

Guía práctica 4

Evaluación de la implementación

Colección Ivàlua de guías prácticas
sobre evaluación de políticas públicas



	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVIDADES (PROCESOS)	PRODUCTOS (OUTPUTS)	IMPACTOS (A CORTO PLAZO)	IMPACTOS (A LARGO PLAZO)
<u>DEFINICIÓN</u>					
<u>DESCRIPCIÓN</u>					
<u>HIPÓTESIS CLAVE</u>					
<u>MEDIDAS</u>					

ivàlua  Institut Català d'Avaluació
de Polítiques Públiques

Instituciones miembros de Ivàlua:



©2009, Ivàlua

No se permite la reproducción total o parcial de ese documento, ni su tratamiento informático ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso del titular del Copyright.

Autores: Blanca Lázaro, directora de Ivàlua.

Isidre Obregon, analista de Ivàlua.

Diseño: petitcomite.net

Impresión: Cevagraf, s.c.c.l.

Primera edición: Diciembre de 2009

Depósito legal: B-45839-2009

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	PÁG. 5
1. ¿QUÉ ES LA EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN?	PÁG. 7
1.1. LA EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL DISEÑO DEL PROGRAMA	pág. 7
1.2. OBJETO DE LA EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN	pág. 8
2. ¿PARA QUÉ SIRVE LA EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN?	PÁG. 15
3. ¿CÓMO SE EVALÚA LA IMPLEMENTACIÓN?	PÁG. 18
3.1. FASES DE LA EVALUACIÓN	pág. 18
PASO 1: ¿QUÉ DICE EL DISEÑO DEL PROGRAMA?	pág. 18
PASO 2: ¿QUÉ ES LO QUE EL PROGRAMA HACE EN REALIDAD?	pág. 23
PASO 3: VALORACIÓN DE LAS DESVIACIONES ENTRE EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN REAL. ¿SE HA IMPLEMENTADO EL PROGRAMA? ¿SE TRATA DEL MISMO PROGRAMA?	pág. 25
PASO 4: CONCRECIÓN DE LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	pág. 30
PASO 5: ANÁLISIS DETALLADO Y VALORACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN	pág. 33
3.2. FUENTES Y MÉTODOS DE OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN	pág. 34
4. CUADROS DE SÍNTESIS DE LA GUÍA METODOLÓGICA	PÁG. 42
BIBLIOGRAFÍA	PÁG. 43

INTRODUCCIÓN

Dadas una determinada problemática social y una intervención pública diseñada para darle respuesta, el siguiente paso consiste en pasar a la acción y asegurar que la intervención se ejecuta de forma adecuada para poder conseguir los resultados esperados. Esta traducción del programa a la práctica, su ejecución real, es lo que denominamos *implementación*.

En la implementación de las políticas públicas intervienen múltiples aspectos que pueden provocar desviaciones o déficits respecto al diseño inicial:

- este diseño puede ser poco claro o estar poco adaptado a determinadas especificidades territoriales, organizativas, etc., lo cual puede dar lugar a una implementación diferente en función de quién sea el agente ejecutor o, en general, a una implementación débil del programa;
- el diseño puede ser correcto pero, por las razones que sean, no es asumido por los responsables de su implementación —falta de una comunicación adecuada, percepción de amenaza al statu quo del personal encargado de la implementación, etc.;
- en el momento de la implementación pueden haberse producido cambios sustanciales en determinadas circunstancias del contexto económico, político o social que afectan a supuestos básicos del diseño inicial y de la implementación prevista;
- el programa no es comunicado adecuadamente a la población diana, o no se identifican ni se tratan posibles dificultades de acceso entre esta y el programa;
- el programa es comunicado de forma suficiente, pero la población diana no reacciona como se esperaba;
- el personal a cargo del programa no tiene los conocimientos ni las competencias profesionales adecuadas, y no se ha previsto ningún plan de desarrollo profesional al respecto;
- la implementación avanza más lentamente de lo previsto por problemas de tramitación administrativa (controles burocráticos *ex ante*, complejidad de los procedimientos, cambios normativos, etc.), o avanza demasiado rápidamente (para ejecutar el máximo de presupuesto dentro del ejercicio, porque se acercan unas elecciones, etc.);
- existe una falta de liderazgo y de coordinación adecuada, especialmente en programas que implican a distintas unidades administrativas o a distintos niveles de la Administración;

- las relaciones entre unidades administrativas o administraciones participantes son especialmente conflictivas (por circunstancias políticas, por problemas competenciales, por discrepancias en la distribución de recursos, etc.);
- no se destinan recursos suficientes al programa (infraestructuras físicas, equipamiento, personal, presupuesto...), etc.

La implementación, como vemos, es una fase especialmente complicada en la vida de una política pública, y como tal, plantea retos importantes a la evaluación. Esta deberá partir del diseño inicial del programa, revisando cuál es la problemática social, qué efectos concretos pretenden lograrse al respecto y por medio de qué instrumentos. Con este marco de referencia, la evaluación de la implementación tendrá que valorar si el programa está consiguiendo sus resultados operativos o *outputs*, y si los distintos componentes o partes del programa que intervienen en la ejecución son adecuados y funcionales en relación con estos resultados.

Realizar evaluaciones de la implementación puede ser especialmente útil en programas recientes, ya que permite detectar problemas en los primeros estadios de la puesta en marcha y sugerir medidas correctivas. También es adecuado evaluar la implementación en el marco de una evaluación *ex post* de impacto, ya que puede contribuir a explicar los efectos del programa, las diferencias en los efectos en función de los ámbitos territoriales o las modalidades de prestación y discernir si un eventual fracaso del programa es debido bien a errores en la implementación, bien al hecho de que el diseño inicial o «teoría del cambio» no era correcto.

En esta guía dedicamos un primer capítulo a definir la evaluación de la implementación y a concretar su objeto. El segundo capítulo tratará brevemente de la utilidad de llevar a cabo este tipo de evaluación. El tercero, más extenso, detallará los pasos principales de una evaluación de la implementación, así como las principales fuentes y técnicas de obtención de información que podemos aplicar. Una vez más, encontraremos que no existe un procedimiento único y estándar para obtener información, sino que podemos recurrir a un repertorio variado de herramientas que seleccionaremos en función de las circunstancias del programa y de la evaluación.

Cerraremos la guía con una sección de referencias bibliográficas y documentales que han sido empleadas para su elaboración.

1. ¿QUÉ ES LA EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN?

1.1. LA EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

Desde el punto de vista del diseño del programa, la evaluación de la implementación valora la consistencia y la coherencia de la ejecución (práctica) de un programa en relación con el diseño inicial (teoría).

A este respecto, recordemos que el diseño inicial o teoría del cambio tiene tres componentes:¹

- A) La teoría sobre el impacto de la intervención pública:** qué se espera que esta intervención cambie en relación con el problema que quiere mitigar. Se expresa como una **cadena causa-efecto**, según la cual ciertas actividades del programa serán la causa de ciertas mejoras o modificaciones en el problema o necesidad social que queremos abordar. La cadena, independientemente del número de eslabones que la formen, siempre comienza con la identificación de un problema o una necesidad social no satisfecha, continúa con la provisión de una intervención pública concreta para afrontar esta situación y acaba, idealmente, con una modificación en el problema social que el programa quiere mejorar.
- B) El plan de utilización de los servicios por parte de la población diana:** para provocar el cambio deseado, el programa deberá proporcionar una serie de servicios a una población diana (o producir y/o poner a su disposición unos determinados bienes, o satisfacer una serie de prestaciones económicas, etc.). La provisión de servicios a la población diana es el *output* o resultado inmediato del programa. El plan de utilización de los servicios debería prever qué servicios serán proporcionados a qué población, cómo conseguiremos llegar a ella y hasta cuándo deberán suministrarse dichos servicios.
- C) El plan organizativo para la producción y prestación de los servicios:** se basa en asunciones del tipo: «Si el programa dispone de este presupuesto, este personal, estas instalaciones o estos equipamientos, si se organiza y administra de esta manera y se llevan a cabo estas actividades y funciones, entonces podrán prestarse de manera adecuada los servicios previstos». Los aspectos organizativos deberán incluir también consideraciones relativas a los actores que participan, tanto internos como externos a la Administración, y las formas de coordinación y/o colaboración efectiva en la organización y/o en la prestación de servicios que se prevén.

La evaluación de la implementación se centrará en el segundo y tercer componentes, revisando a qué resultados inmediatos o *outputs* está llegando el programa —qué servicios, prestaciones o bienes está produciendo y si están siendo utilizados por parte de la población diana— y analizando el funcionamiento de los aspectos organizativos para ver si los dos ám-

bitos, una vez puestos en práctica, se están desarrollando según las previsiones. En relación con el primer componente, la evaluación de la implementación observará si los resultados parecen coherentes —o al menos no parecen contradictorios— respecto a los impactos perseguidos por la intervención pública.

Desafortunadamente, la teoría del cambio con sus tres componentes no es explícita o lo bastante clara en la mayoría de los casos. Pero una evaluación de la implementación debería partir siempre de su identificación —o, si fuera necesario, de su reconstrucción— y valoración previas. Como decimos en la Guía práctica sobre *Evaluación del diseño*,² «la teoría del cambio no es solamente un atributo de la política pública que debe ser comprendida y descrita por el evaluador para entender mejor la naturaleza de la intervención que debe evaluar, sino que constituye el núcleo de la política pública: su fundamento teórico». Esta constituirá, por tanto, el referente del que partirá la evaluación de la implementación.

1.2. OBJETO DE LA EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN

La evaluación de la implementación está orientada a responder dos preguntas fundamentales:

- A) ¿La población diana está recibiendo los servicios previstos?
- B) ¿El funcionamiento y la organización interna del programa son adecuados?

A) ¿LA POBLACIÓN DIANA ESTÁ RECIBIENDO LOS SERVICIOS PREVISTOS?

Un aspecto crítico de la evaluación de la implementación es averiguar si la población diana recibe realmente los servicios del programa, es decir, si se da una **cobertura** adecuada de las necesidades sociales que provocan la intervención pública. En la guía práctica sobre *Evaluación de necesidades sociales*³ introducíamos el concepto de **población de referencia**, sobre la que pretendemos detectar la problemática social que la intervención pública quiere mitigar, y el de **población diana**, constituida por los individuos concretos de la población de referencia que sufren la problemática objeto de estudio y que reciben el programa o que están expuestos a él.

El análisis de este aspecto comporta, por un lado, estudiar si los bienes, servicios o prestaciones previstos en el programa se han producido en la cantidad y con la calidad suficientes, y, por otro lado, si están llegando a la población a la que se dirige y si se hace el uso de los mismos que se esperaba.

Hay que tener en cuenta que a menudo los recursos disponibles para los programas solamente permiten proporcionar servicios a una parte de la población diana potencial.

