

Avaluació de la implementació

F. Xavier Ballart Hernández

PID_00196154



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció.....	5
1. Les preguntes relacionades amb l'avaluació de la implementació.....	7
2. Anàlisi de la població que rep els serveis.....	8
2.1. Persones que necessiten els serveis però no els reben	9
2.2. Persones que no necessiten els serveis però els reben o que els necessiten i no en fan ús	9
3. Anàlisi dels procediments i de les activitats realitzades.....	11
4. Anàlisi de les relacions entre diferents organitzacions.....	13
5. Lectures obligatòries.....	15

Introducció

El punt de partida dels estudis d'avaluació és la pregunta per l'impacte de les polítiques i dels programes, que al seu torn genera múltiples preguntes sobre els mètodes –com s'ha vist en el mòdul 3–, sobre els teòrics i les teories que són en la base de la pràctica de l'avaluació Progressivament, les qüestions que preocupen a l'avaluació s'han anat eixamplant. Es podria dir que comencen amb l'impacte i van tirant enrere: es preocupen per aspectes de la implementació, del disseny de la política i de la seva relació amb les necessitats socials d'acord amb la coneguda definició del manual de Rossi i Freeman. També han evolucionat molt els mètodes, des dels mètodes que imiten les formes de procedir de la medicina i les ciències experimentals fins als mètodes més propers al *coaching* i a la consultoria en què es dona més rellevància a la “transferència de la tecnologia,” per dir-ho així, i al procés d'apoderament i apropiació de l'avaluació pels responsables de les polítiques i els programes (vegeu el mòdul 3).

Tant si tenim en compte els propòsits (avaluació formativa, del funcionament o avaluació sumativa orientada als impactes) com si tenim en compte les principals tipologies dels estudis d'avaluació (disseny, implementació, impacte, eficiència/avaluabilitat, ràpida, de seguiment i intensa-complexa), el nucli dur de l'avaluació de polítiques i programes continua essent l'anàlisi d'impacte per mètodes que impliquen una elevada complexitat metodològica.

Això no ens hauria de portar a oblidar l'avaluació de la implementació que connecta amb les consideracions que s'han fet en el mòdul 4 sobre anàlisi del problema i de les necessitats i que és un tipus d'avaluació que té molt de sentit, particularment quan no és possible l'avaluació d'impacte però en canvi hi ha molt interès sobre com avançar per a fer front a un problema que preocupa a la societat, a polítics electes o als professionals d'un determinat sector.

En aquest mòdul, com en l'anterior, es fa una presentació deliberadament pràctica (per això no s'hi inclouen referències) en la línia de les guies de l'Ivàlua. El text proposat juntament amb la guia Ivàlua corresponent i l'avaluació que serveix d'il·lustració haurien de permetre a l'estudiant una immersió força completa en el tema objecte del mòdul.

1. Les preguntes relacionades amb l'avaluació de la implementació

És molt freqüent que entre els responsables més directes d'una política o programa es plantegin qüestions relacionades amb la implementació de la iniciativa: en quina mesura el programa arriba a la gent a la qual hauria d'arribar, fins a quin punt els **procediments i les activitats** es porten a terme com estava previst, està funcionant la **interacció entre activitats i persones**, han aparegut **problemes** que dificultin o retardin les activitats (falta de materials, falta de personal, desplaçaments, etc.).

Sovint aquestes preguntes s'afegeixen a les relatives als impactes o a preguntes sobre el cost de la intervenció i dels diferents mecanismes de prestació dels serveis. Si bé és molt recomanable relacionar els impactes amb diferents alternatives de provisió dels serveis (per exemple mitjançant una administració central o moltes administracions locals, mitjançant organismes públics o organitzacions del tercer sector o privades) és difícil que una mateixa avaluació pugui fer les dues coses, implementació i impactes, de forma sistemàtica i rigorosa.

D'entrada, l'opció per l'avaluació d'implementació pressuposa que **no hi ha falles en la teoria** de la intervenció (la idea en què es basa la política, les suposicions sobre la cadena de canvis que s'han de produir són correctes o es pot assumir que són correctes) i si existeixen **falles és, més aviat, en la implementació**.

És a dir, la idea és bona (funciona en altres entorns) però en el cas objecte d'anàlisi podria no haver-se fet tot el que estava previst, podria haver-hi hagut falles d'implementació en el sentit de gestió del programa.

