

METAEVALUACIÓN DEL PRIMER CICLO DE EVALUACIONES DEL QREN Y DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS (2007-2013)

INFORME FINAL Dezembro.2012

| | |
|--|---|
| TÍTULO: | ESTUDO DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E UTILIDADE DOS PROCESSOS AVALIATIVOS CONSTANTES NO PLANO GLOBAL DE AVALIAÇÃO DO QREN E DOS PO 2007-2013 [META-AVALIAÇÃO] |
| OBJETO | PROCESSOS AVALIATIVOS CONSTANTES NO PLANO GLOBAL DE AVALIAÇÃO DO QREN E DOS PO 2007-2013. NOMENADAMENTE AS 15 (QUINZE) AVALIAÇÕES DO QREN E DOS PO JA CONCLUÍDAS A FECHA DEL CONVITE REALIZADO [11/07/2011] |
| ENTIDADE ADJUDICANTE | OBSERVATORIO DO QREN |
| INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO | ---- |
| ENTIDADE RESPONSÁVEL PELA AVALIAÇÃO | INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA, EVALUACIÓN Y EMPLEO, S.L. [I3E] |
| EQUIPA DA AVALIAÇÃO | JOSE LUÍS OSUNA LLANEZA. UNIVERSIDAD DE SEVILLA. [DIRECTOR CIENTÍFICO] JUAN MURCIANO ROSADO. I3E - UNIVERSIDAD DE SEVILLA. [COORDINADOR] ESTER GARCÍA SÁNCHEZ. IPOLGOB – UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID CARLOS BUENO SUÁREZ. UNIVERSIDAD DE SEVILLA FÉLIX RODRIGUEZ VERANO. I3E JUAN FRANCISCO CASERO CEPEDA. I3E BELÉN SOTILLOS GONZÁLEZ. COLABORADORA DE I3E JOSÉ MANUEL BETANZOS MARTÍN. COLABORADOR DE I3E |

ÍNDICE DEL DOCUMENTO

| | |
|---|------------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| SUMARIO EJECUTIVO | 3 |
| CAPÍTULO 1: ÁMBITO Y OBJETIVOS DE LA METAEVALUACIÓN | 11 |
| 1.1 ENCUADRE Y JUSTIFICACIÓN DE LA METAEVALUACIÓN | 11 |
| 1.2 OBJETIVOS Y ÁMBITOS DE METAEVALUACIÓN | 12 |
| CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO, ENFOQUE METODOLÓGICO Y TÉCNICAS | 15 |
| 2.1 SÍNTESIS DEL MARCO TEÓRICO | 15 |
| 2.2 ESTRATEGIA DE TRIANGULACIÓN: FUENTES Y TÉCNICAS | 16 |
| 2.2.1 Análisis documental | 17 |
| 2.2.2 Entrevistas semiestructuradas | 18 |
| 2.2.3 Talleres de participación estratégica | 19 |
| 2.2.4 Encuesta | 19 |
| 2.2.5 Limitaciones de la metodología y técnicas | 21 |
| CAPÍTULO 3: EL PROCESO DE EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DEL QREN | 23 |
| CAPÍTULO 4: CONCEPCIÓN Y CONTRATACIÓN DE LAS EVALUACIONES [FASE I] | 25 |
| 4.1 CLARIDAD Y COHERENCIA | 25 |
| 4.1.1 Orientaciones Generales y Plan General de Evaluación [PGA] | 25 |
| 4.1.2 Plan de evaluación | 27 |
| 4.1.3 Términos de Referencia [Cuadernos de Encargo] | 31 |
| 4.1.4 Propuestas de evaluación | 35 |
| 4.2 TRANSPARENCIA | 40 |
| 4.2.1 Publicidad [Contratación] | 40 |
| 4.2.2 Independencia [Equipos evaluación] | 43 |
| 4.3 SUFICIENCIA | 44 |
| 4.3.1 Presupuesto | 44 |
| 4.3.2 Tiempo | 48 |
| 4.3.3 Recursos Humanos | 52 |
| CAPÍTULO 5: REALIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES [FASE 2] | 57 |
| 5.1 RIGOR [Informe de evaluación] | 57 |
| 5.1.1 Oportunidad | 57 |
| 5.1.2 Objetivos | 58 |
| 5.1.3 Objeto | 60 |
| 5.1.4 Enfoque y marco teórico | 60 |
| 5.1.5 Diseño metodológico | 62 |
| 5.1.6 Criterios de valor | 63 |
| 5.1.7 Preguntas | 65 |
| 5.1.8 Fuentes, técnicas y trabajo de campo | 68 |
| 5.1.9 Conclusiones | 72 |
| 5.1.10 Recomendaciones | 74 |
| 5.2 PARTICIPACIÓN Y APRENDIZAJE | 77 |
| 5.2.1 Concepción y encargo de la evaluación | 78 |
| 5.2.2 Realización de las evaluaciones | 79 |
| 5.2.3 Información, comunicación y conflictos | 81 |
| CAPÍTULO 6: DIVULGACIÓN Y FOLLOW UP [FASE 3] | 83 |
| 6.1 TILIDAD | 83 |
| 6.1.1 Informes de evaluación | 84 |
| 6.1.2 Resúmenes ejecutivos | 85 |
| 6.1.3 Follow-up | 86 |
| CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 93 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 121 |
| A) FUENTES CONSULTADAS PARA EL ANÁLISIS DOCUMENTAL | 121 |

| | |
|--|------------|
| B) BIBLIOGRAFÍA | 125 |
| ANEXO 1: Síntesis del marco teórico-metodológico de la metaevaluación | 128 |
| ANEXO 2: Ficha modelo de registro de evaluaciones | 133 |
| ANEXO 3: Guión de entrevistas | 135 |
| A) PERFIL: GESTORES DE EVALUACIONES | 135 |
| B) PERFIL: EQUIPOS DE EVALUACIÓN | 137 |
| ANEXO 4: Cuestionarios aplicados | 139 |
| ANEXO 5: Desarrollo del trabajo de campo y participantes | 144 |
| ANEXO 4: Cronograma de Metaevaluación [Diagrama de Gantt] | 147 |
| ANEXO 6: Estrategia de triangulación | 148 |
| ANEXO 7: Balance de los Talleres de Participación Estratégica | 155 |
| ANEXO 8: Síntesis de los resultados de las Encuestas | 171 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| GRAFICO 1. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN: SECUENCIA DE APLICACIÓN, VÍNCULOS Y TRIANGULACIÓN | 17 |
| GRAFICO 2. FLUJOGRAMA DEL SISTEMA DE EVALUACIONES DEL CONTEXTO DEL QREN | 24 |
| GRAFICO 3. BALANCE DE ELEMENTOS CONTEMPLADOS EN LOS PLANES DE EVALUACIÓN | 29 |
| GRAFICO 4. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN EN LOS PLANES DE EVALUACIÓN | 30 |
| GRAFICO 5. [CUESTIÓN Nº1] “OS CADERNOS DE ENCARGOS SÃO BONS GUIAS PARA A ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS DE AVALIAÇÃO” | 34 |
| GRAFICO 6. [CUESTIÓN Nº2] “AS PROPOSTAS DE AVALIAÇÃO SÃO BONS GUIAS PARA REALIZAR PROCESSOS DE AVALIAÇÃO QUE SEJAM ÚTEIS” | 39 |
| GRAFICO 7. PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DE LAS EVALUACIONES | 41 |
| GRAFICO 8. [CUESTIÓN Nº4] “A PUBLICIDADE DOS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PERMITIU DESENVOLVER AVALIAÇÕES TRANSPARENTES” | 43 |
| GRAFICO 9. [CUESTIÓN Nº5] “O ORÇAMENTO EFETIVO DAS AVALIAÇÕES PERMITIU QUE OS PROCESSOS FOSSEM DESENVOLVIDOS DE FORMA ADEQUADA” | 48 |
| GRAFICO 10. RETARDOS EN EL LANZAMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS EVALUACIONES | 49 |
| GRAFICO 11. DESVÍOS DE EJECUCIÓN: [PGA INICIAL / PGA FINAL] Y [TDR / PGA FINAL] | 50 |
| GRAFICO 12. FACTORES DE INCIDENCIA EN LOS RETRASOS ACUMULADOS DE LAS EVALUACIONES | 52 |
| GRAFICO 13. [CUESTIÓN Nº6] “A DURAÇÃO PREVISTA PARA AS AVALIAÇÕES PERMITIU QUE ESTES PROCESSOS FOSSEM DESENVOLVIDOS DE FORMA ADEQUADA” | 52 |
| GRAFICO 14. [CUESTIÓN Nº7] “O NÚMERO E A QUALIFICAÇÃO DAS PESSOAS QUE A SUA ORGANIZAÇÃO AFETA À AVALIAÇÃO É SUFICIENTE” | 56 |
| GRAFICO 15. EL CICLO DE LA EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DEL QREN EN PORTUGAL | 57 |
| GRAFICO 16. [CUESTIÓN Nº8] “A FORMULAÇÃO DOS OBJETIVOS E DAS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO É CLARA E FACILITA O DESENVOLVIMENTO ADEQUADO DAS AVALIAÇÕES” | 65 |
| GRAFICO 17. [CUESTIÓN Nº9] “O NÚMERO DE QUESTÕES DE AVALIAÇÃO É ADEQUADO AO DESENVOLVIMENTO DE BOAS AVALIAÇÕES” | 66 |
| GRAFICO 18. TÉCNICAS DE RECOGIDA Y ANÁLISIS DE DATOS: TIPO Y NÚMERO DE PROYECTOS QUE LAS CONTEMPLARON Y APLICARON | 68 |
| GRAFICO 19. [CUESTIÓN Nº10] “A METODOLOGIA E AS TÉCNICAS APLICADAS FACILITAM O DESENVOLVIMENTO DE AVALIAÇÕES SÓLIDAS, CREDÍVEIS E RIGOROSAS” | 72 |

| | |
|--|----|
| GRAFICO 20. [CUESTIÓN Nº11] “AS CONCLUSÕES SÃO COERENTES COM OS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES (DADOS, FACTOS OU INFORMAÇÕES RECOLHIDAS), ISTO É, NÃO SE SUSTENTAM EM OPINIÕES OU PRECONCEITOS (PRÉ-JUÍZOS) DAS EQUIPAS DE AVALIAÇÃO “ | 74 |
| GRAFICO 21. [CUESTIÓN Nº12] “AS RECOMENDAÇÕES SÃO COERENTES COM AS CONCLUSÕES DAS AVALIAÇÕES, ISTO É, NÃO SE SUSTENTAM EM OPINIÕES OU PRECONCEITOS (PRÉ-JUÍZOS) DAS EQUIPAS DE AVALIAÇÃO” | 77 |
| GRAFICO 22. GRADO DE ACUERDO. PORCENTAJE DE RESPUESTAS | 77 |
| GRAFICO 23. [CUESTIÓN Nº13] “AS RECOMENDAÇÕES SÃO ÚTEIS, CONCRETAS E PRÁTICAS PARA MELHORAR OS PROGRAMAS OPERACIONAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS” | 77 |
| GRAFICO 24. [CUESTIÓN Nº3] “O GRAU DE PARTICIPAÇÃO E/OU ENVOLVIMENTO DOS PRINCIPAIS AGENTES IMPLICADOS NOS PROGRAMAS AVALIADOS NA ELABORAÇÃO DOS CADERNOS DE ENCARGOS É SUFICIENTE PARA PODEREM INCORPORAR OS SEUS INTERESSES E PERGUNTAS NO PROCESSO” | 79 |
| GRAFICO 25. [CUESTIÓN Nº15] “AS AVALIAÇÕES FAVORECERAM PROCESSOS COLETIVOS DE APRENDIZAGEM ENTRE OS PRINCIPAIS AGENTES IMPLICADOS NOS PROGRAMAS AVALIADOS (STAKEHOLDERS)” | 81 |
| GRAFICO 26. CUESTIÓN Nº14] “CASO TENHAM SURGIDO DIVERGÊNCIAS OU DIFERENÇAS DE CRITÉRIO ENTRE A AUTORIDADE DE GESTÃO E A EQUIPA AVALIADORA, DURANTE OS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO, FOI POSSÍVEL RESOLVER A SITUAÇÃO DE FORMA SATISFATÓRIA “ | 81 |
| GRAFICO 27. [CUESTIÓN Nº16] “A AVALIAÇÃO ESTEVE À ALTURA DAS EXPETATIVAS” | 84 |
| GRAFICO 28. [CUESTIÓN Nº17] “ÍNDIQUE LOS ADJETIVOS QUE MEJOR CARACTERIZAN A LAS EVALUACIONES” | 85 |
| GRAFICO 29. ÍNDICE DE ACEPTACIÓN DE RECOMENDACIONES | 90 |
| GRAFICO 30. ÍNDICE DE APLICACIÓN DE RECOMENDACIONES | 91 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|----|
| TABLA 1. EVALUACIONES OBJETO DE META-EVALUACIÓN: DENOMINACIÓN, TIPO, NOMBRE ABREVIADO Y CÓDIGO | 13 |
| TABLA 2. CUADRO LÓGICO Y REQUISITOS DE LA META-EVALUACIÓN: CRITERIOS, PREGUNTAS Y ASPECTOS | 14 |
| TABLA 3. PRINCIPALES REFERENCIAS DEL MARCO TEÓRICO DE LA META-EVALUACIÓN | 15 |
| TABLA 4. MATRIZ DE FUENTES CONSULTADAS SEGÚN EVALUACIÓN Y SOPORTE DOCUMENTAL IDÓNEO | 18 |
| TABLA 5. CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA | 20 |
| TABLA 6. BALANCE DE VALORACIÓN DE LAS PROPUESTAS GANADORAS DE CADA EVALUACIÓN | 38 |
| TABLA 7. DOCUMENTACIÓN NECESARIA SEGÚN PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN | 40 |
| TABLA 8. DOCUMENTACIÓN CONSULTADA POR CADA EVALUACIÓN SEGÚN PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN | 40 |
| TABLA 9. PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN DE LAS EVALUACIONES [PREVISTO/REAL] | 41 |
| TABLA 10. PRESUPUESTOS ESTIMADOS Y EFECTIVOS DE LAS EVALUACIONES | 45 |
| TABLA 11. COMPARATIVA DEL HORIZONTE TEMPORAL DE LAS EVALUACIONES [PREVISTO/REAL] | 49 |
| TABLA 12. DESVIACIONES EN EL PERIODO DE EJECUCIÓN DE LAS EVALUACIONES [PREVISTO/REAL] | 50 |
| TABLA 13. GRUPOS DE ACOMPAÑAMIENTO: INTEGRANTES Y RATIO DE PARTICIPACIÓN | 53 |
| TABLA 14. EVALUACIONES QUE CUENTAN CON ENFOQUE EVALUATIVO Y/O MARCO TEÓRICO | 61 |
| TABLA 15. EVALUACIONES QUE EXPLICITAN LOS CRITERIOS DE VALOR | 63 |
| TABLA 16. TÉCNICAS PREVISTAS / APLICADAS O APLICADAS CON ALGUNA RESTRICCIÓN | 69 |
| TABLA 17. REQUERIMIENTOS PARA EL RESUMEN EJECUTIVO [ORIENTACIONES GENERALES Y PGA] | 85 |
| TABLA 18. RESPONSABILIDADES EN EL ACOMPAÑAMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES | 87 |
| TABLA 19. ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO DE FOLLOW-UP | 87 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| TABLA 20. | BALANCE DEL FOLLOW-UP DE LAS RECOMENDACIONES | 88 |
| TABLA 21. | BALANCE DEL ESTADO DE APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES (FOLLOW-UP) | 90 |
| TABLA 22. | PLAN DE MEJORA DEL SISTEMA DE EVALUACIONES | 120 |
| TABLA 23. | PRINCIPALES REFERENCIAS DEL MARCO TEÓRICO DE LA METAEVALUACIÓN | 130 |
| TABLA 24. | PARTICIPANTES EN EL TRABAJO DE CAMPO: PERFILES Y TÉCNICA DE PARTICIPACIÓN | 145 |

ÍNDICE DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

| | |
|---------------------------------|--|
| AG | Autoridad de Gestión, responsable del lanzamiento y ejecución de la evaluación |
| DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 5 [DT5] | DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 5 “ORIENTACIONES SOBRE EVALUACIÓN”. DOCUMENTO ORIENTATIVO DE LA COMISIÓN EUROPEA QUE PROPORCIONA DIRECTRICES RELATIVAS A LOS OBJETIVOS, RESPONSABILIDADES Y ASPECTOS CLAVE DE LAS EVALUACIONES A CONSIDERAR EN EL ACTUAL PERIODO DE PROGRAMACIÓN CON LA FINALIDAD DE FACILITAR A LOS RESPONSABLES DE LOS PO EL CUMPLIMIENTO DE LAS EXIGENCIAS DEL ARTÍCULO 47. |
| GA | Grupo de Acompañamiento |
| IFDR | Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP |
| IGFSE | Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, IP |
| Orientaciones Generales | Orientaciones Generales para la implementación de los PO |
| PA | Plan de evaluación específico de un PO o del QREN |
| PGA | Plan Global de Evaluación del QREN y de los PO |
| PO | Programas Operativos |
| QREN | Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR) / Quadro de Referencia Estrategico Nacional e dos Programas Operacionais |
| REGLAMENTO (CE) Nº 1083/2006 | REGLAMENTO (CE) Nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo General, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) Nº 1260/1999. Corrección de errores DOUE 07-06-2007. |
| TDR | Términos de Referencia de la evaluación (Cuaderno de Encargos, Programa de concurso, convite,...) |

INTRODUCCIÓN

El Informe Final de Metaevaluación del primer ciclo de evaluaciones de operacionalización de los Programas Operativos y del QREN 2007-2012 tiene como finalidad determinar la calidad y utilidad de estas evaluaciones de forma que se pueda juzgar la bondad y mérito del Sistema de evaluaciones en el que se encuadran y se emitan recomendaciones para su mejora de cara al nuevo periodo de programación comunitaria 2014-2020.

La metaevaluación utiliza para enjuiciar las evaluaciones y el propio Sistema el Cuadro lógico establecido en el Cuaderno de Encargos, enriquecido con algún criterio y otros aportes derivados del marco teórico-metodológico en el que se fundamenta y que contempla los enfoques que gozan de mayor prestigio a nivel internacional para metaevaluar. Este Cuadro de criterios y preguntas se ha enriquecido también con los aportes de los agentes clave.

Este Informe se ha estructurado en 3 bloques. Tras este apartado introductorio y el Resumen Ejecutivo, el Bloque I se dedica al planteamiento de la metaevaluación. En el Capítulo 1, tras presentar su encuadre y justificación, se expone la delimitación de sus objetivos y ámbitos de análisis, los cuales se encuentran íntimamente ligados con los criterios de valor sobre los que se deben juzgar las evaluaciones y las preguntas que buscan respuesta con este estudio: la claridad y coherencia del proceso de concepción y encargo de las evaluaciones; la transparencia de sus procesos de contratación; la suficiencia de los recursos dispuestos; su rigor técnico y metodológico; su utilidad para dar respuesta a las necesidades de información planteadas; su capacidad para dar participación de los agentes implicados; y su contribución al aprendizaje colectivo. Son estos criterios de evaluación los que vertebran la metaevaluación y los apartados del informe.

En el Capítulo 2, se detallan los principales contenidos que caracterizan su marco teórico-metodológico y las técnicas de recopilación, tratamiento y análisis de información aplicadas. Su propósito es permitir al lector conocer en sus justos términos la validez y el rigor de los hallazgos que han proporcionado las técnicas de investigación aplicadas y la estrategia de triangulación adoptada, siendo consciente también de sus limitaciones.

El Bloque II del Informe se destina a exponer los hallazgos y resultados de la metaevaluación. De forma preliminar, en Capítulo 3 se expone el proceso de evaluación en el contexto del QREN, representando gráficamente mediante un flujograma el proceso que configuran las evaluaciones en las tres fases en las que se desarrollan desde que se conciben y contratan (fase 1), y se realizan (fase 2), hasta que son divulgadas y se emite la correspondiente respuesta del órgano evaluado ante las recomendaciones del ejercicio -Follow-up- (fase 3). Su importancia radica en que las evaluaciones lejos de ser sucesos aislados, conforman procesos en los que intervienen diversos agentes, se generan una serie de documentos y se encuentran influenciadas por el contexto en el que se desenvuelven.

Los capítulos 4, 5 y 6 constituyen el núcleo central del Informe y contienen los hallazgos, interpretaciones y resultados de la metaevaluación en cada una de las tres fases que conforman los procesos de evaluación. Esta información se presenta estructurada, dentro de cada fase, según los criterios de evaluación (claridad y coherencia; transparencia; rigor; participación; utilidad y aprendizaje), los cuales se articulan en subcriterios que los concretan.

El Bloque III expone las conclusiones y recomendaciones de la metaevaluación a lo largo del Capítulo 7, presentando las conclusiones que se derivan de sus hallazgos y las recomendaciones de mejora que aquéllas suscitan. En la exposición de estas conclusiones y recomendaciones también se ha respetado la estructura de criterios y subcriterios que guían esta metaevaluación.

Finalmente, tras las referencias bibliográficas, se incorporan una serie de Anexos al documento de corte esencialmente metodológico. El lector encontrará en ellos un mayor abundamiento sobre las herramientas e instrumentos metodológicos y sobre las técnicas aplicadas.

Esta presentación de la información, que toma como referente los propios criterios que sirven para enjuiciar las evaluaciones, tiene una clara vocación pedagógica y se orienta a facilitar su lectura y análisis por parte de los destinatarios de esta metaevaluación, sobre todo, al personal del Observatorio do QREN; a los integrantes de la Red de Evaluación del QREN, esencialmente gestores de evaluaciones en las Autoridades de Gestión; y a los propios equipos de evaluación. Asimismo, pretende poner en valor la sistematicidad de la metaevaluación.

El equipo de Metaevaluación quiere dejar constancia expresa de su agradecimiento a todas las personas que han participado en el trabajo de campo por su implicación en las entrevistas, en las dinámicas grupales propuestas y en la encuesta realizada. Junto a ello, sus esfuerzos hicieron desaparecer las barreras del idioma, generándose un ambiente distendido y convirtiendo las sesiones de trabajo en profundos e interesantes procesos de reflexión sobre la evaluación de políticas públicas, muy enriquecedores y una fuente ingente de aprendizajes para el equipo.

Finalmente es preciso apuntar que dada la amplitud del objeto de análisis (quince procesos de evaluación), la diversidad de documentos que éstas generan (11 cada proceso) en sus tres fases; la respuesta al exhaustivo cuadro de preguntas y criterios de Metaevaluación estipulado en su Cuaderno de Encargos, ha sido imposible para el equipo ajustarse a los requerimientos de extensión que éstos establecían. Máxime si se tiene en cuenta el marcado enfoque comprensivo de esta metaevaluación y la importancia que se le ha otorgado a las percepciones cualitativas de los agentes clave. No obstante consideramos que ello ha redundado en una exposición exhaustiva de los hallazgos del trabajo, en una fundamentación más solvente de sus conclusiones y en una mayor concreción de la orientación práctica de sus recomendaciones. Asimismo, ha permitido equilibrar el núcleo descriptivo del Informe (compuesto por los capítulos 4 a 6) con la vertiente propositiva que concentra el capítulo siete destinado a formular las conclusiones y recomendaciones.

SUMARIO EJECUTIVO

En este Resumen Ejecutivo se presenta un balance de los principales resultados de la Metaevaluación, exponiendo sus principales conclusiones (C) y recomendaciones (R), agrupadas según cada una de las tres fases de las evaluaciones y para cada uno de los criterios y preguntas de evaluación formulados en el Cuaderno de Encargos.

FASE DE LAS EVALUACIONES: (I) CONCEPCIÓN Y ENCARGO

CLARIDAD Y COHERENCIA: ¿El proceso de concepción de las evaluaciones fue suficientemente claro y coherente, de forma que se pueda maximizar los procesos evaluativos?

C1 Los documentos que regulan la concepción y encargo de las evaluaciones son claros en su redacción y contenidos y reflejan un alto grado de coherencia respecto a su marco de referencia; aunque se detectan áreas de mejora para que puedan maximizar los procesos evaluativos.

- Las Orientaciones Generales y el PGA guardan una alta coherencia con el marco de referencia que determinan el Reglamento 1083/2006, el Documento de Trabajo N°5 (CE) y la Guía EVALSED, como se ha constatado a partir del análisis documental para los apartados de objetivos, principios, tipo de evaluación, responsabilidad, presupuesto, metodología y difusión. Esta claridad y coherencia, además, ha sido avalada unánimemente por los gestores de las evaluaciones, pues, durante las entrevistas y talleres destacaron su utilidad para diseñar sus Cuadernos de Encargo.
- Los Planes de Evaluación guardan coherencia con las Orientaciones Generales y con el PGA, siendo sus contenidos generales más desarrollados los destinados a objetivos, preguntas y mecanismos de acompañamiento y calificándose de muy adecuado y, por tanto, replicable su proceso interactivo de elaboración. Entre sus principales carencias detectadas se encuentra el escaso desarrollo y particularización de algunos de sus contenidos a partir del PGA junto a la ausencia de otros que contribuyen a concretar la evaluación. El trabajo de campo avala la bondad de los PA por la percepción positiva de los agentes clave, mayor aún entre los gestores como evidencia la encuesta, que destacaron sobre todo el proceso participativo e interactivo de diseño de los PA y PGA, indicando que ha generado Red y les ha capacitado.
- Los Términos de Referencia (TdR) guardan coherencia con los Planes de Evaluación, con las Orientaciones Generales y el PGA. Existe un importante grado de acuerdo entre los encuestados sobre que los Cuadernos de Encargo son buenas guías para elaborar las propuestas, algo inferior en el caso de los evaluadores, sus principales destinatarios. En relación con la participación de los stakeholders en este proceso como vía para incorporar sus necesidades de información y desplegar procesos genuinamente participativos el 35% de los evaluadores encuestados opinó que era insuficiente mientras que el 75% de los gestores se mostró muy de acuerdo o totalmente de acuerdo con su suficiencia.
- Las Propuestas de Evaluación guardan coherencia con los Términos de Referencia que las regulan. Con el análisis documental se contrasta esta coherencia en una parte de las evaluaciones objeto de análisis, pues dan respuesta a sus requerimientos de forma y contenidos, sobre todo los estipulados en las Orientaciones Generales para los dos procedimientos de contratación que allí se desarrollan. La coherencia y claridad de las propuestas ha sido avalada por los gestores consultados que, aunque en la encuesta y entrevistas manifestaron que perciben un margen de mejora especialmente en la innovación metodológica, explicaron que su calidad estaba acorde a lo exigido y eran buenas guías para desarrollar las evaluaciones.

RECOMENDACIONES

R1 Que las Orientaciones Generales incorporen explícitamente el diseño de los PA y no sólo su implementación ["Orientaciones Generales para el diseño e implementación de los PA"].

R2 Que los destinatarios de los PO y otros stakeholders se incorporen al diseño del Plan de evaluación o, al menos, que se recabe entre ellos sus necesidades de información sobre la evaluación; incrementando, a su vez, la participación en esta etapa inicial de los Grupos de Acompañamiento.

R3 Que se redacte un documento que describa la Política de evaluación del contexto del QREN.

1.2 TRANSPARENCIA: ¿El proceso de selección de equipos de evaluación fue riguroso y transparente?

C2 El proceso de selección de los equipos de evaluación contó con la rigurosidad y transparencia que otorgan los procedimientos de contratación pública elegidos y la selección en todos los casos de equipos externos a los órganos ejecutores, certificadores y de auditoría del contexto del QREN; aunque la primacía del Ajuste directo

(73%) y el escaso recurso al Concurso público (27%) como alternativa óptima, limitaron los registros alcanzados en términos de transparencia.

La publicidad en la contratación. La preferencia por el Ajuste directo estuvo asociada a que los gestores se basaron en el precio base de este procedimiento y en los resultados que se obtienen comparativamente con los que se registran vía Concurso público. De esta forma, adoptaron una concepción utilitarista del procedimiento de contratación -en términos de coste-beneficio o bajo criterios de eficacia y eficiencia- la cual primó sobre la que se sustenta en aspectos éticos y morales bajo criterios de legitimidad de los procesos de evaluación y se orientan a otorgarles las mayores cotas de transparencia.

Pese a ello, sostenemos que la opción idónea para encargar una evaluación es el Concurso público por cuanto es el procedimiento que comporta mayor control y más publicidad en la contratación pública, y por consiguiente, mayor transparencia. Además, si de lo que se trata es de juzgar el mérito o valor de un programa público, añade legitimidad al equipo vencedor; ya que aunque la voluntad de la búsqueda de al menos tres equipos en el Ajuste directo esté motivada para garantizar alternativas de calidad; resulta una decisión discrecional, que aunque pueda responder a los principios de mérito y valor, básicos en toda contratación pública, no garantiza el de igualdad de oportunidades, también esencial.

La independencia de los equipos de evaluación de las Autoridades de Gestión, certificación y auditoría ha sido contemplada en la totalidad de evaluaciones pues los equipos ganadores fueron externos a éstas. En el ámbito concreto de las evaluaciones de operacionalización se ha traducido en el recurso exclusivo a evaluaciones externas. Siendo externos a estos órganos, durante las entrevistas se apuntó que en algún caso si poseen vínculos con la política, pues tuvieron responsabilidades en ella, o con los programas, o prestaron servicios para su diseño. No obstante, no se documentaron en el marco normativo referencias que imposibiliten esta prestación de servicios bajo esta circunstancia ni se recoge explícitamente como conflicto de interés para evaluar.

La participación de los stakeholders durante los procesos de encargo y contratación de las evaluaciones permitió, a juicio de los encuestados, permitió que éstos incorporasen sus necesidades de información en los procesos, siendo 8 sobre 10 su respuesta más frecuente y 6,58 su promedio. Por perfiles, este grado de acuerdo fue superior entre los gestores que entre los evaluadores. No obstante, durante las entrevistas se indicó, especialmente entre los evaluadores, que las evaluaciones reflejan principalmente las cuestiones de interés de los gestores de los PO; considerándose lógico que primen sobre el resto al tratarse de evaluar la operacionalización si bien no debieran obviarse aquellas.

RECOMENDACIONES

R4 Que se incrementen las medidas sobre publicidad e independencia de las evaluaciones

- R.4.1 Constitución de Grupos de trabajo temáticos en la jornada pública de presentación del PGA en los que participen aquellas entidades y departamentos universitarios que puedan estar especializados en las temáticas o ámbitos de incidencia de los PO y en evaluación.
- R.4.2 Creación de un Registro/repositorio de Evaluadores QREN con el objetivo de facilitar a las Autoridades de Gestión la detección de potenciales equipos especializados..
- R.4.3 Realizar un Estudio de la viabilidad jurídica de incorporar al marco normativo situaciones específicas consideradas como conflicto de intereses.
- R.4.4 Explorar durante el nuevo periodo de programación experiencias piloto de evaluación interna/mixta cuando de lo que se trate sea de evaluar la operacionalización, no así en las intercalares o de resultados, más apropiadas para la evaluación externa.
- R.4.5 Que se instaure un procedimiento de autorización previa y motivada (o Comunicación de inicio) al Observatorio do QREN para contratar evaluaciones bajo procedimientos distintos al Concurso público.
- R.4.6 Que se incorpore a la web (del programa evaluado y del Observatorio) toda la información relativa al proceso de contratación de las evaluaciones, con independencia de que ésta se publique en otras plataformas de contratación de la Administración Pública

R.5 Que se incorpore la promoción de la cultura de evaluación como una línea de trabajo para fortalecer el mercado de evaluación.

SUFICIENCIA: ¿Está dotado el Sistema de Evaluaciones de recursos suficientes para el lanzamiento y desarrollo adecuado de los procesos de evaluación?

C3 La gestión de los recursos está generando tensiones en el Sistema de evaluaciones que pueden comprometer su calidad y su viabilidad a medio/largo plazo; derivados de:

- una deficiente temporalización de las evaluaciones –que subestima las tareas de los evaluadores y también las obligaciones de los gestores y Grupos de Acompañamiento en el proceso (cuando no la obvian)- que deriva en retrasos acumulados muy significativos;
- una presupuestación más determinada por los propios procedimientos de contratación que por los requerimientos evaluativos y con un escaso ajuste de expectativas y preguntas-; y la
- ausencia de un perfil profesional especializado en gestión de evaluaciones, orgánica y funcionalmente, en las Autoridades de Gestión, junto a la reducida oferta de equipos especializados en Portugal.

Tiempo. El análisis documental ha constatado que las evaluaciones acumularon retrasos muy importantes respecto a sus previsiones: 1 trimestre en su **Fase de lanzamiento**; 2,6 trimestres en su **Fase de ejecución**; **8,5 meses** en la entrega del informe (según lo previsto en el PGA) y 10,6 (según lo previsto en los TdR); siendo que la mitad de evaluaciones estipularon en los TdR un plazo inferior al previsto (PGA).

Los motivos que justifican estos retrasos están asociados a tareas propias de los gestores de las evaluaciones y de los equipos de evaluación, según se pudo recabar durante el trabajo de campo. La encuesta ha ponderado estas percepciones siendo los gestores los que peor valoran la duración prevista de las evaluaciones.

Presupuesto. El análisis documental ha constatado la minoración de los presupuestos, no sólo entre periodos de programación, sino desde que se publica el PGA/PA hasta que se hacen públicos los Cuadernos de Encargo. Según el PGA inicial el presupuesto medio previsto fue de 75.000€, mientras que según la versión actualizada del PGA el presupuesto efectivo promedio de las evaluaciones fue de 58.544 € (22% inferior). Si se excluyen las evaluaciones del QREN, Sistema de Incentivos y FEDERFUNCO, este presupuesto efectivo medio desciende hasta los 38.894 € (48% inferior). Asimismo, los agentes consultados coinciden en señalar el aumento de las exigencias de las evaluaciones respecto al anterior periodo de programación (2000-2006); constatándose mediante el análisis documental que no redujeron sus requerimientos (preguntas) desde el PGA hasta la publicación de los TdR. Las entrevistas también han puesto de relieve la potencial amenaza que supone que estos equipos especializados no sean viables o que se vea mermada la calidad del trabajo de campo que puedan ofertar. La encuesta ha permitido ponderar estas percepciones; dado que ante la pregunta de si el presupuesto efectivo permitió desarrollar adecuadamente las evaluaciones, se obtuvo una calificación promedio de 6,64, registrando una de las mayores discrepancias entre gestores y evaluadores (7,78 frente a 4).

Recursos Humanos. El trabajo de campo ha revelado que, del lado de la demanda de evaluaciones no existe en la mayoría de Autoridades de Gestión un equipo especializado en evaluación ni siquiera una persona dedicada a ello en exclusiva, lo cual genera tensiones y puede relegar estos procesos evaluativos a un segundo plano. Desde el lado de la oferta, se ha constatado la alta concentración de entidades que realizaron las evaluaciones; consecuencia del reducido tamaño del mercado en Portugal, según coincidieron en señalar los agentes consultados. Asimismo, los evaluadores encuestados valoraron como óptima su capacidad para evaluar mientras que los gestores evidenciaron las dificultades que encuentran para gestionarlas.

La consecuencia de este escenario es que, por un lado, la sobreespecialización de estos equipos en evaluación les ha llevado a participar en estas evaluaciones “a cualquier precio” y que las Autoridades de Gestión, dada la incidencia de la crisis en las reprogramaciones y la minoración de recursos, establecieron precios base que no contemplan la realidad de los requerimientos. De cara al nuevo periodo de programación estas tensiones podrían ser mayores existiendo una amenaza muy importante para la propia sostenibilidad del Sistema.

RECOMENDACIONES

- R6 Que se determine el tiempo óptimo que precisan las evaluaciones para que se ajusten a los altos requerimientos y expectativas existentes así como a los presupuestos disponibles; utilizando como instrumento el establecimiento del cronograma de un proceso “tipo” de evaluación con perspectiva holística y pluralista.

FASE DE LAS EVALUACIONES: (II) REALIZACIÓN

RIGOR: ¿Las evaluaciones revelaron información técnicamente rigurosa y creíble sobre los aspectos que determinan el mérito y valor de los objetivos establecidos?

MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

- C4 La escasa importancia atribuida a los aspectos teórico-metodológicos constituye una de las principales debilidades de las evaluaciones consideradas.

Ello se evidencia tanto en la falta de solidez de las metodologías empleadas, a juicio de los gestores, como en el hecho de que, en los informes finales, no se incluyese un capítulo -o éste fuera claramente insuficiente o se ocupase únicamente de las técnicas de recogida de datos-, a exponer cuál es el enfoque de evaluación por el que se ha optado o cuál es el diseño metodológico de la evaluación.

La razón no es otra que el hecho de que la evaluación sea, en última instancia, un proceso de investigación científica. Sus particularidades frente a otras herramientas y tipos de investigación (que tenga por objeto

intervenciones públicas, que la evidencia obtenida sirva para emitir juicios de valor sobre dichas intervenciones e introducir en ellas las mejoras oportunas), siendo absolutamente claves, no restan validez al argumento, más bien al contrario. Si de lo que se trata es de perfeccionar las políticas públicas a partir de las evidencias sólidas (científicas) que proporciona la evaluación, ésta debe construirse necesariamente sobre la base de cimientos firmes y en ello, a su vez, es esencial contar con un aparato teórico consistente y bien articulado.

Sobre la razón que podría explicar estas deficiencias, los datos no son incontestables y sólo permiten aventurar hipótesis, siendo la más plausible la que las asocia al escaso desarrollo de la evaluación en el país y, al consecuente, déficit formativo en la materia. Ello explicaría que las evaluaciones tuviesen un carácter evaluativo más bien limitado en ocasiones y se asemejasen a trabajos de consultoría sobre intervenciones públicas.

RECOMENDACIONES

R7 La inversión (no sólo económica) en formación podría constituir un factor clave para impulsar el desarrollo de la evaluación.

OBJETIVOS

C5 En términos generales, se percibe que los objetivos y preguntas de evaluación son claros y facilitan el desarrollo adecuado de las evaluaciones.

No obstante, se percibe entre evaluadores y gestores aún cierto margen de mejora, en especial en lo que se refiere a las preguntas, tal y como evidencian los datos obtenidos en la encuesta -que muestran la opinión más crítica de los evaluadores en este punto- y en los talleres –en los que los gestores identificaron la ambigüedad y la falta de foco de las preguntas como una de las principales debilidades de los procesos evaluativos.

RECOMENDACIONES

R8 Que se siga prestando atención a la formulación de los objetivos de las evaluaciones, por cuanto su claridad y precisión se entienden satisfactorias para el desarrollo de procesos evaluativos.

CRITERIOS

C6 Los criterios de valor tienen una escasísima presencia en los procesos evaluativos analizados.

El empleo explícito de criterios de valor resulta esencial porque son los criterios –y no las preguntas, que constituyen su concreción- los referentes o los patrones a partir de los cuales se juzga el éxito o el fracaso de una intervención pública. En definitiva, “la evaluación no es tal sino culmina en una atribución de valor”. Dejar constancia expresa los criterios que guían el proceso facilita la formulación de las preguntas, confiere sistematicidad y rigor a las evaluaciones y solidez a sus conclusiones: “Sin unos criterios de valor precisados con claridad desde el comienzo, el informe final de evaluación apenas si podrá ofrecer conclusiones”. Ello constituye, además, garantía de transparencia (sobre todo en el caso de que se hagan públicos) por cuanto facilita, en su caso, el desarrollo de procesos de metaevaluación y porque permite a audiencias y stakeholders conocer cuáles son los “valores” conforme a los cuales se determina el éxito o fracaso de las políticas públicas.

RECOMENDACIONES

R9 Que se establezca un conjunto mínimo de criterios que vertebrén los procesos de evaluación y el enjuiciamiento de los Programas Operativos.

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

C7 Las preguntas de evaluación son uno de los elementos de mayor debilidad de los procesos evaluativos analizados, más por su cantidad que por la calidad de su formulación, aunque ésta también se reveló mejorable en su focalización.

Hay dejar constancia de forma preliminar que la importancia que se le asigna a las preguntas de evaluación en el Sistema de evaluaciones constituye una de sus principales fortalezas. Dicho esto, el planteamiento de las evaluaciones se percibe, en lo relativo al número de cuestiones, como demasiado ambicioso, sobre todo en relación con el presupuesto adjudicado y el tiempo de realización previsto, aun cuando se entiende positivo que los Cuadernos de Encargo especifiquen dichas cuestiones porque ello simplifica el trabajo del evaluador.

Los datos del trabajo de campo no permiten afirmar con rotundidad que la formulación de las preguntas es imprecisa y ambigua y que ha condicionado negativamente las evaluaciones. La información de la encuesta no es coincidente con la que proporcionaron los talleres, que evidencia una opinión más negativa sobre este asunto. Sin embargo, este aspecto se mencionó en varios momentos del primer taller de participación. No existen dudas de que las preguntas reflejan mayoritariamente los requerimientos de información de los gestores, mientras que apenas si atienden las necesidades que, en este sentido, pudieran plantear otros stakeholders. De este modo, se reducen las posibilidades de utilización de las evaluaciones ya que resulta imposible extraer aprendizajes

sobre la política pública en la que se insertan los programas que pueden ser fundamentales para la coordinación de éstos y para la coherencia interna de la propia política.

RECOMENDACIONES

R10 Que se establezca de manera explícita un proceso de priorización de preguntas de evaluación que vertebre el diseño del PGA-PA-Cuadernos de Encargo.

- R10.1 Incorporar a las Orientaciones Generales un apartado específico "Preguntas de evaluación: importancia, formulación y priorización".
- R10.2 Incorporar la formulación y priorización de preguntas de evaluación en los PA.
- R10.3 Desarrollar la capacidad de los gestores de las evaluaciones para acometer procesos de formulación y preguntas de evaluación.

FUENTES, TÉCNICAS Y TRABAJO DE CAMPO

C8 Los Sistemas de información de los PO reciben una escasa atención en los Cuadernos de Encargo, propuestas e informes de evaluación, pese a que los discursos recabados ponen de relieve la importancia que se les otorga como una condición necesaria para poder acometer procesos óptimos de evaluación, incidiendo sobre las técnicas a las que es preciso recurrir y sobre el mismo carácter propositivo de las evaluaciones.

Si los discursos fueron coincidentes sobre el salto cualitativo de estos Sistemas durante el actual periodo de programación, las apreciaciones sobre su margen de mejora como condicionantes de los procesos evaluativos presentan brechas entre gestores y evaluadores. Mientras que los gestores se encuentran satisfechos con sus contenidos actuales y su amplia capacidad para ser explotados en las evaluaciones, los evaluadores señalan que esto es cierto en muchos casos y circunscrito a determinados ámbitos, especialmente las candidaturas presentadas; si bien apuntan otros cuellos de botella asociados a la discontinuidad de las series, falta de actualización, nivel de desagregación o tratamiento homogéneo por parte de todos los PO, junto a otras dificultades técnicas e informáticas. Estas percepciones son coherentes con muchas de las recomendaciones de las propias evaluaciones, las cuales se orientaron precisamente a la mejora y unificación de dichos Sistema.

Aun no siendo objeto de este trabajo, la interpretación de estos hallazgos es que los Sistemas se orientan prioritariamente a satisfacer los requerimientos de información que recaen sobre los PO del marco normativo y procedimental y a sus procesos de auditoría y rendición de cuenta, en mayor medida que a los de los propios procesos de evaluación. Ello fue avalado por los discursos de varios gestores y evaluadores entrevistados.

C9 Las técnicas de recogida y análisis de información contempladas en las evaluaciones son pertinentes con los objetivos y preguntas de evaluación, presentando enfoques multimétodo con un balance positivo en la utilización de técnicas cuantitativas y cualitativas que adoptan una orientación hacia la participación o consulta de los agentes clave de los programas.

La información recabada permite concluir que su tipo y número son pertinentes según los objetivos y preguntas de las evaluaciones de operacionalización consideradas y coherentes con los requerimientos de los Cuadernos de Encargo; al margen de que dado que la evaluación se sirve de todo el abanico de técnicas de investigación social, siempre es posible conjeturar sobre otras posibles y que esto pueda concebirse como "innovador".

C10 Las técnicas presentan en general coherencia interna en su concepción aunque durante su aplicación registraron limitaciones, especialmente en el caso de las encuestas (bajas tasas de respuesta o excesivos márgenes de error) pero también en las dinámicas de grupo (paneles y focus group, por la escasa capacidad de convocatoria); pese a lo cual no afectaron considerablemente y de manera generalizada su robustez y consecuente credibilidad, sobre todo por la diversidad de ellas contempladas.

Aunque las entrevistas no fueron tan contundentes, la encuesta evidencia las diferentes percepciones sobre el rigor de las evaluaciones como uno de los principales focos de conflicto entre gestores y evaluadores. Los evaluadores estuvieron muy de acuerdo o totalmente de acuerdo con la idoneidad de la metodología y las técnicas, mientras que los gestores registraron un grado de acuerdo intermedio, estando el 30% muy en desacuerdo. Según las entrevistas esta posición crítica se asocia con su discurso unánime sobre la "falta de innovación" en este aspecto y su percepción de que se consideran de modo rutinario en las evaluaciones.

Esta percepción de los gestores se entremezcla con la falta de delimitación rigurosa imperante en el conjunto del Sistema sobre lo que son enfoques teóricos de evaluación, metodología y técnicas; y su consecuente falta de atención en las orientaciones y herramientas disponibles. En parte, es cierto que pueden considerarse muchas otras; aunque también lo es que la selección de técnicas es un segundo paso tras su diseño metodológico. Es éste un ámbito esencial y no explorado a la hora de innovar en el contexto del QREN; tanto por los gestores - que asocian innovación a técnicas -; como por los equipos de evaluación. Así, consideramos que los nichos para la innovación se encuentran más en el ámbito del marco teórico-metodológico y en la exploración de modelos y

enfoques de evaluación que en las técnicas aplicadas. Sobre éstas, no debe extrañar la similitud en las propuestas pues se trata de contextos y objetos de evaluación muy similares; siendo que, si se ha probado su validez, sean utilizadas salvo que mediase requerimiento en contrario. Aunque ello no es óbice para explorar otras alternativas, tampoco puede ser considerado como un factor que limita su pertinencia y rigor.

RECOMENDACIONES

R11 Que se optimicen los requerimientos sobre metodología y técnicas en los documentos que concretan la concepción y el encargo de las evaluaciones en el Sistema.

- R11.1 Incorporar explícitamente en las propuestas e informes de evaluación el "Tratamiento de la estrategia de triangulación" que precisa el despliegue de aproximaciones multimétodo.
- R11.2 Que se incorporen en las propuestas (e informe final) de evaluación la justificación de la "Elección de técnicas contempladas".
- R11.3 Que se incorpore en las evaluaciones (Relatorio final) la consideración explícita de las "Limitaciones de la evaluación".

R12 Que se refuerce la labor de acompañamiento durante la realización de las evaluaciones y en la organización del trabajo de campo y se sistematice la experiencia de los gestores en este ámbito.

R13 Que se establezca una Línea de trabajo para la Mejora de los Sistemas de información de los Programas Operativos para la evaluación.

CONCLUSIONES DE LAS EVALUACIÓN

C11 Los informes de evaluación considerados presentan conclusiones congruentes, apoyadas en los hallazgos de la evaluación, su redacción suele ser clara aunque emplean un lenguaje excesivamente técnico y codificado, y presentan heterogéneos criterios de agrupación o estructuración que no promueven el aprendizaje colectivo de la Red a partir de cada ejercicio realizado.

El análisis documental refleja esta congruencia y claridad, aunque durante la encuesta se recabaran diferentes percepciones entre gestores y evaluadores, mostrando los primeros que existe un amplio margen de mejora sobre las conclusiones. Esta discrepancia no fue evidente durante las entrevistas y talleres pues en ellos el debate derivó siempre en las recomendaciones y casi no existió sobre las conclusiones. Debe tenerse en cuenta también que, por término medio, sólo un 17% de las recomendaciones fueron rechazadas, dándose por supuesto que aquellas conclusiones sustentadas en prejuicios de los evaluadores no anclados en datos y hallazgos de evaluación hubiesen sido rechazadas por los gestores.

RECOMENDACIONES

R14 Que se desarrollen todas las medidas posibles en el Sistema que permitan optimizar el fundamento de las conclusiones de las evaluaciones.

- R14.1 Que se desarrollen en las Orientaciones Generales las pautas metodológicas básicas que permitan hacer más explícitos los requerimientos básicos formales y de contenido para la formulación de las conclusiones; para facilitar así su traslado a los Cuadernos de Encargo.
- R14.2 Que se refuerce el necesario vínculo y vertebración entre las preguntas de evaluación y las conclusiones, desplegando todas las medidas que permitan garantizarla (su agrupación, su presentación numerada y a ser posible el uso de tablas que las sinteticen y expliciten sus vínculos).

RECOMENDACIONES DE LAS EVALUACIÓN

C12 Las recomendaciones de las evaluaciones son congruentes en términos generales con las conclusiones de las que derivan, aunque los vínculos entre ellas debieran quedar reflejados con mayor claridad; y su grado de concreción resulta manifiestamente mejorable.

La concepción lineal y simplista de los procesos suele acarrear problemas. En el caso de la evaluación, su identificación tradicional como última etapa del proceso de elaboración de las políticas públicas suponía una visión restrictiva, que no la concebía en toda su magnitud para mejorar la intervención pública antes, durante y después de su aplicación. En el contexto del QREN, se observa que el hecho de que las recomendaciones sean la última etapa del proceso de evaluación puede estar afectando a su desarrollo y orientación práctica. Ello es así, sobre todo, por los retrasos que acumuló el lanzamiento de las evaluaciones y por la dilatación de los periodos destinados inicialmente para el trabajo de campo en pro de optimizar la participación de los agentes clave. Todo ello deriva en que el tiempo disponible para hacer una lectura comprensiva de los datos y hallazgos relevantes de cara a formular certera y concretamente las conclusiones se vislumbre como escaso.

A su vez los evaluadores apuntaron a que las deficiencias que a pesar de los avances registran aun los Sistemas de información hacen que se tengan que destinar aun demasiado recursos al levantamiento y sistematización de información, marcando esto un carácter descriptivo de los ejercicios evaluativos superior al deseable y desequilibrado con su componente propositiva que se materializa en las recomendaciones.

RECOMENDACIONES

R15 Que refuercen la importancia de establecer recomendaciones coherentes, concretas y prácticas en el Sistema de evaluación del contexto del QREN.

- R15.1 Que se desarrollen pautas teórico-metodológicas en las Orientaciones Generales y en los Cuadernos de Encargo sobre los atributos deseables de las recomendaciones poniendo mayor énfasis, si cabe, en su orientación y elaboración prácticas y en que su concreción es una condición necesaria para la aceptación de los Informes de evaluación por parte del órgano que las contrata.
- R15.2 Que se contemple en las Propuestas de evaluación un apartado específico destinado a que los equipos de evaluación expliciten qué medidas acometerán para garantizar la concreción de las recomendaciones del trabajo realizado y cuáles son sus compromisos en este sentido.
- R15.3 Que se contemplen en el Follow-up categorías que permitan caracterizar el motivo de rechazo de las recomendaciones (“falta de fundamento”, “aplicación no descrita” o “coste excesivo”) de forma que pueda identificarse con facilidad en qué medida están causadas por la falta de fundamento en las conclusiones y en los datos y hallazgos revelados.
- R15.4 Que se establezca la necesidad de que todos los documentos de Follow-up contemplen las iniciativas a desarrollar propuestas por la Autoridad de Gestión para asegurar la aplicación de las recomendaciones aceptadas y parcialmente aceptadas, pues debe asumirse que éstas constituyen en realidad un segundo nivel de concreción de las recomendaciones (podría decirse que su “traducción administrativa”), que corresponde a los propios gestores de los PO que encargan la evaluación, de forma indelegable.
- R15.5 Que se incorpore como una de las principales funciones de los gestores de las evaluaciones y de los Grupos de Acompañamiento, velar por que la evaluación produzca recomendaciones de mejora, consistentes y concretas para la mejora de los programas y políticas evaluadas.

FASE DE LAS EVALUACIONES: (III) DIVULGACIÓN Y FOLLOW-UP

UTILIDAD: ¿Las evaluaciones dan respuesta a las necesidades de información y conocimiento de las partes interesadas?

El análisis de las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones como parte del enjuiciamiento de su rigor ha puesto de relieve que las evaluaciones respondieron mayoritariamente a las cuestiones formuladas en los Cuadernos de Encargo, contemplando para ello los requisitos mínimos de divulgación estipulados en el PGA y siendo aceptadas por las Autoridades de Gestión, como promedio, en un 73%.

DIFUSIÓN

C13 Las medidas que contemplaron las evaluaciones para su difusión se ajustaron a los requerimientos mínimos estipulados en el PGA, considerándose éstos manifiestamente mejorables.

El análisis documental ha permitido contrastar que los requerimientos establecidos a este respecto se concretan en pautas excesivamente genéricas en las Orientaciones Generales sobre la orientación divulgativa que deben tener los procesos de evaluación para que permitan cualificar el debate político y público; recogido también de forma imprecisa en los Cuadernos de Encargo. Estas pautas inciden en la necesidad de contemplar los diferentes intereses y necesidades de los destinatarios de las evaluaciones si bien no establecen cómo se garantizará esta respuesta.

Tanto los Planes de Evaluación como los Cuadernos de Encargo han recogido coherentemente estos principios enunciados en las Orientaciones y en el PGA, si bien son tributarios de la vaguedad de éstos y no se aprecia que hayan realizado una concreción suficiente de los requerimientos que debían satisfacer las evaluaciones para garantizarlos. De esta forma, puede afirmarse que los Informes de evaluación dan respuesta a los requerimientos formulados.

C14 El rol que se le otorga en el Sistema de evaluaciones al Resumen Ejecutivo como pieza clave de la difusión (sobre todo en las Orientaciones Generales y en el PGA), no se corresponde con la atención que se le presta en los Planes de Evaluación, ni con los requerimientos que se formulan en los Cuadernos de Encargo, lo que ha derivado en que no añadan utilidad a los propios procesos ni a los Relatorios.

Por un lado, la falta de precisión del marco normativo y metodológico sobre los requerimientos para la divulgación y utilidad de las evaluaciones se hacen evidentes en los Resúmenes Ejecutivos; máxime cuando

puede afirmarse que el grupo de Resúmenes Ejecutivos que sí responde aceptablemente a estos requerimientos son manifiestamente mejorables y claramente insuficientes para satisfacer la función divulgativa que se les encomienda. Otro grupo de estos resúmenes no llegó a dar satisfacción a los requerimientos de los Cuadernos de Encargo. Tampoco los requerimientos establecidos sobre ellos en los Cuadernos de Encargo facilitan este cometido, ni en contenidos mínimos ni quizás en extensión máxima.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que sobre el Informe Final de evaluación existen altas exigencias de los Cuadernos de Encargo: exponiendo con precisión y rigor su enfoque metodológico; recabando con exhaustividad a través de todas las técnicas los datos y hechos significativos sobre los procesos, de forma que los hallazgos revelados sean sólidos y creíbles; y formulando recomendaciones concretas que no dejen lugar a dudas sobre su congruencia y orientación práctica. Dar respuesta en un mismo documento a estas exigencias con rigor y a la vez ser sencillos y divulgativos es una labor muy complicada. Todo ello ha tenido su reflejo en los Resúmenes Ejecutivos que no tuvieron una clara orientación funcional en los Encargos ni tampoco los equipos de evaluación le prestaron mayor atención que la de incorporarlos como epígrafe al Relatorio Final.

RECOMENDACIONES

R16 Que se fortalezca la planificación de estrategias de comunicación como un contenido esencial del Plan Global de Evaluación y de los Planes de Evaluación específicos, partiendo de la participación amplia de los agentes implicados en su concepción y explicitando los canales y formatos que se adoptarán para garantizar la respuesta a las necesidades particulares de cada uno de ellos.

R17 Que se defina con mayor precisión en los Cuadernos de Encargo la función que se le encomienda al Resumen Ejecutivo de las evaluaciones que deben elaborar los equipos de evaluación, explicitando con un mayor desarrollo sus destinatarios, contenidos mínimos y extensión.

R18 Que se contemple como una acción separada de las propias evaluaciones el desarrollo de actividades complementarias para su difusión y socialización entre sus destinatarios que contemplando las diferentes necesidades de información de estos, ofrezca productos personalizados, homogéneos y con una imagen común, pues ello será garantía de utilidad.

R.26 Que se establezca la necesidad de trasladar al Observatorio do QREN la documentación básica de las evaluaciones.

FOLLOW-UP

C14 La respuesta obligatoria a las recomendaciones concretada procedimentalmente en la elaboración del Follow-up constituye una buena práctica del Sistema que está contribuyendo a potenciar la utilidad de las evaluaciones si bien las disfuncionalidades observadas en su aplicación exigen la optimización del proceso.

Si se toma el promedio del porcentaje de respuesta a recomendaciones (Follow-up) y del estado de su aplicación, se encuentra que en la evaluación tipo que definen las 7 analizadas se acepta el 77% de las recomendaciones (60% total y 17% parcial), se reencaminan el 13% y se rechazan el 14%. Se ha registrado una alta variabilidad en la aceptación de recomendaciones, entre la del POVT cuyo un índice de aceptación es 1 (se aceptaron el 100%) y la del QREN (0,46), observándose un patrón de comportamiento similar en los casos de INTERVIR, Mais Centro y O Novo Norte, cuyo índice de aceptación está cercano al 0,7.

Tomando en cuenta el Índice de aplicación de recomendaciones, como proporción de aquellas que han sido implementadas sobre la suma total (implementadas y en desarrollo), también se registró una alta variabilidad, desde el 72% de recomendaciones aplicadas en el caso de INTERVIR hasta el 0% del QREN y el POVT.

RECOMENDACIONES

R25 Actualizar la Ficha del Follow-up y su consideración en el Sistema de Evaluaciones a la luz de los hallazgos de esta Metaevaluación.

R25 Impulsar un Sistema de gestión del conocimiento que permita capitalizar la experiencia y los aprendizajes que se han derivado de las evaluaciones, de forma que además facilite la circulación de las ideas en el seno de la Red como base para su internalización en cada una de las Autoridades de Gestión.

CAPÍTULO 1: ÁMBITO Y OBJETIVOS DE LA METAEVALUACIÓN

1.1 ENCUADRE Y JUSTIFICACIÓN DE LA METAEVALUACIÓN

La política regional europea persigue la cohesión social y territorial mediante la reducción de las disparidades de desarrollo entre las regiones, dotándose para este fin de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión como instrumentos de financiación y del “Quadro de Referencia Estratégico Nacional (en adelante, QREN) y de los Programas Operativos (en adelante, PO) como instrumentos para su planificación, gestión y ejecución en cada Estado Miembro. Desde su puesta en marcha, esta política tuvo una marcada preocupación por conocer con rigor el destino de los fondos invertidos y por rendir cuentas de los logros con ellos alcanzados. De esta forma, la evaluación ha constituido desde sus inicios una prerrogativa de la financiación comunitaria que, regulada en sus Reglamentos, ha impulsado la cultura de evaluación en los Estados Miembros.

Concretamente, el Reglamento (CE) Nº 1083/2006¹ establece en su artículo 47.1 que “Las evaluaciones tendrán como objetivo la mejora de la calidad, eficacia y coherencia de la ayuda prestada por los Fondos y de la estrategia y la aplicación de los programas operativos...”. En cuanto a la organización de la evaluación, este Reglamento determina que se llevarán a cabo antes, durante y después de las intervenciones. Asimismo, establece las responsabilidades de los Estados Miembros, entre las que se encuentran la realización de un Plan de evaluaciones, la evaluación ex-ante de los Programas Operativos y su evaluación durante el periodo de programación; reservándose la Comisión la responsabilidad de la evaluación ex-post.

