

PABLO PINAZO-DALLENBACH^a
DIANA XIMENA TUTISTAR-ROSERO^b

EVALUACIÓN DE PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL: UN APORTE METODOLÓGICO DESDE UNA REVISIÓN DE ENFOQUES

RESUMEN

La ‘nueva planificación territorial estratégica’ reaparecida en Europa a finales del siglo XX incorpora de manera intrínseca la necesidad de evaluación de los planes de ordenación territorial. Esta evaluación no puede centrarse únicamente en evaluar el impacto de los planes, sino que debe realizarse también poniendo el foco en los procesos técnicos en los que se producen bienes materiales y la generación de conocimiento que surge de la interacción entre los distintos actores territoriales en la fase de planificación. El presente trabajo pretende aportar el marco metodológico para poder desarrollar un instrumento de evaluación de procesos de planificación y gestión de planes de ordenamiento territorial.

Mediante el uso de una matriz de análisis, se comparan distintos enfoques de evaluación con el objetivo de seleccionar la categoría más conveniente para la evaluación de procesos de planificación territorial. De esta forma, se seleccionan los enfoques más interesantes que posteriormente se caracterizan identificando los autores más representativos, los métodos aplicados, las fases que los componen, los criterios utilizados para evaluar los procesos, sus puntos fuertes y débiles y las preguntas de evaluación.

Los resultados obtenidos reflejan que los enfoques de evaluación de procesos que pertenecen a la familia de los enfoques eclécticos parecen ser los más interesantes para el ordenamiento territorial, dado que por su naturaleza combinan las ventajas de los enfoques que utilizan, y adaptan metodologías

a Universitat Politècnica de València. Camino de Vera s/n, 46022 Valencia. dr.pablo.pinazo@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-5538-9979>. Autor de correspondencia.

b Universitat Politècnica de València. Camino de Vera s/n, 46022 Valencia. dianatutistar@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-9306-107X>.

Fecha de recepción: 4/5/20. Fecha de aceptación: 8/6/20.

y filosofías a las necesidades de cada evaluación concreta, optimizando los resultados de evaluación e involucrando de manera activa a los principales actores implicados.

PALABRAS CLAVE: enfoques de evaluación; evaluación de procesos; planes de ordenamiento territorial; planificación territorial estratégica.

EVALUATION OF PLANNING AND TERRITORIAL MANAGEMENT PROCESSES: A METHODOLOGICAL CONTRIBUTION FROM A REVIEW OF APPROACHES

ABSTRACT

The 'new strategic territorial planning', reappeared in Europe at the end of the 20th century, intrinsically incorporates the need for evaluation of land use plans. This evaluation cannot focus solely on evaluating the impact of the plans but must also be carried out with a focus on the technical processes in which material goods are produced and knowledge generation. The present work intends to provide the methodological framework to be able to develop an evaluation instrument for planning processes and management of land use plans.

Using an analysis matrix, different evaluation approaches are compared in order to select the most convenient category for the evaluation of territorial planning processes. Thereby, the most interesting approaches are selected, and are subsequently characterized by identifying the most representative authors, the methods applied, the phases that compose them, the criteria used to evaluate the processes, their strengths and weaknesses, and the evaluation questions.

Results reflect that the process evaluation approaches that belong to the eclectic approaches category seem to be the most interesting for territorial planning, since by their nature they combine the advantages of the approaches they use, and adapt methodologies and philosophies to the needs of each specific evaluation, optimizing the evaluation results and actively involving the main stakeholders.

KEYWORDS: evaluation approaches; process evaluation; spatial plans; strategic territorial planning.

INTRODUCCIÓN

A finales del siglo XX, varias iniciativas de la Unión Europea fomentaron la reaparición de los planes territoriales estratégicos en el territorio europeo. De esta manera, aparece la 'nueva planificación territorial estratégica' (Albrechts, 2006, 2010; Albrechts et al., 2019; Farinós, 2010), que incorpora como principal diferencia frente a su predecesora el especial énfasis puesto en la evaluación de los planes. Así, esta planificación territorial estratégica se define como un proceso socio territorial transformador e integrador que pretende crear un marco para entender qué es un territorio y qué podría llegar a ser mediante su transformación (Albrecht, 2006, 2010). Este proceso implica identificar y reunir actores clave, crear perspectivas o visiones sólidas y viables a largo plazo, así como estrategias a diferentes niveles. También implica enfocarse, en el corto y el largo plazo, en el diseño de decisiones, acciones, proyectos, resultados, y de su implementación, así como la incorporación del monitoreo, la

retroalimentación, el ajuste y la revisión de los planes (Faludi y Altes, 1994; Mintzberg, 1994; Poister y Streib, 1999). Esta última idea tiene un gran peso en el contexto del presente trabajo puesto que, por un lado señala la necesidad de tener herramientas de monitoreo y de evaluación de los planes, y por otro lado, reafirma la importancia de que estos sistemas sean óptimos para poder cumplir con los objetivos de la planificación territorial estratégica.

En este contexto, los planes de ordenamiento territorial se sitúan en el foco de la nueva planificación territorial estratégica, constituyéndose como instrumentos elaborados de manera colectiva en los que se definen las directrices que deben guiar la planificación territorial con el objetivo de alcanzar un futuro “deseado” y partiendo de las características físicas y socioeconómicas del territorio en cuestión (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013; Garzón, Solarte-Pazos y López, 2015).

La evaluación de procesos se constituye como un mecanismo que facilita el cumplimiento de objetivos marcados a priori en la fase de planificación pero que también incorpora la evaluación en todas las etapas del proceso de ordenación territorial. En este contexto aflora la necesidad de proveer a las instituciones locales de instrumentos para evaluar sus planes de ordenación territorial que les permitan cumplir con sus obligaciones legales en el contexto de la nueva gerencia política y en línea con la nueva planificación territorial estratégica (Faludi, 2000, 2007, 2018; Farinós, 2001; Garzón et al., 2015). Sin embargo, los problemas que han existido para establecer un marco metodológico se han traducido en dificultades para incorporar las evaluaciones a los planes en la práctica cotidiana. Estas dificultades se han producido especialmente en países como España (Cordera et al., 2019; Segura y Pedregal, 2017) frente a otros de mayor tradición en esta materia como Inglaterra (Wong et al., 2008).

El presente trabajo pretende fijar la base metodológica que permita desarrollar posteriormente un instrumento de evaluación de procesos de planificación y gestión de planes de ordenamiento territorial. Así, tras centrar el marco conceptual identificando las dimensiones clave de la evaluación de procesos, se construye una matriz de análisis que permite analizar y comparar sistemáticamente los 26 enfoques que Stufflebeam y Coryn (2014) identifican en el marco de la evaluación de procesos. De esta forma, se seleccionan los enfoques más convenientes que posteriormente se caracterizan identificando los autores más representativos, los métodos aplicados, las fases que los componen, los criterios utilizados para evaluar los procesos, sus puntos fuertes y débiles y las preguntas de evaluación. Finalmente se propone cuál es la categoría que engloba los enfoques más adecuados para la evaluación de procesos de planificación territorial.

En las siguientes secciones, este artículo proporciona un marco conceptual sobre la evaluación en el contexto de programas y políticas y posteriormente sobre la relación entre evaluación y planificación territorial estratégica. Acto seguido, se procede a revisar los enfoques de evaluación de procesos y a la selección de aquellos que son más apropiados para presentarlos en la matriz de análisis. Finalmente se presentan las conclusiones, limitaciones y futuras líneas de investigación.

MARCO CONCEPTUAL

Evaluación en el contexto de programas y políticas

Antes de empezar a conceptualizar el término evaluación de programas¹ –o evaluación de políticas– es necesario entender el significado de la palabra evaluación. En un sentido amplio, Robson (1993) entiende que la evaluación es “un tipo de investigación aplicada que intenta determinar el valor de un esfuerzo, de una innovación, una intervención, algún servicio o enfoque determinado” (citado en Garzón et al., 2015, p.167). En este caso, Robson retoma la definición de Scriven (1967) que define el término como juzgar el valor o el mérito de algo. Esta fue una de las primeras definiciones del término y ha sido una de las más apoyadas en el campo de la evaluación desde sus inicios. Sin embargo, actualmente no hay un consenso sobre el significado del término (Fitzpatrick, Sander y Worthen, 2011). Scriven, (citado en Patton, 2000, p.7) señaló que existen aproximadamente 60 definiciones diferentes para la palabra evaluación, dependiendo del contexto en el que se encuentre. Para Fitzpatrick et al. (2011), esto refleja tanto la importancia del proceso de evaluación en la vida cotidiana, como la “explosión” de una nueva área de estudio.