Podria passar, però, que l'opció per l'avaluació de la implementació tingui sentit quan el govern, l'administració o els actors socials **no tenen gaire idea sobre què fer en relació amb un problema molt rellevant** i malgrat això estan decidits a fer alguna cosa perquè la societat ho reclama. En aquest cas en què, de fet, no hi ha teoria, hi podria haver, però, experimentació per sota (*bottom-up*) i podria tenir sentit portar a terme una avaluació de la implementació orientada a recollir de forma sistemàtica informació sobre experiències reals que permetin anar configurant una intervenció que després es pugui generalitzar.

Per exemple, en molts països hi ha un problema greu de violència a les escoles. En alguns casos extrems com per exemple el cas de Bulgària, el govern va veure la necessitat de fer alguna cosa però no tenia un model clar sobre com intervenir sobre aquesta realitat. El fet de subvencionar activitats a les escoles contra la violència, malgrat que es fes sense donar unes orientacions precises, va representar una oportunitat per a descobrir quin tipus d'intervenció podia ser més efectiva i generar coneixement sobre el problema i les possibles maneres de fer-hi front.

2. Anàlisi de la població que rep els serveis

De fet, l'avaluació de la implementació ja ens dóna una part de la informació necessària per a jutjar si una política o un programa ha estat un èxit o un fracàs. Per a molts responsables de la gestió, independentment de com evolucioni el problema objecte de la política, el fet que es produeixi un salt qualitatiu respecte al passat en el sentit de donar serveis a una població que estava desatesa o el fet d'incrementar la cobertura i donar serveis a més persones o amb una intensitat més gran ja és un èxit.

Per aquest motiu una de les qüestions que analitza l'avaluació de la implementació és **la població que rep els serveis** i la mesura en què hi ha una correspondència entre el nivell de necessitats i els serveis que es presten.

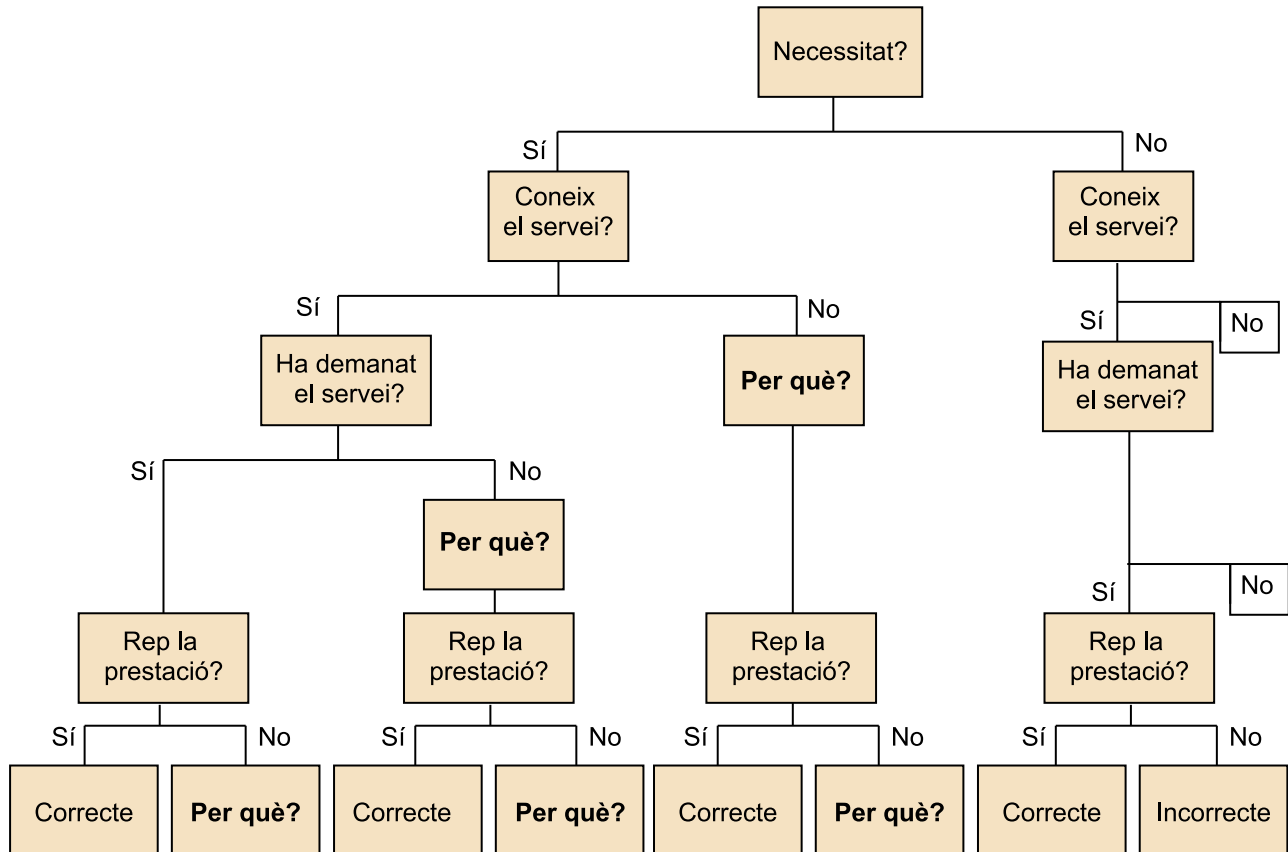
Normalment, amb anterioritat a l'inici d'una política o programa, un part de la població ja rebia algun tipus de servei per mitjà de familiars o privadament. És lògic que la intervenció pública comenci per aquells grups de població o territoris que tenen un nivell més alt de necessitats i disposen de menys recursos per a fer-hi front. La implementació de les polítiques sol ser en aquest sentit progressiva fins a arribar a cobrir tota la població només en el cas que es vulgui que la política sigui universal.