Mientras que en el citado Reglamento aparece pautada la evaluación ex-ante, sobre la evaluación durante el periodo de programación (2007-2013) ofrece, como novedad respecto al periodo anterior, libertad a los Estados Miembros para adaptarla a sus necesidades y hacer más flexibles y eficientes los procesos evaluativos; marcando, eso sí, unos límites sobre quiénes deben realizarla, sobre su naturaleza estratégica u operativa y sobre su financiación. En el contexto del QREN, en Portugal, se ha previsto un proceso de evaluaciones que ha tomado en consideración su experiencia en el periodo anterior de los Fondos Estructurales y ha sido adaptado a su contexto.

Todos los aspectos organizativos y estratégicos de las evaluaciones a realizar durante el periodo de programación 2007-2013 se articularon, siguiendo las orientaciones comunitarias, en torno a un Plan Global de Evaluaciones (PGA) que, a su vez, se vertebra con los Planes de evaluación de cada uno de los ejercicios previstos. Y junto a ello se publicaron Orientaciones Generales para la implementación de dichos planes junto a otras herramientas.

De esta manera, se ha previsto una evaluación ex-ante, en coherencia con los requerimientos del citado Reglamento; y para dar respuesta a la evaluación durante la aplicación de los Programas Operativos (on going) se ha previsto una primera evaluación de operacionalización, la que aquí se metaevalúa, y una evaluación intermedia (intercalar). Las primeras centradas en examinar los mecanismos de implementación (adecuabilidad) y las segundas en sus realizaciones y resultados (eficacia y eficiencia).

Son pues las evaluaciones de operacionalización las que conforman el primer ciclo de evaluaciones de Programas Operativos y del QREN entre todas las previstas en el PGA. Se trata de un tipo de evaluación que, siendo la primera que se realiza tras la puesta en marcha del PO, tiene como objetivo general determinar la contribución del sistema de gestión del PO y sus mecanismos operacionales (ej. criterios de selección de candidaturas, manuales de

¹ [REGLAMENTO \(CE\) Nº 1083/2006](#) del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo General, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) Nº 1260/1999. Corrección de errores DOUE 07-06-2007.

procedimientos, etc.) en el logro de las prioridades estratégicas –donde sus ejes prioritarios tienen mucha relevancia- y en una adecuada articulación entre lo operativo y lo estratégico. Se espera que este tipo de evaluación sea una herramienta de apoyo en la toma de decisiones sobre el Programa.

El lanzamiento y ejecución de estas evaluaciones es responsabilidad de las Autoridades de Gestión de los PO y de sus gestores, debiendo el Observatorio do QREN emitir orientaciones técnicas sobre los ejercicios evaluativos, participar en el proceso de selección de los evaluadores, acompañar la ejecución y emitir parecer sobre los informes presentados. Este esquema de organización resultó en la producción de un conjunto importante de evaluaciones, siendo necesario en el ámbito de la mejora continua dictaminar su calidad, valorar sus puntos fuertes e identificar sus áreas de mejora.

“Considerando un acompañamiento suficiente robusto de la implementación del PGA se presenta como indispensable realizar un estudio de evaluación de la calidad y utilidad de los procesos evaluativos contenidos en dicho PGA y realizados hasta el momento (en adelante, Metaevaluación). Para la evaluación de la calidad, pertinencia y adecuabilidad de los ejercicios previstos en el PGA, la Metaevaluación se perfila como un instrumento privilegiado de su acompañamiento, pudiendo contribuir, concretamente, a mejorar los futuros procesos de actualización del PGA y de los Planes de Evaluación con él relacionados; así como a mejorar la preparación de las evaluaciones que aun deben lanzarse en el marco del PGA. Surge igualmente como muy relevante el aporte que el estudio de Metaevaluación puede ofrecer para la discusión y reconfiguración de la función de evaluación en el próximo periodo de programación (2014-2020), a través, concretamente de sus conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis crítico de los procesos evaluativos concluidos hasta el momento”². Son estas las motivaciones que justifican la realización de la Metaevaluación que aquí se presenta.

La realización de la meta-evaluación del primer ciclo de evaluaciones del QREN y de los Programas Operacionales de 2007-2013 pretende dar respuesta a estas necesidades

1.2 OBJETIVOS Y ÁMBITOS DE META-EVALUACIÓN

La Metaevaluación tiene por finalidad, según el Cuaderno de Encargos: “perfeccionar y mejorar la cualificación de los procesos y los resultados así como la utilidad de los estudios de evaluación, enfocando en tópicos críticos como: la organización de las evaluaciones, la elaboración de los cuadernos de encargo, los procedimientos y criterios aplicados en la selección de las entidades evaluadoras, o el potencial de capacitación institucional en el dominio de la evaluación de políticas y programas apoyados por los Fondos Estructurales”.

El ámbito sobre el que se aplica la metaevaluación es el primer ciclo de evaluaciones del Observatorio do QREN y de los Programas Operativos 2007-2013 ya finalizadas, considerando específicamente las 15 evaluaciones que se muestran en la Tabla 1.

La metaevaluación toma como objeto de análisis el proceso de evaluación, analizando y valorando la pertinencia y la corrección de los métodos de evaluación, sus técnicas y la calidad de los resultados alcanzados, así como un conjunto de factores contextuales que afectan a los primeros, especialmente la organización y el funcionamiento práctico del sistema que conforma el contexto inmediato de la evaluación (análisis del encuadramiento institucional de la función de evaluación en el actual periodo de programación de los Fondos Estructurales).

² Tomado del Cuaderno de Encargo que regula esta Metaevaluación

Tabla 1. Evaluaciones objeto de Metaevaluación: denominación, tipo, nombre abreviado y código

| TIPO | Nº | NOMBRE ABREVIADO | NOMBRE DE LA EVALUACIÓN |
|--|--|-----------------------|---|
| AVALIAÇÕES GLOBAIS | 1 | QREN 2007-2013 | Avaliação Global da Implementação do QREN 2007-2013 |
| PROGRAMAS OPERACIONAIS TEMÁTICOS | 2 | POPH 1.4-9.1.4 | Avaliação da Operacionalização do POPH 1.4 e 9.1.4- Cursos de Especialização Tecnológica |
| | 3 | POPH 2.3-8.2.3-9.2.3 | Avaliação da Operacionalização do POPH 2.3, 8.2.3 e 9.2.3- Formações Modulares Certificadas |
| | 4 | POPH 3.2-8.3.2-9.3.2 | Avaliação da Operacionalização do POPH 3.2, 8.3.2 e 9.3.2 -Formação para a Inovação e Gestão |
| | 5 | SISTEMA DE INCENTIVOS | Avaliação da Operacionalização Inicial dos Sistemas de Incentivos |
| | 6 | POVT | Avaliação da Operacionalização do POVT |
| | PROGRAMAS OPERACIONAIS REGIONAIS DO CONTINENTE | 7 | O NOVO NORTE |
| 8 | | MAIS CENTRO | Avaliação da Operacionalização do Mais Centro |
| 9 | | POR LISBOA | Avaliação da Operacionalização do POR Lisboa |
| 10 | | INALENTEJO | Avaliação da Operacionalização do Inalentejo |
| PROGRAMAS OPERACIONAIS DAS REGIÕES AUTÓNOMAS | 11 | PROCONVERGENCIA | Avaliação da Operacionalização do POPROCONVERGENCIA |
| | 12 | PROEMPREGO | Avaliação da Operacionalização do PROEMPREGO |
| | 13 | INTERVIR | Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+ |
| | 14 | RUMOS | Avaliação da Operacionalização do Programa Rumos |
| AVALIAÇÕES ESPECÍFICAS | 15 | FEDER e FC | Avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos Específicos dos Programas Operacionais FEDER e Fundo de Coesão 2007 - 2013 |

NOTA: Para facilitar la producción de cuadros, tablas y gráficos se ha establecido un nombre abreviado y un código numérico para cada evaluación, los cuales se utilizan a lo largo del Informe.

Así, son objetivos específicos de esta metaevaluación analizar y valorar:

- La claridad y coherencia del proceso de concepción y encargo de las evaluaciones, centrando la atención en los principales documentos que conforman el marco de referencia del Sistema de evaluaciones, así como la traducción que de ellos formularon los gestores de las evaluaciones y los evaluadores.
- La transparencia de los procesos de contratación de las evaluaciones, centrando la atención en la publicidad de los procedimientos y en la independencia de los equipos de evaluación
- La suficiencia de los recursos humanos, económicos y temporales dispuestos desde el Sistema de evaluaciones para facilitar los procesos evaluación.
- El rigor técnico y metodológico de las evaluaciones.
- La capacidad de los procesos evaluativos favorecieron la participación y el aprendizaje de los diferentes stakeholders envueltos en el dibujo, gestión y evaluación de los programas evaluados.
- La utilidad de las evaluaciones, especialmente en lo que respecta a satisfacer las necesidades de información de los stakeholders envueltos en el diseño, gestión y evaluación de los programas evaluados.

Estos objetivos específicos son congruentes con los criterios y preguntas que orientan esta metaevaluación y que fueron definidos en el Cuaderno de Encargos, los cuales se muestran en la Tabla 2:

Tabla 2. Cuadro lógico y requisitos de la metaevaluación: criterios, preguntas y aspectos

| Fase do proceso avaliativo | Critério de avaliação | Questão de avaliação | Aspectos a considerar |
|----------------------------|-----------------------------|--|--|
| Concepção e contratação | Clareza e coerência | O processo de concepção das avaliações foi suficientemente claro e coerente, de forma a maximizar o sucesso dos processos avaliativos? | Termos de Referência - Coerência interna - Coerência externa face ao PGA, Planos de avaliação dos PO e documentos de orientação da Rede de Avaliação do QREN |
| | Transparência | O processo de selecção das equipas de avaliação foi rigoroso e transparente? | Processos de contratação e selecção das equipas - Transparência |
| Realização | Rigor | As avaliações revelaram informação tecnicamente rigorosa e credível sobre os aspectos que determinam o mérito e valia dos objectos escrutinados? | Metodologias, métodos e técnicas de recolha, tratamento e análise de informação - Pertinência (face aos objectivos questões de avaliação) - Coerência interna das opções metodológicas - Robustez/credibilidade Objectos de avaliação - Conhecimento e descrição Conclusões e recomendações - Consistência e fundamentação metodológica |
| | Participação e aprendizagem | As avaliações garantiram o envolvimento de todas as partes interessadas de modo a integrar as sensibilidades e perspectivas e desencadear processos de aprendizagem individual e organizacional? | Termos de Referência - Participação e influência na elaboração dos TdR Realização das avaliações - Dinamização e envolvimento dos GA - Integração das aprendizagens realizadas pelos GA |
| Divulgação e follow-up | Utilidade | As avaliações dão resposta às necessidades de conhecimento e informação das partes interessadas? | Produtos finais da avaliação - Adequabilidade face aos diferentes públicos a que se destinam as conclusões e recomendações - Clareza na linguagem - Conformidade com os TdR - Divulgação Processo e produtos de follow-up - Estádio de implementação das recomendações - Avaliação do processo de follow-up |

Fuente: Caderno de Encargos de esta Metaevaluación

Nota: GA (Grupos de Acompanhamento); TdR (Termos de Referência); PO (Programas Operacionais); PGA (Plano Global da avaliações)

CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO, ENFOQUE METODOLÓGICO Y TÉCNICAS

2.1 SÍNTESIS DEL MARCO TEÓRICO

Desde que Michael Scriven acuñara el término en 1969, la metaevaluación ha ido perfilándose como un tipo de investigación de indudable interés para determinar la calidad de las evaluaciones. Su verdadero sentido deriva de su orientación práctica, dado que debe servir no sólo para mejorar la toma de decisiones sobre las políticas y los programas públicos, sino para propiciar el aprendizaje de quienes evalúan y de quienes encargan las evaluaciones, contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la profesión y, en última instancia, para fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos. Así, pensar en la metaevaluación conduce, inevitablemente, a considerar los criterios y/o las dimensiones que conviene tener en cuenta para enjuiciar la calidad de una evaluación. Sin embargo, la determinación de lo que es “calidad” en evaluación está lejos de ser un tema resuelto, aunque en los últimos años se incrementaron los trabajos con esta finalidad.

Con el fin de establecer el marco teórico de esta metaevaluación y establecer sus bases metodológicas, en la Tabla 3 se presenta una síntesis de los principales enfoques de metaevaluación considerados para complementar la propuesta del Cuaderno de Encargos. En el Anexo 1 se incorpora el desarrollo de este marco teórico.

Tabla 3. Principales referencias del marco teórico de la metaevaluación

| Modelo / Autor | Concepto, fundamentos y función de la Metaevaluación | Criterios, principios y bases para el enjuiciamiento de las evaluaciones |
|---|---|--|
| Schwandt y Halpern (1988). | Metaevaluación como metáfora de auditoría fiscal. Su función es mejorar la calidad de las evaluaciones, comprobando la pertinencia de la metodología y de la información producida. | La metodología y la información producida han de ser relevante, fiable, suficiente, representativa y oportuna en el tiempo. |
| Program Evaluations Metaevaluation Checklist. Daniel Stufflebeam (1999) | Metaevaluación como adaptación de los estándares del Joint Committee. Su función es verificar si una evaluación respeta los estándares que definen el paradigma de la calidad (deber ser). | La calidad de una evaluación debe medirse según los estándares de utilidad, viabilidad, pertinencia y rigor |
| Guiding Principles Checklist for Evaluating Evaluations. Stufflebeam, Goodyear, Marquart y Johnson (2005) | Metaevaluación como adaptación de los Guiding Principles for Evaluators de la American Evaluation Association (2004) | Establece cinco bloques de principios: investigación sistemática, competencia; integridad; honestidad; respeto por las personas y responsabilidad por el bienestar general y social. Tres de ellos centrados en cuestiones ético-políticas. |
| Uusikylä y Virtanen (2000). | La bondad y mérito de las evaluaciones deben determinarlos todos los stakeholders. No puede uno sólo tomar decisiones como qué tipo de información se requiere o qué criterios determinarán la calidad de una evaluación. | Las evaluaciones deben juzgarse en función de si propiciaron un diálogo abierto, un juicio colectivo sobre el uso de sus resultados y un aprendizaje organizativo mediante la investigación evaluativa”. (Stake, 2000: 52) |
| Evaluación democrática y deliberativa House y Howe (2000) | El modelo pretende facilitar la obtención de conclusiones válidas, sin sesgos, donde existan opiniones encontradas sobre un programa. | Las metaevaluaciones han de seguir tres principios o criterios: inclusión; diálogo y deliberación |
| Enfoque comprensivo o interpretativo Stake (2006) | La Metaevaluación debe ofrecer una imagen holística de la evaluación aunque menos “objetiva” si se quiere desde un planteamiento estrictamente científico. Así, aplica métodos cualitativos y se construye a partir de la subjetividad, de los contextos y de las experiencias individuales sobre los méritos y deméritos de la política. | La “calidad” de la evaluación depende en gran medida de quién la esté experimentando (Stake, 2010). Por ello, debe construirse a partir de la experiencia de los actores, del diálogo estrecho, la reflexión y la familiaridad del metaevaluador “con las personas, con los hechos de la evaluación y con las opiniones de la gente” (Stake, 2006: 257). |

Considerando este marco teórico, se concibe que esta metaevaluación no puede reducirse al mero examen de la calidad técnica de las evaluaciones. Cierto es que las evaluaciones son esencialmente procesos de investigación, pero también son empresas políticas e indisolublemente vinculadas al contexto en el que se desarrollan. Así,

adoptamos como premisa que sólo puede enjuiciarse una evaluación considerando su contexto y las experiencias y percepciones de quienes estuvieron implicados en el proceso.

De este modo, nuestra propuesta pretende aproximarse más a la visión comprensiva de Stake (2006) que a los enfoques metaevaluativos clásicos y convencionales centrados en estándares previamente establecidos. Frente a la evaluación basada en criterios y estándares, analítica y cuantitativa y, teóricamente, más objetiva, se encuentra la que el autor denomina comprensiva o interpretativa que, mediante métodos cualitativos, se construye a partir de la subjetividad, de la particularidad de situaciones y contextos, y de las experiencias de los individuos sobre los méritos y deméritos de los programas; ofreciendo una imagen holística aunque menos “objetiva”, si se quiere, desde un planteamiento estrictamente cientifista. El argumento principal de Stake (2010) es que la “calidad” del evaluando depende de quién lo esté experimentando. La inclusión de criterios de valor en una propuesta de metaevaluación como la que abordamos no debe entenderse como un elemento extraño; téngase en cuenta que criterios y estándares no son términos equivalentes³.

A tenor de los objetivos planteados entendemos que son tres los principales destinatarios de la metaevaluación: el Núcleo de Estudios y Evaluación del Observatorio do QREN; los equipos de evaluación de las Autoridades de Gestión y los propios evaluadores; aunque existen otros según se deduce de las Orientaciones Generales y del PGA. Garantizar la incorporación de sus necesidades de información en los objetivos de la metaevaluación contribuye de forma decisiva a incrementar las posibilidades de utilización de sus resultados. Consideramos que este proceso se ha llevado a cabo de manera previa dado que el Cuaderno de Encargo explicita una matriz de criterios, preguntas y aspectos a evaluar; y, según se desprende del Plan Global de Evaluación (versión diciembre de 2011), indica que dichas cuestiones y criterios fueron consensuados en la Red de Evaluación. Por tanto, la orientación al uso implica dar respuesta a este “cuadro lógico”, complementándolo con los aportes del marco teórico descrito y prestando atención al contexto en el que se desarrollaron las evaluaciones.

2.2 ESTRATEGIA DE TRIANGULACIÓN: FUENTES Y TÉCNICAS

El marco teórico-metodológico de esta metaevaluación adoptó la triangulación como principal estrategia de investigación, concebida ésta en su modalidad de combinación de diferentes técnicas de investigación, y se estructuró en tres fases secuenciales que debían conducir a la obtención de información fiable, rigurosa y holística sobre el objeto de análisis:

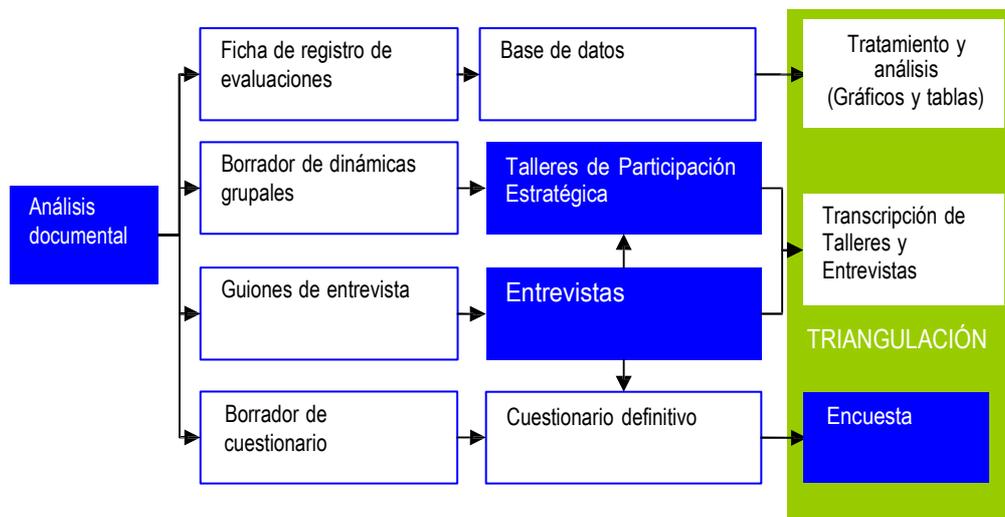
1. Fase preliminar de análisis individual de las evaluaciones (Análisis documental)
2. Fase de recogida, tratamiento y análisis de información (Entrevistas, Talleres de participación y encuesta)
3. Fase de interpretación de resultados, elaboración de conclusiones y recomendaciones

Si en general triangular es cotejar al menos tres puntos de referencia para el conocimiento de un objeto, su utilidad para la para la evaluación suele concebirse asociada a la contraestación de la información recabada con cada técnica; dado que permite incrementar la validez de los resultados, mediante la depuración de las deficiencias intrínsecas de cada una de ellas, y controlar el control del sesgo personal de los evaluadores. No obstante, en esta metaevaluación se ha adoptado también porque permite obtener una información más completa sobre como se

³ Sobre las diferencias entre ambos véase Vanaclocha, F.J., García Sánchez, E. y Natera, A. (2010)

construye la evaluación en el contexto del QREN a partir de los comportamientos y percepciones de los participantes en el Sistema⁴ (Navarro Montano 2011).

Grafico 1. Técnicas de investigación: secuencia de aplicación, vínculos y triangulación



Para garantizar la recolección de información a través de las diferentes técnicas contempladas se construyó una matriz en la que se cruzaban las preguntas concretas que formuló el equipo de trabajo, asociadas al Cuadro Lógico de esta metaevaluación, con dichas técnicas; indicando los agentes a los que se formularían (ver Anexo 6). De la aplicación de las distintas técnicas y su triangulación se obtuvo información suficiente y contrastada para dar respuesta a las preguntas que orientan esta metaevaluación.

2.2.1 Análisis documental

La fase preliminar se dedicó al análisis documental con el objetivo de conocer en profundidad el Sistema de evaluaciones QREN y cada evaluación objeto de estudio. Además de requisito del Cuaderno de Encargo, su idoneidad radicaba en que permitía obtener información objetiva; ahorra esfuerzos evitando el “redescubrimiento”; podía sugerir problemas y ámbitos de interés; orientando hacia otras fuentes y facilitando el diseño del resto de instrumentos.

Este análisis se centró en la normativa y orientaciones que regulan el encargo, contratación y realización de evaluaciones; y, sobre todo, en los documentos que se generan en cada evaluación. El Observatorio do QREN recopiló y envió a I3E la documentación básica para realizar el trabajo; 105 documentos en total, listados en las referencias bibliográficas de este Informe. A partir de esta información se definió el “soporte documental idóneo” de un proceso de evaluación, que resultó estar compuesto por 11 documentos. En la Tabla 4 se presentan los documentos consultados según este soporte documental idóneo.

Tras una primera revisión de esta documentación se diseñó una “Ficha de registro de evaluaciones” que facilitase simultáneamente su lectura y la recogida ordenada y sistemática de información pertinente para los propósitos del estudio (ver Anexo II). En su diseño se contempló el soporte documental existente y el cuadro lógico que sintetiza los criterios y preguntas establecidos; adoptando una concepción maximalista del deber ser de una evaluación, a partir del marco teórico que encuadra esta metaevaluación.

⁴ NAVARRO MONTAÑO (2011) apunta que “La triangulación, considerada por diversos autores como técnica de investigación valiosa en ciencias sociales, es algo más que un proceso de validación convergente, supone un “continuum” que ofrece una visión holística del objeto de estudio. Por lo tanto no está orientada exclusivamente a la validación sino que tiene como finalidad ampliar la comprensión de la realidad objeto de estudio, en este sentido genera una “dialéctica de aprendizaje, y ante todo constituye un proceso de ampliación y verificación de los resultados”.

Con estos referentes se establecieron parámetros e indicadores homogéneos para cada fase y etapa de las evaluaciones y para cada documento que en ellas se generan; lo cual, además de permitir el análisis individual de las evaluaciones, facilitó, mediante su agregación, el análisis conjunto. Para el registro sistemático, codificación y tratamiento de la información se diseñó una [base de datos](#) que albergaba la Ficha de registro. Su estructura y campos sufrieron modificaciones a medida que los hallazgos del análisis lo aconsejaron para captar con el mayor rigor la imagen fiel de los procesos

Tabla 4. Matriz de fuentes consultadas según evaluación y soporte documental idóneo

| NOMBRE ABREVIADO | ANÁLISIS DOCUMENTAL DE LOS DOCUMENTOS (DOC.) GENERADOS POR CADA EVALUACIÓN | | | | | | | | | | |
|-----------------------|--|--------|--------|--------|------------------------------|--------|--------|--------|--------|---------|-----------|
| | CONCEPCIÓN Y ENCARGO | | | | REALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN | | | | | | FOLLOW-UP |
| | DOC. 1 | DOC. 2 | DOC. 3 | DOC. 4 | DOC. 5 | DOC. 6 | DOC. 7 | DOC. 8 | DOC. 9 | DOC. 10 | DOC. 11 |
| QREN 2007-2013 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 |
| POPH 1.4-9.1.4 | | | 1 | 1 | 1 | | | | | | |
| POPH 2.3-8.2.3-9.2.3 | 1 | | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 | | | |
| POPH 3.2-8.3.2-9.3.2 | | | 1 | 1 | 1 | | | 1 | | | |
| Sistema de Incentivos | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | X | | | |
| POVT | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | X | 1 | X | | | 1 |
| O Novo Norte | 1 | | 2 | 1 | 1 | 1 | | 1 | | | 1 |
| Mais Centro | 1 | | 2 | 4 | 1 | 1 | | 1 | | | 1 |
| POR Lisboa | 1 | | 1 | | 1 | 1 | 2 | X | | | |
| Inalentejo | 1 | | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | | | |
| PROCONVERGENCIA | (1) | | | 1 | 1 | | | | | | 1 |
| PROEMPREGO | 1 | | 1 | 1 | 1 | | | | | | |
| INTERVIR | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | | 1 | 1 |
| RUMOS | 1 | 1 | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 |
| FEDER e FC | (2) | 1 | | 1 | 1 | | 1 | X | | | |

Nota (1): No se realizó, Nota (2): El general del QREN; Nota (X): Incluido en otro documento (normalmente el Relatorio)

LEYENDA:

| | | |
|-----------------------------------|--|---|
| Documento 1. Planos de avaliação | Documento 5. Relatorio Final | Documento 9. Parecer do GA sobre Sumário Executivo |
| Documento 2. Programa de concurso | Documento 6. Anexos | Documento 10. Grelha de afericao da qualidade do R. final |
| Documento 3. Caderno de Encargos | Documento 7. Parecer do GA sobre Relatorio final | Documento 11. Follow-up |
| Documento 4. Propostas vencedoras | Documento 8. Sumário Executivo | |

Además, como subproducto de este trabajo y complemento de este Informe, esta base de datos tiene el valor añadido potencial de contribuir a la mejora de la gestión de evaluaciones -global e individual-; permitir el desarrollo de la gestión del conocimiento en torno al Sistema de evaluaciones; y facilitar la institucionalización de la práctica de la metaevaluación, interna y/o externa, como pieza clave para la mejora continua.

Esta base de datos ha sido crucial ya que además de facilitar el registro y tratamiento de información valiosa, objetiva y comparable sobre las evaluaciones; confiere rigor y coherencia a este trabajo al permitir un fácil acceso a gran parte de los hallazgos que sustentan los juicios de valor que se emiten Junto a ello, los resultados del análisis documental [facilitaron el diseño contextualizado de las herramientas de recopilación de información empleadas](#) en la segunda Fase del programa de trabajo: guiones de entrevista, cuestionarios y dinámicas de trabajo grupal.

2.2.2 Entrevistas semiestructuradas

Su oportunidad radicó en que permitían profundizar en cada una de las evaluaciones, complementando la información objetiva del análisis documental con aportes cualitativos; y facilitaban la recolección de diferentes percepciones sobre el Sistema en su conjunto. Las entrevistas estuvieron dirigidas a dos perfiles de agentes clave: gestores de evaluaciones y evaluadores. Debe tenerse en cuenta que los gestores de la evaluaciones son también, en casi todos los casos, gestores de los programas evaluados.

Se orientaron a la comprensión de sus percepciones sobre la oportunidad, pertinencia y coherencia de los encargos de evaluación, el rigor y la participación durante su desarrollo, así como la utilidad y aprendizajes derivados. Y se

realizaron de forma presencial en las instalaciones del Observatorio do QREN o en las de las entidades representadas, salvo una en la que se optó por la videoconferencia; siendo grabadas con el consentimiento de los entrevistados, que en ningún caso solicitaron salvaguardar su anonimato. Su desarrollo se ajustó, en líneas generales, al guión preestablecido lo cual facilitó la reflexión ordenada sobre las principales fases de las evaluaciones. Es de destacar la buena predisposición de las personas entrevistadas quienes, mayoritariamente, intervinieron de forma muy proactiva.

Es preciso apuntar que si bien inicialmente se estipuló un número máximo de entrevistas, se realizaron tantas como fue posible concertar, considerando que fueron suficientes para la disposición de información cualitativa y explicativa del objeto de análisis, dado que además la recurrencia en los discursos de los entrevistados marcó claramente la saturación de éstas. El trabajo de campo incluyó finalmente a 20 entrevistados, 16 gestores y 4 evaluadores.

2.2.3 Talleres de participación estratégica

Estos talleres tuvieron como objetivo recabar la percepción global de los agentes clave sobre temas clave del Sistema de evaluaciones. Se encuadran en las técnicas cualitativas y se inspiran en los grupos de discusión y en las técnicas delphi. Su utilidad es que promueven la participación activa e igualitaria de todos los asistentes; maximizando la eficacia y la eficiencia del trabajo grupal. Para ello emplean una dinámica de tarjetas en la que un facilitador solicita a los participantes la redacción sintética de ideas fuerza (una tarjeta, una idea) sobre un tema. No se imponen límites de ideas/tarjetas, todas se consideran válidas y no precisan consenso.

Una de sus mayores potencialidades es que al ubicar las tarjetas en un panel, agrupadas por temáticas y según la secuencia de los propios procesos, permite a los participantes visualizar el producto del trabajo grupal, pudiendo retroalimentar el proceso con nuevas tarjetas, y facilitando la reflexión colectiva sobre los resultados. Su idoneidad en esta Metaevaluación radicaba en la amplitud del objeto de trabajo; la diversidad de agentes implicados y, sobre todo, la multiplicidad de roles que asumen en las evaluaciones. Al permitir las entrevistas profundizar en cada evaluación, los talleres pudieron concentrarse en recabar percepciones sobre el Sistema. Se realizaron dos:

1. Uno, centrado en construir un “diagnóstico rápido y global” del Sistema de evaluaciones con los integrantes de la Red de Evaluación, aprovechando una reunión de ésta. Por agilidad de la dinámica (evitando disquisiciones debilidades/amenazas u oportunidades/fortalezas), se planteó la formulación de: aspectos positivos y aspectos negativos del Sistema.
2. Y otro, focalizado en “conceptualizar qué se entiende por una evaluación de calidad en el contexto del QREN” según la perspectiva de sus gestores. La dinámica se articuló a través de dos preguntas: factores que determinan una buena evaluación; y factores que limitan la calidad de las evaluaciones.

Ambos fueron muy ricos en aportaciones y resultaron claves para los objetivos del trabajo. El detalle sobre los resultados del trabajo grupal y su análisis se presenta en el Anexo 7.

2.2.4 Encuesta

Finalmente, como complemento a las otras técnicas, se realizó una encuesta entre la población de gestores de evaluaciones y evaluadores. Aunque suele ser una herramienta muy útil en las evaluaciones, su idoneidad en esta ocasión radicó en que ya el análisis documental había aportado información objetiva y las entrevistas y talleres permitieron la recogida plural de aspectos cualitativos relevantes; siendo así la encuesta el instrumento idóneo para ponderar las percepciones de los agentes y permitir la generalización de las conclusiones.

Su objetivo fue ponderar las percepciones de gestores y evaluadores sobre los aspectos que determinan una buena evaluación, a la luz del marco teórico y de las aportaciones de los agentes consultados (sobre todo, durante el

segundo Taller). Junto a estas cuestiones se plantearon otras sobre las que había posiciones enfrentadas durante el trabajo de campo.

El diseño del cuestionario estuvo a cargo del equipo de metaevaluación y sometido a consideración del Observatorio do QREN. Se confeccionó durante el trabajo de campo con el fin de que pudiesen incorporar aquellos temas identificados como “de foco rojo” durante las entrevistas y los talleres. Se intentaba así complementar la batería inicial de criterios y adecuarla a las necesidades reales de información de los stakeholders. Así, se formularon 16 ítems en forma de enunciados que recogían el deber ser de una evaluación, solicitándose el grado de acuerdo con ellos. Por considerarse más intuitiva, se optó por una escala de 0 a 10, marcando los extremos como total acuerdo y total desacuerdo. El cuestionario fue autoadministrado on line, previa invitación cursada por I3E.

| ESCALA PROPUESTA SOBRE GRADO DE ACUERDO | |
|---|---|
| 10 | Total acuerdo |
| 8,9 | Muy de acuerdo |
| 6,7 | De acuerdo |
| 5 | Indiferencia (Ni acuerdo ni desacuerdo) |
| 3,4 | En desacuerdo |
| 1,2 | Muy en desacuerdo |
| 0 | Total desacuerdo |

Se utilizó una aplicación informática que garantizaba el anonimato, aunque estaba ya protegido por el compromiso de confidencialidad y por la provisión de resultados globales a nivel de Sistema. Para delimitar la población se consideraron las 15 evaluaciones objeto de análisis. Y, dado que a partir de las entrevistas se recabó que

lo usual era que una persona asumiese la gestión de la evaluación en las Autoridades de Gestión, se invitó a un gestor de cada evaluación. En el caso de los equipos de evaluación se curso también una invitación por equipo responsable de la evaluación, dirigida a su coordinador.

Para que quedase recogida lo más fidedignamente posible la realidad del Sistema de evaluaciones, y considerando que hay gestores que participaron directamente en más de una evaluación y equipos de evaluación que realizaron más de un ejercicio, se les solicitó que cumplimentasen un cuestionario por cada evaluación en la que hubiesen tenido una participación directa y destacada en su gestión o realización.

De esta forma la muestra la componían 30 representantes de las 15 evaluaciones: 15 con perfil evaluador y 15 con perfil gestor⁵⁵; pudiendo incrementarse el número de cuestionarios recibidos según la participación directa en otras. Se recibieron 33 cuestionarios, estando representadas en ellos 14 de las 15 evaluaciones (93%) y resultando que la mitad de estas evaluaciones fueron juzgadas tanto por sus gestores como por sus evaluadores. El 43% de los cuestionarios respondieron al perfil evaluador y el 57% al de gestor de evaluaciones.

Tabla 5. Caracterización de la muestra

| % | Número | Evaluaciones representadas |
|------|----------|--------------------------------------|
| 93% | 14 de 15 | Total de evaluaciones representadas |
| 50% | 7 de 14 | Juzgadas por gestores y evaluadores |
| 57% | 8 de 14 | Juzgadas por evaluadores |
| 100% | 14 de 14 | Juzgadas por gestores |
| 50% | 7 de 14 | Juzgadas por más de un gestor (2/3) |
| 14% | 2 de 14 | Juzgadas por más de un evaluador (2) |



Fuente: Encuesta de Metaevaluación

En el Anexo 4 se presenta el cronograma de esta metaevaluación, representados por un Diagrama de Gantt, y estructurado según las tres fases de su programa de trabajo, con indicación expresa de las etapas y tareas que las componen y contemplando tanto los plazos previstos como los finalmente consumidos. Y en el Anexo 5, se relatan los principales sucesos del trabajo de campo realizado.

⁵⁵ Hay que apuntar que de PROEMPREGO no se tuvieron datos de contacto, ni tampoco de GEOIDEIA y FUNDEUROPA.

2.2.5 Limitaciones de la metodología y técnicas

Una de las limitaciones estuvo asociada a la [disposición de documentación](#). Se registraron déficits especialmente en el caso de algunas de las evaluaciones y de algunos de los documentos (ver Tabla 6)⁶. Junto a ello hay que tener en cuenta que sólo se dispuso de las propuestas de evaluación vencedoras y no al resto de las presentadas.

Otra limitación estuvo asociada a los [perfiles de agentes clave a los que ha dado cobertura el trabajo de campo](#). No se tuvo acceso a responsables políticos al no poder concertarse entrevistas con ellos. Tampoco se contemplaron otros integrantes de los Grupos de Acompañamiento de los PO ni sus destinatarios, siendo interesante su percepción para juzgar la utilidad y aprendizaje de las evaluaciones. Otros ausentes fueron los equipos de evaluación invitados, perdiendo con ello otras perspectivas importantes para juzgar la transparencia en los procesos de contratación, y para valorar la dinamización del mercado de evaluación. Por todo ello, nuestro juicio está sesgado hacia la percepción de los gestores. La riqueza de agentes implicados en los PO, el volumen de ejercicios considerados, y la diversidad de perfiles que asumen determinados agentes, dificultaron abarcar más perfiles dadas las restricciones temporales de esta evaluación; a lo que se unió la dificultad de cuadrar agendas.

Una última limitación detectada estuvo asociada a la [oportunidad temporal de la metaevaluación](#) dado que las fechas en las que se adjudicó y formalizó el contrato derivaron en que el periodo destinado al trabajo de campo coincidiese como un momento crítico en el entorno del QREN. Ello fue debido a que los gestores se encontraban inmersos en el proceso de diseño y negociación de los nuevos PO con la Comisión Europea para el periodo de programación 2014-2020. Ello hizo que no fuese fácil concertar entrevistas y convocar las sesiones grupales previstas. A ello se le unieron los retrasos que acarrearón el lanzamiento y aplicación de la encuesta para optimizar la representatividad de la muestra (cerca al mes) y la propia redacción del Informe final por parte del equipo de metaevaluación (tres semanas). Este mes y medio adicional puede limitar en cierta medida la propia oportunidad de las conclusiones y recomendaciones para introducir mejoras para el nuevo periodo de programación.

⁶ Los documentos contemplados en cada evaluación se especifican en la Tabla indicada. En algunos casos no se dispuso del Plan de evaluación y en casi ninguno se ha dispuesto de la Grelha de valoración de propuestas empleadas por los gestores ni del resto de propuestas presentadas – al margen de las vencedoras. Esto limita la amplitud de este Análisis Documental, complementado por otras fuentes de información primaria y cualitativa..

CAPÍTULO 3: EL PROCESO DE EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DEL QREN

Un objetivo del análisis documental ha sido aproximarse a la Política de evaluación⁷ del QREN, para describir sus motivaciones, objetivos, funciones así como su traducción en el Sistema de evaluaciones que se aplica tanto al QREN como a los Programas Operativos. Es decir se trata analizar qué se evalúa, para qué y cómo se pretende alcanzarlo: normativa, organización, características y requerimientos de los procesos de evaluación.

La justificación de este análisis radica en que se parte de la premisa de que la claridad y coherencia, transparencia, suficiencia, rigor, participación, utilidad y aprendizaje⁸ de las 15 evaluaciones que constituyen el objeto de esta metaevaluación, se encuentran, en parte, determinados por las bondades del Sistema de evaluaciones en el que se generan y desarrollan. Este planeamiento es coherente con las expectativas de recomendaciones que el Observatorio do QREN ha estipulado para esta metaevaluación, orientadas a ofrecer insumos que permitan mejorar el Sistema de evaluaciones, en general, y sus procedimientos, instrumentos y herramientas, en particular; con el propósito de fortalecer la evaluación para la mejora de la incidencia de los Fondos Estructurales en Portugal.

Para el análisis de los procesos estratégicos que se ponen en marcha en el marco del Sistema de evaluaciones se ha adoptado un enfoque de procesos atendiendo al marco normativo que regula la evaluación en el contexto del QREN y al proceso de evaluación que se deriva de dicho contexto. En estos procesos se presta especial atención a los componentes, fases y etapas que lo conforman así como a la secuencia que ordena su funcionamiento.

Este análisis se apoya en la definición del flujograma que los representa, en el que cada componente se presenta en función de dos cuestiones: una, el lugar que ocupa en la secuencia de la cadena de actividades y, la otra, el agente implicado en su desarrollo, diferenciando las que corresponden al Observatorio do QREN, al equipo evaluador, a las unidades de evaluación de los PO y a los Grupos de Acompañamiento.

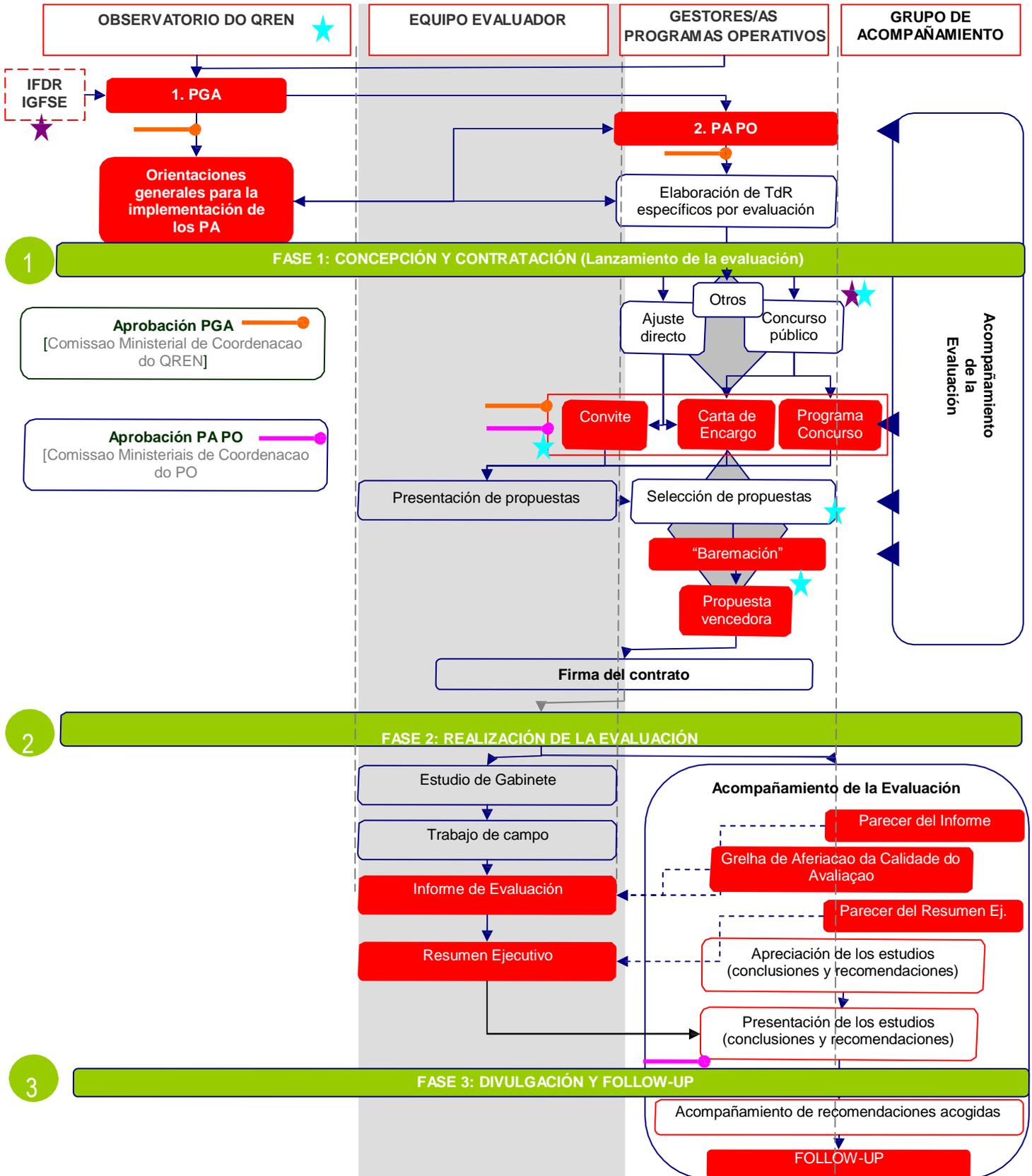
Este flujograma facilita el análisis de los procesos y procedimientos a partir de sus principales fases, según definen las pautas que deben guiar las evaluaciones (Orientaciones Generales y PGA del QREN): “Fase 1” concepción y contratación de la evaluación; “Fase 2” realización (gestión de evaluaciones); y “Fase 3” difusión de resultados y Follow-up.

El trabajo de campo se orientó a recabar las percepciones de los agentes clave sobre la oportunidad y el mérito de este Sistema de evaluación para promover la mejora continua en cada una de estas tres fases y etapas.

⁷ Aunque éste no es un término explicitado en el encargo de metaevaluación ni utilizado por el Observatorio do QREN en sus documentos y orientaciones para la evaluación, hacemos aquí referencia a los objetivos, funciones, principios y criterios que orientan la evaluación. Son éstos los que determinan la configuración y operacionalización del Sistema de evaluaciones al que se someten las evaluaciones.

⁸ Criterios de valor de esta metaevaluación según el Cuaderno de Encargos que la rige, así como en el PGA.

Grafico 2. Flujograma del Sistema de evaluaciones del contexto del QREN



Fuente: Elaboración propia a partir de PGA y Orientaciones Generales

Nota 1: En las evaluaciones promovidas por el Observatorio do QREN, las funciones de los gestores de evaluaciones (encargo, lanzamiento y acompañamiento de la evaluación) que en este flujograma se circunscriben a los gestores de PO son realizadas por el Observatorio do QREN.

Nota 2: Están marcado en rojo los documentos consultados en el análisis documental para cada evaluación (cuando estaban disponibles)

CAPÍTULO 4: CONCEPCIÓN Y CONTRATACIÓN DE LAS EVALUACIONES

[FASE I]

En este capítulo se presentan los datos y hallazgos recabados a través de las diversas técnicas aplicadas sobre la primera fase de los procesos evaluativos, la concepción y contratación de las evaluaciones, así como las interpretaciones que sobre ellos ha formulado el equipo de metaevaluación.

Estos hallazgos se presentan agrupados según los criterios⁹⁹ y subcriterios que orientan esta Metaevaluación en esta primera fase:

- La claridad y coherencia de su encargo
- La transparencia en su contratación
- La suficiencia de medios dispuesto al servicio de las evaluaciones

4.1.1 Orientaciones Generales y Plan General de Evaluación [PGA]

Coherencia externa con el Reglamento 1083/2006, el Documento de Trabajo N°5 y la Guía EVALSED

Se presentan aquí las principales recomendaciones sobre evaluación del Reglamento 1083/2006 y del Documento de trabajo N°5 (DT5), contrastando en qué medida las Orientaciones Generales y el PGA guardan coherencia externa ellas.

Objetivo [Rgto.1083/2006]: **Alta coherencia**

“Las evaluaciones tendrán como objetivo la mejora de la calidad, eficacia y coherencia de la ayuda prestada por los Fondos y de la estrategia y la aplicación de los programas operativos...”. Art. 47.1 Rgto. 1083/2006

Principios [DT5]: **Alta coherencia**

- Proporcionalidad. Este principio (artículo 13) debe reflejarse en el Plan de evaluación a través del número y el alcance de las evaluaciones propuestas durante la ejecución del programa, que deberán ser proporcionales a la escala y recursos del programa operativo o "áreas de riesgo potencial" de su implementación.
- Independencia. Deben realizar las evaluaciones expertos u organismos (internos o externos) funcionalmente independientes de las autoridades de certificación y auditoría, lo cual garantiza la credibilidad de los resultados, siendo recomendable también su independencia de las Autoridades de Gestión.

Dos vías para mejorar las evaluaciones salvaguardando la independencia son: la estrecha colaboración de evaluadores con las autoridades responsables de la planificación y gestión del QREN y mediante el uso de comités de dirección en los que estén representadas las partes interesadas (secciones 4.2 y 5.1).
- Partenariado. Deben planificarse y realizarse evaluaciones en un escenario colaborativo: la integración en la metodología de evaluación de la consulta y participación de los interesados sientan las bases del aprendizaje, apertura y transparencia. Sus aportaciones son claves para evaluar la pertinencia, calidad de

⁹⁹ Debe tenerse en cuenta que el equipo de metaevaluación ha ampliado los criterios de evaluación estipulados en el Cuaderno de Encargos. Así para esta primera fase el Cuaderno de Encargos estipulaba como criterios de evaluación la Claridad y coherencia junto a Transparencia. A estos, el equipo de metaevaluación añadió la suficiencia de medios puestos al servicio de la evaluación, pues el contexto evaluativo así lo aconsejaba para recoger las cuestiones de evaluación asociadas a la gestión del tiempo en las evaluaciones, al presupuesto disponible y a los recursos humanos.

la estrategia y rendimiento del PO, debiendo garantizar la calidad de la comunicación entre la Comisión y los Estados miembros.

- Transparencia. Deben ser públicos los informes de evaluación: aumentan la transparencia y estimulan el debate público, particularmente las conclusiones de la evaluación. Un primer paso es publicar el informe de evaluación en la página web del PO, del QREN o de la autoridad de gestión.

Tipo [Rgto.1083/2006]: **Altacoherencia**

- Contenido La evaluación podrá revestir carácter estratégico (evolución en relación con las prioridades comunitarias y nacionales) o de naturaleza operativa (apoyar el seguimiento de un programa operativo).
- Momento Las evaluaciones se llevarán a cabo con anterioridad, simultáneamente y con posterioridad al período de programación. Durante el período de programación, los Estados miembros llevarán a cabo evaluaciones vinculadas con el seguimiento de los programas operativos, en especial cuando dicho seguimiento revele una desviación significativa frente a los objetivos fijados en un principio, o cuando se presenten propuestas para la revisión de dichos programas, tal como se menciona en el artículo 33. Los resultados se remitirán al Comité de seguimiento del programa operativo y a la Comisión.
- Agente Se realizarán por expertos u organismos, internos o externos, funcionalmente independientes de las autoridades a que se refiere el artículo 59, apartado 1, letras b) y c).

Responsabilidad [Rgto.1083/2006yDT5]: **Altacoherencia**

Son responsabilidad del Estado Miembro (EEMM) o de la Comisión, según proceda, de conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el Art. 13. Los EEMM suministrarán los recursos necesarios para llevar a cabo las evaluaciones, organizarán la producción y recopilación de los datos necesarios y utilizarán los diversos tipos de información obtenida a través del sistema de seguimiento. Asimismo, dentro del objetivo de «convergencia», los EEMM podrán elaborar, cuando proceda y con arreglo al principio de proporcionalidad contemplado en el artículo 13, un Plan de evaluación en el que figurarán, a título indicativo, las actividades de evaluación que el EEMM tenga previsto llevar a cabo en las diversas fases de ejecución. (Ver DT5)

Presupuesto [Rgto.1083/2006]: **Altacoherencia**

Se financiarán con cargo al presupuesto para asistencia técnica.

Metodología [Rgto.1083/2006]: **Altacoherencia**

- Artículo 47 Rgto 1083/2006. La Comisión proporcionará orientaciones indicativas sobre metodología de evaluación, incluidas las normas de calidad, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 103, apartado 2.
- Documento de trabajo N° 5 (DT5). Dichas orientaciones se desarrollan en este documento de trabajo para las evaluaciones durante el periodo de programación (estratégica u operativa), ofreciendo un marco para los EEMM, que deberán adaptarlas a sus necesidades, concretamente en materia de información, estrategia o gestión.

El DT5 hace referencia a EVALSED como base para establecer orientaciones metodológicas y ejemplos de buenas prácticas sobre métodos y normas de calidad.

Difusión [Rgto.1083/2006]: **Altacoherencia**

Los resultados se publicarán de conformidad con las normas relativas al acceso del público a los documentos.

Fuente: elaboración propia a partir de Orientaciones Generales, PGA, Reglamento (CE) N° 1083/2006, DT5 y EVALSED

[Balance de percepciones cualitativas]

Durante las entrevistas realizadas han sido los gestores de evaluaciones quienes han hecho especial hincapié en destacar la utilidad, claridad y pragmatismo de las Orientaciones Generales elaboradas desde el Observatorio de QREN para facilitar el lanzamiento de las evaluaciones a las Autoridades de Gestión la concepción y, sobre todo, a las de menor dimensión o que cuentan con menores recursos. También se ha destacado el apoyo que se ha recibido para el lanzamiento de las evaluaciones en el seno de la propia Red de Evaluación.

Estas Orientaciones Generales han sido percibidas como “una base de trabajo común” para concebir, contratar e implementar evaluaciones de manera coordinada bajo el paraguas del PGA. En esta línea de pensamiento se ha expresado que “las Orientaciones contenían muchas preguntas de partida que tenían un encuadramiento general ya que deben dar respuesta a la misma matriz de reglamentos específicos, de sistemas de información, y en definitiva pretendían aglutinar los elementos comunes”.

Otro de los aspectos más valorados ha sido el hecho de que “han ayudado mucho para preparar los PA que posteriormente se aprueban por la Red, (no determinados desde arriba)”, y que han sido “buenas guías de partida para la elaboración de los Cuadernos de Encargo que permitían o invitaban a su particularización” en la evaluación de cada Programa Operativo, adaptándose así a sus necesidades.

A este respecto se ha indicado que las Autoridades de Gestión poseen diferentes capacidades y recursos por lo que a partir de las Orientaciones Generales unas hicieron adaptaciones y las desarrollaron y particularizaron en la concepción de sus evaluaciones mientras que otras se ajustaron más a la propuesta inicial. Sobre esto se ha apuntado que una de las mayores bondades de estos documentos ha sido precisamente que “quienes mas se ajustaron a la propuesta original tampoco lo hicieron mal”. En este sentido y como un aspecto particular de las evaluaciones de operacionalización se ha indicado que poseen una “lógica común” que hace que en cierta medida puedan estar “patronizadas”.

Otro discurso que corrobora la diferente incidencia de las Orientaciones y el PGA según la capacidad de las Autoridades de Gestión ha sido el hecho de que alguna de las de mayor dimensión indicó que “El PGA ha sido de utilidad en tanto que ha creado red, aunque en nuestro caso particular no ha supuesto una novedad o cambio dado que forma parte de nuestra política”.

Como valoración global un discurso que sintetiza bien la percepción generalizada de los gestores de evaluaciones entrevistados ha sido el siguiente: “en este proceso ha habido un aprendizaje sobre la marcha, por eso el papel inicial de las Orientaciones Generales ha generado capacidad y ha supuesto un salto cualitativo”.

4.1.2 Plan de evaluación

Coherencia con las Orientaciones Generales

Las Orientaciones Generales se centran en las especificaciones procedimentales (TdR), en la implementación y no en el diseño de los planes de evaluación. No obstante, los Planes de Evaluación se ajustan a las directrices de estas Orientaciones Generales en lo referente a los principios de divulgación, seguimiento, acompañamiento para la implementación de recomendaciones, articulación y monitorización. Son las fichas del PGA las que indican sus contenidos básicos, existiendo amplia congruencia entre éstas y los Planes de evaluación.

Entre los contenidos de un Plan de evaluación cabe destacar los siguientes:

Marcoteórico y contextualización

Los planes de evaluación no presentan un marco teórico o una adecuada contextualización de la evaluación, siendo habitual que recojan aspectos de su marco normativo (Decreto Ley 312/2007 y determinados Reglamentos comunitarios) y no referencias a autores o enfoques técnicos de evaluación (tampoco contempladas en las remisiones que éstos incluyen a la Guía EVALSED). En otros casos, esta normativa se complementa con una justificación de la evaluación, presentación de su cuadro organizativo, directrices de seguimiento y evaluación, o se definen algunos conceptos clave.

Objetivos

En todos los planes aparecen los objetivos de la evaluación, diferenciando en ocasiones generales y específicos. Estos objetivos son claros y congruentes con lo esperado en una evaluación de operacionalización. Su redacción se corresponde con la de las fichas del PGA inicial (con mínimas variaciones).

Criterios y preguntas de evaluación

Criterios de evaluación. Las evaluaciones están vertebradas sobre las preguntas de evaluación sin referencia a criterios de valor explícitos. Sólo en ocasiones aparece referenciado algún criterio, pero se trata más de su mera mención en el texto de algún objetivo que a su establecimiento como categoría que concentra los principales ámbitos de análisis y como elemento aglutinador de las principales cuestiones de evaluación.

Preguntas de evaluación. Todos los planes las detallan clara y expresamente, si bien su formulación debiera mejorarse en algunos casos para hacerlas más concretas. En su formulación destaca la correspondencia entre las que aparecen en los Planes de evaluación (PO y QREN) con las que se recogen en el PGA inicial para cada evaluación. También se observa en el análisis documental que estas preguntas suelen estar asociadas a determinados ámbitos de la programación, o a su naturaleza estratégica u operativa o a su orden de prioridad.

Diseño metodológico, técnicas, e indicadores

En términos generales los Planes no contemplan pautas sobre diseño metodológico, técnicas de investigación o indicadores de evaluación; algo que si aparecía en el PGA¹⁰: Su especificación también aparece en las Orientaciones Generales (p.20-23) y, en ocasiones, en los TdR (sobre todo, en el Cuaderno de encargo). Estos Planes se centran más en los objetivos y enfoque general de la evaluación, con la excepción de la de "Sistemas de Incentivos" en la que se aprecian algunos apuntes metodológicos (seguimiento de la evaluación, u orientaciones sobre algún método deseado). En general, ofrecen libertad a los equipos de evaluación.

Mecanismos de acompañamiento de la evaluación

Estos mecanismos se recogen explícitamente en todos los Planes de evaluación. También en el PGA se describe el cuadro organizativo de acompañamiento a la evaluación (Red de Evaluación del QREN 2007-2013; unidades de evaluación de las Autoridades de Gestión de los PO; y las unidades o núcleos de evaluación del IFDR, IGFSE y Observatorio do QREN). En general, en estos mecanismos se estipula la participación de las Autoridades de Gestión de los PO y el Observatorio do QREN. No se observan diferencias significativas en

¹⁰ En el PGA (p.4) se enuncia el principio de flexibilidad, asociado a la metodología y técnicas: "O princípio da flexibilidade traduz-se numa opção metodológica de avaliação "à medida das necessidades" da gestão e da liderança política dos processos de programação, capaz de se adaptar à realidade específica de cada PO e do próprio QREN e de se ajustar permanentemente às mudanças que ocorram na envolvente externa dos programas. Traduz-se, ainda, na utilização de diferentes métodos de recolha de informação, de modo a garantir o cruzamento e a integração de diferentes perspectivas e abordagens, contribuindo assim para uma melhor adequação e rigor do processo de avaliação".

estos mecanismos según el tipo de programa (territorial, temático, regiones autónomas, o específicos), salvo la participación del IFDR y/o el IGFSE según el Fondo que los financie.

Principales destinatarios de la evaluación

En general no aparece en los Planes una descripción clara y explícita de quienes son sus destinatarios, aunque éstos aparecen relacionados en las Orientaciones Generales¹¹. Implícitamente se intuye que las evaluaciones están dirigidas a los responsables de la aplicación de las recomendaciones que, en esencia, están presentes en los enunciados (Autoridades de Gestión; comités de vigilancia y coordinación; IFDR; IGFSE; y Observatorio do QREN). Todos estos agentes debieran estar especificados y no lo están, siendo además su referencia excesivamente genérica, ya que es deseable se concretar la Unidad específica dentro de cada entidad u organismo (p.e. Unidad concreta de la Comisión Europea a la que se reportará).