En este contexto, Fitzpatrick et al. (2011) definen de manera más general la evaluación como “la identificación, clarificación y aplicación de criterios verificables para determinar el valor o mérito de un objeto de evaluación en función de esos criterios” (p.7). Los métodos que se utilizan incluyen: (1) determinar los criterios y estándares para juzgar la calidad y decidir si esos estándares deben ser relativos o absolutos, (2) recopilar información relevante y (3) aplicar los estándares para determinar el valor y la calidad, utilidad, efectividad o importancia del objeto evaluado. Así, la evaluación aporta recomendaciones que pueden ser utilizadas para mejorar el objeto evaluado en relación a los objetivos marcados previamente. De la misma manera, la evaluación también puede ayudar a los actores implicados a determinar si el objeto evaluado “es digno de adopción, continuación o expansión” (Fitzpatrick et al., 2011, p.7).

Stufflebeam y Coryn (2014) apuntan que el término evaluación de programas, o evaluación de políticas, abarca evaluaciones de cualquier conjunto coordinado de actividades dirigidas al logro de unos objetivos marcados. Así, la evaluación de programas se puede llevar a cabo en cualquier entidad donde las actividades se han diseñado para cubrir las necesidades identificadas y exista un proceso de planificación para alcanzar los objetivos definidos (Stufflebeam y Coryn, 2014). Entre otras, estas entidades pueden ser empresas, instituciones, administraciones públicas, fundaciones, etc... Es importante recalcar que la evaluación de programas como disciplina ha recibido muchos aportes desde el sector educativo ya que las técnicas de evaluación se desarrollaron antes y con más fuerza dentro del campo de la educación (Stufflebeam, Madaus y Kellaghan, 2000). Esto explica la cantidad de referencias bibliográficas que se enmarcan en el sector educativo.

1 Fitzpatrick et al.(2011) explican que el término evaluación de programas es más utilizado en los Estados Unidos de América, mientras que el término evaluación de políticas es más corriente en Europa y otros países.

Por su parte, el término modelo de evaluación de programas hace referencia a la conceptualización idealizada de un teórico de la evaluación para realizar evaluaciones de programas (Stufflebeam y Coryn, 2014). Desde que Tyler (1942) propuso el primer modelo, centrado en evaluar el alcance de los objetivos marcados a priori, numerosos han sido los científicos y académicos que han hecho su aporte en el campo de la evaluación de programas. Esta evolución se ha caracterizado por la cantidad de posturas teóricas y metodológicas que han surgido, con debates entre lo cuantitativo y lo cualitativo, y las propuestas de diferentes paradigmas que van desde el post-positivismo hasta el constructivismo (Garzón et al., 2015). Aportaciones más recientes son la aceptación del paradigma pragmático (Patton, 2002) y el auge de los métodos mixtos (Green y Caracelli, 1997).

Los objetivos de la evaluación de programas han sido tradicionalmente dos. Por un lado, ofrecer información a los políticos (Talmage, 1982), aunque la información que aporta la evaluación también ayuda a la toma de decisiones de muchos otros actores implicados (Fitzpatrick et al., 2011). Y, por otro lado, la mejora en las organizaciones y en los programas (Patton, 2008; 2019). En esta línea, Wholey (1987) indica que la evaluación de programas tiene mucho potencial para que políticos, gerentes y el personal puedan adaptar las actividades del programa o sus objetivos para obtener mejores rendimientos en términos de eficiencia, eficacia o beneficios netos. Sin embargo, en los últimos años han surgido nuevos objetivos para la evaluación que le otorgan un papel más social. Algunos evaluadores señalan que un objetivo fundamental de la evaluación es dar voz a colectivos que normalmente no son escuchados en la formulación de políticas o la planificación de programas (Stufflebeam y Coryn, 2014). Así House y Howe (1999) argumentan que el objetivo de la evaluación es fomentar la democracia deliberativa dando voz a colectivos desfavorecidos y facilitando el diálogo entre actores implicados. Otros como Greene (2006) señalan que la evaluación debe ayudar a alcanzar mayores niveles de justicia social e igualdad. Finalmente, otros como Mark, Henry y Julnes (2000) argumentan que el objetivo es “reducir los problemas sociales mediante la satisfacción de las necesidades humanas” (p.190).

Tal y como señalaban Pawson y Tilley (1997), poco a poco la evaluación se ha ido convirtiendo en un ‘mantra de la modernidad’. Todo puede ser evaluado, y esa evaluación es lo que hace mejorar la sociedad, integrándose en la toma de decisiones políticas impulsadas por la investigación. Así, actualmente la nueva gerencia política tiene como uno de sus pilares fundamentales la evaluación (Bozzi, 2001; García Delgado, 2009), una disciplina que, en el campo político y social, facilita el aprendizaje de la sociedad y el control de los ciudadanos hacia sus gobernantes (House, 1994; Bozzi, 2001; Garzón et al., 2015). Algunos autores, como Mayne y Zapico-Goñi (1999) o Solarte (2004), apuntan que los nuevos enfoques de gerencia pública consideran la evaluación como una pieza clave para

reformular el Estado, hacer seguimiento de su desempeño, evaluar los resultados, medir las expectativas y el nivel de satisfacción del ciudadano, y exigir rendición de cuentas al gobernante o funcionario público (Garzón et al., 2015, p.168).

De esta manera, se pretende integrar la evaluación con los sistemas de medición del desempeño de las instituciones públicas. En palabras de Sridharan y Nakaima (2011), “palabras como ‘rendición de cuentas’, ‘cultura basada en resultados’ y ‘aprendizaje’ se están convirtiendo en palabras de moda

en el proceso de desarrollo e implementación de programas” (p.1). En esta línea, Sridharan y De Silva (2010) señalan la importancia de construir una base de conocimiento que permita entender cómo las evaluaciones ayudan a tomar mejores decisiones políticas:

Although we often ask the question on the pathways by which programs work, we often do not reflect on the pathways by which our evaluations have influenced policies and practice. It is vital that we spend time reflecting on features and characteristics of evaluations that have ‘made a difference’ (Sridharan y De Silva, 2010, p. 247).

Esta afirmación refleja la importancia del estudio de los procesos de evaluación de programas para entender su impacto en la toma de decisiones políticas. En el siguiente punto se hace una aproximación a la planificación territorial estratégica y a su intrínseca necesidad de disponer de métodos de evaluación.

Planificación Territorial Estratégica y evaluación

Para poder entender la importancia de los procesos de evaluación en el contexto de la planificación territorial estratégica es interesante hacer un ejercicio de contextualización y conceptualización.

A finales del siglo XX, los planes territoriales estratégicos volvieron a ponerse de moda en el territorio europeo, siendo fomentados de manera activa por varias iniciativas de la Unión Europea (Salet y Faludi, 2000; Faludi, 2002, 2007; Faludi y Waterhout, 2002; Healey, 2004). Esta segunda generación de planificación territorial estratégica (Albrechts, 2004, 2006; Farinós, 2010) es lo que algunos autores denominan la ‘nueva planificación territorial estratégica’ (Albrechts, 2006; Farinós, 2010), y se diferencia de la anterior en el énfasis puesto en la evaluación de los planes (Farinós, 2010). Healey (2004) señala que las principales causas del resurgir de la planificación territorial estratégica fueron:

el continuo problema para coordinar las políticas públicas en algunas localidades; el intento de conseguir que algunas regiones urbanas fueran más competitivas económicamente mediante la potenciación de su ‘base de activos’ colectiva; una búsqueda paralela de formas territoriales y relaciones con el potencial de promover los objetivos de desarrollo sostenible; y la preocupación por corregir el acceso desigual a las oportunidades por parte de ciertos colectivos existentes en las regiones urbanas (p.45).

Otros autores afirman que la planificación territorial estratégica también juega un papel político en Europa al fortalecer a los gobiernos municipales o las administraciones regionales en el contexto de la gobernanza multinivel (Hooghe, 1996; Cooke, Boekholt y Todtling, 2000; Healey, 2004; Farinós, 2010). El objetivo perseguido tradicionalmente a la hora de poner en marcha un proceso de planificación territorial estratégica ha sido

articular a largo plazo una lógica territorial más coherente y coordinada para la regulación del uso del suelo, para la protección de los recursos, para la orientación a la acción, para un tipo de gobernanza multinivel más abierta, para introducir el concepto de sostenibilidad y para la inversión en regeneración e infraestructura (Albrechts, 2006, p.1152).

