



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE POLÍTICA TERRITORIAL  
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE POLÍTICA TERRITORIAL  
Y FUNCIÓN PÚBLICA

INSTITUTO  
PARA LA EVALUACIÓN  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



# GUÍA DE EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2020



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE POLÍTICA TERRITORIAL  
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE POLÍTICA TERRITORIAL  
Y FUNCIÓN PÚBLICA

INSTITUTO  
PARA LA EVALUACIÓN  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## AUTORAS:

-Celia Casillas

-Laura García

-Elena Lago

-Mónica Macía

*Dirección: Celia Casillas*

## ***Guía de evaluación de implementación de políticas públicas***

© Instituto para la Evaluación de  
Políticas Públicas 2020  
Secretaría de Estado de Política  
Territorial y Función Pública

Esta Guía es propiedad del Instituto para  
la Evaluación de Políticas Públicas. Se  
puede reproducir, en su totalidad o  
parcialmente, siempre que se cite su  
procedencia de forma completa.

Edita: Ministerio de Política Territorial y  
Función Pública 2020

Catálogo general de publicaciones  
oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 277190534

# Índice

INTRODUCCIÓN	5
<b>PRIMERA PARTE. CUESTIONES GENERALES</b>	<b>7</b>
¿Qué es la evaluación de implementación?	8
¿Para qué sirve la evaluación de implementación?	11
¿En qué consiste la evaluación de implementación?	12
¿Cómo se hace una evaluación de implementación?	14
<b>SEGUNDA PARTE. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN</b>	<b>17</b>
1. ANÁLISIS DEL DESPLIEGUE	20
2. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN	50
3. CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	55
4. TÉCNICAS DE ANÁLISIS EN LA EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN	67
Índice de gráficos	85
BIBLIOGRAFÍA	87



# INTRODUCCIÓN

---

La evaluación de políticas públicas está consolidada como herramienta de mejora y aprendizaje de las políticas públicas y de rendición de cuentas de la acción gubernamental. Dentro de los distintos enfoques de evaluación, la evaluación integral concibe la evaluación como un proceso que integra el análisis del nivel político-estratégico de la acción pública con el análisis de los aspectos operativos, y que, además, contempla todo el ciclo de la política pública. Todo ello porque los resultados de las políticas públicas no pueden sustraerse de las consecuencias que sobre ellos pueden tener las deficiencias en el diseño o en la implementación de dichas políticas. Siguiendo a Rossi, Freeman y Lipsey, “la evaluación no es más que uno de los ingredientes de un proceso inherentemente político” (Maldonado Trujillo y Pérez Yarahuán, 2015).

El enfoque de evaluación integral requiere seguir una metodología de evaluación que aborde todas las fases de la acción pública: el diseño, la implementación y los resultados e impactos. Desde 2007, la Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL) ha aplicado en sus evaluaciones este enfoque integral y ha desarrollado una metodología propia recogida en los diversos documentos y, en especial, en la Guía práctica para el diseño y realización de evaluaciones con enfoque AEVAL de 2015.

Tras la disolución de AEVAL, el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, como unidad competente de la Administración General del Estado para el fomento de la cultura de evaluación de las políticas públicas y la formulación y difusión de metodologías de evaluación<sup>1</sup>, se ha propuesto facilitar herramientas que ayuden en las actividades de evaluación de cualquier política, plan o programa y que contribuyan a la institucionalización de la evaluación, a su integración en la gestión de la administración pública desde la planificación. Entre estas herramientas está la elaboración de guías metodológicas específicas sobre las distintas dimensiones de la evaluación integral de políticas públicas, dirigidas tanto a los evaluadores como a los gestores o directivos públicos responsables del encargo de dichas evaluaciones.

Esta serie se compone de las siguientes guías, además de la presente Guía de evaluación de implementación de políticas públicas: Guía de evaluabilidad de intervenciones públicas”, Guía de evaluación de diseño de políticas públicas, y Guía de

---

<sup>1</sup> Real Decreto 307/2020, de 11 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Artículo 2.5.

evaluación de resultados de políticas públicas, todas ellas publicadas en 2020 por el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas<sup>2</sup>.

Las políticas públicas se formulan para solucionar problemas o necesidades que mejoren la calidad de vida de la sociedad. Para ello se establecen objetivos cuyo cumplimiento se mide por los resultados e impactos de dichas políticas públicas. Cuando los resultados e impactos no son los esperados, es necesario identificar si las causas se deben a errores en la formulación o a defectos en el diseño e implementación de las políticas públicas. Esto es, en las estrategias, actividades o medidas que se definen para su despliegue; en las organizaciones responsables de la gestión y ejecución o en los recursos puestos a disposición de la intervención. Estos aspectos son tratados en la evaluación de implementación, que tiene como objetivo la valoración del progreso o desarrollo de una intervención pública y de sus instrumentos de despliegue, identificando los riesgos y factores que puedan incidir en la obtención de resultados y el cumplimiento de los objetivos definidos y proponiendo recomendaciones que mejoren la intervención.

Considerando lo anterior, el objetivo de esta Guía de evaluación de implementación de políticas públicas es ofrecer unas pautas lo más sencillas posibles para valorar la implementación de las intervenciones públicas con dos grupos de destinatarios diferentes. Por un lado, los responsables y gestores de las intervenciones, que pueden tener así una visión general de las dimensiones y contenidos de la evaluación de implementación. Y por otro, los evaluadores, siguiendo el proceso de la evaluación de implementación, con ejemplos y técnicas.

La primera parte de este documento, “Cuestiones generales”, está enfocada a responder de forma sencilla a las preguntas básicas sobre la evaluación de implementación, en formato de pregunta-respuesta: qué es, para qué sirve, en qué consiste, por qué realizarla, y cómo se hace una evaluación de implementación.

La segunda parte, “Metodología de evaluación de implementación”, entra en los detalles sobre los análisis necesarios para su realización: análisis de los instrumentos de despliegue y análisis del nivel de implementación. Se tratan, finalmente, los criterios y preguntas de evaluación, así como las técnicas de evaluación que se pueden utilizar.

---

<sup>2</sup> Todas ellas se publican en la web del Ministerio de Política Territorial y Función Pública en el apartado del Instituto:  
<https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Guiaevaluacion.Html>.

## **PRIMERA PARTE. CUESTIONES GENERALES**

---



## ¿Qué es la evaluación de implementación?

Las políticas públicas pueden definirse, siguiendo a Tamayo (1997), como el “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. El enfoque secuencial de las políticas públicas sugerido por Lasswell (1962) descompone el ciclo de la acción pública en cinco fases: Identificación del problema, formulación de alternativas para resolverlo, adopción de una alternativa concreta, implementación de la alternativa y evaluación de resultados.

Gráfico 1. Posición de la “caja negra de la intervención” en el gráfico representativo del ciclo de vida de la acción pública. Fuente. Elaboración propia a partir de Tamayo (1997).



La fase de implementación<sup>3</sup> comprende, por tanto, la puesta en marcha de los planes operativos, las actuaciones administrativas (procedimientos), las prestaciones, servicios o instrumentos de fomento económico o no económico, las inversiones, así como los recursos disponibles para la implementación de la política pública (AEVAL, 2015).

Algunos autores denominan la implementación “*la ‘caja negra’ de la intervención*”, donde “está todo lo que se hace y ocurre en el programa; son acciones, decisiones, recursos, personas e interacciones. Se espera que la combinación de todos estos factores produzca los resultados previstos. Realmente, los programas son esto (recursos, personas, interacciones, acciones, etc.), ya que los resultados son meramente

<sup>3</sup> La Real Academia Española de la Lengua define implementación como “acción y efecto de implementar” e implementar como “poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo”. (RAE, 2018).

las salidas, que incluso se puede llegar a conceptualizar como algo externo porque es lo que 'sale' de los límites de la intervención" (Ligero, 2016, p.77).

La evaluación que tiene por objeto principal esta fase del ciclo de la acción pública se conoce como evaluación de implementación o evaluación de proceso (en esta Guía se ha optado por la primera denominación). Existen asimismo varias definiciones de este tipo de evaluación, entre ellas la de la OCDE, que la define como aquella que "se centra en la dinámica interna de los organismos de ejecución, sus instrumentos de política, sus mecanismos de prestación de servicios, en los de procedimientos de gestión y los vínculos que existen entre todos estos componentes".

Para esta Guía, la evaluación de implementación es

***aquella evaluación que analiza de forma sistemática la dimensión operativa de la acción pública, a través de su despliegue y puesta en práctica mediante actividades y medidas, así como el análisis de los mecanismos internos (de funcionamiento y organización interna) y de los recursos puestos a disposición por las organizaciones encargadas de llevarlas a cabo, con el fin de alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, sobre dicho despliegue y puesta en práctica.***

#### *La evaluación de implementación en la evaluación integral*

---

La evaluación con enfoque integral<sup>4</sup> considera que las políticas públicas son procesos de acción caracterizados por la complejidad e interconexión de los problemas públicos, que exigen un abordaje que comprenda tanto los problemas como sus soluciones frente a los análisis fragmentados y descontextualizados como los que ofrecía la evaluación clásica.

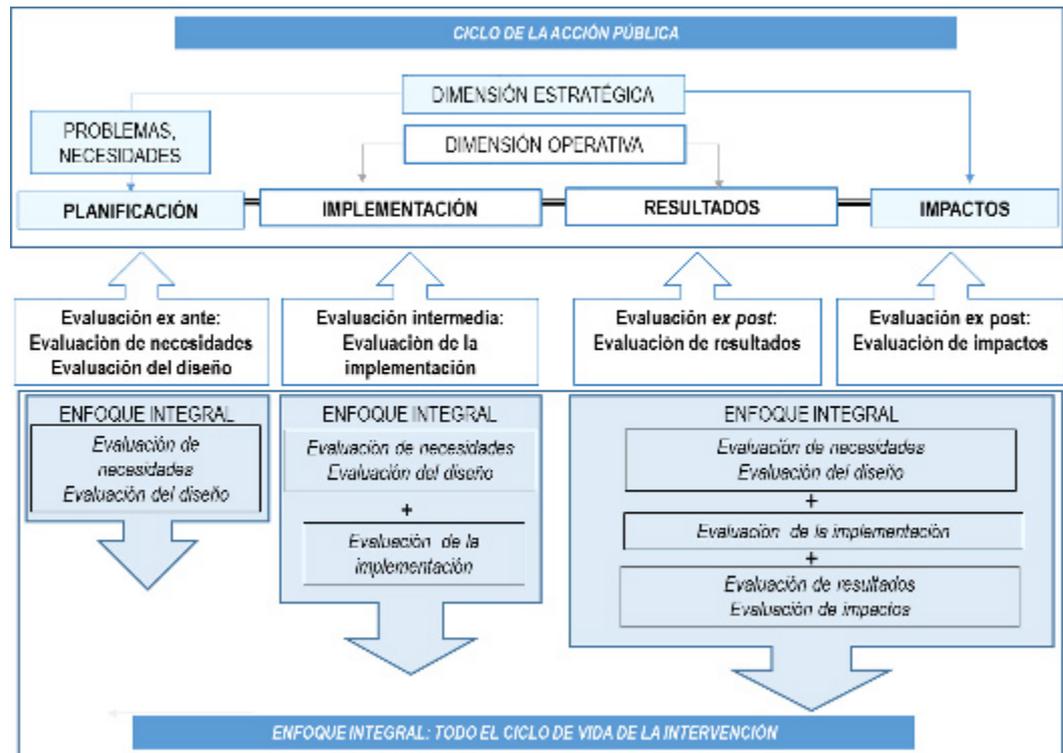
Se caracteriza este enfoque porque integra el análisis político estratégico de las políticas (incluye problemas, diagnóstico, formulación y formalización de la intervención e impactos) con el análisis de los aspectos más operativos de su despliegue (recursos, procesos, actividades, productos, resultados). Es en este segundo análisis donde se encuadra el análisis o la evaluación de implementación, que se considera por tanto una fase dentro del proceso de realización de una evaluación con enfoque integral. Y es que el éxito o el fracaso de una intervención pública pueden deberse bien a un fallo en su conceptualización, a desvíos en su implementación, o a fallos en la ejecución de las actividades necesarias para conseguir los cambios deseados para solucionar el

---

<sup>4</sup> La evaluación con enfoque integral es "el proceso sistemático y razonado de generación de conocimiento, a partir de la recopilación, análisis e interpretación de información, encaminado a la comprensión global de una intervención pública –sea esta una política, plan, programa o norma-, para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica y efectos (resultados e impactos)" (AEVAL, 2015).

problema detectado. Por todo ello la evaluación de implementación es una parte esencial de la *evaluación con enfoque integral* que permite explicar en muchas ocasiones los resultados de una intervención.

Gráfico 2. Ciclo de la acción pública y la evaluación integral. Fuente: Elaboración propia a partir de AEVAL (2015).



La presente Guía, por su finalidad metodológica y didáctica, se centra sólo en la evaluación de implementación asumiendo que en el proceso de realización de una evaluación con enfoque integral el evaluador ha contemplado con carácter previo el análisis de la formulación y diseño de la intervención. La metodología para realizar este análisis de diseño está descrita de forma detallada en la Guía de evaluación de diseño de políticas públicas realizada por el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas en 2020.

Muchas de las pautas que en esta Guía se ofrecen son comunes al *corpus* teórico general de la evaluación de políticas públicas, pero otras son fruto del *expertise*<sup>5</sup> de los evaluadores del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas.

<sup>5</sup> De acuerdo con María Bustelo (en Maldonado Trujillo y Pérez Yarahúan, 2015, p.11), “la teoría de la evaluación se ha ido construyendo, en buena medida, de forma más inductiva que deductiva, partiendo de la experiencia e incorporando en dicha teoría los intentos por resolver los problemas sociales en la práctica. Esto le confiere un estatus teórico (...) en constante interacción con la praxis”.

## ¿Para qué sirve la evaluación de implementación?

---

Las utilidades de este tipo de evaluación varían según el momento del ciclo de acción pública en que se encuentre la intervención a evaluar y del grado de ejecución de los instrumentos y actividades del despliegue: En cualquier caso, lo recomendable es que la evaluación de implementación se realice en el momento en que se evidencia que la intervención pública no se lleva a cabo tal y como estaba previsto por los planificadores, siendo lo más frecuente que sea una evaluación intermedia, es decir cuando no ha finalizado su plazo de ejecución y vigencia.

En una **evaluación ex ante**, cuando la intervención no ha comenzado su implementación o ejecución, permite mejorar su diseño y por tanto se considera que es una evaluación formativa. Se realiza para definir adecuadamente los instrumentos de despliegue, principalmente en lo referente a los sistemas de información que nutren los mecanismos de seguimiento y evaluación (indicadores de seguimiento y resultados), los instrumentos organizativos y los mecanismos de coordinación, entre otros. Hace que la intervención sea evaluable en fases posteriores a su finalización, preparándola para una evaluación *ex post*.

En el caso de intervenciones **en fase de evaluación intermedia**, durante la ejecución de la intervención, la evaluación de implementación puede ser útil para la detección temprana de problemas y errores en la ejecución de las actividades o medidas de despliegue y en los resultados intermedios que puedan influir en la consecución de los objetivos iniciales. Permite conocer como progresa la intervención, identificar áreas críticas, tomar medidas correctoras y hacer recomendaciones para reorientar la programación en caso necesario. Su objetivo es fundamentalmente el aprendizaje y mejora de la intervención y por ello se considera, como en el caso anterior, una evaluación formativa. Sobre todo es útil en intervenciones que tratan problemas dinámicos, que son problemas complejos que pueden ver modificada su definición, componentes, causas o efectos debido a los cambios en alguna de las estructuras, problemas, contexto o componentes con los que están relacionados. Estas modificaciones pueden tener muchas causas. Rein y Schon (2016) explican que, de hecho, “muchos cambios de política consisten tan solo en adaptarse a situaciones cambiantes. Empero, el efecto acumulativo de muchas de estas adaptaciones puede entrañar un reenmarque”.

Si se efectúa sobre un programa o política que ha finalizado (**evaluación ex post**), la evaluación de implementación permite conocer qué ha pasado entre los objetivos y los resultados e impactos observados si estos no son los esperados, así como identificar cuáles son los factores que inciden en la consecución de esos resultados. Será posible

dirimir si unos resultados mediocres o deficientes tienen su causa en un error de diseño de las actividades o medidas, en déficits o problemas de implementación, en la respuesta de la población objetivo al programa o a cualquier otro factor. Se considera una **evaluación sumativa**, pues permite extraer conclusiones de la intervención sobre aspectos críticos que condicionan sus resultados.

## ¿En qué consiste la evaluación de implementación?

La *evaluación de implementación* analiza y valora elementos que forman parte de la **lógica de la intervención**, o línea argumental interna de la intervención, compuesta por la formulación y el diseño (su estructura secuencial en objetivos, actividades y recursos, las hipótesis causales subyacentes y los productos que se generan).

La lógica de la intervención se aborda también en las *evaluaciones de diseño*, siendo difusa la línea que separa ambos tipos en este punto, de tal manera que hay elementos que pueden considerarse comunes, si bien los análisis que se realizan en cada tipo de evaluación difieren en sus enfoques, objetivos y profundidad. La diferencia radica en que la *evaluación de diseño* se centra en la relación de la intervención con el problema y en la teoría causal, mientras que la *evaluación de implementación* se centra en los componentes internos del diseño y en la relación existente entre el diseño, los productos y los resultados e impactos, tal y como se observa en el gráfico a continuación.

Gráfico 3. Cadena de relaciones causales. Fuente: Elaboración propia.



La metodología para la realización de la evaluación de implementación contempla los siguientes componentes:

### 1.- Análisis para valorar la implementación de una intervención

Con carácter didáctico, los análisis a efectuar para emitir juicios de valor sobre la implementación de una intervención se han dividido en:

1. **Análisis del despliegue:** Toda intervención pública se despliega en instrumentos o componentes que operativizan las estrategias establecidas para conseguir los objetivos definidos en la planificación. Este análisis se centra en la valoración de dichos instrumentos o componentes de despliegue, formados por actividades (dentro de una concepción amplia del término que incluye medidas, actuaciones, planes,

etc.) que se implementan en las organizaciones a través de procesos, para los que se destinan recursos (*inputs* o insumos) y de los que se obtienen unos productos (*outputs*), entendidos estos últimos como bienes, servicios o transformaciones inmediatas que se obtienen a partir de la puesta en marcha o ejecución de actividades. Constituyen el primer nivel de resultados de una intervención y son necesarios para que se den los efectos e impactos esperados (*outcomes*). El análisis valora para cada elemento su adecuación, disponibilidad, suficiencia y proporcionalidad, así como sus efectos sobre los resultados obtenidos e impactos esperados. Se analizan también los instrumentos organizativos, los actores clave de la intervención, sus roles y los mecanismos de participación, coordinación, etc. Los sistemas de información y los mecanismos de seguimiento y evaluación definidos en la planificación son también elementos a analizar en el despliegue.

2. Análisis del nivel de implementación: Este análisis aborda el nivel de implementación de la intervención en el momento de la evaluación, la revisión del cumplimiento de los hitos intermedios, las previsiones de ejecución, la valoración de la criticidad de las medidas, los riesgos asociados a cada fase y las consecuencias de las deficiencias y desvíos de implementación en la obtención de resultados y en la consecución de los objetivos.

## 2.- Criterios y matriz de evaluación

Los **criterios** proporcionan referentes (criterios, normas, principios, etcétera) para la obtención de información útil que permita emitir el juicio de valor inherente a la evaluación. Los aplicables a la evaluación de implementación que pueden tomarse como referencia son: apropiación, cobertura, coherencia, complementariedad, coordinación, eficacia, implementación, participación, proporcionalidad, sostenibilidad y transparencia. Se pueden utilizar los que se precisen, es decir, solo algunos o todos, e incluso construir criterios *ad hoc* en función de las necesidades de la evaluación.

Las **preguntas** son la unidad básica de investigación, y se pueden definir como los interrogantes e hipótesis a confirmar que permiten hacer operativa la puesta en marcha de la evaluación. La lista de preguntas, con los criterios a los que se asocian, así como las fuentes de información, indicadores de medición, técnicas y herramientas a utilizar se integran en la **matriz de evaluación**, que se constituye como la herramienta que integra de forma lógica todos estos elementos, conteniendo el enfoque y alcance de la evaluación.

Gráfico 4. Criterios de evaluación en la evaluación de implementación. Fuente: Elaboración propia a partir de AEVAL (2015).

Criterios asociados a la evaluación de implementación	
<b>Apropiación</b>	Grado de consenso entre todos los actores, especialmente, los gestores y el grupo objetivo, sobre el desarrollo de la intervención y sus instrumentos de coordinación y participación.
<b>Implementación</b>	Forma en que se ha implementado o puesto en práctica una intervención pública.
<b>Cobertura</b>	Grado en el que una intervención pública alcanza a una parte o a toda la población objetivo.
<b>Coherencia interna</b>	Adecuación entre las medidas diseñadas e implementadas y los productos y los resultados.
<b>Complementariedad</b>	Grado de alineación e interacciones, <i>ad intra</i> , entre las medidas de la intervención, localizando sinergias o antagonismos y, <i>ad extra</i> , entre las medidas y otras medidas o políticas.
<b>Coordinación</b>	Grado de adecuación de las relaciones entre gestores, unidades e instituciones que intervienen en el despliegue.
<b>Participación</b>	Grado y forma de participación de los actores durante la implementación de la intervención.
<b>Eficacia</b>	Grado en el que la actividades o medidas de despliegue de la intervención están obteniendo productos o resultados intermedios orientados a los objetivos programados, en los plazos fijados.
<b>Participación</b>	Grado y forma en que los actores están involucrados en la intervención.
<b>Proporcionalidad</b>	Grado en el que las medidas implementadas resultan proporcionales en términos de esfuerzo (organizativos, de recursos, etc.) para lograr los resultados perseguidos.
<b>Sostenibilidad</b>	Valora si las medidas puestas en marcha y sus productos se pueden mantener en el tiempo.
<b>Transparencia</b>	Grado de conocimiento y percepción que tienen los actores sobre las medidas adoptadas, así como sobre el proceso de toma de decisiones.

### 3.- Técnicas de análisis en la evaluación de implementación

El planteamiento triangular es un requisito del enfoque de evaluación integral, considerando todas las perspectivas teórico-científicas que se consideren relevantes y útiles en la evaluación. Por ello, se usan todo tipo de **técnicas y herramientas**. En esta Guía se mencionan las más utilizadas.

## ¿Cómo se hace una evaluación de implementación?

La evaluación de implementación, como se ha indicado anteriormente, es un proceso evaluativo enfocado especialmente en el análisis y valoración de la puesta en práctica o el despliegue de la acción pública. La evaluación se desencadena a instancias del gestor o responsable de la intervención, cuya decisión se suele reflejar en un documento inicial, que contiene el análisis del encargo, y se desarrolla mediante los análisis indicados en el apartado anterior.

La duración de la evaluación dependerá de la complejidad de la intervención y de su naturaleza, características y condicionantes, entre los que se encuentran los recursos puestos a disposición de la evaluación.