Principales productos de la evaluación

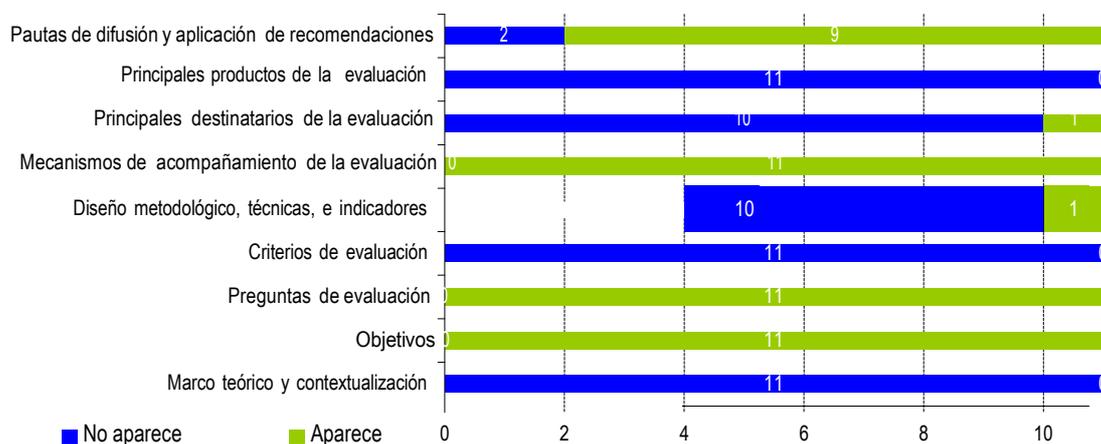
En los planes no se indican los principales productos de la evaluación, aunque suelen aparecer en los TdR.

Difusión de resultados y aplicación de recomendaciones de la evaluación

El 82% de los planes (9 de 11) incluye pautas para difundir sus resultados y aplicar las recomendaciones. Sobre la difusión, el PGA indica expresamente el principio de transparencia por el que delega en las entidades que promueven evaluaciones la adopción de medidas que aseguren la mayor divulgación pública de los resultados y la promoción de su uso como recurso para calificar el debate público. Sobre la aplicación de recomendaciones, se indican las entidades responsables de verificarla (por lo general Autoridades de Gestión, IFDR, IGFSE y Observatorio do QREN). En las Fichas-síntesis (PGA) y en los planes de evaluación se indican los requisitos mínimos de divulgación: por lo general, elaborar y difundir un Resumen ejecutivo. Junto a éste, los Follow-up son la herramienta para promover su aplicación.

El balance de los elementos que contemplan (o no) los Planes de evaluación se sintetiza en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Balance de elementos contemplados en los Planes de evaluación



Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación aportada por el Observatorio do QREN

Se observan áreas de mejora de los planes de evaluación que si bien encuentran requisitos mínimos en las Fichas de síntesis que para cada evaluación contempla el PGA, sería deseable que cada Programa Operativo las hubiese desarrollado. Esto es así, ya que además de justificar la propia necesidad de dichos planes más allá del PGA, su función es precisamente reflejar las especificidades de cada contexto evaluativo.

¹¹ Se apuntan los siguientes: las Comisiones Ministeriales de Coordinación del QREN y de los POs y las Autoridades de Gestión de los Pos; los organismos con responsabilidades en la gobernación del QREN y de los PO (Comisiones de Acompañamiento de los POs; Observatorio do QREN; IFDR; IGFSE); y la Comisión Europea.

[Balance de percepciones cualitativas]

El proceso de elaboración del PGA y de los PA ha sido calificado por los agentes entrevistados como un proceso “conjunto”, “interactivo” y de “retroalimentación mutua” entre las Autoridades de Gestión y los Grupos de Acompañamiento y entre éstos con el Observatorio do QREN y las entidades nacionales (IFDR e IGFSE). Todos estos calificativos, sin duda, manifiestan percepciones positivas sobre la coherencia del PGA y los PA a partir de las Orientaciones Generales, las cuales vienen a reforzar los hallazgos expuestos a partir del análisis documental.

La reflexión de los agentes entrevistados sobre los PA ha pivotado sobre la concepción y formulación de las preguntas de evaluación, corroborando los hallazgos del análisis documental que las situaban como los elementos de referencia y vertebrados de las evaluaciones.

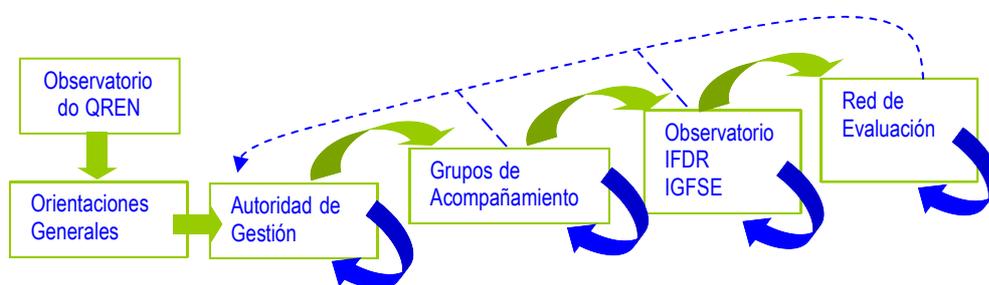
- “Se ha generado un dialogo muy interesante en la Red de evaluación para la elaboración del PGA y de los PA, liderado muy positivamente por el Observatorio do QREN que situó un conjunto de cuestiones de partidas, y envolvió a todas las Autoridades de Gestión, conformando en este sentido un proceso que puede calificarse en términos generales como ejemplar. Funcionó muy bien lanzar una batería de preguntas globales y comunes que permitiesen su particularización a cada PO”.

A partir de las entrevistas ha sido posible reconstruir el modelo propuesto de construcción de preguntas de evaluación en el marco de los Planes de Evaluación. Es preciso tener en cuenta que se trata del modelo ideal que en algunos casos se registraron disfuncionales.

Este modelo partía de la propuesta de Orientaciones Generales que elabora el Observatorio do QREN y que incorpora un conjunto de cuestiones de evaluación de partida. A partir de aquí, las Autoridades de Gestión tomaron las Orientaciones Generales como base y trabajaron para encaminar las preguntas de las evaluaciones hacia sus intereses y sus necesidades de información. Este trabajo inicial fue compartido entre los diversos departamentos y áreas operacionales de las Autoridades de Gestión y puesto en común en el seno de los Grupos de Acompañamiento de las evaluaciones.

En este trabajo conjunto las entidades nacionales como el Observatorio do QREN, el IFDR y el IGFSE fueron haciendo sus aportes, procurando incorporar cuestiones transversales, focalizar las grandes cuestiones globales y salvaguardar un conjunto mínimo de cuestiones que fuesen compartidas por todas las evaluaciones. A partir de aquí el diálogo con las Autoridades de Gestión y en la Red de evaluación consistió en eliminar redundancias y tratar de que quedaran pocas cuestiones pero “focadas”, para, finalmente, dar traslado de los Planes a las Comisiones Directivas que debían aprobarlos.

Grafico 4. Proceso de construcción de las preguntas de evaluación en los Planes de Evaluación



Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas de metaevaluación.

Entre las disfuncionalidades de este modelo, algunos evaluadores entrevistados apuntaron que aprecian que las preguntas de evaluación reflejan sólo los intereses de algunos stakeholders, esencialmente los gestores de los Programas Operativos (“stakeholders intermedios”). Asimismo, y relacionado con ello, también se apuntó por parte de algunos gestores que “el trabajo de los Grupos de Apoyo y su participación ha sido mas fuerte en el

acompañamiento de las evaluaciones que en la definición de los objetivos y preguntas”, lo cual no ha sido óbice para que hayan valorado positivamente también su participación en este sentido.

Asimismo, sobre la particularización de las preguntas en cada Plan de evaluación se ha apuntado que en el caso de las evaluaciones de operacionalización son más las similitudes que las diferencias o particularidades de cada Programa Operativo respecto a las preguntas de partida de las Orientaciones Generales.

Otras apreciaciones de los evaluadores fueron que las Orientaciones Generales listan preguntas para focalizar las evaluaciones y eso puede estar bien, pero deben ser razonables en número. Asimismo han apuntado que deberían tener la capacidad de matizar e incorporar preguntas, ya que en ocasiones perciben que se obviaron otras de mayor calado que aconsejarían sustituirlas por algunas de las formuladas dado que todas no se pueden abordar. Y relacionado con ello se ha puesto de manifiesto que limita y encorseta mucho los ejercicios de evaluación el tener que realizar una respuesta “pregunta a pregunta”, ya que por ejemplo hay conclusiones y recomendaciones que están interrelacionadas o hallazgos que pueden incidir en diversas conclusiones o motivar otras recomendaciones. A este respecto algunos gestores apuntaron que siempre existirá la tensión entre formular preguntas más simples o generales que den más margen a los evaluadores y preguntas más concretas que permitan focalizar las evaluaciones, aunque se decantan por esta segunda alternativa en pos de la utilidad de las evaluaciones. .

Además de las preguntas de evaluación el otro elemento de los Planes de Evaluación que ha merecido el interés de los entrevistados ha sido la selección y delimitación del objeto de las evaluaciones. Así, se ha puesto de manifiesto que si bien la mayoría de evaluaciones tomaron como objeto el Programa Operativo en su globalidad, en algunos casos se procuró concentrar la mirada sobre algunos ámbitos concretos, dada su multiplicidad de tipologías de intervención, destinatarios y stakeholders. En este sentido se experimentaron diversas alternativas: seleccionar aquellas tipologías que en la práctica se habían desarrollado, los instrumentos que se configuraban como más novedosos en el contexto de intervención o las áreas que presentaron más incertidumbre sobre su aplicación durante la evaluación ex-ante.

4.1.3 Términos de Referencia [Cuadernos de Encargo]

Coherencia con las Orientaciones Generales, Planes de evaluación y PGA

Las Orientaciones Generales se centran en las especificaciones procedimentales referidas a los Términos de Referencia, ofreciendo modelos para su aplicación en el encargo de las evaluaciones. Concretamente, entre las alternativas de contratación existentes, aparecen desarrollados dos únicos procedimientos de contratación en las Orientaciones Generales, tanto en lo que se refiere a sus principales requerimientos como a los modelos para su aplicación (ocupan más de dos tercios del documento).

Atendiendo a los requerimientos establecidos, se ha contrastado la coherencia de los TdR de las evaluaciones, arrojando los siguientes hallazgos:

Evaluaciones bajo proceso de contratación por Ajuste directo

- a) Invitación a presentar propuestas: se comprobó que está disponible en 6 de las 11 evaluaciones que se encargaron bajo Ajuste directo. En estos 6 casos se comprueba que la Invitación es coherente con las Orientaciones Generales al recoger los puntos que en ésta se estipulan (p.6): entidad adjudicante; órgano que tomó la decisión de contratar; fundamento de elegir Ajuste directo; documentos exigidos con términos y condiciones a los que está obligado la entidad concurrente; documentos que constituyen la propuesta; plazo de presentación de la propuesta; modo de presentación de la propuesta; y valor de garantía.

- b) Cuaderno de encargos. Según indican las Orientaciones Generales la invitación debe acompañarse de un Cuaderno de encargos, lo cual se ha comprobado en 10 de las 11 evaluaciones encargadas por Ajuste directo (salvo en el proyecto 11). En estos 10 casos se comprueba que el Cuaderno de encargos es coherente con las Orientaciones Generales en tanto que recogen los puntos que en ésta se estipulan (p. 12): marco general; objeto y ámbito de evaluación; objetivos y destinatarios de la evaluación; cuestiones de evaluación; metodología; información disponible; productos esperados y cronograma; estructura del informe preliminar/final de evaluación; acompañamiento de la evaluación; documentación de soporte técnico; precio base; y anexo – criterios de estandarización de calidad de los informes.

Evaluaciones bajo proceso de adjudicación por Concurso público

- a) Programa de concurso. Según indican las Orientaciones Generales los Términos de Referencia de las evaluaciones adjudicadas por Concurso público deben contener este documento. Se ha comprobado su existencia en las 4 evaluaciones que optaron por esta fórmula, siendo coherente en todos los casos con lo establecido las Orientaciones Generales, en tanto que se ha verificado que incorporan los contenidos estipulados (p. 7): identificación del concurso; entidad adjudicante; órgano que tomó la decisión de contratar; fundamento de elegir Concurso público; órgano competente para realizar aclaraciones; documentos de licencia directamente relacionados con el objeto del contrato; plazo para presentar propuestas; documentos exigidos con los términos y condiciones por las cuales la entidad adjudicante pretende que la concurrente se vincule; documentos que constituyen la propuesta; si es admisible la presentación de varias propuestas o número máximo de propuestas admitidas; plazo para presentar propuestas; plazo de obligación de mantenimiento de las propuestas; criterio de adjudicación; modo de presentación; valor de garantía; posibilidad de adoptar un Ajuste directo.
- b) Cuaderno de encargos. Según indican las Orientaciones Generales el Programa de concurso debe acompañarse de un Cuaderno de encargos, lo cual se ha comprobado en las 4 evaluaciones encargadas por Concurso público. Asimismo se comprueba que en todos los casos el “Cuaderno de encargos–Especificaciones técnicas” es coherente con las Orientaciones Generales en tanto recogen los puntos estipulados (p.12): marco general; objeto y ámbito de evaluación; objetivos y destinatarios de la evaluación; cuestiones de evaluación; metodología; información disponible; productos esperados y cronograma; estructura del informe preliminar/final de evaluación; acompañamiento de la evaluación; documentación de soporte técnico precio base; anexo – criterios de estandarización de calidad de los informes de evaluación.

Los TdR de las evaluaciones carecen de otros documentos que no sean Invitación; Cuaderno de encargos o Programa de Concurso, bajo las dos modalidades experimentadas, el Concurso público y el Ajuste directo.

Entre los principales requerimientos recogidos en los TdR, el análisis documental se centró en los siguientes:

Marco teórico

En general, los Términos de Referencia analizados no contemplan el marco teórico de las evaluaciones consideradas. En su lugar, en todos los casos se incorpora brevemente (2-3 páginas) el marco normativo europeo que afecta a las evaluaciones licitadas. Hay que apuntar que tampoco las Orientaciones Generales requieren clara y explícitamente su tratamiento y, al igual que ocurría con los Planes de evaluación, la única referencia indirecta sería a través de la Guía EVALSED, pero sin concretar en ningún caso ni la importancia de que los equipos de evaluación contemplen en sus propuestas el tratamiento de este aspecto ni ofreciendo indicación alguna de las preferencias que al respecto considerase oportunas quien/es promueve/n la evaluación.

Objetivos

Los Términos de Referencia recogen los objetivos de la evaluación en todos los casos, siendo habitual su desglose en un objetivo general articulado en una serie de objetivos específicos que deben permitir su consecución. Esta articulación es pertinente ya que facilita la delimitación de lo que se quiere evaluar y ayuda a definir las cuestiones de evaluación asociadas a cada uno de dichos objetivos específicos –aunque esta alternativa no se ha desarrollado así en todos los TdR analizados-.

En cuanto a su redacción, como se apuntaba en los Planes, son claros y congruentes con una evaluación de operacionalización y siguen las Orientaciones Generales (específicos, medibles, alcanzables, realistas y están temporalizados), aunque no con exhaustividad (p.e., medibles; más asociado al caso de la planificación que al de la evaluación). Su redacción es coherente con la formulada en los Planes de evaluación y en el PGA.

Criterios de valor y preguntas de evaluación

Preguntas de evaluación. En general, están definidas con claridad en todos los TdR (especialmente en los Cuadernos de encargo) en términos de oportunidad, pertinencia y coherencia, sobre los objetivos fijados. Es posible destacar su bondad para concretar el encargo, si bien no siempre se encuentran asociadas a los objetivos específicos. No obstante, en ocasiones, su formulación debería ser más clara.

Criterios de evaluación. No aparecen requerimientos en los TdR sobre los criterios de valor a utilizar como referentes en las evaluaciones, que, coherentemente con el mandato de los Planes, aparecen vertebradas sobre las preguntas de evaluación. En cuanto a la valoración de su coherencia hay que apuntar que ni las Orientaciones Generales, ni los planes de evaluación, ni el PGA requerían criterios, al contrario de lo que ocurre en todos ellos con el establecimiento de las preguntas como requisito.

Diseño metodológico, técnicas, e indicadores

En los TdR analizados (sobre todo en los Cuadernos de Encargo) se propone –implícita o explícitamente-, en coherencia con las Orientaciones Generales (p.20-23), sin menoscabo de la libertad de opción metodológica que otorgan a los equipos de evaluación, la oportunidad de que exploren aproximaciones multimétodo, lo cual enriquece los enfoques de evaluación permitiendo estrategias particulares según cada pregunta de evaluación. Dicho de otro modo, la diversidad de métodos según se desprende del requerimiento de los TdR (en términos de creatividad, innovación, etc.) exige al equipo de evaluación el desarrollo de una evaluación particularizada, es decir, que adapte su metodología, técnicas y herramientas al objeto evaluado.

En todo caso, se pone de manifiesto en los TdR, en clave de requerimiento, que esta metodología:

- Incorpore y haga partícipes del proceso evaluativo a los actores clave y beneficiarios de las intervenciones;
- Considere las cuestiones y preguntas de evaluación como patrón para el diseño metodológico.
- Asimismo se pone en valor la coherencia del diseño metodológico requerido en los TdR con las Orientaciones Generales, las cuales concretan algunas indicaciones al respecto (p.20-23)¹².
- Genere respuestas descriptivas y explicativas a las cuestiones enunciadas, relacionadas con las prioridades y orientaciones estratégicas definidas en el texto programático.
- Desdoble de la cuestión principal en sub-cuestiones, estableciendo una matriz de evaluación que refleje el

¹² Implícitamente estas indicaciones delimitan los requerimientos mínimos que debe satisfacer una estrategia de triangulación de información coherente con el enfoque multimétodo propuesto. Quizás debería quedar más explícito como requerimiento de la propuesta y, a su vez, establecer la necesidad de su desarrollo en los Informes finales de evaluación o en sus anexos].

- cuadro analítico, métodos de recolección y análisis de la información¹³.
- Asuma una metodología multimétodo, en los términos ya señalados.
 - Contemple la participación de los principales stakeholders.
 - Seleccione métodos que garanticen la apreciación de todas las preguntas.

Otros requerimientos técnicos (mecanismos de acompañamiento; destinatarios: difusión y aplicación)

Es habitual que los Cuadernos de Encargo estipulen los mecanismos de acompañamiento indicando que los equipos de evaluación contarán con la colaboración técnica e institucional de un Grupo de Apoyo, listándose sus integrantes, roles y dinámica de trabajo. Ello permite a los equipos de evaluación una mejor previsión para la gestión óptima de tiempos y recursos de la evaluación. Otros requerimientos sobre destinatarios, difusión o aplicación de recomendaciones no son habituales en estos documentos.

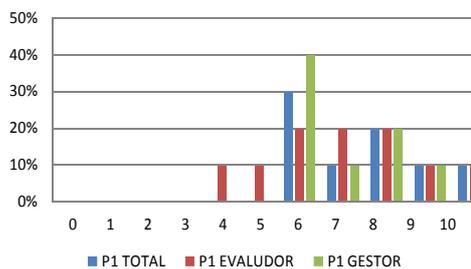
[Balance de percepciones cualitativas]

Durante las entrevistas la reflexión sobre los Términos de Referencia de las evaluaciones ha tenido un lugar común para la mayoría de entrevistados: el reconocimiento explícito de que las Orientaciones Generales fueron una ayuda excelente para redactar los Cuadernos de Encargo, tanto en sus contenidos administrativos como en los técnicos. En relación con estos últimos, también se ha apuntado que el proceso previo de conceptualización de las evaluaciones a través de los Planes de Evaluación había servido para facilitar la redacción de los Cuadernos de Encargo, contribuyendo a su vez a la identificación de algunos aspectos que era necesario desarrollo en éstos para realizar el mejor encargo posible de la evaluación.

Dos indicadores cualitativos que confirman la claridad y coherencia de los Cuadernos de Encargo son, por un lado, que tan sólo se ha detectado en las entrevistas una situación en la que una Autoridad de Gestión haya tenido que recurrir a una asistencia técnica externa para la redacción final del Cuaderno de Encargo. Y, por otro, que los evaluadores entrevistados hayan considerado de manera unánime que éstos eran claros y buenas guías para redactar sus propuestas; al margen de que hayan puesto objeciones a sus niveles de exigencia que consideran desproporcionadas para sus presupuestos de base.

Grafico 5. [Cuestión nº1] "Os Cadernos de Encargos são bons guias para a elaboração das propostas de avaliação"

Grado de acuerdo. Porcentaje de respuestas



Fuente: Encuesta de Metaevaluación

Ante la afirmación de que los Cuadernos de Encargo son buenas guías para la elaboración de las propuestas los encuestados manifestaron un notable grado de acuerdo, algo superior los gestores, responsables de su redacción.

Entre ellos, casi el 45% calificó su grado de acuerdo con un 7 (con promedio 7,35); mientras que lo más frecuente entre los evaluadores fue que otorgasen 6, 7 u 8 a su grado de acuerdo, grados que concentraron el 60% de respuestas, siendo 7 su promedio y su valor mediano, dada la simetría de su distribución de frecuencias.

¹³ El requerimiento de esta matriz a partir de las preguntas, refuerza nuestro juicio de que son las preguntas los referentes sobre los que pivotan los procesos de evaluación en detrimento de los criterios de valor].

Esta apreciación es congruente con la información obtenida vía entrevistas, talleres y análisis documental, aunque relativiza en cierta medida la posición recabada entre los evaluadores durante las entrevistas. Por tanto, la encuesta ha permitido corroborar y ponderar las percepciones cualitativas de los agentes clave de esta Metaevaluación. Junto a ello, hay que considerar que las referencias precedentes sobre utilidad y pragmatismo de las Orientaciones Generales, y sobre la bondad del proceso de elaboración del PGA y de los PA, estuvieron motivadas en gran medida por su oportunidad para facilitar el proceso administrativo y técnico de preparación de los Cuadernos de Encargo. Asimismo los entrevistados han puesto de manifiesto de forma generalizada su percepción sobre la mejora que se ha experimentado respecto a experiencias anteriores en el encargo de las evaluaciones, a partir de la disposición de mejores Cuadernos de Encargo, más claros y focalizados para garantizar recomendaciones concretas. Esta última, constituye sin duda la mayor preocupación de los gestores de las evaluaciones, ya se hablase de los planes, de los Cuadernos de Encargo o de la realización y utilidad de las evaluaciones.

Un discurso que sintetiza el sentir generalizado sobre la claridad y coherencia de los Cuadernos de Encargo es:

- » “En cuanto a la formulación de los Cuadernos de Encargo, el proceso ha sido muy similar al del PGA/PA, liderado por el Observatorio, con unos materiales de trabajo muy adecuados, que han reducido en gran medida los costes de transacción de las evaluaciones, dejando abierta la posibilidad para su particularización”.

Destaca como positivo la experiencia adquirida que debe derivar en el futuro en una mejor gestión de la evaluación, así como que se han elaborado términos de referencia más específicos. Un apunte que ha surgido en algunas entrevistas con gestores de evaluaciones ha sido “la necesidad de concebir de forma flexible los Cuadernos de Encargo” para la realización óptima de las evaluaciones, lo que “requiere una predisposición favorable por parte de los evaluadores”. Incluso algún gestor de evaluaciones fue más allá en este sentido, apuntando a que no es una cuestión clave mejorar los contenidos actuales de los Cuadernos de Encargo ya que considera que el mayor margen de mejora está del lado de la oferta, es decir, que los equipos de evaluación se impliquen más en la redacción de sus propuestas y en su compromiso para alcanzar los objetivos de las evaluaciones, algo que apunta es ineludible tanto en el ámbito de la consultoría como en el de la investigación.

Estas apreciaciones hacen emerger una cuestión relevante relacionada con la realización de cualquier asistencia técnica: de un lado se puede concebir el Cuaderno de Encargo como un contrato, según el cual “lo que no está escrito no existe” mientras que del otro puede concebirse a modo de “orientaciones generales”. Esto puede generar conflictos sobre todo entre equipos “noveles” en estas evaluaciones, para los que es más difícil dar por supuesto cuestiones implícitas para los gestores, como su duración efectiva, o la necesidad de adaptar los programas de trabajo a los múltiples factores que inciden sobre las evaluaciones y que afectan a su oportunidad.

4.1.4 Propuestas de evaluación

Coherencia con las Orientaciones Generales

Las Orientaciones Generales se centran en especificaciones procedimentales sobre los Términos de Referencia, aunque ofrecen pautas que deben contemplar las evaluaciones y que deben observarse en estas propuestas.

La propuesta de evaluación es un documento esencial: para los gestores de evaluación, al facilitarles la elección del equipo evaluador sobre la base de su capacidad (metodología o experiencia previa, entre otros); y para los equipos de evaluación, al ser el medio para presentar su alternativa metodológica óptima, dadas sus principales fortalezas como equipo. En este sentido la propuesta debe ser un documento: atractivo (que exponga los contenidos esenciales del trabajo de forma clara, concisa y visualmente llamativa); creativo (que incorpore aportes novedosos, especialmente en metodología); pero sobre todo, riguroso y coherente con los Términos de Referencia (Invitación,

Cuaderno de Encargos, y/o Programa de Concurso). El análisis documental se orienta pues a comprobar este rigor y coherencia exigida a toda propuesta de evaluación presentada.

| | | |
|-------------------------|--|-------------------------|
| Orientaciones Generales | TdR Ajuste directo (Carta de Invitación, Cuaderno de Encargos) | Propuesta de Evaluación |
| | TdR Concurso público (Cuaderno de Encargos, Programa Concurso) | |

En este sentido, las Orientaciones Generales establecen los documentos que deben presentar las entidades concurrentes: “Declaración de aceptación por parte del licitador de las especificaciones del contenido del Cuaderno de Encargos (Anexo I del Decreto-Ley n.º 18/2008, de 29 de enero)”. Se ha comprobado que de las 4 evaluaciones adjudicadas por Concurso público sólo una aporta los requerimientos del Anexo 1 mientras que de las 11 adjudicadas por Ajuste directo, estos contenidos lo presentan 6 de dichas propuestas.

- Documentos que contienen los atributos de la propuesta con la que el participante está dispuesto a contratar.
- Documentos requeridos por el programa del procedimiento.
- Documentos que apoyen un precio anormalmente bajo, cuando éste resulta parte del procedimiento.
- Otros documentos que el licitador considere esenciales para la comprensión de los atributos de la propuesta.

Concretamente, sobre la Propuesta de Evaluación en las Orientaciones se indican los requerimientos siguientes:

- Programa de actividades: “programa detallado de las actividades a llevar a cabo, asignación de responsabilidades y unidades de tiempo más adecuada”. Todas las propuestas analizadas presentan un “programa detallado del proyecto de evaluación” ajustadas a las Orientaciones Generales y los TdR.
- Precio de la oferta: “precio total de la oferta y exposición de motivos, detallado en función de las principales actividades del trabajo”. El precio de la oferta, una “cierta” justificación del mismo y su detalle según algunos agregados, se recoge en coherencia con las Orientaciones Generales y los TdR en todas las propuestas salvo en la de la evaluación número 10. No obstante, no suele explicitarse el porcentaje que supone el precio base sobre el Eje de Asistencia Técnica del PO.
- Equipo de trabajo: “miembros del equipo de trabajo y su currículum vitae, organización funcional del equipo técnico, y la asignación de tiempo, los roles y responsabilidades de cada uno”. La exposición nominativa de los integrantes del equipo y su CV se presenta en todas las propuestas, con las excepciones de la evaluaciones 7, 8, 11 y 14, que si bien presentan los integrantes del equipo (nombre y titulación), no recogen su CV completo; y la evaluación 10, en cuya propuesta no se menciona el equipo de trabajo.

Justificación de la coherencia de las propuestas de evaluación con los Términos de Referencia

- Coherencia con Programa de Concurso y con Cuaderno de Encargos: se ha comprobado esta coherencia en los casos de las evaluaciones 1, 5, 6 y 15, cuyo procedimiento de contratación fue Concurso público.
- Coherencia con Invitación a presentar propuestas y con Cuaderno de Encargos: se ha comprobado en las evaluaciones 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14, cuyo procedimiento de contratación fue Ajuste directo.

En un único caso, la evaluación número 11, no se ha podido comprobar la coherencia de la propuesta con los TdR al no disponer de dichos documentos. Se comprueba una coherencia general bastante alta, si bien dicha coherencia es preciso matizarla en determinados casos.

Justificación de la pertinencia del enfoque y diseño metodológico propuesto con el objeto y objetivos de evaluación

En general, el enfoque de evaluación y el diseño metodológico aparecen desarrollados en las propuestas. Las referencias expresas a enfoques o modelos teóricos de evaluación son escasas y en contadas evaluaciones. En cuanto al diseño metodológico de las propuestas, estas sí desarrollan estrategias o principios de metodología. Tomando estas últimas referencias y sobre todo considerando que no se explicita en los planes de evaluación, TdR y Cuadernos de encargo, la valoración de su pertinencia arroja una valoración positiva en 8 evaluaciones (evaluaciones N° 1, 5, 6, 7, 9, 10, 11 y 15); en el de las evaluaciones 2, 3, 4 y 13 resultada una valoración “media” y en el caso de 2 evaluaciones no ha sido posible emitir esta valoración por no disponer de la propuesta (la 9 y la 12). Esta valoración parte de la premisa de que los planes de evaluación, los TdR y los Cuadernos de Encargo no requieren de manera explícita del enfoque evaluativo o el marco teórico, pero sí del diseño metodológico.

Justificación de la pertinencia de las técnicas de recogida y análisis de datos

En general se observa pertinencia en la propuesta de técnicas de recogida y análisis de datos: presentan enfoques multimétodos con un balance positivo en la utilización de técnicas cuantitativas y cualitativas, con un carácter participativo. Todo ello se concreta en un amplio abanico de técnicas de recogida y análisis de información para dar respuesta a las preguntas de evaluación. Las propuestas incorporan una matriz de síntesis en la que se relacionan las técnicas propuestas con las preguntas de evaluación. Esta aproximación multimétodo aconseja desarrollar la estrategia de triangulación adoptada, ya que garantiza a los evaluadores de propuestas (juris) que se dará respuesta de las preguntas de evaluación y permite que los gestores controlen su calidad durante la realización. Es precisamente un requerimiento de los TdR (matriz de preguntas y técnicas) el que ha garantizado que las propuestas contemplen al menos una base de la estrategia de triangulación.

Perfil y solvencia del equipo de evaluación

A excepción de la evaluación 10 (Inalentejo), que aporta esta información, todas las propuestas presentan suficiente información para analizar la solvencia y el perfil del equipo evaluador. Los equipos estaban compuestos por 12 personas, por término medio, (oscilando entre los 20 de la del QREN y los 6 de la de INTERVIR). Generalmente presentan experiencia previa en evaluación de políticas públicas y proyectos de temática similar al QREN y los PO. Siete de ellas ofrecen una síntesis curricular de los integrantes. El análisis documental de las propuestas permite valorar como “alta” la solvencia del equipo en 9 evaluaciones y como “media” en otras 3. Son 7 equipos diferentes los han participado en las 15 evaluaciones. De ellos 3 han participado en la mayoría de las evaluaciones, 2 equipos han realizado sólo una, y otros 2 equipos sólo participaron como colaboradores de un equipo principal.

Informe/Matriz de valoración de propuestas

Entre la documentación de la que ha dispuesto para este trabajo el equipo de metaevaluación no se encuentra el informe/matriz de valoración de las propuesta. Tampoco se dispone del resto de propuestas presentadas¹⁴.

¹⁴ No significa que no hayan existido o que no hayan sido aplicadas; sólo que entre la documentación recibida desde el Observatorio do QREN no constaba ésta. Un ejemplo de ello, son los PO da RAM en los que sus responsables indicaron expresamente –durante la revisión del Informe preliminar de Metaevaluación- que disponían de estas Matrices y que fueron aplicadas en el proceso. Esto mismo fue precisado por esta Autoridad, respecto a la disponibilidad del Anexo I, dejando constancia expresa también de su existencia en los casos de los PO RUMOS e INTERVIR +.

Tabla 6. Balance de valoración de las propuestas ganadoras de cada evaluación

| PROPUESTAS DE EVALUACIÓN [Ver correspondencia del Nº de evaluación con Tabla 1] | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------|----|----|----|----|----|----|-----|----|----|------|----|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| Disponibilidad de documentos | CP | AD | AD | AD | CP | CP | AD | AD | AD | AD | AD | AD | AD | AD | CP |
| Procedimiento de contratación (1) | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | NO | SI | SI | NO | SI | SI | SI |
| Disponibilidad de Propuesta de evaluación | NO | NO | SI | NO | NO | NO | SI | SI | NO | NO | SI | NO | NO | SI | SI |
| Disponibilidad de Anexo I (2) | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO |
| Disponibilidad de Matriz Valoración Prop.(6) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| Contenido de la Propuesta (Orientac.Gen.) | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | SI | SI | | SI | SI | SI |
| Enfoque metodológico | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | SI | SI | | SI | SI | SI |
| Programa de actividades | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | SI | SI | | SI | SI | SI |
| Precio total y justificación | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | NO | SI | | SI | SI | SI |
| Equipo de trabajo (integrantes y CV) | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | NO | SI | | SI | SI | SI |
| Equipo de trabajo (Organización funcional) | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | NO | SI | | SI | SI | SI |
| Coherencia general de la Propuesta con: | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| Orientaciones Generales | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | SI | SI | | SI | SI | SI |
| Programa de Concurso | SI | NA | NA | NA | SI | SI | NA | NA | | NA | NA | | NA | NA | SI |
| Invitación de propuestas | NA | SI | SI | SI | NA | NA | SI | SI | | SI | | | SI | SI | NA |
| Cuaderno de Encargos | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | SI | | | SI | SI | SI |
| Pertinencia del enfoque y la metodología | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| Pertinencia (alta, media, baja) | A | M | M | M | A | A | A | A | | A | A(4) | | M | M | A |
| Pertinencia de las técnicas propuestas | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| Pertinencia (alta, media, baja) | A | M | A | M | A | A | M | A | | A | A(4) | | M | M | M |
| Técnicas de recogida y análisis de datos | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| Incorporan Matriz de preguntas y técnicas | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | SI | SI | | SI | SI | SI |
| Contempla Análisis documental | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | SI | SI | | SI | SI | SI |
| Contempla Análisis Fuentes secundarias | SI | SI | SI | | SI | SI | SI | SI | | SI | SI | | SI | SI | SI |
| Contempla Entrevistas | SI | SI | SI | | SI | SI | SI | SI | | SI | SI | | SI | SI | SI |
| Contempla Encuestas | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | SI | SI | | SI | SI | SI |
| Contempla Estudios de caso | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | SI | SI | | | SI | SI |
| Contempla Paneles/Focus Group | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | SI | SI | | SI | SI | SI |
| Contempla Otras técnicas/herramientas (3) | | | | SI | SI | | | SI | | | | | | | |
| Solvencia del equipo de evaluación | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| Relación de componentes del equipo | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | | SI | | SI | SI | SI |
| Nº de componentes del equipo | 20 | 8 | 9 | 8 | 21 | 15 | 10 | 15 | | | 10 | | 6 | 9 | 8 |
| Experiencia previa en evaluación | SI | SI | SI | SI | SI | SI | -- | -- | | | -- | | SI | SI | SI |
| Experiencia previa en temática similar | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | | SI | | SI | SI | SI |
| Síntesis de curriculum | SI | SI | SI | SI | | SI | | | | | | | SI | | SI |
| Valoración positiva de Solvencia Técnica | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | -- | | SI | -- | SI | SI | SI |
| Entidades evaluadoras | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| QUATERNAIRE PORTUGAL | SI | | | | | SI | | | SI | SI | | SI | | SI | SI |
| AUGUSTO MATEUS & ASOCIADOS | | SI | | | SI | | | (7) | | | | | SI | | |
| CEDRU | | | | | | | SI | SI | | | SI | | | | |
| IESE | SI (5) | | | | | SI | | | | | | | | | SI |
| FUNDEUROPA | | | | | | | | | | | | | | | SI |
| OLIVEIRA DAS NEVES | (5) | | SI | | | | | | | | | | | | |
| GEOIDEIA | | | | SI | | | | | | | | | | | |
| Total Entidades que conforman los Equipos | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 |

LEYENDA: [NA] "No aplica"; [Color gris] "Documento No Disponible"

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación facilitada por el Observatorio do QREN

Nota (1): La categoría "CP" hace referencia a Concurso público y la Categoría "AD" a Ajuste directo.

Nota (2): Propuestas de evaluación que disponen del Anexo I del Decreto-Ley nº 18/2008, de 29 de enero

Nota (3): En la categoría "Otras técnicas/herramientas" se recogen: "Benchmarking", "Indicadores de desempeño", "Análisis SIG", "Análisis multivariante" y "Método Delphi".

Nota (4): Supeditado a la no disponibilidad del Cuaderno de encargo (Valoración emitida según se desprende de los requerimientos de las Orientaciones Generales)

Nota (5): A. Oliveira das Neves también es coordinador del QREN (IESE)

Nota (6): Disponibilidad de Matriz de valoración de propuestas aplicada [según modelo propuesto en las Orientac. Generales]. Se valora si se la hemos podido consultar o no si existe.

Nota (7): La evaluación de Mais Centro es realizada por CEDRU, pero con el apoyo técnico de Augusto Mateus & Asociados, como consejo estratégico.

[Balance de percepciones cualitativas]

Un punto de encuentro de los entrevistados, tanto gestores como evaluadores, ha sido su reconocimiento explícito sobre las mayores exigencias que en este periodo se han ido trasladando a las evaluaciones a través de los Cuadernos de Encargo y que han derivado en la demanda de Propuestas técnicas de evaluación muy exigentes. A este respecto algunos de los comentarios de los evaluadores han sido los siguientes:

- “Cada vez se demandan propuestas más desarrolladas, que casi se convierten en informes preliminares”.
- “El Observatorio incorporó muchos requerimientos que no estuvieron acordes a los presupuestos de las evaluaciones”.
- “Se ha hecho más selectiva en lo que se evalúa y en cómo se evalúa, aunque su objeto es complejo y las evaluaciones son complejas. A ello se le une las propias reglas de la contratación pública que añaden complejidades por motivos de transparencia y del recurso al mercado”.

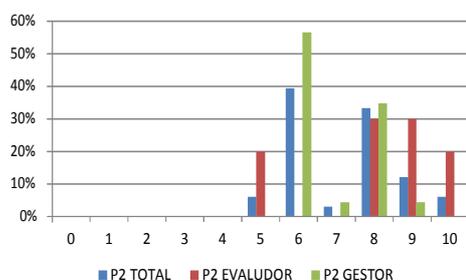
Entre las causas de estas mayores exigencias se han apuntado varias: desde la mayor cualificación de los gestores de las evaluaciones; hasta el salto cualitativo que ha supuesto disponer de unas Orientaciones Generales muy certeras. Y entre las consecuencias que se han derivado de ello, durante las entrevistas se recabaron las siguientes: el incremento de las barreras de entrada al mercado de la evaluación; la mayor dedicación que precisan los evaluadores para prepararlas (se ha apuntado que en torno a los 10/15 días de trabajo senior como mínimo) y las mayores exigencias sobre la composición de los equipos de evaluación. Sobre esto último se indicó que tanto las propuestas como las evaluaciones precisan equipos senior a los que cada vez es más necesario incorporar especialistas en determinadas materias, haciendo más exigente la composición de los equipos en respuesta a evaluaciones más integrales y omnicomprendivas.

Una crítica compartida por gran parte de los gestores es que aprecian, en general, poca creatividad en las propuestas, especialmente en el ámbito metodológico/métodos, generándose evaluaciones rutinarias que siguen un mismo patrón y evitan afrontar nuevos enfoques o abordajes. En este sentido los evaluadores indicaron que no perciben en los Cuadernos de Encargo ese requerimiento y que si así fuese podrían hacerlo explícito requiriendo, por ejemplo, evaluaciones que incorporen un análisis del marco input-output o un análisis coste-beneficio.

A pesar de lo dicho, la percepción generalizada de los gestores de las evaluaciones es que las propuestas presentaron una calidad acorde a los Cuadernos de Encargo, siendo coherentes con ellos en este sentido, sobre todo en el caso de aquellas que provienen del reducido núcleo de empresas especializadas y con tradición y experiencia en la evolución de los Fondos Estructurales. En el resto de propuestas recibidas de “empresas noveles”, la percepción es que la calidad es insuficiente y no guardan coherencia con los Cuadernos de Encargo ni con el marco que establecen las Orientaciones Generales, el PGA y los PA, salvo muy contadas excepciones.

La encuesta realizada ha permitido ponderar estas percepciones que corroboran los juicios esgrimidos durante las entrevistas. Los resultados ponen de relieve que los encuestados se muestran de acuerdo (grados 6 y 7 de la escala propuesta) con que los Cuadernos de Encargo son buenas guías para desarrollar evaluaciones útiles. Los grados más frecuentes fueron 6 (valor modal otorgado por casi el 40%) y 8 (valor mediano adjudicado por el 35%); registrándose entre ambos el promedio, ligeramente por encima de 7.

Gráfico 6. [Cuestión nº2] “As propostas de avaliação são boas guias para realizar processos de avaliação que sejam úteis”
Grado de acuerdo. Porcentaje de respuestas



Los evaluadores manifestaron mayor grado de acuerdo con la bondad de las propuestas:

- **Evaluadores:** Se mostraron muy de acuerdo, siendo sus respuestas más frecuentes 8 y 9, en las cuales coincidieron el 60% de los encuestados; y 8,1 su promedio.
- **Gestores:** Se mostraron de acuerdo, siendo 6 su graduación más frecuente (57%), seguida del 8 (35%); y 6,87 su promedio.

Comparando el grado de acuerdo de los gestores en ambos casos (Cuadernos de Encargo y Propuestas), mediante sus promedios, se observa que aun estando de acuerdo con la bondad de las propuestas, esperan un mayor desarrollo.

Fuente: Encuesta de Metaevaluación

4.2 TRANSPARENCIA¹⁵

4.2.1 Publicidad [Contratación]

Si la transparencia de las evaluaciones es uno de los principios del Sistema de evaluaciones de contexto del QREN, la publicidad de su contratación constituye una de las principales herramientas para promoverla, recurriendo a diversos procedimientos. Como recogen las Orientaciones Generales, se establecen 5 posibles formas de contratar: Ajuste directo, Concurso público, Concurso limitado por cualificación previa, Procedimiento de negociación y Concurrencia competitiva. La documentación exigida por cada uno de estos procedimientos es diferente, aunque dado que en las 15 evaluaciones consideradas únicamente se utilizó Ajuste directo o Concurso público, la documentación requerida es la siguiente:

Tabla 7. Documentación necesaria según procedimiento de contratación

| AJUSTE DIRECTO | DOCUMENTACIÓN EXIGIDA | CONCURSO PÚBLICO |
|----------------|-----------------------------------|------------------|
| X | Invitación a presentar propuestas | |
| | Programa de concurso | X |
| X | Cuaderno de Encargos. | X |

En los casos valorados¹⁶ en los que el procedimiento de contratación ha sido por Ajuste directo:

- Invitación a presentar propuestas: se ha constatado su existencia en 6 de las 11 evaluaciones (54,55%).
- Cuaderno de Encargos: se ha comprobado su disponibilidad en 10 de las 11 evaluaciones (90,91%).

En los casos en los que el procedimiento fue Concurso público se recoge en todos ellos (100%):

- El documento Programa de Procedimiento, o Programa de Concurso.
- El documento de Cuaderno de Encargos: cláusulas jurídicas y cláusulas técnicas.

Tabla 8. Documentación consultada por cada evaluación según procedimiento de contratación

| | EVALUACIONES | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|--------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| Procedimiento de contratación | C | AD | AD | AD | C | C | AD | C |
| Programa Concurso [PC] | PC | / | / | / | PC | PC | / | / | / | / | / | / | / | / | PC |
| Cuaderno de Encargo [CE] | CE | CE | CE | CE | CE | CE | CE | CE | CE | CE | / | CE | CE | CE | CE |
| Convite a apresentação [CO] | / | CO | CO | CO | / | / | / | / | / | / | / | CO | CO | CO | / |

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación facilitada por el Observatorio do QREN

El análisis documental de los procedimientos de contratación de las evaluaciones considera dos momentos clave: la publicación de los planes de evaluación (que establecen el procedimiento previsto; tomando en este caso la referencia del PGA inicial); y la publicación de los Términos de Referencia, que evidencia la alternativa elegida.

¹⁵ En el PGA (p.5) se enuncia el principio de transparencia que se asume en el contexto del QREN a partir de las directrices del Documento de trabajo N°5: "traduz-se na divulgação pública dos resultados mais relevantes das avaliações, bem como na promoção da respectiva utilização como recurso para a qualificação do debate público". Bajo este criterio de metaevaluación (transparencia) se amplía el contenido de este principio para abarcar la publicidad del procedimiento de contratación de los equipos (asociada también al principio de independencia).

¹⁶ El análisis del cumplimiento de este requisito se ha visto limitado por no disponer en todos los casos de toda la documentación generada en los procedimientos de las 15 evaluaciones. Esto es especialmente significativo en el caso de los criterios para evaluar las propuestas, pues tan sólo se dispuso de la Matriz aplicada (grelha) en la evaluación del QREN. No obstante si se ha documentado que las Orientaciones la contemplan y ofrecen una propuesta concreta sobre ellas. Asimismo, el documento "Orientações sobre procedimentos para avaliação de propostas", accesible en la web del Observatorio, recomendaba que los Convites presentasen los criterios o subcriterios ponderados. Según el documento "Procedimentos conducentes às avaliações e opções metodológicas" la propuesta económica más ventajosa fue la opción mayoritariamente contemplada. Junto a ello, el propio Observatorio do QREN supervisó éstas evaluaciones de propuestas, pues como se constata en el documento "Balanço do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (1º Ciclo)", formó parte como juri de la selección de propuestas. En este mismo documento se constata que el 100% de entidades adjudicatarias fueron externas a la Administración Pública y funcionalmente independientes de las Autoridades de Gestión, de Certificación y Auditoría, así como del Observatório do QREN

En la **Tabla 9** se presenta la comparativa de procedimientos previstos y efectivamente desarrollados. A la luz de estos datos, el análisis arroja algunos resultados interesantes:

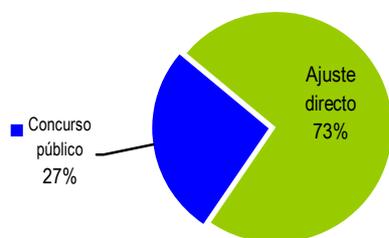
- Sólo en 6 evaluaciones son coherentes ambos procedimientos, es decir, se hizo efectiva la alternativa prevista.
- En el otro extremo se sitúan 3 evaluaciones en las que se muestran incoherencias entre lo previsto y aplicado. En 2 de estos 3 casos se acabó contratando vía Concurso público cuando estaba previsto hacerlo por Ajuste directo.
- En las 3 evaluaciones que no fijaron ninguna preferencia en su plan de evaluación -aunque las acotaron entre Concurso público y Ajuste directo (casos 7, 11 y 12)- se acabó contratando por Ajuste directo.
- En los 3 casos restantes, destaca la evaluación de POR Lisboa, que preveía "Protocolo con entidad pública" (y acabó adjudicándose por Ajuste directo); y las evaluaciones de RUMOS e INTERVIR, en las que se prevían evaluaciones mixtas y se realizaron externas, contando con Asistencias Técnicas por la vía del Ajuste directo¹⁷.

Tabla 9. Procedimiento de contratación de las evaluaciones [previsto/real]

| Nº | NOMBRE ABREVIADO | PROCEDIMIENTO RECOMENDADO | PROCEDIMIENTO APLICADO | | COHERENCIA | |
|--|-----------------------|---|------------------------|----------------|--------------------------|---|
| | | | Concurso | Ajuste directo | <input type="checkbox"/> | ! |
| 1 | QREN 2007-2013 | Ajuste directo | X | | <input type="checkbox"/> | ! |
| 2 | POPH 1.4-9.1.4 | Ajuste directo con invitación [1] | | X | <input type="checkbox"/> | |
| 3 | POPH 2.3-8.2.3-9.2.3 | Ajuste directo con invitación [1] | | X | <input type="checkbox"/> | |
| 4 | POPH 3.2-8.3.2-9.3.2 | Ajuste directo con invitación [1] | | X | <input type="checkbox"/> | |
| 5 | Sistema de Incentivos | Concurso público | X | | <input type="checkbox"/> | |
| 6 | POVT | Concurso público | X | | <input type="checkbox"/> | |
| 7 | O Novo Norte | A definir [2] | | X | <input type="checkbox"/> | |
| 8 | Mais Centro | Ajuste directo | | X | <input type="checkbox"/> | |
| 9 | POR Lisboa | Protocolo con entidad pública | | X | <input type="checkbox"/> | |
| 10 | Inalentejo | Concurso público | | X | <input type="checkbox"/> | ! |
| 11 | PROCONVERGENCIA | Concurso público o Ajuste directo | | X | <input type="checkbox"/> | |
| 12 | PROEMPREGO | Concurso público o Ajuste directo | | X | <input type="checkbox"/> | |
| 13 | INTERVIR | Con recursos interno (equipo interno) [3] | | X | <input type="checkbox"/> | |
| 14 | RUMOS | Con recursos interno (equipo interno) [3] | | X | <input type="checkbox"/> | |
| 15 | FEDER e FC | Ajuste directo | X | | <input type="checkbox"/> | ! |
| RESULTADOS DEL PROCEDIMIENTO APLICADO | | | Número total | 4 | 11 | |
| | | | Porcentaje total (%) | 26,7% | 73,3% | |
| Fuente: elaboración propia a partir de la documentación facilitada por el Observatorio do QREN | | | | | | |
| Nota (1): En estos casos en el PGA se contempla literalmente: "Ajuste directo con invitación a más de una entidad" | | | | | | |
| Nota (2): En estos casos en el PGA se contempla literalmente: "A definir , tras elaborar el Caderno de encargo" | | | | | | |
| Nota (3): En estos casos en el PGA se contempla literalmente "Con recursos interno (equipo interno) bajo la orientación técnica de una consultora externa especializada" | | | | | | |

El resultado final fue que las 15 evaluaciones se contrataron por Ajuste directo o Concurso público. En 11 de ellas por Ajuste directo (73,33%) y en las 4 restantes por Concurso público (26,67%). A la luz del análisis pueden formularse algunas interpretaciones que ayuden a comprender el contexto evaluativo.

Grafico 7. Procedimientos de contratación de las evaluaciones



Fuente: elaboración propia a partir de la documentación facilitada por el Observatorio do QREN

- Se ha optado por los dos únicos procedimientos desarrollados en las Orientaciones Generales, tanto sus principales requerimientos como los modelos para su aplicación (ocupan más de dos tercios del documento). En este sentido, puede interpretarse que los gestores optaron por aquellos para los que poseían un claro referente. O bien que simplemente optaron por aquellos que tradicionalmente aplican para este tipo de servicios¹⁸.

¹⁷ Desde la Autoridad de Gestión de la RAM se apuntó que si bien estaba prevista la fórmula mixta (PGA): "no corresponde à realidade, uma vez que, o estudo foi realizado somente pelas duas empresas contratadas para o efeito, tendo sido acompanhado pela equipa interna de avaliação do Instituto de Desenvolvimento Regional, no âmbito do Grupo de Acompanhamento".

- Se ha mostrado una clara preferencia por el Ajuste directo, considerando que satisface los requerimientos mínimos de las Orientaciones Generales y era la segunda opción que éstas proponían¹⁹.

[Transparencia en la contratación: Balance de percepciones cualitativas]

Durante el trabajo de campo se indagó sobre las razones que motivaron la preferencia por el Ajuste directo. En cuanto a la elección del procedimiento de contratación los entrevistados se situaron entre quienes manifestaron que aplican el Concurso por una cuestión de principios y filosofía organizacional; y quienes indicaron que optan por el Ajuste directo por una motivación puramente económica o porque en otras experiencias obtuvieron resultados similares con el Concurso. Se podría decir que en las primeras prima la transparencia y la publicidad mientras que en las segundas es la efectividad del procedimiento en cuanto a número y calidad de propuestas presentadas.

En las evaluaciones adjudicadas por Concurso los entrevistados manifestaron que constituye un principio para la Autoridad de Gestión no asociado exclusivamente al fortalecimiento del mercado de evaluación sino más vinculado a la propia legitimación y credibilidad de las evaluaciones, primando la transparencia del procedimiento y su publicidad o bien porque consideran que los presupuestos que precisan las evaluaciones que se encargan pueden superar los límites establecidos para el caso de Ajuste directo. En los casos en que aparecieron nuevos equipos, los entrevistados indicaron que aunque la calidad media de sus propuestas es baja siempre hay excepciones y son éstas las más valiosas desde una perspectiva de medio y largo plazo para fortalecer el mercado²⁰.

- “El Ajuste directo no da garantías para la evaluación, aunque si lo consideramos para otros estudios, más pequeños”.
- “La opción de concurso es interesante aunque haya empresas que queden fuera por presentar propuestas de menor calidad, y nos den más trabajo, más aun teniendo en cuenta que hay un acompañamiento cada vez mayor y más cualificado de los grupos de acompañamiento que pueden solventar carencias propias de equipos no especializados.”.

Los argumentos que suelen esgrimirse entre quienes optan por el Ajuste es, en unas ocasiones, que el Concurso tiene más requerimientos administrativos y conlleva más tiempo; y, en otras, simplemente su menor precio base máximo. Este argumento se refuerza a veces por las experiencias pasadas de Autoridades de Gestión que manifiestan que la oferta de evaluadores que acude a las licitaciones no varía significativamente sobre todo en calidad; reconociendo que sólo se incrementa en ocasiones en cantidad y en muy contadas ocasiones aparece alguna propuesta de un equipo no habitual o novel con una calidad aceptable. Esta situación les ha llevado a considerar que es mejor el Ajuste, por ser “menos complicado burocráticamente”, si bien es habitual que hayan procurado maximizar el número y la calidad de las entidades a las que se hace el Convite. En este caso se ha mostrado como una buena práctica la realización de un trabajo previo de búsqueda y detección para conocer quiénes son y dónde están los equipos de consultoría, expertos, investigadores y universitarios especializados o interesados en la materia o materias objeto de evaluación y/o en la realización de evaluaciones.

- “Se optó por Ajuste pero se hizo un convite amplio de empresas, entidades y universidades que se conocían”.
- “Antes de lanzar el Ajuste hicimos un trabajo muy intenso para detectar quienes estaban trabajando en los ámbitos que trabajaba el Programa Operativo”

¹⁸ En las Orientaciones Generales se justifica por este motivo el desarrollo sólo de estos dos procedimientos y no de los tres restantes. A pesar de ello desde la Red de Evaluación se apuntó la necesidad de proceder a desarrollarlas en próximas actualizaciones (según la nota al pide de la página 6 de dicho documento).

¹⁹ Hay que tener en cuenta que el Ajuste directo precisa de la consulta a varias entidades/peritos (al menos tres). Esto no ha podido contrastarse al carecer de dicha información en todos los casos.

²⁰ A este respecto es preciso considerar el discurso recabado entre los evaluadores sobre su preocupación por las dificultades que encuentran para mantener los equipos de evaluación, ya que el número de evaluaciones que se licitan y su presupuesto de base en este periodo no lo hace viable, máxime cuando algunos indicaron que se encuentran sobreespecializados en evaluación. Emerge aquí una tensión entre mantener un mercado con pocas empresas realmente especializadas y solventes –configurado como un oligopolio de oferta- o tender a incrementar el número de empresas participantes –hacia una competencia competitiva-..

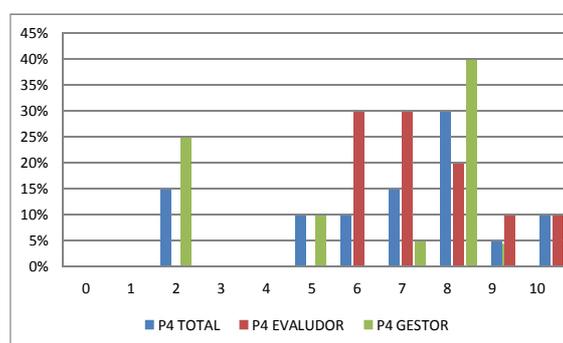
Por tanto, la motivación entre estos gestores no se encuentra tanto en la transparencia del proceso –más acentuada sin duda en el discurso de quienes optaron por el Concurso- como en garantizar la disposición de un buen equipo que pueda hacer una buena evaluación, dando por sentado que el procedimiento de Ajuste cumple ya de por sí garantías de transparencia, que puede ser reforzada incrementado el número de equipos invitados.

En este cometido de acercar al mayor número de entidades hacia los procesos de evaluación no se han presentado evidencias en las entrevistas de que el procedimiento elegido sea el instrumento idóneo para ello, bajo el supuesto de que la mayor publicidad traerá de por sí más equipos a estos procesos ni tampoco que una invitación extensa tenga garantías de que finalmente se presentan más y mejores propuestas. En cualquier caso, lo que parece claro es que no es el objetivo del procedimiento atraer a más licitantes, sino simplemente aumentar su transparencia.

Ante la pregunta de si la publicidad de los procedimientos permitió desarrollar evaluaciones transparentes (ver Gráfico 8), los encuestados otorgaron una graduación promedio de 6,5 sobre 10 (obteniendo el valor 5 o superior del 82% de los encuestados); siendo mejor valorada para los evaluadores (7,4) que para los gestores de las evaluaciones (6,17)²¹. Debe tenerse en cuenta que entre los gestores además de existir una alta variabilidad en sus respuestas (con doble rango y doble desviación típica que los evaluadores), el 18% se mostró muy en desacuerdo (2).

Grafico 8. [Cuestión nº4] "A publicidade dos procedimentos de contratação permitiu desenvolver avaliações transparentes"

Grado de acuerdo. Porcentaje de respuestas



Fuente: Encuesta de Metaevaluación

4.2.2 Independencia [Equipos evaluación]

[La selección de los equipos de evaluación (Independencia de las Autoridades de Gestión)]

Según la documentación consultada se ha respetado la recomendación comunitaria de que, bajo el principio de independencia, realicen las evaluaciones “expertos u organismos, internos o externos, funcionalmente independientes de las autoridades de certificación y auditoría, lo cual garantiza la credibilidad de los resultados, siendo recomendable también su independencia de las Autoridades de Gestión”²². La asunción de los principios de independencia y transparencia en las Orientaciones Generales y en el PGA refuerzan este juicio así como que no se observaron vínculos entre las entidades evaluadoras y las Autoridades de Gestión.

También se apunta entre las recomendaciones comunitarias²³, que dos vías para mejorar las evaluaciones salvaguardando la independencia son: la estrecha colaboración de evaluadores con las autoridades responsables de la planificación y gestión del QREN y mediante el uso de comités de dirección en los que estén representadas las partes interesadas (secciones 4.2 y 5.1). Estas alternativas también se han documentado en la propuesta de evaluación del contexto del QREN.

²¹ La existencia de valores extremos aconseja prestar atención a la mediana, medida de centralidad más robusta en este sentido. El valor mediano o central de las respuestas -que las divide por mitad- fue 7 (de acuerdo) para el conjunto de encuestados y para los evaluadores; siendo 8 (muy de acuerdo) para los gestores, dado que fueron éstos los que registraron posturas extremas. Estos registros coinciden con sus respuestas más frecuentes. Aunque ambos perfiles poseen una mediana mayor, las diferencias se mantienen similares con respecto a los promedios.

²² Comisión Europea (2007-2; p.16) y Comisión Europea (2006)

²³ Ibidem

[Independencia: Balance de percepciones cualitativas]

En torno a la salvaguarda de la independencia de las evaluaciones fueron dos las cuestiones abordadas en las entrevistas y talleres. Por un lado, se ha indicado que en algunos casos en los equipos de evaluación hubo miembros que habían tenido responsabilidades en la planificación de los Programas o que las propias empresas habían prestado servicios de asistencia en dicho proceso. Esta cuestión, sin embargo, no se encuentra regulada ni tratada en las Orientaciones Generales ni en los Cuadernos de Encargo; no habiéndose encontrado referencias expresas a motivos específicos que determinen conflicto de interés por este motivo.