Una vez hecho el esfuerzo de contextualización, a continuación se lleva a cabo la conceptualización del término planificación territorial estratégica. Tradicionalmente, la planificación territorial se ha ocupado de la ubicación, intensidad, forma, cantidad y armonización del desarrollo del territorio necesario para los distintos usos del suelo (Chapin, 1965). Sin embargo, el concepto de planificación territorial estratégica va más allá. Healey (2004) lo define de manera amplia como

los esfuerzos colectivos para re-imaginar una ciudad, región urbana o un territorio más amplio, y para traducir ese resultado en prioridades para la inversión en ese territorio, medidas de conservación, inversiones en infraestructuras estratégicas, y principios de regulación del uso del suelo (p. 46).

De esta manera, explica que la palabra ‘estratégica’ añade el concepto de ‘marco’ o visión de conjunto a la definición, poniendo el foco en lo que realmente será importante para el futuro de un territorio concreto. Por otra parte, la palabra ‘planificación’ implica que existe la posibilidad de elegir entre diferentes acciones en el presente en función del impacto potencial que tengan en la formación de futuras relaciones socio-espaciales, proyectando en una escala temporal transgeneracional, sobre todo en lo relacionado con la inversión en infraestructuras, la gestión del medioambiente y la calidad de vida. La palabra planificación también implica un modo de gobernanza en la que se articulan las políticas a través de procesos deliberativos y la acción colectiva junto a otros actores presentes en el sector privado y la sociedad civil (Albrechts, 1999, 2006, 2010; Fürst, 2001; Kunzmann, 2001; Healey, 2004; Farinós, 2010, 2014). Esta ‘buena gobernanza territorial, junto a una renovada ética pública es lo que hace posible la “deseada gobernabilidad efectiva de los territorios” (Farinós, 2014, p. 352).

En esta línea, Albrechts (2006) define de manera más concisa la planificación territorial estratégica como un proceso socio² territorial transformador e integrador, a través del cual se produce una visión, las acciones y los medios necesarios para su implementación, y que tiene como objetivo crear un marco para entender lo que es un territorio y lo que podría llegar a ser mediante su transformación. Este proceso, preferiblemente, debe ser implementado por el sector público (Kunzmann, 2000). Revisando algunas importantes fuentes bibliográficas, Albrechts (2006, p.1152) extrae, entre otras, las siguientes ideas clave sobre la planificación territorial estratégica:

- implica identificar y reunir actores clave (del sector público y privado) permitiendo una participación amplia (gobernanza multinivel) y diversa (representantes del sector público, sector privado y de la sociedad civil) durante el proceso de planificación.
- implica crear perspectivas o visiones sólidas y viables a largo plazo, así como estrategias a diferentes niveles, teniendo en cuenta las estructuras de poder, las incertidumbres políticas, económicas, de género, culturales, y los valores competitivos.
- implica enfocarse, en el corto y el largo plazo, en el diseño de decisiones, acciones, proyectos, resultados, y de su implementación, así como la incorporación del monitoreo, la retroalimen-

² Healey (1997) es el que pone un énfasis especial en la dimensión social del proceso.

tación, el ajuste y la revisión de los planes (Faludi y Altes, 1994; Mintzberg, 1994; Poister y Streib, 1999). Esta última idea tiene un gran peso en el contexto del presente trabajo puesto que, por un lado señala la necesidad de tener herramientas de monitoreo y de evaluación de los planes, y por otro lado, reafirma la importancia de que estos sistemas sean óptimos para poder cumplir con los objetivos de la planificación territorial estratégica.

En el centro del enfoque de la nueva planificación territorial estratégica se encuentran los planes de ordenación territorial, instrumentos que se diseñan con el objetivo de definir las directrices necesarias que guiarán el desarrollo físico de un territorio, siguiendo ‘una visión de futuro deseado’ y elaborados de manera colectiva a partir de un diagnóstico físico y socioeconómico del territorio (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013; Garzón et al., 2015). Para que los resultados finales de un plan se correspondan con los resultados formulados es necesario que los diferentes actores que normalmente diseñan el desarrollo del territorio basándose en sus propios intereses, se pongan de acuerdo para tener unos objetivos comunes (Faludi, 2000). La dimensión estratégica en la que se enmarcan estos planes destaca por una parte la necesidad de plantear estrategias y métodos de monitoreo de las actuaciones físicas, y por otro, la de evaluar el impacto de los planes en el territorio al finalizar su vigencia con el fin de tomar las medidas correctivas necesarias (Faludi, 2000, 2007; Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013; Garzón et al., 2015). De esta manera, el proceso de evaluación se constituye como una fuente de información primaria con la que se mejora la gestión del territorio de manera sustancial al identificar los problemas que han surgido, explicar las causas de los éxitos y fracasos, y medir la consecución de los objetivos implementados en relación a los formulados (Bozzi, 2001). Debido a la importancia de la información que ofrece el proceso de evaluación, se puede decir que se trata de un proceso dinámico y continuo, puesto que debe realizarse durante todas las fases de la implementación y no sólo *ex-post* (Bozzi, 2001; Farinós, 2001). De la misma forma, pese a que la evaluación es siempre preferible que se haga desde el sector público (Kunzmann, 2000), es recomendable que no se lleve a cabo por los responsables de la implementación del plan que se quiere evaluar (Stufflebeam y Corin, 2014) ya que esto puede facilitar la aparición de conductas poco éticas. En esta línea, Segura y Pedregal (2017) plantean la creación de un organismo específico que implemente la coordinación y cooperación tanto vertical como horizontal entre los diferentes actores territoriales involucrados en la evaluación y monitores de estos planes.

Así, el objeto de la evaluación del ordenamiento territorial no puede centrarse únicamente en las visiones, políticas, objetivos y actividades que se plasmaron en la etapa de formulación, sino que también es necesario evaluar los procesos y acciones necesarios para que las distintas entidades puedan implementar dichos planteamientos, así como “sus capacidades técnicas, tecnológicas y operativas” (Garzón et al., 2015, p.166). Sin embargo, a la hora de evaluar un plan de ordenación territorial también es necesario entender que la planificación es un proceso ‘blando’ en lo referente a la generación de conocimiento fruto de la interacción de los diversos actores presentes en el territorio (Faludi, 2000) y por tanto debe tenerse en cuenta en el proceso de aprendizaje y la toma de mejores decisiones. Esto implica que no sólo deberán evaluarse los procesos técnicos en los que se producen bienes materiales, sino que también habrá que evaluar estos otros tipos de outputs de tipo inmaterial.

En conclusión, existe una necesidad de proveer a los gobiernos locales de instrumentos de evaluación de sus planes de ordenación territorial para cumplir con sus obligaciones legales en el contexto de la nueva gerencia política y en línea con la nueva planificación territorial estratégica (Faludi, 2000; Farinós, 2001; Garzón et al., 2015). Así pues, en el siguiente epígrafe se ofrece una aproximación a los enfoques de evaluación de programas/políticas.

LOS ENFOQUES DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

En primer lugar cabe recalcar que en este trabajo se utiliza el término “enfoque de evaluación” siguiendo la aportación de Stufflebeam (2001) que explica que el término modelo de evaluación, por una parte, no es suficientemente amplio para incorporar prácticas ilícitas como las pseudoevaluaciones y, por otra parte, es demasiado exigente para definir las aportaciones publicadas por algunos autores de enfoques de evaluación. De la misma manera, Stufflebeam (2001) afirma que el valor que ofrece estudiar y analizar los distintos enfoques de evaluación de programas es

descubrir sus fortalezas y debilidades, decidir cuáles merecen un uso sustancial, determinar cuándo y cómo se aplican mejor, obtener orientación para mejorar los enfoques y diseñar mejores alternativas, y fortalecer la capacidad de conceptualizar enfoques híbridos de evaluación (p.10).

En este contexto, dado que el objetivo de este estudio es encontrar aquellos enfoques de evaluación que son más pertinentes para el ordenamiento territorial, en el presente trabajo se localizaron las obras de compilación de enfoques de evaluación de programas que fueran más recientes. Así, se localizaron las obras de Fitzpatrick et al. (2011) en su cuarta edición, y la obra de Stufflebeam y Coryn (2014) en su segunda edición. Finalmente, siendo que la obra de Stufflebeam y Coryn es la más actual hasta la fecha, que esta obra también incorpora algunos elementos de la obra de Fitzpatrick et al. y que presenta una clasificación de los distintos enfoques que se alinea más con el objetivo de esta investigación, esta fue elegida como la base para el estudio de los enfoques de evaluación de programas para su aplicación en el ordenamiento territorial.