El proceso termina con un informe de evaluación, que debe recopilar el resultado de la investigación, los distintos análisis realizados y los hallazgos obtenidos, siguiendo normalmente una estructura basada en las preguntas de evaluación utilizadas y sus criterios asociados. El Informe final debe incorporar un apartado relativo a las conclusiones y recomendaciones, siempre basadas en las evidencias obtenidas. En la concepción de que la evaluación es una intervención pública más, se puede cerrar el ciclo con un seguimiento de la evaluación. Para elaboración del informe, así como para las actividades de seguimiento de la evaluación, se pueden seguir las pautas de la Guía de AEVAL de 2015, ya citada.



## **SEGUNDA PARTE. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN**

---

Hay bastante consenso en la literatura sobre el surgimiento de la evaluación de implementación en el momento en que se evidencia que la intervención pública no se lleva a cabo tal y como estaba previsto por los planificadores. El éxito o el fracaso de una intervención pública pueden deberse a un fallo en su conceptualización, a desvíos en su implementación o a fallos en la ejecución de las actividades necesarias para conseguir los cambios deseados para solucionar el problema detectado.

En la concepción tradicional de la evaluación lo central han sido los resultados de la intervención pública a partir de una teoría e hipótesis de intervención y unos objetivos claramente explicitados; la presencia de un único actor que adopta decisiones libremente de forma lógica y unívoca y, por último, una concepción del ciclo de la política como una sucesión lineal de sus distintas etapas.

Pero lo cierto es que “la formulación e implementación de las políticas públicas se caracterizan por su racionalidad limitada derivada de las diferentes interpretaciones que los actores tienen del problema público que está en su origen; la contingencia de las organizaciones cuyos rasgos (estructuras, procesos, recursos, etc.) pueden condicionar la consecución de los objetivos previstos y finalmente la insuficiencia del gobierno como actor único en la resolución de los problemas públicos” (Ruiz, 2013).

#### A tener en cuenta

*Es importante diferenciar entre los términos “fase de implementación de una intervención” y “evaluación de implementación”.*

*La **fase de implementación de la intervención** es la que va desde que se ha adoptado una política, plan o programa, hasta que se produce la evaluación de los resultados, si se sigue el esquema del ciclo de vida de la acción pública de Tamayo (1997).*

*La **evaluación de implementación** hace referencia al proceso evaluativo que pone el foco en cómo se lleva a cabo la implementación y qué productos están obteniéndose al objeto de conseguir los objetivos planteados por la intervención.*

Desde esas evidencias empiezan a reunirse razones para realizar la **evaluación de implementación**, basándose en la falta de desarrollo de las acciones previstas, en la falta de información sobre la intervención, y en la necesidad de conocimiento sobre los procesos o de ayuda para interpretar los datos de los resultados (Weiss, 2016). Porque “desatender la comprensión de la implementación produce ambigüedad para determinar, en muchas investigaciones de evaluación, si el programa o el sistema de implementación, o ambos, son culpables de las fallas demostradas en la obtención de resultados” (Huey-Tsyh Chen y Peter H. Rossi 2016)<sup>6</sup>.

La evaluación de implementación es aquella que se centra en el análisis de la dimensión operativa de la acción pública, es decir, en el despliegue y puesta en práctica de las intervenciones en actividades y medidas, así como en el análisis de los mecanismos internos (de funcionamiento y organización interna) y de los recursos

<sup>6</sup> Chen y Rossi (2016), proponen un sistema de implementación para actuar como “arreglo organizativo”.

puestos a disposición por las organizaciones encargadas de llevarlas a cabo. En la literatura sobre evaluación algunos autores denominan a este tipo de evaluación “evaluación de proceso”. Si bien ambos son correctos, en esta Guía se ha optado por denominarla “evaluación de implementación”.

La metodología de evaluación que se presenta en este apartado incluye los análisis específicos para valorar la implementación de una intervención<sup>7</sup> según el siguiente esquema:

1. Análisis del despliegue: En este apartado se trata el análisis de los instrumentos programáticos y organizativos del despliegue, los actores relevantes de la intervención, los recursos puestos a disposición de la intervención, los mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas y finalmente los instrumentos de comunicación y difusión.
2. Análisis del nivel de implementación: Se aborda aquí el nivel de implementación, con la ayuda de la revisión de los hitos intermedios, las previsiones de ejecución, la valoración de la criticidad de las medidas, los riesgos y diversas herramientas.

Seguidamente se tratarán los criterios que suelen incluirse en una evaluación de implementación, así como una propuesta de matriz de evaluación. Finalmente en el último epígrafe se presentan las técnicas y herramientas más utilizadas en evaluación.

Es importante reseñar que al igual que las evaluaciones de diseño o de resultados, la evaluación de implementación es parte esencial de la evaluación con enfoque integral, y por tanto necesaria para poder emitir un juicio valorativo concluyente del éxito de una intervención pública. No obstante, la presente Guía, por su finalidad metodológica y didáctica, se centra sólo en la evaluación de implementación asumiendo que en el proceso de realización de una evaluación con enfoque integral el evaluador ha contemplado con carácter previo el análisis de la formulación y diseño de la intervención. La metodología para realizar este análisis de diseño está descrita de forma detallada en la Guía de evaluación de diseño de políticas públicas (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, 2020)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Para más detalle sobre este tipo de estructura de análisis véase, entre otros, María Velasco (2007) Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis, VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 18-20 Septiembre 2007, Valencia (No publicado).

<sup>8</sup> Guía de evaluación de diseño de políticas públicas (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, 2020). Los componentes de la evaluación de diseño son:

- Análisis de la formulación de la intervención: análisis del problema público, de la elección de la intervención pública (incluyendo el análisis de las alternativas) y el contexto de la intervención.
- Análisis del diseño de la intervención: análisis de la teoría de la acción y de la teoría del cambio o relación lógico-causal de una intervención.

## 1. ANÁLISIS DEL DESPLIEGUE

Toda intervención pública se despliega en instrumentos o componentes que operativizan las estrategias de ejecución para conseguir los objetivos definidos en su diseño. Estos componentes, junto con la estructuración de objetivos (estratégicos, específicos y operativos) y los resultados e impactos, constituyen la teoría de acción o implementación dentro de la lógica de la intervención<sup>9</sup>.

Los instrumentos o componentes del despliegue están formados por distintas actividades (dentro de una concepción amplia del término que incluye medidas, actuaciones, planes, etc.) que se implementan en las organizaciones a través de procesos (cadena de implementación<sup>10</sup>), para los que se destinan recursos (*inputs* o insumos) y de las que se obtienen unos productos (*outputs*), entendidos estos últimos como bienes, servicios o transformaciones inmediatas que se obtienen a partir de la puesta en marcha o ejecución de actividades. Estas constituyen el primer nivel de resultados de una determinada intervención y son necesarios para que se den los efectos e impactos esperados (*outcomes*).

Gráfico 5. Cadena de resultados de una intervención pública. Fuente: Elaboración propia.



Tomando como referencia la cadena de resultados como expresión de la lógica secuencial de la intervención, se puede indicar que la evaluación de implementación aborda los *inputs*, las actividades, los productos y la adecuada o no conexión entre ellos. Trata de analizar cómo funciona cada uno de los eslabones de la cadena y cómo afectan las relaciones en cada nivel y lo que se espera conseguir para alcanzar los resultados e impactos esperados. En cuanto a los *inputs*, se analiza su adecuación y disponibilidad para cada actividad. Respecto a las actividades, se analiza la adecuación, proporcionalidad y capacidad para generar los productos y, de estos últimos, se investiga si con ellos se lograrán o no los resultados deseados.

Para llevar a cabo estos análisis el evaluador debe identificar y validar las hipótesis subyacentes en los distintos niveles de la cadena que le permitan emitir una valoración

<sup>9</sup> La lógica de la intervención está formada por la parte más operativa de la acción pública, teoría de la acción y la parte más estratégica, teoría del cambio o causal de la intervención, que se refiere a como se van a producir los cambios necesarios para conseguir el objetivo de una intervención o cambio final deseado.

<sup>10</sup> La cadena de la implementación está formada por todos aquellos procesos involucrados de manera directa o indirecta en la acción de puesta en práctica de un programa o una política pública.

sobre criterios como la coherencia interna, la coordinación, la complementariedad y el grado de implementación de la intervención evaluada.

Se debe tener en cuenta que esta secuencia de resultados puede encontrarse más o menos explícita en el momento de realizar una evaluación de implementación. En el caso de no tener una evidencia de cada eslabón, el evaluador deberá reconstruir la cadena y las hipótesis subyacentes en cada nivel a partir de la revisión documental, entrevistas con responsables y participación de actores. Aunque la cadena de resultados esté explicitada, igualmente el evaluador debe contrastar las hipótesis de cada nivel para garantizar su validez.

En cualquier caso, la participación de actores en esta fase de reconstrucción o validación de la cadena de resultados permite mejorar aspectos relacionados con la adecuación y vigencia del diseño, con la apropiación y compromiso de los actores con la intervención y con la coordinación y cooperación entre ellos.

Por último, hay que considerar que las políticas públicas, en general, se implementan a través de organizaciones públicas y servicios públicos cuya dirección, gestión organizacional y recursos organizativos son elementos que se deben estudiar en la evaluación de implementación por la influencia que sus deficiencias o ineficiencias pueden tener en la consecución de los resultados.

A continuación se detalla el análisis de todos estos componentes.

## 1.1. Instrumentos programáticos del despliegue

El primer paso de este análisis es identificar y *describir las actividades de despliegue de la intervención, es decir las medidas, submedidas, acciones, actividades y productos de la intervención*<sup>11</sup>. La finalidad es obtener una visión ordenada de la secuencia prevista para el desarrollo de la intervención y cómo se van llevar a cabo las actividades y proyectos.

En función de la naturaleza de la intervención a evaluar (una política, una estrategia, un plan o un programa), las actividades serán más o menos amplias y complejas y podrán considerarse en sí mismas intervenciones con posibilidad de ser evaluadas. Si la intervención a evaluar es una política pública, como por ejemplo la evaluación que realizó AEVAL sobre trabas administrativas para la creación de empresas, el evaluador se encontrará con un conjunto de actividades de despliegue que de forma individual son una intervención (pueden ser planes estratégicos, de acción o medidas y acciones

<sup>11</sup> La denominación en los planes y programas pueden variar: medidas, iniciativas, proyectos, submedidas, actuaciones, actividades, etc.

concretas), lo que aporta complejidad a la evaluación de implementación de dicha política pública.

La intervención puede definirse como un Plan que en principio pudiera parecer una intervención concreta cuando en realidad es un conjunto de intervenciones distintas bajo un mismo marco. La evaluación de implementación debe tener en cuenta cada medida y abordar su implementación de forma individual, pero también de forma agregada, principalmente en lo referente a la lógica subyacente de cada medida y la general de la intervención (plan, programa, estrategia...), lo que aumenta sensiblemente la complejidad de la evaluación.

Por el contrario, la evaluación será menos compleja si la intervención a evaluar es un plan operativo sectorial con actividades de despliegue más acotadas. Es el caso, por ejemplo, de la Evaluación del Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT) (AEVAL, 2009).

Gráfico 6. Principales actividades identificadas en el Plan Nacional de Transición a la TDT. Fuente: AEVAL (2009).

Grupo	Objetivo	Actividades
<b>Actividades de cobertura TDT</b>	Poner en marcha en cada PT los porcentajes de cobertura TDT que igualan a la actual cobertura analógica en los plazos establecidos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Datos disponibles de radiodifusores y de centros fuera de convenio</li> <li>2. Datos adicionales</li> <li>3. Análisis técnico del PT</li> <li>4. Apoyo logístico al suministro de equipos de transmisión e instalación</li> <li>5. Análisis de costes</li> <li>6. Mantenimiento</li> <li>7. Planificación On-Off</li> <li>8. Coordinación con agentes implicados en este grupo de actividades</li> <li>9. Análisis del cumplimiento de la planificación</li> <li>10. Post-cese de emisiones analógicas. Oficina de gestión de contingencias</li> <li>11. Elaboración de informes periódicos de seguimiento</li> </ol>
<b>Actividades dirigidas a los usuarios</b>	Poner en marcha todas las acciones necesarias para conseguir que los usuarios adapten sus hogares a la recepción de la TDT	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estudios de mercado en ámbito territorial PT</li> <li>2. Adaptación antenas colectivas (Edificios)</li> <li>3. Equipos receptores TDT (Hogares)</li> <li>4. Gestión de Stocks de elementos de recepción</li> <li>5. Costes</li> <li>6. Coordinación con agentes implicados en este grupo de actividades</li> <li>7. Análisis del grado de penetración de la TDT</li> <li>8. Post-cese de emisiones analógicas. Oficina de gestión de contingencias</li> <li>9. Elaboración de informes periódicos de seguimiento</li> </ol>
<b>Actividades de información TDT</b>	Correcta difusión y gestión de los retornos de los usuarios respecto a la TDT y al Plan Nacional de Transición	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaboración de un Plan específico de comunicación y difusión</li> <li>2. Oficina Gestión de Quejas y Sugerencias</li> <li>3. Servidor Web</li> <li>4. Seguimiento actividades de difusión</li> <li>5. Costes</li> <li>6. Coordinación con agentes implicados en este grupo de actividades</li> <li>7. Elaboración de informes periódicos de seguimiento</li> </ol>

Junto con la identificación de las actividades de despliegue el evaluador analiza su formalización que, en función de su alcance y complejidad, puede ser el documento en

que se plasme la intervención, que normalmente incluye una serie de medidas que debieran contribuir de forma coherente al logro de los objetivos planteados por los planificadores. En otros casos son documentos de formalización propios de una o varias actividades, por ejemplo planes de actuación específicos. Por último, los instrumentos programáticos pueden adoptar la forma de mecanismos normativos o de ordenación.

**Ejemplo de mecanismos normativos o de ordenación. Evaluación del Plan Español de Energías Renovables PER (2005-2010) (AEVAL, 2011).**

En el apartado de la descripción de la intervención del informe final de evaluación, se indica que “el PER se (centró) (...) en medidas normativas que regularan (las) (...) ayudas para que las áreas tecnológicas fueran madurando y siendo al mismo tiempo rentables para los emprendedores, lo cual fuera promocionando un tejido productivo que permitiera el desarrollo de las distintas fuentes de energía: todo ello se ha ido desarrollando de forma desigual por tecnologías (...) con éxitos diferentes atribuibles a muy diversas causas. Y, obviamente, la crisis (...) ha afectado al desarrollo de las medidas”.

El siguiente paso del análisis de las actividades del despliegue es la valoración de la coherencia entre actividades y objetivos, y entre estas y los productos que genera. A veces se diseñan intervenciones con objetivos que no contienen medidas o actividades; o actividades que generan productos que no tienen (o es escasa) su relación con los resultados a conseguir. En otras ocasiones el evaluador puede encontrarse con medidas que no están alineadas con ningún objetivo o con defectos en su proporcionalidad.

**Ejemplo de proporcionalidad de medidas organizativas. Evaluación del Plan de Medidas para la Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior (AEVAL, 2017).**

Este Plan contenía medidas organizativas, principalmente de ampliación de horarios y aumento y reclasificación de personal, donde se evidenciaron problemas en los resultados por carencias en su coherencia y proporcionalidad. La medida estrella consistía en la ampliación a 24 horas los horarios de los servicios de inspección en determinadas fronteras, pero se constató que el tráfico comercial de las mercancías no requería tal ampliación sino más bien una flexibilización de los horarios ya existentes. La evaluación concluyó que “el plan, atendiendo a su valoración técnica, es un instrumento confuso en el que se mezcla un enfoque estratégico en la formulación con un desarrollo operativo que, en ocasiones, se limita a medidas parciales con escasa correspondencia con los objetivos declarados y en otras ocasiones se exceden en su articulación comprometiendo la eficacia de los recursos públicos puestos a disposición de dichas medidas”.

Gráfico 7. Alineación entre objetivos y medidas en el Plan de medidas para la mejora de los servicios de sanidad exterior. Fuente: AEVAL (2014).

PLAN DE MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS DE SANIDAD EXTERIOR		
Objetivos operativos	Medidas	
A) TRÁNSITO DE MERCANCIAS: - Puntos de Inspección Fronteriza (PIF)	- Organizativas - Coordinación - Edificios e instalaciones - Dotación de medios técnicos e informáticos - Nuevos protocolos	15 PIF de 42 en 2006 (primera fase)
B) OTROS SERVICIOS DE CONTROL DE MERCANCIAS Y OTROS RECINTOS ADUANEROS	No se han considerado en el Plan	
C) TRÁNSITO DE VIAJEROS: - Centros de Vacunación Internacional (CVI) - Atención a emergencias sanitarias	- Organizativas - Refuerzo del control - Mecanismos para asegurar la capacidad de respuesta (encomendadas de gestión)	

Para para recabar y validar la información necesaria para el análisis de coherencia se utilizan diversas técnicas, como la revisión documental, entrevistas, encuestas o técnicas grupales con la participación de actores clave.



**Matriz de marco lógico**

Este análisis de coherencia se puede representar con la matriz del marco lógico, aplicada a la implementación de las medidas, con un esquema semejante al que se muestra a continuación:

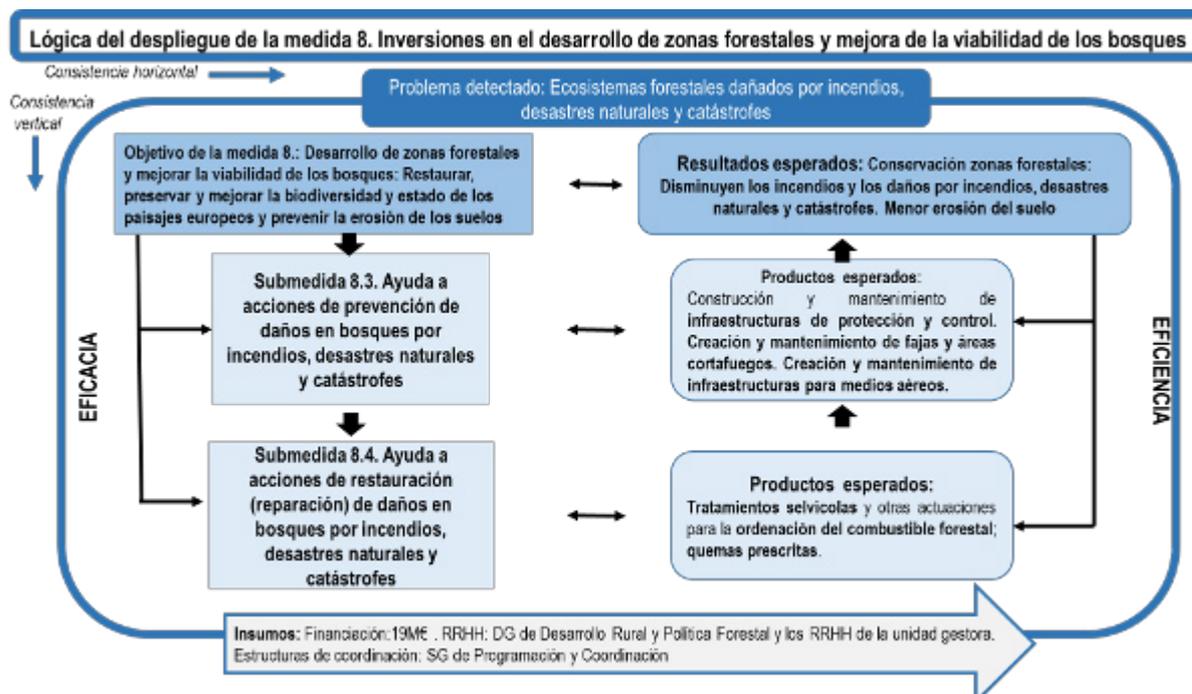
Gráfico 8. Esquema de matriz de marco lógico para el despliegue de una medida perteneciente a una intervención. Fuente: Elaboración propia.

MEDIDA:	RESULTADO:						
	INSTRUMENTOS DE DESPLIEGUE					PRODUCTOS ESPERADOS	
	Responsables	Coordinación	RRHH	Recursos económicos	Seguimiento	Producto	Indicadores
Actividad 1							
Actividad 2							
Actividad 3							
...							
Actividad n							

Como se observa en el gráfico, en la parte de arriba de la tabla se indica la medida (que, a su vez, estará conectada de forma coherente en su diseño<sup>12</sup> con un objetivo específico y a un objetivo general con sus resultados e impactos esperados respectivamente) y el resultado esperado. Las actividades son la implementación de dicha medida, mediante la aplicación de distintos instrumentos de despliegue (se pueden añadir los que se consideren necesarios) y los productos esperados de esas actividades, con sus indicadores correspondientes de medición (columnas de la tabla). Esos productos contribuirán a la consecución de los objetivos indicados.

En los casos de intervenciones complejas de políticas públicas que contienen acciones en las que las medidas son por sí mismas intervenciones, es necesario realizar una lógica de la intervención en cascada (submarcos lógicos) de cada actividad de despliegue, como se muestra en el gráfico siguiente, recogido de la evaluación intermedia del Plan Nacional de Desarrollo Rural (AEVAL, 2017) en el que se aplicó esta herramienta a cada medida.

Gráfico 9. Lógica del despliegue de una medida del Plan Nacional de Desarrollo Rural. Fuente: Elaboración propia a partir de la evaluación de AEVAL (2017).



En la Guía de evaluación de diseño de políticas públicas (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, 2020) se puede encontrar esta misma herramienta aplicada al análisis de la teoría de acción.

<sup>12</sup> Como ya se ha indicado, esta parte de la evaluación integral es objeto de la Guía de evaluación de diseño de políticas públicas (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, 2020).

### Análisis de sinergias y antagonismos

Cuando la intervención se despliega a través de varias actividades/medidas, estas pueden ser independientes o interactuar entre ellas, en positivo (sinergias) o en negativo (antagonismos), e influir por tanto en la consecución de los objetivos. Es decir, las medidas se pueden potenciar u obstaculizar en función del grado de influencia o sensibilidad que tengan respecto al resto. Será necesario en la evaluación identificar las más influyentes y sensibles que estén actuando como tractoras o arrastre con el propósito de detectar los riesgos asociados a defectos en la ejecución de las actividades de despliegue. Este análisis tiene especial relevancia en evaluaciones de intervenciones complejas, a nivel de política pública o de plan estratégico, por las consecuencias que sobre el éxito o fracaso puedan tener estos efectos entre medidas.



#### Matriz de sinergias

Una herramienta efectiva para este análisis es la **matriz de sinergias o interacciones**. Con ella, a partir de la valoración del grado de interacción de cada actividad/medida respecto al resto, se analiza la independencia, la influencia y la sensibilidad de cada una así como su nivel de sinergia o antagonismo. La escala de valoración la define el evaluador y puede utilizarse tanto una escala cualitativa como cuantitativa. En todo caso siempre es necesario contar con la participación de actores clave de la intervención, normalmente responsables o gestores, para obtener la valoración de las interacciones.

En la matriz utilizada para la evaluación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 (AEVAL, 2017), se utilizó una escala cuantitativa para asignar diferentes niveles de afectación entre las distintas medidas y poder determinar el nivel de influencia sobre el logro de los objetivos específicos asignados a cada una.

Gráfico 10. Puntuaciones asignadas por los gestores de las medidas para valorar la sinergia entre las submedidas del Programa Nacional de Desarrollo Rural. Fuente: AEVAL (2017).