Por otro lado, se indicó que el principio de independencia que promulgan los Reglamentos comunitarios está suponiendo una traba a la hora de internalizar la evaluación en las propias Autoridades de Gestión, dado que se obvian las evaluaciones internas por no considerarse adecuadas. Como ilustración de esto, durante las entrevistas se indicó en varias ocasiones que quizás hubiese sido oportuno haber contemplado la constitución y desarrollo de “pequeñas” unidades internas de evaluación que hubiesen podido acometer, por ejemplo, “pequeñas y rápidas” evaluaciones de operacionalización, dejando las evaluaciones externas para el caso de las intercalares en las que si se precisa un juicio externo sobre la aplicación y resultados obtenidos.

En cuanto a la salvaguarda de la independencia durante el proceso de evaluación, focalizando en la relación entre los equipos de evaluación y las Autoridades de Gestión, los evaluadores perciben que las Autoridades de Gestión facilitaron su labor para emitir una crítica constructiva (tal como se indica en el Cuaderno de trabajo N°5)²⁴.

1.3 SUFICIENCIA

4.3.1 Presupuesto

Coherencia con las Orientaciones Generales.

El presupuesto de las evaluaciones es una de las variables que puede condicionar su factibilidad. Para evitar su incidencia sobre la calidad de los trabajos se recomienda que se prioricen las necesidades de información y que se adecuen metodología y técnicas a sus objetivos y preguntas considerando dicho presupuesto. No obstante es un aspecto poco explorado en la literatura especializada, aunque en la Guía EVALSED, marco de referencia de la evaluación en el contexto del QREN, si aparece especificado:

“Es una buena práctica sugerir un presupuesto indicativo y luego dejar que compitan evaluadores mediante concurso abierto para sugerir lo que serían capaces de proveer según el presupuesto disponible. Esto permite comparar la relación calidad-precio de las propuestas de evaluación y ofrece pistas a los gestores de evaluación para llevar a cabo un mayor control sobre los gastos.

... En general, en las licitaciones de evaluación debe promover el desglose del presupuesto en sus conceptos o categorías básicas, como por ejemplo, la recogida de datos, la elaboración de informes, el trabajo de campo, etc²⁵.”

Como regla general para una evaluación no rutinaria, el peso del criterio económico no debe superar el 20-25% de la valoración global. Junto a ello es aconsejable requerir el coste unitario por jornada para diferentes categorías profesionales (junior/senior) y para evitar subastas a la baja se suele tomar el precio medio de las ofertas, permitiendo la exclusión de los desproporcionadamente bajos²⁶.

Atendiendo a lo establecido en las Orientaciones Generales, una primera referencia está asociada al tipo de procedimiento de contratación, pues según la alternativa contemplada existen topes según el art.º 20º del Decreto Ley n.º 18/2008, de 29 de Janeiro: Concurso público, 206.000€; Ajuste directo, 75.000€. Asimismo, presentan una

²⁴ Comisión Europea (2007-2)

²⁵ Evalsed, en línea, (evalsed/guide/designing_implementing/managing_evaluations/evaluators/ Assessing the price)

²⁶ Evalsed: evalsed/Designing and implementing/Designing and planning/Writing the Terms of Referente / 8. Indicative budget

matriz con criterios ponderados para seleccionar propuestas en donde establece una ponderación del 20% para el criterio económico; dentro de la horquilla propuesta en EVALSED (20%-25)²⁷.

También ofrecen estas Orientaciones dos criterios para la adjudicación de propuestas: la propuesta económica más ventajosa o el precio más bajo; indicando la idoneidad del primero para la contratación de evaluaciones y estableciendo los requisitos que deben contemplarse según se trate de Ajuste directo o Concurso público. En el anexo B de estas Orientaciones se presenta un modelo de evaluación de propuestas. Todas estas indicaciones también son coherentes con las propuestas de EVALSED.

Recursos financieros aplicados.

Las indicaciones sobre la asignación de recursos a la evaluación se encuentran en el PGA, concretamente en su epígrafe 9 (p.21), donde se establece un porcentaje estimativo según se trate de:

- **Evaluación global y temática del QREN:** 2,5% del Eje de Asistencia Técnica de los Programas Operativos
- **Evaluación de los Programas Operativos:** 1% del Eje de Asistencia Técnica del Programa Operativo en cuestión.

La coherencia del PGA con estas indicaciones, a través de sus estimaciones en las Fichas de síntesis de cada evaluación, no ha podido contrastarse al no disponer de la cuantía del Eje de Asistencia Técnica en cada caso.

No obstante, el análisis documental ha permitido hacer un seguimiento de los presupuestos y costes de la evaluación a lo largo de las diferentes etapas del proceso, desde que se publican los planes de evaluación y el PGA (tomando éste como precio previsto), pasando por el que contemplan los TdR para el lanzamiento de la evaluación (tomando este como precio intermedio) y, en último lugar, considerando el precio efectivamente pagado por la evaluación (precio final), tomando éste a partir del que contemplan las propuestas de evaluación vencedoras²⁸.

En la Tabla 10 se relacionan los costes estimados por el PGA inicial y el de la propuesta vencedora de todas las evaluaciones (coincide con la Ficha-síntesis de cada evaluación recogida en el PGA actualizado –diciembre, 2011).

Tabla 10. Presupuestos estimados y efectivos de las evaluaciones

| Nº | Nombre abreviado | Fuente de financiación prevista [PGA] | Coste estimado (€) PGA inicial | Coste real (€) PGA dic. 2011 (2) |
|----|-----------------------|---|-----------------------------------|-------------------------------------|
| 1 | QREN 2007-2013 | PO Asistencia Técnica QREN-FEDER | "Hasta 75.000" | 125.000 ▲ |
| 2 | POPH 1.4-9.1.4 | Asistencia Técnica do POPH | "Hasta 75.000" | 40.160 |
| 3 | POPH 2.3-8.2.3-9.2.3 | | | 67.500 ▲▲▲ |
| 4 | POPH 3.2-8.3.2-9.3.2 | | | 42.500 |
| 5 | Sistema de Incentivos | PO Asistencia Técnica FEDER | "A definir" | 105.000 |
| 6 | POVT | Asistencia Técnica do POVOT | 75.000 | 66.900 ▼ |
| 7 | O Novo Norte | Eixo 6-Asistencia Técnica do ON. 2 - O Novo Norte | "A definir" | 48.753 |
| 8 | Mais Centro | Asistencia Técnica do PO Centro | "Hasta 75.000" | 45.940 ▼▼ |
| 9 | POR Lisboa | Asistencia Técnica do POR Lisboa | "A definir " | 32.500 |
| 10 | alentajejo | Eixo 6 - Asistencia Técnica do INALENTEJO | "A definir" | 37.500 |
| 11 | PROCONVERGENCIA | Asistencia Técnica do PROCONVERGENCIA | "Hasta 75.000" | 34.000 ▼▼▼ |
| 12 | PROEMPREGO | Asistencia Técnica do PROEMPREGO | "A definir" | 70.000 |
| 13 | INTERVIR | Asistencia Técnica | N.A. | 47.900 |
| 14 | RUMOS | Asistencia Técnica | N.A. | 49.750 |
| 15 | FEDER e FC | PO Asistencia Técnica FEDER | "Hasta 75.000" | 64.750 ▼ |

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación facilitada por el Observatorio do QREN.

Nota (1): N.A. (No Aparece coste estimado de la evaluación en el PGA). Salvo en las evaluaciones 2 a 5, en las que se especifica que dicho coste no incluye el I.V.A., en el resto no se indica esta cuestión, aunque se interpreta que aplican el mismo criterio.

Nota (2): El coste real se ha estipulado a partir de la información de las propuestas de evaluación vencedoras. En todos los casos es coincidente con el que recoge versión actualizada del PGA (diciembre de 2011).

Llama la atención que, en general, cada evaluación estaba presupuestada en torno a los 75.000 €, en los 6 casos en que aparece estimada²⁹. Según el PGA actualizado el presupuesto efectivo promedio de las evaluaciones fue de

²⁷ Orientaciones Generales (p.61, Anexo I)

²⁸ Hay que apuntar que este último precio coincide con el de la versión actualizada del PGA, fechada en diciembre de 2011.

²⁹ De ahí se podría estimar que se partía con un presupuesto máximo de 1.125.000 euros. Hay que tomar esta estimación con cautela dado que 9 evaluaciones no aportan este dato en el PGA inicial, para lo cual, por tanto, parece que no se hizo uso de la

58.544 € y si se excluyen las evaluaciones del QREN, Sistema de Incentivos y FEDERFUNCO –considerándolas particulares tanto por estratégicas como por su órgano promotor-, las evaluaciones licitadas por el resto de Autoridades de Gestión, este presupuesto efectivo medio de las evaluaciones desciende hasta los 38.894 €. En el primer caso, el presupuesto efectivo se reduce un 22% y en el segundo lo hace un 48%.

A la luz de la Tabla 10, se puede apreciar que las evaluaciones que han incrementado el presupuesto inicialmente previsto han sido las siguientes: QREN (+50.000€) y POPH (+75.160€). En este último caso, el importante incremento puede ser debido a que se acabaron acometiendo 3 ejercicios de evaluación en vez de uno. En cambio, el resto de proyectos que los habían estimado en el PGA minoraron el presupuesto previsto inicialmente, destacando los casos de PROCONVERGENCIA y Mais Centro. Entre los que no lo especificaron tan sólo una se situó por encima de la cifra de 75.000 € (Sistema de Incentivos, 105.000 €).

[Balance de percepciones cualitativas]

Durante las entrevistas las referencias al presupuesto de las evaluaciones fueron reiteradas, centrando dos cuestiones el interés de los agentes consultados: el condicionamiento que supone el procedimiento por el que se opte en la contratación y las causas y consecuencias de la drástica reducción del precio base de las evaluaciones en el actual periodo de programación sobre el mercado de evaluación.

En relación con la primera, la incidencia del procedimiento sobre el presupuesto, si se atiende a lo explicitado en las Orientaciones Generales los presupuestos de las evaluaciones debían encontrar un referente para su estimación en la dotación de los ejes de Asistencia Técnica de los Programas Operativos (1% y 2,5% según el caso). No obstante, gestores y evaluadores coincidieron en señalar que el criterio adoptado para determinarlos estuvo condicionado por procedimiento de contratación elegido más que por el presupuesto del Programa Operativo.

- “El límite presupuestario está fijado en los 75.000€ para evitar el Concurso público, ya que es el tope en caso de optar por el Ajuste directo”.

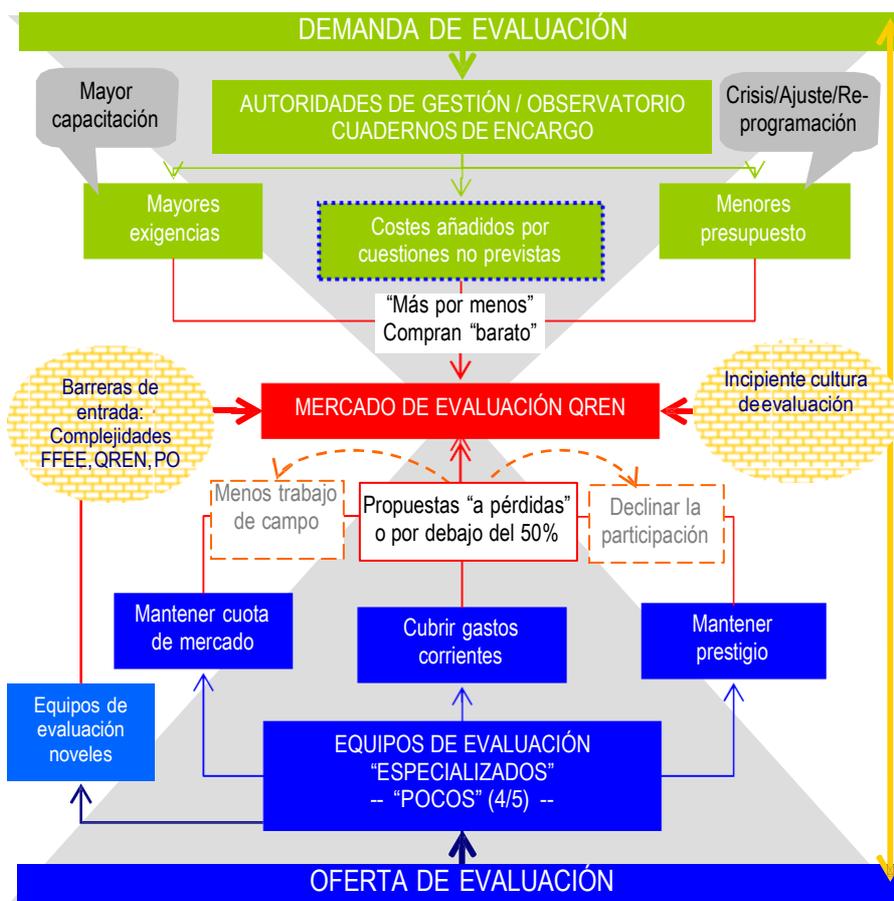
Si se acude a los presupuestos estimados en el PGA se observan que, cuando aparecen especificados, son de 75.1 € , situándose efectivamente en el umbral del Ajuste directo. Tan sólo en dos de estos casos el presupuesto efectivo superó finalmente este umbral, QREN 2007-2013 y POPH, aunque en este último caso ninguna de las 3 evaluaciones en las que se dividió lo superó.

Sobre la incidencia de los presupuestos de las evaluaciones, los entrevistados identificaron una causa central: la coyuntura de crisis que se inició casi con el periodo de programación 2007-2013 obligando a realizar ajustes de los PO, que ya eran efectivos cuando se planificaron y encargaron las evaluaciones. En términos globales, se apuntó que los precios de base pasaron de los 200.000 € (2001-2006) a 75.000 € (2007-2013), una reducción del 38%.

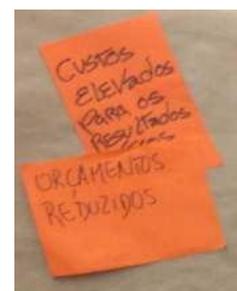
Junto a esta causa principal, que incide en el presupuesto disponible para evaluaciones, se detectaron otras que según los entrevistados acrecentaron sus efectos generando estrangulamientos en el mercado de evaluaciones en Portugal. Por un lado, los gestores señalaron que Portugal cuenta con una incipiente cultura de evaluación y que esto unido a las propias complejidades de los Fondos Estructurales, del QREN, y de los PO, deriva en que existan pocas empresas especializadas en hacer estas evaluaciones. Por otra parte, los entrevistados fueron unánimes

estimación que ofrecía el propio PGA (1% o 2,5%). Según se indica en el PGA actualizado se han invertido 878.153 euros y, si se compara esta cifra con el dato anterior, se podría interpretar que acumula un excedente de 246.847 € sobre la previsión inicial (se estima un presupuesto medio de 75.000 € por evaluación).

reconociendo la mejora de calidad de los Cuadernos de Encargo y sus mayores requerimientos y exigencias, derivados de la normativa y de la mayor capacitación impulsada por el Observatorio do QREN.



En este contexto, las pocas empresas noveles -en evaluación y/o en este tipo específico- que aparecen encuentran importantes barreras de entrada. Y las realmente especializadas enfrentan un escenario caracterizado por una Demanda que *"pide mucho más y paga mucho menos"*, a lo que se une, según los evaluadores, que durante la realización surgen nuevos requerimientos que encarecen su trabajo. Por todo ello, apuntan que se está poniendo en peligro su viabilidad. De esta forma, se indicó que la coyuntura actual ha derivado en que se obtengan propuestas *"a cualquier precio base"* y se puede *"comprar más barato"* ya que las empresas deben mantener posición de mercado y cubrir gastos corrientes.



- *"Se realizan evaluaciones a pérdida por parte de los equipos, por su propia subsistencia, por mantener su cuota de mercado y el prestigio que otorgan"*
- *"La situación del mercado esta haciendo que se presenten propuestas por debajo del 50% del presupuesto"*³⁰

Algunas consecuencias o riesgos potenciales de este contexto, según algunos evaluadores, es que se tengan que declinar evaluaciones, como una tendencia, y que con ello se descapitalicen. Asimismo, algún gestor apuntó que:

- *"... esto puede ser un problema ya que se puede "recortar" -o estar recortando- en el trabajo de campo, que es uno de los mayores valores añadidos de las evaluaciones para que puedan generar evidencias más allá de simples opiniones expertas. Para evitar esto, hay que ajustar lo que se pide con la evaluación"*.

³⁰ Si el precio base ha sido de 75.000, reducciones del 50% en las propuestas como las apuntadas por algunos entrevistados indicarían evaluaciones por debajo de los 37.500 €, presupuesto que casi coincide con el presupuesto efectivo medio de las evaluaciones calculado en nuestro análisis documental -excluyendo QREN, Sistema de Incentivos y FEDERFUNCO (38.894 €).

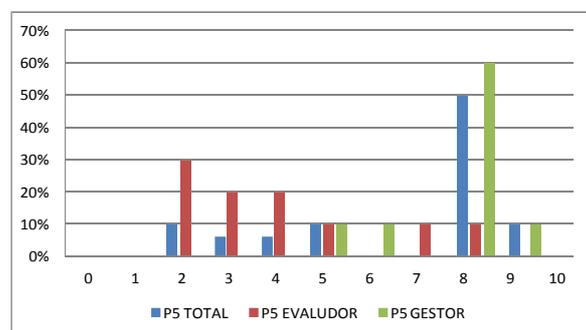
Ponderación de percepciones cualitativas a partir de la Encuesta a gestores y evaluadores

Ante la pregunta de si el presupuesto efectivo permitió desarrollar adecuadamente las evaluaciones, se obtuvo una calificación promedio de 6,64, registrándose una de las mayores discrepancias entre gestores y evaluadores (7,78 frente a 4; 3,78 puntos de diferencia).

Entre los evaluadores, el 80% se mostró en desacuerdo o muy en desacuerdo (1 a 4); mientras que el 100% de los gestores mantuvieron la posición contraria, otorgando su acuerdo o manifestándose muy de acuerdo (78%) o totalmente de acuerdo (6 a 10)³¹.

Grafico 9. [Cuestión nº5] "O orçamento efetivo das avaliações permitiu que os processos fossem desenvolvidos de forma adequada"

Grado de acuerdo. Porcentaje de respuestas



Fuente: Encuesta de Metaevaluación

Los resultados de la encuesta no dejan lugar a dudas de las discrepancias de gestores y evaluadores sobre la incidencia del presupuesto en los trabajos realizados, como así apuntaban las entrevistas.

4.3.2 Tiempo

Son diversas las dimensiones relevantes del horizonte temporal en una evaluación. Una de ellas la comparación de su duración prevista y efectiva, por cuanto facilitar indentificar problemas en su planificación y/o en su realización. A este respecto son tres los momentos clave del proceso de evaluación:

- Plan de evaluación: En este se estima el plazo previsto de la evaluación (lanzamiento y ejecución)³².
- Términos de Referencia. En ellos se vuelve a determinar el plazo de ejecución de la evaluación que se licita.
- Informe final. Su fecha de entrega determina el cierre de la fase de ejecución de la evaluación.

En la siguiente tabla (Tabla 11) se presenta una comparación entre el cronograma del PGA inicial con el de su versión actualizada (diciembre 2011). Se puede observar un retardo generalizado con respecto a lo previsto de un trimestre en la fase de lanzamiento³³. En particular, destaca el retardo de 4 trimestres del POR O Novo Norte y se hace notar que PROEMPREGO comenzó un trimestre antes de lo previsto³⁴

³¹ Considerando la moda y mediana de la distribución de respuestas, se observa que ambas coinciden en la graduación 8 sobre 10 (muy de acuerdo) para el conjunto de encuestados; manteniéndose estos registros para el perfil de gestores y cambiando drásticamente en el caso de los evaluadores (Moda 2 y Mediana 3,5).

³² Debe tenerse en cuenta que las previsiones iniciales aparecen en el PGA inicial mientras que en la versión actualizada de este PGA aparecen los precios efectivos, pues su publicación es posterior al cierre de la mayor parte de evaluaciones.

³³ En esta fase se entiende que se redactan y publican los TdR, se presentan las propuestas y se selecciona a la ganadora, dando paso a la fase de ejecución de los trabajos que culminan con la entrega del Informe Final.

³⁴ En realidad su lanzamiento fue el último día del trimestre previo al inicialmente previsto.

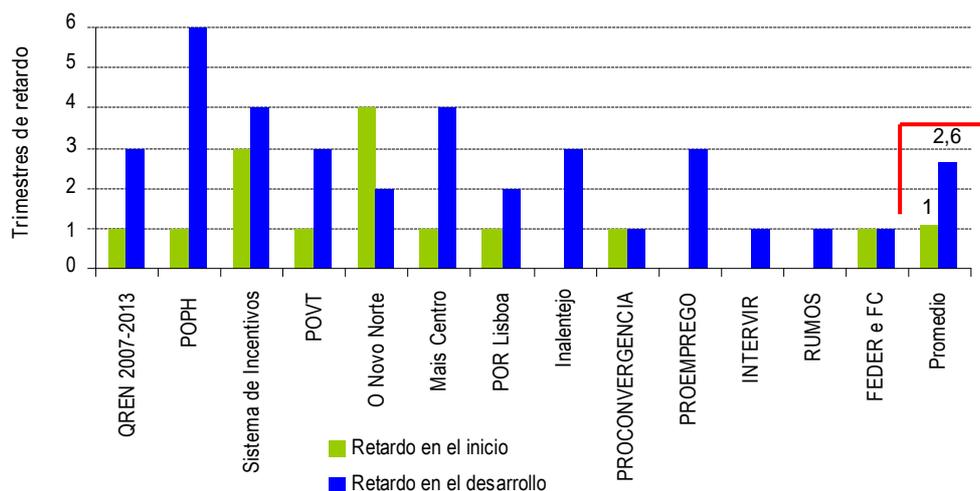
Tabla 11. Comparativa del horizonte temporal de las evaluaciones [previsto/real]

| EVALUACIONES DEL CONTEXTO QREN [PERIODO EVALUADO 2007-2008] | | | | [PERIODO DE DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN] | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------|-----------------------|---------|--|----|----|----|------|----|----|----|------|----|----|----|---|---|
| TIPO DE EVALUACIÓN | N° | NOMBRE | PGA | 2009 | | | | 2010 | | | | 2011 | | | | | |
| | | | | 1T | 2T | 3T | 4T | 1T | 2T | 3T | 4T | 1T | 2T | 3T | 4T | | |
| Avaliações globais | 1 | QREN 2007-2013 | inicial | L | E | E | | | | | | | | | | | |
| | | | final | | L | E | E | E | E | E | | | | | | | |
| Avaliação da operacionalização dos PO no contexto da estratégia do QREN (2007-08) | 6 | POVT | inicial | L | E | E | E | | | | | | | | | | |
| | | | final | | L | E | E | E | E | E | E | | | | | | |
| | 2,3,4 | POPH | inicial | | L | E | E | | | | | | | | | | |
| | | | final | | | L | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E |
| | 7 | O NOVO NORTE | inicial | | L | E | E | E | | | | | | | | | |
| | | | final | | | | | L | E | E | E | E | E | E | E | E | E |
| | 8 | MAIS CENTRO | inicial | | L | E | E | E | | | | | | | | | |
| | | | final | | | L | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E | E |
| | 9 | POR Lisboa | inicial | L | E | E | | | | | | | | | | | |
| | | | final | | L | E | E | E | E | | | | | | | | |
| | 10 | INALENTEJO | inicial | | L | E | E | | | | | | | | | | |
| | | | final | | L | E | E | E | E | E | | | | | | | |
| | 11 | PROCONVERGENCIA | inicial | | L | E | E | | | | | | | | | | |
| | | | final | | | L | E | E | E | E | | | | | | | |
| | 12 | PRO-EMPREGO | inicial | | L | E | E | | | | | | | | | | |
| | | | final | L | E | E | E | E | E | | | | | | | | |
| 13 | INTERVIR + | inicial | | L | E | E | E | | | | | | | | | | |
| | | final | | L | E | E | E | E | | | | | | | | | |
| 14 | RUMOS | inicial | | L | E | E | E | | | | | | | | | | |
| | | final | | L | E | E | E | E | | | | | | | | | |
| Avaliações transversais de operacionalização/globais | 5 | SISTEMA DE INCENTIVOS | inicial | | L | E | E | | | | | | | | | | |
| | | | final | | | | | L | E | E | E | E | E | E | E | E | |
| Avaliações específicas (PO ou Fundo) | 15 | FEDER e FC | inicial | | L | E | E | | | | | | | | | | |
| | | | final | | L | E | E | E | | | | | | | | | |

LEYENDA
 L Fase de lanzamiento [PGA inicial] E Fase de ejecución [PGA inicial]
 L Fase de lanzamiento [PGA diciembre 2011] E Fase de lanzamiento [PGA diciembre 2011]
 Fuente: Elaboración propia a partir del PGA Inicial y el PGA actualizado a diciembre de 2011.
 Nota (·): Fue presentada el último día del último trimestre considerado

También se observa un retardo generalizado de más de medio año (2,6 trimestres) en la fase de ejecución de las evaluaciones. Destaca el retardo de año y medio (6 trimestres) del POPH, haciendo notar que los tres trimestres de 2011 son exclusivos de una de las tres evaluaciones en las que finalmente se desdobló el proceso previsto.

Gráfico 10. Retardos en el lanzamiento y ejecución de las evaluaciones.



Fuente: elaboración propia a partir de la documentación facilitada por el Observatorio do QREN

Para comprender mejor estas disfuncionalidades, resulta ilustrativo comparar conjuntamente los tres momentos considerados (PGA-TdR-Informe), observando en qué medida los TdR vienen a corregir la previsión inicial.

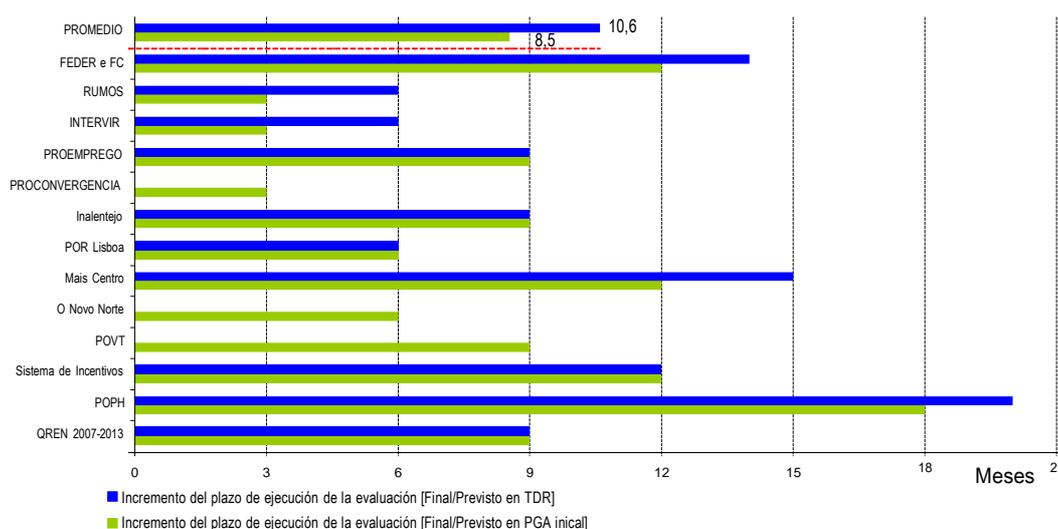
Tabla 12. Desviaciones en el periodo de ejecución de las evaluaciones [previsto/real]

| EVALUACIONES | | PERIODOS DE EJECUCIÓN PREVISTOS Y REALES (EN MESES) | | | | | |
|--------------|-----------------------|---|------------|-------|-------------------|-------|--------|
| Nº | Nombre abreviado | PREVISTO | | | REAL | | |
| | | [PGA Inicial] (I) | [TdR] (II) | III/I | [PGA final] (III) | III/I | III/II |
| 1 | QREN 2007-2013 | 6 | 6 | = | 15 | ▲ | ▲ |
| 2 | POPH 1.4-9.1.4 | 6 | 4 | ▼ | 24 | ▲ | ▲ |
| 3 | POPH 2.3-8.2.3-9.2.3 | | 4 | ▼ | | | |
| 4 | POPH 3.2-8.3.2-9.3.2 | | 4 | ▼ | | | |
| 5 | Sistema de Incentivos | | 6 | = | | | |
| 6 | POVT | 9 | (3) | n.d. | 18 | ▲ | n.d. |
| 7 | O Novo Norte | 9 | (3) | n.d. | 15 | ▲ | n.d. |
| 8 | Mais Centro | 9 | 6 | ▼ | 21 | ▲ | ▲ |
| 9 | POR Lisboa | 6 | 6 | = | 12 | ▲ | ▲ |
| 10 | Inalentejo | 6 | 6 | = | 15 | ▲ | ▲ |
| 11 | PROCONVERGENCIA | 6 | n.d. | n.d. | 9 | ▲ | n.d. |
| 12 | PROEMPREGO | 6 | 6 (1) | = | 15 | ▲ | ▲ |
| 13 | INTERVIR | 9 | 6 | ▼ | 12 | ▲ | ▲ |
| 14 | RUMOS | 9 | 6 | ▼ | 12 | ▲ | ▲ |
| 15 | FEDER e FC | 6 | 4 (2) | ▼ | 18 | ▲ | ▲ |

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación facilitada por el Observatorio do QREN
 Nota (1): Se debe entregar antes del 31 de octubre de 2009.
 Nota (2): Se establece una duración en 125 días (4,1 meses)
 Nota (3): Se establece una duración "hasta la finalización del servicio"

La comparativa de los plazos previstos entre el PGA inicial y los TdR arroja en todos los casos el mantenimiento o reducción del plazo inicial previsto para ejecutar la evaluación, repartiéndose por igual en los 10 casos en los que se cuenta con los dos datos (5 y 5). Aunque hay que tener en cuenta la peculiaridad de la del POPH, cuyo aumento podría tener una más clara justificación, es llamativo que casi la mitad de estas evaluaciones se hayan lanzado en sus TdR por un tiempo inferior al previsto inicialmente. Destacan los casos de RUMOS, INTERVIR y Mais CENTRO en los que se reduce la ejecución de 3 trimestres a 2 y la de FEDER e FC en la que pasa de 6 meses a 4. Si se cruzan estos datos con los hallazgos del análisis documental sobre la coherencia entre los requerimientos de las evaluaciones desde el PGA a los TdR, concretamente en cuanto a la congruencia entre los objetivos y preguntas de evaluación que en ellos se formulan, no parece quedar fundamentada esta reducción del plazo en una mayor concreción del encargo de evaluación.

Gráfico 11. Desvíos de ejecución: [PGA inicial / PGA Final] y [TDR / PGA Final]



Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación facilitada por el Observatorio do QREN

Esta situación se agrava si se atiende al plazo real o efectivo de ejecución de la evaluación, dado por la entrega del Informe, respecto a lo publicado en los TdR, ya que como se observa en el gráfico anterior, en 6 evaluaciones el

desfase es aún mayor que sobre lo previsto en el PGA inicial. Por término medio el desfase entre el plazo real y el marcado por los TdR se sitúa en 10,6 meses y sobre el PGA en 8,5. Todo ello puso de relieve disfuncionalidades relevantes en el Sistema de evaluaciones que fueron exploradas durante el trabajo de campo.

[Balance de percepciones cualitativas]

Durante las entrevistas realizadas, gestores y evaluadores pusieron de manifiesto la existencia de retrasos acumulados en las evaluaciones, explorando sus causas, consecuencias e interrelaciones con la estructura, procesos y resultados del Sistema de evaluaciones del contexto del QREN.

Se indicó que desde el PGA hasta las evaluaciones de operacionalización se acumuló un retraso importante que se amplió con las evaluaciones intercalares; a lo que hay que unir, en opinión de algún entrevistado, que los plazos de las evaluaciones, al igual que sus presupuestos, están determinados por el procedimiento de contratación y por otras regulaciones de la contratación pública³⁵. Estos retrasos afectan pues a todas las fases del proceso.

En cuanto a los factores que inciden en la duración de las evaluaciones, se señalaron principalmente aquellos asociados a las tareas propias de los gestores y aquellos bajo la responsabilidad de los equipos de evaluación. En el ámbito competencial de las Autoridades de Gestión (AG) se señalaron diversos factores:

- Duración estimada. Las evaluaciones se planifican con muy poco tiempo, disponiendo de poco plazo para realizar evaluaciones complejas sobre las que existen muchas expectativas. También se percibe que las AG quieren recuperar el tiempo perdido en el lanzamiento de las evaluaciones acortando su realización.
- Capacidad de respuesta. La dilación en la respuesta a determinados requerimientos de los equipos de evaluación (provisión de información o emisión de pareceres) “genera entropía en el sistema, alargándose mucho las evaluaciones”. Esto mismo se indicó con los pareceres de los Grupos de Acompañamiento.
- Personal dispuesto. Los problemas expuestos para dar respuestas ágiles se asociaron a que no tienen equipos con competencias exclusivas en evaluación teniendo que compaginarla con muchas otras tareas.

En el caso de los factores asociados a los equipos de evaluación se destacaron los siguientes:

- Desarrollo simultáneo de diversas evaluaciones que reduce la capacidad de respuesta de los equipos.
- Dificultad para concentrarse en las áreas relevantes de los PO sobre las que lo son para la política pública³⁶,
- Los requerimientos del trabajo de campo, sobre todo: dificultad de cuadrar agendas y concertar entrevistas con agentes clave; y el desarrollo de las encuestas, sobre todo asociado a la necesidad de ampliar los plazos de respuesta para procurar evitar las escasas tasas de respuestas por la saturación de los informantes.

Además de estos, otros ámbitos de incidencia identificados fueron el contexto específico en el que se desenvuelven los Programas Operativos y el contexto socioeconómico general. Entre ellos se apuntó que los PO acumularon retrasos en su inicio lo cual dilató en el tiempo el inicio de la planificación de la evaluación y, con ello, todo su proceso.

³⁵ Esta situación se ilustró con el caso de evaluaciones que puedan abarcar un único ejercicio presupuestario o varios.

³⁶ Aunque se reconoció que está bien que tengan esta doble mirada, se insistió en que la esencial es la relativa al propio PO y que queden cubiertos sus requerimientos; mientras que la tendencia natural de los evaluadores es a situar la evaluación en el ámbito de la política pública más que como instrumento del PO. Se apuntó que esto ocurre, especialmente: cuando los PO son más temáticos y concentran un instrumento de política pública, como el POVT; o cuando alguno de los evaluadores tuvo responsabilidades en la política.

Grafico 12. Factores de incidencia en los retrasos acumulados de las evaluaciones



Fuente: Elaboración propia

Finalmente se apuntó, sobre todo durante los talleres de participación estratégica, que una particularidad asociada a los propios PO que marca sobremanera el devenir de la evaluación es que “están fechados”, aludiendo a que el hecho de que tengan un periodo determinado de vida determina en gran medida su orientación y la de su personal. Esto en el ámbito de la evaluación se percibe que se traduce tanto en la prioridad de la ejecución y la certificación sobre otras tareas.

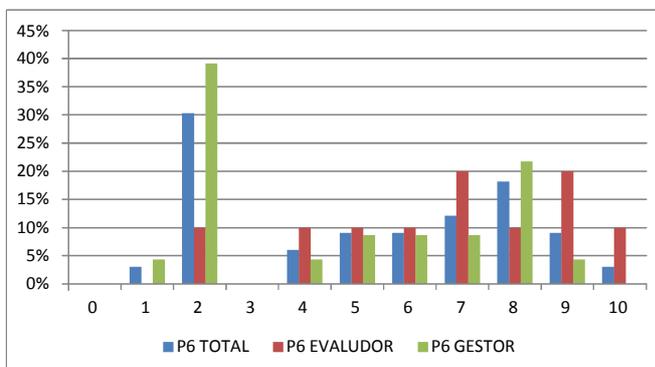
Ponderación de percepciones cualitativas a partir de la Encuesta a gestores y evaluadores

Los encuestados mostraron una posición intermedia –o de indiferencia- en su grado de acuerdo sobre la idoneidad de la duración prevista de las evaluaciones (promedio 5,3). Son los evaluadores los que mejor la han valorado, mostrándose de acuerdo con la cuestión planteada (promedio de 6,70, dos puntos superior al que registran los gestores). Mientras que los gestores se mostraron en desacuerdo (4,70), poniendo de relieve su insatisfacción con el tiempo previsto³⁷.

Resulta paradójica esta discrepancia pues suelen ser evaluadores los que consideran que disponen de poco tiempo.

Grafico 13. [Cuestión nº6] “A duração prevista para as avaliações permitiu que estes processos fossem desenvolvidos de forma adequada”

Grado de acuerdo. Porcentaje de respuestas



Fuente: Encuesta de Metaevaluación

Puede interpretarse, a partir de las entrevistas, que los evaluadores asociaron tiempo con presupuesto asignado (que no rentabilizaría mayor duración con ese presupuesto); mientras que los gestores lo relacionaron con su voluntad de desplegar procesos participativos que permitan generar espacios para la reflexión colectiva.

4.3.3 Recursos Humanos

[Estructuras y mecanismos de acompañamiento]

El PGA describe el cuadro organizativo general de soporte y acompañamiento a la evaluación, compuesto por:

³⁷ Estos promedios deben tomarse con cautela por la dispersión de las respuestas. Si se consideran la moda y la mediana, más robustas en este sentido, las discrepancias se acrecientan, incluso ostensiblemente entre los propios gestores. Son 7 y 9 las respuestas más frecuentes de los evaluadores y 2 la de los gestores, seguida del 8.

- La **Red de Evaluación del Marco Nacional de Referencia 2007-2013**, integrada por el Observatorio do QREN, que coordina, los representantes de los Centros de Racionalidad temáticas (cuando son introducidos), los Centros para la observación de la dinámica regional (CODR), de IFDR, de IGFSE y Autoridades Gestión de los PO;
- Las **Unidades de evaluación de las Autoridades de Gestión** del PO, entendidas como órganos técnicamente competentes, del nivel de cada organización, encargados de: asistir a la gerencia en la planificación, poner en marcha y realizar el seguimiento de los ejercicios de evaluación que se llevarán a cabo en el período 2007-2013;
- Las **Unidades o núcleos de IFDR, IGFSE y Observatorio do QREN** también con capacidades específicas en el campo de la evaluación, teniendo en cuenta las competencias de estos organismos dentro de la evaluación operativa en el nivel de los fondos comunitarios y la evaluación del Marco Estratégico Nacional de Referencia.

Los evaluadores cuentan así con la colaboración de un grupo de apoyo cuyos integrantes son los siguientes.

Tabla 13. Grupos de Acompañamiento: integrantes y ratio de participación

| Nº | EVALUACIÓN Nombre abreviado | INTEGRANTES DE LOS GRUPOS DE ACOMPAÑAMIENTO DE LAS EVALUACIONES | | | | |
|------------------------|--------------------------------|---|------|-------|----------------------|--|
| | | Observatorio do QREN | IFDR | IGFSE | Autoridad de Gestión | Otros participantes |
| 1 | QREN 2007-2013 | X | X | X | X | 1 representante de cada autoridad de gestión de PO. |
| 2 | POPH 1.4-9.1.4 | X | * | X | X | Participan 4 representantes del POPH, IFDR (observador). Puede incluir expertos invitados |
| 3 | POPH 2.3-8.2.3-9.2.3 | X | * | X | X | Participan 3 representantes del POPH e IFDR (observador). Puede incluir expertos invitados. |
| 4 | POPH 3.2-8.3.2-9.3.2 | X | * | X | X | Participan 3 representantes del POPH e IFDR (observador). Puede incluir, por invitación, a expertos. |
| 5 | Sistema de Incentivos | X | X | | X | Participan representantes de la Autoridad de gestión del POFC y de los PO regionales. |
| 6 | POVT | X | X | | X | |
| 7 | O Novo Norte | X | X | | X | Observatorio de dinámicas regionales del Norte. |
| 8 | Mais Centro | X | X | | X | |
| 9 | POR Lisboa | X | X | | X | |
| 10 | Inalentejo | X | X | | X | |
| 11 | PROCONVERGENCIA | X | X | | X | |
| 12 | PROEMPREGO | X | | X | X | Observatorio do emprego e formação profissional de RAA. |
| 13 | INTERVIR | X | | X | X | IDE (Instituto de Desenvolvimento Empresarial) |
| 14 | RUMOS | X | X | | X | DRQP e IEM, OREPP/ BREPP. ³⁸ |
| 15 | FEDER e FC | X | X | | X | Participa un representante de cada Autoridad de Gestión de los PO FEDER y Fondos de Cohesión. |
| Nº DE PARTICIPACIONES | | 15 | 11 | 5 | 15 | [Número de evaluaciones en las que participa] |
| RATIO DE PARTICIPACIÓN | | 100% | 67% | 40% | 100% | [Porcentaje de evaluaciones en las que participa] |

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación facilitada por el Observatorio do QREN y web's de los PO

Esta tabla permite apreciar algunos datos relevantes sobre la configuración los Grupos de Acompañamiento:

- El **Observatorio do QREN** participa en todas las evaluaciones (Ratio de participación del 100%).
- Las **Autoridades de Gestión** están presentes en todos, si bien hay que apuntar que cada Autoridad de Gestión participa al menos en el Grupo de Acompañamiento de la evaluación del Programa Operativo en el que ejerce como tal y en el de la del QREN; pudiendo participar también según el fondo que financia, en otros dos Grupos, los de las evaluaciones de SISTEMA DE INCENTIVOS y FEDER y FC. Si a ello se le une que todas participan en la propia Red de Evaluación, en tanto que Grupo de Acompañamiento del PGA, cada Autoridad de Gestión participa como mínimo en 3 Grupos de Acompañamiento, dándose algunos casos en los que esta participación podría ser simultáneamente hasta en 5 Grupos de Acompañamiento (si participasen también en las de SISTEMA DE INCENTIVOS Y FEDER y FC).

³⁸ DRQP (Direção Regional de Qualificação Profissional) e IEM (Instituto de Emprego da Madeira), OREPP/ BREPP (Orgão Responsável pela Implementação de Políticas Públicas/Beneficiário de Políticas Públicas).

- El IFDR participa en el 73,3 % de las evaluaciones y el IGFSE en el 33% y esta participación, además de en el Grupo de Acompañamiento de la del QREN, se realiza en función de que ejerzan como Autoridad de Gestión o si los fondos que financian la intervención son de su competencia.

[Roles de los agentes en el Sistema de evaluaciones]

Junto a esos hallazgos del análisis documental es importante considerar otros sobre la **multiplicidad de roles** que ejercen determinados agentes en el Sistema de evaluaciones. Esto es especialmente llamativo en el caso de las Autoridades de Gestión, dado que una misma Autoridad de Gestión, además de gestora de evaluaciones (en el caso de programa en el que ejerce como tal); es destinataria de la evaluación (de esa misma o de la del QREN, entre otras); participa en dos o más Grupos de Acompañamiento de evaluaciones y en la Red de evaluación (en tanto que Grupo de Acompañamiento del propio PGA). Esta situación hace más complejo el Sistema de evaluaciones, requiere mayor capacidad institucional en evaluación por parte de las Autoridades de Gestión y mayores recursos para el desempeño de estas funciones.

Cabe en este apartado hacer una mención a los propios equipos de evaluación. En este caso, como se ha puesto de manifiesto, la preferencia por el Ajuste directo ha limitado el conjunto de equipos de evaluación a los que se ha accedido como potenciales evaluadores. Junto a ello, dentro de los elegidos, se da un proceso de concentración relevante que ha derivado en que un reducido núcleo acapare una amplia cuota entre las 15 evaluaciones que son objeto de metaevaluación. Así, 7 equipos de evaluación diferentes han participado en las 15 evaluaciones y de ellos: 3 han realizado la mayoría de evaluaciones, 2 equipos han realizado sólo una, y otros 2 equipos que participaron conjuntamente con otro equipo en diversas evaluaciones. Si se diferencian aquellos equipos que realizaron evaluaciones en solitario, con uno o dos socios, o como colaboradores de otros se obtienen los siguientes datos:

- **Quatenaire Portugal** [4 evaluaciones en solitario+2 evaluaciones con un socio+1 evaluación con dos socios]
- **Augusto Mateus & Associados** [3 evaluaciones en solitario + asistencia técnica en 1 evaluación con un socio]
- **CEDRU** [2 evaluaciones en solitario+1 evaluación con un socio que le presta asistencia técnica]
- **Oliveira das Neves – Consultoria, Estudos e Projectos Lda.** [1 evaluación en solitario + coordinador en otra]
- **GEOIDEIA – Estudos de Organização do Território, Lda.** [1 evaluación en solitario]
- **IESE** [2 evaluaciones con un socio+1 evaluación con dos socios]
- **FundEuropa** [1 evaluación con dos socios]

A la luz de estos datos se pone de manifiesto que, por un lado, las Autoridades de Gestión se erigen como el principal actor del Sistema de evaluaciones asumiendo una multiplicidad de roles muy exigente y que, por otro, sobre todo 3 equipos de evaluación copan la responsabilidad de la realización de 13 de las 15 evaluaciones (87%).

[Balance de percepciones cualitativas]

A través de las entrevistas y talleres ha sido posible profundizar en quién o quiénes se encargan de la gestión de las evaluaciones entre los principales agentes del Sistema; y cómo organizan esta actividad, indagando con ello sobre cómo se configura la función de evaluación entre las entidades del Sistema.

Entre las Autoridades de Gestión se han identificado dos tipos según como organizan las tareas de evaluación:

- Por un lado, las entidades nacionales (Observatorio do QREN, IGFSE e IFDR) en las que la función de evaluación adquiere un mayor rango, y suelen contar con Unidades de Evaluación o, al menos, con más de una persona especializada en evaluación y responsable de la gestión de evaluaciones como uno de sus

principales cometidos en la organización En algunos casos se ha constatado que además de gestores con conocimientos de evaluación, cuentan con evaluadores y evaluadoras profesionales en sus estructuras.

En éstas, se apuntó que la evaluación tiene una mayor orientación al aprendizaje y su “estabilidad” (no asociada a la duración de un PO) les permite realizar ejercicios con mayor perspectiva temporal. Además, se caracterizan por desempeñar más roles en las evaluaciones, participando activamente en la gestión, supervisión y control directos de varios procesos simultáneamente.

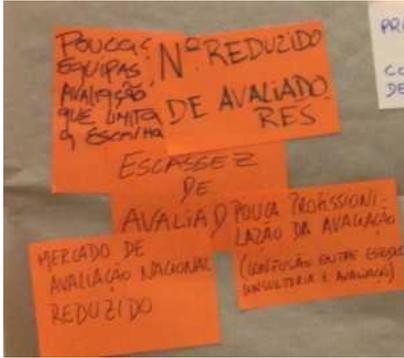
- Por otro lado, las Autoridades de Gestión de cada PO, constituidas para el diseño, gestión, ejecución y evaluación del PO. Entre ellas hay que diferenciar al menos dos tipos según su dimensión y la envergadura de sus PO. Mayoritariamente estas Autoridades carecen de Unidad o equipo específico de evaluación, desarrollando estas tareas los propios gestores, que las asumen como una tarea más junto a otras muchas (divulgación, certificación, etc.). Son contadas excepciones, entre las AG de mayor envergadura, en las que se dispone de un equipo, similar al de las entidades nacionales, que desarrolla labores de evaluación junto a otras de estudios y control normalmente. Asimismo, se apuntó que tampoco hay una definición de perfiles y funciones en materia de evaluación.

Durante las entrevistas se ha corroborado que las evaluaciones generan altos requerimientos para los gestores: lanzamiento de las evaluaciones (Plan de evaluación, Cuadernos de Encargo, etc.); demandas de los evaluadores (documentación, datos financieros, relaciones de beneficiarios, contactos, etc.); o la emisión de pareceres, entre otras. Dado que el perfil mayoritario es el de una AG que no cuenta con personal específico para evaluación, la labor del Observatorio do QREN se ha revelado clave, siendo sus documentos soporte y de apoyo muy bien valorados por facilitar el lanzamiento de las evaluaciones y minimizar sus requerimientos para los gestores de los PO. Además, la labor de la Red de Evaluación en este sentido también ha sido valorada muy positivamente, sobre todo en los talleres de participación celebrados, ya que ha servido para compartir experiencias, aprender, y resolver dudas entre los propios gestores y entre éstos y los responsables del Observatorio, IGFSE e IFDR.

Junto a esta configuración de la evaluación se ha puesto de manifiesto que existe otro factor que añade complejidad y dificulta un timing óptimo de las evaluaciones: los cambios en la propia estructura de gestión. En palabras de los entrevistados, “en los PO hay muchas entradas y salidas, esto destaca en el caso del personal, que es volátil “; y estos cambios hacen que “se esfume” no sólo este saber hacer que se ha ido construyendo durante el proceso sino que haya una “desvalorización de la evaluación”, en tanto que estos cambios “hacen que no haya memoria en los PO”, mermando las oportunidades de mejora a partir de sus aprendizajes y recomendaciones.

En esta cuestión juegan un rol esencial las entidades nacionales (Observatorio, IGFSE e IFDR), más estables en el tiempo y con visión de conjunto. Entre las propuestas de mejora relacionadas para combatir este problema se apuntó el desarrollo de “repositorios de evaluación” que permitan poner en valor el trabajo realizado, ofreciendo la posibilidad de analizar y tomar en cuenta las evaluaciones realizadas para aprender, para mejorar las planificaciones, para constituir líneas de base para la monitorización, efectuar comparaciones con periodos de programación anteriores, dictaminar la evolución del valor añadido comunitario, etc. En definitiva, se trata de actuaciones encaminadas a la mejora de la gestión de la información y el conocimiento, áreas en las que deben especializarse estas entidades.

Otro riesgo de este formato es que según las prioridades del momento la evaluación pueda quedar relegada a un segundo plano. Dado que la evaluación absorbe mucho tiempo y se dispone de recursos limitados, es más importante aún planificar cuidadosamente las evaluaciones, incorporando mayores márgenes de tiempo que contemplen el tiempo que precisan los gestores para todas estas tareas.



En cuanto a los equipos de evaluación se puso de manifiesto durante las entrevistas la preocupación de los gestores por el reducido número de evaluadores especializados en Portugal, que según se alude es el motivo que explica esta concentración de las empresas que realizan los trabajos, con independencia del procedimiento por el que se opte según los entrevistados. Así se puso de relieve, como muestra la foto, durante uno de los talleres celebrados en el que se señaló la escasez de evaluadores como uno de los principales problemas.

En relación con la oferta potencial de evaluadores, los gestores entrevistados han insistido en destacar la ausencia de la Universidad como parte de la oferta.

- “Las Universidades no tienen capacidad para dar respuesta a los requerimientos del procedimiento competitivo, en general les ocurre esto cuando hay una afectación de recursos sin certeza de realización, ya que si suelen participar cuando se les hace un encargo directo de un estudio determinado”.

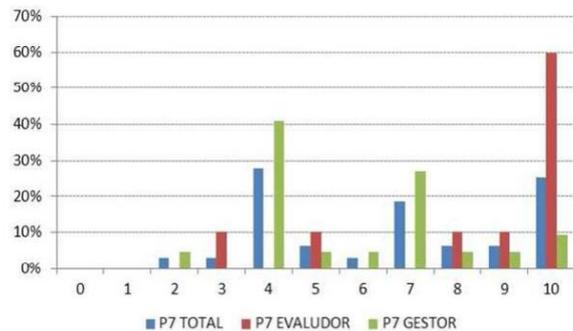
Sobre esta cuestión entre los evaluadores se ha recabado la opinión de que este recurso universitario estaría justificado cuando las especificidades de la temática o, sobre todo, del método de la evaluación lo requieran; de hecho manifiestan que son ellos los primeros interesados en establecer colaboraciones y alianzas en estos casos.

La configuración del equipo de una evaluación constituye una cuestión central. Los gestores deben poseer las capacidades y el tiempo necesarios para gestionar con solvencia las evaluaciones. Los evaluadores deben poseer solvencia profesional, conocimiento del objeto evaluado y capacidad técnica para realizar evaluaciones rigurosas, contextualizadas y útiles.

Los encuestados mostraron su acuerdo con el enunciado de esta cuestión, con un grado promedio de 6,66 sobre 10.

Grafico 14. [Cuestión nº7] “O número e a qualificação das pessoas que a sua organização afeta à avaliação é suficiente”

Grado de acuerdo. Porcentaje de respuestas



Fuente: Encuesta de Metaevaluación

Se observan importantes brechas entre gestores y evaluadores. El grado de acuerdo entre los gestores obtuvo un promedio de 5,82 aunque el 40% se mostró en desacuerdo (3 o 4). Y el 80% de evaluadores encuestados se mostraron de acuerdo o muy de acuerdo con la suficiencia de sus equipos para gestionar las evaluaciones, con un promedio de 8,5, y registrando el total acuerdo para el 60%. Queda así de manifiesto que los evaluadores perciben mayoritariamente (80%) sus equipos como idóneos en términos de número y capacidad de sus integrantes, mientras que uno de cada dos gestores puso de relieve sus limitaciones al respecto.

CAPÍTULO 5: REALIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES [FASE 2]

En este capítulo se presentan los datos y hallazgos recabados a través de las diversas técnicas aplicadas sobre la primera fase de los procesos evaluativos, la concepción y contratación de las evaluaciones, así como las interpretaciones que sobre ellos ha formulado el equipo de metaevaluación.

Estos hallazgos se presentan agrupados según los criterios y subcriterios que orientan esta Metaevaluación en esta segunda fase:

- El rigor técnico y metodológico de las evaluaciones
- La calidad de la participación de los principales agentes implicados.

Ha sido esta la información recabada que ha permitido enjuiciar las evaluaciones durante su realización - sobre la base del Informe final de evaluación -.

5.1 RIGOR [Informe de evaluación]

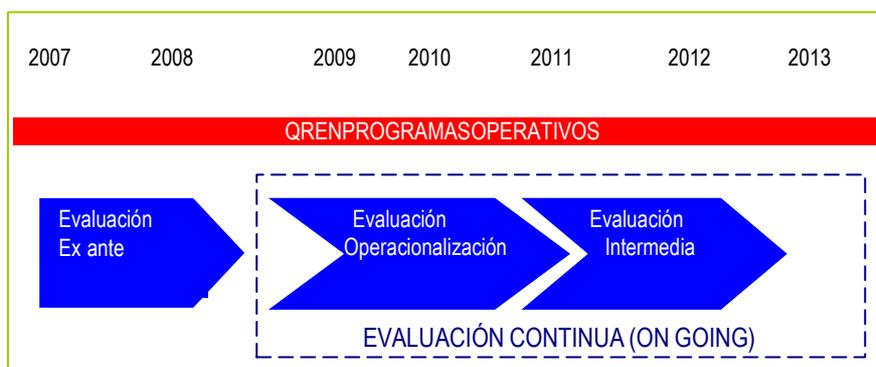
5.1.1 Oportunidad

[Oportunidad técnica de la evaluación]

La oportunidad técnica de una evaluación está determinada entre otras cuestiones por la problemática que la intervención evaluada pretende resolver así como por el contexto en el que se desenvuelve. En este caso, resulta especialmente importante tomar en consideración el contexto que define el Reglamento (CE) N° 1083/2006 en materia de evaluación ya que supuso una novedad respecto al periodo de programación anterior, al ofrecer mayor libertad para que las Autoridades Nacionales llevasen a cabo una evaluación a la medida de sus necesidades.

En este sentido en el contexto del QREN en Portugal se ha previsto un proceso de evaluaciones que ha tomado en consideración su experiencia en el periodo anterior de programación de los Fondos Estructurales y ha sido adaptado a su contexto. De esta manera, se ha previsto una evaluación ex-ante, en coherencia con los requerimientos del citado Reglamento, y para dar respuesta a la evaluación durante la aplicación de los Programas Operativos (on going) se ha previsto una primera evaluación de operacionalización, la que aquí se metaevalúa, y una evaluación intermedia (intercalar). Hay que apuntar que en el sistema de evaluación previsto en el citado Reglamento la responsabilidad de la evaluación final recae sobre la Comisión Europea, aunque para ello podrá establecer acuerdos con las Autoridades Nacionales.

Grafico 15. El ciclo de la evaluación en el contexto del QREN en Portugal.



Fuente: Orientaciones Generales y PGA

Así la evaluación continua se articula en dos momentos: operacionalización e intermedia. La oportunidad técnica de la primera aparece justificada en las Orientaciones Generales (p.15)³⁹. Esta justificación técnica se considera adecuada y es coherente con los postulados comunitarios que se recogen el Cuaderno de Trabajo N°5 (p.6)⁴⁰:

No obstante, el análisis documental realizado apunta a que la dilación en la puesta en marcha de las evaluaciones de operacionalización (y también las intermedias) les restó capacidad para introducir las mejoras pertinentes, ya que en todo caso llegarían durante 2011, cinco años después del inicio del periodo de programación (2007-2013).

[Balance de percepciones cualitativas]

Durante las entrevistas realizadas se ha podido confirmar la incidencia de estos retrasos en la capacidad de las evaluaciones para inducir cambios y mejoras en los programas. Según los agentes entrevistados, los retrasos acumulados han afectado directamente a la propia oportunidad de las evaluaciones, ya que en demasiadas ocasiones “llegan cuando ya no se las necesita” o cuando ya no poco pueden retroalimentar a la planificación.

Uno de los casos que ilustran esta situación según algunos entrevistados han sido las evaluaciones de operacionalización, pues se realizaron durante el periodo de reprogramación de los PO y, en muchas ocasiones, las recomendaciones formuladas por la evaluación ya habían sido implantadas.

En este sentido se ha apuntado que los ejercicios de evaluación deberían planificarse “teniendo un horizonte claro: los relatorios de discusión, ya que deberían alimentarlos”. Esto se ilustró con las evaluaciones intercalares, cuyo retraso estuvo motivado por la oportunidad de los propios PO que no aconsejaban acometerla aun y cuando se pudieron hacer, dichos retrasos y los derivados de la tardía autorización, le restaron capacidad para introducir cambios y alimentar los relatorios de discusión del mismo año en que se lanzaron, generando además nuevas trabas administrativas por constituirse en contratos plurianuales, entre otras.

5.1.2 Objetivos

Los objetivos de las evaluaciones y las preguntas que con ellas buscan respuesta, son el punto de partida y el norte orientador de todo ejercicio evaluativo. Por tanto, su correcta formulación facilita el desarrollo de procesos de evaluación focalizados, tanto más cuanto mayor sea su claridad, de forma que su simple lectura no deje lugar a dudas sobre aquello que se desea saber.