En su extensa revisión de los distintos enfoques existentes para la evaluación de programas, Stufflebeam y Coryn (2014) destacan que existen 26 enfoques destinados a tal fin. En esta obra los clasifican en cinco grupos:³ pseudoevaluaciones; estudios de cuasi-evaluación; enfoques de evaluación orientados a la mejora y la rendición de cuentas; enfoques de agenda social y apoyo; y enfoques eclécticos de

3 La traducción de los nombres de los cinco grupos de enfoques es propia. Stufflebeam los denomina de la siguiente manera: “*pseudoevaluations [...], quasi-evaluation studies, improvement and accountability-oriented evaluation, social agenda and advocacy, and eclectic evaluation*” (2014, p. 111).

evaluación. Los enfoques que aparecen bajo la denominación pseudoevaluaciones,⁴ hacen referencia a aquellos que se aplican siguiendo una motivación política y son utilizados para falsear o esconder cierta información, lo que directamente lleva a su descarte en el contexto de la presente investigación. De la misma manera los estudios de cuasi-evaluación⁵ “son limitados en términos del alcance de las preguntas abordadas, los métodos empleados, o ambos” (Stufflebeam y Coryn, 2014, p. 133), lo que también lleva a su descarte para este trabajo.

En este trabajo sólo se tendrán en cuenta los enfoques presentes en las tres categorías restantes definidas por Stufflebeam y Coryn (2014). En primer lugar, los enfoques de evaluación orientados a la mejora y la rendición de cuentas, están orientados a determinar el valor y el mérito del programa evaluado mediante el estudio del impacto sobre todos los actores implicados. Por su parte, los enfoques de agenda social y apoyo tienen como objetivo principal mejorar la justicia social a través de la evaluación de programas, asegurando así que todos los segmentos de la sociedad tienen el mismo acceso a los servicios públicos y al desarrollo de sus oportunidades, y facilitando información a los colectivos que han sido privados de sus derechos, favoreciendo de esta manera su empoderamiento. Finalmente, los enfoques eclécticos de evaluación hacen referencia a todos aquellos modelos que se diseñan ad hoc y de manera pragmática para evaluar un programa “sin comprometerse con ninguna filosofía de evaluación particular, enfoque metodológico o misión social” (Stufflebeam y Coryn, 2014, p. 213), combinando de manera pragmática ideas y procedimientos de otros enfoques de evaluación.

La siguiente tabla muestra los distintos enfoques que se encuentran en las categorías seleccionadas a priori:

Enfoques orientados a la mejora y la rendición de cuentas	Enfoques de agenda social y apoyo	Enfoques eclécticos de evaluación
Estudios orientados a la toma de decisiones y la rendición de cuentas (<i>Decision-and accountability-oriented studies</i>)	Evaluación receptiva o evaluación centrada en los interesados (<i>Responsive evaluation or stakeholder-centered evaluation</i>)	Evaluación centrada en el uso (<i>Utilization-focused evaluation approach</i>)
Estudios orientados al consumidor (<i>Consumer-oriented studies</i>)	Evaluación constructivista (<i>Constructivist evaluation</i>)	Evaluación participativa (<i>Participatory evaluation</i>)

4 Seis enfoques se enmarcan en esta categoría: estudios de relaciones públicas (*public relations studies*); estudios políticamente controlados (*politically controlled studies*); evaluación complaciente (*pandering evaluations*); evaluación con pretexto (*evaluation by pretext*); empoderamiento bajo la apariencia de evaluación (*empowerment under the guise of evaluation*); y publicación selectiva de los comentarios de los clientes (*selective release of customer feedback*).

5 Ocho enfoques se enmarcan en esta categoría (Stufflebeam y Coryn, 2014): estudios basados en objetivos (*objectives-based studies*), el método del caso de éxito (*the success case method*), evaluación de resultados con valor añadido (*value-added assessment of outcomes*), estudios experimentales y cuasi-experimentales (*experimental and quasi-experimental studies*), estudios de costes (*cost studies*); conocimiento y crítica (*connoisseurship and criticism*), evaluación basada en la teoría (*theory-based evaluation*); y meta análisis (*meta-analysis*).

Enfoques orientados a la mejora y la rendición de cuentas	Enfoques de agenda social y apoyo	Enfoques eclécticos de evaluación
Enfoque de acreditación y certificación (<i>Accreditation and certification approach</i>)	Enfoque de evaluación democrática deliberativa (<i>Deliberative democratic evaluation approach</i>)	
	Evaluación transformadora (<i>Transformative evaluation</i>)	

Tabla 1. 9 enfoques de evaluación de programas seleccionados a priori. Fuente: Basado en Stufflebeam y Coryn (2014)

De entre estos enfoques, los de más reciente aparición (evaluación transformadora y evaluación participativa), pese a ofrecer un aporte muy interesante en términos de participación activa y deliberativa en la transformación de las realidades, el cambio social y la inclusión de los menos favorecidos, no están lo suficientemente desarrollados y no ofrecen los datos necesarios para varios de los bloques de la tabla síntesis. Esta falta de información necesaria para alcanzar el objetivo concreto de este apartado, obliga a excluirlos del estudio por el momento, sin dejar de mantener la vista puesta en su desarrollo para su inclusión en próximos trabajos.

De esta manera los enfoques seleccionados son los presentados en las tablas 2 y 3:

Tabla 2. 7 Enfoques de evaluación de programas seleccionados finalmente. Fuente: Basado en Stufflebeam y Coryn (2014)

Enfoques orientados a la mejora y la rendición de cuentas	Enfoques de agenda social y apoyo	Enfoques eclécticos de evaluación
Estudios orientados a la toma de decisiones y la rendición de cuentas	Evaluación receptiva o evaluación centrada en los interesados	Evaluación centrada en el uso
Estudios orientados al consumidor	Evaluación constructivista	
Enfoque de acreditación y certificación	Enfoque de evaluación democrática deliberativa	

A continuación se presenta en forma de tabla la matriz de análisis de estos 7 enfoques de evaluación.

Tabla 3. Matriz de análisis sintética. Fuente: Elaboración propia con datos de Stufflebeam y Coryn (2014)

Enfoque	Fases	Métodos
<p>Estudios orientados a la toma de decisiones y la rendición de cuentas.</p> <p>Se basa en que la evaluación de programas debe usarse proactivamente para ayudar a mejorar un programa, así como también retrospectivamente para juzgar su valor.</p> <p>El modelo CIPP (Context, Input, Process, and Product Model for evaluation) de Stufflebeam es el principal exponente de este enfoque.</p>	<p align="center">ENFOQUES ORIENTADOS A LA MEJORA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS</p> <p>1- Establecer e involucrar a un panel consultivo representativo de los actores implicados que ayude a definir las preguntas de evaluación. En este panel se incluyen actores como: beneficiarios, proveedores de servicios, administradores, consultores de programas, juntas empresariales e institucionales, legisladores, personal de apoyo, formuladores de políticas, autoridades financiadoras y ciudadanos.</p> <p>2- Diseñar los planes de evaluación.</p> <p>3- Revisar los borradores de los informes.</p> <p>4- Ayudar a difundir los hallazgos de la evaluación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Encuestas - Evaluaciones de necesidades - Estudios de caso - Observación - Entrevistas - Diseños cuasi experimentales - Diseños experimentales

Enfoque	Fases	Métodos
<p>Estudios orientados al consumidor.</p> <p>Examina un programa de manera integral en términos de su calidad y costos, funcionalmente respecto a las necesidades evaluadas de los destinatarios previstos, y en comparación con los programas alternativos razonablemente disponibles.</p> <p>El evaluador actúa como un consumidor aventajado evaluando las alternativas. Se espera que los evaluadores sometan sus evaluaciones de programa a evaluación, es decir, metaevaluación.</p>	<p>Cuatro pasos para llegar a una evaluación sumativa de mérito o valor: (Scriven, 1980):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer criterios de mérito: ¿En qué dimensiones debe puntuar bien el objeto de la evaluación? 2. Construir estándares: ¿Qué tan bien debería puntuar el objeto de evaluación? 3. Medir el rendimiento y compararlo con los estándares: ¿Qué tan bien se desempeñó el objeto de la evaluación? 4. Sintetizar e integrar la información en un juicio de mérito, valor o importancia: ¿Cuál es el mérito, el valor o la importancia del objeto de la evaluación? 	<ul style="list-style-type: none"> - Listas de verificación (check list) - Evaluaciones de necesidades - Evaluación sin objetivos - Diseños experimentales y cuasexperimentales - El método del modus operandi - Aplicar códigos de conducta ética - Análisis de costes - Key Evaluation Checklist y su Thesaurus de la Evaluación (Scriven, 1991).