SUBMEDIDAS		M1.1.	M1.2	M4.2	M4.3.1.	M4.3.2	M7.8	M8.3	M8.4	M9.1	M15.2	M16.1	M16.1+16.2.	M16.2	M16.5	M16.6
M1.1.			3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
M1.2		3		2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
M4.2		2	2		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
M4.3.1.		0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M4.3.2		0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M7.8		0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0
M8.3		0	1	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0
M8.4		0	1	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0
M9.1		0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0
M15.2		0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0
M16.1		1	2	3	1	1	0	1	1	2	2		5	4	4	4
M16.1+16.2.		1	2	3	2	2	0	1	1	4	2	3		5	3	3
M16.2		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0
M16.5		2	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		2
M16.6		2	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	

Los resultados obtenidos en esta tabla de ejemplo muestran un nivel de influencia pequeño, por lo que en la evaluación se concluyó que las medidas eran bastante independientes y, que por lo tanto, no había un suficiente grado de complementariedad entre ellas para que se produjeran sinergias a través de su interacción.

### Planificación de ejecución de medidas

Toda intervención pública debería contar con una planificación secuencial de las actividades a realizar para su correcta implementación, con definición de hitos intermedios que garanticen el avance y la correcta ejecución en el plazo de tiempo estipulado. Debería realizarse antes de comenzar a implementar la intervención pública para permitir el seguimiento, detectar desviaciones intencionadas o no e incorporar medidas correctoras o modificaciones necesarias en la intervención para conseguir los objetivos pretendidos. Además, y como consecuencia del contexto complejo y cambiante en que el que tienen lugar los procesos de formulación de políticas, es importante tener una línea de acción clara pero flexible, que señale la distribución de actividades y sus tiempos.

Una buena planificación de actividades contribuye a la eficacia de la intervención, a la obtención de los resultados y, por ende, a la consecución de los objetivos.

El evaluador en los análisis de la implementación verificará la existencia de esta planificación, del cumplimiento de plazos e hitos intermedios, del mecanismo de seguimiento del avance de las actividades y de las modificaciones del cronograma realizadas y sus causas.



#### Cronograma

Una herramienta ampliamente extendida para la gestión de la implementación es el cronograma o representación gráfica de un conjunto de actividades bajo unos requerimientos y en un tiempo estipulado. Es recomendable que el cronograma deje en claro quiénes son los responsables de velar por el cumplimiento de cada actividad, ya que eso hará más fácil pedir responsabilidades si la medida no se ha ejecutado en el tiempo y el porcentaje previsto.

Gráfico 11. Ejemplo de cronograma para actividades. Fuente: Elaboración propia.

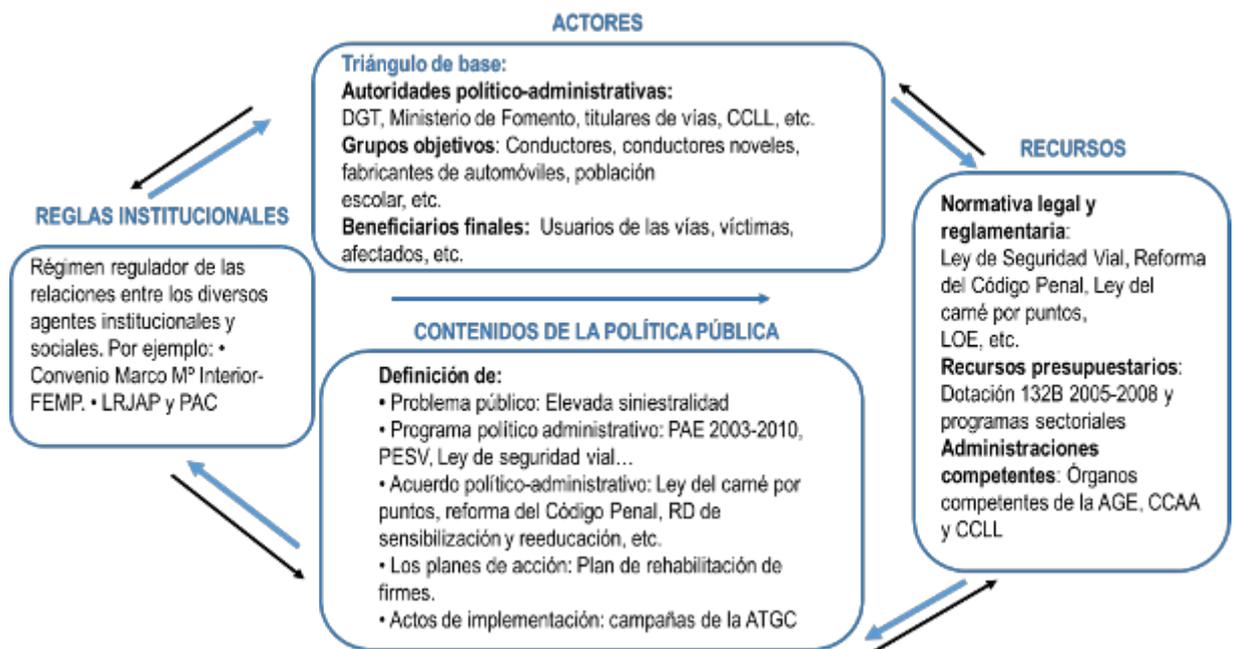
MEDIDAS	RESPONSABLE	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP
Medida 1	Nombre, cargo									
Medida 2	Nombre, cargo									
Medida 3	Nombre, cargo									
Medida 4	Nombre, cargo									
Medida 5	Nombre, cargo									

## 1.2. Actores relevantes de la intervención

Se denominan “actores” de una intervención a individuos o entes colectivos que están de alguna forma involucrados en dicha intervención, con intereses diferentes respecto a sus objetivos y resultados. Eric Monnier (citado por Ligeró Lasa, 2016), establece cuatro categorías de actores: los responsables de la decisión; los implementadores de la intervención; los actores sociales que reaccionan ante la intervención (beneficiarios, no beneficiarios, defensores de algún grupo) y el propio equipo evaluador.

Otros autores, como Subirats, Knoepfel, Corine y Varone (2008) diferencian entre autoridades político-administrativas, grupos-objetivo, beneficiarios finales, y otros actores públicos o privados, individuales u organizados, afectados de manera indirecta por la intervención (grupos de *terceros*). En el gráfico siguiente, utilizado en la evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008 (AEVAL, 2009), se representa este esquema junto a otros elementos esenciales de la implementación.

Gráfico 12. Elementos de análisis de la política de seguridad vial a partir de Subirats, Knoepfel, Corine y Varone. Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008. AEVAL, 2009.



Con independencia de la clasificación que se utilice es importante identificar correctamente a los actores y analizar sus posiciones respecto a la intervención. Cada uno de los grupos de actores tienen roles diferentes en la intervención, se relacionan entre ellos de forma distinta, y los intereses de cada uno, a veces contrapuestos, condicionan la implementación y, posteriormente, los resultados finales. Las preguntas de evaluación que se realicen a cada uno de los grupos pueden ser distintas en función de la posición que cada uno defiende respecto de la intervención.

Además hay que considerar que la realidad es cambiante y dinámica y, por lo tanto, los actores pueden modificar sus percepciones, pueden adquirir mayor o menor influencia sobre ciertos aspectos, y reforzar o cambiar sus posiciones. Por ello es importante en la evaluación de implementación se dote de cierto dinamismo a la identificación de actores con el fin de advertir los cambios que puedan irse produciendo. Tampoco es infrecuente que en el transcurso del proceso evaluativo aparezcan nuevos actores respecto a los inicialmente identificados que resultan muy relevantes para la evaluación.

La identificación y análisis de actores se puede realizar a través de distintas técnicas y herramientas: *focus group*, entrevistas, clasificación mediante *clusters*, mapa de actores, análisis de redes, etcétera.

El análisis de actores se vincula a criterios de evaluación como coherencia, coordinación, apropiación, cobertura o participación, y aporta información para responder a preguntas de evaluación relacionadas con el resto de criterios.



**Matriz de actores**

Además de la posición de los actores respecto a la intervención es de utilidad para el evaluador conocer la posición de cada actor respecto a la evaluación así como su nivel de influencia, expectativas, necesidades de información, etc. Para recoger toda esa información el evaluador puede utilizar una matriz que, por su contenido, no suele figurar (al menos, de forma completa) en las evaluaciones. Se trata más bien de una herramienta de uso “interno” para el equipo evaluador. La matriz permite identificar los distintos roles y gestionar las posibles dificultades que se presenten en el transcurso de los trabajos de evaluación.

Gráfico 13. Matriz de actores de una intervención pública. Fuente: Elaboración propia.

CLASIFICACIÓN DE ACTORES	ROL EN LA INTERVENCIÓN	POSICIÓN FRENTE A LA INTERVENCIÓN	JERARQUIZACIÓN / INFLUENCIA EN LA EVALUACIÓN	ROL EN LA EVALUACIÓN	POSICIÓN FRENTE A LA EVALUACIÓN	NECESIDAD DE INFORMACIÓN
Administración competente	Responsable	A favor	Alta	Encargante	A favor	Definida para cada actor
Otras Administraciones	Gestor	En contra	Media	Decisor	En contra	
Instituciones Privadas	Beneficiarios	Indiferente/Neutral	Baja	Colaborador	Indiferente/Neutral	
Agentes Sociales	Destinatarios finales			Informante clave		
Sociedad Civil	Usuarios					
	Grupo de interés					

**1.3. Instrumentos organizativos del despliegue**

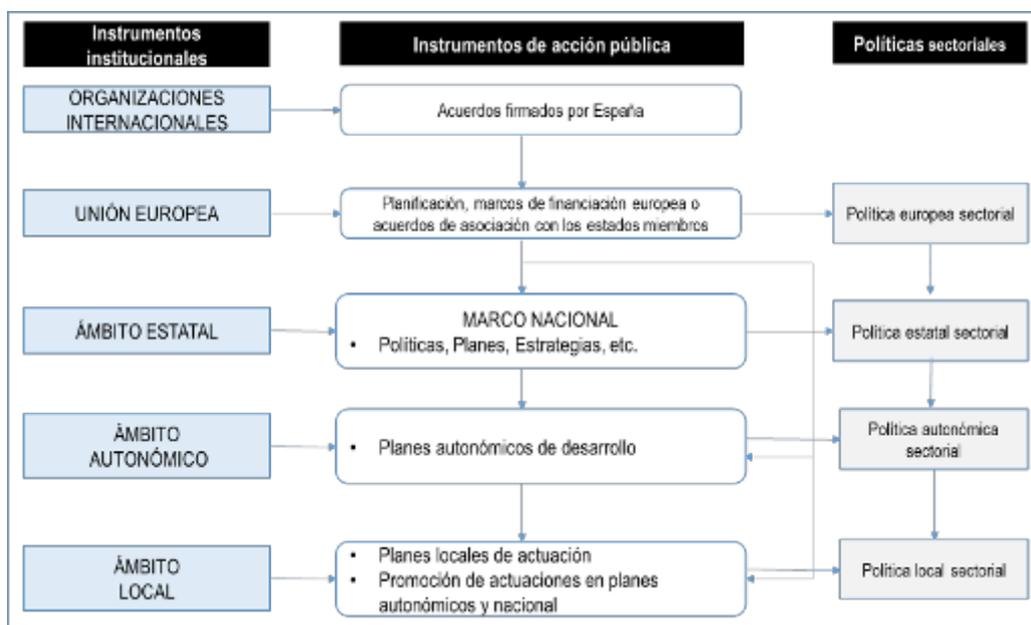
Para evaluar la implementación de una intervención pública resulta imprescindible situar correctamente la estructura institucional y organizativa y, en consecuencia, el sistema de toma de decisiones, la asunción de responsabilidades, cómo se gestiona la coordinación de la ejecución de las diferentes actuaciones, su seguimiento y la participación de los distintos actores. Este análisis permite alcanzar un profundo conocimiento de la intervención, entrando de lleno en el estudio de la “caja negra”.

*Organización institucional, reparto competencial y estructura organizativa*

El marco de referencia de los instrumentos organizativos es la **organización institucional**. Es decir, qué niveles de gobierno participan en la implementación de una intervención, cuál es el reparto concreto de competencias y de qué manera se desarrollan en las estructuras de gestión. Más adelante se verán las formas, si existen, empleadas para coordinar las diferentes actuaciones, garantizar que todas convergen para conseguir el objetivo de la intervención y cómo medir los progresos realizados.

En este análisis se debe considerar que en la actualidad las políticas públicas van adquiriendo una mayor complejidad debido, entre otros factores, a la mayor transversalidad de las acciones públicas, que abordan problemas cada vez más complejos y con una mayor interdependencia. Un segundo factor es la participación de un mayor número de instituciones y niveles de gobierno. Así, para llevar a cabo una evaluación de implementación de una política pública en España, se tendrá en cuenta la existencia de instrumentos institucionales de cinco niveles de acción pública que suelen estar interrelacionados y la confluencia de varias políticas sectoriales, tal y como se refleja en el gráfico siguiente.

Gráfico 14. Esquema de los instrumentos institucionales y de acción pública de diferentes niveles de gobierno habituales en un estado descentralizado como España. Fuente: Elaboración propia.



Las relaciones entre las instituciones y las políticas que llevan a cabo se analizan para comprobar la coordinación y la complementariedad que se da entre ellas, así como el grado de dependencia que tienen entre sí y su influencia para lograr los objetivos de la intervención que se está evaluando. Aunque en la evaluación se use el criterio de coordinación para valorar todas las relaciones entre las distintas estructuras

institucionales, hay que tener en cuenta que, a los efectos de relaciones interadministrativas, la ley diferencia entre coordinación, colaboración y cooperación<sup>13</sup>.

Especialmente necesario en la evaluación de implementación es abordar el análisis del **reparto competencial** entre los niveles de gobierno, en España regulado en los artículos 148 y 149 de la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las leyes de organización de las entidades locales y que determinan las actuaciones que pueden desempeñar unas instituciones u otras y el ámbito de actuación de los actores en una intervención concreta.

Gráfico 15. Reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas sin traspasos para la gestión de la costa. Fuente: Evaluación de la Gestión y Funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la Protección del Dominio Público Marítimo-Terrestre, en la perspectiva de su adecuación tanto a la Directiva Marco de Agua como a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina. (AEVAL, 2012).

Reparto de funciones (sin traspaso)	Estado	CA
En el Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT)	Deslinde	Será oída
	Adscripción (acta conjunta tras informe favorable del estado al proyecto y su aprobación por la CA)	
	Reservas	Informe preceptivo
	Recuperaciones posesorias	
	Concesiones	Informe preceptivo
	Cánones y tasas	
	Régimen sancionador	
Zona de servidumbre de protección (Zsp)	Obras de interés general	Informe preceptivo
	Informe preceptivo	Competente (autorizaciones, cánones y tasas, vigilancia y régimen sancionador)
Ordenación territorial y planeamiento urbanístico	Informe preceptivo y vinculante	Competente

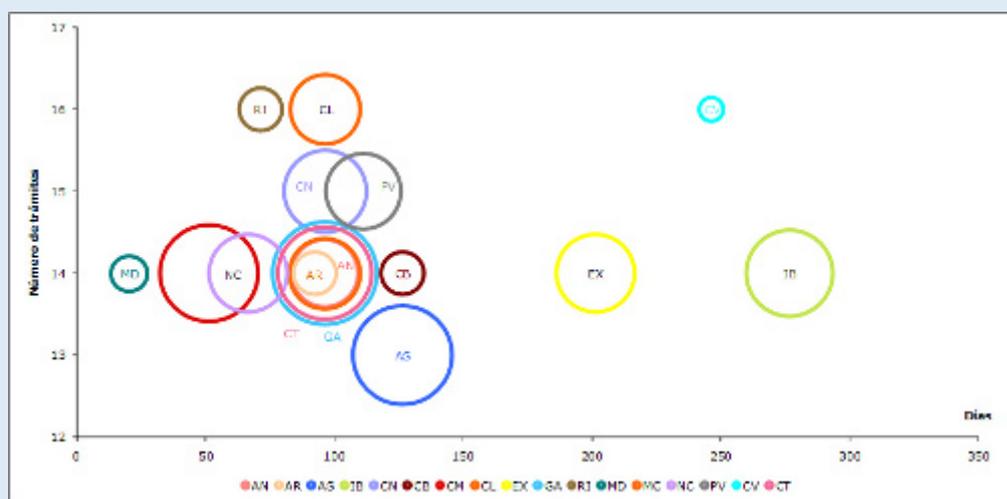
En el gráfico anterior se puede comprobar cómo en algunos casos un nivel de gobierno puede llevar a cabo una actuación (por ejemplo, los deslindes por parte de la Administración General del Estado en el Dominio Público Marítimo-Terrestre) pero dando participación a otro (en el mismo ejemplo, escuchando a las Comunidades Autónomas afectadas) y en otros casos, la competencia se desarrolla en sentido contrario (por ejemplo, en el caso de la ordenación territorial y el planeamiento urbanístico, donde el informe preceptivo y vinculante lo hace la Administración General del Estado, pero la competencia es de las Comunidades Autónomas).

<sup>13</sup> La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 140 diferencia entre los principios de coordinación, colaboración y cooperación. Refiere la colaboración “como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes”; la cooperación, “cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común”, y la coordinación, cuando “una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común”.

Las consecuencias de la distribución competencial sobre la implementación de las intervenciones pueden generar velocidades distintas que pudieran ocasionar fallas o desiguales desarrollos en la consecución de los resultados en el territorio, de ahí la importancia de tener identificada de forma correcta la distribución competencial, que puede explicar los diferentes resultados intermedios y finales.

**Ejemplo de las consecuencias que las diferencias en las competencias autonómicas y locales y sus distintas velocidades de implementación pueden ejercer en una intervención. Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas (AEVAL, 2012).**

Proceso de creación de una empresa TIC. Comparación territorial por Comunidades Autónomas. 2011.



En la evaluación se explica que “la situación en 2011 del proceso de creación de la empresa TIC (...) en las distintas Comunidades Autónomas evidencia que la mayoría se sitúa en el rango de los 14-16 trámites, con cierta dispersión en cuanto a la duración de la tramitación, que va de 50 a 150 días. Si se tiene en cuenta además el coste asociado a la tramitación (reflejado por el diámetro de la circunferencia), el mejor resultado global es el obtenido por la Comunidad de Madrid, la más cercana al eje y con un diámetro de circunferencia pequeño. Las comunidades más alejadas del eje son Extremadura, Comunitat Valenciana e Illes Balears”.

Por otro lado, “se constata que los “costes” administrativos se concentran en las actividades municipales, frente a otros trámites de carácter estatal o de otros cuyo desarrollo normativo y la gestión ordinaria corresponde a las Comunidades Autónomas”.

En ocasiones, incluso dentro del mismo nivel de Gobierno, las competencias se reparten en diferentes departamentos, que deben ser identificados para considerar cuál es el papel de cada uno en la implementación de la intervención evaluada.

**Ejemplo de análisis del reparto competencial de la gestión de una política sectorial en un mismo nivel de Gobierno. Evaluación del Plan de Medidas para la Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior (AEVAL, 2014).**



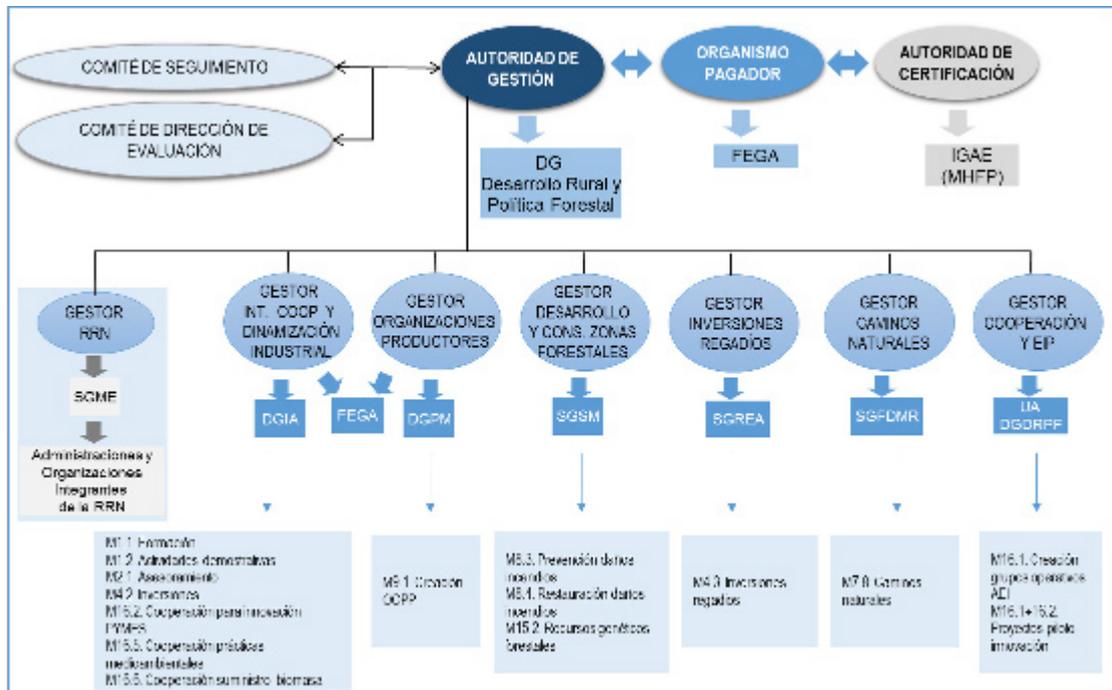
Como se observa en el gráfico, se detectaron hasta seis diferentes departamentos ministeriales y organismos con competencias de gestión y desarrollo de la política objeto de evaluación, lo que agudiza la necesidad de liderazgo. En el informe de evaluación se indica que “a pesar del amplio conjunto de actores implicados, se evidencia una falta de liderazgo”, y que “cada uno de los implicados percibe los problemas y plantea las soluciones desde su posición e intereses; por eso no son pocas las contradicciones que se detectan en el Plan y que siguen afectando a la buena marcha de los servicios” y, por tanto, se recomienda que “habría que potenciar al máximo las actuaciones en red como elemento de eficacia”.

Las **estructuras** encargadas de materializar la intervención<sup>14</sup> derivan casi siempre del reparto de competencias. En primer lugar se deben describir y analizar las *estructuras ejecutivas*, donde se toman las principales decisiones, tanto a nivel planificador<sup>15</sup> (objetivos, hitos intermedios, resultados esperados, seguimiento y evaluación) como en la *designación de los responsables* de la puesta en marcha y desarrollo de las medidas con las que se pretenden lograr los objetivos, así como las unidades que gestionarán dichas medidas o actividades mediante procesos específicos que cuentan con determinados recursos.

<sup>14</sup> Existen diferentes enfoques de implementación. Los más conocidos son el enfoque “*top-down*” (de arriba abajo) y el “*bottom-up*” (de abajo a arriba), pero en general todos ellos hacen referencia a la necesidad de designación de liderazgo, responsables comprometidos, estructuras estables, apoyo de los gestores y actores, y seguimiento antes de la evaluación.

<sup>15</sup> Se refiere aquí la expresión a la planificación de la implementación de la intervención, porque como ya se ha indicado, las fases de definición del problema y la selección de la alternativa seleccionada se han producido ya y se abordan en la evaluación de diseño, objeto de otra Guía (IEPP, 2020).

Gráfico 16. Estructura de gestión del PNDR. Fuente: Evaluación de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Rural (AEVAL, 2017).



La Administración Pública es una organización basada, entre otros, en el principio de jerarquía, por lo que la *estructura de mando* debe ser analizada en una evaluación de implementación que, como se observa en el gráfico anterior, puede estar repartida en diferentes departamentos.

