

Guia pràctica 4

Avaluació de la implementació

Col·lecció Ivàlua de guies pràctiques
sobre avaluació de polítiques públiques



	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVITATS (PROCESSOS)	PRODUCTES (OUTPUTS)	IMPACTES (A CURT TERMINI)	IMPACTES (A LLARG TERMINI)
<u>DEFINICIÓ</u>					
<u>DESCRIPCIÓ</u>					
<u>HIPÒTESI CLAU</u>					
<u>MESURES</u>					

ivàlua  Institut Català d'Avaluació
de Politiques Públiques

Institucions membres d'Ivàlua:



©2009, Ivàlua

No es permet la reproducció total o parcial d'aquest document, ni el seu tractament informàtic, ni la seva transmissió en qualsevol forma o per qualsevol mitjà, ja sigui electrònic, mecànic, per fotocòpia, per registre o altres mètodes, sense el permís del titular del Copyright.

Autors: Blanca Lázaro, directora d'Ivàlua.

Isidre Obregon, analista d'Ivàlua.

Disseny: petitcomite.net

Impressió: Cevagraf, s.c.c.l.

Primera edició: Juliol de 2009

Dipòsit legal: B-30681-2009

ÍNDEX

INTRODUCCIÓ	PÀG. 5
1. QUÈ ÉS L'AVALUACIÓ DE LA IMPLEMENTACIÓ?	PÀG. 7
1.1. L'AVALUACIÓ DE LA IMPLEMENTACIÓ DES DE LA PERSPECTIVA DEL DISSENY DEL PROGRAMA	pàg. 7
1.2. OBJECTE DE L'AVALUACIÓ DE LA IMPLEMENTACIÓ	pàg. 8
2. PER A QUÈ SERVEIX L'AVALUACIÓ DE LA IMPLEMENTACIÓ?	PÀG. 15
3. COM S'AVALUA LA IMPLEMENTACIÓ?	PÀG. 18
3.1. FASES DE L'AVALUACIÓ	pàg. 18
PAS 1: QUÈ DIU EL DISSENY DEL PROGRAMA?	pàg. 18
PAS 2: QUÈ ÉS EL QUE EL PROGRAMA FA EN REALITAT?	pàg. 23
PAS 3: VALORACIÓ DE LES DESVIACIONS ENTRE EL DISSENY I LA IMPLEMENTACIÓ REAL.	
EL PROGRAMA S'HA IMPLEMENTAT? ES TRACTA DEL MATEIX PROGRAMA?	pàg. 25
PAS 4: CONCRECIÓ DE LES PREGUNTES D'AVALUACIÓ	pàg. 30
PAS 5: ANÀLISI DETALLADA I VALORACIÓ DE LA IMPLEMENTACIÓ	pàg. 33
3.2. FONTS I MÈTODES D'OBTENCIÓ D'INFORMACIÓ	pàg. 34
4. QUADRES DE SÍNTESI DE LA GUIA METODOLÒGICA	PÀG. 42
BIBLIOGRAFIA	PÀG. 43

INTRODUCCIÓ

Donades una determinada problemàtica social i una intervenció pública dissenyada per donar-hi resposta, el següent pas consisteix a passar a l'acció i assegurar que la intervenció s'executa de forma adequada per tal de poder assolir els resultats esperats. Aquesta traducció del programa a la pràctica, la seva execució real, és el que anomenem implementació.

En la implementació de les polítiques públiques, hi intervenen múltiples aspectes que poden provocar desviacions o dèficits amb relació al disseny inicial:

- aquest disseny pot ser poc clar o poc adaptat a determinades especificitats territorials, organitzatives, etc., la qual cosa pot resultar en una implementació diferent en funció de l'agent executor o, en general, en una implementació feble del programa;
- el disseny pot ser correcte però, per les raons que sigui, no és assumit pels responsables de la seva implementació —falta de comunicació adequada, percepció d'amenaça a l'estatu quo del personal a càrrec de la implementació, etc.;
- en el moment de la implementació es poden donar canvis substancials en determinades circumstàncies del context econòmic, polític o social que afecten supòsits bàsics del disseny inicial i de la implementació prevista;
- el programa no es comunica adequadament a la població diana, o no s'identifiquen i tracten possibles dificultats d'accés entre aquesta i el programa;
- el programa es comunica de forma suficient però la població diana no reacciona de la manera que s'esperava;
- el personal a càrrec del programa no té els coneixements i les competències professionals adequades, i no s'ha previst cap pla de desenvolupament professional al respecte;
- la implementació avança més lentament del previst per problemes de tramitació administrativa (controls burocràtics *ex ante*, complexitat dels procediments, canvis normatius, etc.), o bé avança massa ràpidament (per executar el màxim pressupost dins de l'exercici, perquè s'apropen eleccions, etc.);
- es dona una manca de lideratge i de coordinació adequada, especialment en programes que impliquen diferents unitats administratives o diferents nivells de l'Administració;

- les relacions entre unitats administratives o administracions participants són especialment conflictives (per circumstàncies polítiques, per problemes competencials, per discrepàncies en la distribució de recursos, etc.);
- no es destinen recursos suficients al programa (infraestructures físiques, equipament, personal, pressupost...), etc.

La implementació, com veiem, és una fase especialment complicada en la vida d'una política pública, i com a tal planteja reptes importants a l'avaluació. Aquesta haurà de partir del disseny inicial del programa, revisant quina és la problemàtica social, quins efectes concrets es pretenen assolir al respecte i mitjançant quins instruments. Amb aquest marc de referència, l'avaluació de la implementació haurà de valorar si el programa està assolint els seus resultats operatius o *outputs*, i si els diferents components o parts del programa que intervenen en l'execució són adequats i funcionals amb relació a aquests resultats.

Realitzar avaluacions de la implementació pot ser especialment útil en programes recents, ja que permet detectar-hi problemes en els primers estadis de la posada en marxa i suggerir mesures correctives. També és adequat avaluar la implementació en el marc d'una avaluació *ex post* d'impacte, ja que la primera pot contribuir a explicar els efectes del programa, diferències en els efectes en funció d'àmbits territorials o modalitats de prestació, i discernir si un eventual fracàs del programa es deu a errors en la implementació o bé al fet que el disseny inicial o «teoria del canvi» no era correcte.

En aquesta guia dediquem un primer capítol a definir l'avaluació de la implementació i a concretar el seu objecte. El segon capítol tractarà breument de la utilitat de dur a terme aquest tipus d'avaluació. El tercer, més extens, detallarà els passos principals d'una avaluació de la implementació, així com les principals fonts i tècniques d'obtenció d'informació que hi podem aplicar. Un cop més, trobarem que no hi ha un procediment únic i estàndard per obtenir informació, sinó que podem recórrer a un repertori variat d'eines que seleccionarem en funció de les circumstàncies del programa i de l'avaluació.

Tancarem la guia amb una secció de referències bibliogràfiques i documentals emprades per a la seva elaboració.

1. QUÈ ÉS L'AVALUACIÓ DE LA IMPLEMENTACIÓ?

1.1. L'AVALUACIÓ DE LA IMPLEMENTACIÓ DES DE LA PERSPECTIVA DEL DISSENY DEL PROGRAMA

Des del punt de vista del disseny del programa, l'avaluació de la implementació valora la consistència i la coherència de l'execució (pràctica) d'un programa en relació amb el disseny inicial (teoria).

Recordem a aquests efectes que el disseny inicial o teoria del canvi té tres components:¹

A) La teoria sobre l'impacte de la intervenció pública: què s'espera que aquesta intervenció canviï amb relació al problema que vol mitigar. S'expressa com una **cadena causa-efecte**, segons la qual certes activitats del programa seran la causa de certes millores o modificacions en el problema o necessitat social que volem abordar. La cadena, independentment del nombre de peces que inclogui, sempre comença amb la identificació d'un problema o necessitat social no satisfeta, continua amb la provisió d'una intervenció pública concreta per fer-hi front i acaba, idealment, amb una modificació en el problema social que el programa vol millorar.

B) El pla d'utilització dels serveis per part de la població diana: per provocar el canvi desitjat, el programa ha de proveir una sèrie de serveis a una població diana (o produir i/o posar a disposició uns determinats béns, o satisfer una sèrie de prestacions econòmiques, etc.). La provisió de serveis a la població diana és l'*output* o resultat immediat del programa. El pla d'utilització dels serveis hauria de preveure quins serveis seran proveïts a quina població, com aconseguirem arribar-hi i fins quan s'hauran de subministrar aquests serveis.

C) El pla organitzatiu per a la producció i provisió dels serveis: es basa en assumpcions del tipus «si el programa disposa d'aquest pressupost, aquest personal, aquestes instal·lacions o equipaments, si s'organitza i administra d'aquesta manera i es duen a terme aquestes activitats i funcions, llavors es podran proveir de forma adequada els serveis previstos». Els aspectes organitzatius han d'incloure també consideracions relatives als actors interns i externs a l'Administració que hi participen, i les formes de coordinació i/o col·laboració efectiva en l'organització i/o en la prestació de serveis que es preveuen.

L'avaluació de la implementació se centrarà en el segon i el tercer components, revisant a quins resultats immediats o *outputs* està arribant el programa — quins serveis, prestacions o béns està produint i si s'estan utilitzant per part de la població diana — i analitzant el funcionament dels aspectes organitzatius per veure si tots dos àmbits, un cop portats a la pràctica, s'estan desenvolupant segons les previsions. En relació amb el primer component,

l'avaluació de la implementació observarà si els resultats semblen coherents —o almenys no semblen contradictoris— amb relació als impactes perseguits per la intervenció pública.

Malauradament, la teoria del canvi amb els seus tres components no és explícita o prou clara en la major part dels casos. Però una avaluació de la implementació hauria de partir sempre de la seva identificació —o, si és necessari, de la seva reconstrucció— i valoració prèvia. Com diem a la Guia pràctica sobre *Avaluació del disseny*,² «la teoria del canvi no és només un atribut de la política per ser copsada i descrita per l'avaluador a fi de comprendre millor la naturalesa de la intervenció a avaluar, sinó que constitueix el moll de l'os de la política pública: el seu fonament teòric». Aquesta constituirà, per tant, el referent del qual partirà l'avaluació de la implementació.

1.2. OBJECTE DE L'AVALUACIÓ DE LA IMPLEMENTACIÓ

L'avaluació de la implementació s'orienta a respondre dues preguntes fonamentals:

- A) La *població diana* està rebent els serveis previstos?
- B) El funcionament i l'organització interna del programa són adequats?

A) LA POBLACIÓ DIANA ESTÀ REBENT ELS SERVEIS PREVISTOS?

