

Guia pràctica 1 - Com iniciar una avaluació: oportunitat, viabilitat i preguntes d'avaluació.

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



ivàlua  Institut Català d'Avaluació de Polítiques 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.

Autor: Blasco Julià, Jaume, Analista d'Ivàlua

Disseny: petitcomite.net

Impressió: cevagraf

Primera edició: Abril de 2009

Dipòsit legal: B-22201-2009

INDEX

INTRODUCCIÓ	PAG. 5
1. CONCEPTES INTRODUCTORIS	PAG. 6
1.1. L'OBJECTE DE L'AVUACIÓ	pag. 6
1.2. TIPUS D'AVUACIONS	pag. 8
1.3. AVALUAR NO ÉS FER UN SEGUIMENT D'INDICADORS	pag. 11
2. CINQ PASSOS PREVIS PER ENFOCAR L'AVUACIÓ	PAG.12
PAS 1: FER UNA ANÀLISI PRELIMINAR DE LA INTERVENCIÓ	pag. 12
PAS 2: DESCRIBRE EL CONTEXT INSTITUCIONAL I ORGANITZATIU: QUI ÉS QUI?	pag. 15
PAS 3: QUIN PROPÒSIT TÉ L'AVUACIÓ?	pag. 15
PAS 4: IDENTIFICAR ELS DESTINATARIS DE L'AVUACIÓ	pag. 19
PAS 5: INVENTARIAR ELS RECURSOS PER A L'AVUACIÓ	pag. 21
3. L'AVUACIÓ ÉS VIABLE?	PAG. 26
4. LES PREGUNTES D'AVUACIÓ	PAG.27
4.1. INVENTARI DE LES PREGUNTES D'AVUACIÓ INTERESSANTS	pag. 28
4.2. SELECCIÓ DE LES PREGUNTES D'AVUACIÓ MÉS RELLEVANTS	pag. 29
4.3. LA FORMULACIÓ DE LES PREGUNTES D'AVUACIÓ	pag. 31
5. LA GESTIÓ DE L'AVUACIÓ	PAG. 33
5.1. UNA AVUACIÓ EXTERNA O INTERNA?	pag. 33
5.2. COM HA DE SER LA RELACIÓ ENTRE L'AVUADOR I L'ORGANITZACIÓ QUE ENCARREGA L'AVUACIÓ?	pag. 35
6. QUADRES DE SÍNTESI DE LA GUIA METODOLÒGICA	PAG. 38
CINC PASSOS PREVIS PER ENFOCAR L'AVUACIÓ	pag. 38
TEST D'AVUABILITAT DE LA INTERVENCIÓ	pag. 41
TRES PASSOS PER A LA FORMULACIÓ DE PREGUNTES D'AVUACIÓ RELLEVANTS	pag. 42
BIBLIOGRAFIA	PAG. 43

INTRODUCCIÓ

Aquesta guia presenta conceptes, criteris i recursos per valorar l'oportunitat i la viabilitat de l'avaluació d'una intervenció pública, en funció d'una anàlisi dels seus condicionants, requeriments i utilitat prevista, i també per guiar el primer pas en el disseny d'una avaluació: la formulació de les preguntes d'avaluació.

La guia s'adreça a dos tipus d'usuari. En primer lloc, els **promotors** d'avaluacions de polítiques públiques: persones que, des de diferents posicions dins de l'Administració pública –responsables polítics, gestors, analistes o assessors–, tenen en comú la voluntat de promoure una avaluació dins de la seva organització. Per a ells, la guia pretén aclarir els conceptes i els mètodes per al disseny preliminar de l'avaluació: què se'n pot esperar, quins recursos calen per dur-la a terme i com guiar el treball dels avaluadors per tal que els resultants siguin rellevants. En segon lloc, la guia s'adreça a les **persones que es preparen per fer per primera vegada una avaluació**; ja sigui de forma independent o com a membres d'un equip d'avaluació amb la presència d'avaluadors experts.

La Comissió Europea **defineix l'avaluació com la valoració de les intervencions dels organismes públics segons els seus productes i els seus impactes, amb relació a les necessitats que pretenen satisfer, i orientada a proveir informació rigorosa, basada en evidències, per a la presa de decisions** (CE, 2007). Proveir informació rigorosa basada en evidències exigeix l'ús de tècniques de recerca de les ciències socials, que impliquen un cert grau de complexitat, i que seran l'objecte de les guies subsegüents del cicle de formació en avaluació de polítiques públiques. Per contra, en aquesta guia posem l'èmfasi en la frase final de la definició: l'avaluació no és un fi en si mateix, sinó un instrument per prendre decisions que millorin la intervenció pública que s'avalua. Aclarir de quina forma l'avaluació pot servir a aquest propòsit perquè es formulin les preguntes més rellevants possibles esdevé el camí previ a l'avaluació que pretén orientar aquesta guia.

La guia s'estructura en cinc seccions. La primera introdueix els conceptes bàsics sobre l'avaluació de polítiques públiques. La segona planteja un procés en cinc passos per caracteritzar la intervenció que cal avaluar i el seu context, el propòsit i els destinataris de l'avaluació i els recursos per portar-la a terme. Un cop analitzades les circumstàncies, la tercera secció proposa una reflexió sobre la conveniència o no d'avaluar la intervenció. La quarta secció planteja un mètode en tres passos per seleccionar i refinar les preguntes amb què s'iniciarà l'avaluació. Tanca la guia una secció sobre la gestió de l'avaluació a l'organització.

1. CONCEPTES INTRODUCTORIS

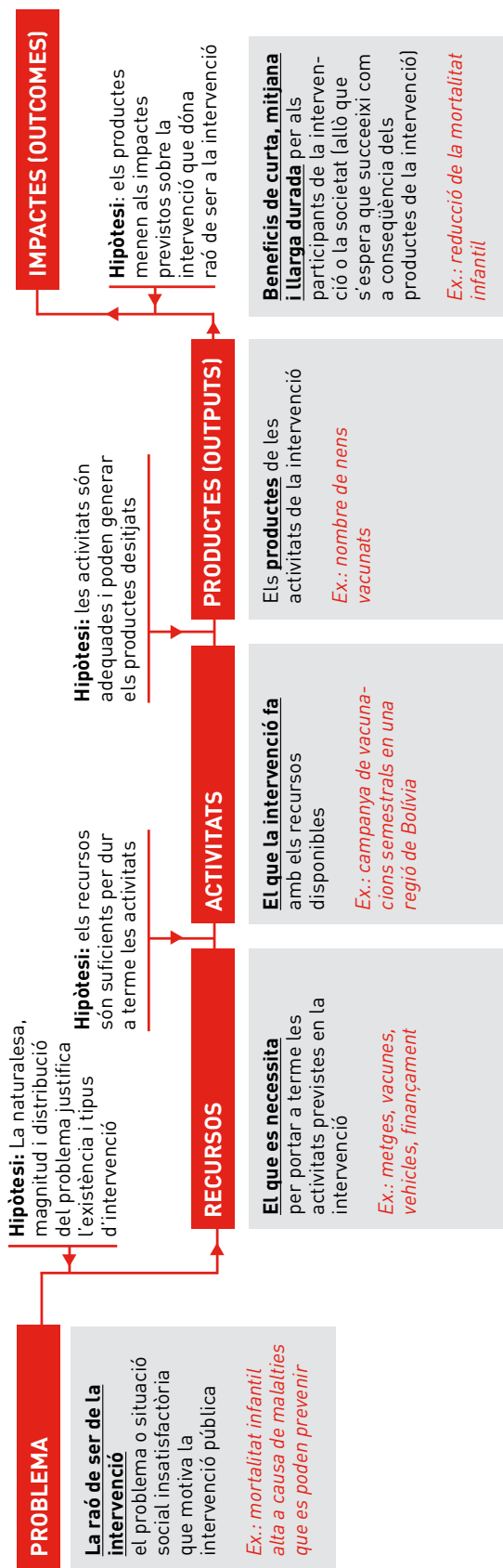
1.1 L'OBJECTE DE L'AVALUACIÓ

L'objecte de l'avaluació és la intervenció pública, en totes les seves formes, àmbits i dimensions. Es pot tractar tant de polítiques o programes que impliquin la provisió d'un servei, com de regulacions, programes de subvencions, impostos, reformes d'institucions o qualsevol altra forma d'intervenció sobre la qual algú necessiti saber quelcom sobre el funcionament o el rendiment. Es poden avaluar tant polítiques o programes d'àmbit nacional com projectes locals o components d'un programa. Així doncs, poden ser objecte d'una avaluació: la formació professional, un increment de l'impost sobre el tabac, un programa de subvencions a ajuntaments perquè facin activitats formatives per a persones aturades o un petit projecte local per a persones sense sostre.

Amb independència del tipus d'intervenció de què es tracti, hi ha dos atributs comuns a totes les polítiques i programes, especialment destacats per a l'avaluació, i als quals al·ludirem al llarg de la guia:

- 1. Les intervencions públiques tenen una raó de ser.** Se suposa que qualsevol intervenció ha estat motivada per l'existència d'un problema o d'una situació social insatisfactòria i que la intervenció pública és útil perquè induirà certs canvis en la societat o en una població objectiu concreta, que mitigaran el problema o la situació. Per exemple, la raó de ser d'una activitat formativa per a persones aturades és aconseguir que els seus participants trobin feina, i la de la limitació de velocitat variable a l'àrea metropolitana de Barcelona és prevenir la contaminació i els accidents.
- 2. Les intervencions públiques tenen associada una teoria,** més o menys explícita, sobre com se suposa que han d'induir els canvis que mitiguin el problema o millorin la situació que donen raó de ser a la intervenció. **La teoria del canvi** (també anomenada teoria de la intervenció o teoria del programa) és la cadena d'hipòtesis sobre com s'espera que els recursos assignats a la intervenció permetin desenvolupar unes activitats que produeixin determinats productes (*outputs*), els quals, al seu torn, generen beneficis de curta, mitjana i llarga durada sobre la societat en el seu conjunt o en la població objectiu de la política o el programa (*impactes o outcomes*).

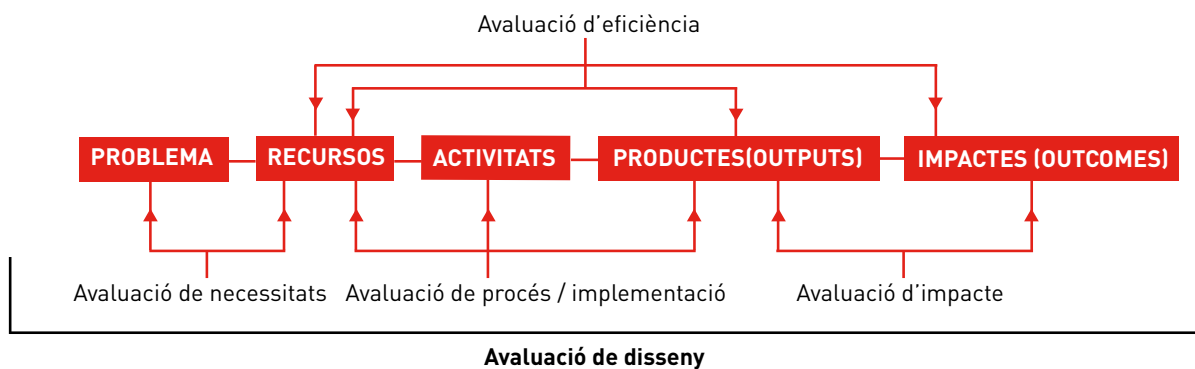
TEORIA DEL CANVI DE LES INTERVENCIIONS PÚBLIQUES



1.2 TIPUS D'AVALUACIONS

En l'abundant literatura sobre l'avaluació de polítiques públiques, hi apareixen diferents classificacions o tipologies d'avaluació. Aquí us presentem les dues que s'empren de manera més habitual: segons l'enfocament de l'avaluació i segons la fase en què es troba el programa.