En estos casos, se establecen **condiciones de elegibilidad** mediante las cuales se priorizan determinados perfiles en el acceso a los servicios; por ejemplo, la matriculación en un centro escolar: la población diana son los escolares del barrio que viven cerca del centro educativo. Ahora bien, entre estos se establecen condiciones de elegibilidad (tener un hermano, que los padres trabajen cerca, etc.) que acaban determinando prelación en el acceso al servicio. Las condiciones de elegibilidad también pueden provocar distintos grados de intensidad en la provisión del servicio (por ejemplo, un programa de becas donde la cuantía se fija en función del nivel de renta de la familia). La evaluación de la implementación deberá permitir identificar y valorar posibles **desviaciones** en la participación de la población diana en el programa, entendiendo por desviación el **grado con que determinados grupos participan en él en una proporción superior o inferior a otros**.

Existen diversas razones para que esto ocurra, que pueden operar simultáneamente:

- Si la participación es voluntaria, la desviación puede producirse por **autoselección** —unos grupos participan voluntariamente con más frecuencia que otros— o también por una deficiente o desigual comprensión del programa entre la población diana. La encuesta a la juventud de Cataluña 2007,⁴ respecto al grado de utilización de determinados servicios públicos por parte de la población de 15 a 34 años, afirma que *«la mayoría de usuarios son los jóvenes de más edad (...) y las chicas (...). Territorialmente solamente destaca el menor nivel de uso de los jóvenes de municipios grandes y del Ámbito Metropolitano (...). Por orígenes sociales la mayoría de los usuarios son los hijos de autónomos y de trabajadores de “cuello blanco” (...). Respecto al origen geográfico, la mayoría de los usuarios son los nacidos en España y/o de padres españoles (...) por encima de los nacidos fuera o de padres extranjeros (...). Como puede observarse, es un perfil de usuario que socialmente se decanta más hacia las clases medias que a las clases populares. De hecho, la preeminencia de los primeros, incluso en servicios públicos teóricamente más dirigidos a los segundos, es una tendencia bien estudiada y normalmente asociada a desigualdades en el acceso a la información.»*
- Una variante de la autoselección es la que deriva de una percepción negativa o de acceso problemático en relación con ciertos servicios de cobertura universal —sanidad, educación primaria y secundaria obligatoria— para los que existen alternativas de provisión privada asequibles para los usuarios de rentas medias y altas. Como ejemplo, puede mencionarse el fenómeno de la doble cobertura sanitaria. En Cataluña, un 25 % de la población complementa la cobertura sanitaria pública con seguros sanitarios privados, especialmente entre los sectores de la población con ingresos elevados; las personas que eligen esta alternativa lo hacen, entre otros motivos, porque perciben que el acceso a la atención primaria y a los especialistas del sistema público no es lo bastante ágil.
- Otra desviación puede derivar de ciertas dinámicas del funcionamiento propio del programa y la discrecionalidad —que no arbitrariedad— del personal en cuanto a la aplicación de los

criterios de admisión en el programa. Por ejemplo, el personal encargado de la selección de los participantes puede reaccionar de forma más favorable ante posibles beneficiarios menos problemáticos y, por lo tanto, más propensos a participar con éxito en el programa, mientras que se rechaza o se desalienta a otros en peor situación (*efecto creaming*).

- La desviación puede darse por barreras físicas de acceso, como pueda ser que las oficinas prestadoras de servicios estén mal comunicadas por transporte público o no adaptadas para personas con movilidad reducida. También pueden existir barreras de idioma, culturales o de otros tipos que no hayan sido identificadas ni tenidas en cuenta a la hora de diseñar y poner en marcha el programa (por ejemplo, programas de integración social para chicos y chicas de barrios con altos niveles de inmigración magrebí, basados en la organización de actividades deportivas extraescolares... en las que solamente se inscriben chicos).
- Finalmente, también pueden darse casos de sobrecobertura, a veces debido al sistema de financiación de los servicios del programa o porque el programa, inesperadamente, atrae a otros grupos de usuarios a los que, en principio, no está dirigido. La sobrecobertura puede hacer patentes problemas en la gestión del programa (no aplicación o aplicación inadecuada de los criterios de elegibilidad, o estos son ambiguos o inexistentes), o puede ser un indicio de una detección de necesidades incompleta (personas con necesidades que se acercan a los servicios que perciben como más idóneos). Un ejemplo típico de sobrecobertura es el que se da en los servicios de urgencias de los grandes hospitales, especialmente en épocas del año en las que se disparan los casos de gripe o alergias: los servicios idóneos para atender dichos casos son los Centros de Atención Primaria, pero los usuarios acuden con frecuencia al servicio de urgencias, ya sea por desconocimiento, porque las condiciones de acceso son más fáciles —horario nocturno, fines de semana...—, etc.

A partir de la descripción y del análisis de la cobertura del programa —qué servicios llegan a qué población— y de los factores que intervienen en la misma, la evaluación puede contribuir a desarrollar hipótesis sobre qué está sucediendo y proponer qué instrumentos o medidas alternativas pueden ponerse en marcha para atraer y retener a una mayor proporción de población diana, para concentrar esfuerzos en determinados colectivos, etc.

Esta información también es necesaria para valorar la eficiencia operativa del programa: a qué proporción del público objetivo estamos atendiendo realmente mediante qué dedicación de recursos económicos, equipamientos o personal, y, en última instancia, para decidir sobre la continuidad, modificación o expansión de las modalidades de provisión de servicios en función de estos factores.

B) ¿EL FUNCIONAMIENTO Y LA ORGANIZACIÓN INTERNA DEL PROGRAMA SON ADECUADOS?

El otro objeto de estudio de la evaluación de la implementación es el funcionamiento y la organización internos del programa. Se trata de evaluar si el programa se organiza y gestiona correctamente, es decir, si el conjunto de factores de producción del programa o funciones críticas de la organización operan con la consistencia y la coherencia idóneas para producir los resultados previstos.

Recordemos que, a menudo, las intervenciones públicas implican múltiples actividades y el concurso, para su planificación y ejecución, de distintas instancias de la propia Administración competente, de otras administraciones y/o de entidades externas del tercer sector o del sector privado.

Por otra parte, las intervenciones públicas no se dan nunca de forma aislada, sino que coexisten con otras políticas o programas que a veces complementan, compiten o interfieren de alguna manera con la que está siendo objeto de evaluación.

Partiendo de estas premisas, algunas posibles dimensiones del programa a evaluar en este ámbito son las siguientes:

- **Recursos económicos y materiales:** pueden ser dinero, infraestructuras, equipamientos, sistemas de información, etc. La asignación de recursos inicialmente prevista en un programa puede estar sujeta a incidencias de naturaleza diversa que pueden influir en su disponibilidad final y, por tanto, en la ejecución efectiva del programa. En este sentido, es importante que el evaluador disponga de un conocimiento mínimo sobre el funcionamiento interno de las administraciones —funcionamiento del proceso presupuestario, el procedimiento de contratación, de la tramitación de subvenciones— para poder detectar estas posibles incidencias y tenerlas en cuenta, así como para hacer recomendaciones de mejora viables. Además, la evaluación no debe centrarse en constatar si los recursos previstos están finalmente disponibles y se utilizan, sino que debe comprobar si contribuyen realmente a conseguir los objetivos de la intervención.
- **Personal:** el personal directivo, técnico, administrativo o de apoyo a cargo del programa, su competencia profesional, motivación e implicación en el mismo es el pilar principal de una buena implementación. En el caso de programas consistentes en prestación directa de servicios a la población, las características y la actuación del personal que trata directamente con los usuarios son fundamentales para el éxito de los mismos, dado que normalmente disponen de un margen elevado de discrecionalidad. Una evaluación de la implementación no se limitará a constatar si los efectivos que se encuentran asignados al programa coinciden con los previstos, sino que deberá valorar si el número, perfil,

motivación y actuación profesional de estas personas contribuyen o no a una ejecución correcta. En este sentido, es de esperar que las organizaciones que disponen de políticas adecuadas de gestión y desarrollo del personal —selección, movilidad, formación, promoción, comunicación interna— sean las que consigan una mejor alineación entre este componente y las exigencias del programa. Por el contrario, en organizaciones donde esta política presenta deficiencias importantes, fenómenos como la elevada rotación del personal, el absentismo laboral, la no adecuación entre las funciones reales de los lugares de trabajo y las que requiere el programa, etc. supondrán barreras importantes para una implementación satisfactoria. Por último, subrayaremos que evaluar la adecuación del personal a las características y exigencias operativas del programa no significa llevar a cabo una evaluación del rendimiento individual de las personas asignadas al programa, tarea que forma parte de las responsabilidades del personal directivo de la organización.

- **Procesos de producción y prestación de los servicios:** la evaluación deberá identificar la cadena de procesos clave de producción y prestación de los servicios que se están ejecutando y valorar su adecuación respecto a los previstos y a la situación actual del programa. Un proceso es una secuencia de actividades conectadas entre sí que conducen a un determinado resultado. Acostumbran a representarse mediante diagramas de flujo (más concretos) o diagramas de contexto (más generales) y permiten visualizar, junto con la cadena de actividades y las relaciones entre ellas, quiénes son los actores que intervienen y cuáles son sus funciones en relación con el proceso.

Asociados a los procesos clave existen otros procesos que denominaremos **de apoyo o facilitadores** que normalmente inciden en aspectos instrumentales como la compra de materiales, selección y administración de personal, contratación de servicios externos, mantenimiento de inmuebles y equipamientos, etc.

Las organizaciones bien gestionadas disponen de catálogos actualizados de procesos clave y de apoyo que, combinados con una buena gestión del conocimiento, permiten hacer más transparente el funcionamiento interno de la organización al personal propio, ayudando a un desarrollo adecuado de las tareas que cada uno tiene asignadas. Teniendo en cuenta la complejidad de muchos procedimientos de tramitación administrativa, contar con estos elementos puede contribuir a una buena ejecución y, si existen, deben incluirse entre las fuentes de información para la evaluación. No obstante, los procesos, por muy bien diseñados que estén, se llevan a cabo en organizaciones determinadas, con la intervención de personas concretas y en unas circunstancias (de clima laboral, de disponibilidad de recursos, de comunicación y coordinación internas...) que pueden influir notablemente en su ejecución. El evaluador, por tanto, deberá observar cómo opera el proceso en la realidad, identificar posibles problemas y eventuales efectos en los *outputs* esperados del programa.