Un aspecte crític de l'avaluació de la implementació és esbrinar si la *població diana* rep realment els serveis del programa, és a dir, si es dona una **cobertura** adequada de les necessitats socials que provoquen la intervenció pública. A la Guia pràctica sobre *Avaluació de necessitats socials*,³ introduïem el concepte de **població de referència**, sobre la qual pretenem detectar la problemàtica social que la intervenció pública vol mitigar, i el de **població diana**, constituïda pels individus concrets de la població de referència que pateixen la problemàtica objecte d'estudi i que reben el programa o n'estan exposats.

L'anàlisi d'aquest aspecte comporta, per una banda, estudiar si els béns, serveis o prestacions previstos en el programa s'han produït en la quantitat i amb la qualitat suficients. I, per altra banda, si estan arribant a la població a què s'adrecen i si se'n fa l'ús esperat.

Cal tenir en compte que sovint els recursos disponibles per als programes només permeten proporcionar serveis a una part de la població diana potencial. En aquests casos, s'estableixen **condicions d'elegibilitat** mitjançant les quals es prioritzen determinats perfils en l'accés al serveis. Per exemple, la matriculació en un centre escolar: la població diana són els escolars del barri propers al centre educatiu. Ara bé, d'entre aquests s'estableixen condicions d'elegibilitat (tenir un germà, que els pares treballin a prop, etc.)

que acaben determinant prelacions en l'accés al servei. Les condicions d'elegibilitat també poden provocar diferents graus d'intensitat en la provisió del servei (per exemple, un programa de beques en què la quantia es fixa en funció del nivell de renda de la família). L'avaluació de la implementació ha de permetre identificar i valorar possibles **biaixos** en la participació de la població diana en el programa, entenent per biaix el **grau amb què determinats grups hi participen en una proporció superior o inferior a altres**.

Hi ha diverses raons perquè això es doni, que poden operar simultàniament:

- Si la participació és voluntària, el biaix es pot produir per **autoselecció** —uns grups participen voluntàriament amb més freqüència que altres— o bé per una deficient o desigual comprensió del programa entre la població diana. L'enquesta a la joventut de Catalunya 2007⁴ respecte del grau d'utilització de determinats serveis públics per part de la població de 15 a 34 anys, afirma que *«la majoria d'usuaris són els i les joves de més edat (...) i les noies (...). Territorialment només destaca el menor nivell d'ús dels i les joves de municipis grans i de l'Àmbit Metropolità (...). Per orígens socials la majoria d'usuaris són els fills d'autònoms i de treballadors de «coll blanc» (...). Pel que fa l'origen geogràfic, la majoria d'usuaris són els nascuts a l'Estat i/o de pares espanyols (...) més que no pas els nascuts fora o de pares estrangers (...). Com veiem és un perfil d'usuari que socialment mira més a les classes mitjanes que no pas a les classes populars. De fet la preeminència dels primers, fins i tot en serveis públics teòricament més adreçats als segons, és una tendència ben estudiada i normalment associada a desigualtats en l'accés a la informació»*.
- Una variant de l'autoselecció és la que deriva d'una percepció negativa o d'accés problemàtic amb relació a certs serveis de cobertura universal —sanitat, educació primària i secundària obligatòria— per als quals hi ha alternatives de provisió privada assequibles per als usuaris de rendes mitges i altes. Com a exemple, es pot mencionar el fenomen de la doble cobertura sanitària. A Catalunya, un 25% de la població complementa la cobertura sanitària pública amb assegurances sanitàries privades, especialment entre els sectors de la població amb ingressos elevats; les persones que trien aquesta alternativa ho fan, entre d'altres motius, perquè perceben que l'accés a l'atenció primària i als especialistes del sistema públic no és prou àgil.
- Un altre biaix pot derivar de certes dinàmiques del funcionament propi del programa i la discrecionalitat —que no arbitrietat— del personal respecte de l'aplicació dels criteris d'admissió al programa. Per exemple, el personal encarregat de la selecció dels participants pot reaccionar de forma més favorable davant possibles beneficiaris menys problemàtics i, per tant, més propensos a participar amb èxit en el programa, al mateix temps que es rebutja o descoratja uns altres en pitjor situació (efecte *creaming*).

- El biaix també es pot donar per barreres físiques d'accés, com ara una localització de les oficines prestadores de serveis mal comunicada per transport públic o no adaptades per persones amb mobilitat reduïda. També poden existir barreres de llenguatge, culturals o d'altres tipus que no s'hagin identificat ni tingut en compte a l'hora de dissenyar i posar en marxa el programa (per exemple, programes d'integració social per a nois i noies de barris amb alts nivells d'immigració magribina, basats en l'organització d'activitats esportives extraescolars... en què només s'inscriuen nois).
- I, finalment, també poden donar-se casos de **sobrecobertura**, de vegades per raó del sistema de finançament dels serveis del programa o perquè el programa, inesperadament, atreu altres grups d'usuaris als quals en principi no s'adreça el programa. La sobrecobertura pot evidenciar problemes en la gestió del programa (no aplicació o aplicació inadequada dels criteris d'elegibilitat, o bé aquests són ambigus o inexistents), o pot ser un indicatiu d'una detecció de necessitats incompleta (persones amb necessitats que s'acosten als serveis que perceben com a més idonis). Un exemple típic de sobrecobertura és el que es dona en els serveis d'urgències dels grans hospitals, especialment en èpoques de l'any en què es disparen els casos de grip o al·lèrgia: els serveis idonis per atendre aquets casos són els Centres d'Atenció Primària, però els usuaris acudeixen sovint al servei d'urgències, ja sigui per desconeixement, per condicions més fàcils d'accés —horari nocturn, caps de setmana...—, etc.

A partir de la descripció i anàlisi de la cobertura del programa —quins serveis arriben a quina població— i dels factors que hi intervenen, l'avaluació pot contribuir a desenvolupar hipòtesis sobre què està succeint i proposar quins instruments o mesures alternatives es poden posar en marxa per atreure i retenir una major proporció de població diana, o per concentrar esforços en determinats col·lectius, etc.

Aquesta informació també és necessària per valorar l'eficiència operativa del programa: quina proporció del públic objectiu estem atenent realment mitjançant quina dedicació de recursos econòmics, equipaments o personal, i en última instància per decidir sobre la continuïtat, modificació o expansió de les modalitats de provisió de serveis en funció d'aquests factors.

B) EL FUNCIONAMENT I L'ORGANITZACIÓ INTERNA DEL PROGRAMA SÓN ADEQUATS?

L'altre objecte d'estudi de l'avaluació de la implementació és el funcionament i l'organització interns del programa. Es tracta d'avaluar si el programa s'organitza i gestiona correctament, és a dir, si el conjunt de factors de producció del programa o funcions crítiques de l'organització operen amb la consistència i la coherència idònies per produir els resultats previstos.

Recordem que, sovint, les intervencions públiques impliquen múltiples activitats i el concurs, per a la seva planificació i execució, de diferents instàncies de la pròpia Administració competent, d'altres administracions i/o d'entitats externes del tercer sector o del sector privat.

Per altra banda, les intervencions públiques no es donen mai de forma aïllada, sinó que coexisteixen amb altres polítiques o programes que a vegades complementen, competeixen o interfereixen d'alguna manera amb la que està essent objecte d'avaluació.

Partint d'aquestes premisses, algunes possibles dimensions del programa a avaluar en aquest àmbit són les següents:

- **Recursos econòmics i materials:** poden ser diners, infraestructures, equipaments, sistemes d'informació, etc. L'assignació de recursos que pugui estar prevista inicialment en un programa pot estar subjecta a incidències de naturalesa diversa que poden influir en la seva disponibilitat final i, per tant, en l'execució efectiva del programa. A aquests efectes és important que l'avaluador disposi d'un coneixement mínim sobre el funcionament intern de les administracions —funcionament del procés pressupostari, del procediment de contractació, de la tramitació de subvencions....— per poder detectar aquestes possibles incidències i tenir-les en compte, així com per fer recomanacions de millora viables. A més, l'avaluació no s'ha de centrar a constatar si els recursos previstos estan finalment disponibles i s'utilitzen, sinó que ha de comprovar si contribueixen realment a aconseguir els objectius de la intervenció.
- **Personal:** el personal directiu, tècnic, administratiu o de suport a càrrec del programa, la seva competència professional, motivació i implicació en el mateix és el pilar principal d'una bona implementació. En el cas de programes consistents en prestació directa de serveis a la població, les característiques i l'actuació del personal que tracta directament amb els usuaris són fonamentals per a l'èxit del mateix, donat que normalment disposen d'un marge elevat de discrecionalitat. Una avaluació de la implementació no es limitarà a constatar si els efectius que es troben assignats al programa coincideixen amb els previstos, sinó que haurà de valorar si el nombre, perfil, motivació i actuació professional d'aquestes persones contribueix o no a una execució correcta. En aquest sentit, és d'esperar que les organitzacions que disposen de polítiques adequades de gestió i desenvolupament del personal —selecció, mobilitat, formació, promoció, comunicació interna— siguin les que aconseguen una millor alineació entre aquest component i les exigències del programa. Per contra, en organitzacions on aquesta política presenta deficiències importants, fenòmens com l'elevada rotació del personal, l'absentisme laboral, la no adequació entre les funcions reals dels llocs de treball i les que requereix el programa, etc., suposaran barreres importants per a una implementació satisfactòria. Subratllem, per acabar, que avaluar l'adequació del personal a les característiques i exigències operatives del programa no significa portar a terme una avaluació del rendiment

individual de les persones assignades al programa, tasca que forma part de les responsabilitats del personal directiu de l'organització.

- **Processos de producció i provisió dels serveis:** l'avaluació haurà d'identificar la cadena de processos clau de producció i provisió dels serveis que s'estan executant i valorar la seva adequació amb relació als previstos i a la situació actual del programa. Un procés és una seqüència d'activitats connectades entre si que menen a un determinat resultat. Acostumen a representar-se mitjançant diagrames de flux (més concrets) o bé diagrames de context (més generals) i permeten visualitzar, juntament amb la cadena d'activitats i les relacions entre elles, quins són els actors que hi intervenen i quines són les seves funcions amb relació al procés.

Associats als processos clau hi ha altres processos que anomenarem **de suport o facilitadors** que normalment incideixen en aspectes instrumentals com ara compra de materials, selecció i administració de personal, contractació de serveis externs, manteniment d'immobles i equipaments, etc.