La primera tipologia es basa en l'enfocament de l'avaluació i, més concretament, en la **hipòtesi de la teoria del canvi que l'avaluació ha de demostrar o refutar**: la necessitat del programa o de la política, la consistència del disseny de la intervenció, la capacitat del procés d'implementació per generar els productes esperats, l'impacte de la intervenció sobre el problema o l'eficiència de la intervenció*.



- **Avaluació de necessitats**: El primer tipus d'avaluació analitza si la naturalesa, la magnitud i la distribució del problema o de la situació social justifica l'existència del programa i si el disseny del programa té en compte aquestes característiques: Quanta gent té el problema? Quanta gent es preveu que el tingui en el futur? On són? Quins altres problemes tenen? Quin tipus i freqüència de servei necessiten? L'avaluació de necessitats és especialment oportuna com a primer pas per a la planificació d'un programa nou o en la reforma d'un de madur.
- **Avaluació del disseny**: La teoria del canvi no sempre és explícita ni unívoca i arribar a desxifrar-la és el repte de l'avaluació del disseny: Quines hipòtesis constitueixen la teoria? Com són de raonables, factibles i apropiades aquestes hipòtesis? Quina hipòtesis és la més feble? Aquestes preguntes són oportunes com a pas previ per a qualsevol avaluació, per entendre i valorar els fonaments lògics de la intervenció pública abans d'avaluar-la. En la planificació d'un programa nou, aquest tipus d'avaluació permet valorar una proposta de disseny o determinar quin és el millor disseny possible entre diverses alternatives.

* La traducció dels conceptes *output* i *outcome* al català pot portar a equívocs. Ambdós termes es tradueixen de vegades per resultat, per la qual cosa hem preferit emprar els termes *productes* i *impactes* per referir-nos-hi. En qualsevol cas, és important distingir que *output/producte* fa referència als resultats immediats de les activitats de la intervenció pública (número de nens vacunats, d'aturats formats, de quilòmetres d'autovia construïts, etc.) mentre que *outcome/impacte* es refereix als canvis, com conseqüència de la intervenció, en el problema o situació social que dona raó de ser a la intervenció (reducció de la mortalitat infantil, augment de l'ocupació entre els participants, millora de l'eficiència de la mobilitat etc.).

- **Avaluació del procés / implementació:** En el moment de la seva posada en pràctica, les polítiques i els programes s'ajusten a factors imprevistos, especificitats contextuais o criteris i preferències de les institucions i les persones que els han de dur a terme. La funció de l'avaluació de procés o implementació és determinar allò que el programa realment fa en comparació de les previsions del disseny: els beneficiaris es corresponen amb la població objectiu? El personal és suficient i té la formació adequada? Les funcions administratives, organitzatives i de personal es gestionen adequadament? L'avaluació de la implementació permet valorar la consecució dels objectius operatius del programa i detectar si hi ha aspectes de l'operació que són especialment problemàtics. Aquest enfocament és molt adequat en programes recents, ja que en permet detectar problemes en els primers estadis de la posada en marxa i suggerir-ne mesures correctives. També és adequat en combinació amb l'avaluació de l'impacte, ja que, en cas que s'hi detectin impactes positius, permet corroborar que es deuen al programa i, si no se'n troben, permet discernir si es deu a errors en la implementació o bé al fet que la teoria del canvi no era realista.
- **Avaluació d'impacte:** L'avaluació d'impacte se centra a esbrinar si la intervenció efectivament mitiga el problema que li dona raó de ser: Un augment dels impostos sobre el tabac fa que la gent fumi menys? El descens de la sinistralitat a les carreteres es deu a la implantació del carnet per punts o a altres factors? L'avaluació d'impacte valora el grau de consecució dels objectius estratègics del programa. Com que l'evolució dels problemes socials és conseqüència de molts factors i l'objecte de diverses polítiques, l'interès de l'avaluació d'impacte no és només mesurar canvis en la magnitud del problema, sinó aconseguir atribuir la causalitat d'aquests canvis al programa o a la política que s'avalua i identificar les raons plausibles d'allò que s'ha aconseguit i d'allò que pugui haver fallat. Aquest tipus d'avaluació és adequat en programes madurs i estables, amb una teoria del canvi clara i un període d'operació suficient perquè els impactes s'hagin començat a esdevenir. També és un tipus d'avaluació utilitzada per a programes que operen en llocs diferents, sota variants, estratègies o components diferents i en els quals l'interès se centra a determinar quina variant o quin component s'associa a un nivell d'impacte més alt.
- **Eficiència:** El fet d'operar amb pressupostos limitats provoca que els decisors i els gestors públics es facin preguntes sobre l'eficiència de les intervencions: els impactes justifiquen els costos? Hi ha polítiques o formes de gestió alternatives que puguin tenir uns nivells de resultats similars amb un cost més baix? Les avaluacions d'eficiència són adients per a programes madurs i ben establerts, dels quals hi hagi informació relativa als impactes amb la qual poder ponderar els costos. També són avaluacions adients per ponderar diferents alternatives de disseny en el moment de planificar una intervenció.

La segona tipologia de classificació de les avaluacions es basa en la **fase en què es troba el programa** en el moment que és objecte de l'avaluació, la qual, en molts casos, determina tant l'enfocament de l'avaluació que s'hi pot fer com l'ús que es pot donar als resultats:



- L'avaluació es pot iniciar en la **fase de formulació**, és a dir, en el moment del disseny de la intervenció, abans de posar-la a la pràctica. En aquesta fase, l'avaluació (avaluació **ex ante**) consisteix a analitzar el coneixement existent per determinar si la intervenció és necessària i possible. En determinades ocasions, l'avaluació ha de valorar de forma prospectiva diverses alternatives d'intervenció i determinar quina és la més efectiva (o bé la que assoleix els objectius amb un cost més baix), segons els estudis d'anàlisi de polítiques públiques i les avaluacions precedents sobre intervencions similars. Addicionalment, l'avaluació *ex ante* pot contribuir a l'avaluabilitat futura del programa i pot afavorir que els objectius de la intervenció siguin clars, factibles i mesurables i que la teoria del canvi sigui tan realista i explícita com sigui possible.
- Tanmateix, bona part de les avaluacions es duen a terme sobre polítiques i programes que fa temps que funcionen i que continuen operatius. En el cas dels programes recents, l'enfocament de **l'avaluació intermèdia** se sol centrar a esbrinar si el procés d'implementació es desenvolupa tal com estava previst, amb el propòsit d'introduir accions correctives en l'operació del programa, per intentar millorar-ne l'impacte final. Per contra, en les primeres fases d'implementació resulta prematur avaluar-ne l'impacte: el programa encara és inestable i pot no ser realista esperar que hagi començat a generar impactes.
- Per últim, en **l'avaluació ex post** (ja sigui de polítiques, de programes finalitzats o de programes madurs encara actius), l'anàlisi és retrospectiva i es pot centrar en el procés d'implementació, en els impactes assolits o en l'eficiència econòmica de la intervenció. Aquesta informació permet orientar canvis en el disseny o l'operativa de la intervenció, si el programa encara és actiu, o bé inspirar el disseny d'intervencions noves.

Tal com s'entreveu en el text precedent, les dues tipologies d'avaluació no són independents. En el context *ex ante* es fa oportuna l'avaluació de necessitats i del disseny de la intervenció que s'està planificant. Per contra, l'avaluació intermèdia se centra en la valoració i la correcció del procés d'implementació, per a la qual pot ser convenient una anàlisi prèvia del disseny. En darrer lloc, l'avaluació *ex post* tendeix a aprofitar l'acumulació de dades i

d'informació sobre el cicle complet de la intervenció, per avaluar-ne l'impacte i/o l'eficiència i, de forma instrumental, el disseny i el procés d'implementació.

FASE DE L'AVALUACIÓ RESPECTE DE LA INTERVENCIÓ				
ENFOCAMENT DE L'AVALUACIÓ		EX ANTE	INTERMÈDIA	EX POST
	<u>NECESSITATS</u>			
	<u>DISSENY</u>			
	<u>PROCÉS / IMPLEMENTACIÓ</u>			
	<u>IMPACTE</u>			
	<u>EFICIÈNCIA</u>			

■ Enfocament principal

■ Enfocament instrumental

1.3 AVALUAR NO ÉS FER UN SEGUIMENT D'INDICADORS

El seguiment d'indicadors és l'activitat pròpia del monitoratge de programes, que es defineix com el conjunt d'activitats adreçades a l'obtenció sistemàtica i contínua d'informació sobre el seu funcionament, amb la finalitat de determinar si es duen a terme les accions previstes, amb la cobertura prevista i amb una gestió eficient dels recursos assignats, i de detectar possibles desviacions (Rossi [et al.], 2004).

El monitoratge consisteix normalment en la definició i la informació periòdica d'una sèrie d'indicadors sobre els aspectes més destacats de la implementació. Tanmateix, en funció del grau de sofisticació dels sistemes de monitoratge de la implementació dels programes –abast i mètodes de recollida, tractament i anàlisi de la informació–, poden arribar a constituir sistemes d'avaluació intermèdia contínua.

Els sistemes de monitoratge també es poden referir als *outcomes* o impactes del programa; en aquest cas, l'obtenció sistemàtica i contínua d'informació se centra en els efectes finals, que s'identifiquen *a priori* com a atribuïbles al programa, per veure si es produeixen segons allò previst i detectar-hi possibles desviacions. Normalment, aquests sistemes de monitoratge estan formats per indicadors sobre *outcomes* a curt, mig i llarg termini i permeten seguir-ne l'evolució, però no atribuir una relació causal entre el programa i els *outcomes*. Per fer possible això darrer, sempre serà necessari iniciar una avaluació d'impacte, la qual, mitjançant l'aplicació d'una sèrie de tècniques sofisticades d'anàlisi, permetrà analitzar els efectes directament atribuïbles al programa, o a la seva absència, i extreure'n conclusions.

2. CINQ PASSOS PREVIS PER ENFOCAR L'AVALUACIÓ

En aquesta secció proposem un procés en cinc passos per generar la informació bàsica amb la qual planificar una avaluació: la caracterització de la intervenció i del seu context organitzatiu, l'anàlisi del propòsit de l'avaluació, la identificació dels seus destinataris i l'inventari dels recursos disponibles per portar a terme l'avaluació.