- **Estructuras organizativas:** hacen referencia a la distribución de funciones y competencias en una determinada organización. En lo que respecta a la evaluación de la implementación, puede ser relevante comprobar si la estructura organizativa existente recoge de forma adecuada las funciones y competencias necesarias para la ejecución del programa en todos los niveles. No es en absoluto extraño, especialmente en el caso de programas nuevos o de implementación reciente, encontrar disfunciones importantes al respecto, teniendo en cuenta que los procesos de reestructuración administrativa —y los cambios en la dimensión de las plantillas que llevan asociados en algunos casos— acostumbran a prolongarse muchísimo en el tiempo.

También es importante conocer mínimamente los modelos organizativos posibles⁵ para tener un referente a la hora de evaluar disfunciones en este ámbito y plantear alternativas (organismos autónomos, agencias ejecutivas, externalización de servicios, etc.).

- **Planificación:** mediante la planificación, los gestores establecen objetivos y proyectan de forma detallada en el tiempo una secuencia de actividades para conseguirlos, asignando personal, recursos y responsabilidades. Disponer de una planificación interna correcta, actualizada y asumida por el personal que se encarga del programa, que incluya un nivel estratégico y un nivel operativo correctamente alineados, que defina objetivos e indicadores concretos y mensurables, que identifique claramente las actividades que hay que llevar a cabo, que asigne en cada caso recursos y responsabilidades, que clarifique metas y calendarios, etc., contribuye, sin duda, a una correcta implementación y es una fuente de información muy importante para este tipo de evaluación.
- **Relaciones interorganizativas:** la implementación suele implicar la interacción entre distintos niveles y tipos de organizaciones, y esta interacción puede asumir dimensiones y formas muy diversas en función de la finalidad —coordinación, seguimiento, toma de decisiones—, de la distribución de competencias, del tipo de programa, etc. Así, podemos encontrar desde grupos de trabajo ad hoc intra- o interadministrativos de carácter técnico y con un nivel de formalización bajo; o consejos o comisiones permanentes, previstos en normas de rango superior, que integran altos representantes políticos de una misma o de varias administraciones, con o sin participación de representantes de entidades externas representativas de intereses sociales; o consorcios públicos impulsados por varias administraciones, etc. Además, las relaciones interorganizativas pueden obedecer a una finalidad prestacional, es decir, una de las partes encarga a la otra la prestación de unos determinados servicios o la producción de unos determinados bienes o servicios a cambio de una contraprestación normalmente económica. En función de la naturaleza de la organización prestataria, las relaciones prestacionales pueden regularse de formas distintas: normalmente vía contrato programa, encargo de gestión o contrato administrativo. La naturaleza, la calidad y el funcionamiento efectivo de las relaciones interadministrativas inciden directamente sobre la implementación del programa y sobre sus resultados.

- **Gestión de la calidad:** la existencia y el funcionamiento eficaz de sistemas de gestión de la calidad, en especial los que son propios de modelos de excelencia en la gestión, presuponen el desarrollo de prácticas de revisión de los componentes de la gestión ya mencionados y de aprendizaje organizativo, así como la implementación de programas de mejora continua. Debido a las propias exigencias del sistema de gestión de la calidad, también facilitan la disponibilidad de información para la evaluación.

Notas:

¹ Véase BLASCO, J. *Evaluación del diseño*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas; 3)

² BLASCO, J. *Evaluación del diseño*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas; 3)

³ CASADO, D. *Evaluación de necesidades sociales*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas; 2)

⁴ MIRET, P. [et ál.] *Enquesta a la joventut de Catalunya 2007*. Barcelona: Secretaria de Joventut (Estudis; 24)

⁵ Una obra de referencia sobre modelos organizativos es MINTZBERG, H. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel, 1984

2. ¿PARA QUÉ SIRVE LA EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN?

La evaluación de la implementación permite conocer cómo funciona en realidad un determinado programa y a qué resultados directos o *outputs* llega, así como valorar esta realidad en relación con las pretensiones iniciales del programa o con otros estándares de referencia (véase el apartado 3.1 de esta guía, paso 4).

No obstante, partiendo de esta base común, la evaluación de la implementación puede responder a finalidades y tener utilidades distintas, principalmente en función de dos variables:

- 1) El tipo de programa: si se trata de un programa nuevo, maduro o de carácter experimental.
- 2) El objeto principal de la evaluación: ya sea evaluación centrada en la implementación, ya sea evaluación de impacto.

En la tabla 1 mostramos cómo afectan las distintas combinaciones de estos elementos al enfoque y a la utilidad de la evaluación de la implementación.

En programas nuevos de carácter experimental, la evaluación centrada en la implementación (cuadrante 1) tiene un **carácter eminentemente formativo**,¹ orientado a la mejora del programa. Las preguntas de evaluación permiten averiguar lo bien que se han traducido a la realidad las actividades previstas en el diseño del programa y si estas están funcionando adecuadamente y están produciendo servicios, bienes o prestaciones que llegan a la población diana. La finalidad principal de esta evaluación es **proporcionar retroalimentación útil a los gestores** y a otras partes interesadas de un programa. Por ejemplo, en una intervención pública de ayuda al sector automovilístico, la evaluación de la implementación puede utilizarse para valorar si el procedimiento ideado para hacer efectivo un descuento en la adquisición de vehículos está siendo ejecutado adecuadamente tanto por parte de la Administración como por parte de los concesionarios, y si se está llegando de forma efectiva a la población. También puede servir para detectar variantes en la ejecución —por ejemplo, diferencias entre comunidades autónomas en el caso de un programa estatal— y analizar la existencia y las causas de eventuales variaciones de cobertura, etc. La modalidad de la evaluación intermedia a la que nos hemos referido antes es propia de este tipo de evaluación.

Tabla 1. Enfoque y utilidad de la evaluación de la implementación en función de su objeto principal y del tipo de programa.

		TIPO DE PROGRAMA	
		NUEVO/EXPERIMENTAL	MADURO
OBJETO PRINCIPAL DE LA EVALUACIÓN	<u>EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN</u>	<p>(1) Evaluación formativa: ¿el programa funciona correctamente? ¿Consigue los <i>outputs</i> esperados? ¿Los servicios del programa llegan a la población diana? ¿Se detectan desviaciones por ámbitos territoriales? ¿Es necesario hacer adaptaciones?</p>	<p>(2) Evaluación formativa: ¿el programa funciona correctamente? ¿Consigue los <i>outputs</i> esperados? ¿Existen cambios en el contexto o en la dinámica del programa que están afectando a su funcionamiento y/o a los resultados? ¿Es necesario hacer adaptaciones?, etc.</p> <p>O, en menor medida,</p> <p>Evaluación sumativa: p. ejem. ¿la provisión de servicios continúa estando justificada en ciertos ámbitos?</p>
	<u>EVALUACIÓN DE IMPACTO</u>	<p>(3) Evaluación sumativa: ¿el programa produce los efectos esperados? ¿Debe mantenerse?</p>	<p>(4) Avaluación sumativa: ¿el programa produce los efectos esperados? ¿Debe mantenerse?</p> <p>O bien:</p> <p>Evaluación formativa: ¿el programa ha funcionado adecuadamente? ¿Cómo podemos mejorarlo de cara a futuras ediciones?</p>

Fuente: elaboración propia.

En el caso de programas maduros, la evaluación centrada en la implementación (cuadrante 2) también tiene, principalmente, un carácter formativo para comprobar si las funciones del programa se desarrollan adecuadamente y poder analizar, si se da el caso, causas, efectos y ajustes a realizar ante eventuales desviaciones que afecten a los *outputs* del programa. Sin embargo, en este supuesto la evaluación puede adquirir también un carácter sumativo,² proporcionando datos sobre fallos en la ejecución, disminución de la demanda de servicios en ciertas ubicaciones, etc., que conduzcan a decisiones de reasignación de recursos, cambios en las modalidades de prestación, redimensionamiento de ciertas unidades prestadoras o que incluso pongan en cuestión la propia continuidad del programa.

Además, las evaluaciones de la implementación pueden enmarcarse en evaluaciones *ex post* del impacto de los programas. Hay que tener en cuenta que no es recomendable —y a menudo, ni tan siquiera viable— realizar una evaluación de impacto sin incluir un mínimo de

evaluación de proceso. Mantener el funcionamiento operativo de un programa y proporcionar los servicios de manera adecuada no son retos menores, de manera que no puede darse por sentado que el programa estará funcionando a la perfección y que su funcionamiento será neutro en relación con los efectos finales que se persiguen. Por tanto, un estudio completo de evaluación de impacto deberá prestar atención al proceso de implementación para determinar si hay aspectos críticos de este que han incidido sobre los efectos conseguidos por el programa (los evaluadores hablan metafóricamente de analizar la «caja negra»). Por ejemplo, una evaluación de impacto de medidas de contratación directa de desempleados con perfiles de baja ocupabilidad por parte de entidades del sector público o sin ánimo de lucro, a efectos de determinar si esta contratación incrementa las probabilidades de una inserción laboral ordinaria posterior, deberá prestar una atención especial al procedimiento de selección de los participantes en el programa por parte de los servicios administrativos responsables y de las entidades beneficiarias. El análisis tendrá por objetivo determinar si la selección efectiva de los participantes se realiza ajustándose a los criterios de elegibilidad establecidos *ex ante* para el acceso al programa, o si intervienen otros factores que no quedan registrados en el sistema de seguimiento del programa y que pueden incidir en la inserción laboral posterior.

En cuanto a su finalidad, las evaluaciones de la implementación enmarcadas en evaluaciones de impacto de programas experimentales (cuadrante 3) normalmente se orientan a valorar si la intervención ha conseguido los objetivos operativos previstos y si estos han intervenido directamente en eventuales efectos a medio y largo plazo. El resultado de la evaluación puede afectar a la continuidad de los instrumentos analizados y del propio programa.

En programas maduros, las evaluaciones de la implementación que forman parte de evaluaciones de impacto (cuadrante 4) deberían tener consecuencias respecto a la continuidad o no del programa, en la reasignación de los recursos con los que cuenta, etc., siendo, por tanto, de carácter fundamentalmente sumativo. En cualquier caso, la evaluación debería aspirar siempre a ser útil para la introducción de pequeños ajustes o mejoras en el programa, manteniendo un carácter formativo.

Notas:

¹ Según la definición de Ballart (1992), la evaluación formativa responde a la finalidad de obtener información sobre la marcha de un programa, de forma progresiva durante su desarrollo, con el propósito de darla a conocer a sus responsables para que estos puedan introducir las modificaciones que se estimen oportunas.

² Según Ballart (1992), la evaluación sumativa o conclusiva está orientada hacia la provisión de la información necesaria para poder hacer una valoración global sobre los resultados de un programa y su utilidad.

3. ¿CÓMO SE EVALÚA LA IMPLEMENTACIÓN?

3.1. FASES DE LA EVALUACIÓN

PASO 1: ¿QUÉ DICE EL DISEÑO DEL PROGRAMA?