Les organitzacions ben gestionades disposen de catàlegs actualitzats de processos clau i de suport que, combinats amb una bona gestió del coneixement, permeten fer més transparent el funcionament intern de l'organització al personal propi, ajudant a un desenvolupament adequat de les tasques que cadascú té assignades. Tenint en compte la complexitat de molts procediments de tramitació administrativa, comptar amb aquests elements pot contribuir a una bona execució i, si existeixen, s'han d'incloure entre les fonts d'informació per a l'avaluació. Tanmateix, els processos, per ben dissenyats que estiguin, es porten a terme en organitzacions determinades, amb la intervenció de persones concretes i en unes circumstàncies (de clima laboral, de disponibilitat de recursos, de comunicació i coordinació internes....) que poden influir notablement en la seva execució. L'avaluador, per tant, haurà d'observar com opera el procés en la realitat, identificar possibles problemes i eventuais efectes en els outputs esperats del programa.

- **Estructures organitzatives:** fan referència a la distribució de funcions i competències en una determinada organització. A efectes d'avaluació de la implementació, pot ser rellevant comprovar si l'estructura organitzativa existent recull adequadament les funcions i competències necessàries per a l'execució del programa a tots els nivells. No és en absolut estrany, especialment en el cas de programes nous o d'implementació recent, trobar disfuncions importants al respecte, tenint en compte que els processos de reestructuració administrativa i els canvis en el dimensionament de plantilles que en alguns casos porten associats acostumen a dilatar-se moltíssim en el temps.

També és important conèixer mínimament els models organitzatius possibles⁵ per tenir un referent a l'hora de valorar disfuncions en aquest àmbit i plantejar alternatives (organismes autònoms, agències executives, externalització de serveis, etc.).

- **Planificació:** mitjançant la planificació, els gestors estableixen objectius i projecten de forma detallada en el temps una seqüència d'activitats per assolir-los, assignant personal, recursos i responsabilitats. Disposar d'una planificació interna correcta, actualitzada i assumida pel personal a càrrec del programa, que inclogui un nivell estratègic i un nivell operatiu correctament alineats, que defineixi objectius i indicadors concrets i mesurables, que identifiqui clarament les activitats a dur a terme, que assigni en cada cas recursos i responsabilitats, que clarifiqui fites i calendari, etc., contribueix, sens dubte, a una correcta implementació i és una font d'informació molt important per a aquest tipus d'avaluació.
- **Relacions interorganitzatives:** la implementació sol comportar la interacció entre diferents nivells i tipus d'organitzacions, i aquesta interacció pot prendre dimensions i formes molt diverses en funció de la finalitat —coordinació, seguiment, presa de decisions—, de la distribució de competències, del tipus de programa, etc. Així, podem trobar des de grups de treball *ad hoc* intra o interadministratius de caràcter tècnic i amb un nivell de formalització baix; o bé consells o comissions permanents previstos en normes de rang superior que integren alts representants polítics d'una mateixa o de diverses administracions, amb o sense participació de representants d'entitats externes representatives d'interessos socials; o bé consorcis públics impulsats per diverses administracions, etc. A més, les relacions interorganitzatives poden obeir a una finalitat prestacional, és a dir, una de les parts encarrega a l'altra la prestació d'uns determinats serveis o la producció d'uns determinats productes a canvi d'una contraprestació normalment econòmica. En funció de la naturalesa de l'organització prestatària, les relacions prestacionals poden regular-se de forma diferent: normalment via contracte programa, encàrrec de gestió o contracte administratiu. La naturalesa, qualitat i funcionament efectiu de les relacions interadministratives afecta directament la implementació del programa i els seus resultats.
- **Gestió de la qualitat:** l'existència i el funcionament eficaç de sistemes de gestió de la qualitat, especialment els propis de models d'excel·lència en la gestió, pressuposen el desenvolupament de pràctiques de revisió dels components de la gestió esmentats anteriorment i d'aprenentatge organitzatiu i la implementació de programes de millora contínua. Per la mateixa exigència del sistema de gestió de la qualitat, també faciliten la disponibilitat d'informació per a l'avaluació.

Notes:

¹ *Vegeu: BLASCO, J. Avaluació del disseny. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 3)*

² *BLASCO, J. Avaluació del disseny. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 3)*

³ *CASADO, D. Avaluació de necessitats socials. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 2)*

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

⁵ *Una obra de referència sobre models organitzatius és MINTZBERG, H. La estructuración de las organizaciones. Barcelona: Ariel, 1984*

2. PER A QUÈ SERVEIX L'AVALUACIÓ DE LA IMPLEMENTACIÓ?

L'avaluació de la implementació permet conèixer com funciona en la realitat un determinat programa i a quins resultats directes o *outputs* arriba, així com valorar aquesta realitat amb relació a les pretensions inicials del programa o a altres estàndards de referència (vegeu l'apartat 3.1. d'aquesta guia, pas 4).

Tanmateix, partint d'aquesta base comuna, l'avaluació de la implementació pot respondre a finalitats i tenir utilitats diferents, principalment en funció de dues variables:

- 1) El tipus de programa: si es tracta d'un programa nou, de caire experimental o bé d'un programa madur.
- 2) L'objecte principal de l'avaluació: avaluació centrada en la implementació o bé avaluació d'impacte.

A la **taula 1** mostrem com afecten les diferents combinacions d'aquests elements a l'enfocament i utilitat de l'avaluació de la implementació.

En programes nous de caràcter experimental, l'avaluació centrada en la implementació (quadrant 1) té un **caràcter eminentment formatiu**,¹ orientat a la millora del programa. Les preguntes d'avaluació pretenen esbrinar com de bé s'han traduït a la realitat les activitats previstes en el disseny del programa i si aquestes estan funcionant adequadament i estan produint serveis, béns o prestacions que arriben a la població diana. La finalitat principal d'aquesta avaluació és **proporcionar retroalimentació útil als gestors** i altres parts interessades d'un programa. Per exemple, en una intervenció pública d'ajuda al sector automobilístic, l'avaluació de la implementació es pot emprar per valorar si el procediment ideat per fer efectiu un descompte en l'adquisició de vehicles s'està executant adequadament tant per part de l'Administració com per part dels concessionaris, i si està arribant de forma efectiva a la població. També pot servir per detectar variants en l'execució —per exemple, diferències entre CCAA en el cas d'un programa estatal— i analitzar l'existència i les causes d'eventuals variacions de cobertura, etc. La modalitat de l'avaluació intermèdia a què abans ens hem referit és pròpia d'aquest tipus d'avaluació.

Taula 1. Enfocament i utilitat de l'avaluació de la implementació en funció del seu objecte principal i del tipus de programa.

		TIPUS DE PROGRAMA	
		NOU / EXPERIMENTAL	MADUR
OBJECTE PRINCIPAL DE L'AVALUACIÓ	AVALUACIÓ DE LA IMPLIMENTACIÓ	(1) Avaluació formativa: el programa funciona correctament? Assoleix els <i>outputs</i> esperats? Els serveis del programa arriben a la <i>població diana</i> ? Es detecten desviacions per àmbits territorials? Cal fer-hi adaptacions?	(2) Avaluació formativa: el programa funciona correctament? Assoleix els <i>outputs</i> esperats? Hi ha canvis en el context o en la dinàmica del programa que estan afectant el seu funcionament i/o els resultats? Cal fer-hi adaptacions? etc. O, en menor mesura, Avaluació sumativa: p.ex., la provisió de serveis continua essent justificada en certs àmbits?
	AVALUACIÓ D'IMPACTE	(3) Avaluació sumativa: el programa produeix els efectes esperats? S'ha de mantenir?	(4) Avaluació sumativa: el programa produeix els efectes esperats? S'ha de mantenir? O Avaluació formativa: el programa ha funcionat adequadament? Com el podem millorar de cara a futures edicions?

Font: elaboració pròpia.

En el cas de programes madurs, l'avaluació centrada en la implementació (quadrant 2) també té, principalment, un caràcter formatiu per comprovar si les funcions del programa es desenvolupen adequadament i poder analitzar, si és el cas, causes, efectes i ajustos a realitzar davant d'eventuals desviacions que afectin els *outputs* del programa. Tanmateix, en aquest supòsit l'avaluació pot prendre també un caràcter sumatiu,² proporcionant evidències sobre fallides d'execució, disminució de la demanda de serveis en certes ubicacions, etc., que portin a decisions de reassignació de recursos, canvis en les modalitats de prestació, redimensionament de certes unitats prestadores o que inclús posin en qüestió la pròpia continuïtat del programa.

A més, les avaluacions de la implementació es poden emmarcar en avaluacions *ex post* de l'impacte dels programes. Cal tenir en compte que no és recomanable —ni, sovint, viable— conduir una avaluació d'impacte sense incloure un mínim d'avaluació de procés. Mantenir el funcionament operatiu d'un programa i proveir els serveis de manera apropiada no són reptes menors, de manera que no es pot donar per suposat que el programa estarà funcio-

nant a la perfecció i que aquest funcionament és neutre amb relació als efectes finals que es persegueixen. Per tant, un estudi complet d'avaluació d'impacte ha de parar l'atenció al procés d'implementació per determinar si hi ha aspectes crítics d'aquest que han incidit en els efectes assolits pel programa (els avaluadors parlen metafòricament d'analitzar la «caixa negra»). Per exemple, una avaluació d'impacte de mesures de contractació directa d'aturats amb perfils de baixa ocupabilitat per part d'entitats del sector públic o sense ànim de lucre, a efectes de determinar si aquesta contractació incrementa les probabilitats d'una inserció laboral ordinària posterior, ha de prestar una atenció especial al procediment de selecció dels participants en el programa per part dels serveis administratius responsables i de les entitats beneficiàries. L'anàlisi tindrà per objectiu determinar si la selecció efectiva dels participants es fa ajustant-se als criteris d'elegibilitat establerts *ex ante* per a l'accés al programa, o bé intervenen altres factors que no queden registrats en el sistema de seguiment del programa i que poden tenir incidència en la inserció laboral posterior.

Quant a la seva finalitat, les avaluacions de la implementació emmarcades en avaluacions d'impacte de programes experimentals (quadrant 3) normalment s'orienten a valorar si la intervenció ha assolit els objectius operatius previstos i si aquests han intervingut directament en eventuais efectes a mig i llarg termini. El resultat de l'avaluació pot afectar la continuïtat dels instruments analitzats i del propi programa.

En programes madurs, les avaluacions de la implementació que formen part d'avaluacions d'impacte (quadrant 4) haurien de tenir conseqüències amb relació a la continuïtat o no del programa, en la reassignació dels recursos amb què compta, etc., essent, per tant, de caràcter fonamentalment sumatiu. En qualsevol cas l'avaluació hauria d'aspirar sempre a ésser útil per a la introducció de petits ajustos o millores en el programa, mantenint un caràcter formatiu.