Per exemple, en el cas de l'escolarització de zero a tres anys, durant molts anys hi havia molt poques escoles bressol públiques i les que hi havia cobrien una petita part de la població que era seleccionada en funció de criteris de necessitat. L'extensió de l'oferta pública via provisió directa o indirecta d'educació en aquest tram d'edat ha permès que una part molt més gran de la població es beneficiï d'aquests serveis públics si bé no arriba al cent per cent de la població.

Els principals problemes en relació amb si la política proporciona els serveis a la població que els necessita és que algunes persones que necessiten els serveis no els rebin i al contrari, que algunes persones que no necessiten els serveis els rebin (vegeu l'esquema 1).

Aquests serien els dos principals errors en la implementació: el primer tipus d'error és més greu des de la perspectiva de la finalitat de la política; el segon tipus d'error és més greu des de la perspectiva del malbaratament dels recursos públics. Hi ha una tercera possibilitat que consisteix en el fet que es prestin serveis que no es necessiten o per als quals no hi ha demanda. No es tracta d'una possibilitat teòrica sinó que és una possibilitat real quan, per exemple, es preveu la prestació de serveis socials en zones en què els valors són contraris al fet que els familiars siguin atesos per serveis aliens a la família.

Esquema 1



Font: elaboració pròpia

2.1. Persones que necessiten els serveis però no els reben

Aquest és un dels principals problemes d'implementació. En relació amb aquesta qüestió és important saber quantes persones són i quines característiques tenen. A més podria interessar si aquestes persones tenen coneixement del seu dret i si han demanat rebre el servei. En cas que no en tinguin coneixement, o en tinguin coneixement i no demanin el servei, o en tinguin coneixement, demanin el servei però no l'obtinguin, caldria veure per què. Es tracta de tres problemes diferents: un problema d'accés per part del programa a les persones que haurien de ser els seus beneficiaris; un problema de rebuig dels serveis per part de persones que els podrien tenir; i un problema d'insuficiència de recursos que donaria lloc a llistes d'espera. En aquest últim cas, caldria veure si les persones que tenen més necessitat del servei el reben abans que persones que el necessiten en menor mesura.

2.2. Persones que no necessiten els serveis però els reben o que els necessiten i no en fan ús

En relació amb aquesta situació també caldria saber quantes persones són i quines característiques tenen. En aquest cas, el problema de gestió consistiria a posar fi a la relació amb aquestes persones o a fer que aquestes persones paguessin pel servei.

En el cas de les persones que necessiten els serveis però no en fan ús, la principal qüestió és per què i analitzar què va fallar en l'anàlisi que s'hauria pogut fer sobre detecció de necessitats i adequació dels serveis proposats a les necessitats detectades. En aquest cas el problema de gestió consistiria a reconvertir el servei en una altra finalitat o simplement procedir a desmantellar-lo.

Tal com s'ha comentat en el mòdul 4 sobre anàlisi del disseny de la política i de les necessitats, les dues principals fonts d'informació sobre les persones ateses i no ateses, el seu nombre i el seu perfil són els **arxius de la mateixa administració** o **les enquestes** a professionals, usuaris actius o usuaris potencials en situació d'espera.

Amb la combinació dels arxius dels serveis i de les dades d'enquestes també es pot generar informació sobre usuaris potencials amb els quals l'administració no ha arribat a contactar.