PAS 1: FER UNA ANÀLISI PRELIMINAR DE LA INTERVENCIÓ

A) DESCRIBRE LA TEORIA DEL CANVI. En l'avaluació de polítiques públiques, la descripció de la teoria del canvi és la forma més habitual de caracteritzar la intervenció que ha de ser avaluada. Tot i que una descripció acurada de tots els components i hipòtesis de la teoria no sempre és necessària i, en tot cas, correspon a les primeres etapes d'execució de l'avaluació, és totalment imprescindible concebre una primera versió de la teoria que respongui les preguntes següents de forma breu, però clara i explícita.

- Què fa el programa o què té previst fer (activitats i productes)?
- Quins objectius estratègics vol assolir el programa (impactes)?
- Per què se suposa que amb el que el programa fa assolirà els objectius (relació activitats-productes-impactes)?

EXEMPLE:

Una primera aproximació a la teoria dels plans d'ocupació del Servei d'Ocupació de Catalunya

Què és el que el programa fa? *El Servei d'Ocupació de Catalunya publica anualment una convocatòria de subvencions per a projectes destinats a la contractació de treballadors desocupats per a la realització d'obres i serveis d'interès general i social, a la qual es poden presentar ens locals i organitzacions sense ànim de lucre.*

Quins objectius vol assolir el programa? *La inserció en el mercat laboral de persones amb dificultats especials per trobar i retenir una feina.*

Per què se suposa que amb el que el programa fa assolirà els objectius? *Se suposa que, mitjançant l'experiència laboral que implica prendre part del programa, els participants poden revertir la pèrdua de motivació i aptituds laborals ocasionada per un llarg període d'atur, estableixen la seva situació personal i adquireixen habilitats i experiència professional importants per al mercat laboral, les quals, altrament, no adquiriren. Un cop acabada la seva participació en el programa, aquesta millora de l'ocupabilitat hauria d'incrementar la probabilitat que la persona aturada trobés i retingués una feina en el mercat laboral obert.*

En descriure la teoria del canvi, heu de tenir en compte que...

... el pas és crític i exigeix reflexió. Si no es pot formular la teoria amb una certa coherència, serà impossible saber què és el que hem d'avaluar.

... la pregunta sobre els objectius estratègics és capciosa. Els objectius estratègics no fan referència al que el programa fa o produeix, sinó al que pretén assolir, per mitigar el problema que li dona raó de ser. Per tant, els objectius estratègics no són les pròpies funcions, instruments o objectius operatius del programa, com ara **posar en marxa un programa de vacunacions, administrar 10.000 vacunes en un any o augmentar un 15% els beneficiaris dels plans d'ocupació**. Sí que ho són, en canvi, **reduir la mortalitat infantil 10 punts percentuals o incrementar la participació en el mercat laboral dels més grans de 45 anys, que fa més de sis mesos que són a l'atur**. Podeu trobar una referència excel·lent per a la caracterització d'objectius a la guia per a l'elaboració de programes pressupostaris de la Direcció General de Pressupostos de la Generalitat a www.gencat.cat/economia/doc/doc_13979778_1.pdf

Objectius estratègics i objectius operatius

A la guia fem referència en diversos moments a la distinció entre objectius estratègics i objectius operatius.

Els objectius estratègics fan referència a l'impacte esperat de la intervenció, això és, els canvis que es pretén que es produeixin en el problema o situació social que ha motivat la intervenció. Idealment, la definició dels objectius estratègics comença amb verbs d'acció (millorar, aconseguir, augmentar, reduir), està expressat en termes d'una dimensió mesurable, fa referència a un horitzó temporal concret i a mitjà termini (habitualment als voltants dels 3 o 4 anys), i ha de suposar un repte que sigui alhora realista i assolible. Per exemple, "incrementar en 10 punts el percentatge d'estudiants universitaris que tenen un nivell d'anglès equivalent al tercer curs de l'Escola Oficial d'Idiomes" és un objectiu estratègic.

Cada objectiu estratègic ha de tenir assignats uns objectius operatius. Els objectius operatius són fites específiques i mesurables adreçades a aconseguir els objectius estratègics i cal seleccionar els que hi contribueixin més directament. Es poden fixar objectius operatius tant pel que fa als recursos, a les activitats, com als productes. Així, per exemple, "incrementar en un 10% el nombre de cursos de formació ocupacional", "assolir una cobertura de places residencials públiques de 2 per cada 100 persones majors de 65 anys", o "incrementar el nombre de personal dedicat a la investigació en el conjunt del sector públic i privat en 100 places" són objectius operatius.

Font: Adaptació de la guia per a l'elaboració de programes pressupostaris de la Direcció General de Pressupostos de la Generalitat [op.cit].

... la teoria del canvi rarament és explícita i unívoca. La lògica subjacent a les intervencions públiques rarament consta explicada en cap document, i no és estrany que la formulació dels objectius sigui pobre, incompleta o inexistent. Per tant, la teoria del canvi no s'identifica, sinó que més aviat es desxifra i es construeix a partir del testimoni de les persones que dissenyen, gestionen i operen les polítiques o programes, i de la revisió de documents, com ara:

- La normativa que regula la política o el programa
- Documents interns del moment de disseny del programa
- Informes interns d'anàlisi, avaluació o valoració del programa
- Memòries
- Comunicats de premsa
- Presentacions públiques sobre el programa

B) IDENTIFICAR LA FASE EN QUÈ ES TROBA EL PROGRAMA. Com hem explicat en la secció de conceptes introductoris, la fase en què es troba el programa determina en bona part tant el tipus d'avaluació que s'hi pot fer com l'ús que es pot donar als resultats. Així doncs, cal especificar si es tracta d'una intervenció:

- En fase de planificació
- En les primeres fases d'implementació
- En una fase madura de funcionament (l'operació de la intervenció és relativament estable i rutinària i ha transcorregut prou temps perquè la intervenció hagi generat impactes)
- Finalitzada

C) DESCRIBRE ELS CANVIS QUE HA PATIT EL PROGRAMA O LA POLÍTICA DURANT LA SEVA EXISTÈNCIA. Les polítiques i els programes són dinàmics: al llarg del seu període de funcionament (i, de vegades, durant el desenvolupament de l'avaluació) pateixen canvis i adaptacions, ja sigui en els recursos, en l'estratègia, en l'operació del programa o en els objectius. **La volatilitat del programa** pot representar tant un problema com una oportunitat per a l'avaluació. D'una banda, significa que no hi ha una única versió del programa o política que cal avaluar, la qual cosa és una complicació. De l'altra, ofereix l'oportunitat d'analitzar l'efectivitat relativa de cadascuna de les versions. En qualsevol dels dos casos, cal fer una recerca sobre els canvis passats (part dels quals poden quedar reflectits en la normativa reguladora) i informar-se sobre canvis previstos (si fa poc que el programa s'ha reformat en profunditat, o està previst fer-ho aviat, pot ser convenient endarrerir l'avaluació).

D) IDENTIFICAR LES AVALUACIONS I ELS ESTUDIS PREVIS QUE S'HAGIN FET. Cal detectar tots els que hi hagi i analitzar-los amb cura, ja que constitueixen una font d'informació privilegiada per conèixer el programa. La seva lectura i consideració evitarà generar informació redundant, ajudarà a prevenir possibles errors i contribuirà al fet que els resultats dels diferents estudis puntuals generin un coneixement integrat i útil per a l'organització sobre els seus programes i polítiques.

PAS 2: DESCRIBRE EL CONTEXT INSTITUCIONAL I ORGANITZATIU: QUI ÉS QUI?

Tan important com descriure la naturalesa de la intervenció és familiaritzar-se amb el seu context institucional i organitzatiu. Tot programa té una estructura d'individus, grups i unitats administratives que participen d'alguna manera en les activitats que constitueixen la intervenció, ja sigui en la direcció política, la direcció tècnica, el disseny, la gestió, la provisió del servei, l'anàlisi, el manteniment i la custòdia de les bases de dades, la participació com a beneficiari o la influència externa sobre la intervenció. Aviat, en el procés de preparació de l'avaluació, l'avaluador necessita saber qui són els actors més importants, quin paper hi juguen, quina posició d'entrada tenen respecte l'avaluació, quins recursos que necessita l'avaluació (bases de dades, accés a personal o informes) depenen de cadascun d'ells i quines expectatives, demandes d'informació i perspectives d'utilització poden tenir que l'avaluació pugui satisfer.

PAS 3: QUIN PROPÒSIT TÉ L'AVALUACIÓ?

Una organització pot voler fer l'avaluació d'una intervenció per motius molt diversos. Pot ser que faci poc temps que s'ha reformat un programa i es vulgui saber si l'efecte de la reforma és el que s'esperava. O que tot just els gestors comencin a pensar a reformar un programa i vulguin que l'avaluació els ajudi a detectar quins són els aspectes que necessiten ser esmenats. També és possible que una organització hagi iniciat un programa petit amb una certa voluntat experimental i vulgui comprovar si funciona bé abans de fer-lo més gran. D'altra banda, hi ha ocasions en què l'avaluació cerca retre comptes (davant dels responsables polítics, una altra administració o la ciutadania) sobre què és el que s'està aconseguint amb els recursos dedicats a un programa. D'altres vegades, cal fer l'avaluació senzillament perquè hi ha una regulació que hi obliga.

En qualsevol cas, és convenient tenir sempre present que l'avaluació no és un fi en si mateix, sinó un instrument per a la millora de programes i polítiques públiques. Per tant, en el nostre cas concret, la preparació de l'avaluació continua amb la reflexió sobre la manera en què pot ser útil per millorar la intervenció.

Respondre aquesta pregunta pot resultar una tasca més complicada del que pot semblar. Sovint, tenim una percepció difosa sobre què ens pot aportar una avaluació i senzillament tenim la sensació que és una bona idea. En aquestes situacions, concretar el propòsit exigeix un temps de reflexió i deliberació amb els directius, gestors, personal del programa i qualsevol altre actor que en puguin ser usuari potencial.

Per ajudar a orientar aquesta reflexió, presentem a continuació **els propòsits més habituals que pot tenir una avaluació:**

A) AJUDAR A PRENDRE UNA DECISIÓ. Hi ha avaluacions que tenen una funció instrumental molt directa: es tracta de donar informació rellevant a una persona o unitat que ha de prendre una decisió determinada. Aquest tipus de propòsit sol requerir que l'avaluació adreci qüestions molt ben definides, amb uns criteris i un llenguatge determinats, i que els resultats estiguin disponibles abans d'una data concreta en què s'ha de prendre la decisió. Per tant, sovint impliquen una participació directa i activa del decisor interessat en el disseny de l'avaluació.