Recordemos que la perspectiva de evaluación que adoptamos en esta guía es la que parte del diseño del programa, es decir, del conjunto de hipótesis sobre cómo se supone que debe funcionar la intervención pública y para qué se espera que genere los productos e impactos deseados.

Desde este enfoque, tal y como decimos en la Guía práctica sobre *Evaluación del diseño*, este tiene un valor instrumental para estructurar la elaboración y el desarrollo de la evaluación de la implementación, ya que permite identificar los componentes o dimensiones clave del programa, las interrelaciones entre ellos, los grados de consecución deseables y, por tanto, formular preguntas de evaluación en relación con la implementación efectiva del programa en todos estos ámbitos.

Sabemos, sin embargo, que la teoría del cambio —con sus componentes de teoría de impacto y teoría del proceso— no siempre es lo bastante clara; incluso a veces no existe de forma explícita y es necesario reconstruirla para tener un referente sobre el que evaluar el funcionamiento y los resultados de la intervención pública.

Ya sea explícita o reconstruida, la teoría del cambio nos proporciona un referente para evaluar la implementación, estructurado como se muestra en la tabla 2:

Tabla 2. Desarrollo de la teoría del cambio.

	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVIDADES (PROCESOS)	PRODUCTOS (OUTPUTS)	IMPACTOS (A CORTO PLAZO)	IMPACTOS (A LARGO PLAZO)
DEFINICIÓN	Lo que se necesita para llevar a cabo las actividades previstas	Lo que se hace con los recursos con el fin de conseguir los objetivos de la intervención	Lo que se espera que las actividades produzcan directamente	Los beneficios o cambios que se espera detectar como resultado de los productos	Los cambios fundamentales que se espera conseguir al cabo de varios años
DESCRIPCIÓN					
HIPÓTESIS CLAVE					
MEDIDAS					

Fuente: Guía práctica sobre Evaluación del diseño, pág. 20

La zona sombreada en color gris oscuro es la que debe ser objeto de análisis en una evaluación de la implementación. Incluimos los impactos a corto y largo plazo no para medirlos (este sería el objeto de una evaluación de impacto), sino porque, una vez observados y medidos los productos generados en la implementación real del programa, deberemos revisar si la hipótesis inicial sobre la relación entre los productos obtenidos y los impactos esperados continúa siendo plausible o no. Por ejemplo, en el caso de un programa de formación ocupacional, la evaluación de la implementación no llegará a determinar los impactos del programa en términos de inserción laboral efectiva, pero sí deberá valorar hasta qué punto los resultados que se están consiguiendo —impartición efectiva de los cursos, perfil de los participantes, temáticas tratadas, calidad de la formación— son coherentes con el objetivo último de inserción que se persigue.

Un primer paso en la evaluación de la implementación deberá ser, por tanto, identificar o reconstruir el diseño del programa o teoría del cambio y plasmarlo en una tabla como la indicada.

Esto es lo que haremos a continuación en la tabla 3, tomando como referencia un programa ficticio de fomento de I+D+i empresarial en sectores estratégicos, orientado a estimular la creación de *joint ventures* entre empresas catalanas y de la UE en el subsector de componentes electrónicos para la industria aeronáutica, mediante subvenciones a la realización de proyectos empresariales conjuntos, con la finalidad de incrementar la competitividad de las empresas catalanas participantes, medido como incremento de facturación y de exportaciones anuales.

Tabla 3. Reconstrucción de la teoría del cambio de un programa de fomento de I+D+i empresarial en el subsector de componentes electrónicos para la industria aeronáutica.

	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVIDADES (PROCESOS)	PRODUCTOS (OUTPUTS)	IMPACTOS (A CORTO PLAZO)	IMPACTOS (A LARGO PLAZO)
DEFINICIÓN	<p>Lo que se necesita para llevar a cabo las actividades previstas</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3M€ anuales de presupuesto público (capítulo de transferencias de capital). • 3M€ anuales de financiación empresarial. • Agencia ejecutora WYZ. • Tiempo para desarrollar los proyectos: 2-3 años. 	<p>Lo que se hace con los recursos con el fin de conseguir los objetivos de la intervención</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orden de bases y convocatoria plurianual de subvenciones para cofinanciar el desarrollo de proyectos tecnológicos conjuntos por parte de joint ventures catalanas-UE. • Se prevé otorgar subvenciones a un mínimo de 10 proyectos y a un máximo de 20, con una financiación media por proyecto de entre 150.000 y 300.000 € que en todos los casos corresponde como máximo al 50 % del coste total del proyecto. 	<p>Lo que se espera que las actividades produzcan directamente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entre 10 y 20 proyectos conjuntos desarrollados según los requisitos de la convocatoria. • Entre 5 y 15 <i>joint ventures</i> creadas ad hoc y que se mantienen una vez finalizado el proyecto. • N puestos de trabajo de alta cualificación generados ad hoc por el proyecto en las empresas participantes. 	<p>Los beneficios o cambios que se espera detectar como resultado de los productos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento de patentes registradas en la Oficina Europea de Patentes. • Mantenimiento de las alianzas empresariales establecidas. • Incremento de la facturación de las empresas relacionadas. • Incremento de los productos desarrollados. • Incremento de las exportaciones de las empresas relacionadas a los productos desarrollados. • Mantenimiento de los puestos de trabajo de alta cualificación generados en las empresas participantes. 	<p>Los cambios fundamentales que se espera conseguir al cabo de varios años</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expansión de la cuota de mercado española e internacional de empresas catalanas en sectores estratégicos. • Incremento de la inversión extranjera en sectores estratégicos en Cataluña. • Incremento de los puestos de trabajo de alta cualificación en sectores estratégicos en Cataluña. • Incremento del PIB catalán. • Retorno público de la inversión vía impuestos.
DESCRIPCIÓN					

RECURSOS (INPUTS)	ACTIVIDADES (PROCESOS)	PRODUCTOS (OUTPUTS)	IMPACTOS (A CORTO PLAZO)	IMPACTOS (A LARGO PLAZO)
<ul style="list-style-type: none"> El presupuesto público plurianual de 3M€ está disponible. La Agencia ejecutora WYZ dispone de la experiencia, estructura organizativa, personal, sistemas de información y canales de comunicación con las empresas que son necesarios para el programa. 	<ul style="list-style-type: none"> Las subvenciones públicas se consideran un instrumento adecuado para el estímulo de la inversión empresarial en I+D+i debido a las externalidades que estas inversiones generan, bajo la forma de nuevo conocimiento relativamente fácil de capturar para otras empresas en relación con innovaciones de producto, de proceso productivo, etc. La existencia de estas externalidades, ampliamente documentada en la bibliografía académica especializada, desincentiva una inversión exclusivamente privada. La cofinanciación privada es, sin embargo, necesaria porque si los proyectos se desarrollan con éxito, las empresas participantes obtienen un beneficio económico directo. Las subvenciones estimulan la creación de <i>joint ventures</i> empresariales como fórmula para superar la falta de masa crítica de las empresas catalanas del sector y asegurar la sostenibilidad de los proyectos. El hecho de que se trate de una convocatoria plurianual se explica por el tiempo necesario para poder desarrollar los proyectos conjuntos, que se estima en 2-3 años, según la experiencia comparada internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> La cofinanciación pública a través de subvenciones estimulará el desarrollo de proyectos conjuntos viables por parte de <i>joint ventures</i> entre empresas catalanas y de la UE. El desarrollo de los proyectos contribuirá a establecer relaciones de confianza entre las empresas participantes y a constatar que son más competitivas si actúan como una <i>joint venture</i> que individualmente. Los proyectos llevarán al diseño de nuevos productos o procesos de producción viables y a punto para su implantación. Los proyectos habrán requerido de la incorporación o consolidación en la plantilla de personal altamente cualificado. 	<ul style="list-style-type: none"> Los productos y procesos producidos mediante las subvenciones son viables y superan con éxito el procedimiento para ser patentados. Las alianzas empresariales establecidas a lo largo del proyecto continúan operando en la fase de implantación y comercialización de los productos y procesos desarrollados. Los nuevos productos permiten competir con éxito en los mercados internacionales. Los nuevos procesos permiten incrementar la productividad empresarial y, por tanto, la competitividad de las empresas en los mercados internacionales. Los puestos de trabajo altamente cualificados se convierten en un recurso clave para mantener el nivel de competitividad de las empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> Si se cumplen los supuestos anteriores a medio plazo, se producirán los impactos relacionados a largo plazo de forma agregada para el conjunto de la economía catalana.

HIPÓTESIS CLAVE

	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVIDADES (PROCESOS)	PRODUCTOS (OUTPUTS)	IMPACTOS (A CORTO PLAZO)	IMPACTOS (A LARGO PLAZO)
<p>MEDIDAS O INDICADORES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • € de presupuesto público plurianual asignado a la convocatoria. • € de cofinanciación empresarial. • Existe disponibilidad de la Agencia WYZ para ejecutar el proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de solicitudes de proyectos recibidas que cumplen criterios de elegibilidad. • Número de empresas catalanas y de la UE que las presentan, total y media por proyecto. • Número de proyectos que obtienen subvención. • Número de empresas catalanas y de la UE beneficiarias de las subvenciones, total y media por proyecto. • Volumen de facturación y de exportaciones de las empresas participantes al inicio del proyecto, total por procedencia de la empresa (Cataluña/resto de la UE), total por proyecto y desagregado por empresa y proyecto. • Importe de los proyectos financiados, por origen de la financiación (subvención/aportación empresas), total y por proyecto. Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de proyectos con éxito el período previsto de desarrollo y son validados por la Agencia WYZ, respecto al total inicial. • Número de joint ventures que se mantienen un año después de finalizar el proyecto. • Variaciones en la facturación de las empresas relativa a los productos desarrollados al cabo de dos años. • Número de puestos de trabajo que han a los proyectos desarrollados en las empresas participantes y que se mantienen al final del proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Variación del número de patentes registradas en la Oficina Europea de Patentes un año después de la finalización de los proyectos. • Número de <i>joint ventures</i> que se mantienen un año después de finalizar el proyecto. • Variaciones en la facturación de las empresas relativa a los productos desarrollados al cabo de dos años. • Variaciones de las exportaciones de las empresas relativas a los productos desarrollados al cabo de dos años. • Mantenimiento de los puestos de trabajo de alta cualificación generados en empresas participantes al cabo de dos años. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolución de las exportaciones de alto contenido tecnológico de empresas catalanas. • Evolución de la inversión extranjera en sectores estratégicos en Cataluña. • Evolución de la tasa de ocupación en sectores estratégicos en Cataluña. • Evolución total del PIB catalán. • Tasa de retorno público de la inversión vía impuestos.

Fuente: elaboración propia.

PASO 2: ¿QUÉ ES LO QUE EL PROGRAMA HACE EN REALIDAD?