Notes:

¹ Segons definició de Ballart (1992), l'avaluació formativa respon a la finalitat d'obtenir informació sobre la marxa d'un programa, de forma progressiva durant el seu desenvolupament, amb l'objecte de donar-la a conèixer als seus responsables per tal que aquests puguin introduir les modificacions que s'estimin oportunes

² Segons Ballart (1992), l'avaluació sumativa o conclusiva s'orienta a proporcionar la informació necessària per poder fer una valoració global sobre els resultats d'un programa i la seva utilitat

3. COM S'AVALUA LA IMPLEMENTACIÓ?

3.1. FASES DE L'AVALUACIÓ

PAS 1: QUÈ DIU EL DISSENY DEL PROGRAMA?

Recordem que la perspectiva d'avaluació que adoptem en aquesta Guia és la que parteix del disseny del programa, és a dir, del conjunt d'hipòtesis sobre com se suposa que ha de funcionar la intervenció pública i per què s'espera que generi els productes i impactes desitjats.

Des d'aquest enfocament, tal com diem a la Guia pràctica sobre *Avaluació del disseny*, aquest té un valor instrumental per estructurar l'elaboració i el desenvolupament de l'avaluació de la implementació, donat que permet identificar els components o dimensions clau del programa, les interrelacions entre ells, els graus d'assoliment desitjables i, per tant, formular preguntes d'avaluació amb relació a la implementació efectiva del programa en tots aquests àmbits.

Sabem, però, que la teoria del canvi —amb els seus components de teoria d'impacte i teoria del procés— no sempre és prou clara; fins i tot a vegades no existeix de forma explícita i cal reconstruir-la per tal de tenir un referent sobre el qual avaluar el funcionament i els resultats de la intervenció pública.

Sigui explícita o reconstruïda, la teoria del canvi ens proporciona un referent per avaluar la implementació, estructurat segons es mostra a la taula 2:

Taula 2. Desenvolupament de la teoria del canvi

	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVITATS (PROCESSOS)	PRODUCTES (OUTPUTS)	IMPACTES (A CURT TERMINI)	IMPACTES (A LLARG TERMINI)
DEFINICIÓ	El que es necessita per dur a terme les activitats previstes	El que es fa amb els recursos a fi d'assolir els objectius de la intervenció	El que s'espera que les activitats produeixin directament	Els beneficis o canvis que s'espera detectar com a resultat dels productes	Els canvis fonamentals que s'espera assolir al cap de diversos anys
DESCRIPCIÓ					
HIPÒTESI CLAU					
MESURES					

Font: Guia pràctica sobre Avaluació del disseny, p.20

La zona ombrejada en color gris fosc és la que ha de ser objecte d'anàlisi en una avaluació de la implementació. Incloem els impactes a curt i llarg termini no per mesurar-los (aquest seria l'objecte d'una avaluació d'impacte), sinó perquè, un cop observats i mesurats els productes assolits en la implementació real del programa, haurem de revisar si la hipòtesi inicial sobre la relació entre els productes assolits i els impactes esperats continua essent plausible o no. Per exemple, en relació amb un programa de formació ocupacional, l'avaluació de la implementació no arribarà a determinar els impactes del programa en termes d'inserció laboral efectiva, però sí haurà de valorar fins a quin punt els resultats que s'estan assolint —impartició efectiva dels cursos, perfil dels participants, temàtiques tractades, qualitat de la formació— són coherents amb l'objectiu últim d'inserció que es persegueix.

Un primer pas en l'avaluació de la implementació haurà de ser, per tant, identificar o reconstruir el disseny del programa o teoria del canvi i plasmar-ho en una taula com la indicada.

Ho farem tot seguit a la taula 3, prenent com a referència un programa fictici de foment de l'R+D+i empresarial en sectors estratègics, orientat a estimular la creació de *joint ventures* entre empreses catalanes i de la UE en el subsector de components electrònics per a la indústria aeronàutica, mitjançant subvencions a la realització de projectes empresarials conjunts, amb la finalitat d'incrementar la competitivitat de les empreses catalanes participants, mesurat com increment de facturació i d'exportacions anuals.

Taula 3. Reconstrucció de la teoria del canvi d'un programa de foment de l'R+D+i empresarial en el subsector de components electrònics per a la indústria aeronàutica.

	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVITATS (PROCESSOS)	PRODUCTES (OUTPUTS)	IMPACTES (A CURT TERMINI)	IMPACTES (A LLARG TERMINI)
DEFINICIÓ	<p>El que es necessita per dur a terme les activitats previstes</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3M€ anuals de suport públic (capital de transferències de capital). • 3M€ anuals de cofinançament empresarial. • Agència executora WYZ. • Temps per desenvolupar els projectes: 2 - 3 anys. 	<p>El que es fa amb els recursos a fi d'assolir els objectius de la intervenció</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordre de bases i convocatòria plurianual de subvencions per cofinançar el desenvolupament de projectes tecnològics conjunts per part de joint ventures catalanes - UE. • Es preveu atorgar subvencions a un mínim de 10 projectes i un màxim de 20, amb un finançament mitjà per projecte d'entre 150.000 i 300.000€ que en tots els casos correspon com a màxim al 50% del cost total del projecte. 	<p>El que s'espera que les activitats produïxin directament</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entre 10 i 20 projectes conjunts desenvolupats segons els requisits de la convocatòria. • Entre 5 i 15 <i>joint ventures</i> creades <i>ad hoc</i> i que es mantenen un cop finalitzat el projecte. • N llocs de treball d'alta qualificació generats ad hoc pel projecte a les empreses participants. 	<p>Els beneficis o canvis que s'espera detectar com a resultat dels productes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Increment de patents registrades a l'Oficina Europea de Patents. • Manteniment de les aliances empresarials establertes. • Increment de la facturació de les empreses relatives als productes desenvolupats. • Increment de les exportacions de les empreses relatives als productes desenvolupats. • Manteniment dels llocs de treball d'alta qualificació generats a les empreses participants. 	<p>Els canvis fonamentals que s'espera assolir al cap de diversos anys</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expansió de la quota de mercat estatal i internacional d'empreses catalanes en sectors estratègics. • Increment de la inversió estrangera en sectors estratègics a Catalunya. • Increment dels llocs de treball d'alta qualificació en sectors estratègics a Catalunya. • Increment del PIB català. • Retorn públic de la inversió via impostos.
DESCRIPCIÓ					

	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVITATS (PROCESSOS)	PRODUCTES (OUTPUTS)	IMPACTES (A CURT TERMINI)	IMPACTES (A LLARG TERMINI)
<p>HIPÒTESI CLAU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El pressupost públic plurianual de 3M€ està disponible. • L'agència executora WYZ disposa de l'experiència, estructura organitzativa, personal, sistemes d'informació i canals de comunicació amb les empreses necessaris per al programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les subvencions públiques es consideren un instrument adient per a l'estímul de la inversió empresarial en R+D+i degut a les externalitats que aquestes inversions generen, sota la forma de nou coneixement relativament fàcil de capturar per altres empreses amb relació a innovacions de producte, de procés productiu, etc. L'existència d'aquestes externalitats, àmpliament documentada en la literatura acadèmica especialitzada, desincentiva una inversió exclusivament privada. El cofinançament privat és, tanmateix, necessari perquè si els projectes es desenvolupen amb èxit, les empreses participants obtenen un benefici econòmic directe. • Les subvencions estimulen la creació de <i>joint ventures</i> empresarials com a fórmula per superar la falta de massa crítica de les empreses catalanes del sector i assegurar la sostenibilitat dels projectes. • El fet que es tracti d'una convocatòria plurianual s'explica pel temps necessari per poder desenvolupar els projectes conjunts, que s'estima en 2-3 anys, segons l'experiència comparada internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • El cofinançament públic a través de subvencions estimularà el desenvolupament de projectes conjunts viables per part de <i>joint ventures</i> entre empreses catalanes i de la UE. El desenvolupament dels projectes contribuirà a establir relacions de confiança entre les empreses participants i a constatar que són més competitives si actuen com a <i>joint-venture</i> que individualment. • Els projectes meritaran al disseny de nous productes o processos de producció viables i a punt per a la seva implantació. • Els projectes hauran requerit de la incorporació, o bé de la consolidació en la plantilla, de personal altament qualificat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Els productes i processos produïts mitjançant les subvencions són viables i superen amb èxit el procediment per ésser patentats. • Les aliances empresarials establertes al llarg del projecte continuen operant en la fase d'implantació i comercialització dels productes i processos desenvolupats. • Els nous productes permeten competir amb èxit en els mercats internacionals. • Els nous processos permeten incrementar la productivitat empresarial i, per tant, la competitivitat de les empreses en els mercats internacionals. • Els llocs de treball altament qualificats esdevenen un recurs clau per mantenir el nivell de competitivitat de les empreses. 	<ul style="list-style-type: none"> • Si es compleixen els supòsits anteriors a mig termini, es produiran els impactes relacionats a llarg termini de forma agregada per al conjunt de l'economia catalana.

RECURSOS (INPUTS)	ACTIVITATS (PROCESSOS)	PRODUCTES (OUTPUTS)	IMPACTES (A CURT TERMINI)	IMPACTES (A LLARG TERMINI)
<ul style="list-style-type: none"> • € de pressupost públic plurianual assignat a la convocatòria. • € de finançament empresarial. • Existència i disponibilitat de l'Agència WYZ per executar el projecte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de sol·licituds de projectes rebudes que compleixen criteris d'elegibilitat. • Nombre d'empreses catalanes i UE que els presenten, en total i mitjana per projecte. • Nombre de projectes que obtenen subvenció. • Nombre d'empreses catalanes i UE beneficiàries de les subvencions, en total i mitjana per projecte. • Volum de facturació i d'exportacions de les empreses participants a l'inici del projecte, total per procedència de l'empresa (Catalunya / resta UE) , total per projecte i desagregat per empresa i projecte. • Import dels projectes finançats, per origen del finançament (subvenció / aportació empreses), total i per projecte. Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de projectes que finalitzen amb èxit el període previst de desenvolupament i són validats per l'Agència WYZ, amb relació al total inicial. • Nombre de <i>joint ventures</i> que es mantenen un cop finalitzat el projecte amb relació al total inicial. • Nombre de llocs de treball que han generat els projectes desenvolupats a les empreses participants i que es mantenen al final del procés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Variació del nombre de patents registrades a l'Oficina Europea de Patents 1 any després de la finalització dels projectes. • Nombre de <i>joint ventures</i> que es mantenen 1 any després de finalitzar el projecte. • Variacions en la facturació de les empreses relativa als productes desenvolupats al cap de 2 anys. • Variacions de les exportacions de les empreses relativa als productes desenvolupats al cap de 2 anys. • Manteniment dels llocs de treball d'alta qualificació generats a empreses participants al cap de 2 anys. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evolució de les exportacions d'alt contingut tecnològic d'empreses catalanes. • Evolució de la inversió estrangera en sectors estratègics a Catalunya. • Evolució en la taxa d'ocupació en sectors estratègics a Catalunya. • Evolució total del PIB català. • Taxa de retorn públic de la inversió via impostos.