Derivada de dicha estructura de mando está la *asunción de responsabilidades*, aunque su previsión y explicitación varía de unas intervenciones a otras. Por ejemplo, en la Evaluación del Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los Servicios Generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (AEVAL, 2015) se indica que se creó un grupo de trabajo para la implementación del Plan y su seguimiento. Ese grupo de trabajo elaboró fichas de cada acción, determinando los responsables (unidades o departamentos) de su ejecución, los objetivos a conseguir por anualidades y definiendo indicadores para su medición.

Para llevar a cabo la implementación es necesario diseñar **procesos** que recojan de forma sistemática la manera de proceder por parte de las unidades que ejecutan las medidas. En las intervenciones ejecutadas por las administraciones públicas, estos procesos pueden hacerse explícitos en la planificación (por ejemplo a través de las bases reguladoras de una línea de subvención), formar parte de las funciones ordinarias de la unidad (por ejemplo las recogidas en los reales decretos de estructura ministeriales); o estar implícitos. En cualquier caso, una de las características de la evaluación de

implementación es la identificación y, en algunos casos, análisis de estos procesos, en los que las unidades administrativas tienen especial relevancia.

**Ejemplo de análisis de procesos. Evaluación de la Calidad del Servicio de los Museos de Titularidad Estatal (AEVAL, 2008).**

En la evaluación se verificó que “uno de los procesos clave identificado por todos los museos es el de difusión, pero no suele estar descrito ni documentado, no se señalan objetivos concretos más allá del general y mucho menos indicadores. Sí se documentan algunos de los procedimientos, tareas o actividades concretas, con asignación de responsables, aunque no se observa en este aspecto uniformidad entre los museos evaluados”.



**Análisis organizacional**

En determinados casos es necesario acudir al análisis organizacional, más utilizado normalmente en la evaluación de la calidad de los servicios y no tanto en evaluación de políticas públicas. Existen diferentes técnicas y herramientas para realizar estos análisis, aunque las más conocidas son las siguientes:

**Modelo EFQM** (European Foundation for Quality Management): Este modelo de excelencia tiene como objetivo ayudar a las organizaciones a conocerse mejor a sí mismas, a realizar un análisis objetivo, riguroso y estructurado de su funcionamiento y, en consecuencia, a mejorar su gestión. Analiza lo que denomina “agentes facilitadores” (liderazgo, personas, estrategia, alianzas y recursos, procesos, productos y servicios) y los en relación con los “resultados” (en las personas, en los clientes, en la sociedad, y resultados clave) produciendo, asimismo, un aprendizaje, creatividad e innovación, lo que supone un sistema de mejora continua.

**Modelo EVAM** (Evaluación, Aprendizaje y Mejora): Presenta una metodología sencilla y asequible que permite conocer el nivel de calidad en la gestión y resultados de las organizaciones, realizar, a modo de una autoevaluación asistida, un primer análisis de la madurez organizacional y del nivel de prestación de los servicios y orientar el camino a seguir, poniendo a disposición de las organizaciones, herramientas para la mejora de su rendimiento.

**Modelo CAF** (Marco Común de Evaluación): Es una herramienta de gestión de la calidad total, desarrollada por y para el sector público e inspirada en el Modelo de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM). Está basada en la premisa de que los resultados excelentes en el rendimiento de la organización, en los ciudadanos/clientes, en las personas y en la sociedad se alcanzan por medio de un liderazgo que dirija la estrategia y planificación, las personas, las alianzas, los recursos y los procesos. El modelo examina la organización desde distintos ángulos a la vez, con un enfoque holístico del análisis del rendimiento de la organización.

### *Mecanismos de coordinación*

---

Como se ha ido viendo, la implementación de una intervención se compone de procesos muy complejos en los que intervienen distintas estructuras institucionales y administrativas que requieren de mecanismos de coordinación para poder actuar de forma homogénea y coherente y también, cada vez más, de la participación del resto de grupos de actores que se ven más o menos beneficiados por la intervención<sup>16</sup>. Los mecanismos de coordinación y participación pueden adoptar diferentes formas y alcances, lo que requiere el diseño de una red de actuaciones que deben confluir (al menos en teoría) en la consecución del objetivo.

En términos jurídicos, y relativo a las relaciones entre Administraciones Públicas, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, recoge en su artículo 140 la definición del principio de coordinación. En virtud de este principio, “una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”.

Aplicando este principio a la implementación de una intervención pública, los mecanismos de coordinación están orientados al logro de coherencia y articulación de la intervención para favorecer el logro de los objetivos estratégicos y también a la creación de sinergias (de asociación y colaboración) de distintos tipos para la consecución de los objetivos específicos.

La naturaleza de estos mecanismos es muy variada, en función de las características de la propia intervención, y su evaluación se realiza a través de criterios como coordinación, coherencia y complementariedad:

-  Convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, para, por ejemplo, determinar la participación y responsabilidades de las partes para desarrollar determinadas actividades de la intervención evaluada. Pueden incluir financiación e indicadores de seguimiento.
-  La creación de unidades específicas con el objetivo concreto de coordinar ciertas actividades. Por ejemplo, la recogida centralizada de información, la toma de decisiones o la interlocución con los grupos de interés o actores.

---

<sup>16</sup> Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F., *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona (2008).

-  La asignación de labores de coordinación a determinadas unidades con un papel de especial liderazgo en la implementación de la intervención.

A veces se simultanean varios departamentos o unidades implicados en la coordinación, como en el caso de la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Rural realizada por AEVAL en 2017.

**Ejemplo de instrumentos de coordinación. Evaluación de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) 2014-2020 (AEVAL, 2017).**

Se explica en la evaluación que la “implementación del PNDR supuso la intervención de diferentes actores (como la autoridad de gestión, los gestores de las medidas y el organismo pagador). La autoridad de gestión del PNDR fue ejercida por una Dirección General a través de una Subdirección que, su vez, gestionaba una medida del Plan y ejercía como autoridad de coordinación de las autoridades de gestión de los diferentes programas autonómicos de desarrollo rural. Se establecieron mecanismos de coordinación (formales e informales) para garantizar la calidad y efectividad del programa, y distintas entidades responsables, si bien el hecho de que la autoridad de gestión tuviera múltiples roles en el programa ocasionó alguna incertidumbre en sus interlocutores, ya fueran gestores o el organismo pagador.

Por otra parte, dice el informe, la coordinación y comunicación con las Comunidades Autónomas dentro del PNDR fue variable según los temas y las medidas, así que en algunos casos no hubo relación y en otros sí, con muy diferente grado: desde la participación en diversos foros y comités, donde a veces se tomaban decisiones y a veces no; hasta la comunicación unilateral de subvenciones que evitasen la doble financiación.

Las consecuencias de la falta de coordinación son también diversas. En general, suelen ser fuente de ineficiencias, como repetición de peticiones, distintos requisitos para la misma función, etc.

*Mecanismos de participación*

Cada vez es más frecuente que en las intervenciones públicas se presenten diferentes mecanismos de participación de los actores más institucionalizados (gestores, asociaciones de posibles beneficiarios o afectados, sociedad civil organizada, etc.), sobre todo en la fase de planificación.

En el caso de la elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula en su artículo 133 precisamente la participación de los ciudadanos recogiendo la previsión de que, “con carácter previo a la elaboración del proyecto o

anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma<sup>17</sup> acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”.

En la práctica, y dejando al margen el proceso legislativo, los mecanismos y órganos de participación están más bien pensados para aconsejar y asesorar, sin posibilidad de establecer vinculaciones directas con la toma de decisiones, ciñéndose al momento de la planificación y el diseño, sin tener continuidad en el proceso de implementación de las

políticas.

Así, es relativamente habitual que las intervenciones lleven aparejado un proceso participativo con intensidad variable en su fase de elaboración (consulta, información pública, aportaciones y enmiendas, sobre todo, muy parecido al recogido en la Ley 39/2015 para las normas), pero se dan menos casos de previsión de la participación en la de implementación a través de fórmulas de cooperación o cogestión, bien como participación instrumental (ejecución delegada en asociaciones, por ejemplo) o como co-ejecución y supervisión de la acción pública (Alvira, 2018).

Y ello pese a que, en general, y en cualquier fase del ciclo de vida de las políticas públicas, hay acuerdo entre los expertos en que “los dos mecanismos formales que permiten institucionalizar la intervención de los ciudadanos en la resolución de los asuntos públicos son el marco regulador y los órganos estables de participación” (Parés y Resende, 2009, citados por Pastor, 2013) y que, respecto a la acción pública, “la participación ciudadana en su diseño e implementación mejora su eficacia y legitimidad” (Ruiz, 2013).

#### A tener en cuenta

*Es importante diferenciar entre participación de actores en la fase de implementación de una intervención pública y la participación de actores en la evaluación de implementación.*

*La participación en la **fase de implementación de la intervención** hace referencia a en qué grado los actores intervienen en las actividades de despliegue y seguimiento de la intervención.*

*La participación de actores en la **evaluación de implementación** hace referencia a en qué grado los actores están implicados y cómo participan en las distintas fases del proceso de evaluación. La realización de evaluaciones con enfoque pluralista, que se adopta en esta Guía, incluye la incorporación de actores en el proceso evaluador. Los problemas que se pueden dar, tales como el exceso de particularismos, el debate centrado en el corto plazo (Subirats, 2001) o la exclusión de los grupos más vulnerables (Ruano, 2010), se producen en el momento de gestionar la participación de los actores en la evaluación.*

<sup>17</sup> La Ley recoge asimismo algunos casos en los que se puede prescindir de estos trámites participativos.

Para la valoración de los mecanismos de participación de los actores en la implementación de una intervención el evaluador tendrá en cuenta, además del criterio de participación, otros como representatividad, inclusión, implicación temprana, flexibilidad, accesibilidad, independencia, conveniencia o satisfacción, entre otros.

**Ejemplo de mecanismos de participación. Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008. (AEVAL, 2009).**

En el informe de evaluación se dice que “en España se responsabilizó a la Dirección General de Tráfico del diseño y elaboración del plan estratégico, el PESV 2005-2008, para lo que contó, no sólo con los agentes institucionales que luego iban a tener parte en la implementación y ejecución de los diferentes programas, sino también a los agentes sociales. Ese proceso de participación se configuró como una de las señas de identidad del PESV”.

La obtención de información para valorar estos criterios se realiza mediante la revisión documental, la entrevista a actores o cualquier otra técnica de investigación social, principalmente cualitativa, aunque puede desarrollarse una herramienta de valoración cuantitativa específica. Alvira (2018) considera que la participación pública es un concepto inherentemente complejo y cargado de valores, y destaca que hasta el momento no existen métodos de evaluación consensuados, ni tampoco instrumentos de medición fiables.

En cualquier caso, los mecanismos de participación deben contar con la estabilidad suficiente, el tiempo, y los medios económicos y materiales necesarios para poder llevar a cabo el proceso (Departamento de Administración Pública y Justicia. Gobierno Vasco, 2014), dotándolos asimismo con las capacidades competenciales necesarias para poder incidir en las intervenciones públicas.

#### **1.4. Recursos puestos a disposición de la intervención**

La adecuación de los recursos a la política o programa que se va a implementar resulta un factor decisivo para la consecución de su éxito, en especial si se trata de recursos económicos, contribuyendo a la mejora de su eficacia y eficiencia. Por un lado, si se han infravalorado, puede que no se puedan implantar todas las medidas programadas; y por otro, si se han sobrevalorado, se genera un coste de oportunidad, pues estos recursos podrían haberse utilizado para otra política, cuestión importante en contextos de escasez.

El evaluador debe valorar si los recursos puestos a disposición de la intervención (económicos, medios personales, materiales y tecnológicos) son suficientes y están disponibles en forma y cadencia adecuadas para conseguir los productos con los que llegar a alcanzar los objetivos pretendidos. Para la realización de estos análisis será

necesario obtener información a través de la revisión documental de documentos clave, informes de seguimiento y ejecución, entrevistas a responsables, gestores y según los casos encuestas a actores.

### Recursos económicos

En una evaluación *ex post*, el análisis de los recursos es de utilidad en la explicación de los resultados obtenidos, en especial cuando no son los esperados.

En la evaluación de implementación, analizar los recursos económicos resulta pertinente para identificar los riesgos asociados al ritmo de desarrollo de las actuaciones y tomar las medidas necesarias para corregir posibles desviaciones antes de que queden comprometidos los resultados de la intervención. Concretamente, se debe prestar especial atención, entre otras cuestiones, a:

-  El **grado de suficiencia** de los recursos económicos para acometer las actividades planificadas, tanto en importe como en naturaleza y disponibilidad. El déficit de recursos económicos puede derivar en actividades no realizadas y, dependiendo de la criticidad de estas, puede verse comprometido el resultado de la intervención en términos de eficacia y eficiencia. En el análisis de suficiencia además debe prestarse atención a la evolución de los recursos económicos asignados, desde la planificación y a lo largo de la implementación, para identificar posibles desviaciones que comprometan la correcta ejecución.
-  El **grado de adecuación** de los recursos económicos. Su selección puede generar inconsistencias desde el diseño de la intervención que influyan en el nivel de cobertura de la población objetivo. Por ejemplo, en un programa de ayudas es necesario no sólo que el importe del presupuesto asignado sea suficiente sino que contemple las modalidades de ayuda (subvenciones, créditos, inversiones directas, transferencias...) más adecuadas a la población objetivo para conseguir los resultados y objetivos fijados.
-  La **distribución y el peso** de los recursos económicos permite valorar la coherencia interna de las medidas; es decir, si su planificación es equilibrada respecto a la criticidad de dichas las actividades/medidas para conseguir los objetivos.

**Ejemplo de análisis de los recursos. Evaluación intermedia del Plan Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 (PNDR) (AEVAL, 2017).**

Este Plan contaba con una dotación de 435 millones de euros, y estaba destinado a mejorar el desarrollo rural en España a través de la financiación de actuaciones (principalmente programas de ayudas) agrupadas en ocho medidas y 15 submedidas. En la evaluación se evidenció que el 58,69% del presupuesto se concentraba en una sola medida (la M4.2 de la tabla siguiente), con lo que las dificultades en su implementación eran determinantes para que el PNDR alcanzase los hitos de cumplimiento de objetivos en los años intermedios.

MEDIDAS	Contribución Pública Total	Contribución FEADER	Peso (%GPT)
M1.1. Ayudas destinadas a acciones de formación profesional y adquisición de competencias	1.862.655,00	1.490.124,00	0,43
M1.2. Ayudas actividades de demostración y acciones de información	1.862.655,00	1.490.124,00	0,43
M4.2. Ayudas a inversiones materiales e inmateriales en Transformación y Comercialización de productos agrarios	251.781.934,00	133.444.425,00	58,69
M4.3. Ayudas Inversiones en infraestructuras de regadíos	31.864.291,00	16.888.075,00	7,43
M7.8. Creación y mantenimiento de Caminos Naturales cuyo trazado discurre por dos o más Comunidades Autónomas, o en territorios insulares	18.743.703,77	9.934.163,00	4,37
M8.3. Ayuda acciones Prevención de daños en bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes	19.415.552,83	10.290.243,00	4,53
M8.4. Ayuda acciones Restauración( reparación) de daños en bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes	3.000.000,00	1.590.000,00	0,70
M9.1. Ayuda a la Creación de agrupaciones y organizaciones de productores agrarios	13.038.587,50	10.430.870,00	3,04
M15.2. Ayudas a la Conservación y promoción de recursos genéticos forestales	4.028.000,00	3.021.000,00	0,94
M16.1. AEI: Ayuda para la creación de grupos operativos en materia de productividad y sostenibilidad	4.685.925,11	2.483.540,29	1,09
M16.1+2. AEI: Ayuda para proyectos de grupos operativos en materia de productividad y sostenibilidad	42.173.325,90	22.351.862,71	9,83
M16.2. Ayuda para proyectos piloto y desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnología( Ind Alimentaria)	16.143.011,00	12.914.408,80	3,76
M16.5. Ayudas para proyectos y prácticas medioambientales para integración asociativa	1.241.770,13	993.416,10	0,29
M16.6. Ayuda para suministro sostenible de biomasa para integración asociativa	1.241.770,13	993.416,10	0,29
M20.1 Asistencia Técnica	2.855.005,66	1.513.153,00	0,67
M20.2 Red Rural Nacional	15.094.339,62	8.000.000,00	3,52
<b>TOTAL</b>	<b>429.032.526,65</b>	<b>237.828.821,00</b>	<b>100,00</b>

- La **distribución** y **el peso de los recursos económicos en su conjunto** respecto a los recursos destinados a otras intervenciones con objetivos iguales o similares, o respecto a otras competencias atribuidas al órgano responsable, lo que permite valorar cuestiones de complementariedad de las medidas con las de otras intervenciones.
- El **esfuerzo presupuestario o inversor** en términos de contribución de las medidas a la consecución del objetivo de la intervención, que puede utilizarse como indicador de análisis de los resultados.
- El **destino real de los recursos económicos**, es decir, se analiza si se están empleando los recursos para la finalidad en la que se planificaron y asignaron.
- El **ritmo de ejecución** presupuestaria. En la evaluación de implementación se debe identificar y valorar el riesgo asociado a la ejecución presupuestaria sobre el cronograma

previsto y las consecuencias que conllevaría un desfase sobre los resultados de la intervención. Este punto está más desarrollado en el siguiente apartado.

### Recursos humanos

Los medios personales puestos a disposición de la intervención son esenciales para el éxito de la misma, tanto en cantidad como en capacitación o adecuación a las tareas que se requieren. La revisión de las personas de la organización que van a llevar a cabo la implementación de la medida desde el punto de vista de la gestión es muy recomendable en todas las fases de la intervención y en todos los tipos de evaluación, pero especialmente en la de implementación.

El análisis trata de descartar que, en la *caja negra* de la intervención se produzcan efectos no deseados a consecuencia de problemas derivados de la composición y características de los recursos humanos, como los *cuernos de botella*, el retraso en el cumplimiento de plazos, o la imposibilidad de llevar a cabo las actividades en tiempo y forma. En todo caso, conviene tener en cuenta la complejidad de las funciones desarrolladas por las unidades para su valoración en relación con el desarrollo de las actividades encomendadas. Deben analizarse, por tanto, cuestiones como las siguientes, adaptadas a cada intervención:

-  **Existencia de recursos humanos suficientes y adecuados.** Una infradotación de personal para la implementación de una intervención se podría traducir en retrasos, reducción de calidad en la prestación de bienes o servicios, o en la necesidad de subcontratación, externalización, o de encomiendas de gestión a otras unidades. Por otra parte, si el personal que tiene a cargo la implementación de una medida concreta no tiene la capacitación o experiencia necesaria para llevar a cabo las tareas puede ocasionar también problemas de calidad, retrasos en el cumplimiento de plazos o de seguridad jurídica. Casi siempre estas debilidades redundan en la necesidad de mayores esfuerzos en formación, en coordinación o en la difusión de instrucciones concretas y específicas para cada caso.
-  **Dimensionamiento de las actividades a realizar.** Deberá examinarse si la tarea que ha de realizarse por el personal es compleja pero en escaso número o relativamente sencilla pero que debe realizarse en alto número (tramitación de muchos expedientes, por ejemplo) o con mucha frecuencia. También es importante la estacionalidad en algunos casos, si esto supone un pico en la carga de trabajo que podría hacer peligrar la consecución de los objetivos.
-  **Recursos puestos a disposición del personal.** En ocasiones, algunas herramientas técnicas o informáticas son determinantes para simplificar la carga de trabajo de las personas que llevan a cabo las tareas de gestión o implementación. Ello lleva aparejada la formación necesaria para manejarlas y la disponibilidad de recursos económicos para crearlas o ponerlas en producción.

**Ejemplo de análisis de recursos humanos. Evaluación de la gestión y funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas (AEVAL, 2009).**

La evaluación tenía como uno de sus objetivos “comprobar el grado de preparación institucional y funcional y de recursos de los organismos de cuenca para desempeñar el nuevo complejo de tareas que les atribuyen las normas estatales que transponen la Directiva Marco de Agua (DMA)”. Para ello, se realizó un “análisis detallado de la estructura organizativa, las competencias y funciones desempeñadas por sus unidades orgánicas y la gestión y funcionamiento de ambos organismos de cuenca, con especial atención a algunos procedimientos administrativos”. Tras dicho análisis se llegó a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- Los recursos humanos no habían experimentado un proceso de adaptación adecuado al incremento de funciones, lo cual obligaba a recurrir a la contratación externa con demasiada frecuencia, lo que había sido objeto de crítica por parte de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).
- La Relación de Puestos de Trabajo (RPT) se reveló insuficiente en las confederaciones evaluadas, tanto desde el punto de vista cuantitativo como en términos de su adaptación a las nuevas características de los puestos, derivadas de los requisitos de la DMA.
- Se recomendó modificar los procedimientos de selección de personal y que se incorporara personal con otros perfiles (titulaciones y capacitaciones en biología o ecología...), diferentes al existente, con predominio de cuerpos asociados a la gestión de infraestructuras hidráulicas. Se evidenció que los esfuerzos realizados por las confederaciones estudiadas en este sentido no habían logrado frutos y, cuando se ofertaban plazas con esos perfiles nuevos, se quedaban las plazas vacantes.
- Por último, se destacó la necesidad de formación específica sobre la DMA y sus consecuencias en el funcionamiento de las confederaciones hidrográficas.

**Recursos tecnológicos y materiales**

La puesta en marcha de las medidas de una intervención depende cada vez más de los recursos tecnológicos puestos a su disposición, tanto en lo referente a la gestión interna de las unidades, como en el seguimiento de las actividades desarrolladas respecto al grupo objetivo y beneficiario de las medidas. Por ello es necesario tener en cuenta la existencia de aplicaciones, bases de datos informatizadas, seguras e interoperables<sup>18</sup>, formatos accesibles en los formularios *on line*<sup>19</sup>, o incluso recursos físicos para la gestión

<sup>18</sup> En algunos casos será necesario cumplir lo estipulado en la normativa de accesibilidad acceso a los ciudadanos a las redes informáticas, a la administración digital, los formatos de los formularios, en su caso, o la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

<sup>19</sup> Por ejemplo, en una subvención que se solicita y gestiona mediante una aplicación informática.

interna, como ordenadores, servidores adecuados, acceso a programas y aplicaciones de gestión, etcétera.

No hay que olvidar que muchas de las intervenciones derivadas de programas con financiación o cofinanciación europea son directamente planificados y desarrollados en aplicaciones *on line* diseñadas por las autoridades de gestión comunitarias.

En evaluaciones donde la intervención requiere medios materiales específicos se valorará su adecuación y las consecuencias de sus deficiencias en la obtención de resultados. Es el caso de medios de transporte para la realización de actividades de despliegue de la intervención, por ejemplo.

### 1.5. Instrumentos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas

Una de las deficiencias más comunes de las intervenciones públicas es que carecen de un sistema de recopilación de datos que permita el seguimiento y la evaluación de forma adecuada. Los *sistemas de información* son conjuntos de datos recogidos de forma sistematizada (AEVAL, 2015) y que alimentan el *sistema de seguimiento*. Estos datos pueden proceder de fuentes primarias (con datos recogidos directamente por el evaluador o sin tratar) o secundarias (datos de otros o ya tratados). Otra posibilidad que se da con cierta frecuencia es que se presenta un sistema de información y seguimiento, pero o bien no está bien dimensionado o contiene previsiones e indicadores tan abiertos y generales que no aportan información suficiente para abordar el seguimiento y la evaluación.