Els tipus principals de decisions que es poden nodrir dels resultats d'una avaluació són:

- **Decisions clau.** Les decisions que cal prendre són estratègiques: expandir el programa o retallar-lo, reformar-lo o deixar-lo com està, continuar-lo o abandonar-lo, etc. En aquests casos, la informació se sol adreçar a la direcció de l'organització i la pregunta d'avaluació se centra en comprovar si el programa assoleix els seus objectius i amb quin grau d'eficiència ho fa. Rarament els resultats de l'avaluació són l'únic element per prendre la decisió, però el seu propòsit és ajudar a clarificar els avantatges i els inconvenients de cada opció.
- **Decisions correctives de la implementació.** El propòsit de l'avaluació és descobrir, en els primers estadis de la posada en pràctica d'un programa, quins canvis cal fer-hi per millorar-ne el rendiment. L'objecte de l'avaluació serà, sobretot, el procés d'implementació, i les decisions que se'n derivin seran de tipus operatiu: canvis en els criteris de selecció dels participants, en els models de gestió, contractació d'un perfil nou de personal, etc.
- **Decisions sobre programes-demostració.** Hi ha programes amb un disseny innovador que s'endeguen precisament per comprovar si funcionen millor que altres programes més madurs i establerts. El propòsit de l'avaluació és mostrar els resultats de l'experiment per ajudar a decidir si val la pena expandir o institucionalitzar el programa.
- **Selecció de la millor versió d'un programa.** De vegades, els programes o polítiques s'implanten amb versions diferents alhora (per exemple, amb serveis proveïts directa-

ment per l'organització, en alguns llocs, i en concert amb entitats externes, en uns altres) o amb components diferents (amb criteris diversos de selecció dels participants, diferents tipus d'entitat concertada, etc.). En aquest cas, el propòsit de l'avaluació és identificar quina és l'alternativa amb un impacte més gran –o la que assoleix els objectius amb un cost més baix–, amb l'expectativa de generalitzar la millor versió o component.

- **Selecció del millor disseny per a un programa nou.** De vegades, el programa encara no s'ha creat i el propòsit de l'avaluació (*ex ante*) és ajudar a decidir quin és el millor disseny d'intervenció, a la vista de la naturalesa del problema i del coneixement existent sobre quins instruments funcionen millor per solucionar-lo.
- **Decisions sobre el finançament de programes de terceres persones.** Quan una organització finança un programa d'un altre ens o entitat, l'avaluació pot servir per comprovar si el projecte genera impactes positius, o bé quin és el projecte o programa amb un impacte més gran, entre diversos programes subvencionats. En aquest cas, l'avaluació té el propòsit de proveir informació per a la decisió sobre continuar, augmentar, reduir o extingir el finançament.

B) CONTRIBUIR A L'APRENTATGE DE L'ORGANITZACIÓ. Hi ha autors d'estudis sobre l'avaluació de polítiques públiques que destaquen que el procés de decisió en les organitzacions públiques (especialment en referència a les decisions clau) rarament depèn de l'autoritat d'una sola persona o unitat, sinó que exigeix processos de canvi i negociació que sovint són llargs. En conseqüència, la informació i les recomanacions de l'avaluació sovint no s'utilitzen immediatament. No és fins que s'obre una oportunitat per al canvi que l'aprenentatge acumulat en l'organització gradualment permet orientar adequadament les decisions. En aquest cas, el propòsit de l'avaluació és la introducció de conceptes nous i alternatives noves, la comprovació de la veracitat de determinades intuïcions i la detecció d'evidències contra-intuïtives. La informació que se'n deriva no s'adreça a un decisor concret, sinó a la comunitat d'actors de la política o el programa, i la capacitat d'influència de l'avaluació depèn, en bona part, del fet que la informació es transmeti, s'acumuli i s'emmagatzemi adequadament i que sorgeixi l'oportunitat de canvi.

C) UTILITZAR L'AVALUACIÓ COM A INSTRUMENT DE GESTIÓ. La gestió de polítiques públiques sovint ha de bregar amb la manca d'evidències sistemàtiques sobre el funcionament i el rendiment dels programes, la qual cosa dificulta la detecció, l'esmena i la prevenció d'errors, i també la tasca d'identificar, motivar i recompensar els èxits. En aquest sentit, l'avaluació es pot emprar com a part d'un instrument de gestió, amb les possibles aplicacions següents:

- **Proveir *feedback* al personal del programa sobre els efectes de la seva activitat.** L'avaluació es pot orientar a informar el personal del programa (en lloc dels decisors o gestors) sobre els efectes de les seves actuacions, l'aparició d'efectes col·laterals, etc., amb la intenció que el personal pugui desenvolupar una **praxi reflexiva** (això és, adaptar la seva activitat a les evidències que se'ls administren).
- **Rendició de comptes sobre els resultats obtinguts**, del personal o les unitats que executen el programa vers els gestors, o dels gestors vers els directius de l'organització.
- **Instituir incentius al personal o unitats que executen o gestionen el programa**, per motivar i recompensar els resultats positius en termes d'impacte dels programes.
- **Alinear l'activitat amb els objectius del programa.** En aquest sentit, l'avaluació esdevé una oportunitat per emfasitzar els objectius i reforçar la preocupació del personal i els gestors per assolir-los.

D) RENDICIÓ DE COMPTES A LA CIUTADANIA. Vista la utilització de recursos públics limitats per dur a terme intervencions, és desitjable i exigible que les organitzacions públiques que en són responsables rendeixin comptes a la ciutadania sobre què és el que efectivament aconseguixen amb els recursos emprats. En circumstàncies normals, les avaluacions que tenen únicament aquest propòsit corren un cert risc d'esdevenir ritualistes, desconectades de les preocupacions de gestors i decisors i amb potencial d'utilització escàs. Tanmateix, quan el programa o la política es troba sota un escrutini públic intens (perquè un esdeveniment ha fet que es posi en dubte la seva efectivitat), els resultats poden esperonar la presa de decisions per millorar el programa i orientar-lo a satisfer les expectatives del públic i els usuaris. Podeu trobar un exemple magnífic d'avaluació aplicada a la rendició de comptes a www.expectmore.gov.

E) CONEIXEMENT BÀSIC SOBRE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES. Hi ha avaluacions, especialment les que són promogudes per institucions acadèmiques, que tenen el propòsit d'entendre millor el tipus de programa o el context que millor funciona per canviar les condicions socials. Això els permet construir i contrastar teories en diferents àmbits de les polítiques públiques, les quals, de forma indirecta, poden contribuir a millorar el disseny de programes.

F) ACOMPLIMENT D'UN REQUERIMENT FORMAL. Finalment, la raó de ser de determinades avaluacions és donar compliment a les condicions d'una subvenció o de la normativa que regula el programa o la política pública. Les avaluacions **forçades** corren un risc alt

d'irrellevància, si no és que l'audiència a qui van adreçades (altres administracions, òrgans supervisors o legisladors) exerceix activament la seva funció de control, o bé el promotor té la capacitat de connectar-les a les preocupacions de gestors i decisors i aprofita l'oportunitat per generar informació amb potencial d'utilització.

PAS 4: IDENTIFICAR ELS DESTINATARIS DE L'AVALUACIÓ

La llista de possibles propòsits d'avaluació palesa que el tipus de propòsit depèn, en bona part, de l'audiència a la qual s'adreça l'avaluació. En efecte, els interessos d'un directiu polític amb autoritat per prendre decisions clau difereixen dels d'un gestor responsable de les operacions d'un programa específic, o dels del públic beneficiari.

Com que les audiències poden ser diverses, és important establir a quina cal ajustar el disseny de l'avaluació. Cal identificar, en primer lloc, qui ha iniciat la idea d'endegar una avaluació (el promotor) i a qui la vol adreçar (en cas que sigui algú altre que el propi promotor) o quins altres actors de la comunitat de la política pública tenen (o poden tenir) interès en l'avaluació.

De vegades, les audiències i els seus propòsits estan molt ben definits, mentre que altres cops resulta difícil determinar quins seran els usuaris finals de l'avaluació. A fi de facilitar el procés d'identificació de l'audiència, la taula següent enumera les audiències típiques de les avaluacions i les característiques i el tipus de propòsit que sol tenir cadascuna.

AUDIÈNCIA	CARACTERÍSTIQUES DE L'AUDIÈNCIA	PROPÒSITS HABITUALS
<u>DECISORS D'ALT NIVELL</u>	Direcció política o tècnica dels organismes públics i legisladors.	<ul style="list-style-type: none"> • Prendre decisions clau • Aprenentatge de l'organització • Rendiment de comptes
<u>GESTORS DE PROGRAMES</u>	Responsables del programa en la seva forma actual, han de prendre decisions dins els paràmetres del disseny vigent, destinades a fer funcionar el programa millor.	<ul style="list-style-type: none"> • Decisions correctives • Selecció de la millor versió d'un programa • Instrument de gestió • Aprenentatge de l'organització • Rendiment de comptes
<u>PERSONAL DEL PROGRAMA</u>	Solen tenir preocupacions pràctiques sobre la gestió quotidiana del programa. Acostumen a confiar en la seva experiència i intuïció i sovint són escèptics sobre les aportacions pràctiques que els pot fer una avaluació externa.	<ul style="list-style-type: none"> • Decisions correctives • Aprenentatge de l'organització • Rendiment de comptes

<u>ORGANISMES FINANÇADORS I SUPERVISORS DE TERCERS</u>	Resten fora de l'operació directa del programa i, per tant, tenen un interès genèric a saber com funcionen les coses sobre el terreny.	<ul style="list-style-type: none"> • Decisions sobre el finançament de programes • Instrument de gestió
<u>BENEFICIARIS DIRECTES</u>	Tenen interès a disposar d'un accés àgil a serveis públics de qualitat i adequats a les seves necessitats i, en els casos en què hi ha possibilitat d'elecció, a conèixer l'efectivitat de programes i de proveïdors concrets.	<ul style="list-style-type: none"> • Exercir drets d'accés i prestació adequada dels serveis públics. • En la mesura del possible, poder comparar i escollir entre prestadors de serveis
<u>GESTORS I PERSONAL D'ALTRES PROGRAMES</u>	S'interessen per les conclusions que en puguin extreure per millorar els seus programes (aplicar una idea o iniciar un programa similar).	<ul style="list-style-type: none"> • Coneixement aplicat sobre les polítiques públiques
<u>UNITATS DE PROGRAMACIÓ</u>	Requereixen indicacions sobre quina direcció han de prendre els nous programes i què han d'evitar, per dissenyar millor els nous programes.	<ul style="list-style-type: none"> • Coneixement aplicat sobre les polítiques públiques
<u>CIENTÍFICS SOCIALS</u>	Volen extreure conclusions generals en l'àmbit de l'anàlisi de polítiques públiques i sobre com els éssers humans responen a les intervencions públiques.	<ul style="list-style-type: none"> • Coneixement bàsic sobre les polítiques públiques
<u>UNITATS D'AVALUACIÓ I ANÀLISI</u>	La seva raó de ser és realitzar o impulsar anàlisis i avaluacions, eventualment, es pot donar l'efecte pervers que el fet de realitzar avaluacions esdevingui un fi en si mateix.	<ul style="list-style-type: none"> • Generació de coneixement rellevant sobre polítiques i programes per a la presa de decisions • Contribuir a l'aprenentatge de l'organització
<u>GRUPS DE REPRESENTACIÓ DE COL·LECTIUS O INTERESSOS ESPECÍFICS I CIUTADANIA EN GENERAL</u>	La seva raó de ser és la defensa dels drets i interessos específics dels diferents col·lectius als quals s'adrecen les intervencions públiques, veure si els tenen prou en compte, si obtenen els efectes esperats i amb quin grau d'eficiència ho fan.	<ul style="list-style-type: none"> • Coneixement sobre el funcionament, els efectes i l'eficiència de les intervencions públiques • Influència en la presa de decisions

Font: Adaptació de Weiss (1998)

Quan l'avaluació té audiències múltiples, els propòsits poden ser diversos. En rigor, poden no ser mútuament excloents, però és difícil que una única avaluació pugui cobrir satisfactòriament els propòsits de totes les parts interessades.