A partir de la identificación o reconstrucción de la teoría del cambio, se trata de analizar lo que está pasando en la realidad. Un primer paso al respecto es comprobar la ejecución real de los principales supuestos del programa, sin entrar todavía a analizar en detalle el funcionamiento operativo.

Más concretamente, en esta fase el evaluador debe formular preguntas referidas a la correspondencia general entre la realidad del programa —en términos de actividades efectivamente realizadas, recursos que se han asignado y, si es el caso, primeros *outputs* o resultados inmediatos que se están produciendo— y la previsión inicial. En la tabla 4 mostramos ejemplos de preguntas genéricas de evaluación de implementación que hacen referencia a estos aspectos. Aunque en la tabla respetamos el orden del «marco lógico» general establecido para el diseño del programa, hay que decir que en esta fase es recomendable comenzar por identificar las actividades en que consiste el programa y, posteriormente, asociar recursos y productos.

Tabla 4. Preguntas genéricas de evaluación de implementación sobre aspectos de cobertura, inputs, actividades y outputs.

ASPECTO O DIMENSIÓN A EVALUAR	PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN
RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Los recursos económicos asignados se corresponden con los previstos? • Si existen desviaciones, ¿de qué magnitud son? • ¿Las desviaciones están afectando al correcto desarrollo del programa? ¿Cómo?
ACTIVIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se están llevando a cabo las actividades previstas? • ¿Existen diferencias en cuanto al tipo de actuación? • ¿A qué responden? ¿Las variantes son coherentes con los objetivos del programa?
PRODUCTOS	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El programa está produciendo los servicios, productos o prestaciones económicas previstos? • ¿Cuántas personas o entidades están recibiendo los servicios? ¿Las personas o entidades que reciben los servicios responden al perfil de destinatarios del programa? ¿Hay perfiles que no reciben servicios o grupos que se encuentran subrepresentados entre los que reciben los servicios? • ¿Los participantes desarrollan las conductas esperadas después de recibir el servicio?

Fuente: adaptación a partir de Rossi [et ál.] (2004).

Siguiendo con el ejemplo del programa de fomento de I+D+i empresarial en el subsector de componentes electrónicos para la industria aeronáutica, las preguntas genéricas aplicables en este caso serían las siguientes:

Tabla 5. Primeras preguntas de evaluación de la implementación de un programa de fomento de I+D+i empresarial en el subsector de componentes electrónicos para la industria aeronáutica.

ASPECTO O DIMENSIÓN A EVALUAR	PREGUNTAS DE LA EVALUACIÓN
<u>RECURSOS</u>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se ha mantenido la asignación de 3 M € del presupuesto público, con distribución plurianual? • Si existen desviaciones, ¿de qué magnitud son? • ¿Las desviaciones están afectando al correcto desarrollo del programa? ¿Cómo?
<u>ACTIVIDADES</u>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se ha publicado la orden de bases y convocatoria de subvenciones con los objetivos, beneficiarios, criterios de elegibilidad, financiación y calendario previstos? • Si existen desviaciones, ¿de qué tipo son? • ¿Las desviaciones están afectando al correcto desarrollo del programa? ¿Cómo? • ¿Se ha presentado un número suficiente de propuestas de proyectos elegibles?
<u>PRODUCTOS</u>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿La selección de proyectos que han recibido subvención, el tipo de empresas beneficiarias y el nivel de cofinanciación aportado se ajustan a los criterios de elegibilidad? • Si existen desviaciones, ¿de qué tipo son? • ¿Las desviaciones en los <i>outputs</i> previstos interfieren en la consecución del impacto final del programa? ¿Cómo? • ¿Los proyectos subvencionados se desarrollan según lo previsto?

Fuente: elaboración propia.

Para la obtención de respuestas a estas primeras preguntas de evaluación, el evaluador deberá recurrir a algunos de los métodos habituales de recogida de información que se han explicado en guías anteriores y que recordamos en el apartado 3.2 de la presente guía.

PASO 3: VALORACIÓN DE LAS DESVIACIONES ENTRE EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN REAL. ¿SE HA IMPLEMENTADO EL PROGRAMA? ¿SE TRATA DEL MISMO PROGRAMA?

Este paso es especialmente delicado porque implica valorar, a menudo en ausencia de estándares prefijados, hasta qué punto las desviaciones que puedan darse en la implementación del programa respecto a los objetivos iniciales continúan formando parte de este, y a partir de qué umbral no puede aplicarse esta consideración. En palabras de Patton (2008), se trata de ver «lo distinto que puede ser un programa respecto al diseño inicial y seguir siendo considerado el mismo programa». Una fidelidad estricta al diseño inicial puede ser contraproducente, mientras que la adaptación a las circunstancias reales de la implementación puede contribuir al éxito del programa. La valoración del grado de desviación y en qué medida puede esta corresponder a una «buena implementación» es un aspecto crucial de este tipo de evaluación.

Para contar con una orientación general al respecto, cuando estamos evaluando la implementación de una intervención concreta, se pueden mantener como referencia los objetivos estratégicos y operativos del programa, y considerar que los cambios o las adaptaciones en los instrumentos concretos que se han utilizado para conseguirlos son igualmente parte del programa, siempre y cuando pueda demostrarse que contribuyen a la consecución de los objetivos mencionados. De hecho, muchas intervenciones públicas incorporan de entrada esta flexibilidad, como los programas de fomento del espíritu emprendedor, de la inclusión social, de la ocupación, etc., que se ejecutan mediante convocatorias autonómicas de subvenciones que fijan los objetivos generales y específicos en el marco de los cuales los entes locales u otras entidades pueden presentar —con distintos márgenes de discrecionalidad en función del programa— proyectos adaptados tanto a las especificidades del contexto en que operan como a sus propias características y capacidades.

En la tabla 6 retomamos el ejemplo del programa de fomento de I+D+i empresarial en el subsector de componentes electrónicos para la industria aeronáutica para intentar ilustrar estos puntos a través de dos escenarios ficticios: uno (el escenario 1) en el que las desviaciones pueden considerarse adaptaciones del propio programa a circunstancias cambiantes del contexto, y otro (el escenario 2) en el que las modificaciones que sufre la intervención suponen, de hecho, la sustitución del programa inicial por otro, aunque se mantiene un primer nivel de objetivos estratégicos generales.

En el escenario 1 hablamos de un mismo programa que sufre adaptaciones, ya que se mantienen ciertos componentes básicos:

- las actividades y los destinatarios son sustancialmente los mismos que en el diseño inicial, dado que el instrumento principal sigue siendo una convocatoria de subvenciones para cofinanciar inversiones empresariales de I+D+i por parte de *joint ventures* de empresas

catalanas con empresas del resto de la UE en el sector de componentes electrónicos para la industria aeronáutica;

- los recursos, a pesar de sufrir una reducción a la baja del 20 %, mantienen en una parte sustancial su naturaleza (transferencias de capital a empresas en concepto de subvenciones para cofinanciar proyectos de inversión empresarial en I+D+i);
- los productos e impactos esperados se mantienen idénticos, añadiendo algún *output* adicional.

Las variantes detectadas —disminución de recursos, posibilidad de complementar la subvención con un crédito con aval público, admisión como beneficiarios de asociaciones temporales de empresas— no alteran sustancialmente el diseño del programa y permiten llegar a productos similares, lo cual permite deducir que se mantiene la conexión entre estos y los impactos esperados.

En el escenario 2, en cambio, el programa ha cambiado radicalmente algunos de sus componentes básicos, incluyendo el tipo de productos:

- el instrumento principal no son subvenciones directas para proyectos de inversión, sino que consiste en estimular el acceso de las empresas a crédito con tipo de interés subvencionado;
- los beneficiarios no son necesariamente *joint ventures* o asociaciones temporales de empresas de composición mixta catalana-resto de la UE, sino también empresas catalanas individuales;
- los sectores objeto de intervención incluyen la producción y distribución de energías renovables y la industria química, junto con el de componentes electrónicos para el sector aeronáutico; los recursos disponibles han disminuido sustancialmente, pasando de 3 M € a 1 M €;
- el producto principal no es la realización de proyectos conjuntos mediante redes de empresas en un sector específico considerado de interés estratégico y, por tanto, el refuerzo del tejido empresarial en el sector como base de una mayor competitividad de las empresas catalanas, sino el incremento de la inversión empresarial en I+D+i en varios sectores, inversión que puede beneficiar tanto a las redes de empresas de dimensiones pequeñas o medianas que se alían para conseguir una masa crítica suficiente como a grandes empresas que buscan recursos complementarios para innovaciones de producto o de proceso.

Aunque las tres situaciones —diseño inicial, escenario 1 y escenario 2— corresponden a programas propios de una política de fomento de las actividades de I+D+i empresarial en sectores estratégicos, debemos concluir que en el escenario 1 estamos ante el mismo programa, mientras que el escenario 2 corresponde a un programa diferente, y esto deberá explicitarse con el fin de decidir si la evaluación tiene sentido tal y como está planteada.

Tabla 6. Desviaciones detectadas en la implementación del programa de fomento de I+D+i empresarial en el subsector de componentes electrónicos para la industria aeronáutica. ¿Se ha implementado el programa?

	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVIDADES (PROCESOS)	PRODUCTOS (OUTPUTS)	IMPACTOS (A CORTO PLAZO)	IMPACTOS (A LARGO PLAZO)
DEFINICIÓN	<p>Lo que se necesita para llevar a cabo las actividades previstas</p>	<p>Lo que se hace con los recursos con el fin de conseguir los objetivos de la intervención</p>	<p>Lo que se espera que las actividades produzcan directamente</p>	<p>Los beneficios o cambios que se espera detectar como resultado de los productos</p>	<p>Los cambios fundamentales que se espera conseguir al cabo de varios años</p>
DESCRIPCIÓN SEGÚN EL DISEÑO INICIAL	<ul style="list-style-type: none"> • 3M€ anuales de presupuesto público (capítulo de transferencias de capital). • 3M€ anuales de cofinanciación empresarial. • Agencia ejecutora WYZ. • Tiempo para desarrollar los proyectos: 2-3 años. 	<ul style="list-style-type: none"> • Orden de bases y convocatoria plurianual de subvenciones para cofinanciar el desarrollo de proyectos tecnológicos conjuntos por parte de joint ventures catalanas-UE. • Se prevé otorgar subvenciones a un mínimo de 10 proyectos y a un máximo de 20, con una financiación media por proyecto de entre 150.000 y 300.000 € que en todos los casos corresponde como máximo al 50 % del coste total del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyectos conjuntos desarrollados según los requisitos de la convocatoria. • <i>Joint ventures</i> creadas y que se mantienen una vez finalizado el proyecto. • Puestos de trabajo de alta cualificación generados ad hoc por el proyecto en las empresas participantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Patentes registradas en la Oficina Europea de Patentes. • Mantenimiento de alianzas empresariales establecidas. • Facturación de las empresas relativa a los productos desarrollados. • Exportación de las empresas relativa a los productos desarrollados. • Mantenimiento de los puestos de trabajo de alta cualificación generados en las empresas participantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión de la cuota de mercado estatal e internacional de empresas catalanas en sectores estratégicos. • Incremento de la inversión extranjera en sectores estratégicos en Cataluña. • Incremento de los puestos de trabajo de alta cualificación en sectores estratégicos en Cataluña. • Incremento del PIB catalán. • Retorno público de la inversión vía impuestos.