Para que puedan cumplir su objetivo, los *sistemas de seguimiento* tienen que estar basados en una cuantificación previa de objetivos (también denominados estándares) e indicadores, porque “de lo contrario, no podrá evaluarse en qué medida se están cumpliendo los objetivos originales” (Comisión Europea, s.f.). Su objetivo principal es “indagar y analizar permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar a tiempo eventuales diferencias, obstáculos o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución” (SIEMPRO, UNESCO, 1999). Este sistema debe contar con las siguientes características (AEVAL, 2015, p. 81):

-  La recogida de la información debe ser sistemática y periódica (definida en la planificación), designación de un responsable de la recolecta y con directrices comunes y conocidas por todos, con una estructura homogénea e interoperable de recogida de datos.
-  Normalmente la información se recoge en forma de indicadores. Los indicadores son datos o conjuntos de datos que ayudan a medir objetivamente la evolución de un proceso o de una actividad. Deben ser útiles, fiables, accesibles (tanto en coste como en esfuerzo), fáciles de interpretar, comparables, relevantes, oportunos, objetivos, precisos, pertinentes, sensibles y constantes en el tiempo.

- ✓ Debe existir una línea de base de los indicadores. Se refiere al valor de cada indicador en un tiempo determinado que se fija como punto inicial para definir metas a alcanzar y para valorar su seguimiento durante la fase de implementación. Se considera el punto de partida de la intervención y los indicadores serán considerados como referencia o punto cero.
- ✓ Las fuentes de información deben estar especificadas.

Todas estas cuestiones deben plantearse desde la planificación pero es esencial que para el despliegue no queden dudas de cómo, cuándo, quién, y a quién deben reportarse esos datos. Lo óptimo es que en el documento programático aparezca un apartado con el plan de seguimiento y evaluación que contenga detalladamente el sistema de indicadores, de información y seguimiento, así como los plazos en los que se deben reportar informes de seguimiento, con qué recursos y quién es el responsable de su elaboración.

**Ejemplo de plan de seguimiento. Evaluación de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 (PNDR). (AEVAL, 2017).**

En la evaluación se indica que el PNDR contiene una serie de indicaciones acerca del seguimiento y la evaluación del Programa. Concretamente, “para proporcionar “información pertinente y oportuna” a los responsables de la toma de decisiones, y vinculada a las necesidades de información de las autoridades de gestión, la Comisión Europea y otras partes interesadas en la evaluación”. Asimismo el plan de seguimiento y evaluación “pretende garantizar la disponibilidad de los datos necesarios para los informes anuales requeridos por la Unión Europea y la evaluación *ex post* del PNDR”. Se identificaron, asimismo, los responsables y organismos participantes en el sistema de seguimiento y evaluación.

No obstante lo anterior, en la práctica, el equipo evaluador se encontró con varias dificultades al respecto, entre las que destacó en el informe de evaluación “la baja consistencia y calidad de la base de datos”. Incluso, en ocasiones “se desconoce cómo se ha llegado al dato que aparece en la ficha facilitada por la autoridad de gestión”. Además, los indicadores adicionales del programa carecían de “una metodología de cálculo” y no se acreditó “la existencia de fichas de esos indicadores” ni “cómo se ha calculado el objetivo establecido”.

Si en la intervención no se ha previsto un sistema de información y seguimiento, o este no es adecuado, debe construirse un sistema *ad hoc* en el momento de realizar la evaluación. Es una tarea compleja, que puede presentar dificultades, sobre todo relacionadas con la inexistencia de datos, bien por no estar prevista su recogida en la planificación, o bien por falta de disponibilidad de los mismos en el momento de la evaluación. En estos casos, el equipo evaluador tendrá que aproximarse lo más posible

a la realidad de implementación a partir de los datos disponibles y las limitaciones que se puedan generar por la carencia de datos para responder a las preguntas de evaluación deberán hacerse explícitas en el informe de evaluación.

**Ejemplo de construcción de sistema de indicadores. Metodología de evaluación y seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública (MESTA) (AEVAL, 2016).**

Para realizar el seguimiento de la transparencia se diseñó el sistema de indicadores, ya que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno no recogía indicadores, sino principios generales y contenidos concretos. El gráfico a continuación refleja el proceso de construcción de uno de los indicadores utilizados.



El informe explica que “el ICPA se obtiene agregando el indicador de cumplimiento de la información obligatoria (ICIO) y el indicador de cumplimiento del soporte (ICS). La expresión matemática es la siguiente:

$$ICPA = ICIO \times p1 + ICS \times p2$$

Siendo p1 y p2 los pesos de cada componente de publicidad activa, y cumpliendo que  $p1 + p2 = 1$ ”.

La inexistencia de sistemas de información, indicadores y sistemas de seguimiento no es un asunto baladí. De hecho, “una de las principales preocupaciones en la Comisión Europea para evaluar los programas que son financiados por ella (Fondos Estructurales, FEDER, Fondos de Cohesión...) es precisamente el establecimiento de una serie de normas comunes asumidas por todos los Estados para poder realizar una valoración de esos programas<sup>20</sup>” (AEVAL, 2015).

La intervención debe contemplar asimismo la existencia de un **plan de evaluación**, que incluya las actividades de evaluación que deben llevarse a cabo, en qué momento y con qué recursos y responsables.

<sup>20</sup> La Comisión Europea trabaja en la elaboración de un sistema común de indicadores desde el año 1992.

**Ejemplo de sistemas de seguimiento y evaluación. Evaluación del Plan de Medidas de Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior. (AEVAL, 2015).**

Se indica en el informe que “el Plan prevé en su punto 5 la realización de una evaluación, ‘una vez llevado a cabo el Plan 2006’, encargada a la AEVAL por los Ministerios competentes” y cuyo objetivo es valorar “la calidad de los servicios prestados por la Administración General del Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de sanidad exterior”, según se recoge en el informe de evaluación.

La actividad de seguimiento y evaluación suele recogerse en informes con diferentes periodicidades y sistemáticas de validación. Suele ser habitual que la intervención establezca un **comité de seguimiento y de evaluación**<sup>21</sup> que encarga, supervisa y valida, en su caso, los informes de seguimiento y evaluación. Estos comités de seguimiento pueden residir en diferentes ubicaciones (organismos, órganos, etc.), y tener distintas composiciones y niveles de responsabilidad.

**Ejemplo de mecanismos de seguimiento. Evaluación de los Programas de Vacaciones para Personas Mayores y Termalismo Social. AEVAL, 2010.**

En esta evaluación se afirma que “las comisiones de seguimiento –integradas por las organizaciones sindicales, la empresa adjudicataria, en representación de las organizaciones empresariales, las comunidades autónomas, la administración laboral y el propio IMSERSO– reciben los informes realizados a partir de un modelo normalizado, que se recaba por la empresa adjudicataria en cada uno de los hoteles participantes en el programa”.

En una época en la que la ciudadanía demanda cada vez más información sobre las actuaciones públicas, en la evaluación de implementación se valoran los **mecanismos de rendición de cuentas** incorporados en la planificación. Estos mecanismos pueden ir desde la publicación del proceso de planificación, de los informes de seguimiento y de evaluación, hasta la convocatoria de actividades de difusión de los logros alcanzados o el compromiso de contar con los actores (en general, con la ciudadanía).

## 1.6. Instrumentos de comunicación y difusión

Los instrumentos de comunicación y difusión permiten el conocimiento de la intervención y sus medidas, en dos dimensiones. Una interna, que afecta a las unidades gestoras o afectadas por las actividades o medidas implementadas, que permite una mayor fluidez en los canales de información entre ellas. Pueden incluir actividades formativas, instrucciones de actuación concreta, la creación de una base de datos común, la

<sup>21</sup> La denominación de estos grupos puede ser variable. También puede ser un solo grupo para ambas actividades.

participación en reuniones con periodicidad determinada, etcétera. Supone la existencia herramientas de coordinación para optimizar la implementación.

**Ejemplo de estrategia de información y publicidad de una intervención. Dimensiones interna y externa. Evaluación de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) 2014-2020 (AEVAL, 2017).**

En el informe de evaluación se indica que “la estrategia de información y publicidad del PNDR fue presentada al Comité de Seguimiento y a la Comisión Europea en noviembre de 2015, y (...) se tuvo en cuenta para su redacción la opinión de las diferentes unidades gestoras de las medidas. Las actividades de la estrategia de información y de comunicación abarcan desde el intercambio de información interna a la publicidad, pasando por la puesta en marcha de una página web o la participación en diferentes eventos o la elaboración de guías de procedimiento que se definen en planes anuales, que, además, sirven de seguimiento y evaluación de las actividades desarrolladas el año anterior. Esas actuaciones se dirigen a diferentes tipos de destinatarios: el público en general, los beneficiarios potenciales y reales, las propias unidades gestoras y otros destinatarios de las administraciones públicas”. Se elaboró asimismo un Plan de Acción 2016 que recogía las actividades de información y publicidad que tenía previsto realizar a lo largo de ese año. Por último, “se remitieron instrucciones relacionadas con aspectos relativos a la información y publicidad, para los gestores de las medidas”.

Pese a estas previsiones, en la evaluación se consideró que hubo “un déficit en la estrategia de información y publicidad. Si bien (...) tiene algún desarrollo a nivel general del PNDR, no es así a nivel de medida, o no de forma completa”, lo cual afectó la implementación de las medidas.

La otra dimensión es externa, y permite a los actores, en especial a los destinatarios de la intervención, conocer la existencia de las medidas, participar y beneficiarse de ellas, evitando sesgos en la población objetivo. Además, se erige como una herramienta de transparencia y apropiación de la intervención.

**Ejemplo de evaluación de los instrumentos de comunicación y publicidad hacia los destinatarios de la intervención. Evaluación del Programa de Ayudas a las Actuaciones de Reindustrialización (REINDUS) AEVAL, 2011).**

La evaluación concluyó que “la consecución de los objetivos del REINDUS depende de la participación de las entidades (públicas y privadas) en el programa. Es obvio que el grado de conocimiento que tenga la población objetivo es determinante para su participación por lo que los mecanismos de difusión que se establezcan son muy importantes en este sentido, ya que una difusión irregular o no dirigida selectivamente a los sectores con un mayor interés para los objetivos del programa podría introducir

sesgos. De ahí la importancia de una adecuada difusión. Los mecanismos de difusión de REINDUS consisten en jornadas en los territorios donde se da a conocer el programa organizadas de forma aislada, en coordinación con gestores de otras ayudas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, o con la colaboración de las Cámaras de Comercio o asociaciones. Estas acciones no son generalizadas en todo el territorio nacional, su cobertura territorial depende de peticiones concretas de alguna región y de la disposición de recursos por parte de la Dirección General de Industria. Excepto en 2010, en el periodo evaluado no se evidencia la existencia de una planificación de las jornadas”. Recomendación: “Sería conveniente mejorar los mecanismos de comunicación externa del programa mediante la implantación de un plan de difusión que abarcara la utilización de diversos canales de información, fomentando los de ámbito regional y empresarial (Cámaras de Comercio y asociaciones empresariales), y garantizar un alcance generalista, mejorando así la equidad y la transparencia de REINDUS”.

Ambas dimensiones (interna y externa) con sus distintas actividades se agrupan en la *estrategia de comunicación* que debe contemplar “a los diferentes destinatarios y sus necesidades de información y, a partir de ahí, establecer los canales de comunicación más apropiados en cada caso (tanto los tradicionales como los que aportan las nuevas tecnologías) para conseguir el mayor alcance” (AEVAL, 2015). Debe incluir a los decisores políticos, a los gestores, a los actores clave y otros grupos de interés y a la sociedad en general, en un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas.

**Ejemplo de evaluación de herramientas de comunicación y difusión de medidas. Evaluación de las Trabas Administrativas para la Creación de Empresas (AEVAL, 2011).**

“El Real Decreto-Ley 13/2010 (...) avanza en la oferta al emprendedor de formas societarias más fáciles de constituir y con ventajas económicas y de tramitación. Existen causas de carácter instrumental que también ayudan a justificar el aún relativo desarrollo de esta vía, como el que no se pueda hacer ningún trámite por otra vía si se elige ésta, o la falta de una campaña de información y difusión hacia los emprendedores sobre sus ventajas”, se dice en el informe de evaluación. La evaluación extrae de esta conclusión la recomendación de que “sería conveniente realizar una campaña de difusión del Real Decreto-Ley 13/2010 para aumentar el conocimiento del emprendedor sobre la oferta societaria, sus condiciones y ventajas, de forma que pueda elegir la forma jurídica más adecuada a sus necesidades”.

## 2. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN

El objetivo del análisis del nivel de implementación, en una *evaluación intermedia*, es valorar si la intervención está progresando adecuadamente para conseguir los resultados finales, identificando los desvíos, desfases y retrasos sobre la planificación, así como sus causas, que pueden ser internas o externas a la intervención. También permite valorar la previsión de cumplimiento de dichos objetivos a la finalización del plazo de ejecución, así como identificar riesgos derivados del diseño o la implementación y establecer medidas de control para mitigarlos si es necesario.

En una *evaluación ex post*, el análisis de implementación tiene la misma utilidad, aunque normalmente tiene su máxima virtualidad en identificar las posibles relaciones de causalidad entre el propio proceso y los resultados finales obtenidos.

### **Ejemplo de análisis de la implementación. Evaluación del Plan de Medidas de Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior. AEVAL, 2014.**

Respecto a la implementación de la medida más relevante del Plan evaluado, que consistía en la ampliación horaria de determinados puestos de inspección fronterizos (PIF), en el informe de evaluación se explica que a partir de un acuerdo marco aplicado a nivel territorial la implementación de la medida produjo “disfunciones en la prestación de los servicios”. “Por un lado, se evidencian disfunciones en la organización de la distribución de la jornada en el personal del PIF y en el sistema de compensaciones horarias. Ambos están incidiendo de forma negativa en el servicio que se presta en los tramos horarios de mayor tráfico de mercancías (...). Desde el punto de vista de personal esta disfunción se traduce en agravios comparativos en materia de personal, ocasionados por las ventajas laborales asociadas a la ampliación horaria, y que tiene su traducción en la calidad del servicio prestado con un retardo en el proceso de inspección en algunas ocasiones”. Se concluye, por lo tanto, que “la medida (...) pudiera ser causa de una dilación en el tiempo de paso de las mercancías por los sistemas de compensación del personal establecidos en aplicación del acuerdo marco”, lo que suponía un efecto no deseado.

Una utilidad añadida de este análisis es que permite identificar aquellos defectos en la implementación que puedan estar ocasionando disfunciones valorables por criterios normalmente utilizados en la evaluación de diseño, como, por ejemplo, la cobertura. Pudiera ocurrir que una intervención no consiga sus resultados por no llegar al público objetivo y la causa se encuentre, no en el diseño de la intervención, sino en defectos en su implementación, en los procesos o en fallos en los mecanismos de comunicación o

difusión, impidiendo así una adecuada ejecución de las actividades o medidas de despliegue.

**Ejemplo de fallos en la implementación que afectarían a la cobertura. Evaluación del Programa de Ayudas a las Reindustrialización (REINDUS) (AEVAL, 2011).**

En esta evaluación se evidenció que el conocimiento de este programa de ayudas no llegaba a todos los colectivos que podrían solicitarlas por un defecto en la estrategia de difusión del programa, y, que por lo tanto, se veía afectado su nivel de cobertura. El informe indica que el “conocimiento del programa se produce a través de dos cauces: la publicitación de las ayudas a través de los sistemas de información pública del Ministerio de Industria y a través de la difusión específica que se realiza en los territorios destinatarios de las ayudas”. Si bien el primero de ellos funcionaba adecuadamente, en el segundo cauce se obtuvieron evidencias de que “la difusión realizada incide más en determinados territorios y convocatorias. Este último aspecto es mejorable. En especial si se considera que parece existir cierta asociación entre el canal de conocimiento y la obtención de la ayuda REINDUS. En los territorios donde se han realizado acciones de difusión se presentan más solicitudes, aunque ello sea achacable también a que dichas acciones se realizan en las convocatorias territoriales”. La recomendación que se realizó fue que “sería conveniente mejorar los mecanismos de comunicación externa del programa mediante la implantación de un plan de difusión que abarcara la utilización de diversos canales de información, fomentando los de ámbito regional y empresarial (Cámaras de Comercio y asociaciones empresariales), y garantizar un alcance generalista”. Ello mejoraría, concluye la evaluación, la cobertura, la equidad y la transparencia del programa.

El grado de cumplimiento de las distintas fases en que se despliega la implementación se suele medir en términos de *plazos de ejecución* o *resultados intermedios* que constituyen los hitos intermedios.



**Check list**

Los plazos de ejecución se refieren al grado en que la actividad/medida se ha implementado y los resultados intermedios hacen referencia a los cambios de comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios a medida que se van realizando las actividades planificadas.

Para este análisis, es recomendable realizar una relación de medidas (*check list*) que refleje el nivel de consecución alcanzado. Esta herramienta permite apreciar, en tiempo y calidad planificada, si ha habido un desvío de lo implantado con respecto a lo planeado y en qué cuantía se registra dicho desvío.

Gráfico 17. Ejemplo de check list para el seguimiento de los hitos de una serie de actividades. Fuente: Elaboración propia.

Medida	Actividad	% previsto de ejecución en plazo t+1	% efectivamente ejecutado en plazo t+1	Desviación sobre lo previsto
Medida 1	Actividad 1.1	50%	20%	-30%
	Actividad 1.2	80%	75%	-5%
	Actividad 1.3	75%	75%	0%
Medida 2	Actividad 2.1	60%	20%	-40%
	Actividad 2.2	12%	23%	11%
Medida 3	Actividad 3.1	94%	80%	-14%

La evaluación de implementación debe abordar una **previsión de ejecución** de cada medida con sus correspondientes indicadores que permita visualizar la eficacia del programa en el alcance de los hitos intermedios (o algunos de ellos) y de la consecución de los objetivos en la fecha de finalización del ciclo de vida de la intervención. A través de este ejercicio se pueden identificar puntos críticos que requieran una toma de decisiones sobre el diseño e implementación del plan que permitan superar las dificultades detectadas, en su caso.

Para tomar esas decisiones hay que tener en cuenta **la criticidad de cada medida**. Para realizar este análisis se valora la relevancia que se atribuye a cada indicador respecto de la consecución de los objetivos. En definitiva, se trata de una metodología que permite jerarquizar medias y objetivos en función de su impacto global, que facilita la toma de decisiones acertadas y efectivas, y permite direccionar el esfuerzo y los recursos a las áreas donde es más importante y/o necesario mejorar.

Junto a la criticidad, es recomendable analizar el **nivel de seguridad** que los propios gestores tienen con respecto de la consecución de las estimaciones que habían sido hechas de los resultados o hitos intermedios en el plan inicial. Se puede analizar puntuando cada medida en una escala del 1 al 5. El resultado que se obtenga dependerá, no sólo de la trayectoria de la implantación del programa hasta el momento sino también de la actitud más conservadora o menos de los gestores consultados.

Los datos se pueden recoger en una tabla que permita ver las medidas, los indicadores asociados, el objetivo al que deben contribuir, su valor previsto al final de la intervención, el grado de ejecución en el momento de la evaluación intermedia, la previsión de la ejecución (en distintos periodos), la seguridad de los actores en la previsión y la relevancia de cada indicador respecto al cumplimiento del objetivo (en una ponderación que puede ir de 1 a 5, por ejemplo), como se puede ver a continuación.

Gráfico 18. Previsión de ejecución y cumplimiento de objetivos por medidas, nivel de seguridad y criticidad. Fuente: Elaboración propia a partir de la Evaluación de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 (AEVAL, 2017).

MEDIDA	INDICADOR	OBJETIVO	VALOR PREVISTO 2023	EJECUCIÓN 2016	PREVISIÓN DE EJECUCIÓN % acumulado respecto 2023			SEGURIDAD PREVISIÓN (1-5)	RELEVANCIA PARA OBJETIVO (1-5)
					A2018	A2020	A2023		
					M1.1	GPT en la medida M1.1.	3A		
	Nº módulos relacionados con la eficiencia energética.	5B	2	0%	0	50	100	3	2
	Nº de días de formación impartida.	3A	5.000	0%	10	40	100	3	3
	Nº de participantes en actividades de formación.	3A	400	0%	20	60	100	3	3
M1.2	GPT en la medida M1.2.	3A	1.862.655	9%	30	74	100	4	2
	Nº de actividades/operaciones subvencionada	3A	20	65%	50	75	100	3	3
	Porcentaje de actividades subvencionadas relacionadas con la eficiencia energética	5B	0,20	0%	50	100	100	3	2
M4.2	GPT en la medida M4.2.€	3A	251.781.934	1%	13	50	100	4	5
	Inversión total (público y privado).€	3A	621.454.835	1%	13	50	100	4	5
	Nº de operaciones subvencionadas.	3A	120,00	3%	40	80	100	3	3
	Nº Entidades asociativas prioritarias subvencionadas.	3A	20,00	15%	30	60	100	3	3
M4.3	GPT en la medida M4.3. (bajo 2A).	2A	15.932.146	0%	30	50	100	3	5
	Superficie <b>dotada</b> de infraestructuras para regadío (2A)	2A	1.328	0%	30	50	100	3	5
	GPT en la medida M4.3. (bajo 5A).	5A	15.932.145	0%	5	30	100	3	5
	Nº de operaciones subvencionadas en la M4.3.(5A).	5A	3	0%	33	67	167	3	2
	Superficie total de hectáreas M4.3 infraestructuras( 5A)	5A	1.992	0%	5	30	100	3	5
	Porcentaje de tierra de regadío que ha pasado a un sistema de riego más eficiente( modernización)	5A	0,07	0%	5	28	100	3	5

En algunas intervenciones, incluso, se prevén **consecuencias de los posibles incumplimientos** de los hitos o de las obligaciones intermedias. Esta es una práctica bastante común en los planes y programas cofinanciados por la Unión Europea que, si bien permite una cierta flexibilidad a la hora de comenzar la ejecución, cuando se cumple el plazo previsto para un determinado hito sin la ejecución adecuada (*regla N+3*) se pierde un porcentaje de la financiación comunitaria. Esto puede causar problemas en la implementación y en la consecución final de los objetivos, como se planteó en la ya mencionada Evaluación de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 (AEVAL, 2017).

**Ejemplo de problemas en los instrumentos de despliegue y consecuencias del incumplimiento de hitos. Evaluación de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 (PNDR), AEVAL, 2017.**

“La acumulación de fondos FEADER con obligación de ejecutar por la regla N+3 y la imposibilidad de la medida de ejecutarlo haría necesaria la modificación del PNDR para repartir el excedente entre otras medidas con capacidad de absorción y facilidad de ejecución. (...) A este problema genérico para todo el PNDR se añaden problemas de implementación por el diseño de la propia medida. La conexión de la medida con el reconocimiento de nuevas Entidades Asociativas Prioritarias (EAP) y las dificultades que tienen las cooperativas para cumplir los requisitos (el volumen de facturación mínimo requerido por el sector y la definición del carácter supautonómico figuran como las mayores trabas) están impidiendo una ejecución mayor. Los fallos de los instrumentos de despliegue de la política de integración asociativa del Ministerio de Agricultura y

Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA), si no son corregidos a tiempo, pueden comprometer el nivel de ejecución de la medida M4.2 y poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos de todo el PNDR por la relevancia de la medida en su diseño”, se recoge en el informe de evaluación.