Sovint, aquesta decisió no presenta cap problema, ja que l'audiència prioritària serà la pròpia unitat promotora, que haurà endegat l'avaluació precisament perquè té necessitats d'informació i propòsits que vol satisfer. En altres ocasions, és possible que el promotor de l'avaluació sigui una unitat d'anàlisi, que ha detectat una necessitat d'informació per a un propòsit concret i vol adreçar l'avaluació a una unitat directiva o gestora.

Tanmateix, hi ha situacions en què la iniciativa neix sense cap propòsit en l'horitzó, o amb un de formal (com ara el compliment d'una obligació legal), que obre l'oportunitat a incorporar un propòsit pràctic a l'avaluació. En aquests casos, el promotor pot fer una exploració per identificar les decisions que s'han de prendre en un futur proper. Si hi ha una opció que l'avaluació pugui aportar alguna cosa a una decisió rellevant, és preferible parar atenció a aquest propòsit. Si no és el cas, és possible que hi hagi persones o unitats especialment preocupades per trobar maneres de millorar el rendiment del seu programa o política, o amb més sensibilitat vers l'aportació que els pot fer l'avaluació, a les quals cal donar prioritat.

Si, contràriament, el problema és que les decisions que esperen informació i les parts interessades en l'avaluació són múltiples, cal negociar les prioritats entre els propòsits de totes elles, de manera que es pugui transmetre a l'avaluador una indicació clara sobre el propòsit principal que ha de tenir.

Donar prioritat a un sol propòsit augmenta les opcions que el resultat de l'avaluació sigui de qualitat i adequat a les necessitats de qui l'ha d'utilitzar. Òbviament, això no significa que els resultats de l'avaluació no puguin arribar a altres audiències, que en podran fer un ús a conveniència, ni que no s'hagin d'incorporar altres punts de vista a l'anàlisi, més enllà de la del propi promotor o audiència prioritària.

PAS 5: INVENTARIAR ELS RECURSOS PER A L'AVALUACIÓ

Necessàriament, el projecte d'avaluació ha de passar pel sedàs de la disponibilitat de recursos. Els diners, el temps, l'expertesa dels avaluadors, les dades i el suport per part del personal del programa i de l'organització imposaran restriccions a la nostra proposta d'avaluació i allò que idealment voldríem obtenir de l'avaluació haurà de ser ponderat amb allò que és possible, amb els recursos dels quals disposem.

Com és lògic, el rigor i la profunditat de l'avaluació seran proporcionals als recursos i al temps dedicats i, en qüestió de recursos, més sol voler dir millor. No obstant això, sovint

cal adaptar les expectatives als recursos, amb la qual cosa el repte de la planificació de l'avaluació esdevé acotar l'avaluació, sense que s'hi perdi res de substancial.

Aquest pas consisteix a recopilar informació sobre els recursos dels quals disposem, per tenir tots els elements amb els quals poder planificar adequadament l'avaluació.

A) EL FINANÇAMENT. El finançament és un recurs determinant, especialment per accedir a l'expertesa, poder generar dades en cas que sigui necessari i reduir el temps en què els resultats d'una avaluació poden estar disponibles. Per planificar l'abast i la durada de l'avaluació, serà imprescindible conèixer, encara que només sigui orientativament, el finançament disponible.

B) L'EXPERTESA. L'expertesa en avaluació és difícil de definir i identificar. L'anàlisi i la interpretació dels resultats exigeixen un cert domini de les tècniques de recerca qualitativa i quantitativa pròpies de les ciències socials, mentre que el coneixement del sector de la intervenció que es vol avaluar sempre resulta útil per entendre el context i enfocar l'avaluació vers la producció de resultats rellevants. Tret d'això, no existeix un perfil professional d'avaluador ben definit.

D'altra banda, el tipus d'expertesa requerit varia segons el tipus d'avaluació. En les avaluacions d'impacte de tipus quantitatiu, l'avaluació pot ser tècnicament complexa, requerir un disseny i uns mètodes analítics sofisticats i exigir la participació d'especialistes amb coneixements molt específics (generalment, estadístics o econometristes). En contextos organitzatius complexos, en els quals la identificació de preguntes d'avaluació o el balanç entre propòsits diferents és complicada, la participació d'avaluadors experimentats és molt recomanable. Per contra, altres activitats i projectes d'avaluació poden ser fàcilment desenvolupats per persones amb menys experiència i coneixements tècnics.

La concreció de les necessitats d'expertesa hauria d'incloure una mínima orientació sobre la importància que pot tenir l'anàlisi quantitativa o el coneixement del sector de la política en l'avaluació que volem iniciar.

Identificar i involucrar les persones o les institucions amb les capacitats més adequades per a la nostra avaluació serà el pas següent, tenint en compte que l'expertesa pot ser un recurs difícil de trobar.

C) EL SUPORT DEL PERSONAL DEL PROGRAMA. Un recurs intangible, però extremadament important, és el suport i la cooperació dels gestors i el personal del programa. La predis-

posició a respondre preguntes i fer aportacions als avaluadors, a participar en entrevistes o grups de discussió, a facilitar l'accés a personal, beneficiaris, instal·lacions o altres components del programa i, molt especialment, la facilitació de l'accés a les bases de dades i registres administratius tenen una influència molt considerable sobre el que l'avaluació pot arribar a assolir.

En aquest sentit, cal preveure que els avaluadors fan demandes d'accés a arxius informàtics, a personal o a instal·lacions que, d'una banda, requereixen l'atenció i el temps del personal i pertorben la seva activitat habitual i, de l'altra, poden comportar l'escrutini d'arxius, activitats o procediments que habitualment resten en l'àmbit intern d'operacions del programa.

En conseqüència, és important tenir previst que l'accés a la informació rarament és automàtic i que hi poden aparèixer problemes, des de petits retards en l'accés fins a personal que es mostri obertament refractari a col·laborar-hi, problemes que poden comprometre seriosament el calendari previst i la qualitat de l'avaluació.

Afortunadament, la cooperació i el suport no són recursos fixos, sinó que tant el promotor de l'avaluació com els avaluadors tenen al seu abast eines per atendre les objeccions dels **cooperants necessaris** de l'organització i motivar-ne el suport. Exposar des d'un principi els propòsits i el projecte d'avaluació a les persones a les quals es demana col·laboració, obrir la proposta a les seves observacions i aportacions, negociar el moment i la forma d'accés a la informació que minimitzi el conflicte amb l'activitat rutinària del programa o l'organització i mantenir un retorn periòdic dels resultats, a mesura que es desenvolupa l'avaluació, tendeix a facilitar la cooperació, si bé no la garanteix.

Per si de cas, també és recomanable que el promotor estableixi, per avançat, el procediment per resoldre possibles problemes en l'accés a la informació, tant amb els avaluadors com amb els caps de les unitats responsables de la informació necessària per a l'avaluació.

D) LA INFORMACIÓ I LES BASES DE DADES. Les avaluacions solen tractar, si més no en part, amb informació quantitativa sobre la qual es fan anàlisis estadístiques. Això vol dir que un recurs important per a les avaluacions són les dades, les quals bé existeixen amb anterioritat a l'avaluació (normalment en registres administratius), bé s'han de crear expressament per a l'avaluació (per exemple, amb una enquesta). Crear dades noves sempre és una possibilitat i té l'avantatge que poden recollir el que més interressi per al propòsit de l'avaluació. Això no obstant, cal tenir en compte que pot tenir un cost econòmic alt i, en qualsevol cas, requereix força temps.

Per contra, les dades preexistents solen ser el resultat dels registres administratius del programa i, més excepcionalment, de sistemes de monitoratge amb propòsits d'avaluació. Aquestes dades determinaran, en bona mesura, l'enfocament de l'avaluació i les preguntes d'avaluació que podran ser respostes. A efectes de conèixer-ne la disponibilitat:

1) El primer pas és confeccionar una llista de les bases de dades existents que poden ser rellevants per a l'avaluació, amb una descripció succinta de la informació que contenen i el nom de la unitat o de la persona que les gestiona i les custodia.

2) Un cop registrada l'existència de les bases de dades, el pas següent és conèixer la seva estructura i característiques, per determinar-ne la utilitat potencial per a l'avaluació. Hi ha tres alternatives d'accés preliminar a les bases de dades que són molt útils per dissenyar la proposta d'avaluació:

- Una inspecció preliminar *in situ* de les bases de dades permet fer-se una idea de la informació que contenen i de les seves característiques.
- L'estructura de la base de dades amb una mostra d'uns pocs casos.
- El llibre de codis de la base de dades (que contingui, per a cada taula, la definició de les variables i dels valors vàlids possibles per a cada variable) i una anàlisi de freqüències.

E) EL TEMPS. El temps és un dels recursos més valuosos per poder fer una avaluació, si bé existeix una certa tendència a subestimar-lo, amb la vana esperança que un conjunt extens de preguntes d'avaluació es pugui adreçar en pocs mesos. Per poder fer una previsió realista del temps que cal dedicar a l'avaluació, hem de tenir en compte:

- Les fases preliminars a l'avaluació requereixen temps per reflexionar, preveure i negociar interessos en l'avaluació i les predisposicions a la cooperació.
- Com ja hem comentat, un problema recurrent és que l'accés a les dades necessàries per fer l'anàlisi demani més temps del previst, amb la qual cosa, si el calendari és just, pot quedar poc temps per a activitats que s'haurien de fer sense excessives presses: l'anàlisi, la interpretació de resultats i la redacció dels informes.
- És probable l'aparició de problemes i obstacles imprevistos: persones amb funcions clau amb reticències a col·laborar, dades que requereixen un processament previ molt complicat, diferències entre actors sobre les preguntes d'avaluació que cal resoldre, períodes de sobrecàrrega de treball en la gestió del programa que aconsellen endarrerir el moment de dedicar temps als avaluadors, etc.

- Per últim, si el programa objecte de l'avaluació és relativament nou, o el sistema d'informació del programa és recent, és possible que calgui deixar transcórrer un període de temps relativament llarg abans de poder identificar els impactes d'interès, especialment si necessiten temps per aparèixer o consolidar-se (per exemple, si el programa té com a objectiu que els participants trobin feina, cal deixar transcórrer uns quants mesos abans de poder mesurar l'*outcome* d'interès).

A la pràctica, la decisió respecte la previsió de temps hauria de representar un equilibri entre les necessitats de l'avaluador per garantir la robustesa de l'anàlisi i les recomanacions; i l'horitzó temporal dins el qual els resultats són adequats i rellevants per a l'organització que encarrega l'avaluació.

3. L'AVALUACIÓ ÉS VIABLE?

Fins aquí hem donat per fet que qualsevol intervenció pública és susceptible de ser avaluada. Tanmateix, hi ha certes circumstàncies que comprometen l'*avaluabilitat* de la intervenció fins al punt de fer recomanable no dedicar recursos a avaluar-la. En aquest punt de l'anàlisi de la intervenció i el context de l'avaluació, ja hauria de ser possible detectar-ho (Wholey [et al.], 2004).