	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVIDADES (PROCESOS)	PRODUCTOS (OUTPUTS)	IMPACTOS (A CORTO PLAZO)	IMPACTOS (A LARGO PLAZO)
<p>DESVIACIONES DETECTADAS – ESCENARIO 1</p>	<ul style="list-style-type: none"> Asignación presupuestaria plurianual ajustada a 2,4 M €, de los cuales 1,4 M € corresponden a transferencias de capital y 1 M € a aportaciones de capital en una entidad financiera pública para constituir un fondo de avales para cubrir operaciones de crédito a empresas en el marco del programa. Cofinanciación empresarial ajustada a 2,4M€ <p>El resto de <i>inputs</i> se mantiene igual.</p>	<ul style="list-style-type: none"> La convocatoria de subvenciones admite otras fórmulas de cooperación empresarial distinta a las <i>joint ventures</i>, por ejemplo, asociación temporal de empresas, siempre entre empresas catalanas y de la UE. La convocatoria rebaja los umbrales mínimo y máximo de subvención pública por proyecto, que pasan a ser de 120.000 y 240.000 respectivamente, reduce la proporción de la subvención pública en relación con el coste total del proyecto del 50 % al 40 % y complementa la subvención con la posibilidad de avalar operaciones de crédito para cubrir un porcentaje de la cofinanciación empresarial requerida por el proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> Se mantienen los mismos y se añaden otros: asociaciones temporales de empresas que se mantienen una vez finalizado el proyecto a efectos de producción y comercialización. 	<ul style="list-style-type: none"> Se mantienen los mismos. 	<ul style="list-style-type: none"> Se mantienen los mismos.

DEVIACIONES DETECTADAS ESCENARIO 2	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVIDADES (PROCESOS)	PRODUCTOS (OUTPUTS)	IMPACTOS (A CORTO PLAZO)	IMPACTOS (A LARGO PLAZO)
	<ul style="list-style-type: none"> Asignación presupuestaria ajustada a 1 millón de euros del presupuesto público (transferencias de capital). No se establece umbral de cofinanciación empresarial. <p>El resto de <i>inputs</i> se mantiene igual.</p>	<ul style="list-style-type: none"> No se lanza una convocatoria de subvenciones, sino que el millón de euros se transfiere a una entidad financiera pública para que gestione, en colaboración con una red de entidades financieras del sector privado, la habilitación de una línea de crédito con tipo de interés subvencionado para proyectos de empresas catalanas de inversión en I+D+i en sectores estratégicos, tales como el aeronáutico, el de la producción y distribución de energías renovables y la industria química. <p>Los proyectos pueden ser presentados por empresas individuales o en red, incluidas <i>joint ventures</i> con participación de empresas del resto de la UE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Incremento de la inversión privada en I+D+i en sectores estratégicos. Proyectos de I+D+i desarrollados según los requisitos de la convocatoria. Llocs de treball d'alta qualificació generats ad hoc pel projecte a les empreses participants. 	<ul style="list-style-type: none"> Se mantienen, excepto en lo que respecta al establecimiento y mantenimiento de alianzas empresariales estables para el desarrollo y comercialización de nuevos productos de alto contenido tecnológico en sectores estratégicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Se mantienen los mismos.

Fuente: elaboración propia

PASO 4: CONCRECIÓN DE LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

Superada la prueba de la correspondencia entre lo que hace el programa en realidad y el diseño inicial, la evaluación de la implementación entra en su fase principal: el análisis del funcionamiento del programa y de los *outputs* que está consiguiendo.

Antes de continuar, debemos dejar claro que difícilmente una evaluación de la implementación podrá analizar con detalle todos los aspectos relativos al funcionamiento y la organización de un programa. Teniendo en cuenta que su función no es describir, sino emitir juicios sobre la adecuación o no de la ejecución en relación con los resultados esperados, tampoco resulta relevante ni necesario que los describa detalladamente, sino que su análisis deberá concentrarse en unas dimensiones o aspectos determinados.

Existen dos condicionantes básicos que pueden influir en la selección de estas dimensiones o aspectos:

- El propósito de la evaluación, que deberá tener en cuenta las expectativas de la audiencia prioritaria (la unidad promotora de la evaluación) y otras que hayan podido detectarse en la fase de enfoque de la evaluación.
- El tipo de evaluación: si se trata de una evaluación intermedia de un programa «vivo», será importante prestar atención a detalles de la organización interna, el personal, la comunicación del programa a la población diana, las relaciones interorganizativas, etc., para poder captar disfunciones o problemas que pueden afectar a los resultados y poder introducir medidas correctivas. En cambio, cuando evaluamos la implementación en el marco de una evaluación de impacto, nos interesa analizar únicamente aquellos aspectos que pueden haber influido directamente en los efectos finales del programa —por ejemplo, los mecanismos de acceso a los servicios, el tiempo de permanencia de los beneficiarios en determinadas actividades, etc.

En la tabla 7 se presentan preguntas de evaluación para cada una de las dimensiones más importantes a tener en cuenta para analizar la implementación con detalle, identificadas en el apartado 1.2 de esta guía.

Tabla 7. Preguntas para una evaluación detallada de la implementación.

DIMENSIONES		PREGUNTAS DE EVALUACIÓN
<u>RECURSOS</u>	<u>PERSONAL</u>	<p>¿ Los profesionales involucrados son suficientes, tienen las capacidades necesarias?</p> <p>¿ Poseen un conocimiento adecuado del programa, de sus objetivos, del conjunto de actividades a realizar, de su planificación y de los resultados que se espera obtener?</p> <p>¿ El personal asignado al programa tiene claras cuáles son las funciones y tareas concretas que deben desarrollar y qué relaciones hay que establecer al respecto con el resto del personal del programa o con otras unidades?</p> <p>¿ El personal lleva a cabo las funciones y tareas que tiene asignadas de forma adecuada?</p> <p>¿ Están recibiendo el apoyo necesario de la organización, en términos de comunicación de los objetivos y las actividades del programa, formación, motivación y medios de trabajo?</p> <p>¿ El personal está motivado y se siente implicado en la ejecución del programa?</p> <p>¿ Qué mecanismos de comunicación y coordinación interna del personal existen?</p>
	<u>RECURSOS ECONÓMICOS</u>	<p>¿ Los recursos, los medios y la financiación son los adecuados para desarrollar las funciones del programa?</p> <p>¿ Estos recursos se emplean de manera efectiva y eficiente?</p>
<u>ACTIVIDADES</u>	<u>PROCESOS DE PRODUCCIÓN DE SERVICIOS</u>	<p>¿ Los procesos clave y de apoyo están claramente definidos?</p> <p>¿ Se están poniendo en práctica según lo previsto?</p>
	<u>ESTRUCTURA ORGANIZATIVA</u>	<p>¿ Todas las funciones organizativas necesarias para el correcto funcionamiento del programa existen en la práctica y se llevan a cabo de forma adecuada?</p> <p>¿ La dinámica organizativa — asignación de tareas y responsabilidades, coordinación interna, etc. — es adecuada?</p>
	<u>PLANIFICACIÓN</u>	<p>¿ Existe?</p> <p>¿ La utilizan los gestores, mandos y técnicos del programa?</p> <p>¿ Es una planificación correcta: los objetivos operativos recogen todas las dimensiones operativas clave del programa? ¿ Fijan objetivos concretos a conseguir en cada una de estas dimensiones?</p> <p>¿ Plantean indicadores de seguimiento mensurables?</p> <p>¿ Identifica de forma clara el calendario de ejecución previsto, los responsables de las distintas actuaciones y los recursos que se asignan?</p> <p>¿ El programa se está realizando dentro del calendario previsto? En caso de desviaciones en el calendario, ¿ a qué responden y qué implicaciones tienen para la consecución de los <i>outputs</i> del programa?</p>
	<u>RELACIONES INTERORGANIZATIVAS</u>	<p>¿ El programa está coordinado de manera efectiva con otros programas y organizaciones con los que interactúa?</p>

DIMENSIONES		PREGUNTAS DE EVALUACIÓN
<u>PRODUCTOS</u>	<u>BIENES O SERVICIOS PRODUCIDOS</u>	¿El programa está produciendo los servicios, bienes o prestaciones económicas previstos?
	<u>COBERTURA</u>	¿Cuántas personas o entidades están recibiendo los servicios? ¿Las personas o entidades que reciben los servicios responden al perfil de destinatarios del programa? ¿Hay perfiles que no reciben servicios o grupos que se encuentran subrepresentados entre los que reciben los servicios? ¿Las características de los participantes varían sustancialmente en función del territorio o de la unidad prestadora de los servicios?
	<u>CALIDAD</u>	¿La realización del programa es significativamente mejor o peor en algunas unidades prestadoras de servicios que en otras? ¿Los participantes están satisfechos con su interacción con el personal y con los procedimientos del programa? ¿Los participantes están satisfechos con los servicios que reciben?
<u>CONTEXTO</u>	¿Han variado las circunstancias del contexto respecto a las asunciones del programa? ¿Qué influencia han tenido estos cambios en la implementación del programa?	
<u>IMPACTOS INTERMEDIOS</u>	Los participantes desarrollan las conductas esperadas después de recibir el servicio?	

Fuente: elaboración propia

Igual que ocurría con las dimensiones, también es improbable que la evaluación pueda responder a todas las preguntas, de manera que habrá que seleccionar las más importantes en cada caso. Para poder hacer esta operación, nos remitimos al apartado «Selección de las preguntas de evaluación más relevantes» de la Guía práctica sobre *Cómo iniciar una evaluación*.¹

Una vez que tenemos seleccionadas las preguntas de evaluación, debemos poder concretarlas en aspectos observables y medibles. Tal y como se muestra en la tabla 7, todavía son demasiado genéricas para permitir centrar adecuadamente el objeto de análisis. A este respecto, es necesario establecer un segundo nivel de concreción, indicando en cada caso los criterios y valores de referencia de una ejecución satisfactoria del programa, para poder compararlos con lo que ha pasado en la realidad y emitir una valoración. Si partimos de un diseño correcto del programa, este definirá también indicadores de consecución para cada una de las dimensiones clave del programa. A modo de ejemplo, la última fila de la tabla 3 contiene indicadores relativos a los *inputs*, actividades, *outputs* e impactos del programa.