MESURES O INDICADORS

Font: elaboració pròpia.

PAS 2: QUÈ ÉS EL QUE EL PROGRAMA FA EN REALITAT?

A partir de la identificació o reconstrucció de la teoria del canvi, es tracta d'analitzar el que està passant en la realitat. Un primer pas al respecte és comprovar l'execució real dels principals supòsits del programa, sense entrar encara a analitzar en detall el funcionament operatiu.

Més concretament, en aquesta fase l'avaluador ha de formular preguntes referides a la correspondència general entre la realitat del programa —en termes d'activitats efectivament realitzades, recursos que s'hi ha assignat i, si és el cas, primers *outputs* o resultats immediats que s'estan produint— i la previsió inicial. A la taula 4 mostrem exemples de preguntes genèriques d'avaluació d'implementació que fan referència a aquests aspectes. Encara que a la taula respectem l'ordre del «marc lògic» general establert per al disseny del programa, cal dir que en aquesta fase és recomanable començar per identificar les activitats en què consisteix el programa, i posteriorment associar-hi recursos i productes.

Taula 4. Preguntes genèriques d'avaluació d'implementació sobre aspectes de cobertura, inputs, activitats i outputs.

ASPECTE O DIMENSÍO A AVALUAR	PREGUNTES DE L'AVALUACIÓ
RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> • Els recursos econòmics assignats es corresponen amb els previstos? • Si hi ha desviacions, de quina magnitud són? • Les desviacions estan afectant el correcte desenvolupament del programa? Com?
ACTIVITATS	<ul style="list-style-type: none"> • Les activitats previstes s'estan duent a terme? • Hi ha diferències quant al tipus d'actuació? A què responen? • Les variants són coherents amb els objectius del programa?
PRODUCTES	<ul style="list-style-type: none"> • El programa està produint els serveis, productes o prestacions econòmiques previstos? • Quantes persones o entitats estan rebent els serveis? Les persones o entitats que reben els serveis responen al perfil de destinataris del programa? Hi ha perfils que no reben serveis o grups que es troben subrepresentats entre els qui reben els serveis? • Els participants desenvolupen les conductes esperades després de rebre el servei?

Font: adaptació a partir de Rossi [et al.] (2004).

Seguint amb l'exemple del programa de foment de l'R+D+i empresarial en el subsector de components electrònics per a la indústria aeronàutica, les preguntes genèriques aplicables en aquest cas serien les següents:

Taula 5. Primeres preguntes d'avaluació de la implementació d'un programa de foment de l'R+D+i empresarial en el subsector de components electrònics per a la indústria aeronàutica.

ASPECTE O DIMENSIÓ A AVALUAR	PREGUNTES DE L'AVALUACIÓ
<u>RECURSOS</u>	<ul style="list-style-type: none"> • S'ha mantingut l'assignació de 3M€ del pressupost públic, amb distribució plurianual? • Si hi ha desviacions, de quina magnitud són? • Les desviacions estan afectant el correcte desenvolupament del programa? Com?
<u>ACTIVITATS</u>	<ul style="list-style-type: none"> • S'ha publicat l'ordre de bases i convocatòria de subvencions amb els objectius, beneficiaris, criteris d'elegibilitat, finançament i calendari previstos? • Si hi ha desviacions, de quin tipus són? Les desviacions estan afectant el correcte desenvolupament del programa? Com? • S'han presentat propostes de projectes elegibles en nombre suficient?
<u>PRODUCTES</u>	<ul style="list-style-type: none"> • La selecció de projectes que han rebut subvenció, el tipus d'empreses beneficiàries i el nivell de cofinançament aportat s'ajusta als criteris d'elegibilitat? • Si hi ha desviacions, de quin tipus són? • Les desviacions en els <i>outputs</i> previstos interfereixen en la consecució de l'impacte final del programa? Com? • Els projectes subvencionats es desenvolupen segons el previst?

Font: elaboració pròpia.

Per a l'obtenció de respostes a aquestes primeres preguntes d'avaluació, l'avaluador haurà de recórrer a alguns dels mètodes habituals de recollida d'informació vistos en guies anteriors, i que recordem en l'apartat 3.2. d'aquesta.

PAS 3: VALORACIÓ DE LES DESVIACIONS ENTRE EL DISSENY I LA IMPLEMENTACIÓ REAL. EL PROGRAMA S'HA IMPLEMENTAT? ES TRACTA DEL MATEIX PROGRAMA?

Aquest pas és especialment delicat perquè implica valorar, sovint en absència d'estàndards prefixats, fins a quin punt les desviacions que puguin donar-se en la implementació del programa amb relació als objectius inicials continuen formant part d'aquest, i a partir de quin llindar no es pot aplicar aquesta consideració. En paraules de Patton (2008), es tracta de veure «com de diferent pot ser un programa amb relació al disseny inicial i ésser considerat encara com el mateix programa». Una fidelitat estricta al disseny inicial pot ser contraproductiu, mentre que l'adaptació a les circumstàncies reals de la implementació pot contribuir a l'èxit del programa. La valoració del grau de desviació i fins on aquesta pot correspondre a una «bona implementació» és un aspecte crucial d'aquest tipus d'avaluació.

Una orientació general al respecte, quan estem avaluant la implementació d'una intervenció concreta, és la de mantenir com a referència els objectius estratègics i operatius del programa, i considerar que els canvis o adaptacions en els instruments concrets que s'han utilitzat per assolir-los són igualment part del programa, sempre i quan es pugui demostrar que contribueixen a l'assoliment dels objectius mencionats. De fet, nombroses intervencions públiques incorporen d'entrada aquesta flexibilitat, com ara els programes de foment de l'emprenedoria, de la inclusió social, de l'ocupació, etc., que s'executen mitjançant convocatòries autonòmiques de subvencions que fixen uns objectius generals i específics en el marc dels quals els ens locals o altres entitats poden presentar —amb diferents marges de discrecionalitat en funció del programa— projectes adaptats tant a les especificitats del context en què operen com a les seves pròpies característiques i capacitats.

A la taula 6 reprenem l'exemple del programa de foment de l'R+D+i empresarial en el subsector de components electrònics per a la indústria aeronàutica per tractar d'il·lustrar aquests punts a través de dos escenaris ficticis: un (l'escenari 1) en què les desviacions es poden considerar adaptacions del propi programa a circumstàncies canviants del context i un altre (l'escenari 2) en què les modificacions que pateix la intervenció suposen, de fet, la substitució del programa inicial per un altre, tot i mantenir-se un primer nivell d'objectius estratègics generals.

En l'escenari 1 parlem d'un mateix programa que pateix adaptacions, donat que es mantenen certs components bàsics:

- les activitats i els destinataris són substancialment els mateixos que en el disseny inicial, donat que l'instrument principal continua essent una convocatòria de subvencions per cofinançar inversions empresarials d'R+D+i per part de *joint ventures* d'empreses catalanes amb empreses de la resta de la UE en el sector de components electrònics per a la indústria aeronàutica;

- els recursos, tot i patir una reducció a la baixa del 20%, mantenen en una part substancial la seva naturalesa (transferències de capital a empreses en conceptes de subvencions per cofinançar projectes d'inversió empresarial en R+D+i);
- els productes i impactes esperats es mantenen idèntics, afegint algun *output* addicional.

Les variants detectades —disminució de recursos, possibilitat de complementar la subvenció amb un crèdit amb aval públic, admissió com a beneficiaris d'associacions temporals d'empreses— no alteren substancialment el disseny del programa i permeten arribar a productes similars, la qual cosa permet deduir que es manté la connexió entre aquests i els impactes esperats.

En l'escenari 2, en canvi, el programa ha canviat radicalment alguns dels seus components bàsics, incloent el tipus de productes:

- l'instrument principal no són subvencions directes per a projectes d'inversió sinó que consisteix a estimular l'accés de les empreses a crèdit amb tipus d'interès subvencionat;
- els beneficiaris no són necessàriament *joint ventures* o associacions temporals d'empreses de composició mixta catalana - resta de la UE, sinó també empreses catalanes individuals;
- els sectors objecte d'intervenció inclouen la producció i distribució d'energies renovables i la indústria química, junt amb el de components electrònics per al sector aeronàutic;
- els recursos disponibles han disminuït substancialment, passant de 3M€ a 1M€;
- el producte principal no és la realització de projectes conjunts mitjançant xarxes d'empreses en un sector específic considerat d'interès estratègic i, per tant, el reforçament del teixit empresarial en el sector com a base d'una major competitivitat de les empreses catalanes, sinó l'increment de la inversió empresarial en R+D+i en diversos sectors, inversió que pot beneficiar tant xarxes d'empreses de dimensions petites o mitjanes que s'alien per assolir una massa crítica suficient, com empreses grans que cerquen recursos complementaris per a innovacions de producte o de procés.

Tot i que les tres situacions —disseny inicial, escenari 1 i escenari 2— corresponen a programes propis d'una política de foment de les activitats d'R+D+i empresarial en sectors estratègics, hem de concloure que en l'escenari 1 estem davant del mateix programa, mentre que l'escenari 2 correspon a un programa diferent, la qual cosa s'ha de fer explícita a efectes de decidir si l'avaluació té sentit tal com està plantejada.

Taula 6. Desviacions detectades en la implementació del programa de foment de l'R+D+i empresarial en el subsector de components electrònics per a la indústria aeronàutica. El programa s'ha implementat?

