestren que se han logrado.

El Modelo de Gestión por Proyectos para el desarrollo local incorpora precisamente el *Empowerment Evaluation*, y que se llevó a cabo en la Evaluación del Plan Inversiones para los distritos de Villaverde y Usera (1998-2004) con éxito.



Figura 1. Equipo de trabajo EE. Plan Inversiones para los distritos de Villaverde y Usera (1998-2004)

4. Expresión Gráfica del modelo de GPPD

A continuación y a modo de conclusión se representa gráficamente el Modelo de Gestión por Proyectos con la finalidad de hacer más entendible sus características principales y su funcionamiento.

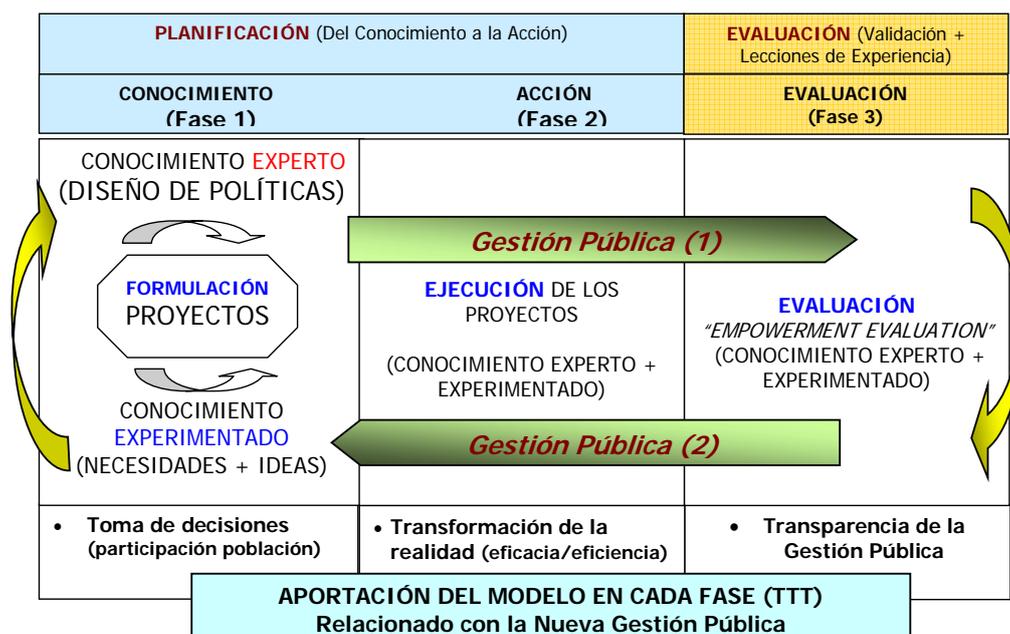


Figura 2. Esquema del Modelo de Gestión por Proyectos (GPPD). Elaboración Propia.

Como se observa en el cuadro gráfico, el Modelo de Gestión por Proyectos supone un camino de ida y vuelta, convirtiéndose al final en un modelo cíclico. Esta situación se deriva del propio proceso de puesta en marcha del modelo, concretamente en cuanto al conocimiento. Es decir, los ciudadanos que aportan conocimiento experimentado en un primer momento en la elaboración del plan (en nuestro caso el Plan de Inversiones 1998-2004), en su ejecución mediante los proyectos y en la posterior evaluación, al igual que la administración su conocimiento experto, al final en los sucesivos planes (Planes Especiales), el conocimiento de ambos que se convierte en una mezcla experto-experimentado y experimentado-experto, aprendizaje social (Friedmann, 2001) lo que constituye uno de los puntos clave que enriquecen y caracterizan el modelo.

Este Modelo de Gestión por Proyectos viene a sumarse, en definitiva, a la larga lista de modelos de gestión particulares que se han desarrollado en el marco de la Nueva Gestión Pública, y que pretende, por tanto, ser una herramienta más de gestión que ayude a la Administración Pública en general, y a la Administración Pública local en particular a alcanzar altos niveles de buen gobierno sustentados en la participación pública en la toma de decisiones, en la eficacia y eficiencia de la gestión y en la transparencia a través de procesos de evaluación.