Los indicadores son aproximaciones al concepto que queremos medir. Deben ser concretos y medibles y, para poder servir como referencia para la evaluación, los valores que muestren relativos a la implementación del programa deben poder compararse con unos valores de referencia o estándares de «buena ejecución».

La ausencia de referencias concretas en el diseño del programa sobre lo que se considera una ejecución adecuada —situación que sigue siendo bastante habitual— puede hacer que sea necesario recurrir a otras fuentes de información para buscar estándares de referencia a aplicar. Estas fuentes pueden ser, entre otras:

- estándares administrativos que constan en reglamentos o normativas referentes al programa o a sus componentes;
- directrices fijadas al respecto bien por organismos estatales o internacionales competentes, bien por asociaciones profesionales u otras partes interesadas;
- bibliografía académica especializada;
- evaluaciones de intervenciones similares;
- objetivos operativos fijados por los gestores del programa en el marco de ejercicios de planificación.

Sin embargo, no siempre es fácil identificar y fijar de forma previa estándares para la evaluación. En casos de especial dificultad, la valoración deberá hacerse al final del proceso, cuando hayamos descrito qué es lo que el programa ha hecho realmente, y estableciendo entonces los niveles de consecución que, en función de lo observado, parecen aceptables.

En cualquier caso, para poder implementar los indicadores propuestos, es necesario contar con datos específicos derivados de fuentes de información existentes o, si fuera necesario, de la generación de nuevas fuentes.

En el apartado 3.2 ofrecemos una visión general sobre fuentes y métodos de recogida de información aplicables a la evaluación de la implementación.

PASO 5: ANÁLISIS DETALLADO Y VALORACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN

La recogida de información relativa a indicadores de consecución de las dimensiones clave de la implementación nos permitirá conocer qué es lo que el programa está haciendo o ha hecho, y cómo está funcionando o ha funcionado. El contraste de esta información con los estándares de «buena ejecución» que hayamos podido determinar por las vías mencionadas en el apartado anterior —teoría del cambio, estándares administrativos, bibliografía científica, evaluaciones de intervenciones de características similares, etc.— permitirá valorar hasta qué punto el programa ha avanzado de forma adecuada y ha proporcionado los bienes, servicios o prestaciones económicas previstos, dónde se han dado o se están dando las principales disfunciones y a qué son debidas, lo cual debería permitir realizar recomendaciones de mejora concretas y viables, útiles para la toma de decisiones sobre la continuidad, rectificación o, incluso, supresión de la intervención.

No obstante, al hablar de indicadores y estándares no querríamos dar la impresión de que la evaluación de la implementación obedece a un procedimiento mecánico que sigue una racionalidad estricta. Difícilmente un método de estas características podría recoger la complejidad y multiplicidad de matices de carácter cualitativo que se dan en la realidad de cualquier intervención pública.

Sin embargo, la evaluación de la implementación deberá ser capaz de traducir las principales dimensiones y elementos que intervienen en esta fase en hechos y datos observables, que permitan objetivar, describir y valorar lo que el programa está haciendo. Solamente de este modo podremos ir más allá del conocimiento intuitivo que todo buen gestor tiene de su ámbito de intervención, aportando conclusiones y recomendaciones basadas en datos, útiles para la toma de decisiones.

3.2. FUENTES Y MÉTODOS DE OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN

Recordemos primero brevemente el repertorio de fuentes y métodos generales de obtención de información a los que podemos recurrir en un ejercicio de evaluación, buena parte de los cuales ya han sido mencionados en guías anteriores:

Informes derivados de sistemas de monitorizaje del programa: informes breves elaborados de forma periódica —semanal, quincenal, mensual— que incluyen valores actualizados de una batería de indicadores preestablecida sobre *inputs*, actividades, provisión de servicios, usuarios... Normalmente se muestran de forma muy visible —utilizando, por ejemplo, un código semafórico— las conformidades y las desviaciones en relación con el funcionamiento esperado, y los datos van acompañados de un breve comentario.

Explotación de bases de datos administrativas: las bases de datos administrativas pueden ser de estructura, alcance y calidad muy diversos y estar vinculadas o no a otras que complementen o complementen la información que contienen. Por desgracia, la correcta estructuración y la calidad del contenido de las bases de datos que afectan a un determinado ámbito de actuación, así como la armonización y/o integración de bases de datos que contienen ciertos campos comunes —bases de datos de empresas, de usuarios de determinados servicios, de determinadas entidades—, es una asignatura pendiente en buena parte de las administraciones públicas, lo cual hace muy difícil —y, a veces, incluso inviable— su explotación.

Entrevistas individuales: a directivos, responsables, personal del programa, partes interesadas o expertos, para obtener información sobre percepciones y opiniones acerca de distintos aspectos del programa.

Grupos de discusión o focus groups: grupos de dimensiones reducidas que normalmente están compuestos por personal a cargo del programa o por usuarios de los servicios, y que se convocan para obtener información cualitativa sobre el funcionamiento del programa. La información se genera como resultado de la interacción de diversas personas en un marco de debate limitado a unas preguntas básicas, pero abierto a contenidos que surjan espontáneamente, y conducido por un moderador. La selección de los participantes deberá tener en cuenta la representación de distintos puntos de vista sobre los temas a tratar. El grupo de discusión es útil cuando no se dispone de información sistematizada, cuando la valoración sobre los objetos de estudio es controvertida o cuando se detecta un potencial de matices que hay que tener en cuenta a la hora de valorar.

Estudios de caso: recogida de información en profundidad concentrada en un proceso concreto, o en una localización concreta, o en un grupo de usuarios determinado dentro de un mismo programa. Puede utilizar distintas técnicas de captación de información (entrevistas individuales, observación directa, grupos de discusión...). Sirve para lograr una comprensión profunda de las especificidades de la implementación en determinadas circunstancias. Como ejemplos podrían mencionarse un estudio específico del funcionamiento de un proyecto financiado por la ley de Barrios en un municipio concreto o el de un centro de trabajo temporal para discapacitados físicos en período de inserción laboral, en el marco de evaluaciones más amplias de los programas respectivos.

Opinión de expertos: puede captarse aplicando técnicas ya descritas, como entrevistas individuales o grupos de discusión, pero incluimos una mención aparte porque suele ser una fuente de información especialmente importante. Puede ser útil para evaluaciones de cualquier tipo, siempre que se requiera conocimiento especializado sobre determinados elementos del diseño, implementación, impactos o contexto del programa.

Observación directa: el evaluador presencia directamente procesos y actividades del programa y registra información relevante, ya sea en una *check-list* cerrada o tomando notas abiertas sobre aspectos cualitativos

Encuestas: pueden realizarse con cuestionarios cerrados (todas las preguntas presentan opciones predeterminadas de respuesta), abiertos (se responde libremente a las preguntas, respetando un espacio determinado) o mixtos. En cuanto al canal de realización, puede ser en línea, en persona, por teléfono o por correo postal. Cada modalidad presenta costes y tasas de respuesta diferentes.

Revisión de documentos: normalmente documentos oficiales, tales como leyes o decretos, que regulan o inciden de alguna manera en la intervención que estudiamos, órdenes de bases reguladoras de subvenciones, convocatorias de subvenciones, documentos que forman parte del expediente administrativo de las normas anteriores, como puedan ser memorias justificativas de su creación; actas de reuniones de órganos de coordinación interdepartamental, de coordinación

interadministrativa, de selección de proyectos a subvencionar, de participación ciudadana, et-
 cétera. También pueden ser documentos internos de gestión, como informes puntuales, planes
 operativos, actas de reuniones internas; o documentos empleados para comunicación externa,
 como notas de prensa, ponencias, presentaciones públicas, etcétera.

En el caso de la evaluación de la implementación, podemos encontrar también fuentes espe-
 cíficas de información sobre aspectos de organización y funcionamiento interno de las admi-
 nistraciones públicas. En la tabla 8 mencionamos algunos ejemplos.

**Tabla 8. Fuentes de información específicas sobre aspectos de organización y funciona-
 miento interno de la Administración.**

DIMENSIO- NES		FUENTES DE INFORMACIÓN ESPECÍFICAS	OBSERVACIONES
RECURSOS	PERSONAL	<ul style="list-style-type: none"> • Descripciones precisas y actualizadas de los puestos de trabajo donde consten cualificaciones, funciones del puesto, relaciones que implica con otras unidades. • Informes de auditorías de personal donde consten posibles disfunciones en la dimensión, la distribución o el perfil de las plantillas. • Informes de evaluación de riesgos psicosociales donde pueden encontrarse indicadores interesantes de percepción del personal sobre la claridad de las funciones, roles y tareas que tienen asignados, el control del tiempo de trabajo, la calidad del liderazgo, el trabajo en equipo, etc. • Actas de reuniones internas del equipo responsable del programa que permitirán conocer la frecuencia, asistencia y contenidos de estas reuniones, con la intención de valorar la calidad de la coordinación y comunicación internas. • Si no existe información previa sobre estos aspectos o no es de suficiente calidad, o si se quiere completar la información disponible, siempre puede ser interesante incluir en la evaluación la realización de entrevistas o la creación de grupos de discusión con los directivos y el personal asignado al programa. 	<p>Las evaluaciones no son audi- torías de recursos humanos ni evaluaciones del rendimiento individual de las personas asignadas al programa. Sin em- bargo, las organizaciones que gestionen adecuadamente su personal dispondrán de instru- mentos que constituyen fuentes de información muy útiles para evaluar este componente. En todos los casos, la recogida de datos relativos al personal del programa deberá garantizar la confidencialidad en el trata- miento y difusión.</p>

DIMENSIONES		FUENTES DE INFORMACIÓN ESPECÍFICAS	OBSERVACIONES
	<u>RECURSOS ECONÓMICOS</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto inicial del ejercicio, publicado en el boletín oficial correspondiente. • Datos de ejecución presupuestaria suministrados por la unidad evaluada o por la intervención. • Cuadros de mando internos, de seguimiento de la ejecución presupuestaria. • Datos sobre compromisos plurianuales de gasto que afectan al programa (contenidos en convenios, contratos programa, etc., o directamente en los acuerdos del Gobierno de autorización del gasto). • Registros de contabilidad analítica. • Memorias de programas presupuestarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto oficial corresponde a una previsión inicial y anual de ingresos y gastos, y como tal está sujeta a variaciones. Es el caso, por ejemplo, de programas cofinanciados por otras administraciones, que comprometen y realizan sus transferencias una vez que el presupuesto de la administración receptora ya ha sido aprobado. • La estructura presupuestaria —ya sea económica, por partidas de ingreso y de gasto, funcional, por programas o finalidades de gasto, u orgánica, por entidad que realiza el gasto— puede no reflejar claramente la asignación de recursos presupuestarios a la intervención que estamos evaluando. • En el caso de administraciones que hayan implantado el presupuesto por programas, las memorias de programas presupuestarios pueden ser una excelente fuente de información acerca de los objetivos estratégicos y operativos de la intervención, las actividades previstas e indicadores de consecución en todos los niveles.
<u>ACTIVIDADES</u>	<u>PROCESOS DE PRODUCCIÓN DE SERVICIOS</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Catálogo de procesos clave y de soporte de la organización. • Informes relativos a ejercicios de revisión, simplificación y/o reingeniería de procesos que intervienen en el programa. • Análisis funcional de procesos previos al desarrollo de sistemas de información ad hoc. 	<p>Las fuentes de información anteriores pueden proporcionar una primera información descriptiva sobre los procesos de producción o de soporte, e incluso indicar posibles disfunciones, aspectos a mejorar, etc. No obstante, el análisis de los procesos implica observar cómo operan en la realidad y captar información cualitativa sobre su dinámica.</p>