Enfoque	Fases	Métodos
<p>Enfoque de acreditación y certificación.</p> <p>Se estudian las instituciones, programas institucionales y el personal para determinar si cumplen con los requisitos para la prestación de servicios y si son aptos para desempeñar las funciones que les han sido designadas por la sociedad.</p> <p>Cualquier área de servicio profesional que potencialmente pueda poner al público en riesgo -si los servicios y productos no son entregados por especialistas altamente capacitados de acuerdo con los estándares de buenas prácticas y seguridad- debería considerar someter sus programas a procesos de acreditación y a su personal a procesos de certificación.</p> <p>Es una evaluación es de interés público que permite obtener retroalimentación que será de utilidad para fortalecer las capacidades y prácticas.</p>	<p>1. Normalmente un estudio de acreditación y certificación comienza con un largo proceso de autoevaluación, que generalmente dura al menos un año. Este paso dará como resultado un autoinforme por parte de la institución o personal en cuestión.</p> <p>2. Se asigna un equipo o panel de evaluadores externos, nombrado por la organización de acreditación, que realizan visitas al sitio, revisan el autoinforme y recopilan información adicional.</p> <p>3. Con la valoración y recopilación de información, se redacta un informe de evaluación independiente.</p> <p>4. El proceso de acreditación finaliza con el informe de la junta de acreditación oficial, realizado a partir de los informes de autoestudio y los informes del panel de expertos. Esta junta será quien toma la decisión final, que puede ser: acreditar completamente; acreditar provisionalmente sujeto a condiciones de mejora y acciones correctivas; o no acreditar el programa u organización. Por lo general, la acreditación se otorga por un período limitado (por ejemplo, cinco años).</p> <p>5. El organismo de acreditación es el encargado de actualizar su lista pública de instituciones o programas acreditados.</p>	<p>- Autoevaluación</p> <p>- Auditorías.</p> <p>- Panel de expertos</p> <p>- Visitas de evaluadores externos.</p>

Enfoque	Fases	Métodos
<p>Evaluación receptiva o evaluación centrada en los interesados. El evaluador debe trabajar con el apoyo y para un grupo diverso de clientes o stakeholder. Son los clientes en el sentido de que apoyan, desarrollan, administran u operan directamente los programas que se evalúan y buscan o necesitan el asesoramiento y el asesoramiento de los evaluadores para comprender, juzgar y mejorar los programas.</p>	<p style="text-align: center;">ENFOQUES DE AGENDA SOCIAL Y APOYO</p> <p>12 tareas que deben llevarse a cabo, pero no obligatoriamente en este orden (Stake, 1967)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- El evaluador tiene una reunión preliminar con el cliente, el personal del programa y el resto de actores para cerrar detalles como el porqué de realizar la evaluación, objetivos, etapas. 2- Evaluador y cliente examinan el alcance del programa a evaluar. 3- El evaluador revisa las actividades del programa. 4- El evaluador busca los objetivos para la evaluación e identifica las principales preocupaciones que tienen los actores implicados sobre el programa. 5- El evaluador analiza los conflictos e inquietudes de los actores implicados y los sintetiza para proporcionar una base para determinar la necesidad de datos a recolectar. 6- El evaluador identifica las necesidades de información. 7- El evaluador diseña la investigación para recolectar los datos necesarios. 8- El evaluador analiza los antecedentes, transacciones y resultados del programa. 9- El evaluador analiza la información obtenida clasificándola por temas, con el fin de preparar representaciones (gráficas o animadas) del programa y tal vez haciendo estudios de casos. 10- El evaluador verifica la validez de los hallazgos y de su análisis. El personal del programa también verifica la exactitud y validez de estos. 11- La información obtenida es adaptada y comunicada a los diferentes actores implicados. 12- El evaluador redacta informes formales si así fue pactado al principio. 	<p>Algunos de los métodos más utilizados son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estudios de caso - Objetivos expresivos - Muestreo intencional - Observación - Informes de adversarios - Storytelling - Sociodrama - Informes narrativos

Enfoque	Fases	Métodos
<p>Evaluación constructivista.</p> <p>Sitúa al evaluador y a las partes interesadas del programa en el centro del proceso de investigación, son todos ellos “instrumentos humanos” de la evaluación. Sus actividades centrales son recolección, análisis y evaluación de <i>construcciones</i>, entendidos como: “significados mentales, valores, creencias y estructuras de creación de sentido en las cuales, las personas se comprometen a dar significado a los eventos, contextos, actividades y situaciones en sus vidas” (Lincoln, 2005: 162). El objetivo principal de la evaluación constructivista es por tanto, determinar y dar sentido a la variedad de construcciones que existen o surgen entre los interesados.</p>	<p>Premisa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El evaluador, el cliente y las partes interesadas en un programa acuerdan totalmente que el enfoque es apropiado y se comprometen a cooperar. Deben llegar a un acuerdo sobre: la comprensión de lo que el enfoque puede y no puede ofrecer; las preguntas y los temas que se estudiarán; recibir hallazgos ambiguos y posiblemente contradictorios; el consenso podría no surgir y que, en cualquier caso, tal consenso no necesariamente se generalizaría a otros contextos o períodos de tiempo. Tópicos a considerar para evaluar los programas: <ul style="list-style-type: none"> - Se incluye una gama completa de partes interesadas, especialmente aquellos con pocos recursos y poco poder e influencia. - El evaluador asume una posición ética, respetando y abogando por todos los participantes, especialmente los privados de derechos. (contribuir en la emancipación y el empoderamiento de estas personas) - Obtener puntos de vista iniciales de varios interesados. - Se formula y se discute con los participantes sobre el propósito de la evaluación y la lógica del programa. - Planificar el cronograma de las discusiones. - El evaluador constructivista debe respetar la libre voluntad de los participantes en todos los aspectos del proceso de investigación y debe empoderarlos para ayudar a configurar y controlar las actividades de evaluación de la manera que preferan. - incluir la crítica de las partes interesadas, reclamos, inquietudes y problemas, así como los objetivos del programa. - El evaluador y las partes interesadas identifican las preguntas que se abordarán. Se espera que los evaluadores ayuden a las partes a tener en cuenta sus características razonablemente estables. - Mediante el uso de la hermenéutica, el evaluador recopila y describe construcciones individuales alternativas pertenecientes a una pregunta o problema de evaluación, asegurando que cada descripción cumple con la aprobación del encuestado. 	<p>La metodología constructivista primero es divergente, luego convergente.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consulta. - Encuestas.

Enfoque	Fases	Métodos
	<ul style="list-style-type: none"> - Los canales de comunicación permanecen abiertos durante todo el proceso de consulta, recolección, análisis y síntesis de construcciones. - A los participantes se les motiva y se les facilita los mecanismos para hacer sus contribuciones, mintiéndoles informados en todos los aspectos de la evaluación. Además podrán revisar toda la gama de construcciones. Una construcción no se considera “más verdadera” que otras, pero algunas pueden considerarse más informadas y sofisticadas que otras. Todas las construcciones también dependen del contexto. - El evaluador tiene el control de la evaluación y trabaja con las partes interesadas contrastando las construcciones existentes, considerando información contextual y de otra índole que se relevante, razonando sobre las diferencias entre las construcciones, y avanzando hacia un consenso. Luego de un proceso dialéctico se espera lograr el mayor consenso posible entre diferentes construcciones. - El enfoque requiere un diálogo explícito sobre los valores, particularmente aquellos en conflicto. (Teniendo en cuenta la diversidad de partes interesadas y para descubrir aquellos que son relevantes pero poco evidentes para las partes). - Los evaluadores constructivistas necesitan experiencia en mediación, ser facilitadores en pequeños y grandes grupos y administración. - Todas las conclusiones evaluativas se consideran indeterminadas, con la posibilidad continua de encontrar mejores respuestas. Se espera que los evaluadores y las partes interesadas lleguen a una posición con una información profunda, objetiva, sofisticada y matizada. - Los hallazgos, se comparten ampliamente con las partes interesadas. 	