Referencias

- Aibar, C. (2004). "Diseño y comunicación de instrumentos de medición del rendimiento en el marco de la nueva gestión pública". *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. XXXIII, núm. 123.
- Alberich, T. (1999). "Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local". *Política y Sociedad*, 31, pp. 163-174. Madrid.
- Aparicio, M., Cazorla, A., et al (2006). "Evaluación de Proyectos y Capital Social: Plan de Inversiones de los distritos madrileños de Villaverde y Usera (1998- 2004)". X Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos. Valencia. 13-14, septiembre.
- Barzelay, M. (2001). "The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue". *University of California Press*. Berkeley.
- Barzelay, M. (2002). "La Nueva Gestión Pública. Una invitación al diálogo globalizados". Seminario. London School of Economics and Political Science.
- Boston, J. et al (1996). "The New Zealand Model" *Oxford University Press*. Oxford.
- Cano, JL., Cazorla, A., et al (2001). "La ingeniería de proyectos en España: estado y tendencia". Zaragoza.
- Clarke, M. y Stewart (1991). "Choices for Local Government in the 1990's and Beyond". *Longman*. London
- Cockburn, C (1977). "The Local State". *Pluto Press*. London
- Cousins, J.B. y Whitmore, E (1998). "Framing participatory evaluation", en "Understanding and Practicing Participating Evaluation" *New Directions for Program Evaluation*, núm. 80, pp 5-23. San Francisco.
- Dahl, R. (1947). "The Science of Public Administration: Three Problems" *Public Administration Review*, Vol. 7 (1), pp.1-11.
- Díaz- Puente (2007). "La evaluación en planes y programas de desarrollo: Estado actual y principales tendencias a nivel internacional", en "Empowerment Evaluation:

Metodología para el seguimiento de programas y proyectos”. Editado por D. Fetterman y A. Cazorla.

- Fetterman, DM. (2001). “Foundations of Empowerment Evaluation”. *Sage Publications. Thousand Oaks*. California.
- Friedmann, J. (2001) “Planificación en el ámbito público”. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Furubo, J.E., Rist, R.C. y Sandahl, R. (2002). “International Atlas of Evaluation”. *Comparative Policy Analysis Series*. Transaction Publishers. New Brunswick. New Jersey.
- García Sánchez, I. (2007). “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”. *Presupuesto y Gasto Público 47/2007: 37-64*.
- Gómez- Pomar, J (2007). “Transparencia Pública”. Prólogo. Editorial Empresarial. Madrid.
- Haus, M. y Hubert, H. (2004). “How to Achieve Governability at the Local Level? Theoretical and Conceptual Considerations on a Complementarity of Urban Leadership and Community Involvement”. *Edited by Michael Haus, Hubert Heinelt and Murray Stewart*. Routledge. London.
- Hoggett, P., y Hambleton, R. (1997). “Decentralization and Democracy. Localising Public Services”. *Bristol University*.
- Hood, Ch. (1991). “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*. Vol. 69, spring, pp. 3-19.
- Hood, Ch. (1995). “The New Public Management in the 1990s: Variations on a Theme”. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, (2/3), pp. 93-109.
- Hsu y Wang (2004). “The institutional Design and Citizen Participation in Local Governance”. En el libro “The role of Public Administration in Alleviating Poverty and Improving Governance”. Jabes, J. Asian Development Bank.
- Isaac- Henry, K. y Painter, C. (1991). “The Management Challenge in Local Government. Emerging Themes and Trends”. *Local Government Studies*.
- Leeuw, F.L. (1996). “Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question and Answers”. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 9, núm.2, pp. 92-102
- Lowdnes, V. (1995). “Citizenship and Urban Politics”. En “Theories of Urban Politics”. *Edited by D. Judge*. Sage Publications. London.
- Manz, C. y Sims, H. (1980). “La administración propia como un sustituto del liderazgo: una perspectiva del aprendizaje social”. *Academy of Management Review*, 5, pp. 361-367.
- McTavish, D., y Pyper, R. (2007). “Monitoring the Public Appointments process in UK”. *Public Management Review*, Vol. 9, pp. 145- 153.
- Moore, M. (1996). “Creating Public Value. Strategic management in government” *Harvard University Press*.
- OCDE (1995) “Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries”. París.
- Osborne, D. y Gaebler, T (1992). “Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector” Reading, MA: Addison- Wesley.

- Pearce, C. (2002). "Más allá del liderazgo heroico: como el buen vino, el liderazgo es algo para ser compartido". *Revista de Empresa, núm.2*.
- Pierre, J. y Peters, G. (1998). "Governance without government? Rethinking public administration". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), pp. 223-243.
- Salih, M. (2003). "Governance, Information and Public Sphere". *Presentado en el tercer Meeting del Comité de Desarrollo. Economic and Social Council. Addis Abeba. 10-17 Mayo*.
- Simon, H.(1946). "The proverbs of Administration" *Public Administration Review*, Vol. 6 (1), pp.53-67.
- Stewart, J. (1998). "From Local Government to Community Government". *Fabian Society. London*.
- Trueba, I., Cazorla, A., De Gracia, J. "Proyectos empresariales". *Mundiprensa. 1995*.

Correspondencia (Para más información contacte con):

Manuel Aparicio Peña
 Avda. Pablo Iglesias, 48.
 Phone: +34 609773349
 E-mail :manuel.aparicio@madrid.org