DIMENSIONES		FUENTES DE INFORMACIÓN ESPECÍFICAS	OBSERVACIONES
<u>ACTIVIDADES</u>	<u>ESTRUCTURA ORGANIZATIVA</u>	Normalmente las páginas web de las administraciones públicas contienen información sobre su estructura organizativa, donde se incluyen normas de creación, estructura o reestructuración, organigramas, relación de órganos de gobierno, etc.	La teoría de la organización ² proporciona una base de conocimiento general que nos ayuda a analizar esta información y a valorar posibles implicaciones en la ejecución del programa. En general, será importante dibujar y contrastar cuanto antes el mapa de actores internos, roles y funciones relacionados con la intervención evaluada, y ver si a priori el diseño organizativo parece o no funcional respecto a la ejecución y, si es necesario, introducir también elementos de valoración cualitativa a través de entrevistas o grupos de discusión con el personal del programa.
	<u>PLANIFICACIÓN</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación propia de la intervención evaluada. • Planes de gobierno, sectoriales o transversales que afecten a la intervención. • Elementos de planificación contenidos en instrumentos de gestión como puedan ser acuerdos marco, contratos programa, encargos de gestión, etc. 	Es importante contemplar todos los niveles de planificación que intervienen en el programa evaluado, no solamente la planificación operativa, y comprobar el grado de alineación efectiva entre ellos. La existencia de sistemas de monitorizaje alineados con la planificación estratégica y operativa puede facilitar en gran medida la tarea del evaluador.
	<u>RELACIONES INTERORGANIZATIVAS</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Normativa referida a la creación de consejos, comisiones, etc., estatutos de consorcios públicos, contratos programa que reflejan la relación entre una administración que actúa como «principal» y otra que actúa como «agente», documentos de encargo de gestión, etc. • Actas de reuniones, documentos de seguimiento de acuerdos informes periódicos de seguimiento, por ejemplo, en el caso de contratos marco o encargos de gestión, etc. 	Para el análisis de esta dimensión, será siempre muy recomendable contemplar dispositivos de recogida de información cualitativa sobre su funcionamiento y efectividad percibida (entrevistas y grupos de discusión, fundamentalmente).

DIMENSIONES		FUENTES DE INFORMACIÓN ESPECÍFICAS	OBSERVACIONES
PRODUCTOS	PRODUCTOS O SERVICIOS PRODUCIDOS	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas internos de monitoreo. • Explotación de bases de datos administrativas. • Información contenida en expedientes administrativos (por ejemplo, memorias justificativas de actividades realizadas con subvenciones públicas). 	<p>Si no existe un buen sistema de información que recoja regularmente y gestione de forma adecuada datos sobre provisión de servicios, puede resultar muy complicado llegar a saber qué es lo que el programa está produciendo realmente. Un buen ejemplo son las subvenciones autonómicas a entes locales o a entidades sin ánimo de lucro: a menudo la información sobre proyectos subvencionados consta únicamente en el expediente administrativo y no se explota ni se analiza de forma sistemática.</p>
	CALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • Cuestionarios de satisfacción acerca del uso de los servicios. • Informes periódicos sobre quejas y sugerencias presentadas por los usuarios. 	

Fuente: elaboración propia

Una vez que sabemos lo que queremos evaluar (dimensiones clave del programa, preguntas de evaluación, indicadores y estándares de referencia) y que conocemos el repertorio de fuentes y técnicas de recogida de evaluación, podemos concretar un plan de recogida de información según el formato propuesto en la tabla 9.

Tabla 9. Planificación de la recogida de información para la evaluación de la implementación de un programa.

DIMENSIÓN A EVALUAR	PREGUNTAS	INDICADORES	FUENTE/MÉTODO DE OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN	CALENDARIO	MUESTRA	RESPONSABLE	COSTE
	Ejemplo relativo al programa de fomento a la inversión empresarial en I+D+i en el subsector de componentes electrónicos para la industria aeronáutica, descrito en la tabla 2.						
<i>Outputs: joint ventures</i> creadas que mantienen al finalizar el proyecto subvencionado	¿El programa está favoreciendo la creación de <i>joint ventures</i> viables entre empresas catalanas y de la UE?	<i>Joint ventures</i> creadas ad hoc que presentan solitudes de subvención; proporción en relación con el total de <i>joint ventures</i> que presentan solicitud. Número de <i>joint ventures</i> creadas ad hoc que obtienen subvención y que se mantienen al finalizar el proyecto, en relación con el total de <i>joint ventures</i> que se mantienen al final del proyecto.	Aplicables a todos los indicadores: Ideal: sistema interno de monitorizaje que recoja información tanto a la entrada del proyecto como a lo largo del mismo y al final, incluyendo las variables e indicadores a observar en este caso. El sistema puede basarse en registros administrativos y complementarse con encuestas periódicas a empresas participantes en el programa y a aquellas que quedaron en «lista de espera». Alternativa: explotación ad hoc de bases de datos administrativas que recojan información sobre las <i>joint ventures</i> participantes, complementada con encuesta ad hoc a una muestra de <i>joint ventures</i> que no obtuvieron subvención. Normalmente implica más coste económico y de tiempo. Inviabile: revisión documental y explotación caso por caso de los expedientes de tramitación, concesión y justificación de subvenciones (exigiría demasiado tiempo y además no incluye necesariamente información sobre las empresas que presentaron solicitud, pero no obtuvieron subvención).	(especificar)	(especificar)	(especificar)	(especificar)

Fuente: adaptado de Bliss, Metanie J., Emshoff, James G. (2002)

Notas:

1 *BLASCO, J. Cómo iniciar una evaluación: oportunidad, viabilidad y preguntas de evaluación. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas; 1)*

2 *Mintzberg (1984) [óp. cit.].*

4. CUADROS DE SÍNTESIS DE LA GUÍA METODOLÓGICA

PASOS DE LA EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN	
<p>PASO 1. <u>¿QUÉ DICE EL DISEÑO DEL PROGRAMA?</u></p>	<p>Aplicar la metodología descrita en la Guía práctica sobre <i>Evaluación del diseño</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuál es el problema que provoca la intervención pública y qué impactó se propone tener esta sobre el mismo. • Cómo se pretende producir este impacto: <ul style="list-style-type: none"> • Qué prestaciones, servicios o bienes se producirán, a qué población diana se dirigirán y cuál es la relación entre el consumo de estos bienes, servicios y prestaciones por parte de la población diana y el impacto esperado en el problema social. • Cómo se producirán los bienes, servicios y prestaciones previstos (recursos, organización, procesos, etc.).
<p>PASO 2. <u>¿QUÉ ES LO QUE EL PROGRAMA HACE EN REALIDAD?</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los principales instrumentos o actividades a través de los cuales se está implementando el programa, y las posibles desviaciones respecto al diseño inicial. • Si se dispone de información suficiente en esta fase, identificar también los principales bienes, servicios y prestaciones que el programa está produciendo y la población a la que están llegando, así como las posibles desviaciones respecto al diseño del programa.
<p>PASO 3. <u>VALORACIÓN DE LAS DESVIACIONES ENTRE EL DISEÑO DEL PROGRAMA Y LA IMPLEMENTACIÓN REAL</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Valorar las desviaciones detectadas: <ul style="list-style-type: none"> • entre las actividades o instrumentos previstos y los que se están ejecutando; • entre los <i>outputs</i> previstos y los reales. • Valorar cómo afectan las desviaciones a la intervención prevista: ¿estamos ante el mismo programa?
<p>PASO 4. <u>CONCRECIÓN DE LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consensuar el alcance y el grado de profundidad del análisis con los responsables del programa. • Fijar las preguntas de evaluación. • Establecimiento de indicadores y de valores o estándares de referencia en cada caso (en la medida de lo posible, de forma previa).
<p>PASO 5. <u>ANÁLISIS DETALLADO Y VALORACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis y valoración de la implementación del programa en sus principales dimensiones, con especial atención a los servicios, productos o prestaciones que se están produciendo y a cómo se están utilizando para qué población. • Revisión y, si fuera necesario, observaciones, sobre la relación prevista en la teoría del programa entre el consumo de servicios, productos o prestaciones por parte de la población diana y los efectos finales que se espera obtener.

BIBLIOGRAFÍA

ALLISON, G. «Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?». En: PERRY, J. I.; FRAEMER, K. , eds. *Public Management: Public and Private Perspectives*. California: Myfield Publishing, 1983. [Citado por Quim Brugé y Joan Subirats en *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, 1996.]

BALLART, X. *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1992.

BLASCO, J. *Cómo iniciar una evaluación: oportunidad, viabilidad y preguntas de evaluación*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas; 1)

BLASCO, J. *Evaluación del diseño*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas; 3)

BLISS, M. J.; EMSHOFF, J. G. *Workbook for designing a process evaluation*. Atlanta (Georgia) : Georgia State University, 2002.

BROUSSELLE, A. «What counts is not falling... but landing. Strategic analysis: an adapted model for implementation evaluation». *Evaluation*. Vol.10 (2004), núm.2, pp. 155-173.

CASADO, D. *Evaluación de necesidades sociales*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas; 2)

CHEN, H. *Theory-driven evaluation*. Newsbury Park (California): Sage, 1990.

LIGERO, J. A. *Metodologías de evaluación*, Madrid: AEVAL, 2009. [Material docente del curso: Experto Universitario en Evaluación de Políticas y Calidad de los Servicios Públicos]

MINTZBERG, H. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel, 1984.

MIRET, P. [et ál.] *Enquesta a la joventut de Catalunya 2007*. Barcelona: Secretaria de Joventut (Estudis; 24)

MOORE, M. H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1995.

PATTON, M. Q. *Utilization-focused evaluation*. 4.^a ed. Londres: Sage, 2008.