Los objetivos son, junto con las preguntas, las piezas clave de las evaluaciones analizadas si bien son aquéllas las que según el análisis documental parecen haber guiado en la práctica la mayoría de los procesos evaluativos y, por ello, utilizadas para estructurar la exposición de resultados en el informe final. No obstante, en evaluaciones

³⁹ “Importa, pois, efectuar a Avaliação da Operacionalização do [PO/Eixo/Tipologia/Tema], que ocorrerá num momento em que os Programas se encontram nos primeiros anos da sua realização. Em 2009, os mecanismos de implementação dos PO, inovadores e cruciais para o sucesso da estratégia do QREN, já se encontram em plena execução e os projectos aprovados permitem uma primeira comparação com o que era inicialmente expectável. Tendo em conta que a despesa ainda está na sua maior parte por comprometer, a realização desta avaliação poderá revelar-se particularmente útil para conduzir a ajustamentos nos mecanismos de implementação que se considerem necessários para garantir a prossecução dos objectivos definidos. De facto, este é o momento oportuno para um primeiro ciclo de avaliações centradas na resposta aos desafios da operacionalização dos PO que marcaram fortemente o seu início de execução, para que essas avaliações possam produzir resultados atempados visando a introdução de melhorias sustentadas nessa operacionalização e permitindo, desse modo, potenciar os níveis de eficácia e eficiência das intervenções cofinanciadas”.

⁴⁰ “L'évaluation in itinere est un processus qui se compose d'une série d'évaluations. Son objectif principal est le suivi en continu de la mise en oeuvre, de l'exécution des programmes opérationnels et des changements dans leur environnement extérieur. Elle permet ainsi de mieux comprendre et d'analyser les réalisations et résultats obtenus ainsi que les améliorations quant aux impacts à long terme des interventions, tout en proposant si nécessaire les mesures correctives qui s'imposent.

como las de los programas INTERVIR y O NOVO NORTE el hecho de que, en el informe final, los objetivos se empleen para exponer los resultados, parece sugerir que el equipo evaluador les concede idéntica importancia que la que otorga a las preguntas de evaluación.

El número de objetivos formulados en las evaluaciones (entre tres y cinco) es, en términos generales, adecuado, si bien algunos casos se apartan de esta pauta planteando un solo objetivo (PROCONVERGENCIA e INALENTEJO) o un número mayor que la media (como la evaluación de POR LISBOA, con 6, MAIS CENTRO con 10 y O NOVO NORTE con 11). Conviene recordar que no es aconsejable partir de un número excesivamente alto de objetivos ya que, aunque ello permite ampliar el foco del trabajo de evaluación, también reduce las posibilidades de profundizar en cada una de las cuestiones tratadas.

De la misma forma, un único objetivo puede centrar en exceso la evaluación, salvo que el mismo enuncie en términos muy generales y se concrete, posteriormente, en varias preguntas de evaluación. Este es el caso de la evaluación de INALENTEJO, en la que el objetivo general se desglosa y precisa mediante 9 preguntas de evaluación –para las que, a su vez, se prevén diversas sub-preguntas. En la evaluación del programa PRO CONVERGENCIA, sin embargo, solo se plantean tres preguntas aunque son suficientemente precisas. La formulación de los objetivos no siempre resulta clara, lo cual es lógico si se considera que hacen referencia a cuestiones técnicas propias de la intervención (esto es, poco comprensibles para quien no esté familiarizado con ella) y que dichos objetivos son luego concretados en preguntas. Aunque cabe esperar cierto grado de generalidad (a veces, pero no siempre, imprecisión) en los objetivos únicos o en los de las evaluaciones de Programas que, por su amplitud y complejidad podríamos denominar “marco” –QREN 2007-2013-, no resulta conveniente cuando se trata de objetivos específicos (por ejemplo, en la evaluación de MAIS CENTRO, (“Comprender de qué modo la operacionalización va en la línea de las prioridades estratégicas y los objetivos fijados”) salvo, de nuevo, en el caso de que se propongan preguntas que ayuden a determinar el sentido de esos objetivos.

De las evaluaciones en las que se han explicitado los criterios de valor, sólo en la de MAIS CENTRO se detalla cuál es la relación entre dichos criterios y los objetivos (páginas 16 y 17 del informe final). Entre estos dos elementos no se advierten desajustes particularmente destacables pero, la asociación entre criterios y preguntas es, por razones obvias, mucho más evidente. Es cierto sin embargo que, en algunos casos, resulta difícil advertir el vínculo entre un objetivo y un criterio y ello sólo es posible conociendo la pregunta que deriva de éste (i.e., el criterio “eficiencia” y el objetivo OE3 “valorar la adecuación de los instrumentos de operacionalización adoptados para el logro de las prioridades estratégicas de MAIS CENTRO”). Aunque en el informe de la evaluación del Programa POPH 14 914 no se especifica cuál es la conexión objetivos - criterios de valor es patente la proximidad que existe entre ellos.

No se observan tampoco especiales problemas en la correspondencia entre objetivos y preguntas de evaluación. Al igual que sucede con las preguntas, los objetivos hacen referencia fundamentalmente a cuestiones relacionadas con el diseño, la implantación y la gestión de los programas. En otras palabras, las necesidades de información de los destinatarios y los afectados por los programas apenas si encuentran reflejo en los objetivos de las evaluaciones.

[\[Balance de percepciones cualitativas\]](#)

La información obtenida en las entrevistas y en los talleres participativos realizados durante el trabajo de campo nos ha permitido confirmar lo avanzado ya por el análisis documental a propósito de la preeminencia de las preguntas de evaluación sobre los criterios de valor e, incluso, sobre los objetivos de las evaluaciones e identificar

L'approche proposée souligne la nécessité d'un lien plus étroit entre, d'une part, le suivi et l'évaluation¹¹, et, d'autre part, entre ces deux aspects très souvent interdépendants et la prise de décision (sections 3 et 4).»

las causas que permiten explicar tal circunstancia. Así por ejemplo, entre las intervenciones de los participantes en los talleres de trabajo y en los comentarios abiertos realizados por los entrevistados apenas si encontramos referencias al tema de los objetivos. Una de ellas, aludida por un evaluador durante las entrevistas, fue la siguiente:

- » En este periodo hay mayor preparación técnica de los objetivos de las evaluaciones gracias al PGA y al trabajo del Observatorio, y esto ha clarificado en gran medida las necesidades de información de las evaluaciones.

Las escasísimas alusiones subrayan su importancia en los procesos de evaluación pero, precisamente, las pocas referencias sugieren que esa importancia se entiende obvia e incuestionable y resulta innecesario ahondar en ello. Su formulación clara y precisa se identificó en el segundo de los talleres como uno de los factores determinantes de la calidad de las evaluaciones por cuanto ayuda a concretar las necesidades de información de los stakeholders.

5.1.3 Objeto

Los Programas Operativos objeto de las evaluaciones están suficientemente acotados. No obstante, al abarcar una muy amplia gama de sectores de actividad y temáticas de intervención e implicar a una multitud de agentes y a diversos destinatarios, constituyen a priori objetos de evaluación amplios y complejos.

El análisis documental no permite pronunciarse con rotundidad sobre cómo esta circunstancia condicionó el desarrollo del proceso evaluativo. Cabría plantearse, por ejemplo, si hubiera sido factible –teniendo en cuenta que el sistema de evaluación y el marco normativo no lo impiden- y positivo realizar “dividir” los Programas Operativos en objetos de evaluación más fácilmente abordables (aunque ello podría haber hecho que se perdiera la visión de conjunto del Programa). Esta delimitación del objeto de las evaluaciones fue sugerida por algunos entrevistados.

Otra dimensión del Objeto es su suficiente presentación y análisis en el Informe de evaluación final, de forma que facilite la contextualización de sus lectores, la cual constituye un aspecto mejorable en las evaluaciones analizadas.

5.1.4 Enfoque y marco teórico

A partir del análisis documental se constata que enfoques evaluativos y marcos teóricos de referencia son elementos a los que, en muy contados casos, se les otorga la centralidad que deberían tener.

Sólo 4 de las 15 evaluaciones analizadas (Programas QREN 2007-2013, PROEMPREGO, POR Lisboa y Rumos) –esto es, cerca de un 27 por ciento- han optado por un determinado enfoque –teoría del programa en todos los casos- y han dado cuenta de ello en el informe final. No obstante, se aprecian ciertas diferencias entre estos 4 trabajos de evaluación en lo que respecta a la atención e importancia que conceden al tema. Los informes correspondientes a las tres primeras citadas exponen con detalle las razones que justifican la elección del enfoque y su pertinencia para evaluar dichos programas –e, incluso en la última, se aporta alguna cita bibliográfica para apoyar los argumentos esgrimidos. En el extremo opuesto se sitúa la evaluación del Programa RUMOS, cuyo informe no ofrece datos sobre ninguna de estas cuestiones.

En 8 de las 15 evaluaciones (algo más del 53 por ciento) no se ha considerado la conveniencia de tomar alguna decisión acerca del marco teórico y/o el enfoque evaluativo (o, al menos, los informes de evaluación no proporcionan información sobre ello). Con frecuencia, para encuadrar el trabajo se recurre a lo establecido en el Plan General de Evaluación, a las Orientaciones Generales, planes específicos, cuadernos de encargo a las directrices metodológicas de la Comisión Europea (Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the Programming Period, working paper num. 5). Sin embargo, el carácter general de estos documentos impide que sus contenidos puedan salvar la ausencia de un marco teórico o un enfoque evaluativo de referencia.

El recurso a todos estos materiales debe hacerse sobre la base de una previa adaptación a los rasgos propios del programa evaluado, de modo que la evaluación se convierta en una pieza realmente útil para su mejora y perfeccionamiento y no quede reducida a un simple ejercicio burocrático.

Tabla 14. Evaluaciones que cuentan con enfoque evaluativo y/o marco teórico

| EVALUACIONES (Ver Tabla 1) | Sí |
|----------------------------|----------------|
| 1. QREN 2007-2013 | X |
| 2. POPH 14 914 | X (principios) |
| 3. POPH 2.3, 8.2.3 y 9.2.3 | |
| 4. POPH 3.2, 8.3.2 y 9.3.2 | X (principios) |
| 5. SISTEMA DE INCENTIVOS | |
| 6. POVT | |
| 7. O NOVO NORTE | |
| 8. MAIS CENTRO | X (principios) |
| 9. POR LISBOA | X |
| 10. INALENTEJO | |
| 11. PROCONVERGENCIA | |
| 12. PROEMPREGO | X |
| 13. INTERVIR | |
| 14. RUMOS | X |
| 15. FEDER y FC | |

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación facilitada por el Observatorio do QREN

En un punto intermedio cabría situar otros 3 casos (un 20%, representado por las evaluaciones de los Programas POPH 14 914, POPH 32 832 932 y MAIS CENTRO) en los que se especifican, si no el enfoque y el marco teórico, sí los principios esenciales sobre los que se construye el proceso evaluativo.

En los tres se alude al principio de participación, si bien parece tratarse más de un recurso discursivo que de un elemento que estructure efectivamente las evaluaciones. En otras palabras, no se trata de evaluaciones participativas en sentido estricto –que son aquellas en las que los stakeholders asumen un papel activo y toman parte en los procesos en calidad de decisores y no de meros informantes. En este caso, podría hablarse, más bien, de “evaluaciones consultivas” que incorporan la percepción de los stakeholders. Parece evidente que no existe una conciencia clara sobre la relevancia que enfoque y marco teórico tienen en la

elaboración y desarrollo de las evaluaciones por cuanto son, en última instancia, procesos de investigación científica (a partir de los que se juzgan intervenciones públicas).

Si, además, se tiene en cuenta que durante el próximo periodo de programación se enfatizará en la orientación a resultados y tomarán mayor peso las evaluaciones de impacto (y todo apunta a que con predominio de enfoques experimentales y cuasi experimentales), se torna crucial prestar más atención al enfoque y marco teórico que orienta y fundamenta los procesos de evaluación en el contexto del QREN.

[Enfoque y marco teórico: Balance de percepciones cualitativas]

Entrevistas y talleres han permitido confirmar la escasa importancia que, en general, se atribuye a los aspectos teórico-metodológicos en las evaluaciones analizadas. No se trata de que los informes de evaluación no hubieran dado cuenta suficiente y adecuadamente del enfoque y marco teórico utilizados sino de que, en el escenario del QREN, no se tiene conciencia de su relevancia en la elaboración y desarrollo de las evaluaciones.

La razón no es otra que el hecho de que la evaluación sea, en última instancia, un proceso de investigación científica. Las particularidades que presenta frente a otras herramientas y tipos de investigación (que tenga por objeto intervenciones públicas, que la evidencia obtenida sirva para emitir juicios de valor acerca de dichas intervenciones e introducir en ellas las mejoras oportunas), siendo absolutamente claves, no restan validez al argumento, más bien al contrario. Si de lo que se trata es de perfeccionar las políticas públicas a partir de las evidencias sólidas (científicas) que proporciona la evaluación, ésta debe construirse necesariamente sobre la base de unos cimientos firmes y en ello, a su vez, es esencial contar con un aparato teórico consistente y bien articulado.

5.1.5 Diseño metodológico

En general, en las evaluaciones analizadas los aspectos metodológicos son objeto de un mayor interés que los estrictamente teóricos, si bien se aprecian diferencias sustanciales entre unas y otras. 2 de las 15 evaluaciones – poco más del 13 por ciento del total- presentan un diseño metodológico sólidamente articulado. No parece ser casual que sean las mismas que habían precisado, y con gran solvencia, el enfoque de evaluación elegido (QREN 2007-2013 y POR LISBOA). Otras 2 evaluaciones de las 15 consideradas -POPH 3.2-8.3.2-9.3.2 y FEDER-FC- se articulan no en torno a un diseño bien perfilado sino a partir de ciertos principios de carácter teórico– metodológico –singularmente, el de participación. Este hecho pone de relieve cierto grado de confusión entre dos planos que son distintos aunque estén fuertemente interconectados.

La evaluación del Programa INTERVIR es un caso particular ya que su abordaje metodológico se inspira en los métodos empleados en los procesos de Innovación y Desarrollo Tecnológico (I&DT) para la creación de productos y servicios. A tenor de lo indicado en el informe final, estos métodos resultan apropiados por razón de su similitud a los propios de la evaluación de políticas públicas lo cual, desde nuestro punto de vista, está lejos de confirmarse.

6 de las evaluaciones revisadas –un 40 por ciento- cuentan no con lo que habitualmente se entiende por diseño metodológico sino con estrategias de investigación que podríamos denominar operativas, asociadas tanto a la recogida como a la sistematización y análisis de la información recabada (dimensiones y lógicas multimétodo). En ciertos casos (como el del Programa POFC Sistema de Incentivos) el informe se limita a enunciar las estrategias elegidas pero no ofrece mayor explicación al respecto.

En 7 de los 15 informes, los capítulos de metodología se centran en la exposición de las fuentes de información y las técnicas de recogida de datos empleadas, evidenciándose con ello un escaso rigor en el manejo de los términos “métodos” y “metodología”, que terminan por tratarse como vocablos equivalentes⁴¹. Cerca de un 27 por ciento de las evaluaciones (4 de un total de 15, O Novo Norte, Mais Centro, Proconvergencia y Rumos) no especifican ni el diseño ni las opciones metodológicas elegidas, lo que va en detrimento de la transparencia de la evaluación y dificulta considerablemente su revisión y metaevaluación.

Así pues, 14 de los 15 informes precisan sus referentes de carácter metodológico, ya sea en la forma de una propuesta específica, articulada y sólida, a modo de principios generales vinculados a la dimensión teórica y de enfoque de la evaluación, ya a modo de estrategias de investigación más operativas⁴².

[Diseño metodológico: Balance de percepciones cualitativas]

Una clara muestra del escaso interés que suscita el tema es que apenas si se hicieron alusiones al mismo durante los talleres. Así por ejemplo, en el segundo de ellos participativos se mencionó la necesidad de que la metodología y los métodos recogidos en las propuestas técnicas sean los adecuados como uno de los factores determinantes de la claridad y coherencia de la fase de concepción y contratación de las evaluaciones.

En ambos talleres, pero de forma aún más evidente en el primero, se entremezclaban en el discurso de los participantes las referencias a las cuestiones teórico-metodológicas y a las técnicas, lo que viene a la confusión entre los términos “métodos” y “metodología”⁴³. Se señalaba, por ejemplo, la necesidad de que las evaluaciones

⁴¹ Diferenciar ambos términos es esencial.

⁴² No incluimos el informe del Programa POPH 14 914, en el que se alude a un informe metodológico del que no disponemos.

⁴³ Téngase en cuenta que los participantes en los talleres eran autoridades de gestión y no expertos en evaluación, por lo que la confusión se entiende admisible.

recurrieran a métodos más innovadores lo que, en principio, sugiere técnicas de recogida de datos si bien los intervinientes, al especificar, citaban diseños metodológicos y no métodos.

Las entrevistas ofrecieron más información sobre las percepciones de los stakeholders acerca del marco teórico y el diseño metodológico. En concreto, uno de los evaluadores mencionó la fragilidad de las evaluaciones en este sentido (como deficiencia general de la práctica de la evaluación y no sólo de las evaluaciones analizadas) y lo atribuía al incipiente estado de desarrollo de la evaluación en Portugal. No obstante su opinión es que, en ciertos ámbitos como el del QREN, la mejora es evidente al haber aumentado las exigencias planteadas por el Observatorio a los equipos evaluadores. Considera asimismo que los informes metodológicos que estos equipos presentan a las autoridades contratantes son fundamentales para adecuar el diseño y las técnicas al objeto, los objetivos y las preguntas de evaluación, además de para articular convenientemente los mecanismos de participación de todos los sectores clave del programa en el proceso evaluativo.

5.1.6 Criterios de valor

Los **criterios de valor** son pieza clave en cualquier evaluación; de hecho, su presencia y su empleo es lo que nos permite distinguir evaluaciones de otras actividades próximas, como la investigación o el análisis de políticas. En la medida que, a partir de ellos, se enjuician las intervenciones públicas, su explicitación confiere rigor y transparencia a las evaluaciones. Además, constituye una orientación del Cuaderno de trabajo N°5 (p.11), en el que se indica que para tomar en cuenta las necesidades específicas de los decisores y la naturaleza de las evaluaciones, la Comisión propone limitarse a uno o varios de los siguientes: pertinencia, coherencia, eficacia y eficiencia.

Por ello, sorprende que sólo 4 de las 15 evaluaciones expliciten los criterios de valor (POPH 14 914, Mais Centro, Intervir y Rumos), lo que supone casi un 27 por ciento. En otras palabras, algo más del 70 por ciento de las evaluaciones no formula los criterios de forma expresa. Incluso en dos de esos 4 casos (Intervir y Rumos), los criterios aparecen subordinados a los objetivos, esto es, incorporados a sus enunciados y no formulados de forma independiente. No parece, pues, advertirse en las evaluaciones analizadas la relevancia que los criterios de valor tienen como elemento vertebrador de los procesos evaluativos.

Tabla 15. Evaluaciones que explicitan los criterios de valor

| EVALUACIONES (Ver Tabla 1) | SÍ | |
|----------------------------|----|---|
| 1. QREN 2007-2013 | | Los informes de evaluación de POPH 14 914 y de MAIS CENTRO ofrecen detalles sobre la relación entre dimensiones o ejes temáticos considerados, criterios y preguntas de evaluación aunque no explican el porqué de la elección de tales criterios ni el modo en que se aplican en la práctica. |
| 2. POPH 1.4, 9.1.4 | X | |
| 3. POPH 2.3, 8.2.3 y 9.2.3 | | |
| 4. POPH 3.2, 8.3.2 y 9.3.2 | | |
| 5. SISTEMA DE INCENTIVOS | | Los criterios manejados en estas 4 evaluaciones son “adequação”, eficacia, pertinencia y eficiencia (que no figura en la evaluación del Programa POPH 14 914), todos ellos adecuados para evaluar los Programas citados. Los tres últimos son criterios reconocidos y ampliamente utilizados en el campo de la evaluación y sus definiciones gozan del respaldo de la comunidad científica. No sucede lo mismo con el primero que, de por sí, no es un criterio de valor reconocible y el significado que se le atribuye en las evaluaciones analizadas |
| 6. POVT | | |
| 7. O NOVO NORTE | | |
| 8. MAIS CENTRO | X | |
| 9. POR LISBOA | | |
| 10. INALENTEJO | | |
| 11. PROCONVERGENCIA | | |
| 12. PROEMPREGO | | |
| 13. INTERVIR | X | |
| 14. RUMOS | X | |
| 15. FEDER y FC | | |

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación facilitada por Obs. do QREN

no resulta consistente. En ocasiones, parece aproximarse al del concepto de “coherencia” (por ejemplo, en el objetivo número 2 de la evaluación del Programa RUMOS, “Avaliar a adequação das modalidades de operacionalização adoptadas na óptica da prossecução das prioridades estratégicas do Programa, reflectidas nos respectivos Eixos Prioritários” pero, en otras, también al de “pertinencia” (por ejemplo, la pregunta número 7 de la

evaluación del Programa POPH 14 914, “A topología de beneficiarios é adecuada aos objetivos e às necesidades do mercado de traballo (são as entidades mais adequadas face à formação sectorial desenvolvida)?”). Precisamente por ello en algunos casos no acaba de quedar clara la conexión lógica con el objetivo o la pregunta a los que formalmente se vincula. En aquellos casos en que la traducción literal de un determinado criterio plantea problemas, es conveniente que el informe proporcione alguna aclaración en ese sentido e indique a que término se corresponde en inglés –por ser éste el idioma más extendido, también en el campo de la evaluación⁴⁴. Si bien los criterios empleados son correctos y no presentan problemas de oportunidad, hubiera sido deseable incluir otros menos convencionales y más ajustados a las peculiaridades de los Programas y a las características de su evaluación, con objeto de evitar la realización de ejercicios de evaluación estandarizados.

[Criterios de valor: Balance de percepciones cualitativas]

El discurso de evaluadores y gestores mostró de forma aún más evidente que estos actores conceden una mayor importancia a las preguntas de evaluación que a los criterios de valor, tal y como apuntábamos en el análisis documental. El tema de los criterios no fue tratado en ningún momento durante el desarrollo de los talleres, al contrario de lo que sucedió con el de las cuestiones de evaluación. Dos de los evaluadores entrevistados expresaron su opinión sobre la importancia de los criterios –aunque sólo cuando fueron preguntados por ello de forma expresa⁴⁵-, si bien son valoraciones de carácter general, no referidas específicamente a las evaluaciones objeto de estudio, pese a lo cual resultan de interés porque ofrecen ciertas claves explicativas.

Señalaron, en este sentido, que los criterios empleados tradicionalmente en las evaluaciones de los Fondos Estructurales han perdido protagonismo frente a las preguntas de evaluación en el actual período de programación; uno de ellos señala que, actualmente, existe una tendencia entre los decisores a atender únicamente al criterio de impacto⁴⁶. Otro de los evaluadores considera que unas cuestiones de evaluación correctamente formuladas integran ya los criterios de valor apropiados, lo que hace menos necesario que se recojan de forma explícita. Para otro de los evaluadores, los criterios son incluso prescindibles en el caso de las evaluaciones de naturaleza operacional.

A la vista de la información recabada, podemos apuntar dos causas probables del papel residual otorgado por los distintos informantes a los criterios de valor y de su subordinación, en ciertos casos, a las preguntas de evaluación. En primer lugar, la necesidad y el interés de evaluadores y autoridades de gestión de seguir el camino marcado por el propio Observatorio do QREN en materia de evaluación de Fondos Estructurales en el actual período de programación, que resta importancia a los criterios⁴⁷. En segundo lugar, la naturaleza misma de criterios y preguntas. En tanto que los primeros son, por definición, conceptos abstractos que requieren de un ejercicio de operacionalización para que sea posible trabajar con ellos, las preguntas de evaluación se caracterizan (idealmente

⁴⁴ Es el caso del criterio *relevance* empleado, entre otras, por el DAC de la OCDE. Si se traduce de forma literal se obtiene un término –relevancia- que no es reconocible por los evaluadores hispanohablantes (de España). El vocablo *relevance* equivale, en España, al criterio “pertinencia”.

⁴⁵ Recuérdese que recurrimos a la entrevista semiestructurada y contábamos, por tanto, con un guión abierto que nos permitía conducir el discurso del informante al tiempo que posibilitaba la modificación del orden de las preguntas o la inclusión de cuestiones no previstas inicialmente en función de cómo se desarrollase la entrevista. En los talleres de trabajo los participantes disponían de total libertad para poner sobre la mesa los asuntos que estimasen de interés, sin más limitación que el que respondieran a las grandes categorías establecidas por el equipo metaevaluador y cuya única finalidad era ordenar y sistematizar la información que se fuera generando en el proceso.

⁴⁶ No deja de ser curioso que este evaluador sólo tomara parte en una de las cuatro evaluaciones que cuentan con criterios de valor explícitos. Su afirmación contrasta con la información proporcionada en Evaled, principal referencia teórica para la Red de Evaluación de QREN, y en la que se otorga una gran importancia al tema de los criterios. Véase Comisión Europea (2008: 41).

⁴⁷ En este sentido uno de los evaluadores entrevistados apuntó que en general han perdido peso en las directrices comunitarias y, en consecuencia, se le resta importancia por parte del Observatorio do QREN. No obstante, hemos podido comprobar como en la referencia metodológica comunitaria, y empleada por el Observatorio, si se presta atención y se destacan los criterios de valor

al menos) por su concreción, por estar más vinculadas a la realidad de los programas -porque pretenden reflejar las necesidades de información de los stakeholders- y, en definitiva, por todo ello, ofrecen una mejor orientación la hora de diseñar y planificar las evaluaciones⁴⁸.

Ponderación de percepciones cualitativas a partir de la Encuesta a gestores y evaluadores

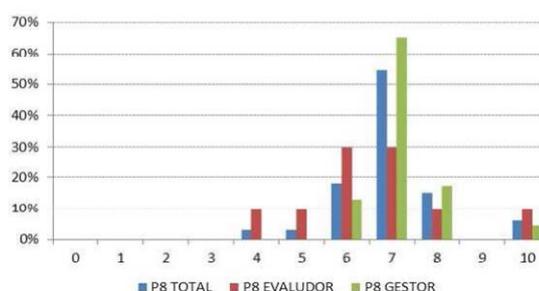
En la encuesta realizada, ante la afirmación de que los objetivos y preguntas de evaluación son claros y facilitan el desarrollo adecuado de las evaluaciones, el 73% de los encuestados se mostró de acuerdo (6,7), siendo 7 la respuesta más frecuente –coincidente con su promedio y mediana-, y registrando el intervalo (6-8) el 84% de respuestas. Este acuerdo es algo superior entre gestores que entre evaluadores:

- Gestores: Su grado de acuerdo promedio fue 7,17 su promedio y 7 su respuesta más frecuente y mediana, la cual fue otorgada por el 65% de los gestores encuestados. Fueron el 78% los que mostraron su acuerdo (6,7), llegando al 96% en el intervalo (6-8).
- Evaluadores: Además de otorgar una menor puntuación promedio (6,60), ofrecen mayor dispersión en sus respuestas: oscilaron entre 4 y 10, con 1,65 puntos de desviación típica, y como respuesta más frecuente en la escala propuesta se registraron los valores 6 y 7 (“De acuerdo”), los cuales aglutinaron el 60% de sus respuestas -70% si se toma el (6-8)-.

Puede concluirse que en términos generales se percibe que los objetivos y preguntas son claros y facilitan el desarrollo adecuado de las evaluaciones. No obstante, se aprecia que aunque ambos grupos los consideran buenas guías, perciben margen de mejora, mayor en el caso de los evaluadores; lo cual constituye un punto de partida para desplegar procesos de mejora continua en el Sistema de evaluaciones del contexto del QREN.

Grafico 16. [Cuestión nº8] “A formulação dos objetivos e das questões de avaliação é clara e facilita o desenvolvimento adequado das avaliações”

Grado de acuerdo. Porcentaje de respuestas



Fuente: Encuesta de Metaevaluación

5.1.7 Preguntas

Todos los informes finales recogen las preguntas utilizadas en las evaluaciones. De hecho, puede afirmarse que las preguntas (y muchas veces los objetivos) constituyen el eje en torno al cual pivotan todos los procesos analizados mientras que los criterios de valor (cuando aparecen) desempeñan un papel residual.

En principio, las preguntas resultan oportunas y relevantes. Al hacer referencia a cuestiones de carácter técnico y de cierto grado de complejidad, su enunciado, a veces, es confuso. Convendría, en la medida de lo posible, acudir a formulaciones más claras (sobre todo en aquellos casos en que los resultados se presentan ordenados por preguntas) ya que ello redundaría en beneficio de la utilización de las evaluaciones. Según se deduce del análisis documental, las preguntas tienden a reflejar las necesidades de información de decisores y técnicos y apenas las de

⁴⁸ Cabría quizá plantearse, como explicación adicional, si el hecho de que no se conceda a los criterios el protagonismo que, teóricamente, deberían tener se debe al débil desarrollo de la evaluación en Portugal y, más concretamente, al déficit en lo que a formación en evaluación se refiere. No disponemos, sin embargo, de evidencias que respalden esta afirmación, por lo que únicamente podemos sugerirlo como hipótesis.

los destinatarios de los programas evaluados, aunque sí sirven para recabar su opinión acerca de determinados aspectos de los mismos. Este hecho parece confirmar que las evaluaciones que afirmaban inspirarse en el enfoque o principio de participación no fueron, realmente, procesos participativos puesto que, de haberlo sido, las necesidades de información de ciertos colectivos hubieran tenido cabida en las preguntas de evaluación.

[Preguntas de evaluación: Balance de percepciones cualitativas]

Si una correcta formulación de las preguntas de evaluación es importante, casi tanto o más lo es que sean pertinentes en su número, pues cuantas más deban ser respondidas, mayores requerimientos tendrá la evaluación. Esto nos sitúa ante la necesidad de priorizar las preguntas de la evaluación.

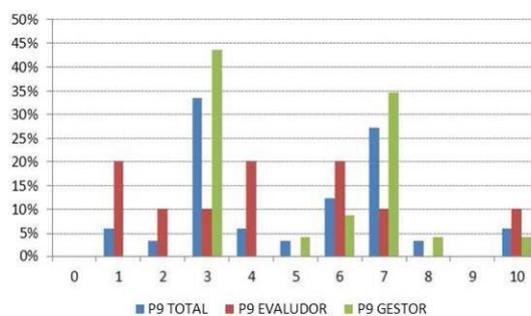
El trabajo de campo ha permitido apreciar que las preguntas son consideradas, y casi de forma general, elementos centrales de las evaluaciones. Señalaron, más concretamente, que su correcta formulación (que, al principio, corresponde a las autoridades de gestión, a partir de las de carácter general planteadas por el Observatorio do QREN) y la limitación en su número son factores determinantes de la claridad y coherencia que deben presidir la fase de concepción y contratación de las evaluaciones. El elevado número de preguntas incluidas en los Cuadernos de Encargo⁴⁹ acapara muchas de las críticas dirigidas por evaluadores y gestores a los procesos de evaluación, algo que se ha podido constatar en los talleres y en las entrevistas y que se ha confirmado con los resultados de la encuesta. Si bien en términos generales los encuestados no se inclinan de forma clara por el acuerdo o el desacuerdo con la cuestión planteada (el promedio para el conjunto es 5 que coincide con el valor mediano), hay que tener en cuenta que la variabilidad de las respuestas es bastante elevada (desviación típica de 2,41, oscilando entre 1 y 9); siendo 3 el valor otorgado con mayor frecuencia.

Sin embargo, si nos fijamos en cada uno de los dos colectivos por separado, la información es más interesante, apreciándose diferencias significativas.

- **Evaluadores:** Sus respuestas ofrecen una alta dispersión, oscilando entre el casi total desacuerdo (1) y el total acuerdo (10), con casi 3 puntos de desviación estándar; siendo sus grados de acuerdo más frecuentes en la escala propuesta los valores 3, 7 y 10.
- **Gestores:** Mostraron un grado de acuerdo superior y menor dispersión, siendo la más frecuente 3 –en desacuerdo- (43%), seguida del 7 –de acuerdo- (35%).

Gráfico 17. [Cuestión nº9] "O número de questões de avaliação é adequado ao desenvolvimento de boas avaliações."

Grado de acuerdo. Porcentaje de respuestas



Fuente: Encuesta de Metaevaluación

La opinión de los evaluadores encuestados es claramente más crítica que la de los gestores (medias de 4,4 y de 5,26, respectivamente), siendo que el 60% de aquellos se mostró en desacuerdo (3,4) o muy en desacuerdo (1,2) frente al 43% de los gestores que se mostró en desacuerdo; algo que podría estar relacionado con el distinto papel que corresponde a unos y a otros en los procesos de evaluación. De nuevo, la elevada dispersión hace especialmente necesario tomar los promedios con cierta cautela, manteniéndose las distancias entre ambos colectivos si se toman sus valores mediano (4 y 6). En resumen, casi uno de cada dos encuestados otorgó un valor igual o inferior a 4 en la escala propuesta.

Por su parte, los evaluadores entrevistados y las autoridades de gestión que tomaron parte en el primero de los talleres apuntaron como una de las debilidades de los procesos evaluativos, el excesivo número de preguntas a las

que se pretendía dar respuesta y su vaguedad e imprecisión lo que generó problemas a la hora de fijar adecuadamente su foco. En este sentido uno de los evaluadores entrevistados manifestó:

- “En general las preguntas son muy ambiciosas, aunque ha habido una primera tentativa de resumir cuestionares más transversales. Esto exigiría un trabajo más selectivo; y también de mejor formulación y focalización”.

Estos resultados ponen de relieve que la priorización de las preguntas de evaluación, y su consecuente focalización, se erige como un área con importantes márgenes de mejora en el Sistema de evaluaciones.

En definitiva, las distintas técnicas han corroborado que el planteamiento de las evaluaciones se percibió en lo relativo al número de cuestiones como demasiado ambicioso, sobre todo en relación con el presupuesto adjudicado y el tiempo de realización previsto, aun cuando se entiende positivo que los Cuadernos de Encargo especifiquen dichas cuestiones porque ello simplifica el trabajo del evaluador a la hora de diseñar y planificar la evaluación. Los evaluadores entrevistados apuntan que es necesario seleccionar convenientemente las preguntas de forma que las evaluaciones dirijan su atención hacia los aspectos verdaderamente centrales de los programas.

A tenor de algunos de los comentarios vertidos en las entrevistas, existen ciertas diferencias entre evaluadores en lo que respecta al margen de maniobra del que disponen para perfilar las preguntas de evaluación inicialmente establecidas, ampliarlas o reducir su número. Así, uno de ellos considera que deberían tener la posibilidad de matizar, suprimir e incorporar otras preguntas de mayor calado. Otro evaluador insiste, en cambio, en que durante la realización de las evaluaciones se completa el listado de cuestiones recogido en los cuadernos de encargo con preguntas adicionales si se estima oportuno, lo que requiere un importante esfuerzo añadido.

Otro evaluador apuntó que durante la realización de la evaluación surgen preguntas que también son incorporadas:

- “En cuanto a las preguntas de evaluación contenidas en los cuadernos de encargo es preciso apuntar que durante la realización de las evaluaciones se añaden otras que requieren un trabajo adicional muy importante”.

Uno de los evaluadores considera que sería además aconsejable priorizar las cuestiones de evaluación seleccionadas con objeto de hacer más eficientes los procesos evaluativos, una recomendación que apuntan también distintos expertos y organismos implicados en evaluación (citar, Osuna Llana y Gómez Mancebo 2007, SIDA 2004, entre otros). Sin embargo, hemos de tener en cuenta que la viabilidad de estas propuestas relativas a la selección y priorización de preguntas –incluso, de particularización, esto es, de adecuación de las previstas en el Plan General a las peculiaridades de los programas– se ve obstaculizada por la capacidad real de las autoridades de gestión (limitada en los recursos y en el tiempo disponible) y para hacer frente a las tareas asociadas a la evaluación de los programas además de a las relacionadas con su gestión e implantación.

Por lo que se refiere a la formulación de los objetivos y las preguntas los gestores de las evaluaciones tienen una valoración algo más positiva que los evaluadores (7,17 frente a 6,60 de promedio). Como sucede en otros ítems con el colectivo de evaluadores, se observa aquí que el mayor grado de acuerdo se registra, en el caso de los gestores, en aquellas cuestiones que entran en su esfera de responsabilidad. No obstante, debemos recordar que una de las cuestiones que suscitó más críticas durante el primero de los talleres fue, precisamente, la ambigüedad y la falta de foco de las preguntas (no de los objetivos) de evaluación, lo que coincide con lo señalado en el análisis documental. Estos resultados ponen de relieve que la priorización de las preguntas de evaluación, y su consecuente focalización, se erige como un área con importantes márgenes de mejora en el Sistema de evaluaciones.

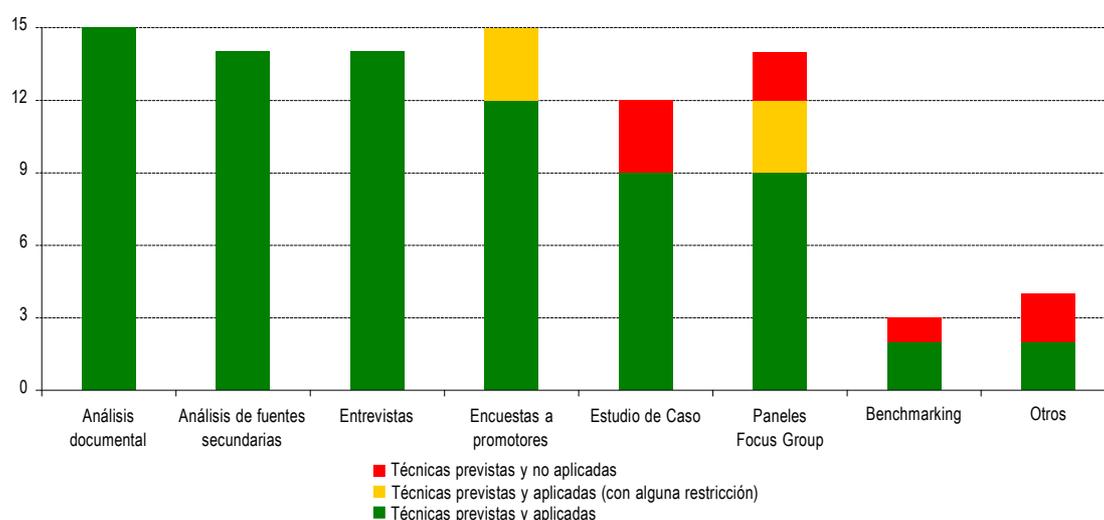
⁴⁹ Téngase en cuenta que casi el 70% de las evaluaciones analizadas (10/15) recogen más de diez preguntas de evaluación.

5.1.8 Fuentes, técnicas y trabajo de campo

Las evaluaciones, en coherencia con las Orientaciones Generales y los Cuadernos de Encargo, plantearon inicialmente en sus propuestas un amplio abanico de técnicas de recogida y análisis de información para dar respuesta a las preguntas formuladas. En este apartado se analiza si ha sido posible llevar a cabo todas las técnicas previstas y si se ha obtenido información suficiente de las mismas, como base para enjuiciar su pertinencia con los objetivos y preguntas planteados, su coherencia interna y su robustez/credibilidad.

En el siguiente gráfico se señalan las técnicas previstas en las propuestas, las técnicas previstas y desarrolladas, las desarrolladas pero que no han tenido la respuesta esperada, y finalmente se indican las técnicas que no se han llegado a aplicar.

Gráfico 18. Técnicas de recogida y análisis de datos: tipo y número de proyectos que las contemplaron y aplicaron



Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación facilitada por el Observatorio do QREN

Nota (1): La categoría "Otros" contempla otras técnicas referidas: Indicadores de desempeño, Análisis SIG, Análisis multivariante y Delphi.

Nota (2) En las evaluaciones de POR LISBOA y PROEMPREGO no se dispone de sus propuestas completas: no se pueden comparar las aplicadas con las previstas; aunque se optó por incluir las técnicas desarrolladas según aparecen en el informe final.

Nota (3)* Se desarrollaron entrevistas semi-estructuradas en el ámbito de los estudios de caso.

Puede apreciarse que el conjunto de técnicas que constituyen el núcleo de las propuestas (más del 80% de evaluaciones las contempla) está compuesto por: análisis documental, análisis de fuentes secundarias, entrevistas y encuesta a promotores. El segundo lugar, lo ocupan los estudios de caso y los paneles o focus group, contemplados en, al menos, el 60% de las evaluaciones objeto de análisis. La lectura de la aplicación de estas dos técnicas junto a las restantes (benchmarking y otras), podría interpretarse que o bien la realidad de los Programas Operativos, su complejidad y dimensión, mostró el excesivo optimismo inicial de los equipos de evaluación en términos de coste- oportunidad y requirió el ajuste de sus expectativas; o bien, que podría intuirse cierto comportamiento estratégico de los concurrentes en los procedimientos de contratación.

En cualquier caso, la lectura global de las técnicas propuestas y las efectivamente aplicadas pone de relieve el importante esfuerzo realizado por los equipos de evaluación con un meritorio abanico de alternativas contempladas. Tras presentar la primera lectura de los resultados del análisis documental de las técnicas previstas y aplicadas, hay que tener en cuenta que habitualmente la realidad impone la necesidad de llevar a cabo una gestión estratégica y flexible de la propuesta inicial para sortear las dificultades en la disposición y calidad de la información. En este

sentido, las principales incidencias en la aplicación de las técnicas previstas se han producido en la realización de las encuestas a promotores, los estudios de caso y los paneles o focus group.

- En las encuestas a promotores, las principales dificultades se derivaron de reducidas tasas de respuesta y su incidencia por la representatividad de las muestras. En algunos casos, como por ejemplo el POPH 3.2-8.3.2-9.3.2, el equipo evaluador solicitó ayuda a la Autoridad de Gestión del POPH, con lo que fue posible aumentar significativamente el porcentaje de respuesta.
- En el caso de los paneles y focus group y de los estudios de caso, los problemas vinieron derivados de dificultades de agenda y de un limitado poder de convocatoria, por lo que en algunos casos se han sustituido los estudios de caso por un mayor número de entrevistas y se han realizado un menor número de focus group. En otros casos, no se hace referencia en el Informe final a la no utilización de las técnicas.
- Otro aspecto destacable, es el caso de MAIS CENTRO, en cuya evaluación fueron suprimidas algunas de las técnicas y herramientas previstas en su propuesta: plataforma colaborativa on line y el benchmarking.

Una relación de las principales limitaciones observadas en las técnicas aplicadas se presenta en la Tabla 11.

Tabla 16. Técnicas previstas / aplicadas o aplicadas con alguna restricción

| Nº | Nombre abreviado | Observaciones |
|----|-----------------------|--|
| 1 | QREN 2007-2013 | Escaso nivel de respuesta en una submuestra de una de las encuestas (parques de ciencia y tecnología) |
| 2 | POPH 1.4-9.1.4 | En el informe final no se hace referencia a la realización de los focus group previstos |
| 3 | POPH 2.3-8.2.3-9.2.3 | Menor participación en las encuestas online por parte de entidades empleadoras |
| 4 | POPH 3.2-8.3.2-9.3.2 | Baja tasa de respuesta de las encuestas online, tuvieron que solicitar ayuda al POPH para aumentar el % de respuesta. Se hicieron entrevistas en el ámbito de los estudios de caso |
| 5 | Sistema de Incentivos | No se observan limitaciones relevantes en la aplicación de las técnicas. No obstante, se aprecia una reducida tasa de respuesta (21%) en el cuestionario a empresas de consultoría |
| 6 | POVT | No se observan limitaciones relevantes en la aplicación de las técnicas. En los anexos se ofrece bastante información sobre el trabajo de campo, aunque en el informe no justifica la elección de las técnicas |
| 7 | O Novo Norte | Se realizaron 2 focus group, en vez de tres, limitaciones en la disponibilidad de información |
| 8 | Mais Centro | Fueron suprimidas algunas de las técnicas y herramientas: plataforma colaborativa online, benchmarking |
| 9 | POR Lisboa | No se puede comparar, porque se dispone de la propuesta |
| 10 | Inalentejo | En el informe no se hace referencia al estudio de caso |
| 11 | PROCONVERGENCIA | No se hace referencia a los focus group ni a los indicadores de desempeño |
| 12 | PROEMPREGO | No se puede comparar, porque no se dispone de la propuesta |
| 13 | INTERVIR | Se incluyeron algunos instrumentos no contemplados inicialmente en la propuesta Hubiera sido deseable una mayor participación en los focus group y en la encuesta online El número de preguntas incluidas en la encuesta online (30-35) puede haber sido excesivo, lo que pudo provocar una disminución del número de respuestas |
| 14 | RUMOS | No se observan limitaciones relevantes en la aplicación de las técnicas, salvo en la encuesta online, en la que el nivel de error máximo resulta demasiado alto (+7,02%). Por lo tanto los resultados de la misma no son extrapolables. Además, hubiera sido deseable una mayor participación en los focus group |
| 15 | FEDER e FC | Sustitución de los estudios de caso de acuerdo con el GA y solamente una sesión del focus group |

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación facilitada por el Observatorio do QREN

Si bien en las propuestas de evaluación la estrategia de triangulación encontraba al menos el referente de la Tabla que asociaba preguntas y técnicas, como se requería habitualmente en los Términos de Referencia, en el caso de los Informes no se ha documentado un desarrollo suficiente de la aplicación efectiva de dicha estrategia enunciada e implícita en la propuesta. Puede interpretarse que, aun siendo deseable que los evaluadores la hubiesen contemplado, uno de los motivos ha sido que los Términos de Referencia no lo explicitaron.

Es la exposición de las técnicas la que ocupa casi la totalidad de apartados dedicados a metodología y técnicas en las propuestas y en los informes (cuando existe en estos últimos). Son pocas las referencias a otras fuentes (como los Sistemas de información), explicitando su consideración o sus limitaciones o el desarrollo del trabajo de campo.

[Ponderación de percepciones cualitativas]

Las entrevistas y los talleres fueron prolijos en el examen de las fuentes y sistemas de información, reconociéndose unánimemente el salto cualitativo experimentado en este periodo de programación. Los evaluadores reconocen la preocupación de los gestores por homogeneizar la información, al menos aquella básica que se pueda disponer para todos los PO. Indicaron que la mejora más significativa se dio en la información de base sobre los procesos de materialización de candidaturas, de los que ahora se puede acceder incluso a sus baremaciones; disponiéndose también de información de contexto general y contexto empresarial, entre otros ámbitos.

- Hay muchos problemas de “calidad” de la información necesaria para la evaluación: la información está dispersa, muy basada en percepciones y es poco objetiva. Hay sin embargo mucha información sobre las solicitudes (candidaturas)

A pesar de ello, los evaluadores coinciden en señalar que estas mejoras no son generalizadas en todos los PO. Se han relatado problemas para: la disposición de información, para su sistematización debido a que en algunos casos no se alimentan bien las bases de datos o están desactualizadas. Ello deriva, según sus percepciones en que las evaluaciones tengan que dedicar aún una parte muy importante de sus recursos a levantar información, a estructurarla y sistematizarla, limitando su capacidad propositiva y resultando en ejercicios más descriptivos de lo que sería deseable. Estas carencias se han asociado a un importante conjunto de PO, dado que indicaron que las que promueven Autoridades de Gestión de mayor dimensión, así como las entidades nacionales (Observatorio do QREN, IGFSE e IFDR), presentan mayor calidad en sus sistemas de información y en sus encargos.

Otra limitación apuntada por los evaluadores ha sido que, en ocasiones, la limitada disposición de información está causada porque son los propios gestores los que muestran recelos a facilitarla, apuntándose que lo deseable sería que los Sistemas de información fuesen únicos y estuviesen centralizadas las bases de datos.

Las opiniones de los gestores de las evaluaciones fueron similares aunque existe entre ellos una percepción más positiva sobre la mejora de los Sistemas de Información disponibles y las bases de datos que los contienen, lo que les hace considerar que ya no es un problema para los evaluadores la disponibilidad de información.

- “En este periodo la evaluación se ha liberado en parte de obtener información de seguimiento dado que han mejorado sensiblemente la calidad de los sistemas de información de los PO”.

Esta opinión es unánime en el caso de las entidades nacionales y las Autoridades de Gestión de mayor dimensión, las cuales indicaron que en la actualidad cuentan con Sistemas de información muy potentes articulados en bases de datos complejas que recopilan mucha información digital sobre beneficiarios, candidaturas, etc.; realizándose incluso su tratamiento básico de forma interna. Por ello, los gestores consideran que el valor añadido esencial de la evaluación es su contacto directo con el terreno y que dadas estas mejoras de la información disponible, se debería haber observado una mejora e innovación en el trabajo de campo. Estas diferentes percepciones sobre la bondad de las bases de datos radican en que están orientadas a la gestión y no a la evaluación, y su diseño tuvo como premisa dar satisfacción a todos los requerimientos normativos, de justificación, de certificación y auditoría que existen sobre las Autoridades de Gestión en el ámbito comunitario.

- “Cuando se diseñan los sistemas de información se piensa más en la auditoría que en la evaluación”.

Esta interpretación que fue avalada por varios evaluadores y también por un gestor, pone de relieve que la evaluación posee requerimientos particulares a los que aun se percibe que se les da una escasa cobertura generalizada y homogénea en dichos Sistemas de información, exceptuando los casos mencionados de algunas entidades nacionales en las que este problema se da en menor medida.

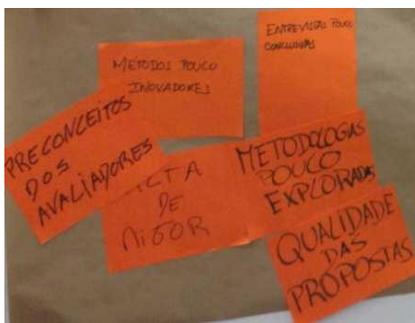
Finalmente, se apuntó que los Cuadernos de Encargo no hacen menciones expresas a la información con que contarán los evaluadores para hacer las evaluaciones, ni sobre las bases de datos.

- “Los evaluadores nos encontramos con mucho trabajo, para el tratamiento y la generación de información, que no está concentrada ni homogeneizada, aunque hay mejoras, éstas no son generalizadas. Ello hace que haya que recurrir a las encuestas como alternativas”.

En relación con las técnicas de recopilación y análisis de información se apuntó que estos déficits y limitaciones en la información disponible derivan en que sea necesario y usual recurrir a las encuestas como alternativa para cubrirlos, trabajando con indicadores de percepciones que son los más utilizados. Un problema añadido para los evaluadores, asociado a esta cuestión, es que consideran que está generándose “saturación” en los informantes clave, que se traduce en bajos niveles de respuestas en las encuestas que limitan la representatividad de las muestras para inferir comportamientos en la población objeto de estudio. Concretamente, se apuntó que cada vez se observa mayor resistencia en las empresas para ofrecer información vía encuestas, algo que consideran deberá tenerse muy en cuenta para el nuevo periodo de programación más orientado a medir los efectos de las actuaciones financiadas, ya que será un obstáculo muy importante para las evaluaciones de resultados e impactos.

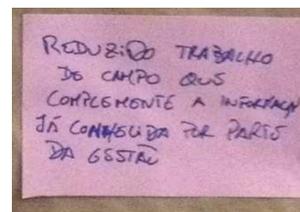
El recurso empleado por los evaluadores para corregir esta participación es solicitar la colaboración con de las autoridades de gestión, ya que además de facilitar su accesibilidad a informantes clave, beneficiarios y organismos intermedios, sus comunicados y gestiones ayudan a corregir en cierta medida esta participación.

Otra cuestión apuntada por los evaluadores que condiciona la pertinencia de las técnicas y la utilidad de sus resultados es que muchos PO acumulan retrasos importantes, lo que hace que existan discrepancias importantes entre el momento de la evaluación y el del PO, traduciéndose en que una evaluación que pueda considerarse intermedia por el momento en que se realiza, en realidad no lo sea.



Por otro lado los gestores perciben unánimemente que existe escasa innovación en las técnicas que proponen y aplican los equipos de evaluación. Esto fue así tanto durante las entrevistas como durante los talleres de participación celebrados. Concretamente, durante el primero de ellos, centrado en realizar un diagnóstico “rápido” del Sistema de evaluaciones, este aspecto fue señalado como uno de los principales aspectos negativos como puede apreciarse en la foto de la izquierda del mapa-diagnóstico producto del taller.

Junto a ello, durante las entrevistas también se apuntó que en la actualidad existe un riesgo importante relacionado con los menores presupuestos de las evaluaciones, que puede afectar de lleno al trabajo de campo, haciendo que los evaluadores escatimen en las técnicas consideradas y/o en su óptima aplicación, ya que la dispersión geográfica de los agentes clave, su número o diversidad de perfiles genera tensiones barajando criterios lógicos de rentabilidad. Este aspecto también fue señalado en el segundo taller de participación (como muestra la foto de la derecha) precisamente como factor que limita la bondad de las evaluaciones.



- A veces nos encontramos con trabajos de evaluación que están bien hechos pero que parten de premisas falsas por el simple hecho de que no se comprendieron bien las situaciones contextuales y esto está asociado a la incidencia que los limitados presupuestos están teniendo sobre el trabajo de campo que acometen los equipos de evaluación. Esto requiere una lógica que va más allá del cuaderno de encargo y de lo estrictamente contractual, precisando de la implicación y trabajo conjunto de los Grupos de Apoyo y los equipos de evaluación.

Otro lugar común de evaluadores y gestores ha sido la importancia que conceden a los Relatorios metodológicos iniciales, en los que “se limpian las propuestas metodológicas” y se hacen adaptaciones que permiten concretar las inicialmente propuestas. Se destacó también que su importancia radica en que permiten adecuar el diseño y las técnicas a lo que realmente se quiere evaluar y también para asegurarse de que todos los sectores clave del PO estén representados en la evaluación, de forma que se recojan sus necesidades de información.

Según los entrevistados precisan del trabajo conjunto de las Autoridades de Gestión, Grupos de Acompañamiento y evaluadores para salvar las limitaciones de información y evitar malas interpretaciones o supuestos de partida erróneos. Su resultado es valorado como muy productivo para la evaluación y suelen derivar en una segunda versión que incorpora las apreciaciones del Grupo de Acompañamiento.

Ponderación de percepciones cualitativas a partir de la Encuesta a gestores y evaluadores

Los resultados de la encuesta sobre la bondad de la metodología y técnicas aplicadas en las evaluaciones han registrado la mayor discrepancia entre las percepciones de los gestores de evaluación y de los evaluadores:

- **Evaluadores.** Casi el 80% se mostró muy de acuerdo (8,9) o totalmente de acuerdo (10), siendo 9 y 10 sus respuestas más frecuente, 5 el rango inferior y 8,44 su promedio. Estos resultados no dejan lugar a dudas y muestran su convencimiento en la solidez, rigor y credibilidad de la metodología y métodos que aplicaron en las evaluaciones.
- **Gestores:** Aunque la calificación 5 marque la posición central (mediana) entre las respuestas de los gestores y 4,52 su promedio debe tenerse en cuenta que más del 30% se mostró muy en desacuerdo, siendo 2 su respuesta más frecuente.

Gráfico 19. [Cuestión nº10] “A metodologia e as técnicas aplicadas facilitam o desenvolvimento de avaliações sólidas, credíveis e rigorosas”
Grado de acuerdo. Porcentaje de respuestas

| Grado de acuerdo | P10 TOTAL (%) | P10 EVALUDOR (%) | P10 GESTOR (%) |
|------------------|---------------|------------------|----------------|
| 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1 | 0 | 0 | 0 |
| 2 | 30 | 0 | 45 |
| 3 | 5 | 0 | 5 |
| 4 | 0 | 0 | 0 |
| 5 | 5 | 10 | 5 |
| 6 | 15 | 10 | 15 |
| 7 | 15 | 0 | 20 |
| 8 | 5 | 10 | 5 |
| 9 | 10 | 35 | 5 |
| 10 | 10 | 35 | 0 |

Fuente: Encuesta de Metaevaluación

En el caso de los evaluadores tanto las entrevistas como la encuesta han puesto de manifiesto su convencimiento de que la idoneidad de la metodología y técnicas aplicadas no se ha visto afectada por otros factores, como el reducido presupuesto a su entender de las evaluaciones o el amplio número de preguntas formuladas en ellas.

Entre los gestores, este desacuerdo puede explicarse por sus aportaciones en entrevistas y talleres de participación, en los que expusieron su preocupación en este ámbito, sobre todo vinculada a su percepción sobre la escasa innovación metodológica en las propuestas y en las evaluaciones. Aunque la crítica haya sido sobre la metodología, las ilustraciones que formularon se circunscribían casi exclusivamente a las técnicas; pues consideraban que los equipos aplicaban “siempre las mismas” y que se convertían en “algo rutinario”.

5.1.9 Conclusiones

Las conclusiones suponen un elemento fundamental en una evaluación, en tanto que concretan el enjuiciamiento del programa dando respuesta a las preguntas que la motivan; y permiten establecer recomendaciones de mejora.

Las Orientaciones Generales, en su epígrafe 7.8 referido a la estructura del documento preliminar/final de evaluación, establecen la necesidad de presentar un capítulo de conclusiones, aunque no hacen referencia a:

- Cómo deben estar presentadas las conclusiones, esto es, si deben estar numeradas; ser claras y concisas; estar organizadas y/o estructuradas siguiendo alguna lógica (según los criterios o las cuestiones de evaluación; por temática; en relación con los ejes de la intervención evaluada, entre otras). Este aspecto es esencial en

tanto que la forma cómo se redactan y presentan las conclusiones supone un elemento facilitador, o no, para la mejor comprensión y utilización de dichas conclusiones. Así como un factor de contribución a la base de la posición de Portugal en torno a la discusión sobre el futuro de la política de cohesión, en los términos recogidos en el Plan General de Evaluación del Observatorio do QREN.

- Qué contenido deben recoger las conclusiones, fundamentalmente indicando que se derivarán de los hallazgos alcanzados a través de la evaluación, haciendo constar y demostrando dicha vinculación; y no ser, en ningún caso, conclusiones que carezcan de fundamento o que pudieran estar ya determinadas de antemano..

De esta manera, con el [análisis documental](#) se ha valorado la presencia de las conclusiones en las evaluaciones, desde un punto de vista formal (cómo están presentes las conclusiones, esto es, cómo están redactadas y elaboradas) y desde una perspectiva de su contenido o congruencia (qué información recogen, esto es, si son pertinentes y coherentes con los hallazgos; y son útiles para el establecimiento de recomendaciones de mejora).

Desde un punto de vista formal, hay que señalar la existencia de conclusiones en todos los Informes en coherencia con las Orientaciones Generales. Dichas conclusiones están diferenciadas y separadas en un capítulo del Informe y en algunos casos se presentan en un capítulo conjunto de “Conclusiones y recomendaciones”. Esta circunstancia se produce en 4 de las 15 (26,67%) evaluaciones analizadas; evaluaciones 2, 6, 8 y 11. La existencia de apartados conjuntos no perjudica su validez, observándose incluso de forma más clara y precisa el nexo causal entre ambas.

En general las conclusiones están numeradas, o se incluyen dentro de apartados numerados (ya sea mediante números o mediante letras). Este hecho favorece su ordenación y estructuración, lo que potencia su utilidad.

Igualmente las conclusiones suelen ser claras y concisas, evitando ambigüedades, aunque en determinados casos se detecta una indefinición entre conclusiones y hallazgos de la evaluación, diferenciación que debería quedar más clara en los informes finales de evaluación por parte de los equipos evaluadores. Esto puede ocurrir por querer adoptar un enfoque pedagógico en el desarrollo de la evaluación, existiendo la tendencia a ir emitiendo conclusiones sobre los datos que se van exponiendo o al relatar los hechos y hallazgos en los que se basan las conclusiones.