	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVITATS (PROCESSOS)	PRODUCTES (OUTPUTS)	IMPACTES (A CURT TERMINI)	IMPACTES (A LLARG TERMINI)
DEFINICIÓ	El que es necessita per dur a terme les activitats previstes	El que es fa amb els recursos a fi d'assolir els objectius de la intervenció	El que s'espera que les activitats produeixin directament	Els beneficis o canvis que s'espera detectar com a resultat dels productes	Els canvis fonamentals que s'espera assolir al cap de diversos anys
DESCRIPCIÓ SEGONS DISSENY INICIAL	<ul style="list-style-type: none"> • 3M € anuals del pressupost públic (capítol de transferències de capital). • 3M € anuals de cofinançament empresarial. • Agència executora WYZ. • Temps per desenvolupar els projectes: 2 - 3 anys. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordre de bases i convocatòria plurianual de subvencions per cofinançar el desenvolupament de projectes tecnològics conjunts per part de <i>joint ventures</i> catalanes - UE. • Es preveu atorgar subvencions a un mínim de 10 projectes i un màxim de 20, amb un finançament mitjà per projecte d'entre 150.000 i 300.000 € que en tots els casos correspon com a màxim al 50% del cost total del projecte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Projectes conjunts desenvolupats segons els requisits de la convocatòria. • Joint-ventures creades i que es mantenen un cop finalitzat el projecte. • Llocs de treball d'alta qualificació generats ad hoc pel projecte a les empreses participants. 	<ul style="list-style-type: none"> • Patents registrades a l'Oficina Europea de Patents. • Manteniment de les aliances empresarials establertes. • Facturació de les empreses relativa als productes desenvolupats. • Exportació de les empreses relativa als productes desenvolupats. • Manteniment dels llocs de treball d'alta qualificació generats a les empreses participants. 	<ul style="list-style-type: none"> • Expansió de la quota de mercat estatal i internacional d'empreses catalanes en sectors estratègics. • Increment de la inversió estrangera en sectors estratègics a Catalunya. • Increment dels llocs de treball d'alta qualificació en sectors estratègics a Catalunya. • Increment del PIB català. • Retorn públic de la inversió via impostos.

	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVITATS (PROCESSOS)	PRODUCTES (OUTPUTS)	IMPACTES (A CURT TERMINI)	IMPACTES (A LLARG TERMINI)
<p>DESVIACIONS DETECTADES – ESCENARI 1</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Assignació pressupostària plurianual ajustada a 2,4M€, dels quals 1,4M€ corresponen a transferències de capital i 1M€ a aportacions de capital a una entitat financera pública per constituir un fons d'aval per cobrir operacions de crèdit a empreses en el marc del programa. • Cofinançament empresarial ajustat a 2,4M€. • La resta d'<i>inputs</i> es manté igual. 	<ul style="list-style-type: none"> • La convocatòria de subvencions admet altres fórmules de cooperació empresarial diferent de les <i>joint ventures</i> —p.ex., associació temporal d'empreses, sempre entre empreses catalanes i de la UE. • La convocatòria rebaixa els llindars mínim i màxim de subvenció pública per projecte, que passen a ser de 120.000 i 240.000 respectivament, redueix la porció de la subvenció pública amb relació al cost total del projecte del 50% al 40% i complementa la subvenció amb la possibilitat d'avaluar operacions de crèdit per cobrir un percentatge del cofinançament empresarial requerit pel projecte. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es mantenen els mateixos, afegint-hi uns altres: associacions temporals d'empreses que es mantenen un cop finalitzat el projecte a efectes de producció i comercialització. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es mantenen els mateixos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es mantenen el mateixos.

	RECURSOS (INPUTS)	ACTIVITATS (PROCESSOS)	PRODUCTES (OUTPUTS)	IMPACTES (A CURT TERMINI)	IMPACTES (A LLARG TERMINI)
<p>DESVIACIONS DETECTADES – ESCENARI 2</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Assignació pressupostària ajustada a 1 milió d'euros del pressupost públic (transferències de capital). • No s'estableix lliand de cofinançament empresarial. • La resta d'<i>inputs</i> es manté igual. 	<ul style="list-style-type: none"> • No es realitza una convocatòria de subvencions, sinó que el milió d'euros es transfereixen a una entitat financera pública per tal que gestioni, en col·laboració amb una xarxa d'entitats financeres del sector privat, l'habilitació d'una línia de crèdit amb tipus d'interès subvencionat per a projectes d'empreses catalanes d'inversió en R+D+i en sectors estratègics, incloent l'aeronàutic, el de producció i distribució d'energies renovables i la indústria química. Els projectes es poden presentar per empreses individuals o en xarxa, incloent joint-ventures amb participació d'empreses de la resta de la UE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Increment de la inversió privada en R+D+i en sectors estratègics. • Projectes d'R+D+i desenvolupats segons els requisits de la convocatòria. • Llocs de treball d'alta qualificació generats <i>ad hoc</i> pel projecte a les empreses participants. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es mantenen, excepte pel que fa a l'establiment i manteniment d'aliances empresarials estables per al desenvolupament i comercialització de nous productes d'alt contingut tecnològic en sectors estratègics. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es mantenen els mateixos.

Font: elaboració pròpia.

PAS 4: CONCRECIÓ DE LES PREGUNTES D'AVALUACIÓ

Superada la prova de la correspondència entre el que el programa fa en realitat i el disseny inicial, l'avaluació de la implementació entra en la seva fase principal: l'anàlisi del funcionament del programa i dels *outputs* que està assolint.

Abans de continuar, hem de deixar clar que difícilment una avaluació de la implementació podrà analitzar amb detall tots els aspectes relatius al funcionament i l'organització d'un programa. Tenint en compte que la seva funció no és descriure sinó emetre judicis sobre l'adequació o no de l'execució amb relació als resultats esperats, tampoc és rellevant ni necessari que en faci una descripció detallada, sinó que la seva anàlisi s'haurà de concentrar en unes dimensions o aspectes determinats.

Hi ha dos condicionants bàsics que poden influir en la selecció d'aquestes dimensions o aspectes:

- El propòsit de l'avaluació, que ha de tenir en compte les expectatives de l'audiència prioritària (la unitat promotora de l'avaluació) i altres que s'hagin pogut detectar en la fase d'enfocament de l'avaluació.
- El tipus d'avaluació: si es tracta d'una avaluació intermèdia d'un programa «viu», serà important parar atenció a detalls de l'organització interna, el personal, la comunicació del programa a la població diana, les relacions interorganitzatives, etc., per poder captar disfuncions o problemes que poden afectar els resultats i poder introduir mesures correctores. En canvi, quan avaluem la implementació en el marc d'una avaluació d'impacte, ens interessarà analitzar únicament aquells aspectes que puguin haver influït directament en els efectes finals del programa —per exemple, els mecanismes d'accés als serveis, els temps de permanència dels beneficiaris en determinades activitats, etc.

A la taula 7 s'indiquen preguntes d'avaluació per a cadascuna de les dimensions més importants a tenir en compte per una anàlisi detallada de la implementació, identificades a l'apartat 1.2 d'aquesta guia.

Taula 7. Preguntes per a una avaluació detallada de la implementació

DIMENSIONS		PREGUNTES D'AVALUACIÓ
<u>RECURSOS</u>	<u>PERSONAL</u>	<p>Els professionals involucrats són suficients, tenen les capacitats necessàries?</p> <p>Tenen un coneixement adequat del programa, dels seus objectius, del conjunt d'activitats que s'han de dur a terme, de la seva planificació i dels resultats que s'espera obtenir?</p> <p>El personal assignat al programa té clares quines són les funcions i tasques concretes que han de desenvolupar i quines relacions s'han d'establir al respecte amb altre personal del programa o amb altres unitats?</p> <p>El personal porta a terme les funcions i tasques que tenen assignades de forma adequada?</p> <p>Estan rebent el suport necessari de l'organització, en termes de comunicació dels objectius i activitats del programa, formació, motivació i mitjans de treball?</p> <p>El personal està motivat i se sent implicat en l'execució del programa?</p> <p>Quins mecanismes de comunicació i coordinació interna del personal existeixen?</p>
	<u>RECURSOS ECONÒMICS</u>	<p>Els recursos, els mitjans i el finançament són els adequats per desenvolupar les funcions del programa?</p> <p>Aquests recursos s'empren de manera efectiva i eficient?</p>
<u>ACTIVITATS</u>	<u>PROCESSOS DE PRODUCCIÓ DE SERVEIS</u>	<p>Els processos clau i de suport estan clarament definits?</p> <p>S'estan duent a la pràctica segons el previst?</p>
	<u>ESTRUCTURA ORGANITZATIVA</u>	<p>Tots les funcions organitzatives necessàries per al correcte funcionament del programa existeixen a la pràctica i es porten a terme de forma adequada?</p> <p>La dinàmica organitzativa —assignació de tasques i responsabilitats, coordinació interna, etc.— és adequada?</p>
	<u>PLANIFICACIÓ</u>	<p>Existeix?</p> <p>És utilitzada pels gestors, comandaments i tècnics del programa?</p> <p>És una planificació correcta: els objectius operatius recullen totes les dimensions operatives clau del programa? Fixen fites concretes a assolir en cadascuna d'aquestes dimensions? Plantegen indicadors de seguiment mesurables?</p> <p>Identifica de forma clara el calendari d'execució previst, els responsables de les diferents actuacions i els recursos que s'hi assignen?</p> <p>El programa s'està realitzant dins del calendari previst?</p> <p>En cas de desviacions en el calendari, a què responen i quines implicacions tenen per a la consecució dels outputs del programa?</p>
	<u>RELACIONS INTERORGANITZATIVES</u>	<p>El programa està coordinat de manera efectiva amb altres programes i organitzacions amb les quals interactua?</p>

DIMENSIONS		PREGUNTES D'AVALUACIÓ
PRODUCTES	PRODUCTES O SERVEIS PRODUÏTS	El programa està produint els serveis, productes o prestacions econòmiques previstos?
	COBERTURA	Quantes persones o entitats estan rebent els serveis? Les persones o entitats que reben els serveis responen al perfil de destinataris del programa? Hi ha perfils que no reben serveis o grups que es troben subrepresentats entre els qui reben els serveis? Les característiques dels participants varien substancialment en funció del territori o de la unitat prestadora dels serveis?
	QUALITAT	La realització del programa és significativament millor o pitjor en algunes unitats prestadores de serveis amb relació a la resta? Els participants estan satisfets de la seva interacció amb el personal i els procediments del programa? Els participants estan satisfets amb els serveis que reben?
CONTEXT		Han variat les circumstàncies del context amb relació a les assumpcions del programa? Quina influència han tingut aquests canvis en la implementació del programa?
IMPACTES INTERMEDIS		Els participants desenvolupen les conductes esperades després de rebre el servei?

Font: elaboració pròpia.

Igual que passava amb les dimensions, també és improbable que l'avaluació pugui donar resposta a totes les preguntes, de manera que se n'hauran de seleccionar les més importants en cada cas. Per poder fer aquesta operació, ens remetem a l'apartat Selecció de les preguntes d'avaluació més rellevants de la Guia pràctica sobre *Com iniciar una avaluació*.¹

Un cop tenim seleccionades les preguntes d'avaluació, hem de poder-les concretar en aspectes observables i mesurables. Tal i com es mostra a la taula 7, encara són massa genèriques per permetre centrar adequadament l'objecte d'anàlisi. Al respecte, és necessari establir un segon nivell de concreció, indicant en cada cas els criteris i valors de referència d'una execució satisfactòria del programa, per poder comparar-los amb el que ha passat a la realitat i emetre una valoració. Si partim d'un disseny del programa correcte, aquest definirà també indicadors d'assoliment per a cadascuna de les dimensions clau del programa. A tall d'exemple, la darrera fila de la taula 3 conté indicadors relatius als *inputs*, activitats, *outputs* i impactes del programa.