Per exemple, en el cas de la salut pública, totes les persones són usuàries potencials però una part important de la població no fa servir aquests serveis perquè no coneix els seus drets (immigrants sense papers) o perquè utilitza els serveis de mútues privades. En ambdós casos, el cens ens donaria informació suficient per a accedir a aquestes persones i recollir informació a través d'una enquesta.

3. Anàlisi dels procediments i de les activitats realitzades

En la gestió d'un programa hi ha una part de gestió administrativa i de procediment i una part de gestió de les activitats substantives en què participen els usuaris. Tant els procediments com les activitats poden ser avaluats d'una manera relativament simple. L'avaluació de la implementació es pot limitar a un seguiment i control de les activitats o pot anar un pas més enllà i veure si es compleix la lògica del programa i es generen els impactes a curt i mitjà termini previstos.

La part de **gestió administrativa** és un suport necessari i inevitable que si es fa bé no es nota i si es fa malament pot representar un greu obstacle a l'efectivitat del programa i fins i tot l'abandonament dels usuaris. Per a avaluar aquesta part es poden agrupar els processos sobre la base de les principals funcions administratives (comunicació o difusió, convocatòria i selecció, atenció presencial, tramitació i aprovació de l'expedient, derivació a altres serveis) i mesurar els temps que es tarda en cada procés, el nombre de documents que hi intervenen i el temps que es tarda a passar d'un procés a l'altre.

La part de **gestió de les activitats** es pot avaluar amb indicadors de seguiment (nombre de participants, abandonaments, persones o empreses que acaben el procés) i de petites enquestes tant al personal com als usuaris que permeten detectar problemes i valorar la satisfacció d'uns i altres. És, però, possible que fent bé les activitats i observant uns elevats nivells de satisfacció per part de tots els participants, no s'avanci en l'assoliment dels objectius estratègics. També és possible que es derivin els participants a altres serveis públics o privats, amb la qual cosa es perd en capacitat de seguiment de les persones derivades. La participació de diversos centres proveïdors de serveis és interessant ja que permet comparar entre ells.

L'avaluació de la implementació també implica l'anàlisi de les **relacions entre activitats i dels canvis en les actituds i els comportaments a curt i mitjà termini** per tal de valorar si la lògica del programa és correcta i si és necessari modificar algun component de la intervenció per a obtenir millors resultats finals.

Per exemple, el Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya va impulsar "plans d'entorn" amb la idea de millorar la cohesió social i el rendiment escolar de les escoles de primària i secundària de Catalunya. En la pràctica, les escoles rebien subvencions per a organitzar activitats amb les associacions de pares, associacions esportives i entitats de barri. L'avaluació de la implementació implicaria analitzar:

- 1) El nombre d'escoles participants, les característiques de les escoles i dels barris agrupats per categories. En aquest cas seria important la distribució territorial dels recursos i el plantejament del programa en relació amb els nivells de necessitats superiors o inferiors de les escoles i dels barris.
- 2) Els procediments administratius gestionats per l'administració: la convocatòria, la redacció dels projectes, la selecció de les escoles, etc.
- 3) L'execució dels projectes a través d'activitats de relació escola-entorn, quines activitats va finançar el programa i si és possible agrupar-les per categories.
- 4) Canvis en les actituds dels participants (pares i mares, professors, alumnes) que puguin tenir un efecte en la cohesió social o/i en el rendiment escolar. Per exemple, la participació dels pares podria canviar la seva actitud vers la importància de l'escola i l'aprenentatge dels seus fills. L'actitud de lideratge dels directors podria ser clau per a l'èxit del programa.

Aquest últim element comporta analitzar el model teòric de fons en l'avaluació de la implementació per tal de qüestionar la lògica del programa en el supòsit que no es produeixen resultats a curt i mitjà termini o per a canviar alguns dels seus components si es comprova que unes activitats tenen efectes millors que unes altres. Moltes polítiques i programes públics donen lloc a intervencions que són valorades pels participants, que mostren elevats nivells de satisfacció en enquestes quan finalitzen les activitats, però en alguns casos podria passar que aquestes activitats plenament satisfactòries no contribueixin als canvis desitjats.

Un altre exemple, les persones desocupades han de tramitar papers en les oficines d'ocupació i en funció del perfil i de les necessitats després són incloses en programes que preveuen les activitats (educació bàsica, formació ocupacional, pràctiques en empreses, preparació per a l'autoocupació) que les haurien d'ajudar a trobar feina. La crisi econòmica ha portat moltes persones i serveis públics d'ocupació a interessar-se per programes d'emprenedoria però no sempre els perfils dels participants són els més adequats per a tenir èxit com a emprenedors. La satisfacció amb els tutors i amb el servei pot no estar relacionada amb el desenvolupament d'un projecte empresarial viable.