- Quan les activitats o productes vinculats a la política o al programa són molt diversos, inestables o poc concrets, de manera que es fa difícil definir en què consisteix la política o el programa (problemes a l'hora de definir les activitats i/o els productes).
- Quan ens trobem en la situació en què existeixen versions molt diferents sobre els objectius estratègics que el programa ha d'assolir (problemes a l'hora de definir els objectius/ impactes previstos).
- Quan la teoria del canvi sembli incoherent o extremadament poc realista. Les probabilitats que la intervenció assoleixi els seus objectius són remotes (problemes a l'hora d'identificar hipòtesis plausibles que uneixin les activitats i els productes amb els objectius estratègics).
- Quan no existeix cap ús previst per a la informació que pot generar l'avaluació (problemes per identificar el propòsit de l'avaluació).
- Quan els recursos disponibles (finançament, expertesa, suport del personal, informació i temps) no permetin donar una resposta mínimament robusta a les preguntes d'avaluació més rellevants.

4. LES PREGUNTES D'AVALUACIÓ

L'essència de l'avaluació és donar respostes a preguntes sobre el funcionament i el rendiment dels programes i les polítiques públiques. Per tant, tota avaluació inclou un conjunt de preguntes d'avaluació que són el nucli sobre el qual gira tota l'avaluació, tant en la fase de planificació com en la d'anàlisi, interpretació de resultats i redacció de l'informe. Tota insistència en la importància d'aquest pas és poca; seleccionar i concretar les preguntes d'avaluació és un moment crític en el qual cal ser especialment selectiu i curós: només obtindrem les respostes que ens interessin si abans hem fet les preguntes que ens interessin.

Les preguntes d'avaluació es deriven del propòsit pel qual fem l'avaluació. Si volem retre comptes vers la ciutadania, necessitem determinar quines preguntes són rellevants per demostrar el valor social d'un programa. Si hem de prendre una decisió, cal que imaginem quin és el tipus d'informació que millor ens serviria per ponderar els pros i els contres de cada opció.

Tanmateix, hom es podria imaginar que, un cop decidit el seu propòsit, formular preguntes és un procediment relativament rutinari. Rarament, però, les primeres preguntes que ens plantejem són directament utilitzables com a preguntes d'avaluació. Tot i que constitueixen un primer pas, sovint són poc concretes, o poc rellevants, o impossibles de respondre. Formular les preguntes d'avaluació requereix una reflexió atenta i un procés d'elaboració, que proposem que s'estructuri en els tres passos següents:

- 1) Identificació de la família i el tipus de pregunta d'avaluació**, fet del qual resultarà un inventari del tipus de preguntes que ens semblen interessants.
- 2) Selecció de les preguntes d'avaluació**, de la qual resultarà un conjunt de les preguntes més rellevants, però encara massa inespecífiques.
- 3) Concreció de les preguntes seleccionades**, de la qual cosa resultarà una primera versió del conjunt de preguntes d'avaluació.

Seguir aquests tres passos ens permetrà contemplar el ventall de preguntes possibles, exercir el procés d'elaboració de les preguntes i obtenir una primera versió de preguntes amb la qual orientar l'avaluador sobre els nostres interessos. Això no obstant, recomanem que la reflexió definitiva sobre les preguntes d'avaluació es faci conjuntament entre el promotor de l'avaluació i l'avaluador. Uns hi aportaran el criteri sobre quina informació és la realment rellevant per al propòsit de l'organització. Els altres, l'expertesa per seleccionar i confeccionar preguntes que permetin generar les respostes més importants i robustes possibles, amb els recursos disponibles. D'aquesta reflexió, n'hauria de resultar una llista breu de preguntes, que, si bé pot patir modificacions, serà una referència en el disseny de l'avaluació i la metodologia.

4.1 INVENTARI DE LES PREGUNTES D'AVALUACIÓ INTERESSANTS

El conjunt de possibles preguntes d'avaluació que poden resultar rellevants per avaluar el divers rang d'intervencions públiques és immens. No obstant això, existeixen preguntes tipus, segons la tipologia d'enfocament de l'avaluació, que poden servir de referència per pensar quines preguntes poden ser interessants per al nostre cas (adaptació de Rossi [et al.], 2004):

A) NECESSITAT DE LA INTERVENCIÓ

- Quina és la naturalesa i la magnitud del problema que volem mitigar?
- Quines són les previsions de futur respecte a la naturalesa i la magnitud del problema?
- Quines són les característiques de la població que té el problema?
- Quins altres problemes té la població objectiu?
- Quines necessitats concretes té la població objectiu?
- Quins serveis poden satisfer aquestes necessitats?
- Quina freqüència i durada del servei necessiten?
- Què es necessita per poder proveir aquest servei?

B) DISSENY DE LA INTERVENCIÓ

- Quins són els objectius del programa i com s'espera que els assoleixi?
- Les hipòtesis del model són realistes?
- La teoria és coherent amb el coneixement existent?
- Quina és la millor manera de proveir el servei previst?
- Quins recursos són necessaris i apropiats per implantar el programa?
- Els criteris de selecció dels participants són els adequats per cobrir la població objectiu del programa?

C) IMPLEMENTACIÓ/PROCÉS

- S'han assolit els objectius operatius?
- Les activitats són coherents amb els objectius del programa?
- Els serveis previstos es proveeixen a la població prevista?
- Hi ha part de la població objectiu a la qual no arriba el programa?
- Un cop al programa, els beneficiaris completen el cicle del servei?
- Els clients estan satisfets amb el servei?
- Les funcions administratives, organitzatives i de personal es gestionen adequadament?

D) IMPACTE

- El programa assoleix els objectius?
- El problema o la situació que es volia arranjar ha millorat?
- Els impactes es mantenen amb el temps?
- El programa té efectes col·laterals (positius o negatius) sobre els beneficiaris o sobre la societat?
- Els impactes varien segons el tipus de beneficiari o segons el lloc, tipus d'operador o un altre component del programa?

E) EFICIÈNCIA

- Els recursos s'utilitzen eficientment?
- El cost és raonable, en relació amb la magnitud dels impactes obtinguts?
- Hi ha maneres alternatives d'aconseguir impactes similars amb un cost més baix?

Font: Adaptació de Rossi [et al.] (2004)

4.2 SELECCIÓ DE LES PREGUNTES D'AVUACIÓ MÉS RELLEVANTS

És convenient fer una selecció entre els centenars de preguntes d'avaluació possibles, per evitar la sobrecàrrega de preguntes, ja que cada pregunta que incloquem a la llista tindrà associada la responsabilitat de respondre-la: cada resposta implica dissenyar i executar una anàlisi específica.

La "sobrecàrrega de preguntes" és idiosincràtica de cada avaluació: depèn tant del tipus de preguntes com dels recursos disponibles. En general, direm que la primera selecció de preguntes d'avaluació no hauria d'incloure, en principi, més de tres preguntes principals. Si n'hi ha més que ens interessin, la qüestió esdevé determinar els criteris amb els quals prioritzar unes preguntes sobre les altres.

El primer criteri hauria de ser la satisfacció de l'ús potencial que volem donar a l'avaluació. Com es diu en anglès, "*make choices on the basis of likely use*". En aquest pas ens ha de ser d'especial utilitat haver clarificat el propòsit de l'avaluació: si hi ha una decisió important a l'horitzó, quina pregunta és la més rellevant per ajudar-nos a prendre-la? Si els beneficiaris són l'audiència prioritària de l'avaluació, quines són les seves preferències? Si recentment hem endegat un programa nou, quin aspecte de la seva implementació ens preocupa més o tenim indicis que pot estar fallant?

A més del propòsit específic de l'avaluació, existeixen criteris generals que ens poden ajudar a seleccionar les preguntes:

- **Les incerteses en el coneixement preexistent:** Hi ha preguntes que són especialment rellevants perquè ajuden a clarificar incerteses o controvèrsies o a omplir buits flagrants d'informació. Per detectar aquestes qüestions, sol ser útil fer una cerca sobre els antecedents del tipus de programa o política pública que hem d'avaluar i de la revisió de les avaluacions prèvies sobre el propi programa, en cas que n'hi hagi. A més, és útil identificar, dins de l'organització, els aspectes de la intervenció sobre els quals existeixi més controvèrsia en referència al seu funcionament o rendiment.
- **Les hipòtesis crítiques de la teoria del canvi:** La construcció de la teoria del canvi ens pot ajudar a detectar hipòtesis particularment crítiques en el disseny de la intervenció, ja sigui perquè ocupen una posició clau en la cadena causal, o perquè existeixen dubtes que siguin realistes o que s'estiguin complint. En aquests casos, preguntar-se si les hipòtesis crítiques es demostren certes és un criteri de rellevància.
- **La jerarquia de les preguntes d'avaluació:** Els tipus d'avaluació es construeixen l'un sobre l'altre. Determinar si el disseny d'un programa és adequat exigeix tenir coneixement sobre la necessitat que ha motivat el programa. Les preguntes sobre la implementació fan referència al fet sobre com s'està portant a la pràctica el disseny, per a la qual cosa cal saber quin és aquest disseny. Les preguntes sobre els impactes d'un programa, al seu torn, requereixen conèixer prèviament què és, a la pràctica, el programa; és a dir, com s'està implantant. Per últim, cal conèixer els impactes abans de poder estimar si els costos associats són raonables o no i fer-hi consideracions. En aquest sentit, l'error més habitual consisteix a posar l'atenció de forma prematura en els impactes, quan la informació disponible respecte el procés d'implementació és encara insuficient. Per evitar-ho, ens hem de qüestionar sobre allò que ja sabem i allò que no sabem abans de determinar a quin nivell podem ubicar les nostres preguntes d'avaluació sobre la base d'aquest coneixement. Això no vol dir, necessàriament, que calgui haver fet avaluacions prèvies, però cal que el problema estigui ben descrit i comprès, que la teoria del canvi sigui sòlida i coneguda, que tinguem coneixement suficient sobre la implementació de les activitats i serveis, abans de preguntar-nos si el programa ha d'assolir els impactes previstos. Com més estable, madur i rutinari sigui un programa, més fàcil serà pujar de nivell.
- **La possibilitat de respondre les preguntes:** Una pregunta es pot respondre quan identifica dimensions del programa observables, per a les quals sigui factible obtenir informació. Pot ser interessant saber si els usuaris d'un servei estan satisfets, però si la informació no es recull habitualment i no hi ha recursos per fer una enquesta *ad hoc*, no podrem obtenir una resposta creïble. L'inventari de recursos disponibles per a l'avaluació ens ha de permetre descartar determinades preguntes, que, tot i ser interessants i rellevants, no poden ser

respostes per manca de temps, dades o expertesa.

- **El criteri professional dels avaluadors:** En cas de comptar amb un avaluador expert extern, un cop li haguem fet l'encàrrec de servir un propòsit concret, serà convenient deixar-li marge perquè apliqui el seu criteri, expertesa i experiència per seleccionar i formular les preguntes que millor serveixin al propòsit que se li encomana.