Finalmente, las conclusiones están organizadas y estructuradas en función de las temáticas y/o ejes de los PO o bien según las preguntas de evaluación o sus objetivos específicos. En ocasiones también se presentan como “Conclusiones generales y conclusiones específicas” (Evaluación 5); “Conclusiones transversales y por preguntas de evaluación” (Evaluación 6); y “Conclusiones generales y transversales” (Evaluación 9).

En cuanto a la congruencia de las conclusiones, hay que apuntar que en general se aprecia que derivan de los hallazgos alcanzados como resultado del proceso metodológico abordado. Sin embargo es importante señalar cómo en ciertas ocasiones se entremezclan con los resultados del estudio. Hay que tener en cuenta que las conclusiones emanan de los resultados y/o hallazgos, pero no son dichos resultados en sí y comportan necesariamente la emisión de un juicio de valor que de respuesta inequívoca a las preguntas. Asimismo las conclusiones permiten el establecimiento de recomendaciones de mejora, dadas su claridad y estructura, y su coherencia con los hallazgos.

Durante las [entrevistas](#) con gestores y evaluadores, han sido escasas las referencias exclusivas a las conclusiones. Incluso cuando fueron preguntados por ello las referencias derivaron hacia las recomendaciones; poniendo de relieve que son éstas las que concentran su atención. No obstante, durante el segundo Taller de participación, la bondad de las conclusiones fue uno de los ámbitos a los que se prestó atención como determinante de una buena evaluación en el contexto do QREN, tanto en una de las tarjetas presentadas (“conclusões bem fundamentadas”), como durante el debate. Se considera también un determinante de la calidad de la evaluación ya que su insuficiente fundamentación pueda limitar en gran medida la utilidad y credibilidad de las evaluaciones.

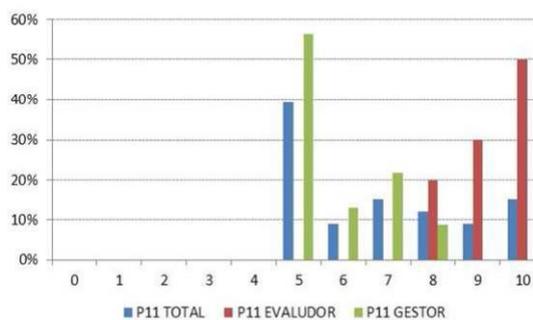
No obstante, si se presta atención a la [encuesta](#) puede concluirse que la percepción de los gestores es crítica.

El grado de acuerdo de los encuestados sobre la coherencia de las conclusiones (ver Gráfico 20) ha obtenido en todos los casos una respuesta superior a 5 en la escala propuesta; siendo 5 la más frecuente; la cual se mantiene entre los gestores y asciende a 10 para los evaluadores. Esta brecha de 5 puntos se reducen a 4 puntos en el caso del valor central de sus distribuciones (mediana) y a 3,47 puntos en el caso de sus promedios de respuesta.

Los resultados de la encuesta permiten afirmar que los evaluadores se muestran casi totalmente de acuerdo con esta afirmación (100% muy o totalmente de acuerdo) mientras que entre los gestores más del 55% adopta una posición intermedia o indiferente, mostrando el resto su acuerdo y no estando ninguno en desacuerdo. Se deduce pues que los gestores perciben una coherencia suficiente de las conclusiones aunque con un amplio margen de mejora bajo su punto de vista para erradicar opiniones expertas y prejuicios como fundamentos de aquellas.

Grafico 20. [Cuestión nº11] “As conclusões são coerentes com os resultados das avaliações (dados, factos ou informações recolhidas), isto é, não se sustentam em opiniões ou preconceitos (pré-juízos) das equipas de avaliação”

Grado de acuerdo. Porcentaje de respuestas



Fuente: Encuesta de Metaevaluación

5.1.10 Recomendaciones

El establecimiento de recomendaciones de mejora es el principal propósito de una evaluación. En las Orientaciones Generales se establece la necesidad de presentar un capítulo de recomendaciones⁵⁰, indicando que: deberán ser emitidas en función de las respuestas alcanzadas para las cuestiones de evaluación definidas previamente; y contendrán propuestas sobre su posible aplicación. Si bien, dichas orientaciones no hacen referencia expresa a:

- Cómo deben presentarse desde un punto de vista formal. La disponibilidad de recomendaciones mediante un estilo claro, sintético y ordenado, facilita su efectiva puesta en valor y su utilización.
- Qué contenido deben recoger, fundamentalmente indicando que se derivarán de los hallazgos alcanzados con la evaluación, haciendo constar y demostrando dicha vinculación causal.
- Qué aspectos o atributos deberán contener. Esto es, recoger aspectos tales como: iniciativas para su aplicación, responsable/s, destinatario/s, nivel de prioridad, presupuesto estimado, tiempo previsto o alcance.

De esta manera se ha valorado la presencia de las recomendaciones en las evaluaciones desde un punto de vista formal (cómo están redactadas y elaboradas) y según su contenido (qué información recogen, esto es, si son pertinentes y coherentes con las conclusiones; y son útiles y prácticas).

Desde un punto de vista formal, es posible señalar la existencia de recomendaciones en todos los Informes, dando cumplimiento al requerimiento de disponer de un apartado de recomendaciones. Al igual que ocurría con las conclusiones, suelen ocupar un capítulo específico del Informe final aunque en ocasiones se integran en otro conjunto de “Conclusiones y recomendaciones”. Además, las recomendaciones están generalmente numeradas, o se incluyen en apartados numerados (con números o letras); lo cual facilita su uso por parte de los destinatarios.

Se aprecia también que en general las recomendaciones son claras y sintéticas, evitando ambigüedades. Aunque en ciertos casos se formulan más como declaraciones de intenciones que sugerencias técnicas específicas y concretas (como por ejemplo algunas de la Evaluación 2). Finalmente, desde una vertiente formal, las

recomendaciones están organizadas y estructuradas en función de las conclusiones; y según: temáticas y/o ejes de la intervención; y según preguntas u objetivos específicos de la evaluación.

Desde el punto de vista de su congruencia, las recomendaciones se derivan en general de las conclusiones alcanzadas y son coherentes con el desarrollo del estudio. Pese a ello es posible destacar que en ciertos casos:

- Las recomendaciones no siguen la misma lógica o estructura que las conclusiones, lo que dificulta identificar el nexo causal entre conclusiones y recomendaciones.
- Y/o las recomendaciones no se igualan en número a las conclusiones, siendo menor el número de recomendaciones que de conclusiones. Podría considerarse que no se han establecido todas las recomendaciones posibles; pero más bien la circunstancia que se produce es que cada recomendación es el resultado de la consideración conjunta de dos o más conclusiones.

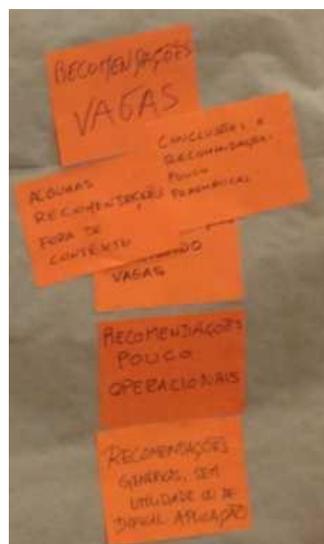
Asimismo las recomendaciones permiten, en general, su puesta en valor por su claridad, estructura y coherencia.

[Ponderación de percepciones cualitativas]

Según los gestores entrevistados, uno de los principales problemas de las evaluaciones es que las recomendaciones son muy genéricas y, aunque se apuntó que existen excepciones, esto hace que no puedan más que estar de acuerdo con ellas aunque tienen, por tanto, escasa utilidad. Junto a ello se apuntó que en otros casos se formulan recomendaciones que: son demasiado obvias o previsibles para los gestores; ya fueron implementadas (esto especialmente asociado a los procesos de reprogramación); que no prestan atención a cómo implementarlas; o que tienen escasa aplicabilidad.

Como se muestra en la foto de la derecha, este fue uno de los resultados que arrojó el primer taller de participación celebrado con los integrantes de la Red de Evaluación, donde las recomendaciones fueron señaladas como uno de los principales aspectos negativos del Sistema de evaluaciones, pues casi una de cada cinco tarjetas así lo indicó.

En este mismo sentido se pronunciaron los gestores entrevistados, quienes indicaron que, en términos generales, las recomendaciones precisan un mayor proceso reflexivo e interactivo, en el que además de la mera emisión del Parecer del Grupo de Apoyo sobre el Relatorio Final, las reuniones entre éste y el equipo de evaluación resultan esenciales para focalizarlas y concretarlas, sobre todo cuando éstas son dispersas o genéricas. En este sentido se apuntó que [“la calidad de las recomendaciones depende de la calidad del acompañamiento”](#), lo que hace necesario una “complicidad” con los equipos de

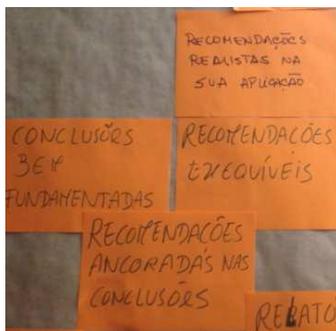


evaluación. Asimismo se indicó que esta labor de acompañamiento para la mejora de las recomendaciones comienza con la propia evaluación, para [“evitar que los evaluadores levanten problemas donde no los hay”](#), ayudando a que además focalizar en los estrangulamientos y problemas existentes, puedan avanzar hacia cómo debe corregirse a la luz de los hallazgos y conclusiones de la evaluación.

Además de incidir en la necesidad de mejorar este aspecto del acompañamiento de las evaluaciones se indicó que también los Cuadernos de Encargo debían mejorar su especificación al respecto, ya que las recomendaciones suelen focalizar en el qué debe mejorarse obviando el cómo y, en otras, cuando se avanza el cómo se exigen

⁵⁰ Orientaciones Generales, apartado 7.8 “Estructura del documento preliminar/final de evaluación”

grandes y complejos cambios que escapan el ámbito competencial de los PO. A este respecto se expresó la necesidad de que exista proporcionalidad en las recomendaciones, dado [“que no pueden ser concebidas por los evaluadores como un Cuaderno de Encargo para los gestores”](#).



Siendo las recomendaciones una de las principales preocupaciones de los gestores de las evaluaciones, resulta lógico que emergieran, durante la sesión de trabajo del segundo taller de participación celebrado con gestores de las evaluaciones, como uno de los determinantes clave de una buena evaluación en el contexto del QREN, señalándose una serie de atributos deseables de éstas (foto de la izquierda). La formulación de recomendaciones concretas y orientadas a la acción acaparó tres tarjetas en las que se presentaron sus características deseadas: “ancoradas nas conclusoes”, “realistas na sua aplicação”, y “exequíveis”. Asimismo, en torno a las recomendaciones, dos tarjetas señalaron varios factores que pueden mermar la calidad de las evaluaciones: “conclusoes e recomendações demasiado vagas” y “recomendaciones fora de prazo”. Ambos factores se erigen en determinantes terminantes de la utilidad de las evaluaciones en tanto que potencian o merman su capacidad de aplicación en e ciclo de los programas operativos y de las políticas públicas.

Por otra parte, entre los evaluadores entrevistados se recabaron diferentes interpretaciones y percepciones. Por un lado se apuntó la necesidad de poner límites al trabajo de evaluación, ya que aun comprendiendo que las Autoridades de Gestión deban exigir concreción, sobre todo en las recomendaciones operacionales, la evaluación debe apuntar problemas o estrangulamientos y apuntar líneas para su mejora, pero no puede acometerlas.

- [“Es cierto que las recomendaciones deben ser concretas, pero si se indica que hay que cambiar un modelo concreto de solicitud, su modificación en sí es otro trabajo diferente... Ocurre lo mismo con los sistemas de información, que se puede apuntar que son débiles y qué tipo de debilidades presentan, pero diseñar un sistema óptimo es otro trabajo diferente al de la propia evaluación”](#).

Junto a ello, apuntaron que hay expectativas diferentes entre los propios gestores de las evaluaciones sobre lo que realmente quieren de las evaluaciones según los Cuadernos de Encargo; y que aunque los equipos de evaluación conozcan en profundidad la temática y la dinámica de los PO, no poseen el conocimiento profundo sobre sus procedimientos administrativos, por lo que no podrían llegar a los niveles de concreción que precisan los gestores.

Entre las referencias a la especificación de los destinatarios de las recomendaciones se apuntó que aunque los destinatarios finales son las Comisiones de Acompañamiento que deben aprobarlas, éstas fueron en la práctica un recurso “muy formal”, dado que aunque son “más alargadas” que los Grupos de Apoyo tienen un perfil más burocrático, por lo que no tuvieron un rol clave, en términos generales, en las evaluaciones.

Asimismo, volvió a emerger la dialéctica existente entre el propio Programa Operativo y la política pública a la que éste sirve como instrumento (o de la que es tributaria, en palabras de los entrevistados). Entre los evaluadores se indicó que es difícil concretar las recomendaciones en el ámbito de la política porque en ocasiones éstas “no existen” o “están difusas”. Esto genera paradojas, como la que se indicó en este nivel de política pública: [“se emiten conclusiones y recomendaciones en busca de destinatarios”](#). Junto a ello, se apuntó que aunque los Programas Operativos sean un instrumento de la política pública, también lo son de la propia política comunitaria, y debe tenerse en cuenta que ésta tiene sus propias lógicas y objetivos.

Finalmente, los evaluadores también pusieron de manifiesto que encuentran restricciones a la hora de redactarlas relacionadas con la estructura requerida de conexión preguntas-métodos-conclusiones-recomendaciones, dado que genera duplicidades al haber elementos que afectan a diversos ámbitos, sobre todo con cuestiones transversales; lo que limita el poder explicativo y pedagógico de la evaluación.

Ponderación de percepciones cualitativas a partir de la Encuesta a gestores y evaluadores

Preguntados los encuestados por su grado de acuerdo con la coherencia de las recomendaciones (cuestión nº12) la respuesta más frecuente entre los gestores ha sido el valor 5 y entre los evaluadores el 9; una brecha de 4 puntos. Estas diferencias se reducen a 3,14 puntos en el caso de sus promedios de respuesta; y a 3 puntos en el caso del valor central de sus distribuciones (mediana).

Se deduce pues que los gestores perciben una coherencia suficiente de las recomendaciones con las conclusiones de las evaluaciones aunque con un amplio margen de mejora bajo su punto de vista para erradicar opiniones expertas y prejuicios como fundamentos de aquéllas.

La utilidad, concreción y pragmatismo de las recomendaciones obtuvo una peor valoración por parte de los gestores y muy similar en el caso de los evaluadores. Ante esta afirmación (cuestión nº13), el grado de acuerdo más frecuente entre los encuestados ha sido el valor 5, manteniéndose esta valoración modal en el caso de los gestores y alcanzando el valor 8 como respuesta más frecuente de los evaluadores.

Estas diferencias se acrecientan a 3,56 puntos en el caso de los promedios de respuesta de gestores y evaluadores; y a 4 puntos en el caso de los valores medianos de ambas distribuciones.

Grafico 21. [Cuestión nº12] "As recomendações são coerentes com as conclusões das avaliações, isto é, não se sustentam em opiniões ou preconceitos (pré-juízos) das equipas de avaliação"

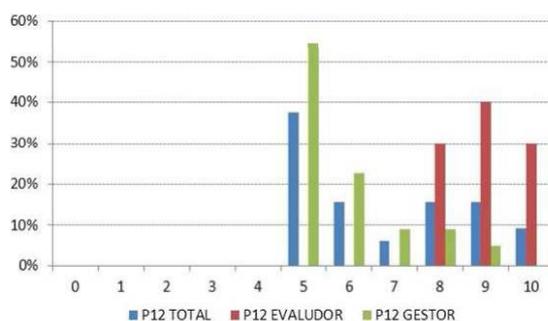
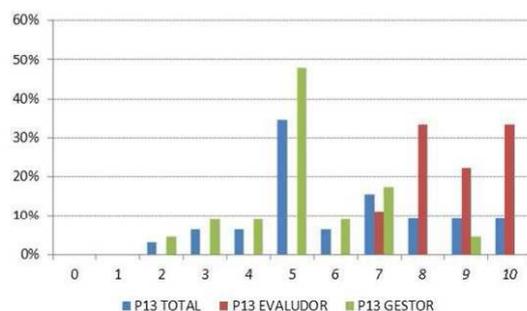


Grafico 22. Grado de acuerdo. Porcentaje de respuestas

Grafico 23. [Cuestión nº13] "As recomendações são úteis, concretas e práticas para melhorar os programas operacionais e as políticas públicas"



Fuente: Encuesta de Metaevaluación

En definitiva, mientras que los gestores mantienen una posición intermedia en su grado de acuerdo –con un 16% de ellos en desacuerdo (inferior a 5)-, los evaluadores se acercan al casi total acuerdo (el 90% se mostró muy de acuerdo o totalmente de acuerdo). Es pues la orientación práctica de las recomendaciones formulada en este enunciado uno de los principales ámbitos de discordia entre evaluadores y gestores de las evaluaciones metaevaluadas. Junto a esta, los otros focos de discordancia fueron la idoneidad de la metodología aplicada y la de los presupuestos disponibles para la evaluación.

5.2 PARTICIPACIÓN Y APRENDIZAJE

El análisis documental ha permitido encontrar en el principio de parceria formulado en el PGA⁵¹ la principal referencia sobre la participación. Este principio es coherente y asume el que establecen las orientaciones comunitarias⁵² refiriéndose al principio de partenariatio.

⁵¹ Orientaciones Generales (p.4): "O princípio da parceria traduz-se no estímulo à participação dos agentes relevantes ao longo dos processos de planeamento e operacionalização das avaliações, bem como na análise dos seus resultados. Em especial, a dimensão da parceria entre a Comissão e o Estado-Membro merece ser destacada, tendo em consideração a disposição regulamentar que determina que os objectivos dos fundos são realizados no âmbito de uma estreita cooperação entre ambos,

De ambas referencias se deduce que esta participación puede considerarse tanto en la concepción y encargo de las evaluaciones como durante su realización, así como durante los procesos de mejora que deben desencadenar.

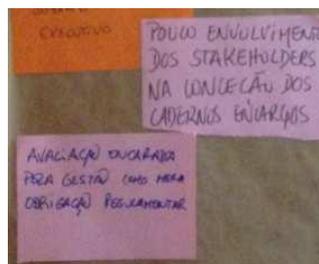
5.2.1 Concepción y encargo de la evaluación

La participación de los agentes implicados en los programas evaluados durante el encargo de la evaluación tiene diversas fases, desde la elaboración del PGA y los PA, pasando por la preparación de los Cuadernos de Encargo, hasta la selección de propuestas y contratación. Es durante la redacción de los Cuadernos de Encargo cuando se debe formular una mayor concreción y priorización de los requerimientos de la evaluación.

Dado que ya se analizó su participación en la elaboración del PGA y de los Planes de evaluación en el apartado en que examinaron dichos documentos, este apartado se centra en la participación a partir de los Términos de Referencia.

El [análisis documental](#) muestra que la participación de los agentes implicados en esta fase sí se contempla, de forma implícita, en las Orientaciones Generales, sobre todo referida a la redacción de los Cuadernos de Encargo, aunque nada se apunta en el caso de los destinatarios de las intervenciones.

Durante el segundo Taller de participación con gestores, se identificó precisamente como uno de los factores que condicionan una buena evaluación



el "poco envolvimento dos stakeholders na conceção dos cadernos encargos". Sobre esta cuestión se apuntó que si bien los Grupos de Acompañamiento habían sido un vehículo propicio para estimular la participación durante la realización de las evaluaciones, ésta había sido más limitada durante la concepción de las evaluaciones. Hay que apuntar, como ya se ha expuesto, que formaron parte de la formulación de los PA y la selección de preguntas.

La participación en esta etapa de los beneficiarios finales no ha sido contemplada en la práctica, argumentando los gestores en ocasiones que en el caso de las evaluaciones de operacionalización no es algo prioritario, dado que son ["una mirada hacia dentro del PO"](#).

También se contempla la participación en la selección de las propuestas, mediante la incorporación de evaluadores (juris) de otras entidades de la propia Red de Evaluación al equipo de la Autoridad de Gestión responsable de su lanzamiento y ejecución. Durante las [entrevistas](#), sobre la participación de los agentes durante el procedimiento de selección de los evaluadores, se apuntó que se cuenta con juris internos y externos, siendo estos últimos representantes del Observatorio, IFDR y/o IGFSE. Esta situación puede variar dependiendo del PO – sobre todo la participación del IFDR o la del IGFSE- y de la dimensión de la Autoridad de Gestión. No obstante, en todos los casos hay participación del Observatorio do QREN, habiéndose apuntado que el hecho de que éste tenga una Unidad de evaluación facilita esta participación.

Algunos gestores apuntaron que la participación directa del Observatorio en la redacción de los Cuadernos de Encargo y en la selección de evaluadores incidió en su mejora respecto al periodo de programación anterior.

- ["El hecho de que el Observatorio haya ejercido de núcleo supervisor de los cuadernos de encargo ha sido una novedad importante en Portugal. El Observatorio emite su parecer sobre todos los Cuadernos de Encargo. Con los cuadernos de encargo se ha pretendido promover el mercado de consultoría y la cultura de evaluación en general"](#).

abrangendo "a preparação, a execução, o acompanhamento e a avaliação dos programas operacionais" (Artigo 11º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006)."

⁵² Comisión Europea (2007-2; 16): "deben planificarse y realizarse evaluaciones en un escenario colaborativo: la integración en la metodología de evaluación de la consulta y participación de los interesados sientan las bases del aprendizaje, la apertura y la transparencia."

Los resultados de la encuesta sobre esta cuestión no son concluyentes dado que registran una alta variabilidad en las respuestas, tanto globalmente como atendiendo a cada uno de los dos perfiles considerados. En conjunto, sobre la escala propuesta el grado de acuerdo más frecuente fue 8 y el promedio 6,58.

- **Evaluadores:** Además de otorgar una menor puntuación promedio (5,78), ofrecen mayor dispersión en sus respuestas: oscilaron entre 2 y 10, con casi 3 puntos de desviación estándar, y como respuesta más frecuente en la escala propuesta se registraron los valores 3, 7 y 10.
- **Gestores:** Mostraron un superior grado de acuerdo, siendo 6,91 su promedio y 8 su respuesta más frecuente, la cual fue otorgada por el 50% de los gestores encuestados.

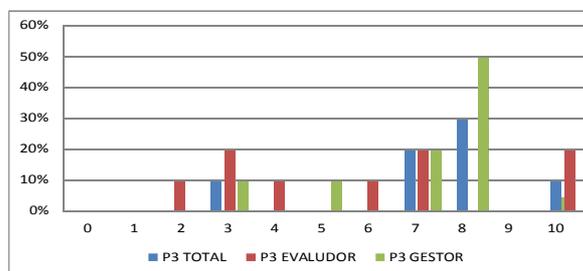
Ponderación de percepciones cualitativas a partir de la Encuesta a gestores y evaluadores

Puede concluirse que la participación efectiva de los agentes implicados en las evaluaciones no ha registrado un patrón común, siendo algo que depende de cada caso.

No obstante, se aprecia un mayor grado de acuerdo entre los gestores con el hecho de que los agentes implicados pudieron aportar sus intereses y preguntas a las evaluaciones.

Gráfico 24. [Cuestión nº3] "O grau de participação e/ou envolvimento dos principais agentes implicados nos programas avaliados na elaboração dos cadernos de encargos é suficiente para poderem incorporar os seus interesses e perguntas no processo"

Grado de acuerdo. Porcentaje de respuestas



Fuente: Encuesta de Metaevaluación

5.2.2 Realización de las evaluaciones

La traducción que ha tenido el principio de "parcería" y las Orientaciones durante la realización de las evaluaciones fue una de las cuestiones exploradas durante el trabajo de campo, dado que era esencial conocer las percepciones de los agentes clave. Todos los entrevistados, ya fuesen evaluadores o gestores, han destacado la importancia de los Grupos de Acompañamiento en los procesos de evaluación.

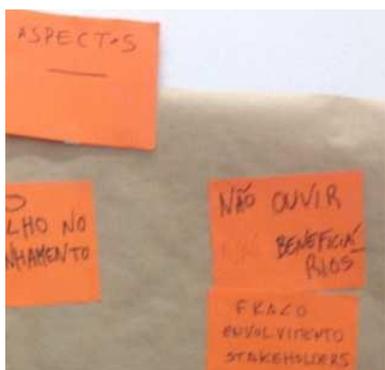
Durante el trabajo de campo, el rol de estos grupos ha sido identificado como el aspecto más positivo de los procesos de evaluación, como así muestra la foto de la sesión de trabajo durante el Taller de participación celebrado con los integrantes de la Red de Evaluación.

En este taller, se solicitó a los participantes que destacasen en tarjetas escritas los aspectos positivos de las evaluaciones, resultando que una de cada tres hizo alusión al papel del Grupo de Acompañamiento, junto a otras asociadas al de la propia Red o el Observatorio. En este sentido, el trabajo de la Red fue uno de los aspectos más valorados indicándose que permite la participación de los actores, la interacción entre sus miembros, la coordinación, el aprendizaje y hace posible que los participantes tengan una visión del conjunto.



Durante las [entrevistas](#), también fue destacado, señalando que se ha revelado clave para que las evaluaciones se orientasen a responder las preguntas planteadas en los Cuadernos de Encargo, llegando a indicarse que su calidad es proporcional a la calidad del acompañamiento realizado. Junto a ello, los gestores han puesto de manifiesto las dificultades que encuentran para responder a todos los requerimientos que entraña esta labor de acompañamiento, al no estar ninguno de los gestores dedicados a ello en exclusiva ni disponer de unidades especializadas.

Entre los evaluadores se ha reconocido esta importancia, aunque su idoneidad depende cada evaluación, ya que si bien algún evaluador destacó la riqueza de estos grupos, otros indicaron que su composición es mejorable pensando en las evaluaciones, dado que no se configuran conforme a las necesidades de la evaluación.

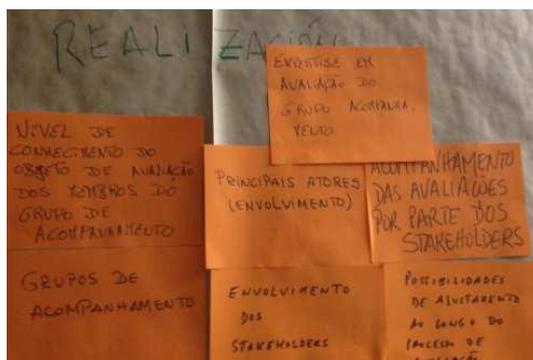


Según la experiencia de algunos gestores, el trabajo de estos grupos es más útil cuando interactúan con los evaluadores en reuniones presenciales. En estos casos se llegó a señalar que cuando se concibe el acompañamiento de manera interactiva, lo más interesante resulta el propio proceso de realización de la evaluación.

En este sentido, se ha destacado como buena práctica la realización presencial de la apreciación de los Relatorios, pues esta alternativa ha resultado más productiva que efectuar contribuciones por escrito. Y como aspecto a mejorar se indicó que quienes poseen mayor cualificación y

responsabilidad para realizar contribuciones relevantes suelen ser quienes disponen de menos tiempo, por lo que no siempre acuden a las citas de las evaluaciones.

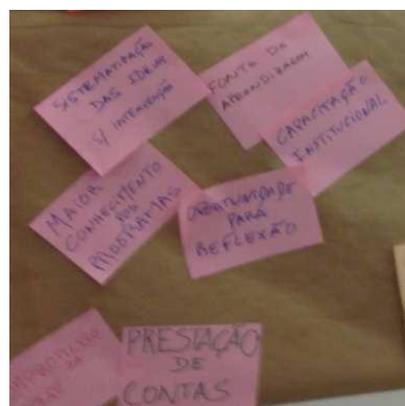
Si el rol de los Grupos de Acompañamiento ha sido señalado como uno de los aspectos más positivos, también durante los Talleres de participación celebrados se apuntó el “envolvimiento dos principias atores” constituye uno de factores determinantes de una buena evaluación en el contexto del QREN durante su realización; señalándose precisamente que era uno de los



aspectos negativos del Sistema en su conjunto, por la necesidad de incrementar la apertura del proceso hacia los stakeholders de los PO y hacia sus destinatarios/beneficiarios.

Las referencias a la participación durante estos talleres y durante las entrevistas estuvieron en muchas ocasiones asociadas al aprendizaje que se había generado. Así se indicó en relación con diseño de los Planes de evaluación y PGA, los cuales generaron capacidad para poner en marcha las evaluaciones.

Durante el primer [taller de participación](#), entre los aspectos positivos del Sistema de evaluaciones, se indicó el aprendizaje, como muestra la foto de la derecha. Se destacó la oportunidad para la reflexión que ha supuesto la evaluación, su contribución a sistematizar la experiencia de los PO y mejorar el conocimiento sobre las problemáticas que éstos enfrentan, promoviendo así la capacitación institucional.



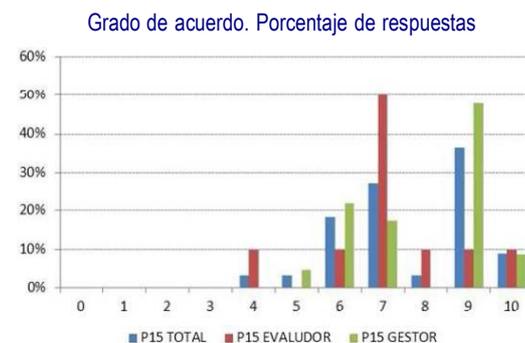
A través de la [encuesta](#) también se recabó la percepción de gestores y evaluadores sobre la contribución de las evaluaciones al aprendizaje de los agentes implicados en los programas. Casi el 100% de los encuestados se mostraron de acuerdo (calificación 5 o superior) con que las evaluaciones

favorecen procesos colectivos de aprendizaje entre los principales agentes implicados en los programas evaluados. Concretamente, un 30% se mostró de acuerdo (valores 5 y 6) y un 39% muy de acuerdo (valores 8 y 9). El grado de acuerdo promedio registró 7,70 puntos en la escala sobre 10 propuesta. El análisis por colectivo, muestra un grado de acuerdo superior entre los gestores que entre los evaluadores, siendo su respuesta más frecuente fue 9 y su promedio 7,91. Entre los evaluadores, la respuesta más frecuente fue 7, muy similar a su promedio (7,20).

El 48% de los encuestados calificó su grado de acuerdo entre 7 y 10 y, en el caso de los gestores, más del 50% otorgó un 9 o un 10.

Esto es mas relevante aun si se tiene en cuenta que los gestores de las evaluaciones, lo son también de los Programas Operativos, y son, por tanto, quienes poseen un mayor conocimiento sobre el programa, sobre sus agentes implicados y sobre las dinámicas que se han generado a partir de las evaluaciones aquí metaevaluadas.

Grafico 25. [Cuestión nº15] "As avaliações favoreceram processos coletivos de aprendizagem entre os principais agentes implicados nos programas avaliados (stakeholders)"



Fuente: Encuesta de Metaevaluación

5.2.3 Información, comunicación y conflictos

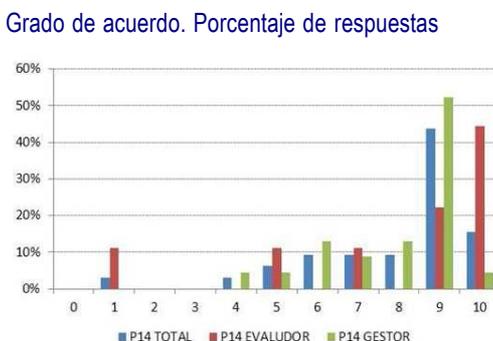
En este caso el foco de análisis se pone más en las relaciones que en los propios actores que las mantienen para examinar si se registraron conflictos relevantes, como afectaron y si pudieron ser resueltos satisfactoriamente. Son especialmente importantes los posibles conflictos entre los evaluadores, gestores y Grupos de Acompañamiento.

En el análisis documental no se ha documentado la existencia de ningún mecanismo a través del cual pueda dirimirse un desencuentro, tan sólo que la Autoridad de Gestión y en su caso el Grupo de Acompañamiento, pueden rechazar las recomendaciones que estimen oportunas a través del Documento de Follow-up, si bien tan sólo tienen que justificar su rechazo. Al margen de esta respuesta razonada, no se ha encontrado otra alternativa en caso de que pueda considerarse que dicha recomendación si debiera haberse aceptado total o parcialmente.

En la encuesta realizada se preguntó a los participantes si estaban de acuerdo con que los posibles conflictos surgidos se habían resuelto satisfactoriamente.

Los encuestados se mostraron muy de acuerdo, otorgando el valor 9 como respuesta mas frecuente. Esta valoración se mantiene entre casi el 65% de los gestores y alcanza el total acuerdo como respuesta mas frecuente de los evaluadores (45%). Más importante que el promedio, dadas la dispersión y la presencia de valores extremos, es observar la mediana, valor que deja a ambos lados el 50% de las respuestas. En este caso, el valor mediano es 9 para gestores y evaluadores.

Grafico 26. Cuestión nº14] "Caso tenham surgido divergências ou diferenças de critério entre a autoridade de gestão e a equipa avaliadora, durante os processos de avaliação, foi possível resolver a situação de forma satisfatória "



Fuente: Encuesta de Metaevaluación

Por tanto, puede concluirse que los encuestados se mostraron muy de acuerdo en que ha sido posible resolver satisfactoriamente las divergencias o diferencias que hayan podido surgir entre ellos durante las evaluaciones.

CAPÍTULO 6: DIVULGACIÓN Y FOLLOW UP [FASE 3]

En este capítulo se presentan los datos y hallazgos recabados a través de las diversas técnicas aplicadas sobre la tercera y última fase de los procesos de evaluación, Divulgación y aplicación de las evaluaciones, centrada tanto en la divulgación y socialización de sus resultados y productos, como en la aplicación de sus recomendaciones de mejora. Con ello se persigue poder enjuiciar las evaluaciones durante su divulgación y aplicación en cuanto a su utilidad; pues es este el criterio de evaluación establecido para juzgar esta tercera fase.

Los ámbitos de análisis son los principales productos de las evaluaciones, aunque también se presta atención al proceso en sí. Son por ello, el Informe final, el Sumario Ejecutivo y el Follow-up, los documentos que concentran la mirada de la metaevaluación.

Dado que, los contenidos del Informe, que permitirán enjuiciar su utilidad y orientación para facilitar el aprendizaje han sido tratados en el capítulo anterior, en este la metaevaluación ha priorizado el análisis del propio Sumario Ejecutivo, por el papel que se le otorga en el Sistema para la difusión de las evaluaciones; y el Follow-up, dado que es el vehículo para la aplicación de las recomendaciones y, por tanto, la obtención de las mejoras deseadas.

6.1 UTILIDAD

En cuanto a las medidas propuestas para el uso y aprendizaje de las evaluaciones hay que tomar como punto de partida el principio de utilidad que inspira las evaluaciones en el contexto del QREN⁵³. Junto a este principio, en el propio PGA se presenta una Ficha de síntesis de cada una de las evaluaciones propuestas, en las que se contemplan algunos registros que tienen especial incidencia en cuanto al fomento del uso y aprendizaje de las evaluaciones: principal utilização específica dos resultados da avaliação; requisitos para a análise de resultados e das conclusões; requisitos para o acompanhamento da avaliação; requisitos mínimos de divulgação; responsabilidade pelo acompanhamento das recomendações

Ha sido el registro relativo a requisitos mínimos de divulgación el que ha marcado la pauta de las medidas contempladas en las evaluaciones analizadas para promover su uso. Así, los medios contemplados casi de forma generalizada han sido la existencia y divulgación del Resumen Ejecutivo de las evaluaciones y su disponibilidad en la web (tanto del Observatorio do QREN como de los Programas Operativos). Si bien se ha constatado que mayoritariamente existe dicho documento, no en todos los casos se encuentra accesible en la web de los Programas Operativos evaluados (aunque sí en la del Observatorio, en su mayoría).

Junto a ello las Orientaciones Generales promueven la participación activa de los Grupos de Acompañamiento como el escenario idóneo para debatir los avances y resultados de las evaluaciones.

⁵³PGA (p.4): "O princípio da utilidade incide sobre os processos e resultados da avaliação. Ao nível do processo de avaliação, os métodos, técnicas e procedimentos adoptados deverão apresentar-se como úteis para a aprendizagem e capacitação institucional em matéria de avaliação. Ao nível dos resultados, estes deverão permitir desencadear processos internos de análise e de melhoria de desempenho, devendo neste sentido ser utilizados como suporte à reprogramação ou à introdução de ajustamentos nas intervenções co-financiadas, na perspectiva de aumentar os níveis de pertinência, eficácia e eficiência.

6.1.1 Informes de evaluación

Siendo que la utilidad de una evaluación y de un Informe puede medirse a través de en que medida las necesidades de información que con el buscan respuesta, ya en el capítulo anterior se abordó el análisis de las conclusiones y recomendaciones y su capacidad para ofrecer respuestas a las preguntas que formularon las evaluaciones.

Por ello, en este epígrafe se centra específicamente en cuestiones de forma de los propios Informes. En términos generales las evaluaciones respondieron a los requerimientos de los TdR, observándose como los aspectos a los que prestaron menor atención dos: los dedicados a metodología, pues no constituyen un capítulo específico en todos los informes; y la contextualización del objeto de evaluación, con la que ocurre lo mismo y ello dificulta que el lector encuadre adecuadamente la propia evaluación.

A este respecto, es preciso indicar que los Informes de evaluación son tributarios de la complejidad del Universo del QREN y los conceptos y principios de la financiación comunitaria. Este aspecto no ha sido contemplado en los informes, lo cual hace compleja su lectura, sobre todo para alguien no familiarizado con esta terminología técnica.

Junto a la estructura, según los Pareceres de los Grupos de Acompañamiento se destacaron otros aspectos no cubiertos: comprensión general, facilidad de lectura y desarrollo y agrupación de conclusiones y recomendaciones.

En la encuesta realizada se preguntó a los participantes si la evaluación había cubierto sus expectativas (cuestión nº16), lo cual puede considerarse un indicador de utilidad percibida. El grado de acuerdo más frecuente ha sido el valor 5, manteniéndose esta valoración modal en el caso de los gestores y alcanzando el valor 8 como respuesta más frecuente de los evaluadores. Estas diferencias se acrecientan a 3,56 puntos en el caso de los promedios de respuesta de gestores y evaluadores; y a 4 en el caso de los valores medianos de ambas distribuciones.



En definitiva, mientras que los gestores mantienen una posición intermedia-conun.,

En definitiva, puede decirse que para los evaluadores estos procesos han cubierto sus expectativas, casi el 90% se mostró muy de acuerdo o totalmente de acuerdo. Para los gestores, que mantienen una posición intermedia y un 16% mostró desacuerdo (inferior a 5), las evaluaciones sólo cubrieron a medias sus expectativas. .

A través de la encuesta, también se ofreció una relación de adjetivos para que los encuestados escogiesen aquellos que mejor calificaban a las evaluaciones,

pudiendo éstos añadir otros. Es "útil" el calificativo que mejor caracteriza a las evaluaciones según los encuestados. Así lo afirmó el 70% de los evaluadores y casi el 80% de los gestores. Se interpreta que pese las disfuncionalidades que señalaron los gestores encuestados a través de esta encuesta (metodología y técnicas, concreción y utilidad de las recomendaciones, entre otras), los procesos han generado valor añadido para la gestión de los PO por su utilidad.

Grafico 28. [Cuestión nº17] "Indique los adjetivos que mejor caracterizan a las evaluaciones"

Porcentaje de respuestas



Fuente: Encuesta de Metaevaluación

Además de utilidad, ocupa la segunda posición "participativa", calificativo otorgado por más del 55% de los gestores. Los evaluadores destacaron la calificación de las evaluaciones como "exigente" y "rigurosa", ambos calificativos coherentes con sus apreciaciones a lo largo de la encuesta y sus discursos durante las entrevistas.

6.1.2 Resúmenes ejecutivos

Los resúmenes ejecutivos son una pieza clave en el Sistema de evaluaciones como vehículos para la difusión de las evaluaciones, según se desprende del PGA y de las Orientaciones Generales. Siendo que la disposición y difusión de este resumen constituye una vía para maximizar la utilidad de las evaluaciones, se realizó el análisis documental de las 12 evaluaciones en las que éstos se encontraban entre la documentación aportada para este trabajo por el Observatorio do QREN. Las excepciones son las del POPH 1.4-9.1.4; PROCONVERGENCIA; y PROEMPREGO. Para el análisis documental se establecieron tres subcriterios de valor: coherencia con las Orientaciones Generales y los TdR; coherencia con el Informe final de evaluación; y calidad para promover la difusión y uso de la evaluación [Coherencia con Orientaciones Generales y TdR]

Esta coherencia implica satisfacer sus requerimientos de forma (extensión y redacción bilingüe).

Tabla 17. Requerimientos para el Resumen Ejecutivo [Orientaciones Generales y PGA]

| |
|---|
| Critérios de aferição da qualidade dos relatórios de avaliação; página 30 de las Orientaciones Generales |
| 1.4 O sumário executivo do relatório deve ser breve (máximo 20 páginas) e conter a informação necessária que suporta eventuais tomadas de decisão. O sumário executivo nunca inclui informação que não esteja patente e detalhada no corpo do relatório. PGA: En este documento (versión inicial y actualizada) las referencias sobre el Sumario Ejecutivo se limitan a indicar los requisitos mínimos de divulgación en las Fichas de síntesis que incorpora para cada una de las evaluaciones previstas. Fuente: elaboración propia a partir de la documentación facilitada por el Observatorio do QREN |
| Divulgação de los Resultados; página 34 de las Orientaciones Generales |
| Deverá, nessa perspectiva, vocacionarse como documento referencial para uma ampla divulgação pública dos principais resultados da avaliação, nomeadamente, junto da Assembleia da República, do Conselho Económico e Social, da Comissão Europeia e dos meios de comunicação social, assim como de outras instituições e partes relevantes ou interessadas no acompanhamento e na avaliação da aplicação dos Fundos Estruturais] No que respeita à publicitação dos resultados e conclusões de avaliação, importa ter presente os requisitos mínimos indicados no PGA para a divulgação dos sumários executivos, que deverão ser respeitados (envio à Comissão Europeia e inclusão nos sítios electrónicos relevantes, tendo por denominador comum o sítio do QREN). Dada a sua vocação, direccionada para a divulgação pública junto de um leque abrangente de entidades, é igualmente importante projectar a distribuição do sumário executivo, nomeadamente identificando principais destinatários. |
| Estructura del informe preliminar/final de evaluación; página 26 de las Orientaciones Generales. |
| SUMÁRIO EXECUTIVO: [Até 20 páginas, com informação concisa acerca do objecto, âmbito, questões, principais resultados e recomendações emanadas da avaliação. O Sumário Executivo, redigido em bilingue (português/inglês ou português/francês), deverá apresentar um estilo e um formato adequados à difusão e utilização junto de um público alargado. |

Fuente: Elaboración propia a partir de Orientaciones Generales y PGA

Es decir, se traduce en presentar un Resumen ejecutivo de 20 páginas, tanto en portugués (parte inicial del Informe Final) como en inglés o francés (documento separado). En términos generales los Resúmenes de las evaluaciones satisfacen la mayoría de las especificaciones de las Orientaciones Generales y de los TdR que las regulan. Ello es así sobre todo en la existencia de dicho resumen, aunque no en todos los casos se ha tenido acceso a su redacción bilingüe. Lo mismo ocurre con los contenidos en los que se estructuran los Resúmenes. En cuanto al requerimiento de extensión, se ha puesto de manifiesto que ha supuesto una dificultad para los equipos de evaluación.

[Coherencia con el Informe final].

Esta capacidad está asociada a satisfacer sus requerimientos de contenido (índice y estructura) que según las Orientaciones Generales son: contener “objeto, ámbito, preguntas, principales resultados y recomendaciones”; evitando la información no incluida en el Relatorio Final y la omisión de datos que dificulten la visión del conjunto.

En términos generales, los Resúmenes cumplen los mínimos requeridos. Se observan disfuncionalidades especialmente en la contextualización de los Programas Operativos; y también en la presentación de la metodología aplicada que permitan al lector comprender el marco en el que debe considerarse la validez de las recomendaciones.

En general, estos documentos se centran eminentemente en las conclusiones y recomendaciones del Informe, existiendo algunos casos paradigmáticos en los que el Resumen sólo contiene, en tablas, el listado de conclusiones y recomendaciones. Con estas excepciones, los Resúmenes permiten obtener las principales claves de los Informes si bien no trasladan una imagen fiel del mismo, ya que se centran en sus conclusiones y recomendaciones.

[Calidad para promover la difusión y uso de la evaluación].

Esta calidad implica adaptarse a las necesidades de sus destinatarios satisfaciendo requerimientos de comunicación (estilo y edición): maquetación y edición atractivas; y uso de un lenguaje claro, sencillo y contextualizado, más divulgativo que técnico, que facilite la lectura y permita comprender las recomendaciones en sus justos términos. Se han analizado tres subcriterios: facilidad de lectura; diseño atractivo; y orientación a la toma de decisiones.

En términos generales, estos documentos presentan una estructura clara en la que exponen los principales temas abordados en coherencia con las Orientaciones Generales y Cuaderno de Encargo. Ésta se corresponde con la estructura del Informe Final. Presentan una maquetación y edición sencillas aunque correctas. En cuanto al estilo de redacción, siendo correcto, resulta eminentemente técnico y podría dificultar su lectura al amplio espectro de destinatarios según las Orientaciones Generales. Están acompañados de pocos recursos gráficos que faciliten su comprensión y hagan atractiva su lectura, aunque no perjudica su calidad se erige como un área de mejora.

Cabe apuntar que no se identifica en estos documentos la diversidad de destinatarios a los que se dirige y su mayor contribución en este sentido consiste en clasificar, sólo en ocasiones, las recomendaciones por temáticas. Sería por tanto deseable que estos documentos profundicen en el tratamiento de las distintas necesidades de información y requerimientos que puedan tener sus destinatarios. Una breve contextualización del Programa facilitaría su lectura a este amplio espectro de destinatarios que pueden desconocer aspectos relevantes de la programación.

6.1.3 Follow-up

[Contribución de los mecanismos de Follow up a la incorporación de aprendizajes y la mejora de los PO]

La implantación y seguimiento de las recomendaciones aparecen tratados en el PGA y en las Orientaciones Generales. En el caso del PGA la única referencia que se hace (epígrafe 8 destinado al Proceso de desarrollo de los estudios de evaluación) es relativa a que durante el proceso de evaluación las unidades o equipos de acompañamiento deben estar implicados, entre otros aspectos, en la etapa de Follow-up de las recomendaciones.

En el caso de las Orientaciones Generales, se lleva a cabo un mayor tratamiento de esta cuestión, destinando un epígrafe a las indicaciones relativas a la difusión y seguimiento de los resultados de las evaluaciones (páginas 33 a 36). Por un lado se detallan las responsabilidades de los agentes implicados. En este sentido, se indica que al margen de la regulación que establezca la Red de Evaluación sobre este proceso de implantación de recomendaciones, son las entidades encargadas del lanzamiento de la evaluación, coadyuvadas por el Observatorio do QREN, las responsables en esta materia, debiendo procurar hacer partícipes al resto de agentes implicados a través de los Grupos de Acompañamiento de las evaluaciones.

También aparece detallado el proceso de acompañamiento de las recomendaciones durante el proceso de evaluación, indicando los principales hitos del proceso y las entidades responsables en cada caso.

| Tabla 18. Responsabilidades en el acompañamiento de las recomendaciones | |
|---|---|
| ACOMPANHAMENTO DE LOS ESTUDIOS | Unidades de avaliação do [Observatório do QREN/PO/IFDR/IGFSE] e Grupos de Acompanhamento dos estudos de avaliação (designadamente no quadro das avaliações temáticas de âmbito transversal), dando pareceres sobre os respectivos produtos/relatórios |
| APRECIÇÃO DOS ESTUDOS (Conclusões e Recomendações) | Comissões Ministeriais [do QREN/dos PO] pertinentes |
| APRESENTAÇÃO DOS ESTUDOS (Conclusões e Recomendações) | Comissões de Acompanhamento dos PO pertinentes / Observatório do QREN |
| ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ACOLHIDAS | Entidades responsáveis pelo lançamento do estudo, podendo abranger as entidades envolvidas no respectivo acompanhamento (Grupos de Acompanhamento) |

Fuente: Orientaciones Generales (p.35)

Se indica también que de la participación activa en este proceso de los Grupos de Acompañamiento desde el inicio del proceso, se derivará una más fácil aplicación efectiva de las recomendaciones de las evaluaciones.

No obstante, los contenidos específicos del documento de Follow-up no aparecen en ninguno de estos dos documentos, ni se hacen referencia a ellos. Estos se detallan en el documento "Follow-up das avaliações-documento de orientações" accesible desde la web del Observatorio do QREN.

Con este marco de referencia se realizó el análisis documental de los Follow-up de las 7 evaluaciones para las que dicho documento fue aportado por el Observatorio do QREN (ver Tabla 4).

De la lectura de estos documentos se deduce que la regulación del imperativo de proceder no sólo a la divulgación de los resultados de las evaluaciones sino de promover el Follow-up de las recomendaciones se contempla en los capítulos de los Programas Operativos destinados las Disposiciones de implantación/Modelo de Gobernanza, concretamente en los que se refiere a Seguimiento y Evaluación. En estas disposiciones se contempla el "principio de respuesta obligatoria a las recomendaciones de las evaluaciones" para poner en valor su función para la mejora.

| Tabla 19. Estructura del documento de Follow-up | | | | |
|---|--|---------------------|--|--|
| DOCUMENTO DE FOLLOW-UP (Autoridades de Gestión de los P:O.) | | | | |
| RECOMENDAÇÃO | FOLLOW-UP (aceite, parcialmente aceite, não aceite, reencaminhada) ⁵⁴ | JUSTIFICAR RESPOSTA | PRINCIPAIS INICIATIVAS A PROMOVER com vista à implementação da recomendação (quando aceite ou parcialmente aceite) | ESTADO DE CONCRETIZAÇÃO (implementada, em desenvolvimento) |
| | | | | |

Fuente: Elaboración propia a partir de los Follow-up consultados y Follow-up das avaliações-documento de orientações

⁵⁴ As recomendações são consideradas parcialmente aceites quando não se consideram adequados os termos em que aquelas estão formuladas, embora se considere que as mesmas contêm elementos que devem ser considerados no processo de follow-up da avaliação. Nos casos em que se entende que as recomendações estão relacionadas com opções de orientação política, as mesmas são reencaminhadas para a coordenação política do QREN. Pelo contrário, sempre que se trate de recomendações que se dirigem à esfera de competências dos diferentes órgãos de governação técnica do QREN, a resposta fornecida resulta de uma articulação realizada no contexto do modelo de governação do QREN. Tomado Del Follow-up da Avaliação Global de Implementação do QREN 2007-2013.

Asimismo, se deduce que los contenidos específicos del documento de Follow-up y las orientaciones técnicas para su aplicación fueron adoptados y consensuados en el seno de la Red de Evaluación “en aras a garantizar el cumplimiento del principio de respuesta obligatoria a las recomendaciones, definiendo una metodología de referencia común para este cometido”⁵⁵.

A pesar de dicho marco común para llevar a cabo el Follow-up, el análisis documental pone de relieve disfuncionalidades en su aplicación, derivadas de su adaptación a cada evaluación. Entre ellas cabe destacar que:

- No todas las entidades respetaron el formato ni las categorías establecidas, especialmente en lo relativo al estado de implantación de las recomendaciones. Se ha puesto de relieve que las categorías propuestas (implementada/en desarrollo) no han permitido a las entidades reflejar con facilidad el estado en que se encontraban las recomendaciones, habiendo introducido otras categorías intermedias (“en desarrollo – en continuo”, “implementada – en continuo”, o “implementada + en desarrollo”).
- No todas las entidades han respetado la metodología propuesta relativa a considerar el estado de implantación sólo de aquellas recomendaciones aceptadas o parcialmente aceptadas.
- No todas las entidades han identificado las principales iniciativas a promover para implantar cada recomendación ni todas han presentado la justificación del Follow-up (omitiendo una de estas columnas o ambas en la ficha correspondiente).
- Se observan disparidad de criterios para señalar el estado de implantación de las recomendaciones, tanto en la graduación considerada como en el hecho de que unas entidades informan del estado global de la recomendación y otras del estado de cada iniciativa acometida para implantarla (no emitiendo en este caso, el estado global de implantación de la recomendación).
- Se observa que las categorías utilizadas para señalar el estado de aplicación de la recomendación no son excluyentes, encontrándose recomendaciones para las que se señalan otras diferentes de aceptación (por ejemplo, aceptada y reencaminada)
- Se observan diferentes criterios a la hora de agrupar las recomendaciones, según ejes del Programa Operativo o del QREN, según su grado de prioridad o en función de las preguntas de evaluación.
- Algunas entidades han propuesto novedades o mejoras de los contenidos de dichas fichas de registro, introduciendo una columna destinada a identificar el órgano o departamento concreto destinatario de la recomendación y responsable, por tanto, de su implantación; o para identificar la conclusión asociada a la recomendación en cuestión.

Este abanico de alternativas dificulta la agregación de la información y limita su capacidad para facilitar el seguimiento y la gestión estratégica del Sistema de evaluaciones. Han sido estas algunas de las dificultades a la hora de sistematizar su información, lo que ha conllevado a que haya sido necesario establecer supuestos que permitiesen homogeneizar sus contenidos procurando ser lo más fiel posible a la metodología propuesta.

En la Tabla 20 se presenta un balance de la información de las 7 evaluaciones que presentaron el Follow-up.

| EVALUACIONES | | RECOMENDACIONES | FOLLOW UP | | | | | | | | | |
|--------------|------------------|-----------------|-----------|-----|-------------------|----|--------------|----|-------------|----|-------|-----|
| Nº | Nombre abreviado | | Aceptadas | | Aceptación parcia | | Reencaminada | | No aceptada | | Total | |
| | | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | % | Nº | | |
| 1 | QREN 2007-2013 | 56 | | 18 | 31% | 9 | 15% | 19 | 32% | 13 | 22% | 59 |
| 6 | POVT | 12 | | 9 | 75% | 3 | 25% | 0 | 0% | 0 | 0% | 12 |
| 7 | ONovo Norte | 49 | | 23 | 45% | 13 | 25% | 11 | 22% | 4 | 8% | 51 |
| 8 | Mais Centro | 26 | | 19 | 73% | 0 | 0% | 5 | 19% | 2 | 8% | 26 |
| 11 | PROCONVERGENCIA | 33 | | 19 | 70% | 5 | 19% | 0 | 0% | 3 | 11% | 27 |
| 13 | INTERVIR | 26 | | 13 | 50% | 6 | 23% | 0 | 0% | 7 | 27% | 26 |
| 14 | RUMOS | 20 | | 15 | 75% | 2 | 10% | 0 | 0% | 3 | 15% | 20 |
| SUMA TOTAL | | 222 | | 116 | 52% | 38 | 17% | 35 | 16% | 32 | 14% | 221 |

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por el Observatorio do QREN

NOTA: La suma del estado de las recomendaciones no se corresponde con el total del Follow-up porque a veces las recomendaciones contemplan simultáneamente varias categorías y en otros casos no son consideradas. Lo mismo ocurre con el total de recomendaciones emitidas y el total del propio Follow-up.

⁵⁵ Follow-up de la evaluación global do QREN.

En estos documentos se recoge el seguimiento de 222 recomendaciones, su respuesta por parte del órgano que lanza la evaluación y, en el caso de que se hubieran aceptado o reencaminado, su estado de aplicación. El número de recomendaciones por evaluación varía desde las 56 de QREN y las 49 de O Novo Norte, a las 12 de POVT. Puede observarse que de las 222 recomendaciones de las 7 evaluaciones se aceptaron 146 recomendaciones, el 68,7% (52,3% aceptadas y 16,4% parcialmente aceptadas), mientras que fueron reencaminadas 37 (el 16,8%) y 32 fueron no aceptadas, lo que supone un rechazo del 14,5% de las recomendaciones.

Entre estas categorías destaca su variabilidad: las aceptadas (total o parcialmente), que oscilan entre el 100% en la de POVT y el 44,8% del QREN 2007-2013; las reencaminadas, que oscilan entre el 32,8% del QREN 2007-2013 y el 22,4% del O Novo Norte; y las no aceptadas, que oscilan entre el 7,1% de Mais Centro y el 26,9% de INTERVIR.

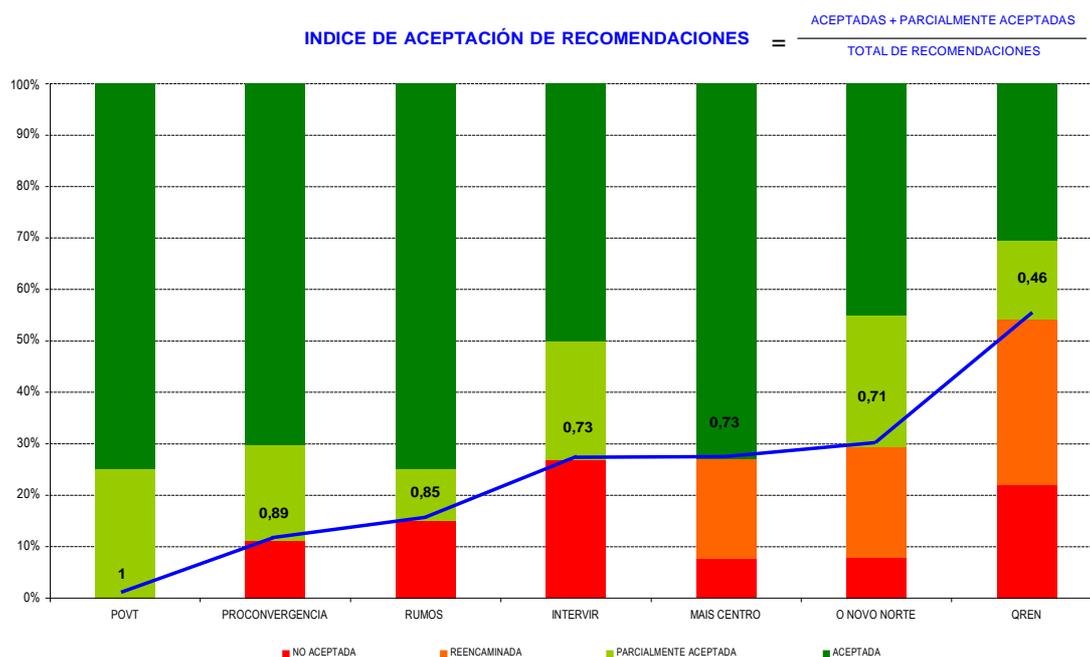
Tomando el promedio del porcentaje de respuestas, en la evaluación tipo que definen las 7 analizadas se acepta el 77% de las recomendaciones (60% total y 17% parcial), se reencaminan el 13% y se rechazan el 14%.