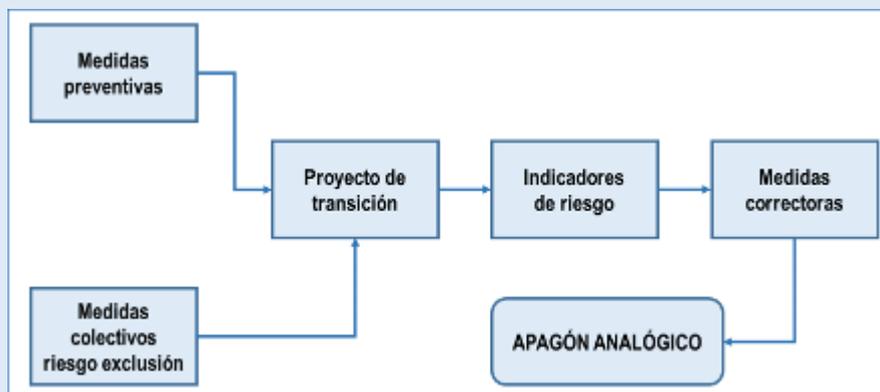
**Análisis de riesgos**

Además de los anteriores, es muy útil la utilización de la metodología de *análisis de riesgos*. Con ello se pretende identificar y valorar los principales problemas (riesgos) que pueden presentarse una vez que el Plan se ponga en marcha o se implemente. En la medida de lo posible, con esta valoración, se definen acciones preventivas y correctivas para evitar el riesgo o para minimizar su impacto. En la aplicación de esta metodología es importante que participen los responsables y gestores de la intervención de manera que el evaluador pueda elaborar recomendaciones que sean más factibles y viables.

El análisis se puede abordar de forma general o particularizada para tener en cuenta las características concretas de las diferentes áreas del plan cuando este tiene un mayor grado de complejidad.

**Ejemplo de mecanismos de análisis de riesgos. Evaluación del Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT). (AEVAL, 2009).**

En el informe realizado por el equipo evaluador se indica que “el Plan contempla la necesidad de realizar un análisis de riesgos con el que se pretende identificar los principales problemas que pueden presentarse una vez que el Plan se ponga en marcha, así como de un conjunto de acciones preventivas y correctivas a realizar para evitar el riesgo o para minimizar su impacto. Este análisis de riesgos general se particulariza posteriormente para tener en cuenta las características concretas de los diferentes proyectos de transición (PTs). Dentro de dichos planes de contingencia, se presta especial atención a colectivos especiales, como personas discapacitadas, ancianos, personas dependientes o de bajos recursos económicos”.



### 3. CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

#### Criterios de evaluación en la evaluación de implementación

Para el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, y a los efectos de esta Guía, los criterios de evaluación son los diferentes puntos de vista o aproximaciones que se realizarán sobre el objeto de evaluación, basados en evidencias, que permiten su valoración. Son condiciones, reglas, y también “principios, normas o ideas de valoración, en relación a los cuales se emite un juicio valorativo sobre el objeto evaluado” (García Sánchez, 2010).

Los criterios actúan como guías para la formulación de preguntas, y el enfoque de evaluación, proporcionándole una estructura, “cubriendo el campo o las dimensiones que se desean evaluar de un programa o política pública. De hecho, las propias preguntas suelen corresponder a diferentes familias de criterios” (AEVAL, 2015).

Desde el punto de vista de la evaluación de implementación, los criterios que pueden tomarse como referencia son, por orden alfabético, apropiación, cobertura, coherencia, complementariedad, coordinación, eficacia, implementación, participación, proporcionalidad, sostenibilidad y transparencia. Se pueden utilizar los que se precisen, es decir, solo algunos o todos, e incluso construir criterios *ad hoc* en función de las necesidades de la evaluación.

#### *Apropiación*

El objetivo de usar este criterio es valorar el grado de consenso entre todos los actores, especialmente, los gestores y el grupo objetivo, sobre el desarrollo de la intervención y sus instrumentos de coordinación y participación, por lo que está muy influido tanto por los criterios que valoran estos aspectos y por la información y comunicación que ha circulado sobre la intervención entre los actores.

#### *Cobertura*

El criterio de cobertura se define como el grado en el que una intervención pública alcanza a una parte o a toda la población objetivo. En ocasiones, debido a su fuerte conexión, se lo ha considerado como subcriterio del criterio de implementación. Conviene tener en cuenta, en este criterio, el diseño de la intervención, porque es requisito imprescindible el correcto diseño de la población objetivo partiendo, a su vez, de una

adecuada identificación y definición del problema, lo que lo relaciona a su vez con el criterio de pertinencia<sup>22</sup>.

Algunos autores defienden que no sólo debe abordarse el análisis de aquel colectivo al que no ha llegado la intervención cuando era grupo objetivo, sino también de aquellos beneficiarios que no deberían haberlo sido (AEVAL, 2015).

#### *Coherencia interna*

---

Este criterio valora la relación que debe existir entre las medidas diseñadas e implementadas y los productos y los resultados. Si en la evaluación del diseño se trata de que las medidas y acciones deben ser consecuentes con los objetivos planteados, dentro de un esquema lógico, formal y racional, con una relación causa-efecto, en la de implementación esas características tienen que mantenerse en el despliegue de la intervención, en la operativización de las medidas puestas en marcha para lograr los objetivos.

#### *Complementariedad*

---

Con el análisis de este criterio se valora la alineación e interacciones, *ad intra*, entre las medidas de la intervención, localizando sinergias o antagonismos y, *ad extra*, entre las medidas y otras medidas o políticas, contribuyendo a la mejor resolución del problema al que hace frente.

#### *Coordinación*

---

El criterio de coordinación trata de valorar, tanto las estructuras puestas en marcha para optimizar las necesarias relaciones entre gestores, unidades e instituciones, contribuyendo positivamente al mejor desempeño de las medidas y las actuaciones, como las acciones llevadas a cabo en el marco de esa coordinación, colaboración o cooperación<sup>23</sup>.

#### *Eficacia*

---

La eficacia aplicada a la implementación es la medida en la que las acciones de despliegue de la intervención están obteniendo productos o resultados intermedios orientados a los objetivos programados, en los plazos fijados.

---

<sup>22</sup> Véase, a estos efectos, la Guía de evaluación de diseño de políticas públicas (Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, 2020).

<sup>23</sup> Téngase en cuenta el diferente concepto jurídico de la colaboración, cooperación y coordinación para las relaciones interadministrativas, recogido en el artículo 140 de la Ley 40/2015.

### *Implementación*

---

El criterio de implementación hace referencia a la forma en que se ha implementado o puesto en práctica una intervención pública. Se centra en el análisis de las estructuras, procesos, actividades y lógicas desarrolladas a través de planes de actividades y actos de implementación para la obtención de unos determinados resultados (productos) en los grupos objetivo (AEVAL, 2015, p.96).

Como ya se ha mencionado a lo largo de esta Guía, pueden existir fallos de implementación que condicionen el cumplimiento de los objetivos de la intervención evaluada o que causen efectos no previstos o indeseados. Un grado bajo de implementación de una intervención en un momento dado puede también retrasar en el tiempo la consecución de los resultados buscados por la intervención.

### *Participación*

---

Se valora a través de este criterio el papel los actores durante la implementación de la intervención. Incluye el análisis de los mecanismos contemplados para esta participación, el grado y la forma de participación.

### *Proporcionalidad*

---

Se pregunta con este criterio si las medidas implementadas resultan proporcionales en términos de esfuerzo (organizativos, de recursos, etc.) para lograr los resultados perseguidos.

### *Sostenibilidad*

---

Este criterio permite valorar si las medidas puestas en marcha y sus productos se pueden mantener en el tiempo para mantener o potenciar los resultados, o si es necesario redimensionar dichas medidas en función del contexto, los recursos u otros factores que hayan cambiado o es previsible que cambien.

### *Transparencia*

---

Con este criterio se investiga el conocimiento y la percepción que tienen los actores sobre las medidas adoptadas, así como sobre el proceso de toma de decisiones. La transparencia incluye no sólo la difusión, visibilidad y conocimiento de las medidas, sino también la percepción de la ciudadanía de los progresos conseguidos y de la evolución del problema.

## Preguntas de evaluación

El sistema mediante el que se va creando la “estructura lógica de la evaluación”, basado en “una serie de interrogantes e hipótesis que permitirán hacer operativa la puesta en marcha de la evaluación” (AEVAL, 2010) son las *preguntas de evaluación*, unidad básica de investigación en una evaluación. Esa estructura lógica incluye el alcance de la evaluación y el enfoque y, por tanto, guían el diseño de la evaluación.

Las preguntas de evaluación constituyen la operativización de los criterios de evaluación, se encuadran en función de dichos criterios, y se descomponen en preguntas y subpreguntas.



### Matriz de evaluación

La *matriz de evaluación* es la herramienta básica para guiar el proceso de evaluación. Normalmente está integrada por las preguntas y criterios de evaluación y suelen incluir los indicadores, las fuentes, las herramientas y técnicas de análisis. Con ella se busca dar robustez y credibilidad a las conclusiones y recomendaciones que se generan a partir de las respuestas a dichas preguntas, en función de los criterios.

A continuación se muestra un ejemplo de matriz de evaluación con arreglo a los criterios más habituales en una evaluación de implementación<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Las preguntas de esta matriz no tienen carácter exhaustivo.



MATRIZ DE EVALUACIÓN				
I. ¿Cuál es el grado de implementación de la intervención como instrumento de acción pública y de cada una de sus medidas?				
SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES	
			HERRAMIENTAS	
1.1. ¿Cuál es el nivel y las características del despliegue de las medidas de la intervención?	IMPLEMENTACIÓN	Número de disposiciones y otros instrumentos, aprobados para el desarrollo de la intervención. Estructura de implementación aprobadas. Grado de despliegue de la intervención y sus medidas. Criterios de decisión de las estructuras de implementación. Grado de cumplimiento de las previsiones de seguimiento de la intervención y las medidas.	Informes de seguimiento. Cuadros y fichas de seguimiento. Documentos de implementación: convocatorias, bases, etc. Guías. Análisis estadístico.	Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas. Cuestionarios a beneficiarios. Entrevistas a gestores.
1.2. ¿Se han puesto en marcha los recursos necesarios para la implementación de las medidas?	IMPLEMENTACIÓN	Presupuesto aprobado. Grado de ejecución del compromiso del gasto. Fondos para la financiación del gasto de la intervención y las medidas. Personal asignado a la gestión de la intervención y sus medidas.		
1.3. ¿Se han implementado cada una de las medidas diseñadas en la intervención, y en el plazo previsto?	IMPLEMENTACIÓN	Grado en que se han puesto en marcha las medidas Desviación respecto a los plazos señalados en la intervención y cada una de las medidas.		
1.4. ¿Cuales son los obstáculos y barreras detectados en la puesta en marcha de la intervención y sus diferentes medidas?	IMPLEMENTACIÓN	Identificación de los conflictos posibles y de las barreras detectadas. Medidas recogidas para solventar dificultades.		
1.5. ¿La intervención ha previsto las herramientas necesarias –sistemas de seguimiento, recogida de información, indicadores, línea de base-?	IMPLEMENTACIÓN	Identificación de la información en bases de datos solventes. Bases de datos existentes. Número de indicadores para la evaluación. Calidad de la información recogida. Indicadores con definición, fórmula de cálculo y el procedimiento de recogida de información.	Información oficial y los gestores de las medidas. Actores clave.	Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas a actores clave.
1.6. ¿En qué medidas el nivel de implementación permite alcanzar los hitos y los objetivos?	IMPLEMENTACIÓN	Grado de ejecución prevista y seguridad en la previsión realizada por los gestores. Desfase entre el nivel de implementación y los hitos y los medidas. Análisis de coherencia entre insumos, actividades/acciones y productos (MARCO LÓGICO)	Análisis del resultado del cuestionario de ejecución esperada. Análisis estadístico.	Cuestionario a gestores. Previsión de ejecución. Entrevistas a gestores.



1.7. ¿Cuál es la valoración de la implementación de la intervención y cada una de sus medidas por parte de los actores interesados?	IMPLEMENTACIÓN	Grado de acuerdo de los actores con las estructuras de implementación con los resultados que se hayan alcanzado.		
1.8. ¿Las unidades, organismos y sus estructuras y procesos son adecuados para llevar a cabo la implementación de las medidas, acciones y/o actividades diseñadas?	IMPLEMENTACIÓN	Análisis organizacional de las estructuras, procesos, recursos, etc. de los organismos o unidades que deben implementar las medidas	Informes, cuadros y fichas de seguimiento. Documentos implementación: convocatorias, bases, etc. Guías. Análisis estadístico.	Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas. Cuestionarios a beneficiarios. Entrevistas a gestores.

II. ¿Cuál es el grado de cobertura y las características de la población cubierta por la intervención?				
SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES	HERRAMIENTAS
2.1. ¿Cuál es el grado de cobertura en la intervención sobre una determina población objetivo?	COBERTURA	Grado de cobertura en la población objetivo.	Informes de seguimiento. Cuadros y fichas de seguimiento. Documentos de implementación.	Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas a gestores.
2.2. ¿Quiénes han sido los beneficiarios de una determinada intervención?	COBERTURA	Grado de cobertura en la población objetivo.	Microdatos de la población potencialmente destinataria y de la población efectivamente cubierta. Encuestas	
2.3. ¿Cuáles son las causas o factores que inciden en la cobertura y la participación del programa?	COBERTURA	Factores o causas incidentales en la cobertura. Prevalencias o probabilidades de las distintas variables que inciden en la cobertura.		
2.4. ¿Se ha cubierto a población que no debería estar cubierta?	COBERTURA	Análisis de la cobertura en la población objetivo.		



III. ¿En qué grado las medidas de la intervención resultan coherentes en relación con los objetivos que se pretende conseguir?				
SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES	HERRAMIENTAS
3.1. ¿Se ha definido correctamente la estructura de medidas y productos de la intervención?	COHERENCIA INTERNA	Grado de coherencia entre las medidas y necesidades/problemas.	Informes de seguimiento. Cuadros y fichas de seguimiento. Documentos de implementación. Análisis estadísticos.	Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas a gestores. Cuestionario a actores. Análisis de coherencia.
3.2. ¿Se identifica claramente el resultado intermedio que pretende alcanzar cada medida?	COHERENCIA INTERNA	Indicadores o definición de efectos transversales (sinergias) de las medidas. Relevancia de las contribuciones para la consecución de los objetivos de la intervención.		
3.3. ¿Presentan alguna contradicción las medidas o las actuaciones entre sí?	COHERENCIA INTERNA	Grado de coherencia entre las medidas y las actuaciones.		
3.4. ¿Se ha definido un plazo para alcanzar las medidas?	COHERENCIA INTERNA	Evidencias de existencia de medidas y metas temporales en los documentos programáticos de la intervención. La periodificación del seguimiento es la adecuada.	Cuadros y fichas de seguimiento. Documentos de implementación.	Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas a gestores y responsables.
3.5. ¿La definición de las distintas medidas responde a las relaciones causa-efecto lógicas?	COHERENCIA INTERNA	Evidencias de la definición lógica de las relaciones causales de los objetivos. Evidencias de la alineación lógica en la desagregación por niveles (de lo estratégico a lo operativo).	Informes de seguimiento. Cuadros y fichas de seguimiento. Documentos de implementación. Análisis estadísticos.	Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas a gestores. Cuestionario a actores. Análisis de coherencia.
3.6. ¿Los indicadores son adecuados y específicos para poder realizar el seguimiento de la consecución de las medidas propuestas?	COHERENCIA INTERNA	Identificación de la información en bases de datos solventes. Calidad de la información recogida.	Información oficial de las Administraciones y los gestores de las medidas. Actores clave.	Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas a actores clave.



IV. ¿En qué medida la intervención está promoviendo la generación de sinergias entre sus medidas?				
SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES	HERRAMIENTAS
4.1. ¿Existen interacciones entre medidas que contribuyan a la consecución de los objetivos?	<b>COMPLEMENTARIEDAD</b>	% Interacciones positivas (sinergias) entre medidas. % de interacciones negativas (antagonismos) entre medidas % de medidas que suponen solapamientos o duplicidades.	Gestores, informes de seguimiento, cuadros y fichas de seguimiento. Documentos de implementación, guías, etc.	
4.2. ¿Los objetivos de la intervención se relacionan con los de otras intervenciones públicas, convergiendo hacia la solución del mismo problema o necesidad planteada?	<b>COMPLEMENTARIEDAD</b>	Nº de medidas de la intervención con rasgos evidenciados de complementariedad con otras intervenciones públicas. Nº de estudios o análisis de verificación de complementariedad de las medidas de la intervención con otras intervenciones públicas.	Gestores. Guías y documentos.	Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas a gestores y a actores interesados.
4.3. ¿Existe concurrencia de competencias administrativas entre los distintos niveles administrativos?	<b>COMPLEMENTARIEDAD</b>	% de medidas comunes entre la intervención y otras intervenciones públicas de cualquier ámbito de actuación. % de medidas que suponen solapamientos o duplicidades.	Gestores, informes, cuadros y fichas de seguimiento. Documentos de implementación, guías, etc.	



V. ¿Cuál es el grado de utilización de las herramientas de coordinación?				
SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES	HERRAMIENTAS
5.1. ¿Qué elementos de coordinación / cooperación se han diseñado en la intervención?	COORDINACIÓN	Nº de herramientas diseñadas y grado de satisfacción de esas herramientas por parte de los gestores y el resto de actores. Nº de reuniones / actividades relacionadas con los elementos de cooperación.	Gestores. Informes de seguimiento, cuadros y fichas de seguimiento. Documentos de implementación: convocatorias, bases, etc. Guías y documentos.	Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas a gestores. Entrevistas semiestructuradas a actores interesados.
5.2. ¿En que grado se están utilizando las medidas de coordinación / cooperación en la implementación de la intervención y en cada una de sus medidas en cada caso?	COORDINACIÓN	Nº de reuniones / actividades relacionadas con los elementos de cooperación y los resultados de las mismas. Acuerdos adoptados a partir de los mecanismos de cooperación.		
5.3. ¿Cuáles han sido los instrumentos de coordinación para minimizar solapamientos y maximizar sinergias y cuál ha sido su desempeño o grado de éxito?	COORDINACIÓN	Gestionar los indicadores que se han utilizado para la coordinación.	Informes de seguimiento, cuadros y fichas de seguimiento.	Análisis documental. Entrevistas semiestructuradas a gestores. Entrevistas semiestructuradas a actores interesados.
5.4. ¿Se han establecido mecanismos de comunicación, intercambio de información etc. con estas entidades? ¿De qué tipo? ¿Qué ámbitos alcanzan?	COORDINACIÓN	Acuerdos adoptados a partir de los mecanismos de coordinación.	Documentos de implementación: convocatorias, bases, ... Informes, cuadros, fichas de seguimiento.	Entrevistas semiestructuradas.



VI. ¿Cuál es el grado de conocimiento de la intervención y la implicación de los actores interesados?				
SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES	HERRAMIENTAS
6.1. ¿Cuál es el grado de participación de los actores (institucionales, sociales y expertos) en la identificación y solución del problema?	PARTICIPACIÓN	Información y formación para promover una mayor participación pública y mecanismos de participación de todos los actores.	Sistemas de participación pública en la elaboración e implementación de la intervención.	Análisis documental. Encuesta o entrevista cualitativa o grupo de discusión con actores y entrevista a responsables de la implementación de la política.
6.2. ¿Ha sido implementada la intervención contando con la participación de los agentes sociales e instituciones pertinentes, teniendo en cuenta las sugerencias de los mismos?	PARTICIPACIÓN	Tipología de mecanismos de participación.	Grado de pluralismo existente en el grupo de actores participantes.	Mapa de actores.

VII. ¿En qué medida las acciones de la intervención están obteniendo resultados orientados a conseguir los objetivos programados?				
SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES	HERRAMIENTAS
7.1. ¿Los instrumentos utilizados y los productos generados por ellos están o han tenido los resultados (outputs) que se planteaban como objetivo?	EFICACIA	Análisis de los instrumentos del sistema de información y análisis estadístico de los indicadores y su evolución. Análisis de la implementación y resultados en el proceso con indicadores adecuados.	Informes de seguimiento, cuadros y fichas de seguimiento.	Análisis documental. Entrevistas.
7.2. ¿El nivel de implementación de la intervención permite obtener los resultados intermedios definidos y en el tiempo marcado en la planificación?	EFICACIA	Grado de cumplimiento del plan de ejecución de las medidas. Grado de cumplimiento de los hitos intermedios Grado de seguridad de la previsión de cumplimiento de hitos y plazos de ejecución	Documentos de implementación: convocatorias, bases, etc. Guías y documentos.	Análisis de microdatos. Documentos internos de gestión.
7.2. ¿En qué grado las medidas adoptadas en la intervención están o han contribuido a un mejora del problema a tratar?	EFICACIA	Análisis de los documentos del sistema de información.		

VIII. ¿En qué medida los recursos utilizados han sido acordes a las medidas implantadas?				
SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES	HERRAMIENTAS
8.1 ¿En qué grado la utilización de recursos para la consecución de las medidas ha sido adecuado?	PROPORCIONALIDAD	Análisis de la implementación y resultados en el proceso con indicadores adecuados.	Informes de seguimiento, cuadros y fichas de seguimiento.	Análisis documental. Entrevistas.
8.2 ¿Cuál ha sido el esfuerzo presupuestario en los recursos humanos en la implementación?	PROPORCIONALIDAD	Análisis de los documentos de la planificación y del sistema de información y seguimiento.		Análisis de microdatos. Documentos internos de gestión.

IX. ¿En qué grado las medidas y sus productos se pueden mantener en el tiempo?				
SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES	HERRAMIENTAS
9.1 ¿Existen modificaciones en los recursos de la intervención a lo largo de su implementación? ¿Que influencia tienen en los instrumentos de despliegue?	SOSTENIBILIDAD	Análisis de la implementación y modelos predictivos.	Documentos e informes de seguimiento	Análisis documental.
9.2 ¿Hay algún cambio legislativo que interfiera en la implantación?	SOSTENIBILIDAD	Análisis de la implementación y modelos predictivos.	Documentos de legislación	Análisis documental.
9.3 ¿En qué grado afectan a la implementación los cambios legislativos, medio ambientales, etc. a medio y largo plazo?	SOSTENIBILIDAD	Análisis de la implementación y modelos predictivos.	Informes de seguimiento, cuadros y fichas de seguimiento.	Informes de seguimiento, cuadros y fichas de seguimiento.



X. ¿Cuál es el grado de conocimiento de la intervención por los actores y la ciudadanía en general?				
SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES	HERRAMIENTAS
10.1 ¿Cuál es el grado de percepción de los actores de las medidas adoptadas?	TRANSPARENCIA	Información y formación para promover una mayor participación pública y mecanismos de participación entre los actores.		Encuesta o entrevista cualitativa o grupo de discusión al/ con actores y entrevista a responsables de la implementación de la política.
10.2 ¿Cuál es el grado de conocimiento de la ciudadanía sobre las medidas implementadas?	TRANSPARENCIA	Información y formación para promover una mayor participación pública y transparencia de las actuaciones de la Administración.	Informes de seguimiento, cuadros y fichas de seguimiento.	Encuesta o entrevista cualitativa o grupo de discusión al/ con la ciudadanía, ya sea grupo objetivo o no.
10.3 ¿Se han utilizado todos los medios de difusión que estaban planeados? ¿en qué grado?	TRANSPARENCIA	Análisis de la implementación y resultados en el proceso con indicadores adecuados.		Informes de seguimiento, cuadros y fichas de seguimiento.