4.3 LA FORMULACIÓ DE LES PREGUNTES D'AVALUACIÓ

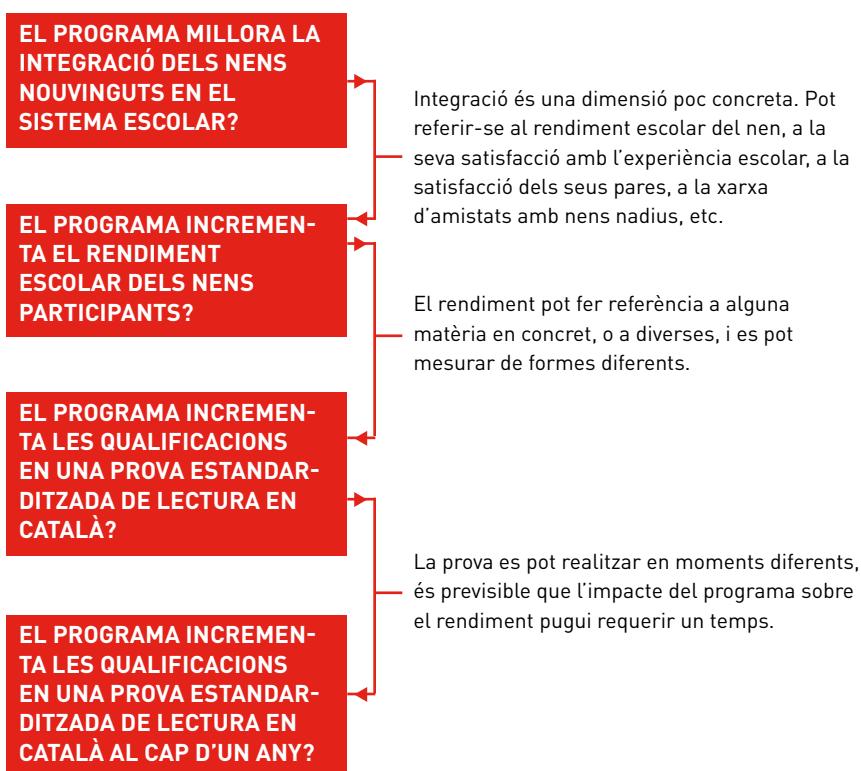
Un cop seleccionades, les preguntes han de ser formulades amb precisió, brevetat i claredat, per assegurar que siguin rellevants i raonables i, sobretot, perquè puguin ser respostes. La precisió de les preguntes, a més, ajuda l'avaluador a acotar el disseny de l'anàlisi per donar-hi resposta.

El procés de formulació de preguntes sol començar amb preguntes relativament genèriques (La política millora la competitivitat de les explotacions agrícoles? La implementació de la sisena hora escolar s'adequa al disseny?), que es van concretant fins aconseguir que facin referència a aspectes observables i formulats en termes suficientment concrets i mesurables perquè es pugui obtenir una informació rellevant sobre el seu estat. Les preguntes necessiten ser refinades mentre:

- Impliquin **termes ambigus** oberts a diverses interpretacions (per exemple: integració dels immigrants, satisfacció amb el programa, inclusió social, competitivitat econòmica, rendiment acadèmic, etc.)
- Invoquin **dimensions no observables** (sensibilitat del programa a les circumstàncies personals dels participants, imatge de la ciutat al món, etc.)

L'exemple següent il·lustra el procés de possible concreció de la pregunta d'avaluació per al programa de centres de benvinguda del Departament d'Educació.

*El programa de **centres de benvinguda** representa una estratègia innovadora i experimental adreçada a facilitar la integració dels nens nouvinguts amb dificultats especials al sistema educatiu de Catalunya. Com que el programa és experimental, el propòsit de l'avaluació és comprovar si el programa efectivament millora la integració amb relació a les aules d'acollida dins de centres educatius ordinaris, per decidir si s'expandeix a tot Catalunya.*



5. LA GESTIÓ DE L'AVALUACIÓ

5.1 UNA AVALUACIÓ EXTERNA O INTERNA?

A grans trets, hi ha dues maneres de comissionar una avaluació:

- Encarregant-la a una **persona o unitat de la pròpia organització** (ja sigui preexistent –com una unitat d'anàlisi– o incorporada expressament per fer-se càrrec de l'avaluació).
- Encarregant-la a una **organització externa** (una consultora privada, un departament universitari o centre de recerca, una organització sense ànim de lucre, un investigador a títol individual); ja sigui mitjançant contractació directa o per concurs.

La bibliografia sobre l'avaluació de polítiques públiques no és concloent respecte quina de les dues alternatives és preferible. Les característiques i el context de cada avaluació determinen els avantatges i els inconvenients de cada opció, per la qual cosa cal ponderar-les en cada situació particular i decidir quina és la millor solució.

Per ajudar a prendre aquesta decisió, la taula següent exposa els possibles avantatges i inconvenients de cadascuna de les dues opcions, segons diferents criteris de valoració.

CRITERI	AVALUACIÓ INTERNA	AVALUACIÓ EXTERNA
<u>IMMEDIATESA</u>	En principi, l'avaluador està preparat per assumir l'encàrrec en qualsevol moment. Tanmateix, rarament una unitat és prou gran o està prou especialitzada per assumir avaluacions complexes, o bé té funcions de monitoratge que poden ser difícils de compatibilitzar amb l'avaluació.	El procediment de selecció i contractació pot requerir força temps, especialment si es tracta d'un concurs públic. Cal planificar l'avaluació amb mesos d'antelació.
<u>CONEIXEMENT DE L'ORGANITZACIÓ I DEL PROGRAMA</u>	L'avaluador coneix l'organització, els seus programes i polítiques, els diferents actors i les seves motivacions.	L'avaluador necessita temps per arribar a adquirir un bon coneixement.
<u>ACCÉS A LA INFORMACIÓ I LES BASES DE DADES</u>	L'avaluador sol conèixer les fonts d'informació formals i informals i hi té accés directe.	L'avaluador necessita temps per accedir a les fonts d'informació i conèixer-ne les potencialitats i les limitacions. El promotor sovint ha de gestionar activament el procés d'accés dels avaluadors a la informació i bases de dades.

<u>FLEXIBILITAT</u>	Els recursos d'expertesa són els propis del personal de la unitat d'anàlisi.	Existeix un rang d'opcions i d'experteses i experiència, entre les quals cal triar la més adequada.
<u>REPUTACIÓ</u> (confiança del personal del programa i dels administradors respecte la capacitat dels avaluadors)	Depèn de la posició i el reconeixement dels membres de la unitat d'anàlisi dins l'organització.	El reconeixement públic de l'avaluador pot incentivar la cooperació i l'ús de les conclusions. Per contra, també és possible que l'avaluador sigui percebut com massa teòric i aliè al programa.
<u>OBJECTIVITAT</u> (condicions que minimitzen tant els biaixos de l'avaluador com les suspicàcies envers els resultats)	Independentment de la integritat dels avaluadors, és més difícil que siguin vistos com a imparcials per totes les parts, ja que potencialment poden tenir interès a complaure superiors o companys.	És més fàcil que siguin considerats com a independents, ja que no tenen cap interès directe en el programa. Tanmateix, els avaluadors poden establir relacions amb un dels actors i poden tenir interès a complaure el client per obtenir futurs contractes.
<u>POTENCIAL D'UTILITZACIÓ DELS RESULTATS</u>	Els avaluadors resten a l'organització un cop acabada l'avaluació, i és possible que tinguin accés continuat i directe als decisors, gestors i al personal i en puguin difondre millor les conclusions i recomanacions, tant de manera formal com informal.	Existeix el risc que els avaluadors tinguin poques oportunitats de comunicació dels resultats i conclusions, més enllà de l'informe i l'acte de presentació. Això no obstant, de vegades, el prestigi de l'avaluador pot facilitar un accés directe i influent als decisors.
<u>AUTONOMIA</u>	Els avaluadors poden tenir dificultats per concebre recomanacions més enllà de les rutines de funcionament a les quals estan habituats. Pot sentir incomoditat per oposar-se a la cultura corporativa dominant en l'organització o proposar canvis que afectin les condicions laborals dels treballadors del programa.	L'avaluador extern pot tenir una perspectiva més àmplia i allunyada del statu quo actual del programa. A més, pot tenir més autonomia per fer propostes.

Font: adaptació de Weiss (1998)

5.2 COM HA DE SER LA RELACIÓ ENTRE L'AVALUADOR I L'ORGANITZACIÓ QUE ENCARREGA L'AVALUACIÓ?

Existeixen tres grans formes de concebre la relació entre l'avaluador i l'organització, segons quin sigui el propòsit i l'enfocament de l'avaluació (Rossi [et al.], 2004):

- 1) L'avaluació independent.** En el cas més habitual, el promotor de l'avaluació transmet l'encàrrec, els propòsits i les indicacions als avaluadors i espera que l'avaluador funcioni de forma independent i que assumeixi plena responsabilitat sobre el disseny, l'execució, la redacció de l'informe i la comunicació dels resultats.
- 2) L'avaluació participativa** implica un esquema de treball més col·laboratiu entre l'avaluador i el promotor, que pot prendre part directament en el disseny, la implementació, l'anàlisi i la comunicació de resultats. Normalment es constitueix un equip d'avaluació mixt, del qual l'avaluador pot fer de líder, facilitador o simplement de consultor que resol dubtes tècnics. És més habitual quan els avaluadors són interns i tendeix a incorporar en l'equip d'avaluació els potencials usuaris de l'avaluació, per potenciar-ne la utilització.
- 3) L'avaluació empoderadora** funciona de forma similar a la participativa, però pretén que els participants adquireixin la capacitat de fer avaluacions pel seu compte. Per tant, el propòsit de l'avaluació no és només informatiu, sinó també formatiu. Habitualment incorpora actors amb poca capacitat d'influència sobre el programa, com ara, per exemple, beneficiaris, per tal que puguin augmentar el seu coneixement sobre el programa i millorar la seva capacitat d'influència.

En síntesi, l'elecció del model de relació entre avaluador i organització planteja un dilema entre preservar la independència i l'objectivitat de l'avaluador i potenciar la utilització dels resultats a través de la participació i **apropiació** del procés per part dels usuaris potencials. El propòsit de l'avaluació ha de guiar l'elecció de la millor opció.

El cas més habitual és aquell en què el promotor comissiona un equip d'avaluadors externs perquè dissenyin i executin una avaluació, en l'àmbit d'una relació de tipus independent. Vistos els avantatges que implica aquest model en termes d'independència, autonomia, objectivitat i flexibilitat, es tracta de compensar-ne les limitacions. Això és, sobretot, trobar una forma de funcionament que faciliti la relació dels avaluadors amb l'organització, de manera que l'avaluació no esdevingui una activitat aïllada i inconnexa, amb poca capacitat d'influència.

En aquest sentit, és millor evitar que els avaluadors rebin l'encàrrec i lliurin l'informe a una sola unitat o persona de l'organització i cal intentar articular una o dues estructures *ad hoc* de seguiment l'avaluació, que: a) garanteixin que les preguntes d'avaluació estiguin

orientades a les necessitats de l'organització; b) facilitin l'accés a les dades i altres fonts d'informació que requereixin els avaluadors, i c) s'assegurin que els resultats es presenten i es comuniquen de manera que puguin ser utilitzats efectivament.