Para interpretar las evaluaciones a partir del logro de los objetivos de esta fase de Follow-up es posible construir un índice sintético que refleje la bondad de los procesos de evaluación. Hay que tener en cuenta que la aceptación total o parcial de las recomendaciones constituye una buena medida de la eficacia de las evaluaciones en cuanto a su orientación práctica, mientras que el porcentaje de no aceptaciones puede considerarse, de una parte, limitaciones de las evaluaciones –que pueden no haber interpretado correctamente los hallazgos de la evaluación- y, de otra, discrepancias entre los juicios de valor emitidos por los evaluadores y la percepción de los stakeholders y destinatarios de la evaluación. En el caso de las recomendaciones reencaminadas, cabe interpretarse que son aquellas que se encuentran bajo la competencia de los órganos de gobierno del QREN –u otros- y que, por tanto, tienen una incidencia directa en la propia mejora del conjunto del sistema, por su carácter estratégico. En realidad, si es este el motivo que justifica que sean reencaminadas, cabría plantearse si no sería más correcto, más que establecerlas como una categoría de aceptación, considerarlas como un criterio de clasificación de las recomendaciones: estratégicas (para recoger estos casos) y operativas (para hacer referencia a las que se circunscriben al dominio de las propias Autoridades de Gestión y otros stakeholders de los Programas Operativos)⁵⁶. Teniendo en cuenta estas consideraciones es posible construir un [Índice de aceptación de recomendaciones](#), considerando como bondades las aceptadas (total o parcialmente) y como ineficacias aquellas no aceptadas. En el caso de aquellas reencaminadas, sólo podrían considerarse si se consignase en los Follow-up su respuesta por parte de los órganos a los que se reencaminan, aspecto que lógicamente no recaban estos documentos que son elaborados por las Autoridades de Gestión y constituyen en este sentido una pérdida de información del Sistema de evaluaciones, al no contemplarse explícitamente otro momento para ponderarlas bajo este criterio, actualizando con ello dichos Follow-up, en este caso todo apunta al Observatorio do QREN como órgano responsable de esta segunda instancia en el proceso de seguimiento y verificación de la aplicación de las recomendaciones.

Bajo la definición actual, al efecto de construir este índice de aceptación puede optarse tanto por considerar las reencaminadas como bondad de una recomendación o directamente no considerarlas. El equipo de metaevaluación ha optado por no considerarlas para aproximarse a una definición de este índice como medida del éxito y la eficacia de las recomendaciones emanadas de las evaluaciones.

⁵⁶ Dentro de éstas últimas, a su vez, podría contemplarse las de Nivel 1 (estratégicas para las Autoridades de Gestión), y las de Nivel 2 (operativas para las Autoridades de Gestión)

Grafico 29. Índice de aceptación de recomendaciones



Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por el Observatorio do QREN

El valor "1" indica la aceptación total de las recomendaciones y por tanto la mejor valoración de una evaluación; mientras que "0" indica el rechazo total de recomendaciones, comprometiendo la utilidad de las evaluaciones. Puede observarse la alta variabilidad de los registros alcanzados por las 7 evaluaciones que presentaron el Follow-up, entre la del POVT (1) y la del QREN (0,46), observándose un patrón de comportamiento similar en los casos de INTERVIR, Mais Centro y O Novo Norte, cercanos al 0,7.

[Grado de implantación de las recomendaciones]

Sobre el estado de aplicación, la mayoría está en desarrollo (69%, frente al 31% que ya están implementadas). Es posible construir un Índice de aplicación de recomendaciones, considerando la proporción de aquellas que han sido implementadas sobre la suma total (implementadas y en desarrollo).⁵⁷

Tabla 21. Balance del estado de aplicación de las recomendaciones (Follow-up)

| Nº | Nombre abreviado | RECOMENDACIONES (Nº) | FOLLOW UP: Aceptadas y Parcialmente Aceptadas | | ESTADO DE APLICACIÓN | | | |
|-------------------|------------------|-------------------------|---|------------|----------------------|------------|--------------------|------------|
| | | | Nº | % | Implementada | | Em desenvolvimento | |
| | | | | | Nº | % | Nº | % |
| 1 | QREN 2007-2013 | 56 | 27 | 46% | 0 | 0% | 27 | 100% |
| 6 | POVT | 12 | 12 | 100% | 0 | 0% | 12 | 100% |
| 7 | O Novo Norte | 49 | 36 | 70% | 11 | 31% | 25 | 69% |
| 8 | Mais Centro | 26 | 19 | 73% | 5 | 26% | 14 | 74% |
| 11 | PROCONVERGENCIA | 33 | 24 | 89% | 11 | 37% | 19 | 63% |
| 13 | INTERVIR | 26 | 19 | 73% | 13 | 72% | 5 | 28% |
| 14 | RUMOS | 20 | 17 | 85% | 8 | 53% | 7 | 47% |
| SUMA TOTAL | | 222 | 116 | 69% | 48 | 31% | 109 | 69% |

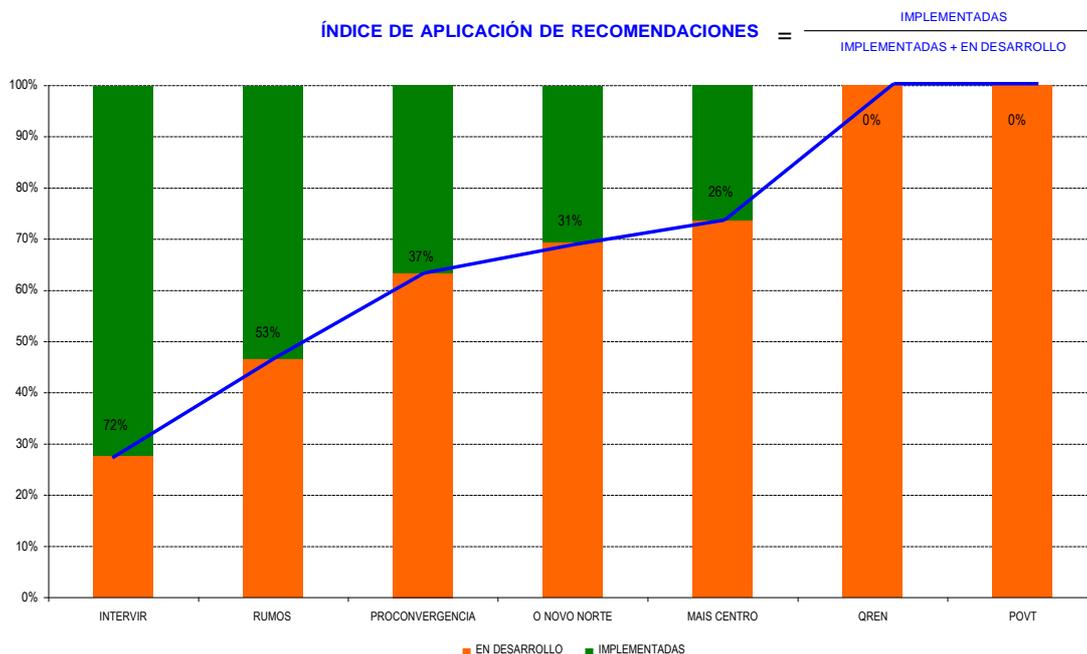
Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por el Observatorio do QREN

NOTA: El número de recomendaciones aceptadas (total o parcialmente) no se corresponde con la suma de las recomendaciones según su estado de aplicación, ya que a veces no se ha indicado el estado de alguna recomendación o se contemplan diferentes estados para una misma recomendación.

⁵⁷ Al no contemplar una diferenciación según el tiempo que requiere su aplicación (corto, medio o largo plazo) ni sobre si su aplicación requiere una acción puntual o continuada durante el desarrollo del Programa, este Índice puede reflejar una situación menos positiva, sobre todo si hay muchas que precisen un plazo mediano o largo para su aplicación. Esta situación aconseja el establecimiento de categorías de recomendaciones según su plazo de aplicación. Otra situación que resta capacidad explicativa es que unas entidades consideran la situación global de la recomendación y otras la particular de las iniciativas para aplicarlas.

Puede observarse en la tabla anterior la gran variabilidad existente entre las diversas evaluaciones, desde el 72% de recomendaciones aplicadas en el caso de INTERVIR hasta el 0% del QREN y el POVT.

Grafico 30. Índice de aplicación de recomendaciones

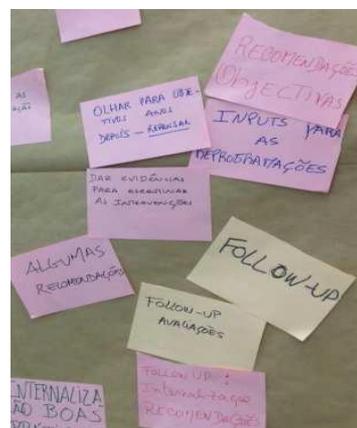


Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por el Observatorio do QREN [Balance de percepciones cualitativas]

Este proceso de respuesta a las recomendaciones ha sido muy valorado por los agentes consultados. Asimismo, durante el primer taller de participación con los integrantes de la Red de Evaluación, fue señalado como uno de los aspectos más positivos del Sistema de evaluaciones.

Durante las entrevistas se destacó por parte de algunos gestores que ha supuesto un avance durante este periodo de programación la implantación de la respuesta obligatoria a las recomendaciones de cara a garantizar que se toman en cuenta durante el proceso de planificación y durante las reprogramaciones.

Aunque fue muy bien valorado el proceso en sí, también se apuntaron algunas mejoras relacionadas a que éste debería coincidir, para evitar duplicidades, con el Informe anual que deben presentar los Programas Operativos, en el que se incorpora un punto específico de evaluación. Por ello, se apunta como el escenario adecuado y natural para hacer el balance de las recomendaciones de las evaluaciones y sobre la respuesta que se les ha dado y sobre su grado de aplicación. Además, dado que este Informe de discusión se hace anualmente, se indicó que no sería necesario establecer nuevos hitos en el proceso de evaluaciones del contexto del QREN en cuanto al seguimiento periódico de la aplicación de recomendaciones.



CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones de la Metaevaluación. Su organización y presentación respeta la coherencia del Cuadro Lógico que contiene el Cuaderno de Encargos de referencia y que define los criterios de valor y las preguntas asociadas a ellos, así como los aspectos a considerar en cada una de ellas y la documentación soporte (ver Tabla 2).

Por tanto, las conclusiones se emiten a nivel de cada criterio, detallando los juicios de valor en cada caso como respuesta a las preguntas formuladas y relacionando los principales hallazgos del trabajo realizado que los sustentan, tanto por coherencia metodológica, como por su vocación pedagógica. Es preciso indicar que no deben confundirse hallazgos con conclusiones, aunque en este capítulo se ha optado por completar el enjuiciamiento de las cuestiones de evaluación con los principales hallazgos del proceso, sobre todo en determinados casos. El motivo es, como se apuntaba, eminentemente pedagógico y tiene el propósito de permitir diferentes niveles de lectura del Informe, de forma que este capítulo tuviese sentido y comprensión en si mismo para formarse una opinión “rápida” del trabajo realizado y de los fundamentos de los juicios que se emiten.

Para cada conclusión o grupo de conclusiones se emiten una serie de recomendaciones, las cuales siguen la misma estructura que la expuesta para los conclusiones, es decir, toman como referentes los criterios, preguntas, y aspectos definidos para esta Metaevaluación. Por tanto, dentro del dominio de cada criterio, su conclusión o conclusiones están asociadas a una recomendación o grupo de recomendaciones.

En la formulación de las recomendaciones se ha procurado maximizar su concreción, desarrollando su contextualización conceptual o teórico-metodológica así como, en la medida de lo posible, ofreciendo sugerencias para su aplicación práctica. Es por ello que se incorpora al final de cada grupo de recomendaciones un cuadro de síntesis con los principales atributos de cada recomendación y cuya pretensión no es otra que facilitar, en su caso, la decisión de su adopción bajo criterios de coste-oportunidad.

ESPECIFICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

Prioridad: Alta / Media / Baja

Destinatarios:

Coste: Alto / Medio / Bajo

Tiempo: Corto plazo (< 6 meses) / Medio plazo (6 meses-1 año) / Largo Plazo (>1 año)

Ámbito: Concepción y contratación / Realización / Resultados (Divulgación, utilidad y aprendizajes)

Aplicación :

Cuando alguna de las recomendaciones ya formuladas está asociada a otra conclusión o grupo de ellas se ha destacado esta sinergia indicando “Otras Recomendaciones asociadas a estas conclusiones”.]

FASE DE LAS EVALUACIONES: (I) CONCEPCIÓN Y ENCARGO

CLARIDAD Y COHERENCIA: ¿El proceso de concepción de las evaluaciones fue suficientemente claro y coherente, de forma que se pueda maximizar los procesos evaluativos?

CONCLUSIONES

C1 Los documentos que regulan la concepción y encargo de las evaluaciones son claros en su redacción y contenidos y reflejan un alto grado de coherencia respecto a su marco de referencia; aunque se detectan áreas de mejora para que puedan maximizar los procesos evaluativos.

- Las Orientaciones Generales y el PGA guardan una alta coherencia con el marco de referencia que determinan el Reglamento 1083/2006, el Documento de Trabajo N°5 (CE) y la Guía EVALSED, como se ha constatado a partir del análisis documental para los apartados de objetivos, principios, tipo de evaluación, responsabilidad, presupuesto, metodología y difusión. Esta claridad y coherencia, además, ha sido avalada unánimemente por los gestores de las evaluaciones, pues, durante las entrevistas y talleres destacaron su utilidad para diseñar sus Cuadernos de Encargo.
- Los Planes de Evaluación guardan coherencia con las Orientaciones Generales y con el PGA, siendo sus contenidos generales más desarrollados los destinados a objetivos, preguntas y mecanismos de acompañamiento y calificándose de muy adecuado y, por tanto, replicable su proceso interactivo de elaboración. Entre sus principales carencias detectadas se encuentra el escaso desarrollo y particularización de algunos de sus contenidos a partir del PGA junto a la ausencia de otros que contribuyen a concretar la evaluación. El trabajo de campo avala la bondad de los PA por la percepción positiva de los agentes clave, mayor aún entre los gestores como evidencia la encuesta, que destacaron sobre todo el proceso participativo e interactivo de diseño de los PA y PGA, indicando que ha generado Red y les ha capacitado.
- Los Términos de Referencia (TdR) guardan coherencia con los Planes de Evaluación, con las Orientaciones Generales y el PGA, tanto en lo que se refiere a sus principales requerimientos como a los modelos para su aplicación. El análisis documental ha permitido comprobar que la mayoría de documentos requeridos para los TdR en las dos modalidades de contratación propuestas –sobre todo en el caso del Concurso público–, estaban disponibles y se ajustaban a los contenidos propuestos en las Orientaciones Generales. En general contemplan satisfactoriamente los objetivos y preguntas de la evaluación, mecanismos de acompañamiento y en bastantes ocasiones orientaciones sobre las técnicas a aplicar; y carecen de algunos apartados deseables como marco teórico, destinatarios de las recomendaciones y expectativas sobre ellas. Existe un importante grado de acuerdo entre los encuestados sobre que los Cuadernos de Encargo son buenas guías para elaborar las propuestas, algo inferior en el caso de los evaluadores, evidenciándose la necesidad de acometer su mejora, pues son los propios evaluadores sus principales destinatarios. En relación con la participación de los stakeholders en este proceso como vía para incorporar sus necesidades de información y desplegar procesos genuinamente participativos el 35% de los evaluadores encuestados opinó que era insuficiente mientras que el 75% de los gestores se mostró muy de acuerdo o totalmente de acuerdo con su suficiencia.
- Las Propuestas de Evaluación guardan coherencia con los Términos de Referencia que las regulan y, por tanto, con el PGA, los PA correspondientes y las Orientaciones Generales como marcos orientadores de éstas. Con el análisis documental se contrasta esta coherencia en una parte de las evaluaciones objeto de análisis⁵⁸, pues dan respuesta a sus requerimientos de forma y contenidos, sobre todo los estipulados en las Orientaciones Generales para los dos procedimientos de contratación que allí se desarrollan. En estos casos se ha comprobado que en términos generales las técnicas son pertinentes con el objeto y objetivos de las evaluaciones y con los TdR y despliegan un amplio abanico de ellas incorporando la matriz requerida de preguntas/técnicas que permite vislumbrar la estrategia de triangulación. Arrastran las carencias presentadas de los TdR (enfoque teórico, criterios, etc.). Contaron con evaluadores externos solventes que poseen experiencia en evaluación y en su temática. La coherencia y claridad de las propuestas ha sido avalada por los gestores consultados que, aunque en la encuesta y entrevistas manifestaron que perciben un margen de mejora especialmente en la innovación metodológica, explicitaron que su calidad estaba acorde a lo exigido y eran buenas guías para desarrollar las evaluaciones.

⁵⁸ Hay que dejar constancia de que para este Análisis Documental no se ha podido disponer de todos los documentos que integraron los TdR de las evaluaciones, lo cual no indica que no los hayan contemplado.

RECOMENDACIONES

R1 Que las Orientaciones Generales incorporen explícitamente el diseño de los PA y no sólo su implementación [“Orientaciones Generales para el diseño e implementación de los PA”].

Aunque implícitamente recogen un marco general del deber ser de una evaluación en el contexto del QREN, su propio nombre indica que pretende facilitar la implementación ofreciendo herramientas prácticas para ello, todo lo cual ha sido altamente valorado por los gestores. No obstante, dado que el proceso fue interactivo, el de construcción del PGA y de los PA, en contacto constante con la Red de Evaluación, hubo indicaciones informales aunque no se ha podido constatar en esta Metaevaluación que exista ningún documento específico que regule los contenidos esenciales de un PA. Esto se antoja más necesario, si se hace una lectura de conjunto de las conclusiones y recomendaciones de esta Metaevaluación, pues en muchos casos se sugiere fortalecer determinados aspectos (objetivos, preguntas o criterios, entre otros).

En este sentido se recomienda que los PA incorporen, al menos, los siguientes apartados:

- **Motivación para evaluar** (se contempla –implícitamente- el mandato normativo comunitario, aunque debiera ser explícito en un apartado y, en su caso, completado con otras específicas de la Autoridad de Gestión)
- **Marco teórico y contextualización** de la evaluación (Se desarrolla en otra recomendación)
- **Delimitación del objeto** de evaluación (Indicando áreas, ámbitos o actividades prioritarios para la evaluación)
- **Marco normativo** de la evaluación (recogido en la mayoría de PA objeto de Metaevaluación)
- **Estructura organizativa y mecanismos de acompañamiento** (aparece recogida aunque debiera desarrollarse más para que los evaluadores puedan integrarla y prever sus requerimientos –nº mínimo de reuniones, etc.).
- **Objetivos general y específicos** (actualmente sólo algunos recogen la diferenciación general / específicos)
- **Expectativas sobre recomendaciones** (retomando y desarrollando las de la Ficha de síntesis del PGA)
- **Criterios de evaluación** (no contemplados actualmente salvo referencias genéricas en los propios objetivos)
- **Preguntas de evaluación** y vinculación con criterios (contempladas actualmente aunque no vinculadas a criterios sino a ámbitos de la planificación o a su naturaleza estratégica/operativa).
- **Marco metodológico**, indicadores y técnicas (actualmente no se contempla, y su incorporación no tiene porque coartar a los evaluadores, sino que debe establecer orientaciones o expectativas, por ejemplo que se espera el uso de diversas técnicas, la adopción de una estrategia de triangulación, o que se premiará en la Grelha la innovación en el uso de técnicas que optimicen la adaptación a la realidad del PO, entre otras).
- **Principales productos** de la evaluación (sólo se contemplan en los Cuadernos de Encargo, aunque deberían incorporarse en estos PA ya que puede haber más productos que el propio Relatorio metodológico, intermedio y final y su Sumario Ejecutivo; como el propio Follow-up o cuadernos o folletos para su divulgación). Sería deseable un mayor desarrollo de las orientaciones para su contenido y estructura.
- **Comunicación y difusión de resultados** (actualmente se contempla una referencia escueta y vaga a lo estipulado en las Orientaciones y en el PGA, que debiera ampliarse: destinatarios, necesidades de información prioritarias; canales y formatos para hacerles llegar a cada uno de ellos las recomendaciones).
- **Mecanismos de valoración de la calidad de los Relatorios**. Debería hacerse una mención expresa a las Grelhas que se aplicaran, y anexarlas, así como al propio Follow-up en tanto que supone una segunda evaluación de las evaluaciones, centrada en sus recomendaciones. Deben explicitarse desde el inicio y ser conocida por los evaluadores pues serán los parámetros sobre los que se juzgue su trabajo.
- **Procedimiento de contratación**. Determinar la opción justificada por la que se opta y cómo se aplicará; p.e. si se trata de Ajuste directo, indicar el número de convites previstos y como se detectarían candidatos.
- **Cronograma** de lanzamiento y aplicación (Indicando principales hitos: entregas de Relatorios, Pareceres, presentaciones, reuniones mínimas, etc.). Deben contemplarse las 3 fases de la evaluación, señalando las tareas principales de los gestores, no sólo de los evaluadores.

Aunque la concreción de muchos de estos aspectos, como los productos o destinatarios de la evaluación, se acomete en el Sistema de evaluaciones del QREN en una etapa posterior (**Cuadernos de Encargo –al que también pueden/deben trasladarse**), es deseable que los PA establezcan, al menos, pautas generales y estratégicas sobre ellos, pues los TdR no debieran ser más que la traducción administrativa de los PA. Así, más importante aún que la publicación del propio documento en sí y de la consideración de una serie de ítems en ellos, es el proceso reflexivo que su conceptualización y diseño precisa entre un amplio abanico de agentes

implicados en los Programas Operativos, siendo el núcleo sobre el que debe gestarse dicho proceso, el Grupo de Acompañamiento de cada Programa Operativo. Por tanto, es este el momento en que dichos agentes deben reflexionar sobre sus expectativas de evaluación.

R2 Que los destinatarios de los PO y otros stakeholders se incorporen al diseño del Plan de evaluación o, al menos, que se recabe entre ellos sus necesidades de información sobre la evaluación; incrementando, a su vez, la participación en esta etapa inicial de los Grupos de Acompañamiento.

El análisis documental, las entrevistas y los talleres pusieron de manifiesto que las evaluaciones incorporan esencialmente los intereses y preguntas de los propios gestores, siendo deseable que se incorporen otros stakeholders y los destinatarios, para desarrollar genuinos procesos participativos, aumentando así la coherencia con los postulados de las Orientaciones Generales a este respecto. Asimismo, las entrevistas recabaron que los GA participaron en mayor medida durante la realización de las evaluaciones, siendo más limitada su participación en esta etapa, lo cual debe corregirse en aquellos casos en los que se haya producido. En las recomendaciones sobre las preguntas de evaluación se ofrecen más pistas para su aplicación.

ESPECIFICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES [Prioridad: Alta]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación) y Autoridades de Gestión

Coste: Bajo (Unidad Evaluación Observatorio do QREN); Medio (Externalización)

Tiempo: [R1] Corto plazo (< 6 meses) / [R2,R3] Medio/Largo plazo

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (Concepción/Contratación de la evaluación)

Aplicación [R1]: Elaborar documento borrador por parte del Observatorio (o externalización según coste-oportunidad) y discusión en la Red; siendo deseable realizar un seminario para socializar el documento final y capacitar para su aplicación.

Aplicación [R2]: Invitar a estos stakeholders y a las asociaciones representativas de los colectivos destinatarios de los PO a las sesiones presenciales de recolección de necesidades informativas o solicitarles éstas por escrito. Debieran incorporarse plenamente a la propia concepción de los PA no postergando esta participación a la mera consulta durante la realización de las evaluaciones si lo que se quiere es desplegar genuinos proceso de evaluación participativa.

R3 Que se redacte un documento que describa la PolíticadeevaluacióndelcontextodelQREN.

Entre los documentos que actualmente marcan el devenir de la evaluación en el Sistema serían las Orientaciones Generales donde deberían plantearse estas pautas, aunque pareciera más adecuado aun redactar un nuevo documento que sintetice la política de evaluación del contexto del QREN. La oportunidad de este documento es principalmente que el resto de Orientaciones y documentos del Sistema están orientados hacia los gestores de las evaluaciones y se hace necesario un documento que haga público y explícitos los fundamentos de la evaluación en el contexto del QREN.

Entre sus contenidos deseables, del dominio estratégico, se contemplan los siguientes: definición, objetivos, principios y función de la evaluación en el contexto del QREN (como adaptación particular del marco comunitario). Un guión de partida para los contenidos más operacionales de este documento serían los ámbitos de análisis que en esta metaevaluación se han contemplado para enjuiciar su rigor (10 subcriterios). Si se opta por añadir estos contenidos a las Orientaciones o por desarrollar este documento de la Política de evaluación, bastaría con referenciarlo en los Cuadernos de Encargo y, en su defecto, deberían considerarse sus principales contenidos en éstos Cuadernos de Encargo.

Para el desarrollo de este documento de Política de evaluación puede tomarse varios referentes, entre los que destaca el documento publicado por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas⁵⁹ (que incorporan sus modelos de plan de evolución y respuesta a las recomendaciones), por la OIT⁶⁰, o por la Cooperación española (MAEC)⁶¹, siendo este último recomendable en tanto en cuanto se encuentra actualmente en fase de desarrollo y está accesible su borrador y el proceso de reflexión que para su construcción se está llevando a cabo de manera participada con los agentes del Sistema.

ESPECIFICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES [Prioridad: Alta]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación) / Red de Evaluación

Coste: Bajo **Tiempo:** Corto/Medio plazo / Su horizonte temporal: Concepción del PGA/PA

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (PGA/PA)

Aplicación: Hacer un documento de trabajo a partir de las referencias que se han propuesto, para definir los contenidos deseables de esta Política. Desarrollar desde el observatorio una propuesta de trabajo que sea debatida en el seno de la Red de Evaluación y, en la medida de lo posible, que sea consensuada con los principales actores del Sistema que no están representado directamente en la propia Red.

⁵⁹ <http://web.undp.org/evaluation/documents/Sp-Evaluation-Policy.pdf>

⁶⁰ <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb294/pdf/pfa-8-4.pdf>

⁶¹ <http://evaluacion-en-cooperacion.es/content/borrador-1-politica-de-evaluacion.pdf>

CONCLUSIONES

C2 El proceso de selección de los equipos de evaluación contó con la rigurosidad y transparencia que otorgan los procedimientos de contratación pública elegidos y la selección en todos los casos de equipos externos a los órganos ejecutores, certificadores y de auditoría del contexto del QREN; aunque la primacía del Ajuste directo (73%) y el escaso recurso al Concurso público (27%) como alternativa óptima, limitaron los registros alcanzados en términos de transparencia.

Las evaluaciones se contrataron mayoritariamente por Ajuste directo (73%) dando cumplimiento al segundo procedimiento recomendado en las Orientaciones Generales para promover la transparencia; mientras que el 27% restante optó por el Concurso público, la alternativa óptima según dichas Orientaciones. Ello fue debido esencialmente al menor precio base máximo de esta alternativa, a las importantes cargas de trabajo que soportan los gestores de los Programas Operativos y a los retrasos acumulados en la ejecución de los Programas Operativos. Estos factores causales derivaron en que los gestores de las evaluaciones adoptaron mayoritariamente una concepción utilitarista del procedimiento de contratación, en términos de coste-beneficio y bajo criterios de eficacia y eficiencia, pues este procedimiento estaba entre los dos recomendados y desarrollados en las Orientaciones Generales. Esta concepción primó sobre la que se sustenta en aspectos éticos y morales bajo criterios de legitimidad de los procesos de evaluación y se orientan a otorgarles las mayores cotas de transparencia.

Nuestra conclusión ante esta situación, a partir de los hallazgos recabados, es que la opción idónea para encargar una evaluación es el Concurso público por cuanto es el procedimiento que comporta mayor control y más publicidad en la contratación pública, y por consiguiente, mayor transparencia. Además, si de lo que se trata es de juzgar el mérito o valor de un programa público, añade legitimidad al equipo vencedor; ya que aunque la voluntad de la búsqueda de al menos tres equipos en el Ajuste directo esté motivada para garantizar alternativas de calidad; resulta una decisión discrecional, que aunque pueda responder a los principios de mérito y valor, básicos en toda contratación pública, no garantiza el de igualdad de oportunidades, también esencial.

- **La publicidad en la contratación.** Entre las evaluaciones adjudicadas por Concurso público se ha comprobado que contemplaron con rigor todos los documentos requeridos por el procedimiento mientras que entre las primeras el equipo de Metaevaluación no ha tenido acceso a dichos documentos en todos los casos.

En las adjudicadas por Ajuste directo, sus gestores manifestaron durante las entrevistas como factores que determinaron la elección de esta alternativa: el precio y los resultados. Sobre el precio, el límite de 75.000€ para esta alternativa efectivamente marcó la pauta de la previsión de precios base en los PA y el PGA inicial y en algunos casos se constató que fue el criterio principal para la selección. En cuanto a los resultados, las razones están asociadas con la experiencia de los gestores, pues manifestaron que los resultados obtenidos en términos de cantidad y calidad de candidaturas no aconsejan el Concurso dado que requiere mayor trámite burocrático y lo normal es que aumenten en algún caso las candidaturas en número y disminuya su calidad media –con el consiguiente incremento de trabajo para los gestores y jurís. En este escenario se reveló como una buena práctica para perfeccionar esta alternativa en términos concurrentes, hacer un trabajo previo para detectar potenciales equipos interesados y especializados en la temática, para aumentar las invitaciones. No se ha tenido acceso al número de entidades invitadas por lo que no puede valorarse su incidencia.

En las evaluaciones que recurrieron al Concurso (27%), sus gestores indicaron que fue por principios (o política interna) de la Autoridad de Gestión, añadiendo en ocasiones que los límites de precio base del Ajuste no eran adecuados para la envergadura de sus encargos (sí para otro tipo de estudios), ni eran apropiados para la legitimidad de un ejercicio de evaluación.

- **La independencia** de los equipos de evaluación de las Autoridades de Gestión, certificación y auditoría ha sido contemplada en la totalidad de evaluaciones pues los equipos ganadores fueron externos a éstas. En el ámbito concreto de las evaluaciones de operacionalización se ha traducido en el recurso exclusivo a evaluaciones externas. Siendo externos a estos órganos, durante las entrevistas se apuntó que en algún caso si poseen vínculos con la política, pues tuvieron responsabilidades en ella, o con los programas, o prestaron servicios para su diseño. No obstante, no se documentaron en el marco normativo referencias que imposibiliten esta prestación de servicios bajo esta circunstancia ni se recoge explícitamente como conflicto de interés para evaluar.
- **La participación** de los stakeholders también constituye un valor añadido para la transparencia durante los procesos de encargo y contratación de las evaluaciones. En el caso de los Cuadernos de Encargo, los encuestados se mostraron de acuerdo con que esta participación permitió que los stakeholders incorporan sus necesidades de información en los procesos, siendo 8 sobre 10 su respuesta más frecuente y 6,58 su

promedio. Por perfiles, este grado de acuerdo fue mayor entre los gestores que entre los evaluadores. No obstante, durante las entrevistas se indicó, especialmente entre los evaluadores, que las evaluaciones reflejan principalmente las cuestiones de interés de los gestores de los PO; considerándose lógico que primen sobre el resto al tratarse de evaluar la operacionalización si bien no debieran obviarse aquellas.

Sobre la participación durante la selección y contratación de los equipos de evaluación, el marco normativo del Sistema de Evaluaciones contempla la incorporación a los equipos evaluadores de propuestas (juris) de, al menos, el Observatorio do QREN como agente externo a la Autoridad de Gestión responsable del proceso. Esta participación del Observatorio do QREN se produjo en casi todos los casos⁶²

RECOMENDACIONES

R4 Que se incrementen las medidas sobre publicidad e independencia de las evaluaciones

- R.4.1 Constitución de Grupos de trabajo temáticos en la jornada pública de presentación del PGA.

En esta jornada se exponen los objetivos, calendario y lineamientos generales para las evaluaciones, y se podrían celebrar sesiones paralelas en función de las particulares temáticas que aborden los PO, dado que durante el trabajo de campo se ha revelado como una buena práctica la detección previa de entidades y departamentos universitarios que puedan estar especializados en las temáticas o ámbitos de incidencia de los PO y en evaluación. Esto sería una forma sencilla de instaurar esta buena práctica, sistematizando este proceso previo que tendría que llevar a cabo cada Autoridad de Gestión en coordinación con el Observatorio do QREN, y garantizando que dicha actividad no queda postergada en el tiempo. Una potencialidad adicional es que se genera Red contribuyendo a fortalecer el mercado de evaluación, y facilitando el desarrollo de actividades de sensibilización, capacitación o difusión de resultados.

ESPECIFICACION DE LA RECOMENDACION [Prioridad: Baja/Media]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación); Red de Evaluación

Coste: Bajo **Tiempo:** Medio plazo (desde el inicio de los PO hasta el celebración de la Jornada) /Continuo 2014-2020

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (lanzamiento de evaluaciones)

Aplicación: Establecer una agenda de trabajo en el seno de la Red de Evaluación, con un periodo para que las Autoridades de Gestión pueda detectar las empresas y equipos potenciales. Poner en común el resultado de este proceso y proceder a su invitación conjunta desde el Observatorio. Tras la jornada, debería mantenerse el contacto con estas entidades haciéndolas participes de las actividades de capacitación y divulgación de evaluaciones.

- R.4.2 Creación de un Registro/repositorio de Evaluadores QREN.

Una medida adicional puede ser el diseño y publicación de este Registro/repositorio en la Web del Observatorio, para incorporar los datos básicos de los equipos de evaluación (invitados, presentados y ganadores) y de las evaluaciones del contexto del QREN. El objetivo no es en ningún caso certificar ni calificar previamente evaluadores –aunque es una potencialidad-, sino facilitar a las Autoridades de Gestión, en función de sus necesidades, detectar equipos que puedan estar interesados y especializados en las evaluaciones que tengan que acometer. Esta red, además tiene la potencialidad de facilitar la difusión de las evaluaciones, incluso aquellas que pudiesen optar por el Ajuste directo, así como la difusión de otras actividades de capacitación y diseminación de resultados o incentivos para la evaluación (publicaciones, premios, etc.), generando Red en materia de evaluación del contexto del QREN. Pueden consultarse experiencias, siguiendo los links que en nota al pide se aporta para cada una de ellas, como la del Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México Distrito Federal⁶³, la Agencia Andaluza de Cooperación o los Roster de evaluadores que habitualmente realizan la Comisión Europea y otros organismos internacionales de Naciones Unidas⁶⁴, Banco Mundial, o PREVAL⁶⁵. Otro referente para los datos que suelen solicitarse además del ya indicado de EVALUA DF, puede ser el de UNICEF y el PNUD⁶⁶

ESPECIFICACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN [Prioridad: Media-Alta]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación); Red de Evaluación

Coste: Bajo/Medio **Tiempo:** Medio plazo / El horizonte temporal debiera ser el lanzamiento de evaluaciones 2014-2020

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (lanzamiento y contratación de evaluaciones)

⁶² Existe una excepción, como se apunta en el “Balanço do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (1º Ciclo)”: un único proyecto que no la precisó por recurrir al Ajuste directo con una única invitación.

⁶³ Registro de evaluadores: <http://www.evalua.df.gob.mx/evaluadores-externos.php> e requisitos para la inscripción en dicho Registro: http://www.evalua.df.gob.mx/files/convocatoria/2012/formato_inscr_dir_2012.pdf

⁶⁴ <http://www.mdgfund.org/sites/default/files/Evaluaci%C3%B3n%20Final%20-%20preguntas%20frecuentes.pdf>

⁶⁵ <http://preval.org/es/relac-unicef-base-de-datos-evaluadores-en-am%C3%A9rica-latina-el-caribe-roster-evalutors-latin-america-an>

⁶⁶ http://www.europeanevaluation.org/images/file/Jobs/2011-06-17_Form.xlsx

Aplicación: En primer lugar, realizar un estudio previo del amplio abanico de experiencias cuyas referencias y enlaces web se han proporcionado. Tras la presentación de este trabajo en el seno de la Red, definir el modelo por el que se opta y recabar las entidades que han prestado servicios de evaluación y aquellas que presentaron propuestas. Establecer el procedimiento para informarles del Repositorio y que accedan a prestar su consentimiento. Finalmente, publicar este Repositorio en la Web del Observatorio e incorporar enlaces en la web del resto de Autoridades de Gestión; junto a las normas o formularios para facilitar su inscripción y actualización periódica.

- **R.4.3 Realizar un Estudio de la viabilidad jurídica de incorporar al marco normativo (Programa do Concurso - Modelo de declaração de inexistência de conflito de interesses), en salvaguarda del principio de independencia, situaciones específicas consideradas como conflicto de intereses.** Durante el trabajo de campo se apuntó esta circunstancia no habiéndose encontrado referencias expresas en el marco normativo que las regulen. Entre las situaciones concretas a contemplar se encuentran las de integrantes de los equipos que hayan tenido responsabilidad en la política o programa evaluado o hayan prestado asistencia en su formulación/diseño, dado que estas situaciones pueden generar conflicto de intereses. Para evitar suspicacias puede ser recomendable reflexionar sobre la posibilidad de regular u ofrecer recomendaciones en este sentido. En este proceso de reflexión puede resultar muy pertinente tomar como referencia el caso del Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México DF) en cuya marco normativo se fija un plazo temporal de tres años desde que se abandonó dicha responsabilidad, considerándolo razonable para un ejercicio profesional desprovisto de intereses en la política o programa.

ESPECIFICACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN [Prioridad: Baja]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación)

Coste: Bajo **Tiempo:** Corto/Medio plazo / El horizonte temporal debiera ser el lanzamiento de evaluaciones 2014-2020

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (lanzamiento y contratación de evaluaciones)

Aplicación: En primer lugar realizar la consulta jurídica sobre la posibilidad de añadir estas especificaciones sobre los supuestos que determinen conflicto de interés. Si es viable y nada lo impide incorporarlo al documento de Orientaciones Generales, en los modelos propuestos para confeccionar los Cuadernos de Encargo.

- **R.4.4 Explorar durante el nuevo periodo de programación experiencias piloto de evaluación interna/mixta cuando de lo que se trate sea de evaluar la operacionalización, no así en las intercalares o de resultados, más apropiadas para la evaluación externa.** Aunque a priori pueda resultar paradójico hablar de evaluación interna cuando se enjuicia la independencia de las evaluaciones, hay que tener en cuenta que esta propuesta se contextualiza a nivel de Sistema de evaluaciones y no de ejercicios concretos. Es posible (y recomendable) que un Sistema contemple toda la riqueza de tipos que ofrece la evaluación, no atentando contra la independencia siempre que también contemple el juicio externo. Sin ir más lejos esto ocurre, como bien apuntaba un entrevistado, en la Auditoría, que las hay internas y externas, o con los propios Tribunales de Cuentas. Se trata de que estas unidades que las acometan puedan ser dotados de la máxima independencia orgánica y funcional posible y, sobre todo, que apliquen con sistematicidad, desde la capacidad, la metodología de evaluación, pues es esta sistematicidad la que la caracteriza. Ello, además, contribuiría a internalizar la cultura de la evaluación y a un uso eficiente de los recursos, capacitando a los interlocutores idóneos de la administración en los procesos externos de evaluación.

De la lectura del Reglamento Comunitario es claro que se decanta por la evaluación externa, aunque dado que ofrece libertad para organizar el Sistema de evaluaciones de acuerdo con las particularidades de cada Estado, podría contemplarse la posibilidad de acometer unas (operacionalización) internamente y otras externamente (intercalares). Las opiniones de algunos evaluadores y gestores avalan esta alternativa que a nuestro juicio es apropiada, si bien teniendo en cuenta el contexto de las Autoridades de Gestión, las cargas de trabajo y la falta generalizada de unidades de evaluación o de personal con funciones específicas en la materia, aconsejan desarrollar experiencias piloto contando con las entidades integrantes en los Grupos de Acompañamiento de los PO.

En este sentido, en aquellos casos en los que exista la capacidad y los recursos apropiados, sería conveniente integrar en estas pequeñas unidades de evaluación interna a los Centros de Observação das Dinâmicas Regionais o constituirlos en ellos, como se sugirió durante las entrevistas. Además de poder acometer evaluaciones internas, podrían trabajar para preparar a los PO para ser evaluados, minorando aquellos factores que atentan contra la evaluabilidad general de los programas y políticas públicas. Entre ellos, uno de los más habituales suele ser las carencias de la información disponible no tanto en cantidad como en calidad, comparabilidad, homogeneidad y nivel de desagregación. En este sentido podrían contribuir a optimizar los sistemas de información, incrementando su orientación para dar cobertura a los principales requerimientos de

⁶⁷ <http://www.idr.gov-madeira.pt/portal/Detalhes.aspx?IDConteudo=1192&IDMenu=2&IDSubMenu=45&Path=84>. En esta web del PO se encuentran disponibles muchos documentos generados en las evaluaciones, permitiendo ampliar y contextualizar la información, redundando en mayor transparencia de la evaluación y en un fortalecimiento de su orientación para el aprendizaje.

⁶⁸ <http://www.evalua.df.gob.mx/>

los procesos de evaluación, contemplando sus actuales fortalezas en el ámbito de la gestión de los PO y sus procesos de rendición de cuenta.

ESPECIFICACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN

Prioridad: Baja (en cuanto a Transparencia) / Media (en cuanto a optimizar recursos e internalizar cultura de evaluación)

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación) / Red de Evaluación

Coste: Bajo **Tiempo:** Medio plazo / El horizonte temporal debiera ser la publicación del PGA/PA 2014-2020

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (PGA y PA)

Aplicación: En primer lugar, debatir en el seno de la Red esta recomendación y su viabilidad, de forma que se valore en qué medida puede generalizarse y/o pueden proponerse Autoridades voluntarias a desarrollar experiencias piloto. Estudiar la posibilidad de asumirla de manera autónoma o contar con una asistencia técnica externa. En este caso el trabajo de esta asistencia podría prestarse para todas aquellas Autoridades que decidan ponerla en marcha, pues se trata de optimizar recursos a la vez que se internaliza la cultura de evaluación.

Debe tenerse en cuenta que el escenario ideal en el que debe plantearse esta recomendación debiera ser un debate más global sobre los tipos de evaluación que se acometen en el contexto del QREN, vinculándolo a la propia evaluación ex-ante –sobre la cual no se han apreciado todos los vínculos que serían deseable con estos procesos de evaluación operacional y sobre los que se ha recabado la percepción entre los agentes que son más “rutinarios y de rendición de cuenta que orientados al aprendizaje e integrados con estas evaluaciones durante el periodo de programación. Junto a ello, debería enmarcarse también en el posicionamiento del rol que juega el Observatorio en la evaluación final responsabilidad exclusiva de la Comisión; sobre la cual también deberían establecerse vínculos en el marco de una estrategia global de evaluación.

- **R.4.5 Que se instaure un procedimiento de autorización previa y motivada (o Comunicación de inicio) al Observatorio do QREN para contratar evaluaciones bajo procedimientos distintos al Concurso público.**

Siendo lo realmente importante que las Autoridades de Gestión asuman la idoneidad del Concurso Publico como procedimiento de contratación de las evaluaciones, el objetivo de esta propuesta es que sea incuestionable la apuesta por el Concurso público en el Sistema de evaluaciones, de forma que sea necesario justificar explícitamente las circunstancias que concurren para no optar por esta alternativa. No se trata tanto de eludir el Ajuste como de promover el Concurso. En este contexto, no debiera ser la premura de plazos un criterio que determine el procedimiento, por cuanto además se ha instaurado la cultura (y buena práctica) de planificar las evaluaciones mediante Planes de Evaluación coordinados bajo el PGA. Tampoco la escasez de recursos debiera fundamentarlo, además por la incidencia evidente en los presupuestos según los límites que marcan los procedimientos sin contemplar en proporción similar el ajuste de sus requerimientos; dado que se corre el riesgo de convertir las evaluaciones en mero trámite administrativo de cumplimiento, tanto para los gestores como para los evaluadores.

Uno de los argumentos que se consideran razonables entre los esgrimidos, es la mayor carga administrativa y burocrática que puede tener el Concurso público, que afecta en mayor medida a las Autoridades de Gestión que cuentan con menos recursos. Para evitar el impacto en éstas podrían apoyarse estos procesos de selección mediante la tutela del propio Observatorio do QREN así como mediante la incorporación de jurisdicciones adicionales al Observatorio, entre las entidades nacionales (IGFSE, IFDR) o de las Autoridades de Gestión de mayor dimensión. Además, un beneficio adicional es que en la actualidad nada impide que dos evaluaciones de Programas Operativos de similares dimensión y requerimientos sean licitadas por precios base dispares, o que su dimensión en cuanto requerimientos esté por encima de su precio base de licitación. A modo de referente puede consultarse el procedimiento de autorización previa de evaluaciones que existe en la Agencia Andaluza de cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID), no circunscrito en este caso al procedimiento de contratación en cuestión, pero cuyos formularios y pautas pueden facilitar el trabajo.

ESPECIFICACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN [Prioridad: Media]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación) / Red de Evaluación

Coste: Bajo **Tiempo:** Medio plazo / El horizonte temporal debiera ser la publicación del PGA/PA 2014-2020

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (PGA y PA)

Aplicación: Consensuar en la Red su oportunidad. Establecer un procedimiento con plazos de presentación y un sencillo formulario que facilite la exposición de motivos. Por simplicidad del procedimiento, bastaría con la mera comunicación y no sería precisa la respuesta del Observatorio salvo que concurren circunstancias excepcionales que lo justificasen.

- **R4.6 Que se incorpore a la web (del programa evaluado y del Observatorio) toda la información relativa al proceso de contratación de las evaluaciones, con independencia de que ésta se publique en otras plataformas de contratación de la Administración Pública**

Esta recomendación viene a poner énfasis en que se cumplan algunas de las recomendaciones que a este respecto ya recogen las Orientaciones Generales y otros documentos de apoyo como las orientaciones técnicas para el Follow-up, que bien proponen la publicación de parte de la documentación que generan las

evaluaciones, la visita de las páginas web ha permitido comprobar que en pocos casos se hace efectiva. Entre esta documentación se encuentran los Términos de Referencia (Programa de Concurso y Cuaderno de Encargos), entidades invitadas (Ajuste directo), resultados de la aplicación de la matriz de evaluación de propuesta y entidad ganadora, etc. En este sentido, el análisis documental ha permitido identificar dos buenas prácticas en este sentido, los programas RUMOS e INTERVIR, en cuyas web se puede acceder a gran parte de los principales documentos de las evaluaciones. Estas constituyen un buen punto de partida para aplicar esta recomendación⁶⁷. Aunque en este caso, los documentos no estaban referidos al encargo de la evaluación en sí, se trataría de completar esta información organizándola a partir de las tres fases que acometen las evaluaciones en el QREN (concepción y encargo, realización y divulgación y Follow-up). Puede tomarse como referencia la propuesta que formula Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México Distrito Federal⁶⁸ (<http://www.evalua.df.gob.mx/evaluacion-recomendaciones.php>), en la que de cada evaluación se publica: Términos de referencia; Informe de evaluación; Comentarios del Órgano evaluado; Recomendaciones; Respuesta a las recomendaciones; Cumplimiento de las recomendaciones.

ESPECIFICACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN [Prioridad: Media]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación) / Red de Evaluación

Coste: Bajo **Tiempo:** Corto/Medio plazo / Su horizonte temporal: lanzamiento y realización de evaluaciones 2014-2020

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (Contratación, realización y divulgación de evaluaciones)

Aplicación: Consensuar el soporte documental idóneo de un proceso de evaluación, tomando como referente el utilizado en esta Metaevaluación. Incorporar en las Orientaciones y procedimientos la obligación de envío de documentos al Observatorio en un plazo razonable, y que éste proceda a incorporarlos a la base de datos que los albergará en su web.

R.5 Que se incorpore la promoción de la cultura de evaluación como una línea de trabajo para fortalecer el mercado de evaluación.

Se trata por un lado de promover la cultura de evaluación para fortalecer el mercado y, por otro, de evitar que sea el procedimiento de contratación una estrategia adoptada para ello. En las Orientaciones se enuncia entre las ventajas del Concurso que se puede acceder a más empresas y este motivo, entre otros, ha llevado a promoverlo como una vía para fortalecer el mercado. Siendo esta potencialidad cierta, se ha producido una suerte de metonimia, tomando el efecto por la causa, de forma que los gestores han llegado a juzgar más estos procedimientos en tanto que acceden más o menos empresas en vez de por la transparencia que otorgan a la evaluación.

En este sentido, para fortalecer el mercado de evaluación se estiman más adecuados otros instrumentos asociados a la promoción de la cultura de evaluación y el apoyo al desarrollo de capacidades, algunos de los cuales fueron expuestos por los entrevistados, sobre todo evaluadores, como: la organización de seminarios y jornadas en los que se traten cuestiones teórico-metodológicas y estudios de caso; la promoción (financiación, becas, publicación o difusión) de estudios, investigaciones y tesis doctorales en el ámbito de la evaluación de políticas públicas; la realización o financiación de publicaciones periódicas o revistas especializadas o la convocatoria de premios, entre otras alternativas a contemplar.

Esta recomendación que se dirige fundamentalmente al propio Observatorio, pero también a las entidades IGFSE e IFDR, escapa lógicamente a sus competencias y al ámbito estricto de los Programas Operativos y del QREN; y debiera ser la propia comunidad evaluadora y/o universitaria la que las articulara. No obstante, estas entidades, en la medida de sus posibilidades, pueden jugar un rol muy importante para vertebrar y fortalecer a la comunidad evaluadora y dinamizar a la académica. Esto daría respuesta a otra inquietud manifestada por muchos gestores en relación con el escaso interés que mostraron las universidades en el actual periodo de programación por las evaluaciones; garantizando, además, a medio y largo plazo la disposición de una oferta de equipos de evaluación suficiente.

ESPECIFICACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN [Prioridad: Alta]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación) / IFDR, IGFSE / Evaluadores / Universidades

Coste: Medio/Alto **Tiempo:** Medio/largo plazo / Su horizonte temporal sería todo el periodo de programación 2014-2020

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (Oferta de evaluadores en Portugal)

Aplicación: En primer lugar estimar el presupuesto y recursos que podrían imputarse a esta línea de trabajo pues su dimensión esta condicionada por ellos. A partir de ahí, establecer las actividades más oportunas entre las propuestas; considerando la posibilidad de suscribir convenios de colaboración con las Universidades, Centros de Investigación y asociaciones de profesionales de la evaluación.

SUFICIENCIA: ¿Está dotado el Sistema de Evaluaciones de recursos suficientes para el lanzamiento y desarrollo adecuado de los procesos de evaluación?

CONCLUSIONES

C3 La gestión de los recursos está generando tensiones en el Sistema de evaluaciones que pueden comprometer su calidad y su viabilidad a medio/largo plazo; derivados de:

- una deficiente temporalización de las evaluaciones –que subestima las tareas de los evaluadores y también las obligaciones de los gestores y Grupos de Acompañamiento en el proceso (cuando no la obvian)- que deriva en retrasos acumulados muy significativos;
- una presupuestación más determinada por los propios procedimientos de contratación que por los requerimientos evaluativos y con un escaso ajuste de expectativas y preguntas-; y la
- ausencia de un perfil profesional especializado en gestión de evaluaciones, orgánica y funcionalmente, en las Autoridades de Gestión, junto a la reducida oferta de equipos especializados en Portugal.

Tiempo. El análisis documental ha constatado que las evaluaciones acumulan retrasos muy importantes:

- Fase de lanzamiento: Retardo generalizado con respecto a lo previsto de 1 trimestre.
- Fase de ejecución: Retardo generalizado con respecto a lo previsto de 2,6 trimestres.
- Entrega del Informe/PGA: Retardo de 8,5 meses en la entrega del informe sobre lo previsto-PGA
- Entrega del Informe/TdR: Retardo de 10,6 meses en la entrega del Informe sobre lo previsto TdR.
- Desfase PGA/TdR: La mitad de evaluaciones estipularon (TdR) un plazo inferior al previsto (PGA).

Los motivos que justifican estos retrasos parecen estar asociados, según los evaluadores consultados, a la tardanza en la respuesta desde las Autoridades de Gestión y Grupos de Acompañamiento (disposición de información o emisión de Pareceres) junto a otros asociados al propio trabajo de campo; y, según los gestores, también incide en ocasiones la propia configuración de los equipos de evaluación y la simultaneidad de trabajos de evaluación que éstos acometen. La encuesta ha ponderado estas percepciones siendo los gestores los que peor valoran la duración prevista de las evaluaciones. Todo ello pone de manifiesto disfuncionalidades relevantes en cuanto a la gestión del tiempo en el Sistema de evaluaciones.

Presupuesto. El análisis documental ha constatado la minoración de los presupuestos, no solo entre periodos de programación, sino desde que se publica el PGA/PA hasta que se hacen públicos los Cuadernos de Encargo. Según el PGA (actualizado) el presupuesto efectivo promedio de las evaluaciones fue de 58.544 € y si se excluyen las evaluaciones del QREN, Sistema de Incentivos y FEDERFUNCO –considerándolas particulares tanto por estratégicas como por su órgano promotor-, las evaluaciones licitadas por el resto de Autoridades de Gestión que gestionan PO, este presupuesto efectivo medio de las evaluaciones desciende hasta los 38.894 €. En el primer caso, el presupuesto efectivo se reduce un 22% respecto al previsto en el PGA, y en el segundo lo hace un 48%.

Asimismo, los agentes consultados coinciden en señalar el aumento de las exigencias de las evaluaciones respecto al anterior periodo de programación (2000-2006); constatándose mediante el análisis documental que las evaluaciones no redujeron sus requerimientos (preguntas) desde su formulación en el PGA hasta la publicación de los TdR. Las entrevistas también han puesto de relieve la potencial amenaza que supone que estos equipos especializados que garantizan una respuesta adecuada a las evaluaciones no sean viables o que se vea mermada la calidad del trabajo de campo que puedan ofertar.

La encuesta ha permitido ponderar estas percepciones; dado que ante la pregunta de si el presupuesto efectivo permitió desarrollar adecuadamente las evaluaciones, se obtuvo una calificación promedio de 6,64, registrándose una de las mayores discrepancias entre gestores y evaluadores (7,78 frente a 4; 3,78 puntos de diferencia).

Recursos Humanos. El trabajo de campo ha revelado que, desde el lado de la demanda de evaluaciones, no existe en la mayoría de Autoridades de Gestión un equipo especializado en evaluación ni tan siquiera que una persona se pueda dedicar a estas labores en exclusiva, lo cual genera tensiones y puede relegar a los procesos evaluativos a un segundo plano ante prioridades de la propia gestión cotidiana de los PO. En definitiva, no existe un perfil profesional adecuado para estas tareas. Desde el lado de la oferta, se ha constatado la alta concentración de entidades que realizaron las evaluaciones; existiendo la percepción generalizada, tanto entre evaluadores como gestores, de que existe un mercado muy reducido en Portugal. Asimismo, los evaluadores encuestados valoraron como óptima su capacidad para evaluar mientras que los gestores indicaron lo contrario.

La consecuencia de este escenario es que por un lado, la sobreespecialización de estos equipos en evaluación

les ha llevado a participar en estas evaluaciones “a cualquier precio” y que las Autoridades de Gestión, dada la incidencia de la crisis en las reprogramaciones y la minoración de recursos, hayan establecido precios base para las evaluaciones que no contemplan la realidad de los requerimientos.

De cara al nuevo periodo de programación estas tensiones podrían ser mayores existiendo una amenaza muy importante para la propia sostenibilidad del Sistema.

RECOMENDACIONES

R6 Que se determine el tiempo óptimo que precisan las evaluaciones para que se ajusten a los altos requerimientos y expectativas existentes así como a los presupuestos disponibles; utilizando como instrumento el establecimiento del cronograma de un proceso “tipo” de evaluación con perspectiva holística y pluralista.

Esta recomendación se erige como una cuestión central en el Sistema de evaluaciones: optimizar la gestión del tiempo en el Sistema de evaluaciones. El establecimiento de este cronograma no puede entenderse más que como un instrumento que facilite y canalice la necesaria reflexión colectiva sobre la optimización de la gestión del tiempo en el Sistema de Evaluaciones; pues se ha puesto de manifiesto que constituye una prioridad.

En este cronograma (Diagrama de Gantt), deben detallarse: obligaciones de evaluadores (estudio de gabinete, trabajo de campo y redacción del Informe); y de los gestores y Grupos de Acompañamiento (preparación de documentación, emisión de pareceres, etc.); así como los mínimos documentos que deben emitirse, las reuniones que deberán celebrarse (inicial, preparación del trabajo de campo; concreción de recomendaciones, etc.).

El enfoque pluralista al que alude la recomendación hace referencia a que se deben tener cuenta las diferentes perspectivas que tienen los evaluadores sobre esta cuestión, revelándose como insoslayable su participación en este proceso. Asimismo, la referencia al enfoque holístico pretende poner énfasis en la necesidad de contemplar el proceso de evaluación como un todo, analizando todas las fases que lo componen y las dinámicas e interacciones que se generan entre ellas. Ello se traduce en que este cronograma debe contemplar las 3 fases de las evaluaciones, desde que se diseñan los PA hasta que se emite el Follow-up, de forma que se visualice su dimensión temporal global. Ello debe contribuir a una mejor planificación de las evaluaciones así como al establecimiento de plazos máximos para acometer cada una de las fases y etapas de forma que sus resultados lleguen cuando se necesitan. Será la realidad de cada PO la que permita su adaptación.

Resulta especialmente importante hacer este ejercicio sobre la primera y tercera fases del proceso, pues además de ser del dominio de los gestores y constituir las claves para la internalización de las prácticas de evaluación; son las que determinan la madurez de un Sistema de evaluación para el aprendizaje.

ESPECIFICACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN [Prioridad: Alta]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación) / Red de Evaluación / Equipos de evaluación

Coste: Bajo **Tiempo:** Medio plazo / Su horizonte temporal: Concepción del PGA/PA 2014-2020

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (PGA/PA)

Aplicación: Se podría trabajar a parir de una propuesta inicial del Observatorio do QREN o bien en el marco de algún grupo de trabajo específico que pudiese constituirse en esta Red con objeto de apoyar al propio Observatorio. Una vez formulada la propuesta debería debatirse y madurarse en la Red de Evaluación haciendo partícipes a una muestra de evaluadores. Sus resultados debieran incorporarse a los documentos que definen el marco de referencia de las evaluaciones.

[Otras Recomendaciones asociadas a estas conclusiones]:

- R11 (sobre priorización de preguntas como base para ajustar los requerimientos a los presupuestos disponibles)
- R15 (sobre refuerzo del acompañamiento, sistematización de la experiencia y refuerzo de este perfil profesional)

FASE DE LAS EVALUACIONES: (II) REALIZACIÓN

RIGOR: ¿Las evaluaciones revelaron información técnicamente rigurosa y creíble sobre los aspectos que determinan el mérito y valor de los objetivos establecidos?

MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

CONCLUSIONES

C4 La escasa importancia atribuida a los aspectos teórico-metodológicos constituye una de las principales debilidades de las evaluaciones consideradas.

Ello se evidencia tanto en la falta de solidez de las metodologías empleadas, a juicio de los gestores, como en el hecho de que, en los informes finales, no se incluyese un capítulo -o éste fuera claramente insuficiente o se ocupase únicamente de las técnicas de recogida de datos-, a exponer cuál es el enfoque de evaluación por el que se ha optado o cuál es el diseño metodológico de la evaluación.

La razón no es otra que el hecho de que la evaluación sea, en última instancia, un proceso de investigación científica. Sus particularidades frente a otras herramientas y tipos de investigación (que tenga por objeto intervenciones públicas, que la evidencia obtenida sirva para emitir juicios de valor sobre dichas intervenciones e introducir en ellas las mejoras oportunas), siendo absolutamente claves, no restan validez al argumento, más bien al contrario. Si de lo que se trata es de perfeccionar las políticas públicas a partir de las evidencias sólidas (científicas) que proporciona la evaluación, ésta debe construirse necesariamente sobre la base de cimientos firmes y en ello, a su vez, es esencial contar con un aparato teórico consistente y bien articulado.