XI. ¿En qué grado existe un consenso sobre el desarrollo de la intervención en cuanto a instrumentos de coordinación y participación?				
SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES	FUENTES	HERRAMIENTAS
11.1 ¿En qué grado existe un consenso sobre el desarrollo de la intervención en cuanto a instrumentos de coordinación y participación entre gestores y población objetivo?	APROPIACIÓN	% de satisfacción sobre los instrumentos de coordinación y participación llevado a cabo entre los distintos actores.	Informes de seguimiento, cuadros y fichas de seguimiento.	Encuesta o entrevista cualitativa o grupo de discusión al/ con población objetivo y entrevista a responsables de la implementación de la política.
11.2 ¿En qué medida existe una mayor desviación de percepción sobre el desarrollo de la intervención en cuanto a instrumentos de coordinación y participación entre gestores y población objetivo?	APROPIACIÓN	% de satisfacción sobre los instrumentos de coordinación y participación llevado a cabo entre los distintos actores.	Informes de seguimiento, cuadros y fichas de seguimiento.	

## 4. TÉCNICAS DE ANÁLISIS EN LA EVALUACIÓN DE IMPLEMENTACIÓN

---

Para llevar a cabo la evaluación de implementación, existen diferentes herramientas o técnicas que van a permitir al evaluador extraer evidencias rigurosas que permitan responder a las preguntas de evaluación o analizar las distintas cuestiones que se plantean en la evaluación.

Se recoge en esta Guía la descripción breve de las técnicas más relevantes en investigación social con mayor utilidad y validez para la evaluación en general. La clasificación más tradicional de las técnicas disponibles es aquella que las diferencia por su naturaleza cualitativa y cuantitativa.

Así entre las **cualitativas** destacan el análisis documental, las entrevistas, grupos de discusión, técnicas de grupo nominal, análisis de discursos, DAFO y estudios de casos. Y entre las **cuantitativas** se encuentran el análisis estadístico puramente descriptivo, de inferencia estadística o de relaciones entre variables o fenómenos a estudiar, bien a través de asociación estadística o de análisis más complejos, tales como los modelos de regresión lineal simples, múltiples, regresiones logísticas, etcétera.

Para analizar la implementación los métodos cualitativos van a permitir obtener información en profundidad sobre las percepciones y opiniones de un grupo de personas hacia una determinada cuestión.

Estos métodos normalmente serán completados con los cuantitativos, ya que parte de las cuestiones a las que se pretende dar respuesta en la evaluación de implementación tienen naturaleza cuantitativa, como por ejemplo la ejecución de las medidas o los recursos empleados. Estos últimos, no obstante, serán principalmente utilizados en una evaluación de resultados.

Gráfico 19. Técnicas de análisis en una evaluación. Fuente: Elaboración propia.

	Tipo de técnica	Propósito/naturaleza
<b>Técnicas cualitativas</b>	Análisis documental	Exploratoria. Aplicable a cualquier fase.
	Entrevistas	Exploratoria. Aplicable a cualquier fase.
	Grupos de discusión	Recolectar información cualitativa. Facilita la comprensión y la credibilidad y aceptación.
	Técnicas de Grupo Nominal (TGN)	Análisis estructurado de ideas y problemas.
	Análisis de discursos	Analizar los discursos y contextos de toda índole en que se producen.
	DAFO	Reducir incertidumbres y definir estrategias.
	Estudio de casos	Analizar resultados e impactos.
<b>Técnicas cuantitativas</b>	Encuesta	Obtener información descriptiva o de otro tipo para aplicar otras técnicas.
	Regresiones lineales	Análisis de causas explicativas y estimación de efectos.
	Regresiones logísticas o probabilísticas	Análisis de causas explicativas y estimación de efectos.
	Análisis coste-beneficio	Conocimiento de impactos diferenciados. Análisis de eficiencia.
	Análisis coste-eficacia	Análisis de eficacia en base a un criterio relevante.
	Modelos ARIMA	Análisis de series temporales.
	Análisis multinivel	Estudiar factores contextuales, de forma jerarquizada o por niveles.
	Modelos estocásticos de frontera	Medición de la eficiencia en términos de maximización de inputs.
	Análisis factorial	Reducción de dimensiones subyacentes.
Métodos de impacto	Medición de efectos netos atribuibles a una intervención pública.	
<b>Mixtas</b>	Análisis multicriterio	Estructurar y combinar valoraciones tenidas en cuenta en una decisión.

### Técnicas cualitativas

#### *Análisis documental*

La documentación asociada a la intervención es una fuente principal de obtención de información. Se refiere a documentos de la intervención, programación, legislación aplicable, ordenanzas internas, guías, justificaciones presupuestarias, informes de seguimiento, informes de resultados. Básicamente todos ellos recogen el punto de vista institucional... (Chen, 1990, p. 66). También es interesante realizar un análisis comparado de la literatura y evaluaciones existentes sobre el tema.

#### *Entrevista*

Para Denzin y Lincoln (2005) la entrevista es “una conversación, es el arte de realizar preguntas y escuchar respuestas”. Esta definición se basa en una simple relación entre

el investigador y el entrevistado, en el que le investigador hace preguntas que pueden ir desde las encuestas de opinión o los cuestionarios, es decir, instrumentos altamente estructurados, y las entrevistas abiertas donde es posible, incluso, que el investigador sea preguntado e interpelado por el informante.

En investigación cualitativa la entrevista no tiene por qué centrarse en cuestionarios cerrados y estructurados sino todo lo contrario; el investigador puede repetir sus encuentros hasta que se aclaren todos los temas emergentes o relevantes para su estudio.

Existen diferentes tipos de entrevistas:

#### Entrevistas estructuradas

En este tipo de entrevista se lleva a cabo una planificación previa de todas las preguntas que quiere formular. Se prepara un guión con preguntas de forma secuenciada y dirigida. El entrevistado no podrá llevar a cabo ningún tipo de comentario, ni realizar apreciaciones. Las preguntas son cerradas y por lo tanto las respuestas serán concretas y exactas.

#### Entrevistas semiestructuradas

Previamente el investigador prepara las preguntas con un guión temático. Las preguntas serán abiertas y a diferencia de las entrevistas estructuradas, el informante puede expresar sus opiniones, matizar sus respuestas, e incluso desviarse del guión inicial.

Este tipo de entrevistas son las más usadas en todos los tipos de evaluación, incluida la de implementación.

Gráfico 20. Ejemplo de preguntas semiestructuradas en la Evaluación de las medidas de medidas de racionalización y mejora de la gestión de la Incapacidad Temporal. Fuente: (AEVAL, 2009).

Preguntas de evaluación	Criterio de evaluación
¿Qué parte de la evolución del gasto no se explica por población trabajadora, base reguladora y envejecimiento?	Pertinencia
¿Se ha dotado a los organismos de la AGE de los instrumentos organizativos?	Coherencia
¿Ha existido complementariedad y coordinación de la intervención entre los distintos entes responsables de la gestión de la Itcc y cuál a sido la eficacia de dicha coordinación?	Complementariedad y eficacia

### Entrevistas no estructuradas o abiertas

Se conocen normalmente como entrevistas en profundidad. En este caso, el objetivo es “la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras” (Taylor y Bogdan, 2008). Estas entrevistas siguen el modelo de una conversación entre iguales, y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas, y requieren muchos encuentros con los informantes. Hay tres tipos de entrevistas en profundidad: la historia de vida; el aprendizaje sobre acontecimientos y actividades que no se pueden observar directamente; y la entrevista a un grupo amplio. Las tres son muy útiles en investigación social aplicada, pero no directamente en la evaluación pues tienen otros fines.

### *Grupo de discusión*

---

El grupo de discusión es una técnica cualitativa en la que se reúne a un grupo de personas para extraer información sobre una determinada temática bajo la conducción de un entrevistador.

El grupo de discusión es una técnica muy valiosa para obtener información o evidencias cualitativas, pues se generan una serie de interacciones entre las personas que forman el grupo y permite extraer una información diferente a la que se obtendría de manera individual.

Cuando se quiere organizar un grupo de discusión es muy importante tener claro cuál es el objetivo que se quiere conseguir.

En función de cada caso, un grupo de discusión puede plantear diferentes objetivos:

-  Compartir información y conocimientos.
-  Poner de manifiesto diferentes perspectivas.
-  Encontrar un denominador común.
-  Llegar a acuerdos.
-  Recoger información cualitativa sobre percepciones, motivaciones, opiniones, actitudes, etcétera.

Para llevar a cabo un grupo de discusión existen diferentes fases de desarrollo:

-  Planteamiento de objetivos: Lo primero que hay que plantearse es el objetivo del grupo, y en función de esta decisión definir qué tipo de grupo se quiere hacer (más abierto o más cerrado), a qué personas invitar (la muestra) y elaborar herramientas para dinamizar el grupo (guión, programación, actividades, etc.).

- ✓ Selección de los participantes: En esta fase se definen las características que deben de tener los participantes y seleccionar las personas que serán invitadas al grupo de discusión. Se denomina muestra “internacional”, pues no se extrae en base a unos criterios estadísticos, ni tampoco de manera aleatoria, sino seleccionando personas basándose en la relación que tienen con la temática que se quiere trabajar.
- ✓ Preparación del grupo de discusión: En esta tercera fase se va a preparar el grupo en sí, tanto a nivel de las preguntas que se quieren responder o las actividades que se quieren realizar, como de los aspectos logísticos.
- ✓ Organización del grupo: Se lleva a cabo la realización del grupo.
- ✓ Análisis de la información y elaboración de conclusiones: En esta última fase se extraen conclusiones a partir de las observaciones y los resultados del trabajo del grupo.

Existen diferentes tipos de grupos de discusión, dependiendo fundamentalmente de qué papel adopte el moderador del grupo y de qué nivel dirección se establezca, desde grupos muy abiertos en los que a partir de las preguntas establecidas se inicie un debate entre los diferentes miembros del grupo a otros, más dirigidos, donde se aplican técnicas específicas de dinamización de grupo y se va dirigiendo a los miembros del grupo a un punto en concreto.

La doctrina suele distinguir dos grandes clases de grupos de discusión:

#### *Focus group*

Consiste en una sesión de grupo, conducida por un moderador. Se produce un debate entre diversas personas a partir de un guión de preguntas previamente definidas y en el que el moderador plantea temas o lanza preguntas y los participantes en el grupo las contestan.

El objetivo de esta técnica es conseguir información en profundidad sobre un tema concreto escuchando a un grupo de personas relacionadas con el tema que se quiere analizar.

#### *Dinámica de grupos*

En este caso, se trata de una sesión programada con una serie de actividades y dinámicas determinadas que persiguen objetivos concretos.

El objetivo de esta técnica es muy variado, aunque se centra en analizar y diagnosticar, o buscar síntomas y necesidades de la situación analizada. Su objetivo es proponer alternativas y analizar la situación actual en relación a unos objetivos previstos.

Este tipo de técnicas tiene sus ventajas e inconvenientes, ya que ayuda a poner en común ideas, compartir experiencias y crear consenso. También permite encontrar el denominador común entre los participantes. Por el contrario, se pueden dar problemas de organización y de logística, y requiere experiencia previa. Otro inconveniente es que pueden aflorar problemas, discusiones y quejas que la persona que dinamiza el grupo no pueda controlar.

#### Técnica de grupo nominal

La Técnica de Grupo Nominal (TGN) es una técnica creativa para el análisis de problemas que combina opiniones individuales y facilita la toma de decisiones. Permite identificar elementos de una situación o problema, soluciones parciales o totales para el mismo y establecer prioridades a partir de la consulta a un grupo de personas respetando el anonimato.

Su desarrollo consta de cinco fases:

- ✓ Fase de formulación. En la primera fase se hace una exposición de las preguntas relacionadas con los problemas, obstáculos o dificultades.
- ✓ Fase de reflexión. En una segunda fase se pretende que todos los participantes reflexionen de manera silenciosa e individual.
- ✓ Fase de agrupación de alternativas. En la tercera fase el profesional junto con la ayuda de los participantes del grupo va agrupando todas las reflexiones hechas en la primera y segunda etapa, en función del grado de semejanza que a juicio del grupo tengan cada una de ellas
- ✓ Fase de debate. En la cuarta fase se puede abrir un debate acerca de la importancia de cada una de las cuestiones que se han planteado. Y se hace una votación en el grupo de las ideas.
- ✓ Fase de votación. La quinta fase corresponde al ejercicio de la jerarquización de las alternativas.

El proceso concluye con el informe final que lleva a cabo el experto, quien lo eleva a quien corresponde para que se adopten las medidas oportunas y se traten de resolver los problemas o cuestiones planteadas en la TGN o se tengan en cuenta las sugerencias formuladas.

Este tipo de técnica presenta una serie de ventajas, entre las cuales que figuran el analizar los problemas de una forma ordenada y sistemática, así como apuntar

propuestas para la toma de decisiones mediante la combinación de respuestas creativas individuales que adquieren la condición de opinión cualificada del grupo.

Esta técnica aplicada a la evaluación de políticas públicas permite identificar los problemas y sus áreas de mejora. Así como analizar sus causas y las soluciones. En la Evaluación del Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los Servicios Generales de la Administración de la Comunidad de las Illes Balears (ACAIB) (AEVAL 2015), se aplicó a tres grupos:

-  En el primer grupo participaron nueve responsables de unidades de RRHH de las secretarías generales de las consejerías de las Comunidad Autónoma de las Illes Balears (CAIB).
-  En un segundo grupo participaron once responsables de todas las consejerías de la CAIB con un denominador común, que tuvieran personal a cargo y una experiencia de al menos cuatro años en la administración pública.
-  Y en el último grupo, participaron diez funcionarios de la ACAIB. Este grupo se caracterizaba por su heterogeneidad.

La metodología empleada fue común para los tres grupos y su desarrollo fue el siguiente:

1. Presentación de los participantes.
2. Formulación de la primera pregunta. En su opinión, ¿cuáles son los principales problemas que afectan a la gestión de las personas de la ACAIB?
3. Generación silenciosa de ideas.
4. Recogida de las ideas-respuesta.
5. Asunción grupal de las ideas-respuesta, interpretación y aclaración.
6. Votación.
7. Pausa.
8. Formulación de la segunda pregunta: En su opinión, ¿cómo podría mejorarse la gestión de las personas en la ACAIB?
9. Conclusión de la sesión.

### Método Delphi

Es una técnica de grupo que permite clasificar opiniones de expertos mediante un proceso interactivo de preguntas individuales.

Se desarrolla en cuatro etapas sucesivas de envío de cuestionarios. Se sintetizan las respuestas para elaborar la siguiente consulta y se llega a un acuerdo.

Tras un primer cuestionario de aproximación se pasa a la segunda fase en la que los expertos deben volver a responder viendo los resultados de la primera y justificar sus diferencias con el grupo. En la tercera fase, se pide al experto que comente los

argumentos que disienten de la mayoría y es en la última fase donde se llega a un consenso final. A continuación se indica un pequeño esquema del proceso de elaboración:

- ✓ *Fase previa:* Definir objetivos, identificar informadores y seleccionar las áreas de estudio.
- ✓ *Fase de desarrollo:* Diseñar y redactar un primer cuestionario. Se procesa y se obtienen resultados medios. A continuación se identifican puntos de dispersión y homogeneidad. Y con los resultados obtenidos de este primer cuestionario se elabora un segundo y así sucesivamente.

Gráfico 21. Cuestionarios Delphi. Fuente: Guía metodológica de auditoría para Inspectores de Servicios de la AGE (Diciembre de 2009).

CUESTIONARIOS			
	1	2	3
CONTENIDO	1 ó 2 preguntas abiertas	Transmitir, priorizar y comentar a favor / contra	Transmitir y revisar prioridades
ANÁLISIS	Clasificar, resumir y cuantificar	Identificar áreas de acuerdo / desacuerdo y establecer prioridades	Establecer resultados finales

- ✓ *Fase final:* Se analizan los resultados y se elaboran las conclusiones.

La utilidad de esta técnica se centra principalmente en la insistencia que se sigue con la presentación del mismo cuestionario varias veces. Es decir, los resultados que se obtienen de los cuestionarios anteriores sirven para que los expertos vaya conociendo los diferentes puntos de vista y puedan ir modificando su opinión si los argumentos presentados le parecen más idóneos que los suyos.

#### Análisis DAFO

El análisis DAFO es una herramienta simple y generalizada en la toma de decisiones estratégicas. El principal objetivo es ayudar a encontrar los elementos estratégicos y usarlos para introducir cambios en la organización, consolidando las fortalezas,

minimizando las debilidades, aprovechando las oportunidades, y eliminando o reduciendo las amenazas.

Su nombre proviene de sus iniciales D (debilidades) A (amenazas) F (fortalezas) O (oportunidades); en inglés S (strengths) W (weaknesses) O (opportunities) T (threats).

Esta técnica se basa principalmente en dos tipos de análisis, el interno y el externo.

En el análisis interno, el objetivo es encontrar las debilidades y las fortalezas que tiene la organización: las primeras para corregirlas y las segundas para impulsarlas. Para ello se estudian diferentes aspectos: producción, organización, recursos humanos o personales y finanzas.

El análisis externo se centra, principalmente, en detectar las amenazas y oportunidades. Para ello vamos a considerar el entorno de la organización, los grupos de interés, aspectos legislativos, demográficos y políticos. Estos puntos son muy reveladores a la hora de definir estrategias que permitan combatir las amenazas y aprovechar las oportunidades.

Una vez definidas las amenazas, oportunidades, fortalezas y debilidades se puede construir la Matriz DAFO, que permite visualizar y resumir la situación actual de la organización. Con los resultados del análisis DAFO se deberá definir una estrategia.

A continuación se muestra un ejemplo de la matriz DAFO:

Gráfico 22. Matriz DAFO. Fuente: Elaboración propia.

		FORTALEZAS (F)	DEBILIDADES (D)
		<b>De la organización</b>	
OPORTUNIDADES (O)	Del entorno	Aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno, utilizando las fortalezas que tiene la organización.	Aprovechar oportunidades que ofrece el entorno, superando las debilidades de la organización.
		AMENAZAS (A)	Utilizando las fortalezas de la organización, se evitan las amenazas que nos ofrece el entorno.

Las ventajas que ofrece esta técnica se centran principalmente en que permite conocer los problemas existentes, sus características y cómo interactúan con el contexto, la organización o entramado institucional, así como el riesgo y las oportunidades que brinda el entorno que rodea a dicha organización.

## Técnicas cuantitativas

### *Encuesta*

---

La encuesta es una de las técnicas más utilizadas en cualquier tipo de evaluación, incluida la evaluación de diseño, ya que permite identificar con claridad tanto cuestiones de diseño como de percepción de los actores y las dificultades existentes en la implementación desde el punto de vista de los gestores, actores o destinatarios de la intervención. Además, permite obtener resultados generalizados a toda la población partiendo desde un determinado ámbito territorial. Al tratarse de una partida de datos primarios, permite al evaluador diseñarlos de la manera que mejor le convenga para obtener la información necesaria para su investigación.

Es una técnica fiable pero costosa, y precisa de un conocimiento exhaustivo de la intervención y de una preparación importante del marco de análisis por parte del evaluador.

En la realización de una encuesta lo primero que hay que abordar es **la selección de la muestra**, la cual tiene que ser lo más representativa posible de la población de referencia para poder realizar generalizaciones respecto a la población. Los métodos aleatorios son los que mejor garantizan dicha representatividad muestral. Esto implica que cualquier individuo de la muestra seleccionada tiene la misma probabilidad de ser seleccionado.

Otro de los aspectos a tener en cuenta para optimizar los resultados de la encuesta es la selección del tamaño muestral. Para ello se requieren bastantes conocimientos en técnicas de muestreo, cuestión que está fuera del alcance de esta Guía. Sin embargo, hay que tener en cuenta que cuanto más elevado sea el tamaño de la muestra, menor será el error de estimación y, por tanto, los resultados serán más significativos, aunque no indefinidamente.

En otras ocasiones, cuando el universo o la totalidad de la población no son excesivamente amplios, la encuesta se puede realizar a todos sus integrantes. Piénsese por ejemplo en una encuesta a organismos o unidades cuyo número es de 100 o 200.

Una vez seleccionado el tamaño muestral se debe **diseñar el cuestionario**, que es el instrumento de recopilación y de medición, y se caracteriza por una serie de preguntas ordenadas según una lógica. Su diseño tiene que adecuarse al objetivo previsto y para ello debe tenerse claro qué se quiere preguntar y, sobre todo, cómo hacerlo: Es preciso que las preguntas sean claras y concisas, y se deben proporcionar respuestas flexibles y “cómodas” para el entrevistado. Por último, el cuestionario no debe ser muy largo.

Existen distintos tipos de preguntas: **abiertas, cerradas y semiabiertas (o semicerradas)**.

Respecto al **modo de administración** de los cuestionarios se puede optar por el autoadministrado, la encuesta personal, la telefónica, por correo postal o en línea. La decisión de escoger entre una u otra depende de las ventajas e inconvenientes que cada una de ellas tenga en relación al tema a tratar, del tiempo y recursos económicos de los que se dispone y de la población objeto de estudio.

- ✓ La encuesta personal es la más utilizada en la investigación social. Tiene la ventaja de que la forma de obtener la información es la más completa y permite captar el entorno que rodea a la encuesta. Pero tiene el inconveniente que es una técnica bastante costosa, lenta y de difícil acceso a ciertas poblaciones.
- ✓ Para la encuesta telefónica el principal requisito es que el cuestionario tiene que tener un formato cómodo. En el proceso de su realización es importante valorar si el diseño, la duración, el orden y la interpretación son los más adecuados. Actualmente, es muy frecuente este tipo de entrevista asistida por ordenador (CATI), que permite abaratar costes y acortar el tiempo necesario para su realización. Sin embargo no es apropiada para tratar temas delicados ni preguntas complejas. Con esta modalidad pueden darse fallos técnicos.
- ✓ En la encuesta postal o en línea (“online”) el propio encuestado lee el cuestionario y anota sus respuestas. No hay entrevistador y por lo tanto requiere una carta de presentación. Es una técnica económica y precisa de escaso personal para realizar la encuesta. Favorece el anonimato y permite flexibilidad de tiempo al entrevistado. Como inconvenientes, presenta bajos índices de respuesta y se pueden dar errores en la cumplimentación.

En cuanto a **tipos específicos de encuesta** cabe citar:

- ✓ La encuesta ómnibus permite incorporar varios temas, objetos de estudio o evaluación en una sola encuesta. Permite ahorrar costes, puesto que en lugar de realizar varias encuestas, se realiza sólo una, compartiendo costes de investigación y formulando un número reducido de preguntas en un mismo cuestionario y a una misma muestra. Este tipo de encuestas se dirigen a universos de gran tamaño para hacer económicamente viable el estudio. El cuestionario sigue los mismos criterios que la entrevista pero diferenciándose en que está estructurado en distintos subcuestionarios o módulos relativos a distintos temas o productos.
- ✓ La encuesta de panel es una técnica cuantitativa de estudios de mercado que se realiza de manera periódica a una misma muestra representativa de una población determinada.