Enfoque	Fases	Métodos
<p>Enfoque de evaluación democrática deliberativa.</p> <p>La evaluación se concibe como un principio democrático, una institución social influyente que contribuye a la democratización, gracias a la adopción de una participación activa a lo largo de todo el proceso, conteniendo afirmaciones confiables y válidas que permiten defender sus hallazgos.</p> <p>Inclusión, diálogo y la deliberación se consideran relevantes en todas las etapas de una evaluación: inicio, diseño, implementación, análisis, síntesis, redacción, presentación y discusión.</p>	<p>1. Inclusión (<i>participación democrática</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> - El evaluador identifica proactivamente y organiza una participación equitativa de todas las partes interesadas. - Procurar la participación de al menos un grupo representativo de los actores implicados, dispuestos a entablar un diálogo abierto y significativo. - Se enfatiza en la equidad y los desequilibrios de poder (evitar el dominio de opiniones de aquellos que ostentan de más poder, gestionando aportaciones de una amplia gama de actores) - Se consideran los intereses, valores y puntos de vista de los actores (todos son relevantes y deben ser considerados en el diseño y realización de la evaluación, aunque algunos de ellos no tengan el mismo peso) <p>2. Diálogo (<i>actores e insumos</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> - El evaluador se involucra con las partes interesadas y otras audiencias para ayudar a completar los hallazgos preliminares. El evaluador es el responsable de la estructuración del diálogo. - Divulgación temprana de los resultados preliminares a todas las partes interesadas (los colaboradores discuten y debaten un primer borrador de los hallazgos para garantizar que las opiniones de los participantes no estén tergiversadas) - Se parte de la premisa que los ciudadanos bien informados tienen una mejor comprensión de la problemática <p>3. Deliberación (llegar a una evaluación que defienda el mérito y valor de un programa)</p> <ul style="list-style-type: none"> - El evaluador considera y discute con los demás todas las aportaciones obrenidas (los actores implicados desempeñan un papel influyente para llegar a las conclusiones finales) - Todos los actores implicados tienen voz en la evaluación, y el evaluador reconoce sus puntos de vista en el informe final; sin embargo, en el ejercicio de la discreción profesional, puede presentar desacuerdos con algunos de ellos. El objetivo es llegar a una conclusión razonada, defendible y bien justificada después de revisar todos los insumos y debatir con los actores implicados y otros involucrados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Discusiones y debates con actores implicados - Encuestas - Foros - Audiencias públicas - Focus groups - Jurados y paneles de ciudadanos - Foro para ciudadanos no expertos que actúan como “asesores de valor”. Se combinan datos técnicos con valores públicos para determinar un conjunto de conclusiones y recomendaciones (Beierle, 1999)

Enfoque	Fases	Métodos
	<p>- Presentar los resultados de evaluación que defiendan el mérito y valor del programa.</p> <p>Beierle (1999) identifica cuatro componentes claves de cualquier evaluación de un proceso deliberativo:</p> <p>(1) representación; se pueden lograr diferentes tipos de representación (por ejemplo, geográfica, demográfica o política). (2) la estructura del proceso o procedimientos; (3) la información que es utilizada en el proceso; y (4) los resultados y las decisiones que surgen del proceso. Lo importante es conocer en qué medida se logró el consenso, y finalmente, saber si se tomaron mejores decisiones y si el proceso de participación logró mejorar la formulación de la política (es decir, ¿logró el proceso aportar algo a la decisión final?).</p>	

Enfoque	Fases	Métodos
ENFOQUES ECLÉCTICOS DE EVALUACIÓN		
<p>Evaluación centrada en el uso. Este tipo de evaluación está hecha para y con los usuarios específicos previstos, para obtener información concreta establecida con anterioridad.</p> <p>Al considerar todas las alternativas de modelos de evaluación, este enfoque puede incluir cualquier propósito evaluativo (formativo, sumativo o de desarrollo), cualquier tipo de información (cuantitativa, cualitativa o mixta), cualquier tipo de diseño (por ejemplo naturalista o experimental) y cualquier tipo de enfoque (procesos, resultados, impactos, costes y coste-beneficio, entre muchas posibilidades).</p>	<p>1- El evaluador identifica de manera concreta los usuarios reales a los que se debe atender.</p> <p>2- El evaluador identifica las múltiples y variadas perspectivas e intereses que deberían estar representados en el estudio.</p> <p>3- El evaluador selecciona un grupo que está dispuesto a pagar el precio de una participación sustancial y que representa a los actores implicados del programa.</p> <p>4- El evaluador involucra a los miembros de este grupo de clientes para aclarar por qué necesitan la evaluación; cómo tienen la intención de aplicar sus hallazgos; cómo piensan que se debe llevar a cabo; y qué tipo de informes se deben proporcionar. En este punto, facilita las elecciones de los usuarios al proporcionar un conjunto de alternativas de usos posibles, tipos de información y tipos de informes para la evaluación, con el objetivo de ayudar al grupo de clientes a enfocarse y dar forma cuidadosamente al estudio. En esta fase deberán también identificar los resultados deseados de la evaluación, así como los indicadores de cada resultado, y fijar los niveles de rendimiento esperados para cada indicador.</p> <p>5. Diseñar un plan de recolección de datos relacionados con los indicadores.</p> <p>6. Descripción y análisis de resultados de la investigación.</p> <p>7. Interpretación de resultados.</p> <p>8. Conclusiones.</p> <p>9. Recomendaciones.</p> <p>Todas las fases implican procesos colaborativos de acción-reacción-adaptación a medida que los evaluadores y los usuarios previstos consideran sus opciones. Durante este proceso, el evaluador actúa como un guía o mentor, no como una figura autoritaria o experto dominante.</p>	<p>Todos los métodos de evaluación tienen cabida en este enfoque de evaluación de programas. El evaluador empleará creativamente cualquier método que sea relevante (cuantitativo o cualitativo, formativo o sumativo, naturalista o experimental, etc...). En la medida de lo posible el evaluador hace que el grupo de clientes decida los métodos a utilizar en función de la información que quieren conocer.</p> <p>En general, la metodología de este enfoque es descrita como "active-reactive-adaptive" y "situationally responsive" haciendo hincapié en que evoluciona en función de las deliberaciones entre el evaluador y el grupo de clientes y de las dinámicas del contexto</p>

VALORACIÓN DE LOS ENFOQUES: VENTAJAS E INCONVENIENTES

La elección de los siete enfoques seleccionados refleja una preferencia de sus contenidos y posturas en la aplicación para el área de la planificación territorial, esto no necesariamente indica la exclusión de otros. Incluso, sería conveniente y beneficioso incorporar aspectos y elementos de otros enfoques en la aplicación de los siete seleccionados o avanzar hacia la combinación de sus elementos, aportando en la construcción de un modelo específico para los procesos de evaluación de planificación territorial. A continuación se presentan en forma de síntesis las ventajas e inconvenientes de las tres categorías de enfoques que se han estudiado en profundidad en la tabla síntesis presentada anteriormente.

Enfoques orientados a la mejora y la rendición de cuentas

En el caso de los enfoques orientados a la mejora y la rendición de cuentas, los tres enfoques analizados comparten la visión de que existe la necesidad de evaluar el valor de un programa de manera integral para que los consumidores de estos programas puedan disfrutar de la mejor opción. Estos enfoques a menudo incorporan las necesidades identificadas de los agentes territoriales de un programa, como los criterios fundamentales para evaluar el valor de ese programa y, en general, se basan en los principios de la democracia. Además, no se centran únicamente en los resultados ligados a los objetivos del programa, sino que exploran todos los resultados que pueden ser relevantes. Los tres enfoques están destinados a servir tanto al interés público, mediante la evaluación de la solidez y el valor de los programas; como a los intereses de los desarrolladores del programa, proporcionando comentarios de retroalimentación que buscan conducir a la mejora de los programas de manera efectiva. Finalmente, estos enfoques son objetivistas y asumen una realidad subyacente al buscar respuestas definitivas e inequívocas a las preguntas de evaluación. Usan múltiples métodos de evaluación cualitativa y cuantitativa para triangular y verificar los resultados obtenidos.

En cuanto a las debilidades, estas se pueden resumir en dos: problemas de viabilidad y riesgo de prometer demasiado con respecto a los productos que se pueden entregar a los agentes territoriales. Por una parte, estos enfoques están orientados a proporcionar a todas las audiencias con derecho una evaluación integral, a largo plazo y definitiva del mérito y valor de un programa. Se puede correr el riesgo de sesgar los resultados, especialmente cuando el objeto evaluado tiene una alta carga política, perdiendo la imparcialidad necesaria para proporcionar informes objetivos, que consideran elementos de éxito y fracaso. Sin embargo, algunos clientes con cerradas visiones cortoplacistas pueden ver el arduo trabajo requerido para tal fin como exagerado. Además, su posible falta de voluntad para compartir con otros agentes territoriales los resultados obtenidos en la evaluación también dificulta el proceso y su calidad. Por otra parte, el objetivo de evaluar de manera integral el mérito y valor de un programa puede considerarse poco realista debido a la dificultad de lograr un consenso sobre las definiciones de mérito y valor de un programa, reunir toda la información relevante sobre todas las variables pertinentes y ponderar y combinar los datos obtenidos de tal manera que sean aceptados por todos los actores implicados.