Per constituir aquestes comissions, la decisió fonamental és el nivell de l'estructura de l'organització en el qual s'han de constituir. Els criteris que cal tenir en compte per aquesta decisió són fonamentalment dos:

1) Qui pot fer ús dels resultats i recomanacions de l'avaluació? El promotor de l'avaluació hauria de procurar ubicar l'avaluació en una posició a l'organigrama, en consonància amb el seu propòsit. Si les preguntes d'avaluació s'orienten a proveir informació per a grans decisions sobre el programa o política (continuar, reformar, estendre, cancel·lar, etc.), l'avaluació hauria de retre comptes amb el nivell de direcció. Si, per contra, el disseny del programa no està qüestionat, sinó que l'avaluació està orientada a qüestions sobre la implementació o sobre l'efectivitat relativa dels components del programa, és preferible que l'avaluador interactui i reti comptes als gestors del programa que tenen més capacitat per induir canvis operatius sobre programa.

2) Qui pot facilitar el desenvolupament de l'avaluació? El promotor de l'avaluació hauria de procurar, a més, que l'avaluació disposés d'una estructura de relació estable entre els avaluadors i les unitats de l'organització amb responsabilitats sobre els recursos, dades o persones als quals els avaluadors necessiten tenir accés, per poder negociar i planificar conjuntament aquest accés.

Aquests dos criteris poden apuntar als mateixos nivells de l'organització, però no necessàriament. Si no és el cas, pot resultar convenient constituir dues estructures diferents:

1) Un grup de direcció de l'avaluació, format per la direcció política i tècnica de l'organització i l'equip d'avaluadors, que es reuneixi a l'inici de l'avaluació per expressar els propòsits de l'avaluació, seleccionar les preguntes d'avaluació i validar l'enfocament metodològic i, al final, per escoltar i deliberar sobre les respostes obtingudes per a les seves preguntes al llarg de l'avaluació i sobre les recomanacions que se'n derivin.

2) Un grup de seguiment, que es reuneixi de forma més freqüent al llarg de tot el procés d'avaluació i que incorpori, a més de l'expressió de propòsits i la recepció i deliberació dels resultats, la negociació i la planificació del procés d'avaluació.

Finalment, segons la magnitud del programa, els recursos de l'avaluació i la sofisticació del disseny, pot ser convenient constituir un petit grup d'assessors, independent dels dos grups de treball anteriors. Aquest grup pot estar format tant per avaluadors i acadèmics amb expertesa tècnica que puguin contribuir a suggerir preguntes rellevants sobre el programa i a millorar tècnicament el disseny, com per gestors de polítiques públiques similars que hagin viscut un procés d'avaluació i puguin aportar recomanacions basades en la seva experiència.

El grup assessor pot: a) contribuir en el disseny de la proposta d'avaluació; b) exercir de consultor puntual en el procés d'execució de l'avaluació; c) realitzar una crítica constructiva a l'informe d'avaluació; d) fer recomanacions sobre la millora del programa o política basades en els resultats de l'avaluació; i e) dirimir en situacions de criteris confrontats entre avaluadors i promotors en una qüestió relativa a l'avaluació. Establir des del començament un procediment per resoldre el conflicte de criteris, tot i que sovint no s'utilitzi i sembli que sigui cridar el mal temps, permet resoldre de forma ordenada qualsevol diferència d'interpretació.

6. QUADRES DE SÍNTESI DE LA GUIA METODOLÒGICA

CINC PASSOS PREVIS PER ENFOCAR L'AVALUACIÓ

Com s'ha indicant al llarg de la guia, el disseny de l'avaluació depèn de les característiques de la intervenció i del seu context. Per tant, els qüestionaris següents no pretenen ser un protocol per procedir en el disseny d'una avaluació, sinó una llista de comprovació de les qüestions que cal no oblidar quan es planifica una avaluació.

PAS 1. ANÀLISI PRELIMINAR DE LA INTERVENCIÓ

DESCRIURE LA TEORIA DEL CANVI

1. Quins **objectius estratègics** (impactes) vol assolir el programa?
2. Què fa **el programa** o que té previst fer (activitats i resultats)?
3. Per què se suposa **que amb el que el programa fa assolirà els objectius estratègics** (relació activitats-productes-impactes)?

IDENTIFICAR LA FASE EN QUÈ ES TROBA EL PROGRAMA

- Planificació
- Primeres fases d'implementació
- Fase madura
- Finalitzat

DESCRIURE ELS CANVIS QUE HA PATIT LA INTERVENCIÓ

1. Canvis passats?
2. Canvis previstos?

IDENTIFICAR AVALUACIONS I ESTUDIS PREVIS

PAS 2. DESCRIPCIÓ DEL CONTEXT INSTITUCIONAL I ORGANITZATIU

QUI ÉS QUI EN L'ENTORN DE LA INTERVENCIÓ?

(direcció política, direcció tècnica, disseny, gestió, provisió del servei, anàlisi, manteniment i custòdia de les bases de dades, participació com a beneficiari o influència externa sobre la intervenció, etc.)

PAS 3. IDENTIFICACIÓ DEL PROPÒSIT DE L'AVALUACIÓ

- Ajuda a la presa de decisions
- Contribució a l'aprenentatge de l'organització
- Ús com a instrument de gestió
- Rendició de comptes a la ciutadania
- Coneixement bàsic sobre les polítiques públiques
- Acompliment d'un requeriment formal

DESCRIPCIÓ DEL PROPÒSIT

(quina decisió, requeriment legal, etc.):

PAS 4. IDENTIFICACIÓ DELS DESTINATARIS PRINCIPALS DE L'AVALUACIÓ

PAS 5. INVENTARI DELS RECURSOS DE L'AVALUACIÓ

FINANÇAMENT APROXIMAT?

TIPUS D'EXPERTESA REQUERIDA?

SUPORT DEL PERSONAL DEL PROGRAMA?

Quines persones tenen una posició clau per facilitar l'accés a la informació?

Quina és la seva predisposició inicial d'aquestes persones vers l'avaluació?

INFORMACIÓ I BASES DE DADES?

Llista de bases de dades i altres fonts d'informació existents i rellevants per a l'avaluació:

TEMPS DISPONIBLE PER A L'AVALUACIÓ?

Data en què l'avaluació ha d'estar finalitzada i motiu de la data límit:

TEST D'AVALUABILITAT DE LA INTERVENCIÓ

Les respostes al qüestionari de “passos previs per enfocar l'avaluació” a més d'orientar el promotor i els avaluadors sobre el programa i el seu context, també constitueixen un **test d'avaluabilitat** de la intervenció.

Si en el procés d'anàlisi preliminar de la intervenció es detecta com a mínim un dels problemes següents és preferible no avaluar el programa, ja que les probabilitats que l'avaluació contribueixi a la millora de la intervenció són mínimes:

PROBLEMES EN EL PAS 1: CONSTRUCCIÓ DE LA TEORIA DEL CANVI	
<u>PROBLEMES PER DEFINIR LES ACTIVITATS/PRODUCTES</u>	Les activitats i productes vinculades a la política o al programa són tan diverses, inestables o poc concretes que es fa difícil definir en què consisteix la política o programa.
<u>PROBLEMES PER DEFINIR ELS OBJECTIUS/IMPACTES</u>	No és possible concretar una definició sobre els objectius que el programa ha d'assolir, o bé existeixen versions molt diferents (problemes a l'hora de definir els objectius/impactes previstos).
<u>PROBLEMES A L'HORA D'IDENTIFICAR HIPÒTESIS PLAUSIBLES QUE UNEIXIN LES ACTIVITATS I PRODUCTES AMB ELS OBJECTIUS ESTRATÈGICS</u>	La teoria del canvi sembla incoherent o extremadament poc realista. Les probabilitats que la intervenció assoleixi els seus objectius són remotes.
PROBLEMES EN EL PAS 3: DEFINICIÓ DEL PROPÒSIT D'AVALUACIÓ	
<u>PROBLEMES A L'HORA D'IDENTIFICAR EL PROPÒSIT I ELS DESTINATARIS DE L'AVALUACIÓ</u>	No existeix cap ús previst per a la informació que pot generar l'avaluació (problemes per identificar el propòsit i/o els destinataris)
PROBLEMES EN EL PAS 5: INVENTARI DE RECURSOS	
<u>PROBLEMES DE DISPONIBILITAT DE RECURSOS AMB RELACIÓ ALS PROPÒSITS.</u>	Els recursos disponibles (finançament, expertesa, suport del personal, informació i temps) no permeten donar una resposta mínimament robusta a les preguntes d'avaluació més rellevants.

TRES PASSOS PER A LA FORMULACIÓ DE PREGUNTES D'AVALUACIÓ RELLEVANTS

PAS 1. INVENTARI DE LES PREGUNTES D'AVALUACIÓ INTERESSANTS

IDENTIFICACIÓ DEL TIPUS DE PREGUNTA:

- Necessitat
- Disseny
- Implementació
- Impacte
- Eficiència

INVENTARI DE LES PREGUNTES D'AVALUACIÓ INTERESSANTS:

PAS 2. SELECCIÓ DE LES PREGUNTES D'INTERÈS MÉS RELLEVANTS

CRITERIS DE SELECCIÓ QUE CAL CONSIDERAR:

- Propòsit de l'avaluació
- Incerteses preexistents
- Hipòtesis febles de la teoria
- Jerarquia del tipus de pregunta
- Respostes factibles
- Criteri dels avaluadors

SELECCIÓ DE LES PREGUNTES D'AVALUACIÓ:

PAS 3. FORMULACIÓ DE LES PREGUNTES D'AVALUACIÓ

CRITERIS QUE HA DE COMPLIR LA PREGUNTA:

- No implicar termes ambigus
- No invocar dimensions no observables

FORMULACIÓ DEFINITIVA DE LES PREGUNTES:

BIBLIOGRAFIA

BARDACH, E. *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*. London: Chatham House, 2009.

CATALUNYA. GENERALITAT. DEPARTAMENT D'ECONOMIA I FINANCES. DIRECCIÓ GENERAL DE PRESSUPOSTOS. *Guia per a l'elaboració de programes pressupostaris*. 2a ed. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Economia i Finances, 2009.

EUROPA. COMISSIÓ EUROPEA. *Responding to strategic needs: reinforcing the use of evaluation*. Brussel·les, 21 febrer 2007, SEC (2007) 213.

NAVARRA. GOBIERNO. INSTITUTO NAVARRO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Protocolo de evaluabilidad de las políticas públicas en la Comunidad Foral de Navarra*. Pamplona: Gobierno de Navarra. INAP, 2008.

ROSSI, P.H.; LIPSEY, M.W.; FREEMAN, H.E. *Evaluation: a systematic approach*. 7th ed. London: SAGE, 2004.

WEISS, C.H. *Evaluation*. 2nd ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.

WHOLEY, J.S.; HATRY, H.P.; NEWCOMER, K.E. *Handbook of practical program evaluation*. 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2004.