### Técnicas de estadística descriptiva

Una vez realizada la encuesta y depurados los datos se procede a analizarlos mediante la utilización de **técnicas de estadística descriptiva**.

- ✓ Frecuencias absolutas y relativas (el número de veces que se repite el suceso y lo que representa a nivel poblacional respectivamente).
- ✓ Se utilizan medidas de centralización (media, la moda y la mediana) para obtener un resumen de los datos.
- ✓ Medidas de dispersión, que dan una idea de cómo varían los datos de la muestra. Son muy útiles para evaluar la fiabilidad de las medidas de centralización como la media. Tienen una relación inversa, ya que cuanto más alta sea una medida de dispersión, menos representativa será la medida de centralización. Las más conocidas son la varianza y el rango; el rango mide la diferencia que hay entre el valor máximo y mínimo que pueden alcanzar las observaciones; la varianza mide la distancia entre los datos y la media.

Estas técnicas de estadística descriptiva se caracterizan por estudiar fenómenos aleatorios, por lo que no son resultados precisos y vienen acompañadas de un cierto grado de incertidumbre. Para medir ese grado de incertidumbre se utilizan técnicas de inferencia estadística.



### Técnicas de inferencia estadística

**Las técnicas de inferencia estadística** permitirán conocer la respuesta a preguntas tales como: ¿Qué variables influyen sobre el suceso? Las variables que influyen, ¿cómo lo hacen?

¿Se puede obtener un modelo que explique el suceso y que permite predecir su comportamiento? Algunas de estas técnicas se describen a continuación.

#### Regresión lineal

En términos didácticos, las regresiones buscan explicar una variable o fenómeno que se denomina independiente o endógena mediante un conjunto de hechos, fenómenos o variables que se denominan regresores, covariables o factores explicativos. Son estos últimos los que pueden explicar hasta cierto punto un fenómeno, comportamiento o realidad.

La regresión permite ajustar una nube de puntos a una función en la que la variable endógena o independiente es explicada de forma parcial mediante los regresores o variables dependientes, al tiempo que se determina la contribución de cada uno de ellos a la explicación citada. La diferencia entre los valores reales y la parte explicada de la endógena por los regresores, es lo que constituye el denominado término aleatorio o de error.

Cuando la variable independiente es continua y la función que vincula la endógena con los regresores es lineal, se denomina regresión lineal. Además de este elemento de configuración, los supuestos sobre los que se realiza el ajuste son: regresores no correlacionados, su varianza es constante (homocedasticidad), los errores en la medición de cada uno de ellos están incorrelacionados y suman el error total, y su esperanza matemática es igual a cero; esto es, que los errores de una misma magnitud y signo contrario son equiprobables.

Siempre que el objeto de análisis lo permita y se disponga de datos suficientes y de calidad, esta técnica puede aportar evidencias muy útiles para una evaluación.

**Ejemplo: Evaluación del Plan de Medidas para la Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior (AEVAL, 2013).**

*"El tercer paso es aplicar el modelo de estimación de personal. Para ello se ha elaborado un modelo de regresión lineal que estima la dotación de personal de cada servicio que correspondería con su complejidad calculada, e identifica los servicios que superan o no llegan a dicha estimación. La variable dependiente considerada en la construcción del modelo es el personal total ocupado a fecha 31 de diciembre de 2012 y, como subgrupo, los inspectores (tanto A1 como A2). Las variables independientes o predictoras son la complejidad total de los servicios y el número de partidas (expedientes) totales en módulos de miles. Además, se crean variables dummy para las variables cualitativas referidas al horario y al servicio de forma que se consideren en el cálculo de la estimación. De los modelos construidos, se ha seleccionado el que obtiene mejores ajustes estadísticos".*

### Regresión logística u ordinal

La regresión lineal es una modalidad de regresión en la que la variable o hecho a explicar toma o dos valores (el fenómeno se produce o no se produce, esto es, sí o no) o muy pocos valores (por ejemplo, una escala de 5 valores que miden la intensidad como mucho, bastante, poco o nada). O dicho de otro modo, la variable a explicar no es continua o la función es logística. Al igual que la regresión lineal, la logística permite ajustar una nube de puntos a una función en la que una variable endógena es explicada de forma parcial mediante unos regresores.

### *Análisis coste-beneficio y coste-eficacia*

---

Ante el hecho de asignar recursos valorables en términos monetarios a una intervención pública o privada, el cociente de flujos descontados entre la asignación de recursos (costes) y el retorno de los mismos (beneficios) permite valorar en términos absolutos la conveniencia de asignar dichos recursos o, eventualmente, la de asignarlos a opciones alternativas. En ocasiones, cuando en el hecho evaluado sus costes no son explícitos, por no existir un mercado que los revele, se adoptan los denominados “precios sombra”, como precios que tendrían en condiciones perfectamente competitivas.

El análisis coste-eficacia es una variante del análisis coste-beneficio que se aplica cuando se carece de precios para valorar el objetivo o conjunto de objetivos que se pretenden alcanzar con la intervención. A tal fin se considerará como coste el que permite maximizar el objetivo. Cuando lo que se comparan son intervenciones alternativas para alcanzar un mismo objetivo, el criterio de elección será considerar la intervención que permita alcanzar el objetivo con menor coste, y, a igualdad de coste, el que permite maximizar el objetivo.

Siempre que se plantee el problema que resuelve el análisis coste-beneficio o coste-eficacia, estas técnicas pueden constituir criterios de evaluación.

### *Modelo ARIMA*

---

El modelo ARIMA (*Autoregressive Integrated Moving Average*) es una técnica empleada para establecer patrones de comportamiento o de hechos con el objetivo de predecir. Para ello se emplean no otras variables como en las regresiones, sino datos o valores pasados. Cada observación queda determinada por valores anteriores en el tiempo. El modelo ARIMA (p,d,q) se especifica mediante tres parámetros - p, d, q, enteros no negativos -, que señalan el orden de las tres componentes del modelo: autorregresión, integración y media móvil.

El uso en evaluación de los modelos ARIMA sirve para definir patrones y realizar predicciones. Se trata de un modelo dinámico de series temporales; es decir, las estimaciones futuras vienen explicadas por los datos del pasado y no por variables independientes.

**Ejemplo: Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008 (AEVAL, 2009).**

En esta evaluación se utilizó un modelo ARIMA para el estudio del impacto de algunas variables clave en las series temporales de víctimas, fundamentalmente, los cambios legislativos producidos por el Plan (carné por puntos y reforma del Código Penal, sobre todo). Del estudio se desprende que, si bien existía ya alguna causa subyacente que implicó el descenso del número de fallecidos, lo cierto es que “el impacto del plan, y específicamente de aquello que tuvo efectos desde 2006 (muy especialmente el carné por puntos y la reforma del Código Penal), ha sido el responsable de casi la totalidad de la reducción de víctimas mortales a 24 horas”. El gráfico siguiente recoge las diferencias entre la situación observada (línea verde) y la que se hubiera producido sin las medidas puestas en marcha según el modelo ARIMA (línea naranja).



*Análisis multinivel*

Los modelos multinivel (lineales jerárquicos, mixtos lineales generalizados y anidados, entre otros) son modelos con parámetros que varían en más de una dimensión. Tienen interés cuando se trata de discriminar que parte de un efecto es atribuible a una causa y qué parte a otra, cuando ambas se presentan juntas.

Por ejemplo, en la investigación educativa servirían para medir qué parte del rendimiento de los alumnos es debido al método de enseñanza o al colegio o institución donde se cursan estudios y qué parte a otras variables, como por ejemplo la extracción social de los estudiantes.

### *Modelos de frontera o eficiencia*

---

Otro tipo de herramientas permiten analizar determinados fenómenos en términos de eficiencia o ineficiencia de los recursos empleados con respecto a los resultados máximos potenciales que cabría obtener con ellos. Se trata de los estudios de la frontera de la función de producción o de coste. A partir de la definición de una Frontera de Posibilidades de Producción (FPP) estos modelos permiten conocer, en primer lugar, los parámetros que definen la frontera mediante su caracterización funcional y, posteriormente, qué opciones son eficientes (las que se sitúan sobre la frontera de producción) y cuáles no. Una asignación de recursos económicos es eficiente cuando se sitúa sobre su FPP.

Existen tres tipos de modelo de frontera, de los que cabe destacar fundamentalmente dos:

-  Modelos no paramétricos o matemáticos. Es el análisis envolvente de datos (DEA). Utiliza programaciones matemáticas para establecer el conjunto de observaciones que establecen la frontera, y que no requieren una forma funcional previa.
-  Modelos paramétricos o modelos estocásticos de frontera. Permite establecer la forma funcional de la frontera, costes o beneficios, sus parámetros y tiene como ventaja que incorpora el error de especificación y permite distinguir los efectos del ruido o error de la ineficiencia.

Los modelos estocásticos de frontera tienen cabida en evaluación como opción analítica para aplicar el criterio de eficiencia.

### *Análisis factorial y análisis de componentes principales (ACP)*

---

Ambas técnicas sirven para, ante un número elevado de variables con diferentes grados de correlación o de dependencia lineal entre ellas, reducirlas a un conjunto de factores o de componentes que permitan explicar de forma sintética el fenómeno estudiado. El análisis de componentes principales y el análisis factorial coinciden al reducir el número de variables explicativas, pero difieren en la forma en que lo hacen.

En el caso del análisis factorial, las variables originales se agrupan en torno a factores, de forma que puedan quedar definidas como combinaciones lineales de los factores y explicar las covarianzas o correlaciones entre ellas.

Por su parte, en el análisis de componentes principales (ACP), a partir de las variables originales se definen unas nuevas variables o Componentes linealmente independientes. Mediante una transformación lineal, se define un nuevo sistema de coordenadas para el

conjunto original de datos, en el que la varianza mayor se asigna a la primera componente principal, la segunda mayor varianza a la segunda y así sucesivamente, hasta saturar la varianza total contenida en las variables originales. En el ACP los componentes se calculan como combinaciones lineales de las variables originales, normalmente tras centrar los datos en la media de cada una de ellas.

Ambas técnicas pueden usarse en evaluación con fines exploratorios, analíticos o confirmatorios.

#### *Métodos de impacto*

---

Los métodos o análisis de evaluación de impacto permiten determinar qué parte de los efectos o resultados observados con respecto a un fenómeno son única y exclusivamente atribuibles a un hecho, en este caso un programa o una intervención. Es el denominado contrafactual.

La ventaja de este tipo de métodos radica en que permite aislar estadísticamente la multicausalidad y aislar los efectos, de tal modo que se pueda afirmar con rigor estadístico que los resultados observados han sido provocados con un factor, hecho, programa o intervención.

Los métodos de impacto comparan los resultados observados en la población, diferenciando entre el grupo objetivo o personas que reciben una intervención y aquellos que no lo reciben, denominado grupo de control. Si ambos grupos son estadísticamente equiparables o idénticos, el resultado observado sólo puede depender del tratamiento.

Entre las técnicas o herramientas de impacto cabe distinguir entre aquellas basadas en modelos experimentales, cuando es posible definir con anterioridad al fenómeno quién recibe o no recibe la intervención, a través de procedimientos aleatorios, y los métodos cuasiexperimentales, donde no es posible aleatorizar previamente.

#### *Análisis multicriterio*

---

En ocasiones, la valoración del objeto de evaluación se realiza mediante varios criterios. A partir de la ponderación que se establezca de cada uno de ellos, y con arreglo a una escala de puntaje, es posible medir cuantitativamente la aplicación conjunta de los distintos criterios y resumirla en un número (el sumatorio de los productos: ponderación del criterio por puntos atribuidos al criterio) para así, por ejemplo, comparar alternativas.



## Índice de gráficos

---

Gráfico 1. Posición de la “caja negra de la intervención” en el gráfico representativo del ciclo de vida de la acción pública. Fuente: Elaboración propia a partir de Tamayo (1997). .....	8
Gráfico 2. Ciclo de la acción pública y la evaluación integral. Fuente: Elaboración propia a partir de AEVAL (2015).....	10
Gráfico 3. Cadena de relaciones causales. Fuente: Elaboración propia. ....	12
Gráfico 4. Criterios de evaluación en la evaluación de implementación. Fuente: Elaboración propia a partir de AEVAL (2015).....	14
Gráfico 5. Cadena de resultados de una intervención pública. Fuente: Elaboración propia. .....	20
Gráfico 6. Principales actividades identificadas en el Plan Nacional de Transición a la TDT. Fuente: AEVAL (2009).....	22
Gráfico 7. Alineación entre objetivos y medidas en el Plan de medidas para la mejora de los servicios de sanidad exterior. Fuente: AEVAL (2014).....	24
Gráfico 8. Esquema de matriz de marco lógico para el despliegue de una medida perteneciente a una intervención. Fuente: Elaboración propia. ....	24
Gráfico 9. Lógica del despliegue de una medida del Plan Nacional de Desarrollo Rural. Fuente: Elaboración propia a partir de la evaluación de AEVAL (2017). ....	25
Gráfico 10. Puntuaciones asignadas por los gestores de las medidas para valorar la sinergia entre las submedidas del Programa Nacional de Desarrollo Rural. Fuente: AEVAL (2017).....	26
Gráfico 11. Ejemplo de cronograma para actividades. Fuente: Elaboración propia. ....	27
Gráfico 12. Elementos de análisis de la política de seguridad vial a partir de Subirats, Knoepfel, Corine y Varone. Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008. AEVAL, 2009. ....	28
Gráfico 13. Matriz de actores de una intervención pública. Fuente: Elaboración propia. .....	29
Gráfico 14. Esquema de los instrumentos institucionales y de acción pública de diferentes niveles de gobierno habituales en un estado descentralizado como España. Fuente: Elaboración propia.....	30
Gráfico 15. Reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas sin traspasos para la gestión de la costa. Fuente: Evaluación de la Gestión y Funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la Protección del Dominio Público Marítimo-Terrestre, en la perspectiva de su adecuación tanto a la Directiva Marco de Agua como a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina. (AEVAL, 2012). ....	31
Gráfico 16. Estructura de gestión del PNDR. Fuente: Evaluación de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Rural (AEVAL, 2017). ....	34

Gráfico 17. Ejemplo de check list para el seguimiento de los hitos de una serie de actividades. Fuente: Elaboración propia.....	52
Gráfico 18. Previsión de ejecución y cumplimiento de objetivos por medidas, nivel de seguridad y criticidad. Fuente: Elaboración propia a partir de la Evaluación de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 (AEVAL, 2017). .....	53
Gráfico 19. Técnicas de análisis en una evaluación. Fuente: Elaboración propia. ....	68
Gráfico 20. Ejemplo de preguntas semiestructuradas en la Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la Incapacidad Temporal. Fuente: (AEVAL, 2009).....	69
Gráfico 21. Cuestionarios Delphi. Fuente: Guía metodológica de auditoría para Inspectores de Servicios de la AGE (Diciembre de 2009). ....	74
Gráfico 22. Matriz DAFO. Fuente: Elaboración propia.....	75

## BIBLIOGRAFÍA

---

- AEVAL. (2009). *Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la Incapacidad Temporal*. Madrid.
- AEVAL. (2009). *Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008*. Madrid.
- AEVAL. (2009). *Evaluación del Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT)*. Madrid.
- AEVAL. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid. Obtenido de [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos\\_de\\_evaluacion.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf)
- AEVAL. (2011). *Evaluación del Plan Español de Energías Renovables*. Madrid.
- AEVAL. (2011). *Evaluación del Programa de Ayudas a las Actuaciones de Reindustrialización (REINDUS)*. Madrid.
- AEVAL. (2014). *Evaluación del Plan de Ahorro y eficiencia energética 2008-2012*. Madrid.
- AEVAL. (2014). *Evaluación del Plan de Medidas para la Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior*. Madrid.
- AEVAL. (2015). *Evaluación del Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los servicios generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*. Madrid.
- AEVAL. (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas - Enfoque AEVAL*. Madrid.
- AEVAL. (2016). *Seguimiento de la formación dirigida a los empleados públicos: Administración General del Estado, organizaciones sindicales, Entidades Locales y Comunidades Autónomas*. Madrid.
- AEVAL. (2017). *Evaluación intermedia del Plan Nacional de Desarrollo Rural (PNDR)*. Madrid.
- Aguilar, L. (1993). Problemas públicos y agenda de Gobierno. En L. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas. Antologías*. México: Miguel Ángel Porrúa Editores.
- Alvira Martín, F. (1991). *Metodología de evaluación de programas*. CIS.

- Alvira Martín, F. (2002). *Manual para la elaboración y evaluación de programas de prevención de abuso de drogas*. Madrid: Comunidad de Madrid, Agencia Antidroga.
- Alvira Martín, F. (febrero de 2018). Formas y niveles de participación. *Material didáctico, INAP*. Madrid.
- Alvira Martín, F. (marzo de 2018). La evaluación de la participación política directa. *Material didáctico, INAP*. Madrid.
- Bardach, E. (1993). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas públicas. En L. E. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: M.A. Porrúa Editores.
- Birkland, T. (1997). *AfterDisaster: Agenda-Setting, Public Policy and Focusing Events*. Georgetown University Press.
- Bueno Suárez, C., & Osuna Bañeza, J. L. (2013). Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la evaluación de políticas públicas. *Andamios. Revista de investigación social*.
- Cardozo, M. (2008). Gestión y evaluación participativas en políticas sociales. *Política y Cultura*(30), 137-163.
- CEPAL. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*.
- Chen, H. (1990). *Theory-driven evaluations*. New Park, CA: Sage Publications Inc.
- Chen, H. (1994). Theory-driven evaluations: Need, difficulties and options. *Evaluation Practice*, 15(1), 79-82.
- Chen, H.-T., & Rossi, P. H. (2016). Evaluación con sentido: el enfoque basado en la teoría. En C. Maldonado, & G. Pérez, *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* (págs. 51-67). México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Economías: Centro CLEAR para América Latina.
- Comisión Europea. (s.f.). *El nuevo periodo de programación 2000-2006: Documentos de trabajo metodológicos. Documento de trabajo 3. Indicadores de seguimiento y evaluación: Orientaciones metodológicas*. Obtenido de [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/doc/indic\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/indic_es.pdf)
- Comisión Europea. (s.f.). *El nuevo periodo de programación 200-2006: Documentos de trabajo metodológicos. Documento de trabajo 3. Indicadores de seguimiento y evaluación: Orientaciones metodológicas*. Obtenido de [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/doc/indic\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/indic_es.pdf)

- Comisión Europea. EuropeAid - Oficina de Cooperación. (Marzo de 2001). Manual Gestión del ciclo del proyecto.
- Denzin y Lincoln. (2005). *The SAGE Handbook of Qualitative Research*.
- Departamento de Administración Pública y Justicia. Gobierno Vasco. (2014). *Modelo para la evaluación de procesos participativos en las administraciones públicas. Un navegador para acompañar el viaje. Un dispositivo para aprender del viaje*.
- Díez López, M. (mayo-diciembre de 2004). La evaluación basada en la teoría y su aplicación a la política regional: algunas reflexiones teóricas. *gapp*(30-31), 57-70.
- Dunn, W. (1981). *Structuring policy problems*. Public Policy Analysis Fih Edition. Pearson.
- Feinstein, O., Ligeró Lasa, J. A., Rein, M., Schon, D., Majone, G., Weiss, C. H., . . . Picciotto, R. (2016). *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*. Argentina: Corporación Andina de Fomento. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina.
- García Sánchez, I. (2010). *Sistema de evaluación*. Obtenido de [http://www.eumed.net/libros/2010b\(687/](http://www.eumed.net/libros/2010b(687/)
- Grau-Solés, M., Íñiguez-Rueda, L., & Subirats, J. (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional. *Athenea Digital*(11), 63-84.
- Greene, J. (2016). La evaluación como defensa. En C. Maldonado, & G. Pérez, *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* (págs. 106-119). CIDE.
- Hoppe, R. (2018). *Rules of thumb for problem-structuring policy design*. Policy Design and Practice.
- Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. (2019). *El diseño de las intervenciones públicas. Guía de evaluación*. Madrid.
- Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. (2019). *La evaluabilidad de las intervenciones públicas. Guía de evaluación*. Madrid.
- Ivalúa. (2009). *Guía práctica 3. Evaluación del diseño*.
- Ligeró Lasa, J. A. (2016). Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa. En *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*.
- Lima Facio, & Aguilar Astorga. (Abril de 2011). La importancia del diagnóstico en las políticas públicas. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Obtenido de [ww.eumed.net/rev/cccss/12](http://ww.eumed.net/rev/cccss/12)

- Linder, S., & Peters, B. (1984). From social theory to policy design. *Policy formulation and the challenge of conscious design*.
- Macía, M. (2017). Metaevaluación de la dimensión política en las evaluaciones de AEVAL. Cinco experiencias de evaluación. Trabajo de Fin de Máster, Universidad de Sevilla.
- Maldonado Trujillo, C., & Pérez Yarahuan, G. (2015). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*. ((comp.), Ed.) México D.F.: Gobierno y políticas públicas. Centro de Investigación y Docencia Económicas: Centro CLEAR para América Latina.
- Martinic, S. (1996). "Evaluación de Proyectos. Conceptos y Herramientas para el Aprendizaje".
- May, P. (1993). *Claves para diseñar opciones de política*. En: L.A. Aguilar (Ed.) *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. . Mexico: MAPorrúa Editores.
- Moore, M. (1993). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. En L. Aguilar, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*.
- Pastor Albaladejo, G. (2013). El sistema institucional de participación ciudadana: Comunidad de Madrid. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*(15), 195-205.
- Real Academia Española (RAE). (2018). Diccionario de la Lengua Española. (23ª edición. Versión electrónica). Recuperado el 24 de junio de 2019, de <https://dle.rae.es/?w=implementaci%C3%B3n>
- Rein, M., & Schon, D. (2016). Un discurso de políticas que refleja su marco. En *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos* (págs. 111-146). Corporación Andina de Fomento (CAF) Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina.
- Retolaza, Í. (2018). *Teoría del cambio. Una brújula para orientarte en el camino*. PNUD/Hivos.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. (2003). *Evaluation: A Systematic Approach*. SAGE Publications, Inc.
- Ruano, J. M. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. *Política y Sociedad*, 47(3), 93-108.
- Ruiz Martínez, A. M. (julio-diciembre de 2013). La participación ciudadana como criterio de valor en evaluaciones de carácter integral. Una aproximación desde la

- experiencia de AEVAL. *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nueva época(14).
- SIEMPRO, UNESCO. (1999). *Gestión Integral de Programas sociales orientada a resultados: Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas Sociales*. México DF.
- Silva Jaramillo, S. (2016). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1(1- Article 7).
- Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En J. (. Font, *Ciudadanos y decisiones públicas* (págs. 33-42). Barcelona: Ariel.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, E. Carrillo, & (comps.) (Ed.), *La Nueva Administración Pública*. Alianza Universidad Textos.
- Taylor, S. J., & Bogdan, R. (2008). La entrevista en profundidad. En C. d. docencia, *Métodos cuantitativos aplicados. Antología*. Chihuahua.
- Velasco, M. (18-20 de septiembre de 2007). Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. Valencia: VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración (No publicado).
- Weiss, C. H. (2016). Preparando el terreno. En C. Maldonado, & G. Pérez, *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* (págs. 27-50). CIDE. Colección Gobierno y políticas públicas.
- Wildavsky, A. (1979). *The art and craft of policy analysis*. London: London and Basingstoke: Macmillan Press.