4. Anàlisi de les relacions entre diferents organitzacions

Rarament la implementació es fa a través d'una única organització. El més habitual és que la implementació d'un programa o d'una política es porti a terme en un context multinivell (Unió Europea, administracions central, autonòmica i local, tant si són diputacions, consells comarcals com municipis). També és habitual que hi hagi una pluralitat d'organitzacions en un mateix nivell que es veuen obligades a coordinar les seves activitats per prestar els serveis (administracions que cooperen entre elles o que treballen amb associacions, empreses privades i organitzacions no governamentals).

Des de la **perspectiva vertical**, la qüestió és si les activitats desenvolupades en els nivells inferiors són coherents amb les orientacions o plans marcats inicialment. En cas que els nivells inferiors siguin febles o no existeixin, els objectius de la política sovint passen per la institucionalització de les estructures, polítiques i programes impulsats des de dalt.

Per exemple, la Unió Europea ha impulsat la creació de xarxes que anomena *partenariats* perquè després desenvolupin les seves polítiques.

Un cop implementades les polítiques, sovint resulta difícil respondre a la pregunta de si les organitzacions de la base – territorials, en diem a Catalunya – han estat fidels al discurs i intencions de les que les van promoure. L'avaluació en aquests casos s'ha de construir sobre la base de combinar algunes mesures d'activitat i percepcions de les persones i organitzacions implicades.

Tampoc no és fàcil respondre a la pregunta de la institucionalització d'una nova política. En aquest cas és, però, possible recollir indicadors relacionats amb el progrés en relació amb el desenvolupament d'elements estructurals (estructura administrativa, personal, pressupost, aprovació de plans i realització d'activitats) així com percepcions de les persones implicades que interpretin les proves recollides.

Des de la perspectiva vertical, però vist des de baix, sovint ens trobem amb el cas d'organitzacions que es queixen que les administracions superiors no tenen un programa d'actuació clar o fallen en el suport econòmic i tècnic. La queixa sol ser en relació amb el fet que s'aprova una decisió però no el programa de desenvolupament sobre el territori d'aquella decisió o els plans que s'aproven són excessivament ambigus. En aquests casos, l'avaluació per contrast amb els objectius i amb els plans prèviament definits esdevé impossible i

l'única possibilitat és reconstruir el que hauria pogut ser una política coherent a partir de les millors experiències desenvolupades pels que estan en contacte amb el problema en els nivells inferiors a través d'estudis de cas.

Des de la **perspectiva horitzontal**, els principals problemes solen ser la manca de coordinació i lideratge entre organitzacions. La coordinació és més avaluable en els casos en què el grau de coordinació entre diferents serveis i organitzacions es pot expressar en uns indicadors de procés administratiu simples com ara els temps que es tarda a passar un beneficiari d'un servei a l'altre. La coordinació és més difícil d'avaluar quan la pregunta es refereix no tant a una tramitació ràpida i eficient com a la capacitat d'establir relacions constructives entre les diferents organitzacions participants. En aquest cas, l'avaluació ha de recórrer a recollir les percepcions sobre el problema (que sol ser complex i no se sap molt bé com solucionar-lo) i sobre la mesura en què les diferents organitzacions són capaces de treballar juntes i desenvolupar una posició comuna i un programa comuns.

5. Lectures obligatòries

Presentació

Les dues lectures obligatòries per aquest mòdul són la guia pràctica núm. 4 d'Ivàlua sobre avaluació de la implementació i una avaluació real del mateix Ivàlua. Es tracta de l'avaluació de la implementació del Pla nacional de joventut de Catalunya 2000-2010 per part dels ajuntaments.

Lectura 1

Guia pràctica 4. Avaluació de la implementació (2009). Barcelona: Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua).

Lectura 2

Pla Nacional de Joventut de Catalunya 2000-2010. Informe final d'avaluació (2009). Barcelona: Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua).

Preguntes que ha de contestar l'estudiant

- 1) Definiu les qüestions que integren una avaluació de la implementació segons els textos i comenteu quan us sembla més adequada.
- 2) Què aporta l'avaluació d'Ivàlua sobre el Pla nacional de Joventut de Catalunya? Creieu que està ben construïda? Quines són les seves principals debilitats?
- 3) Creieu que es parteix d'una anàlisi de necessitats en el cas del pla de joventut? En quina mesura una avaluació de la implementació ha de ser també una anàlisi de necessitats?