Els indicadors són aproximacions al concepte que volem mesurar. Han de ser concrets i mesurables i, per poder servir com a referència per a l'avaluació, els valors que assoleixin relatius a la implementació del programa s'han de poder comparar amb uns valors de referència o estàndards de «bona execució».

La falta de referències concretes en el disseny del programa sobre el que es considera una execució adequada —situació encara força habitual— pot fer necessari recórrer a altres fonts d'informació per buscar estàndards de referència a aplicar. Aquestes fonts poden ser, entre d'altres:

- estàndards administratius que consten en reglaments o normatives referents al programa o als seus components;
- directrius fixades al respecte per organismes estatals o internacionals competents, o bé per associacions professionals o altres parts interessades;
- literatura acadèmica especialitzada;
- avaluacions d'intervencions similars;
- objectius operatius fixats pels gestors del programa en el marc d'exercicis de planificació.

Tanmateix, no sempre és fàcil identificar i fixar de forma prèvia estàndards per a l'avaluació. En casos d'especial dificultat, la valoració s'haurà de fer al final del procés, un cop haguem descrit què és el que el programa ha fet realment, i establint aleshores els nivells d'assoliment que, en funció d'allò observat, semblen acceptables.

En qualsevol cas, els indicadors, per ser informats, exigeixen dades específiques derivades de fonts d'informació existents o, si és necessari, de la generació de noves.

A l'apartat 3.2 donem una visió general sobre fonts i mètodes de recollida d'informació aplicables a l'avaluació de la implementació.

PAS 5: ANÀLISI DETALLADA I VALORACIÓ DE LA IMPLEMENTACIÓ

La recollida d'informació relativa a indicadors d'assoliment de les dimensions clau de la implementació ens permetrà conèixer què és el que el programa està fent o ha fet, i com està funcionant o ha funcionat. El contrast d'aquesta informació amb els estàndards de «bona execució» que haguem pogut determinar per les vies mencionades a l'apartat anterior —teoria del canvi, estàndards administratius, literatura científica, avaluacions d'intervencions de característiques similars, etc.— permetrà valorar fins a quin punt el programa ha avançat de forma adequada i ha proporcionat els productes, serveis o prestacions econòmiques previstos, on s'han donat o s'estan donant les principals disfuncions i a què són degudes, la qual cosa hauria de permetre realitzar recomanacions de millora concretes i viables, útils per a la presa de decisions sobre la continuïtat, rectificació o, fins i tot, supressió de la intervenció.

En parlar d'indicadors i estàndards no voldríem donar, però, la impressió que l'avaluació de la implementació obeeix a un procediment mecànic que segueix una racionalitat estricta. Díficilment un mètode d'aquestes característiques podria copsar la complexitat i multiplicitat de matisos de caire qualitatiu que es donen en la realitat de qualsevol intervenció pública.

L'avaluació de la implementació ha de ser capaç, però, de traduir les principals dimensions i elements que intervenen en aquesta fase en fets i dades observables, que permetin objectivar, descriure i valorar el que el programa està fent. Només d'aquesta manera podrem anar més enllà del coneixement intuïtiu que tot bon gestor té del seu àmbit d'intervenció, aportant conclusions i recomanacions basades en evidències, útils per a la presa de decisions.

3.2. FONTS I MÈTODES D'OBTENCIÓ D'INFORMACIÓ

Recordem primer breument el repertori de fonts i mètodes generals d'obtenció d'informació als quals podem recórrer en un exercici d'avaluació, bona part dels quals ja s'han mencionat en guies anteriors:

Informes derivats de sistemes de monitoratge del programa: informes breus produïts de forma periòdica —setmanal, quinzenal, mensual— que inclouen valors actualitzats d'una bateria d'indicadors preestablerts sobre inputs, activitats, provisió de serveis, usuaris... Normalment es mostren de forma molt visible —utilitzant, per exemple, codi semafòric— les conformitats i les desviacions amb relació al funcionament esperat, i les dades s'acompanyen d'un breu comentari.

Explotació de bases de dades administratives: les bases de dades administratives poden ser d'estructura, abast i qualitat molt diversa, i estar vinculades o no a d'altres que completen o complementin la informació que contenen. Malauradament, la correcta estructuració i la qualitat del contingut de les bases de dades que afecten un determinat àmbit d'actuació, així com l'harmonització i/o integració de bases de dades que contenen certs camps comuns —bases de dades d'empreses, d'usuaris de determinats serveis, de determinades entitats— és una assignatura pendent a bona part de les administracions públiques, la qual cosa fa molt difícil —i a vegades fins i tot inviable— la seva explotació.

Entrevistes individuals: a directius, responsables, personal del programa, parts interessades o experts, per obtenir informació sobre percepcions i opinions amb relació a diferents aspectes del programa.

Grups de discussió o focus groups: grups de dimensions reduïdes que normalment reuneixen personal a càrrec del programa o bé usuaris dels serveis, i que es convoquen per obtenir informació qualitativa sobre el funcionament del programa. La informació es genera com a

resultat de la interacció de diverses persones en un marc de debat limitat a unes preguntes bàsiques però obert a continguts que sorgeixin espontàniament, i conduït per un moderador. La selecció dels participants ha de tenir en compte la representació de diferents punts de vista sobre els temes a tractar. El grup de discussió és útil quan no es disposa d'informació sistematitzada, quan la valoració sobre els objectes d'estudi és controvertida o quan es detecta un potencial de matisos que cal tenir en compte a l'hora de valorar.

Estudis de cas: recollida d'informació en profunditat concentrada en un procés concret, o en una localització concreta, o en un grup d'usuaris determinat dins d'un mateix programa. Pot utilitzar diferents tècniques de captació d'informació (entrevistes individuals, observació directa, grups de discussió, observació directa...). Serveix per copsar en detall les especificitats de la implementació en determinades circumstàncies. Com a exemples es podrien mencionar un estudi específic del funcionament d'un projecte finançat per la Llei de barris en un municipi donat o el d'un centre de treball temporal per a discapacitats físics en període d'inserció laboral, en el marc d'avaluacions més àmplies dels programes respectius.

Opinió d'experts: es pot captar aplicant tècniques ja descrites, com entrevistes individuals o grups de discussió, però en fem menció a part perquè acostuma a ésser una font d'informació especialment important. Pot ser útil per a avaluacions de qualsevol tipus, sempre que es requereixi coneixement especialitzat sobre determinats elements del disseny, implementació, impactes o context del programa.

Observació directa: l'avaluador presencia directament processos i activitats del programa i enregistra informació rellevant, ja sigui en un *check list* tancat o bé prenent notes obertes sobre aspectes qualitatius.

Enquestes: poden fer-se amb qüestionaris tancats —totes les preguntes presenten opcions predeterminades de resposta—, oberts —es pot respondre lliurement a les preguntes, tot i respectant un espai determinat— o mixtos. Quant al canal de realització, pot ser en línia, en persona, per telèfon o per correu postal. Cada modalitat presenta costos i taxes de resposta diferents.

Revisió de documents: normalment, documents oficials com ara lleis o decrets que regulen o afecten d'alguna manera la intervenció que estudiem, ordres de bases reguladores de subvencions, convocatòries de subvencions, documents que formen part de l'expedient administratiu de les normes anteriors, com poden ser memòries justificatives de la seva creació; actes de reunions d'òrgans de coordinació interdepartamental, de coordinació interadministrativa, de selecció de projectes a subvencionar, de participació ciutadana, etc. També poden ser documents interns de gestió, com ara informes puntuals, plans operatius, actes de reunions

internes; o documents emprats per a comunicació externa, com notes de premsa, ponències, presentacions públiques, etc.

En el cas de l'avaluació de la implementació, podem trobar també fonts específiques d'informació sobre aspectes d'organització i funcionament intern de les administracions públiques. En posem alguns exemples a la taula 8.

Taula 8. Fonts d'informació específiques sobre aspectes d'organització i funcionament intern de l'Administració.

DIMENSIONS		FONTS D'INFORMACIÓ ESPECÍFIQUES	OBSERVACIONS
<u>RECURSOS</u>	<u>PERSONAL</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Descripcions acurades i actualitzades dels llocs de treball on constin qualificacions, funcions del lloc, relacions que implica amb altres unitats. • Informes d'auditories de personal on constin possibles disfuncions en el dimensionament, distribució o perfil de les plantilles. • Informes d'avaluació de riscos psicosocials on es poden trobar indicadors interessants de percepció del personal sobre la claredat de les funcions, rols i tasques que tenen assignats, el control del temps de treball, la qualitat del lideratge, el treball en equip, etc. • Actes de reunions internes de l'equip responsable del programa que permetran conèixer la freqüència, assistència i continguts d'aquestes reunions, a efectes de valorar la qualitat de la coordinació i comunicació internes. • Si no existeix informació prèvia sobre aquests aspectes o no és de prou qualitat, o bé a efectes de completar la informació disponible, sempre pot ser interessant incloure en l'avaluació la realització d'entrevistes o grups de discussió amb els directius i el personal assignat al programa. 	<p>Les avaluacions no són auditories de recursos humans ni avaluacions del rendiment individual de les persones assignades al programa. Tanmateix, les organitzacions que gestionin adequadament el seu personal disposaran d'instruments que constitueixen fonts d'informació molt útils per avaluar aquest component.</p> <p>En tots els casos, la recollida de dades relatives al personal del programa ha de garantir-ne la confidencialitat en el tractament i difusió.</p>