Enfoques orientados a la agenda social y apoyo

En el marco de los enfoques de agenda social y apoyo, los tres analizados en este trabajo, comparten sus fortalezas, especialmente, porque contemplan a la evaluación como un medio para lograr la justicia social, aportando elementos para la emancipación y el empoderamiento, principalmente de las personas que están privadas de sus derechos. También otorgan un papel importante a la participación de los agentes territoriales a lo largo de todo el proceso, apostando por una interacción bidireccional y de deliberación, convirtiéndose en un proceso educativo que incluye diversos puntos de vista, independientemente de que se llegue o no a un consenso. Los métodos son básicamente de índole cualitativa y se triangulan los instrumentos y hallazgos a partir de diferentes fuentes. En general, menos la evaluación democrática deliberativa, rechazan perspectivas objetivistas y apuestan por relativizar sus hallazgos de acuerdo a los componentes contextuales.

En cuanto a sus puntos débiles, si bien los principios democráticos que retoman como la participación, la equidad, la inclusión, la deliberación, la colaboración, el consenso, entre otros, contribuyen a dicha búsqueda de justicia, estos demandan de esfuerzos cuantiosos y sostenidos en el tiempo para lograr una implicación real de las partes interesadas, pues no solo requiere lograr la participación de los actores en un primer momento, sino mantenerla a lo largo de todo el proceso. Relacionado con este punto, también se destaca la necesidad de contar con actores bien informados, dispuestos a discutir, debatir y llegar a consensos en los procesos de consulta y decisión donde prime el interés colectivo. Esto es, actores que cuenten con información que evidencie en alguna medida su conocimiento frente al tema y/o los problemas a evaluar, asumiendo un papel activo, comprometido y empático.

Otra de las dificultades que comparten es que si bien su objetivo es contar con insumos o hallazgos válidos y legítimos, su postura frente a la construcción dinámica de las realidades, coarta la posibilidad de llegar a conclusiones, este hecho puede desmotivar a las partes interesadas y a las entidades financiadoras si su único interés radica en conocer el mérito y valor de un programa más que los aprendizajes que un proceso participativo y deliberativo implica. De ahí, que su mayor reto está relacionado con su viabilidad. Siguiendo con los aportes de Stufflebeam y Coryn:

En general, proporcionan una dirección valiosa para los evaluadores que buscan involucrar de manera significativa a las partes interesadas y perseguir la justicia social a través de evaluaciones, mientras se mantiene la integridad en el trabajo de evaluación (2014, p.207).

Enfoques eclécticos

Los enfoques eclécticos han sido desarrollados por algunos teóricos de la evaluación que no se comprometen con ninguna filosofía de evaluación concreta ni ningún enfoque metodológico concreto. En este caso, desarrollan enfoques que combinan de manera pragmática otras metodologías y filosofías de evaluación, con el objetivo de alcanzar los objetivos de evaluación de la manera óptima.

Las bondades de estos enfoques son significativas. Estos enfoques están diseñados para satisfacer las necesidades y preferencias de una amplia gama de clientes, a menudo con el objetivo expreso de

examinar un programa sin las restricciones propias de los parámetros de un único modelo o enfoque. En cuanto a la metodología, por su naturaleza ecléctica, en estos enfoques se encuentran metodologías cualitativas y cuantitativas, normalmente combinando ambas para triangular los resultados. Concretamente, en el modelo de Patton, destaca la selección y participación de representantes seleccionados de los actores implicados, que se ven involucrados de manera activa y continuada en todo el proceso. Además, la naturaleza de este enfoque considera las dinámicas del contexto y optimiza el proceso para que los agentes territoriales tengan información útil para la toma de decisiones, de ahí su rol formativo.

Finalmente, las principales desventajas del modelo analizado (evaluación centrada en el uso), se derivan del componente humano en su mayoría. Por una parte, la rotación en la selección de representantes de los agentes territoriales dota al proceso de cierta incertidumbre al cambiar los interlocutores y sus demandas, influyendo en la demora del proceso. Además, existe la posibilidad de que ciertos colectivos contaminen el proceso de evaluación dado el alto control que se les otorga. Por último, este enfoque necesita que el evaluador tenga una serie de habilidades muy concretas que son fundamentales para poder llevar a cabo el proceso de evaluación manteniendo los criterios y objetivos fijados. Entre otros se requiere que el evaluador tenga habilidades de negociación, experiencia en todo el abanico de métodos de evaluación, una comunicación sólida, habilidades políticas, y conocimiento práctico de todos los estándares aplicables en la evaluación.

CONCLUSIONES

La gestión integrada del territorio requiere proveer a los gobiernos de instrumentos para evaluar sus planes de ordenación territorial que les permitan cumplir con sus obligaciones legales. Es importante avanzar no sólo en la evaluación en la formulación de las políticas, sino también en la evaluación de los procesos y acciones necesarios para que las distintas entidades puedan implementar sus planteamientos, así como valorar sus capacidades técnicas, tecnológicas y operativas. En este sentido, la evaluación de procesos se constituye como un mecanismo que facilita no sólo al cumplimiento de los objetivos marcados a priori y en todas las etapas del proceso de ordenación territorial, sino también en el cumplimiento de los objetivos de la planificación territorial estratégica.

De la revisión contemplada en este estudio se puede concluir que los enfoques eclécticos parecen ser los más interesantes para el ordenamiento territorial, dado que por su naturaleza combinan las ventajas de los enfoques que utilizan, y adaptan metodologías y filosofías a las necesidades de cada evaluación concreta, optimizando los resultados de evaluación como herramienta para la toma de decisiones e involucrando de manera activa a los principales agentes del territorio. Así, desde un punto de vista metodológico utilizan metodologías mixtas combinando las bondades de las técnicas cualitativas y las cuantitativas. En cuanto a la participación, involucran a los principales representantes de los agentes territoriales de manera activa en todo el proceso de evaluación y siempre ofreciéndoles información útil para la toma de decisiones con el objetivo de mejorar el programa (formativo), lo cual está alineado con la gobernanza territorial. Por otra parte, los inconvenientes que presenta pueden ser superados con

un buen diseño de la evaluación (y buena selección del evaluador) y un buen monitoreo del proceso para evitar posibles corruptelas.

En el marco de la nueva gerencia política y en línea con la nueva planificación territorial estratégica, estos instrumentos deberán considerar, entre otros elementos, la utilidad de la evaluación ambiental estratégica y la relación que se establece con la evaluación de impacto territorial incorporando todas las dimensiones territoriales y evaluando no sólo los resultados sino también los procesos que generaron esos resultados.

Futuros estudios, que incorporen otros enfoques de evaluación como la evaluación transformadora y la evaluación participativa, que quedaron excluidos en esta publicación por la falta de información necesaria para alcanzar el objetivo concreto de este estudio, pueden aportar en la construcción de un modelo específico para los procesos de evaluación de planificación territorial, un modelo en el que se garantice una plena inclusión y una participación activa y deliberativa.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación “Gobernanza efectiva del territorio: actualización y propuestas para la aplicación de una política de Ordenación del Territorio comprensiva en España” (GOBEFTER-II), del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, con referencia CSO2016-78169-R

REFERENCIAS

- Albrechts, L. (1999). Planners as catalysts and initiators of change. The new structure plan for Flanders. *European Planning Studies*, 7(5), 587-603. <http://dx.doi.org/10.1080/09654319908720540>.
- Albrechts, L. (2004): Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31(5), 743-758. <http://dx.doi.org/10.1068/b3065>.
- Albrechts, L. (2006): Bridge the gap: From spatial planning to strategic projects. *European Planning Studies*, 14(10), 1487-1500. <http://dx.doi.org/10.1080/09654310600852464>.
- Albrechts, L. (2006): Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A*, 38(6), 1149-1170. <http://dx.doi.org/10.1068/a37304>.
- Albrechts, L. (2010): More of the same is not enough! How could strategic spatial planning be instrumental in dealing with the challenges ahead? *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37(6), 1115-1127. <https://doi.org/10.1068/b36068>.
- Albrechts, L., Barbanente, A., y Monno, V. (2019): From stage-managed planning towards a more imaginative and inclusive strategic spatial planning. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(8), 1489-1506. <https://doi.org/10.1177/2399654419825655>.
- Alqahtani, K. (2016): Decision-oriented Evaluation: A Review of Various Models of Evaluation. *International Journal of Scientific & Engineering Research*, 7(5), 929-931.