DIMENSIONS		FONTS D'INFORMACIÓ ESPECÍFIQUES	OBSERVACIONS
	<u>RECURSOS ECONÒMICS</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Pressupost inicial de l'exercici, publicat al butlletí oficial corresponent. • Dades d'execució pressupostària subministrades per la unitat avaluada o per la intervenció. • Quadres de comandament interns, de seguiment de l'execució pressupostària. • Dades sobre compromisos plurianuals de despesa que afecten el programa (continguts en convenis, contractes programa, etc., o directament en els acords del Govern d'autorització de la despesa). • Registres de comptabilitat analítica. • Memòries de programes pressupostaris. 	<ul style="list-style-type: none"> • El pressupost oficial correspon a una previsió inicial i anual d'ingressos i despeses, i com a tal està subjecte a variacions. És el cas, per exemple, de programes cofinançats per altres administracions que comprometen i realitzen les seves transferències un cop el pressupost de l'administració receptora ja ha estat aprovat. • L'estructura pressupostària —ja sigui econòmica, per partides d'ingrés i de despesa, funcional, per programes o finalitats de despesa, o orgànica, per entitat que realitza la despesa— pot no reflectir clarament l'assignació de recursos pressupostaris a la intervenció que estem avaluant. • En el cas d'administracions que hagin implantat el pressupost per programes, les memòries de programes pressupostaris poden ser una excel·lent font d'informació amb relació als objectius estratègics i operatius de la intervenció, les activitats previstes i indicadors d'assoliment a tots els nivells.
<u>ACTIVITATS</u>	<u>PROCESSOS DE PRODUCCIÓ DE SERVEIS</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Catàleg de processos clau i de suport de l'organització. • Informes relatius a exercicis de revisió, simplificació i/o reenginyeria de processos que intervenen en el programa. • Anàlisi funcional de processos previs al desenvolupament de sistemes d'informació <i>ad hoc</i>. 	<p>Les fonts d'informació anteriors poden proveir una primera informació descriptiva sobre els processos de producció o de suport, i fins i tot indicar possibles disfuncions, aspectes a millorar, etc. Tanmateix, l'anàlisi dels processos implica observar com operen en la realitat i captar informació qualitativa sobre la seva dinàmica.</p>

DIMENSIONS		FONTS D'INFORMACIÓ ESPECÍFIQUES	OBSERVACIONS
	<u>ESTRUCTURA ORGANITZATIVA</u>	Normalment els webs de les administracions públiques contenen informació sobre la seva estructura organitzativa, incloent-hi normes de creació, estructura o reestructuració, organigrames, relació d'òrgans de govern, etc.	La teoria de l'organització ² proporciona una base de coneixement general que ens ajuda a analitzar aquesta informació i a valorar possibles implicacions en l'execució del programa. En general, serà important dibuixar i contrastar quan abans el mapa d'actors interns, rols i funcions relacionats amb la intervenció avaluada, veure si <i>a priori</i> el disseny organitzatiu sembla o no funcional amb relació a l'execució i, si és necessari, introduir també elements de valoració qualitativa a través d'entrevistes o grups de discussió amb el personal del programa.
	<u>PLANIFICACIÓ</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Planificació pròpia de la intervenció avaluada. • Plans de govern, sectorials o transversals que afectin la intervenció. • Elements de planificació continguts en instruments de gestió com ara acords marc, contractes programa, encàrrecs de gestió, etc. 	És important contemplar tots els nivells de planificació que intervenen en el programa avaluat, no només la planificació operativa, i comprovar el grau d'alineació efectiva entre ells. L'existència de sistemes de monitoratge alineats amb la planificació estratègica i operativa pot facilitar en gran mesura la tasca de l'avaluador.
	<u>RELACIONS INTERORGANITZATIVES</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Normativa referida a la creació de consells, comissions, etc.; estatuts de consorcis públics, contractes programa que reflecteixen la relació entre una administració que actua com a «principal» i una altra que actua com a «agent»; documents d'encàrrec de gestió, etc. • Actes de reunions, documents de seguiment d'acords —informes periòdics de seguiment, per exemple, en el cas de contractes marc o encàrrecs de gestió, etc. 	Per a l'anàlisi d'aquesta dimensió, serà sempre altament recomanable contemplar dispositius de recollida d'informació qualitativa sobre el seu funcionament i efectivitat percebuda (entrevistes i grups de discussió, fonamentalment).

DIMENSIONS		FONTS D'INFORMACIÓ ESPECÍFIQUES	OBSERVACIONS
<u>PRODUCTES</u>	<u>PRODUCTES O SERVEIS PRODUÏTS</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemes interns de monitoratge. • Explotació de bases de dades administratives. • Informació continguda en expedients administratius (per exemple, memòries justificatives d'activitats realitzades amb subvencions públiques). 	<p>Si no hi ha un bon sistema d'informació que reculli regularment i gestioni de forma adient dades sobre provisió de serveis, pot ser molt complicat arribar a saber què és el que el programa està produint realment. Un bon exemple són les subvencions autonòmiques a ens locals o entitats sense ànim de lucre: sovint la informació sobre projectes subvencionats consta únicament en l'expedient administratiu i no se'n fa una explotació i anàlisi sistemàtiques.</p>
	<u>QUALITAT</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Qüestionaris de satisfacció amb relació a l'ús dels serveis. • Informes periòdics sobre queixes i suggeriments presentats pels usuaris. 	

Font: elaboració pròpia.

Un cop sabem què volem avaluar (dimensions clau del programa, preguntes d'avaluació, indicadors i estàndards de referència) i coneixem el repertori de fonts i tècniques de recollida d'avaluació, podem concretar un pla de recollida d'informació segons el format proposat a la taula 9.

Taula 9. Planificació de la recollida d'informació per a l'avaluació de la implementació d'un programa.

DIMENSÍO A AVALUAR	PREGUNTES D'AVALUACIÓ	INDICADORS	FONT / MÈTODE D'OBTENCIÓ D'INFORMACIÓ	CALEN-DARI	MOSTRA	RESPON-SABLE	COST
Exemple relatiu al programa de foment a la inversió empresarial en R+D+i en el subsector de components electrònics per a la indústria aeronàutica, descrit a la taula 2.							
Outputs: joint ventures creades que es mantenen a la finalització del projecte subvencionat	El programa està afavorint la creació de joint ventures viables entre empreses catalanes i de la UE?	Joint ventures creades <i>ad hoc</i> que presenten sol·licituds de subvenció; proporció amb relació al total de joint-ventures que presenten sol·licitud. Nombre de joint ventures creades <i>ad hoc</i> que obtenen subvenció i que es mantenen a la finalització del projecte, amb relació al total de joint ventures que es mantenen al final del projecte.	Aplicables a tots els indicadors: Ideal: sistema intern de monitoratge que reculli informació tant a l'entrada del projecte com al llarg del mateix i al final, incloent les variables i indicadors a observar en aquest cas. El sistema pot basar-se en registres administratius i complementar-se amb enquestes periòdiques a empreses participants en el programa i a aquelles que van quedar en «llista d'espera». Alternativa: explotació <i>ad hoc</i> de bases de dades administratives que recullin informació sobre les joint ventures participants, complementada amb enquesta <i>ad hoc</i> a una mostra de joint ventures que no van obtenir subvenció. Normalment implica més cost econòmic i de temps. Inviabile: revisió documental i explotació cas per cas dels expedients de tramitació, concessió i justificació de subvencions (exigiria massa temps i a més no inclou necessàriament informació sobre les empreses que van presentar sol·licitud però no la van obtenir).	(especificar)	(especificar)	(especificar)	(especificar)

Font: adaptació de Bliss, Melanie J., Emshoff, James G. (2002)

Notes:

1 *BLASCO, J. Com iniciar una avaluació: oportunitat, viabilitat i preguntes d'avaluació. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 1)*

2 *Mintzberg (1984).*

4. QUADRES DE SÍNTESI DE LA GUIA METODOLÒGICA

PASSOS DE L'AVALUACIÓ DE LA IMPLEMENTACIÓ	
PAS 1. <u>QUÈ DIU EL DISSENY DEL PROGRAMA?</u>	<p>Aplicar la metodologia descrita a la Guia pràctica sobre <i>Avaluació del Disseny</i> [op.cit]:</p> <ul style="list-style-type: none">• Quin és el problema que provoca la intervenció pública i quin impacte es proposa tenir aquesta sobre el mateix.• Com es pretén produir aquest impacte:<ul style="list-style-type: none">- Quines prestacions, serveis o béns es produiran, a quina població diana s'adreçaran i quina és la relació entre el consum d'aquests béns, serveis i prestacions per part de la població diana i l'impacte esperat en el problema social.- Com es produiran els béns, serveis i prestacions previstos (recursos, organització, processos, etc).
PAS 2. <u>QUÈ ÉS EL QUE EL PROGRAMA FA EN REALITAT?</u>	<ul style="list-style-type: none">• Identificar els principals instruments o activitats a través dels quals s'està implementant el programa, i les possibles desviacions amb relació al disseny inicial.• Si es disposa d'informació suficient en aquesta fase, identificar també els principals productes, serveis i prestacions que el programa està produint i la població a la que estan arribant, així com les possibles desviacions amb relació al disseny del programa.
PAS 3. <u>VALORACIÓ DE LES DESVIACIONS ENTRE EL DISSENY DEL PROGRAMA I LA IMPLEMENTACIÓ REAL</u>	<ul style="list-style-type: none">• Valorar les desviacions detectades:<ul style="list-style-type: none">- entre les activitats o instruments previstos i els que s'estan executant;- entre els <i>outputs</i> previstos i els reals.• Valorar com afecten les desviacions a la intervenció prevista: estem davant del mateix programa?
PAS 4. <u>CONCRECIÓ DE LES PREGUNTES D'AVALUACIÓ</u>	<ul style="list-style-type: none">• Consensuar l'abast i el grau de profunditat de l'anàlisi amb els responsables del programa.• Fixar de les preguntes d'avaluació.• Establiment d'indicadors i de valors o estàndards de referència en cada cas (en la mesura del possible, de forma prèvia).
PAS 5. <u>ANÀLISI DETALLADA I VALORACIÓ DE LA IMPLEMENTACIÓ</u>	<ul style="list-style-type: none">• Anàlisi i valoració de la implementació del programa en les seves principals dimensions, amb especial atenció als serveis, productes o prestacions que s'estan produint i a com s'estan utilitzant per quina població.• Revisió i, si escau, observacions, sobre la relació prevista en la teoria del programa entre el consum de serveis, productes o prestacions per part de la població diana i els efectes finals que s'esperen assolir.

BIBLIOGRAFIA

ALLISON, G. «Public and private management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?». A: PERRY, J. I.; FRAEMER, K. , eds. *Public Management: Public and Private Perspectives*. California: Myfield Publishing, 1983. [Citat per Quim Brugé i Joan Subirats a *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. *Com iniciar una avaluació: oportunitat, viabilitat i preguntes d'avaluació*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 1)

BLASCO, J. *Avaluació del disseny*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 3)

BLISS, M.J.; EMSHOFF, J. G. *Workbook for designing a process evaluation*. Atlanta, GA : 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, p.155-173.

CASADO, D. *Avaluació de necessitats socials*. Barcelona: Ivàlua, 2009. (Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 2)

CHEN, H. *Theory driven evaluation*. Newsbury Park, CA: Sage, 1990.

LIGERO, J. A. *Metodologías de evaluación*, Madrid: AEVAL, 2009.[Material docent del curs: 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 al.] *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*. 4th ed. London: Sage, 2008.