- Beierle, T. C. (1999): Using social goals to evaluate public participation in environmental decisions. *Policy Studies Review*, 16 (3-4), 75-103. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-1338.1999.tb00879.x>.
- Bozzi, S. O. (2001): Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *Revista do Serviço Público*, 52(1), 25-55. <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v52i1.299>.
- Chapin, F. S. (1965): *Urban Land Use Planning*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Cooke, P., Boekholt, P., y Todtling, F. (2000): *The governance of innovation in Europe*. London: Pinter.
- Cordera, R., Nogués, S., y González-González, E. (2019): El reto de incorporar indicadores en los sistemas de evaluación y seguimiento de los Planes Regionales de Ordenación Territorial en España - The challenge of introducing indicators in the evaluation and monitoring systems of Spanish Regional Plans. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 81, 1-32. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.2726>.
- Faludi, A. (2000): The performance of spatial planning. *Planning practice and research*, 15(4), 299-318.
- Faludi, A. (2001): The application of the European Spatial Development perspective: evidence from the North-West Metropolitan Area. *European Planning Studies*, 9(5), 663-675. <http://dx.doi.org/10.1080/713691907>.
- Faludi, A. (2007): The European Model of Society. En A. Faludi (Ed.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society* (1-22): Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Faludi, A. (2018): *The Poverty of Territorialism. A Neo-Medieval View of European Spatial Planning*. Cheltenham: Edwar Elgar Publishing Limited.
- Faludi, A., y Altes, W. K. (1994): Evaluating communicative planning: a revised design for performance research. *European Planning Studies*, 2(4), 403-418. <http://dx.doi.org/10.1080/09654319408720278>.
- Faludi, A., y Waterhout, B. (2002): *The making of the European Spatial Development perspective*. London: Routledge.
- Farinós, J. (2010): Gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica: Hacia la innovación socio-territorial. *Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos*, 87-113.
- Farinós, J. (2014): Evaluación de políticas y dación de cuentas, requisitos para una adecuada gobernabilidad territorial a partir de una nueva planificación; combinando política y geografía. *Perspectiva Geográfica*, 19(2), 331-356. <https://doi.org/10.19053/01233769.4099>.
- Fitzpatrick, J. L., Sanders, J. R., y Worthen, B. R. (2011): *Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines*. New Jersey: Pearson Education.
- Fürst, D. (2001): Regional governance-ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? *Raumforschung und Raumordnung*, 59(5), 370-380. <http://dx.doi.org/10.1007/BF03183038>.
- García Delgado, D. (2009): Políticas Públicas. En D. Cravacuore (Ed.), *Manual de Gestión Municipal Argentina*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Garzón, A. N. C., Solarte-Pazos, L., y López, O. (2015): Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia. *Sociedad y economía*, (28), 163-180.
- Gómez Orea, D. y Gómez Villarino, A. (2013): *Ordenación territorial*. Madrid: Mundi-Prensa Libros.
- Greene, J. C. (2006): Evaluation, democracy, and social change. En I. F. Shaw, J. C. Greene, y M. M. Mark (Eds.), *The Sage handbook of evaluation*. London: Sage Publications.

- Greene, J. C., y Caracelli, V. J. (1997): Defining and describing the paradigm issue in mixed method evaluation. *New directions for evaluation*, 1997(74), 5-17. <http://dx.doi.org/10.1002/ev.1068>.
- Healey, P. (1997): An institutionalist approach to spatial planning. En P. Healey, A. Khakee, A. Motte y B. Needham (Eds.), *Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe* (pp. 21-36): London: UCL Press.
- Healey, P. (2004): The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. *International journal of urban and regional research*, 28(1), 45-67. <http://dx.doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00502.x>.
- Henry, G. T. (2000): Why not use? *New Directions for Evaluation*, 2000(88), 85-98. <http://dx.doi.org/10.1002/ev.1193>.
- Hooghe, L. (1996): *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- House, E. R. (1994): *Evaluación, ética y poder*. Madrid: Ediciones Morata.
- House, E. R., y Howe, K. R. (1999): *Values in evaluation and social research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kunzmann, K. (2000): Strategic spatial development through information and communication. En W. Salet y A. Faludi (Eds.), *The Revival of Strategic Spatial Planning* (pp 259-265): Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.
- Kunzmann, K. R. (2001): State planning: A German success story? *International Planning Studies*, 6(2), 153-166. <http://dx.doi.org/10.1080/13563470125630>.
- Lincoln, Y. S. (2005): Fourth-generation evaluation. En S. Mathison (Ed.), *Encyclopedia of evaluation* (pp.161-164): Thousand Oaks, CA: Sage.
- Mark, M. M., Henry, G. T., y Julnes, G. (2000): *Evaluation: An integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Mayne, J., y Zapico-Goñi, E. (1997): Effective performance monitoring: a necessary condition for public sector reform. En J. Mayne y E. Zapico-Goñi (Eds.), *Monitoring Performance in the Public Sector* (pp. 3-29): New Jersey: Transaction Publishers.
- Mintzberg, H. (1994): The fall and rise of strategic planning. *Harvard business review*, 72(1), 107-114.
- Patton, M. Q. (2000): Overview: language matters. *New directions for evaluation*, 2000(86), 5-16. <http://dx.doi.org/10.1002/ev.1168>.
- Patton, M. Q. (2002): *Qualitative evaluation and research methods (3a. ed.)*: Thousand Oaks, CA: Sage.
- Patton, M. Q. (2008): *Utilization-focused evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Patton, M. Q. (2019): Evaluation theory Contributions of J. Bradley Cousins. Focus on Process Use. En, J. A. Chouinard, I. Bourgeois y C. Amo (Eds.): *Growing the Knowledge Base in Evaluation: The Contributions of J. Bradley Cousins* (pp. 47-59): Charlotte, NC: Information Age Publishing Inc.
- Kunzmann, K. (2000): Strategic spatial development through information and communication. En W. Salet y A. Faludi (Eds.), *The Revival of Strategic Spatial Planning* (pp 259-265): Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.
- Pawson, R., y Tilley, N. (1997): *Realistic evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage.

- Poister, T. H., y Streib, G. D. (1999): Strategic management in the public sector: Concepts, models, and processes. *Public Productivity & Management Review*, 22(3), 308-325. <http://dx.doi.org/10.2307/3380706>.
- Salet, W., y Faludi, A. (2000): *The revival of strategic spatial planning*. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.
- Scriven, M. (1967): The methodology of evaluation. En R. E. Stake (Ed.), *Curriculum evaluation*. (American Educational Research Association Monograph Series on Evaluation, No. 1, pp. 39-83): Chicago: Rand McNally.
- Scriven, M. (1980): *The logic of evaluation*. Inverness, CA: EdgePress.
- Scriven, M. (1991): *Evaluation thesaurus (4th ed.)*: Thousand Oaks, CA: Sage.
- Segura, S., y Pedregal, B. (2017): Monitoring and Evaluation Framework for Spatial Plans: A Spanish Case Study. *Sustainability*, 9(10), 1706. <http://dx.doi.org/10.3390/su9101706>.
- Solarte, L. (2004): *Las evaluaciones de políticas públicas en el estado liberal*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Sridharan, S., y De Silva, S. (2010): On Ambition, learning, and co-evolution: Building evaluation as a field. *American Journal of Evaluation*, 31(2), 246-325. <http://dx.doi.org/10.1177/1098214010366297>.
- Sridharan, S., y Nakaima, A. (2011): Ten steps to making evaluation matter. *Evaluation and program planning*, 34(2), 135-146. <http://dx.doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2010.09.003>.
- Stake, R. E. (1967): The countenance of educational evaluation. *Teachers College Record*, 68, 523-540.
- Stufflebeam, D. L. (2001): Evaluation models. *New directions for evaluation*, 2001(89), 7-98. <http://dx.doi.org/10.1002/ev.3>.
- Stufflebeam, D. L., Madaus, G. F., y Kellaghan, T. (Eds.): (2000): *Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation (2nd ed.)*: Norwell, MA: Kluwer.
- Stufflebeam, D. L., y Coryn, C. L. (2014): *Evaluation theory, models, and applications (2nd ed.)*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Talmage, H. (1982): Evaluation of programs. En H. E. Mitzel (Ed.), *Encyclopedia of educational research (5th ed.)*: New York: Free Press.
- Tyler, R. W. (1942): General statement on evaluation. *Journal of Educational Research*, 35, 492-501. <http://dx.doi.org/10.1080/00220671.1942.10881106>.
- Wholey, J. S. (1987): Evaluability assessment: Developing program theory. *New directions for evaluation*, 1987(33), 77-92. <http://dx.doi.org/10.1002/ev.1447>.
- Wong, C., Rae, A., Baker, M., Hincks, S., Kingston, R., Watkins, C., y Ferrari, E. (Eds.) (2008): *Measuring the Outcomes of Spatial Planning in England*. London: Royal Town Planning Institute and the Department for Communities and Local Government.

Cómo citar este artículo:

Pinazo-Dallenbach, P., Tutistar-Rosero, D. X. (2020). Evaluación de procesos de planificación y gestión territorial: un aporte metodológico desde una revisión de enfoques. Cuadernos de Geografía, 104, 59-86.

<https://doi.org/10.7203/cguv.104.17304>



Este obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.