La razón que podría explicar estas deficiencias ha sido señalada en páginas precedentes pero, por su estrecha conexión con las recomendaciones, creemos oportuno mencionarlas nuevamente, si bien es cierto que los datos de que disponemos no son incontestables y sólo permiten aventurar hipótesis y, además, que la implantación de las recomendaciones escapa, en buena medida, a las posibilidades de los destinatarios de esta metaevaluación.

La desatención a las cuestiones teórico-metodológicas parece estar relacionada con el escaso desarrollo de la evaluación en el país lo que, a su vez, se vincula con un claro déficit formativo en la materia. Ello explicaría que las evaluaciones tuviesen un carácter evaluativo más bien limitado y que se asemejasen, en ocasiones, a trabajos de consultoría sobre intervenciones públicas (algo que se advierte en algunos informes). Entendemos, sin embargo, que lo teórico-metodológico debe ocupar un lugar central en los procesos de evaluación.

RECOMENDACIONES

R7 La inversión (no sólo económica) en formación podría constituir un factor clave para impulsar el desarrollo de la evaluación.

Sería muy necesario que el Observatorio (con los recursos adecuados) mantuviera el camino iniciado en este sentido, promoviendo el intercambio de experiencias, sistematizando y difundiendo información pero, en la medida en que sus recursos lo hicieran posible, debería dedicar esfuerzos a la organización de eventos y actividades formativas, sesiones de trabajo en las que participasen las empresas que trabajan en el ámbito de la consultoría y/o de la evaluación o a la formación de su personal o del vinculado a otros organismos de la Red.

ESPECIFICACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN [Prioridad: Alta]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación) / Red de Evaluación

Coste: Medio **Tiempo:** Largo plazo / Su horizonte temporal: periodo de programación 2014-2020

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (oferta de evaluadores/comunidad evaluadora)

Aplicación: En primer lugar, dado que escapa a las estrictas competencias de los destinatarios, sería conveniente que tanto el Observatorio do QREN como el IFDR e IGFSE concertasen de manera conjunta y con perspectiva de Sistema, el presupuesto que podrían comprometer a este fin, para, a partir de ahí ajustar las actividades posibles entre las propuestas.

[Otras Recomendaciones asociadas a estas conclusiones]:

- R5 (sobre el establecimiento de una línea de trabajo para la promoción de la cultura de evaluación)

OBJETIVOS

CONCLUSIONES

C5 En términos generales, se percibe que los objetivos y preguntas de evaluación son claros y facilitan el desarrollo adecuado de las evaluaciones.

No obstante, se percibe entre evaluadores y gestores aún cierto margen de mejora, en especial en lo que se refiere a las preguntas, tal y como evidencian los datos obtenidos en la encuesta -que muestran la opinión más crítica de los evaluadores en este punto- y en los talleres -en los que los gestores identificaron la ambigüedad y la falta de foco de las preguntas como una de las principales debilidades de los procesos evaluativos.

RECOMENDACIONES

R8 Que se siga prestando atención a la formulación de los objetivos de las evaluaciones, en la línea mantenida hasta el momento, por cuanto su claridad y precisión se entienden satisfactorias para el desarrollo de procesos evaluativos.

Es recomendable hacer más énfasis, si cabe, en las Orientaciones Generales para el diseño e implementación de los PA sobre los atributos deseables de los objetivos: específicos, medibles, alcanzables, realistas y temporalizados.

No sucede lo mismo en lo que se refiere a las preguntas de evaluación, tal y como se puso de manifiesto en el primero de los talleres (no así en la encuesta); abordaremos este aspecto en el apartado correspondiente.

Si es conveniente señalar la necesidad de que la relación entre objetivos, preguntas y, en su caso, criterios de valor quede perfecta y expresamente establecida.

ESPECIFICACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN [Prioridad: Alta]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación)

Coste: Bajo Tiempo: Corto plazo / Su horizonte temporal: Previo al lanzamiento de las evaluaciones 2014-2020

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (PGA/PA)

Aplicación: Incorporar esta recomendación durante la próxima actualización de las Orientaciones Generales

CRITERIOS

CONCLUSIONES

C6 Los criterios de valor tienen una escasísima presencia en los procesos evaluativos analizados.

A nuestro juicio, sin embargo, el empleo explícito de un conjunto de criterios de valor resulta esencial porque son los criterios –y no las preguntas, que constituyen su concreción- los referentes o los patrones a partir de los cuales se juzga el éxito o el fracaso de una intervención pública. En definitiva, “la evaluación no es tal sino culmina en una atribución de valor”⁶⁹.

Dejar constancia expresa de cuáles son los criterios que guían el proceso facilita la formulación de las preguntas, confiere sistematicidad y rigor a las evaluaciones y solidez a sus conclusiones: “Sin unos criterios de valor precisados con claridad desde el comienzo, el informe final de evaluación apenas si podrá ofrecer conclusiones”⁷⁰. Ello constituye, además, garantía de transparencia (sobre todo en el caso de que se hagan públicos) por cuanto facilita, en su caso, el desarrollo de procesos de metaevaluación y porque permite a audiencias y stakeholders conocer cuáles son los “valores” conforme a los cuales se va a determinar el éxito o fracaso de las políticas públicas.

Un ejemplo bien ilustrativo de esta conclusión lo constituye esta Metaevaluación, en cuyo Cuaderno de Encargo se hace un uso muy pertinente de los Criterios de evaluación (que además consideramos una buena práctica): específicos para el objeto evaluado y las necesidades informativas existentes y no estandarizados; vinculados en todos los casos a las preguntas de evaluación priorizadas así como identificando sus principales ámbitos de análisis y los documentos soporte. Las respuestas a las preguntas que en dicho Cuaderno de Encargo se formulan comportan necesariamente la emisión de juicio de valor sobre la bondad o el mérito del Sistema de evaluaciones, determinado en cada caso por el criterio al que se vinculan las preguntas. Si bien a simple vista pudiera parecer, pues, que no es relevante el criterio, es preciso apuntar que en este caso las preguntas incorporan en todos los casos al propio criterio de valor; algo que sólo ocurre excepcionalmente en las evaluaciones analizadas.

RECOMENDACIONES

R9 Que se establezca un conjunto mínimo de criterios que vertebran los procesos de evaluación y el enjuiciamiento de los Programas Operativos

Para la selección de los criterios de valor se pueden tomar como referencia los considerados de forma habitual por organizaciones supraestatales (Unión Europea, específicamente los utilizados por la Comisión) u organismos internacionales (OCDE, ONU, BID, FMI) pero siempre es aconsejable huir de las recetas estandarizadas que se emplean indiscriminadamente en unas evaluaciones y en otras. En definitiva, los criterios habrán de adecuarse a la naturaleza de la intervención pero también a los objetivos que persiga la evaluación.

Es importante asimismo que los criterios de valor cuenten con el respaldo –o, al menos, el Visto Bueno- de políticos, gestores y expertos e, incluso, en el caso de evaluaciones que sigan un enfoque pluralista y siempre que sea posible, con el de los afectados y/o destinatarios de la política.

El procedimiento aplicado para elaboración de los PA y la definición de las preguntas de evaluación -descrito en este Informe- pudiera ser replicado en este caso; desarrollándose, a partir de una propuesta base del Observatorio, de manera interactiva con las Autoridades de Gestión y los Grupos de Acompañamiento; dando en este caso participación al resto de agentes y stakeholders que ya se han indicado.

ESPECIFICACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN [Prioridad: Alta]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación) / IFDR / IGFSE / Red de Evaluación

Coste: Bajo Tiempo: Corto/Medio plazo / Su horizonte temporal: Concepción del PGA/PA

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (Concepción de las evaluaciones, PGA/PA)

⁶⁹ Vanaclocha, García Sánchez y Viñas (2005: 119).

⁷⁰ Comisión Europea (2008: 41).

Aplicación: Iniciar el proceso de reflexión a través de una propuesta inicial por parte del Observatorio, bien explicitando ya una primera lista de criterios o, reflexionando sobre los pros y contras que considere que puedan derivarse de la adopción de criterios explícitos. Sería muy conveniente que el IGFSE e IFDR se implicasen directamente en este proceso, pues los Fondos que representan si los contemplan explícitamente; siendo evidentes con tan sólo visitar la sección de evaluación de sus páginas web (IGFSE -Relevância, Eficácia y Eficiência/Custo-benefício- e IFDR -Relevância, Eficiência, Eficácia, Utilidade, Sustentabilidade). A partir del trabajo conjunto de estas entidades debería llevarse a cabo una reflexión en el seno de la propia Red, siendo deseable que se facilitasen dinámicas participativas y talleres que pudiesen aflorar otros criterios o cuestiones que pudiesen enriquecer la propuesta inicial. Finalmente sería deseable como indicábamos abrir esta participación a políticos, destinatarios y otros agentes del Sistema.

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

CONCLUSIONES

C7 Las preguntas de evaluación son uno de los elementos de mayor debilidad de los procesos evaluativos analizados, más por su cantidad que por la calidad de su formulación, aunque ésta también se reveló mejorable en su focalización.

Hay dejar constancia de forma preliminar que la importancia que se le asigna a las preguntas de evaluación en el Sistema de evaluaciones constituye una de sus principales fortalezas, si tomamos en consideración otras experiencias de evaluación de programas europeos.

Dicho esto, el planteamiento de las evaluaciones se percibe, en lo relativo al número de cuestiones, como demasiado ambicioso, sobre todo en relación con el presupuesto adjudicado y el tiempo de realización previsto, aun cuando, por supuesto, se entiende positivo que los Cuadernos de Encargo especifiquen dichas cuestiones porque ello simplifica el trabajo del evaluador.

Los datos obtenidos con el trabajo de campo no permiten afirmar con total rotundidad que la formulación de las preguntas es imprecisa y ambigua y que ello ha condicionado negativamente los procesos de evaluación. La información derivada de la encuesta no es coincidente con la que proporcionaron los talleres, que evidencia una opinión más negativa sobre este asunto. Sin embargo, este aspecto se mencionó en varios momentos del primer taller de participación, reforzando lo afirmado en el Informe de Actualización de esta Metaevaluación (2ª entrega).

No existe, sin embargo, ninguna duda de que las preguntas reflejan mayoritariamente los requerimientos de información de los gestores, mientras que apenas si atienden las necesidades que, en este sentido, pudieran plantear otros stakeholders. Al estar centradas casi en exclusiva en cuestiones propias del nivel operativo de los programas, la información que proporcionan –y las conclusiones y recomendaciones de que de ella se derivan– difícilmente va resultar de utilidad para políticos-decisiones o destinatarios, por citar los dos ejemplos más claros. De este modo, se reducen las posibilidades de utilización de las evaluaciones ya que resulta imposible extraer aprendizajes sobre la política pública en la que se insertan los programas que pueden ser fundamentales para la coordinación de éstos y para la coherencia interna de la propia política.

RECOMENDACIONES

R10 Que se establezca de manera explícita un proceso de priorización de preguntas de evaluación que vertebré el diseño del PGA-PA-Cuadernos de Encargo.

La elaboración y diseño del PGA y PA ha sido destacada por los agentes consultados por cuanto ha sido un proceso interactivo entre las Autoridades de Gestión, los Grupos de Acompañamiento y el Observatorio, IFDR e IGFSE. Este proceso ha generado capacidad y ha sido muy valioso para poner de relieve un conjunto importante de preguntas de evaluación pertinentes para los agentes implicados, especialmente los gestores de los PO.

Es en este contexto en el que debe implantarse la necesidad de priorizar las preguntas de evaluación entre los agentes implicados en los PO, incorporando en la medida de lo posible a sus destinatarios a través de entidades que los representen. Para llevar a cabo esta priorización deberían realizarse actividades encaminadas a generar la capacidad entre los agentes, sobre todo entre los gestores de las evaluaciones que conforman la Red de Evaluación, y a establecer el espacio oportuno durante la planificación de las evaluaciones.

Puede ser de utilidad tomar como referente la propuesta de Cronbach, autor que establece dos fases para la selección de las preguntas de evaluación: una primera divergente (cuantas más preguntas mejor) y otra convergente (se priorizan según criterios de influencia en la toma de decisiones, grado de incertidumbre en su respuesta –y añadimos, grado de consenso entre los agentes implicados-) (Stufflebeam, 1995).

ESPECIFICACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN [Prioridad: Alta]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación) / Autoridades de Gestión / Grupos de Acompañamiento / Red

Coste: Bajo **Tiempo:** Medio plazo / Su horizonte temporal: Durante la concepción del PGA / PA 2014-2020

Aplicación: Para la aplicación efectiva de esta recomendación pueden encontrarse pautas y ejemplos ilustrativos en el Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española (páginas 56 a 63) citado en la bibliografía⁷¹

- R10.1 Incorporar a las Orientaciones Generales un apartado específico “Preguntas de evaluación: importancia, formulación y priorización”, en el que se fundamente la oportunidad de priorizar las preguntas y se ofrezcan herramientas prácticas para facilitar su aplicación. Pueden utilizarse como referencias metodológicas las mismas que guían actualmente el Sistema de evaluaciones del contexto del QREN (Evalsed⁷²), y también EuropAid⁷³, pudiendo encontrarse en los enlaces indicados (nota al pie) de ambas un apartado específico sobre la formulación de las preguntas de evaluación. En la referencia de EuropAid incluso llegan a establecer un número máximo de preguntas (10), marcando su vocación por implantar estos procesos de priorización. Una revisión y ampliación de estas y otras fuentes, puede encontrarse en (Osuna y González, 2007)⁷⁴.
- R10.2 Incorporar la formulación y priorización de preguntas de evaluación en los PA. Además de las pautas indicadas en la recomendación anterior puede contemplarse la posibilidad de incorporar la relación de preguntas inicial y las finalmente priorizadas como documentos anexos a los propios PA. La utilidad de estas listas es que los equipos de evaluación pueden conocerlas de forma que si en el desarrollo de su evaluación pueden prestar atención a otras necesidades de información lo hagan, aunque no sean éstas los contenidos esenciales y mínimos requeridos de su trabajo. En cualquier caso, constituye una práctica orientada a implantar este necesario procedimiento de priorización de preguntas de evaluación.
- R10.3 Desarrollar la capacidad de los gestores de las evaluaciones para acometer procesos de formulación y preguntas de evaluación. Esta recomendación se concreta en proporcionarles materiales, documentos de trabajo y referencias sobre esta cuestión así como celebrar una sesión de trabajo, a modo de seminario de capacitación, en la que se aborden estos contenidos de la “Priorización de preguntas de evaluación: fundamentos y claves para su aplicación”. El momento ideal para llevar a cabo la priorización sería el diseño de los PA, aunque según la oportunidad temporal, podría considerarse acometerlo en un momento posterior, durante la redacción de los Cuadernos de Encargo, haciendo así efectiva otra necesidad del Sistema: aumentar la participación de los agentes implicados en esta fase del proceso.

FUENTES, TÉCNICAS Y TRABAJO DE CAMPO

CONCLUSIONES

C8 Los Sistemas de información disponibles sobre los PO reciben una escasa atención en los Cuadernos de Encargo, propuestas e informes de evaluación, pese a que los discursos recabados ponen de relieve la importancia que se les otorga como una condición necesaria para poder acometer procesos óptimos de evaluación, incidiendo sobre las técnicas a las que es preciso recurrir y sobre el mismo carácter propositivo de las evaluaciones.

Si los discursos fueron coincidentes sobre el salto cualitativo de estos Sistemas durante el actual periodo de programación, las apreciaciones sobre su margen de mejora como condicionantes de los procesos evaluativos presentan brechas entre gestores y evaluadores. Mientras que los gestores se encuentran satisfechos con sus contenidos actuales y su amplia capacidad para ser explotados en las evaluaciones, los evaluadores señalan que esto es cierto en muchos casos y circunscrito a determinados ámbitos, especialmente las candidaturas presentadas; si bien apuntan otros cuellos de botella asociados a la discontinuidad de las series, falta de actualización, nivel de desagregación o tratamiento homogéneo por parte de todos los PO, junto a otras dificultades técnicas e informáticas. Estas percepciones son coherentes con muchas de las recomendaciones de las propias evaluaciones, las cuales se orientaron precisamente a la mejora y unificación de dichos Sistemas de información como también se recoge en los documentos publicados por el propio Observatorio do QREN⁷⁵.

La interpretación de estos hallazgos es que estos Sistemas se orientan prioritariamente a dar respuesta a los requerimientos de información que recaen sobre los PO del marco normativo y procedimental establecido y a sus procesos de auditoría y rendición de cuenta, en mayor medida que a los de los propios procesos de evaluación. Ello fue avalado por los discursos de varios gestores y evaluadores entrevistados.

⁷¹ También puede consultarse Ligeró, 2012. Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa. En línea:

<http://www.cecod.org/LinkClick.aspx?fileticket=VSYEI2XAhNY%3d&tabid=862&language=es-ES> Consulta realizada el 15 de enero de 2013.

⁷² http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/designing_implementing/designing_planning/questions_en.htm

⁷³ http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/methods/mth_qes_es.htm

⁷⁴ <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Manualdegesti%C3%B3ndeevaluaciones.pdf>

⁷⁵ Véase “Principais Mensagens decorrentes do 1º Ciclo de Avaliações do QREN e dos PO”.

C9 Las técnicas de recogida y análisis de información contempladas en las evaluaciones son pertinentes con los objetivos y preguntas de evaluación, presentando enfoques multimétodo con un balance positivo en la utilización de técnicas cuantitativas y cualitativas que adoptan una orientación hacia la participación o consulta de los agentes clave de los programas.

Aunque se registraron dificultades o limitaciones en la aplicación de las técnicas previstas, la información recabada permite concluir que su tipo y número son pertinentes según los objetivos y preguntas de las evaluaciones de operacionalización consideradas y coherentes con los requerimientos de los Cuadernos de Encargo; al margen de que dado que la evaluación se sirve de todo el abanico de técnicas de investigación social, siempre es posible conjeturar sobre otras posibles y que esto pueda concebirse como “innovador”.

C10 Las técnicas presentan en general coherencia interna en su concepción aunque durante su aplicación registraron limitaciones, especialmente en el caso de las encuestas (bajas tasas de respuesta o excesivos márgenes de error) pero también en las dinámicas de grupo (paneles y focus group, por la escasa capacidad de convocatoria); pese a lo cual no afectaron considerablemente y de manera generalizada su robustez y consecuente credibilidad, sobre todo por la diversidad de ellas contempladas.

Aunque los discursos recabados en las entrevistas no fueron tan contundentes, la encuesta puso de relieve que es la diferente percepción sobre el rigor de la metodología y técnicas aplicadas uno de los principales focos de conflicto entre gestores y evaluadores. Los evaluadores se encuentran muy de acuerdo o totalmente de acuerdo con su idoneidad. No obstante, resulta paradójico este consenso dado que se habían mostrado mayoritariamente en desacuerdo con que los presupuestos hayan permitido procesos óptimos de evaluación y con la idoneidad del número de preguntas formuladas. Por ello resultaba plausible que ambos aspectos hubiesen incidido directa y negativamente sobre las alternativas y opciones de metodología y técnicas.

Por su parte los gestores mantuvieron en la encuesta una posición indiferente, o un grado de acuerdo intermedio sobre la escala propuesta, estando el 30% muy en desacuerdo con la idoneidad de la metodología. A partir de las entrevistas se puede interpretar que esta posición crítica se asocia con su discurso unánime sobre la “falta de innovación” en este aspecto y su percepción de que se consideran de modo rutinario en las evaluaciones.

El equipo de Metaevaluación considera que en esta percepción de los gestores se entremezcla la falta de delimitación rigurosa imperante en el conjunto del Sistema sobre lo que son enfoques teóricos de evaluación, metodología y técnicas; y su consecuente falta de atención en los documentos de orientaciones y en las herramientas disponibles. En parte, es cierto que pueden considerarse muchas otras; aunque también lo es que la selección de técnicas es un segundo paso en las evaluaciones precedido por su diseño metodológico, que fundamenta la evaluación, y en el que se opta por cómo se va a generar la información que permita dar respuesta a las preguntas sustentado el enjuiciamiento sistemático del programa.

Es precisamente éste un ámbito esencial y no explorado a la hora de innovar en el contexto del QREN; tanto desde la vertiente de los gestores -que asocian innovación a técnicas primordialmente-; como desde la de los equipos de evaluación. El equipo de metaevaluación entiende que, a la luz de la información recabada, los yacimientos y nichos para la innovación en el Sistema de evaluaciones se encuentran más en el ámbito del marco teórico-metodológico y en la exploración de modelos y enfoques de evaluación que en el dominio del conjunto de técnicas de investigación aplicadas.

Las únicas referencias explícitas en el Sistema de evaluaciones, junto a la referencia a EVALSED, se limitan a un Cuaderno de trabajo en el se aborda el uso y utilidad de los modelos lógicos para la evaluación. Junto a ello, el análisis documental ha revelado que sólo 4 de las 15 evaluaciones analizadas (Programas QREN 2007-2013, PROEMPREGO, POR LISBOA y Rumos) –esto es, cerca de un 27%- han optado por un determinado enfoque –teoría del programa en todos los casos⁷⁶- y han dado cuenta de ello en el informe final. Junto a ello se ha constatado que sólo 2 de las 15 evaluaciones –poco más del 13 por ciento del total- presentan un diseño metodológico sólidamente articulado; no juzgándose casual que sean las mismas que habían precisado, y con gran solvencia, el enfoque de evaluación elegido (QREN 2007-2013 y POR LISBOA).

Aunque en EVALSED se hace una aproximación más exhaustiva a la evaluación, es cierto que en los documentos de trabajo de la Comisión sobre la evaluación estos aspectos aparecen implícitos, y en su desarrollo subyace su planteamiento desde la consideración del Enfoque del ciclo integral de proyecto muy vinculada a su fundamentación con el Enfoque del Marco Lógico. De ello se deriva más bien una propuesta cuasi predeterminada (o preordenada) de cómo deben acometer las evaluaciones, cuya consecuencia desde

⁷⁶ No parece tampoco casual que estas aproximaciones basadas en la teoría del programa, encuentren en los modelos lógicos del citado documento metodológico del Observatorio un referente o al menos que se ajusten a la propuesta que allí se formula; sobre todo en la propia evaluación del QREN.

nuestro punto de vista es que en los ámbitos nacionales, regionales y locales, sea adoptada sin cuestión por los consultores que realizan asistencias técnicas en evaluación; prestando poca o nula atención al propio enfoque teórico y diseño metodológico.

Por ello concluimos, como ya hemos apuntado, que lo teórico-metodológico-técnico recibe una escasa consideración y un planteamiento conjunto en el Sistema de evaluaciones, centrado casi exclusivamente en las técnicas. Esto que suele ser habitual en muchos ejercicios de evaluación, lleva en otras tantas ocasiones a que sean erróneamente éstas las que articulen los procesos de evaluación por encima incluso de las preguntas, asistiendo a una suerte de “dictadura de las técnicas” en los procesos evaluativos. Esto se ha evitado en el contexto del QREN por la importancia que se le han concedido a dichas preguntas y la preocupación por hacerlas explícitas en los PA y en los Cuadernos de Encargo como referentes de las evaluaciones.

Finalmente, es preciso apuntar que no debe extrañar la similitud en las propuestas de técnicas, pues se trata de contextos y objetos de evaluación muy similares; siendo que, si se ha probado su validez, sean utilizadas por los equipos de evaluación, salvo que mediase requerimiento en contrario. Aunque ello no es óbice para explorar otras alternativas, tampoco puede ser considerado como un factor que limita su pertinencia y rigor.

RECOMENDACIONES

R11 Que se optimicen los requerimientos sobre metodología y técnicas en los documentos que concretan la concepción y el encargo de las evaluaciones en el Sistema.

- R11.1 Incorporar explícitamente en las propuestas e informes de evaluación el “Tratamiento de la estrategia de triangulación” que precisa el despliegue de aproximaciones multimétodo.

Si bien en las propuestas de evaluación la estrategia de triangulación encontraba el referente de la Tabla que asociaba preguntas y técnicas, como se requería habitualmente en los Términos de Referencia, en el caso de los Informes no se ha documentado un desarrollo suficiente de la aplicación efectiva de dicha estrategia, enunciada e implícita en las propuestas. Puede interpretarse que, aun siendo deseable que los evaluadores la hubiesen contemplado, uno de los motivos ha sido que los Términos de Referencia no lo explicitaron.

Además de que deba observarse con claridad durante la lectura del Informe, su incorporación en un Anexo metodológico en el que se pueda seguir la pista del análisis de congruencia preguntas – técnicas – herramientas de recolección de información (cuestionarios y preguntas, guiones de entrevista, etc.), incrementaría notablemente el rigor de las evaluaciones. Esta matriz ampliada, sirve a su vez para que los gestores puedan comprobar que las necesidades de información serán atendidas en su justa medida, siendo el escenario idóneo para presentar su primer borrador el Relatorio Metodológico.

- R11.2 Que se incorporen en las propuestas (e informe final) de evaluación la justificación de la “Elección de técnicas contempladas”.

Se trata de que en las propuestas cuando se expongan las técnicas consideradas se dedique una introducción o apartado previo a justificar porqué se emplean unas y no otras entre el vasto espectro de técnicas de investigación social disponibles para la evaluación. Este hecho además de incrementar el rigor de los procesos evaluativos y su fundamento, permitirá que sea incontestable el necesario proceso de reflexión que la elección de técnicas comporta para los equipos de evaluación de cara a su adaptación al contexto evaluativo. Ello debe contribuir a disipar las dudas de los gestores, reveladas durante el trabajo de campo de esta Metaevaluación, sobre su uso rutinario y su escaso componente innovador.

- R11.3 Que se incorpore en las evaluaciones (Relatorio final) la consideración explícita de las “Limitaciones de la evaluación”.

La exposición de las lógicas y frecuentes limitaciones que enfrentan las evaluaciones, especialmente en la aplicación del enfoque metodológico o de las técnicas, o en la disposición de información, entre otras, constituye una alternativa para optimizar su rigor y facilita la comprensión adecuada de los límites y márgenes en los que deben interpretarse y considerarse la validez de sus conclusiones y recomendaciones.

A ello puede contribuir considerar igualmente el relato de los “principales sucesos del trabajo de campo”, pues la estrategia adoptada para sortear las dificultades, ayuda a comprender (y metaevaluar) el valor y mérito de las evaluaciones desde su propio contexto, como bien apunta la aportación de Stake (2007) referenciada en el marco teórico de esta Metaevaluación.

ESPECIFICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES R10.1, R10.2 Y R10.3 [Prioridad: Alta]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación) / Red de Evaluación (Evaluadores - indirectamente)

Coste: Bajo **Tiempo:** Corto plazo / Su horizonte temporal: lanzamiento de las evaluaciones 2014-2020

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (Orientaciones Generales/Cuadernos de Encargo/Relatorios)

Aplicación: Tras su debate en la Red, incorporar en las Orientaciones Generales este requerimiento para que sea trasladado a los modelos de Cuadernos de Encargo como un requerimiento más de las Propuestas, Relatorios Metodológico y Final, como parte de su capítulo de metodología y técnicas y/o en sus Anexos .

R12 Que se refuerce la labor de acompañamiento durante la realización de las evaluaciones y en la organización del trabajo de campo y se sistematice la experiencia de los gestores en este ámbito.

Si las entrevistas pusieron de relieve la importancia que conceden los agentes al Relatorio Metodológico para concretar las técnicas previstas, es preciso señalar que es éste el momento y el documento apropiado para optimizar la preparación y organización del trabajo de campo, en la que deben implicarse notablemente los gestores. La selección de agentes clave y el establecimiento de canales adecuados para acceder a ellos, facilita a los evaluadores la aplicación exitosa de las técnicas previstas. En este cometido, son los gestores quienes deben asumir el protagonismo: presentando al equipo evaluador y legitimando su participación en este proceso, de forma que los agentes y destinatarios les presten la mayor colaboración.

Este trabajo debe planificarse lo mejor posible ya que se ha revelado que reiteradamente las dinámicas de grupo y las encuestas registran escasa participación y poder de convocatoria. La inclusión de las cláusulas correspondientes en las ayudas e incentivos ofrecidos desde el PO a sus destinatarios, infamándoles de sus derechos pero también de sus obligaciones, en las que la participación en las evaluaciones es obligatoria además de fundamental para ofrecerles unos mejores servicios. Todos estos aspectos, pueden y deben ser contemplados en las Orientaciones Generales y en los Términos de Referencia que regulan la evaluación.

Junto a ello, sería una buena práctica sistematizar la experiencia de los principales requerimientos que comporta la gestión de evaluaciones. Además de reforzar este perfil profesional –prioritario en el Sistema– puede resultar muy útil ya que estas tareas podrían contemplarse a modo de listas de comprobación (Checklist) sobre los principales aspectos que debe tener presente en cada etapa. Esto es más importante si se tiene en cuenta la alta rotación de estos gestores, que apuntaron los agentes consultados, y que puede mermar la capacidad instalada en las Autoridades de Gestión para acometer estos procesos.

ESPECIFICACION DE LA RECOMENDACION [Prioridad: Alta]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación) / Red de Evaluación

Coste: Bajo **Tiempo:** Medio plazo / Su horizonte temporal: Concepción del PGA/PA

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (Recursos Humanos/Gestor e evaluaciones)

Aplicación: Para ello puede resultar de utilidad, configurar Grupos de Trabajo en el seno de la Red de Evaluación que permitan optimizar las cargas de trabajo que esta y otras recomendaciones les supondrá por añadidura a sus ya amplias responsabilidades; estableciendo agendas de trabajo anuales. Puede tomarse como punto de partida los manuales que se centran en la gestión de evaluaciones, esencialmente desarrollados en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo (Osuna Llana y Gómez Mancebo 2007, SIDA 2004, entre otros).

R13 Que se establezca una Línea de trabajo para la Mejora de los Sistemas de información de los Programas Operativos para la evaluación.

El escenario idóneo para acometer el necesario proceso de reflexión previo sobre esta cuestión es la Red de Evaluación, si bien es insoslayable dar participación –no sólo consulta– a los equipos de evaluación que en este periodo de programación realizaron evaluaciones. Asimismo, si prosperase la recomendación formulada (R3.4) para constituir experiencias piloto con pequeñas unidades de evaluación aprovechando las capacidades de los integrantes de los Grupos de Acompañamiento (Observação das Dinâmicas Regionais); éstos debieran incorporarse a este proceso asumiendo responsabilidades.

Plantear este debate en términos de debilidades y fortalezas actuales así como sobre las oportunidades y amenazas de cara al nuevo periodo de programación –siendo un insumo para ello algunos de los hallazgos de esta Metaevaluación–; debe facilitar un diagnóstico completo y plural sobre las estrategias para su mejora.

Las propuestas que se deriven de este proceso debieran configurar una de las líneas estratégicas de trabajo para fortalecer el Sistema de evaluaciones en el periodo 2014-2020; delimitando quiénes serán responsables de este trabajo, y estableciendo una agenda de trabajo que evite que este proceso de mejora quede diluido durante la ejecución y evaluación de los nuevos PO. En línea con la recomendación anterior, este podría ser el cometido de uno de los Grupos de trabajo de la Red de Evaluación.

ESPECIFICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES [Prioridad: Alta]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación) / Autoridades de Gestión / Red de Evaluación

Coste: Bajo **Tiempo:** Corto/Medio plazo / Su horizonte temporal: Concepción del PGA/PA

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (Información de base)

Aplicación: Desde la Red de Evaluación seleccionar los agentes clave que participarán en este proceso; tomar como documento de trabajo las debilidades y oportunidades de mejora que a este respecto contemplan las evaluaciones.

CONCLUSIONES DE LAS EVALUACIÓN

CONCLUSIONES

C11 Los informes de evaluación considerados presentan conclusiones congruentes, apoyadas en los hallazgos de la evaluación, su redacción suele ser clara aunque emplean un lenguaje excesivamente técnico y codificado, y presentan heterogéneos criterios de agrupación o estructuración que no promueven el aprendizaje colectivo de la Red a partir de cada ejercicio realizado.

El análisis documental refleja esta congruencia y claridad, aunque durante la encuesta se hayan puesto de manifiesto diferentes percepciones entre gestores y evaluadores, mostrando los primeros que existe un amplio margen de mejora sobre las conclusiones. Esta discrepancia en torno a las conclusiones no fue evidente durante las entrevistas y talleres pues en ellos el debate derivó siempre en las recomendaciones y casi no existió sobre las conclusiones.

Otro hallazgo que fundamenta este enjuiciamiento de las conclusiones de las evaluaciones es que sólo un 17% (en promedio) de las recomendaciones formuladas son rechazadas mediante el Follow-up⁷⁷; dándose por supuesto que aquellas conclusiones que pudiesen responder a prejuicios de los evaluadores no anclados en datos y hallazgos de evaluación, serían rechazadas por los gestores (además de otros motivos de rechazo, como la complejidad de su aplicación).

RECOMENDACIONES

R14 Que se desarrollen todas las medidas posibles en el Sistema que permitan optimizar el fundamento de las conclusiones de las evaluaciones.

- R14.1 Que se desarrollen en las Orientaciones Generales las pautas metodológicas básicas que permitan hacer más explícitos los requerimientos básicos formales y de contenido para la formulación de las conclusiones; para facilitar así su traslado a los Cuadernos de Encargo.

Entre ellas se deberá prestar atención al estilo y forma de redactarlas, en términos de claridad y síntesis, así como a su vertebración sobre las preguntas (de forma numerada a ser posible y mediante la presentación de tablas que las sinteticen y expliciten sus vínculos con los principales hallazgos del proceso evaluador).

Es preciso marcar con claridad, en los documentos de referencia del Sistema de evaluaciones, la necesidad de no confundir resultados de la evaluación (datos, hechos y hallazgos recabados) y conclusiones (juicios de valor derivados de los resultados y de las interpretaciones que sobre formulan los evaluadores); haciendo mayor énfasis, si cabe, a que las conclusiones son alcanzadas por los equipos evaluadores como consecuencia de los resultados observados, pero no son dichos resultados o hallazgos en sí ni pueden basarse en prejuicios u opiniones expertas.

Esto que puede parecer obvio, resulta especialmente relevante dado que las evaluaciones se desarrollan en un contexto que ha sido caracterizado por los propios agentes consultados como de incipiente cultura de evaluación; y en el que además se persigue fortalecer el mercado de evaluación atrayendo a nuevos equipos hacia el interés por la evaluación de políticas públicas en general y sobre el contexto del QREN en particular.

ESPECIFICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES [Prioridad: Alta]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación)

Coste: Bajo **Tiempo:** Corto/Medio plazo / Su horizonte temporal: lanzamiento de las evaluaciones 2014-2020

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (Orientaciones y Cuadernos de Encargo)

Aplicación: Incorporar un epígrafe específico en la Actualización de las Orientaciones Generales, desarrollando las referencias a este respecto que actualmente se contemplan, de forma que se le otorgue mayor relevancia. Establecerlo como un epígrafe necesario de los Cuadernos de Encargo.

- R14.2 Que se refuerce el necesario vínculo y vertebración entre las preguntas de evaluación y las conclusiones, desplegando todas las medidas que permitan garantizarla (su agrupación, su presentación numerada y a ser posible el uso de tablas que las sinteticen y expliciten sus vínculos).

Dada la preeminencia que tienen en las evaluaciones las preguntas de evaluación parece lógico que sirvan éstas también para organizar las conclusiones, como respuesta fundamentada a cada una de ellas; algo que

⁷⁷ Datos obtenidos a partir de las 7 evaluaciones para las que el equipo de metaevaluación ha dispuesto de sus documentos de Follow-up. Para más información, ver el apartado que se dedica a este documento en este Informe.

no ha ocurrido en todos los casos. No se consideran óptimos como criterio de clasificación los que las distinguen exclusivamente según su naturaleza estratégica u operacional o según objetivos, general o específicos; pues todos estos son aspectos muy concretos de cada PO y debieran establecerse categorías globales a nivel de Sistema (independientemente de que cada evaluación pueda considerar otras).

Si, en cambio, se vertebrasen sobre los ámbitos de incidencia de la mejora (diseño, proceso o resultados) o las tres fases de las evaluaciones o, mejor aún, sobre los criterios de evaluación (eficacia, eficiencia, etc.) consideramos que se facilitaría el aprendizaje colectivo a partir de cada ejercicio de evaluación y, por añadidura, las propias metaevaluaciones futuras del Sistema. Esto, a su vez, podría facilitar la labor de los evaluadores, que mostraron las dificultades añadidas que conlleva tener que formular conclusiones a nivel de preguntas, dado que ante factores de incidencia o cuestiones transversales, se generan redundancias y se limita el carácter pedagógico que debe tener la exposición de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación. Esto ocurre también con todas las preguntas que podrían estar asociadas a un mismo criterio de valor, como los de pertinencia o coherencia por destacar dos de los más asociados al tipo de evaluaciones aquí consideradas.

La opción por la se decante la Red debería garantizar que el lector de la evaluación pueda percibir con la mayor claridad posible el vínculo entre los eslabones que conforman el enjuiciamiento de una evaluación: criterios – preguntas –principales hallazgos-conclusiones-recomendaciones.

ESPECIFICACION DE LAS RECOMENDACIONES [Prioridad: Alta]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación)

Coste: Bajo Tiempo: Corto/Medio plazo / Su horizonte temporal: lanzamiento de las evaluaciones 2014-2020

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (Orientaciones y Cuadernos de Encargo)

Aplicación: Desarrollar pautas e incorporarlas al epígrafe sobre conclusiones propuesto en la anterior recomendación.

RECOMENDACIONES DE LAS EVALUACIÓN

CONCLUSIONES

C12 Las recomendaciones de las evaluaciones son congruentes en términos generales con las conclusiones de las que derivan, aunque los vínculos entre ellas debieran quedar reflejados con mayor claridad; y su grado de concreción resulta manifiestamente mejorable.

La concepción lineal y simplista de los procesos suele acarrear problemas. En el caso de la evaluación, su identificación tradicional como última etapa del proceso de elaboración de las políticas públicas suponía una visión restrictiva, que no la concebía en toda su magnitud para mejorar la intervención pública antes, durante y después de su aplicación. En el contexto del QREN, se observa que el hecho de que las recomendaciones sean la última etapa del proceso de evaluación puede estar afectando a su desarrollo y orientación práctica. Ello es así, sobre todo, por los retrasos que acumuló el lanzamiento de las evaluaciones y por la dilatación de los periodos destinados inicialmente para el trabajo de campo en pro de optimizar la participación de los agentes clave. Todo ello deriva en que el tiempo disponible para hacer una lectura comprensiva de los datos y hallazgos relevantes de cara a formular certera y concretamente las conclusiones se vislumbra como escaso.

A su vez los evaluadores apuntaron a que las deficiencias que a pesar de los avances registran aun los Sistemas de información hacen que se tengan que destinar aun demasiado recursos al levantamiento y sistematización de información, marcando esto un carácter descriptivo de los ejercicios evaluativos superior al deseable y desequilibrado con su componente propositiva que se materializa en las recomendaciones.

RECOMENDACIONES

R15 Que refuercen la importancia de establecer recomendaciones coherentes, concretas y prácticas en el Sistema de evaluación del contexto del QREN.

- R15.1 Que se desarrollen pautas teórico-metodológicas en las Orientaciones Generales y en los Cuadernos de Encargo sobre los atributos deseables de las recomendaciones poniendo mayor énfasis, si cabe, en su orientación y elaboración prácticas y en que su concreción es una condición necesaria para la aceptación de los Informes de evaluación por parte del órgano que las contrata.

Se trata de hacer mayor énfasis en los documentos que definen el marco de las evaluaciones en el contexto del QREN, tanto en las Orientaciones Generales, como, sobre todo, en los Cuadernos de Encargo, sobre las características que deben reunir las recomendaciones y la importancia que se le concede a que, además de señalar las líneas generales que deben conducir a la mejora de los programas, estén orientadas a la acción, definiendo sus principales parámetros en la medida de los posible. Entre ellas pueden contemplarse:

- Establecer unas bases o guías que indiquen el estilo de redacción y presentación de las recomendaciones, adaptado a sus públicos destinatarios, y en términos de claridad y síntesis; de forma numerada y ordenada.
- Establecer pautas para una adecuada estructuración de las recomendaciones, no sólo en función de las cuestiones de evaluación, como se establece en las Orientaciones Generales, sino también considerando otras posibles vías: ejes o áreas temáticas; otras. Para que tengan el mayor valor añadido posible y faciliten el aprendizaje colectivo, se recomienda que se contemple su vertebración sobre los principales ámbitos del PO (diseño, gestión, ejecución, seguimiento, resultados y evaluación); o, mejor aún, sobre los criterios de valor si es que éstos se adoptasen de manera explícita (pertinencia, coherencia, eficacia, etc.).
- Establecer la posibilidad/necesidad de utilizar cuadros y tablas que recojan las recomendaciones establecidas, de forma que sean lo más claros posibles sus vínculos con las conclusiones, y se facilite su Metaevaluación. Debiera ser evidente la asociación y congruencia entre: preguntas/principales hallazgos/conclusiones/recomendaciones.
- Establecer las indicaciones oportunas para que las recomendaciones contemplen los máximos detalles posibles sobre la forma específica en que se estima que debieran ser aplicadas para que obtengan sus resultados. Entre ellos podrían contemplarse los siguientes: niveles de prioridad; responsable institucional; destinatario/s; tiempo estimado para su aplicación y presupuesto a comprometer.

Debe tenerse en cuenta que todos estos parámetros no será posible atribuirlos a todas las recomendaciones, aunque de lo que se trata es que, según la naturaleza de las recomendaciones, se contemple en todos los casos la posibilidad de establecerlos.

- R15.2 Que se contemple en las Propuestas de evaluación un apartado específico destinado a que los equipos de evaluación expliciten que medidas acometerán para garantizar la concreción de las recomendaciones del trabajo realizado y cuáles son sus compromisos en este sentido.

El objetivo no es otro que inculcar desde el inicio la preocupación de los equipos de evaluación sobre la necesidad de concretar las recomendaciones que ha sido señalada por la Metaevaluación del Sistema como una de las principales preocupaciones de los gestores. Así, en este apartado exigiría contemplar en un cronograma el tiempo que se destinaría a esta labor, los ámbitos que serán especificados para cada una de ellas y de que modo está previsto incorporar a los stakeholders en este proceso, entre otros aspectos.

- R15.3 Que se contemplen en el Follow-up categorías que permitan caracterizar el motivo de rechazo de las recomendaciones (“falta de fundamento”, “aplicación no descrita” o “coste excesivo”) de forma que pueda identificarse con facilidad en qué medida están causadas por la falta de fundamento en las conclusiones y en los datos y hallazgos revelados.

La categoría “falta de fundamento” podría facilitar la sistematización de aquellas recomendaciones rechazadas por considerarse que se encuentran formuladas a partir de prejuicios de los evaluadores o cuyos fundamentos no han sido suficientemente explicitados. Esto aportaría la posibilidad de construir e interpretar indicadores sintéticos de uso y utilidad de la evaluación, así como contrastar en qué medida el discurso de algunos evaluadores en este sentido está afectando o no a las evaluaciones; siendo, a su vez, un primer paso para solventar las brechas detectadas entre las percepciones de gestores y evaluadores.

La idea es facilitar la gestión estratégica del Sistema de evaluación estableciendo señales de alerta que permitan adoptar las correcciones oportunas.

- R15.4 Que se establezca la necesidad de que todos los documentos de Follow-up contemplen las iniciativas a desarrollar propuestas por la Autoridad de Gestión para asegurar la aplicación de las recomendaciones aceptadas y parcialmente aceptadas⁷⁸, pues debe asumirse que éstas constituyen en realidad un segundo nivel de concreción de las recomendaciones (podría decirse que su “traducción administrativa”), que corresponde a los propios gestores de los PO que encargan la evaluación, de forma indelegable.

Esto constituye una prioridad en el sistema para que se produzca un ajuste realista entre las expectativas (muy altas) que los gestores depositan en los procesos evaluativos y las limitaciones que pueden tener estos procesos, como apuntaron los evaluadores durante el trabajo de campo; sobre todo estas limitaciones son mayores mientras mas se circunscribe la herramienta (evaluación de políticas públicas) al ámbito operativo de las intervenciones públicas; pues ésta despliega todo su potencial cuando considera las

⁷⁸ Hay que apuntar que esta necesidad ya existe, es decir, las orientaciones técnicas ya lo recogen, aunque el análisis documental realizado ha puesto de manifiesto que en su aplicación se produjeron disfuncionalidades, pues no en todos los casos se acometió esta columna de la matriz propuesta.

intervenciones como instrumentos de las políticas públicas. Nuestra interpretación a partir de los hallazgos del trabajo de campo es que, las brechas tan importantes observadas y ponderadas a través de la encuesta, entre las expectativas de recomendaciones de las evaluaciones por parte de gestores y evaluadores, viene precisamente de esta fase y de la orientación de las evaluaciones de operacionalización. Como se ha puesto de relieve, en estas evaluaciones, por un lado, prima una “mirada hacia dentro de los PO” y responden esencialmente a las necesidades de información de los propios gestores de los programas, las cuales –por definición- están muy apegadas a la gestión cotidiana de las intervenciones; y, por otro, tienen una clara orientación marcada por el “carácter fechado del propio mandato de las Autoridades Gestión” como se indicó en los talleres participativos. Por tanto se combina una mirada esencialmente operativa y circunscrita al PO, en la que los límites de la evaluación se hacen más palpables y se requiere, a su vez, una mayor implicación de los propios gestores. El esfuerzo en este sentido consiste en, primero identificar esta situación (como aquí se apunta), y segundo, encontrar un punto de equilibrio entre la vaguedad de las recomendaciones –que señalan los gestores- y el que éstas se conviertan –como apuntó un gestor entrevistado- en un “Cuaderno de Encargos” para quienes lanzan la evaluación (aunque algo de esto segundo debe asumirse).

Para desarrollar esta recomendación pueden consultarse o tomarse como referentes dos experiencias. Una de ellas es la cooperación internacional, pudiendo consultarse su articulación en la Agencia europea (EuropAid⁷⁹), o en la cooperación española (su división de evaluación⁸⁰) cuyos enlaces se citan en nota al pie. En el caso de esta última puede consultarse su “Manual de gestión de evaluaciones”, que en el apartado de “Plan de mejora” llama precisamente a esta (re)elaboración o (re)lectura de las recomendaciones emanadas de las evaluaciones: recomendaciones administrativas.

Otra experiencia ya apuntada en otras recomendaciones es el caso de Evalua DF, pues en su marco normativo de evaluación abordan este proceso de manera diferente: el órgano que encarga las evaluaciones hace dicha lectura de las recomendaciones, haciendo ajustes, concretándolas, y dirigiéndolas a los órganos, unidades o departamentos que mejor puedan implantarlas. Por similitud con el contexto del QREN, entendemos que la primera alternativa (cooperación española) puede ser la más oportuna. Es precisamente por esta cuestión, por lo que entendemos que los gestores señalaron como crucial las reuniones presenciales de trabajo con los evaluadores para concretar las recomendaciones. Aunque consideramos que esto no puede generalizarse en todos los casos como una debilidad de los procesos, sino como algo intrínseco a la propia naturaleza de la herramienta.

- R15.5 Que se incorpore como una de las principales funciones de los gestores de las evaluaciones y de los Grupos de Acompañamiento, velar por que la evaluación produzca recomendaciones de mejora, consistentes y concretas para la mejora de los programas y políticas evaluadas.

Aunque la conciencia de los gestores consultados es muy alta en este sentido, esta consideración se orienta sobre todo de cara al nuevo periodo de programación dado que se enmarca en otra recomendación que persigue promover la sistematización de la experiencia acumulada entre los integrantes de la Red en cuanto a la gestión de evaluaciones. Con ello debe contribuirse a definir y consolidar su perfil profesional en el seno de las Autoridades de Gestión, máxime cuando se ha registrado que existe una importante rotación entre ellos que incide directamente sobre la capacidad instalada y sobre “la memoria” de los PO.

ESPECIFICACION DE LAS RECOMENDACIONES R15.1,2,3 y 4 [Prioridad: Alta]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación) / Red de Evaluación

Coste: Bajo Tiempo: Corto/Medio plazo / Su horizonte temporal: Lanzamiento de las evaluaciones

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (PGA/PA)

Aplicación:

- 1. Actualizar los contenidos referidos en las Orientaciones Generales y en los modelos de Cuaderno de Encargos (trasloándolo a los requerimientos sobre las propuestas de evaluación).
- 2. Actualizar los contenidos referidos en el Follow-up. Actualizar las categorías establecidas de rechazo de recomendaciones y garantizar la consideración de las iniciativas a desarrollar por parte de la Autoridad de gestión para aceptar y aprobar dichos documentos.
- 3. Realizar propuesta desde el Observatorio y someterlas a consideración de la Red para que a partir de la experiencia de este periodo se garantice su ajuste a las realidades de las evaluaciones y, por tanto, sean aplicadas.

⁷⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/methodology/index_es.htm

⁸⁰ http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Evaluacion/Paginas/evaluacion_cooperacion.aspx

[Otras Recomendaciones asociadas a estas conclusiones]:

R6 (Relativa al establecimiento de un cronograma sobre un “proceso de evaluación tipo”)

Algunas puntualizaciones asociadas a esta recomendación: El vínculo con esta recomendación es debido a que difícilmente podrá acometerse un desarrollo más profundo de las recomendaciones como reclaman unánimemente los gestores entrevistados, si los equipos de evaluación no disponen del tiempo necesario y del presupuesto adecuado. Siendo esto lo esencial, podrían explorarse otras alternativas si los gestores consideran que persisten estas dificultades. Entre ellas podría plantearse: :

Fasear la entrega del Informe final: Informe final preliminar y Separata de conclusiones y recomendaciones.

El informe final preliminar (borrador), recogería todos los capítulos salvo el de conclusiones y recomendaciones; fijando un plazo exclusivo para la elaboración de éstas, obligando así a que los gestores consideren en su justa medida el tiempo que precisa su elaboración y la emisión del Parecer correspondiente, a la hora de establecer la duración de las evaluaciones. La Separata de conclusiones y recomendaciones, tiene como finalidad equilibrar el tiempo que se destina en las evaluaciones a su vertiente descriptiva y analítica, mediante la recopilación y tratamiento de la información; con aquella otra que se concentra en la emisión de juicios de valor sobre los programas (conclusiones) y su componente propositiva (recomendaciones). Podría establecerse que en esta segunda entrega vaya precedida de al menos una reunión de trabajo presencial con el Grupo de Acompañamiento, dado que se han revelado claves según los entrevistados, especialmente entre los gestores.

Aunque esta tarea que corresponde a la organización interna de los equipos de evaluación, se ha indicado esta alternativa, como último recurso si persisten los problemas detectados, si bien lo prioritario es realizar una correcta estimación de la duración y presupuesto de las evaluaciones.

FASE DE LAS EVALUACIONES: (III) DIVULGACIÓN Y FOLLOW-UP

UTILIDAD: ¿Las evaluaciones dan respuesta a las necesidades de información y conocimiento de las partes interesadas?

DIFUSIÓN

CONCLUSIONES

C13 Las medidas que contemplaron las evaluaciones para su difusión se ajustaron a los requerimientos mínimos estipulados en el PGA, considerándose éstos manifiestamente mejorables.

El análisis documental ha permitido contrastar que los requerimientos establecidos a este respecto se concretan en pautas excesivamente genéricas en las Orientaciones Generales sobre la orientación divulgativa que deben tener los procesos de evaluación para que permitan cualificar el debate político y público; recogido también de forma imprecisa en los Cuadernos de Encargo. Estas pautas inciden en la necesidad de contemplar los diferentes intereses y necesidades de los destinatarios de las evaluaciones si bien no establecen cómo se garantizará esta respuesta.

Tanto los Planes de Evaluación como los Cuadernos de Encargo han recogido coherentemente estos principios enunciados en las Orientaciones y en el PGA, si bien son tributarios de la vaguedad de éstos y no se aprecia que hayan realizado una concreción suficiente de los requerimientos que debían satisfacer las evaluaciones para garantizarlos. De esta forma, puede afirmarse que los Informes de evaluación dan respuesta a los requerimientos formulados.

C14 El rol que se le otorga en el Sistema de evaluaciones al Resumen Ejecutivo como pieza clave de la difusión (sobre todo en las Orientaciones Generales y en el PGA), no se corresponde con la atención que se le presta en los Planes de Evaluación, ni con los requerimientos que se formulan en los Cuadernos de Encargo, lo que ha derivado en que no añadan utilidad a los propios procesos ni a los Relatorios.

Por un lado, la falta de precisión del marco normativo y metodológico sobre los requerimientos para la divulgación y utilidad de las evaluaciones se hacen evidentes en los Resúmenes Ejecutivos; máxime cuando puede afirmarse que el grupo de Resúmenes Ejecutivos que sí responde aceptablemente a estos requerimientos son manifiestamente mejorables y claramente insuficientes para satisfacer la función divulgativa que se les encomienda. Otro grupo de estos resúmenes no llegó a dar satisfacción a los requerimientos de los Cuadernos de Encargo. Tampoco los requerimientos establecidos sobre ellos en los Cuadernos de Encargo facilitan este cometido, ni en contenidos mínimos ni quizás en extensión máxima.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que sobre el Informe Final de evaluación existen altas exigencias de los

Cuadernos de Encargo: exponiendo con precisión y rigor su enfoque metodológico; recabando con exhaustividad a través de todas las técnicas los datos y hechos significativos sobre los procesos, de forma que los hallazgos revelados sean sólidos y creíbles; y formulando recomendaciones concretas que no dejen lugar a dudas sobre su congruencia y orientación práctica. Dar respuesta en un mismo documento a estas exigencias con rigor y a la vez ser sencillos y divulgativos es una labor muy complicada. Todo ello ha tenido su reflejo en los Resúmenes Ejecutivos que no tuvieron una clara orientación funcional en los Encargos ni tampoco los equipos de evaluación le prestaron mayor atención que la de incorporarlos como epígrafe al Relatorio Final.

RECOMENDACIONES

R16 Que se fortalezca la planificación de estrategias de comunicación como un contenido esencial del Plan Global de Evaluación y de los Planes de Evaluación específicos, partiendo de la participación amplia de los agentes implicados en su concepción y explicitando los canales y formatos que se adoptarán para garantizar la respuesta a las necesidades particulares de cada uno de ellos.

De forma preliminar hemos de apuntar que si bien la utilidad de una evaluación puede analizarse a partir de los documentos que se generan en el proceso (Informe, Resumen Ejecutivo y Follow-up), lo cierto es que el potencial de uso y aplicación de una evaluación excede a dichos documentos, dado que aunque puedan incorporar aspectos para ponteciarlos, es algo intrínseco a la propia concepción y encargo de una evaluación.

Entendemos que la utilidad de las evaluaciones está asociada a la congruencia y orientación práctica de sus recomendaciones, pero también al grado en el que se da respuesta a las preguntas formuladas por los diversos agentes implicados. Esto no es algo que constituya una tarea de la última fase de las evaluaciones, sino más bien a su propia concepción (fase 1), como bien se apunta en las Orientaciones Generales –aunque no se destaca en exceso a nuestro entender-. Es decir, la utilidad de una evaluación está asociada a que:

- En primer lugar, sus destinatarios hayan sido incorporados a este proceso de concepción de la evaluación; ello favorece la apropiación de los aprendizajes, pues difícilmente se acepta algo en los que no se ha participado.
- En segundo lugar, que sus necesidades de información hayan quedado incorporadas a las preguntas que buscan respuesta con la evaluación. Por tanto, lo primero que tenerse claro es: “**quién necesita saber qué y para qué**”.
- Y, en tercer lugar, debe tenerse en cuenta que lejos de ser algo espontáneo, deben ser cuidadosamente planificadas las estrategias de comunicación que se adoptarán para hacerles llegar las respuestas, conclusiones y recomendaciones de la evaluación a cada uno de dichos agentes, adaptando los formatos y canales a sus necesidades. Es decir, **cómo se garantizará que cada cual reciba respuesta adecuada a sus necesidades**.

Sería un escenario deseable que las evaluaciones, y sobre todo los planes de evaluación, contemplasen los fundamentos de un plan o estrategia de comunicación de sus resultados (destinatarios, identificación de principales necesidades de información de éstos, formatos y canales más pertinentes para hacerles llegar la información así como una estimación temporal y del coste que esto implicaría). Así concebida, esta estrategia de comunicación permitiría llevar a cabo un acompañamiento más efectivo de todo el proceso de evaluación y facilitaría, posteriormente, la deseada aplicación de recomendaciones para lograr las mejoras pertinentes.

En cuanto a los formatos seleccionados se recomienda que se contemplen diversos, que permitan que tanto el estilo de redacción como su extensión sean apropiados a cada perfil de destinatario, haciéndoles atractiva su lectura con el uso de recursos gráficos e infografías que permitan captar con rapidez y sencillez las claves del proceso. Junto a ello, deben contemplarse otros formatos más allá del Relatorio o el Resumen Ejecutivo, pues no constituye ni el único formato apropiado ni el más idóneo para muchos de ellos. Las presentaciones públicas o las sesiones de trabajo pueden ser más adecuadas según que colectivos, así como presentaciones multimedia, presentaciones de experiencias reales de los propios beneficiarios, o contemplando las múltiples posibilidades que actualmente ofrecen las herramientas web 2.0.

ESPECIFICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES [Prioridad: Alta]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación)

Coste: Bajo **Tiempo:** Corto/Medio plazo / Su horizonte temporal: Concepción del PGA/PA

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (PGA/PA)

Aplicación: Desarrollar desde el Observatorio, como documento de apoyo, orientaciones para el diseño de estrategias de comunicación, pues es esta alternativa la que se ha revelado que permite garantizar en mayor medida que sean contempladas por las evaluaciones. A partir de ahí, incorporarla en el proceso de elaboración del PGA y de los PA.

R17 Que se defina con mayor precisión en los Cuadernos de Encargo la función que se le encomienda al

Resumen Ejecutivo de las evaluaciones que deben elaborar los equipos de evaluación, explicitando con un mayor desarrollo sus destinatarios, contenidos mínimos y extensión.

Sobre los destinatarios de este Resumen Ejecutivo consideramos que deben ser los propios gestores de las evaluaciones y de los Programas Operativos; contemplando formatos alternativos para acceder a otros públicos, siendo éstos documentos que sean responsabilidad de la Autoridad de Gestión en coordinación con el Observatorio y la Red de Evaluación, al margen del Cuaderno de Encargo. Ello es así, dado que consideramos que será más fácil para las Autoridades de Gestión y para el Observatorio elaborar a partir de éstos, otros documentos o formatos complementarios para otros públicos.

Entre los contenidos mínimos de estos documentos deben incorporarse: objetivos de la evaluación; delimitación y contextualización del objeto evaluado; síntesis de la metodología y técnicas aplicadas; principales conclusiones y recomendaciones. En la exposición de las conclusiones y recomendaciones debe velarse porque se incorpore de forma explícita: la pregunta de evaluación, los principales hallazgos del proceso, las conclusiones que de ellos se derivan y las recomendaciones asociadas. El carácter divulgativo aconseja que la relación de conclusiones y recomendaciones no deba ser necesariamente exhaustiva respecto del informe pues puede ser más útil presentarlas de forma agrupada, por ejemplo sobre los ámbitos de mejora (diseño, ejecución, gestión, seguimiento y evaluación); o, mejor aun sobre los criterios de valor si es que éstos se fijan en el contexto del QREN.

Es recomendable, en la medida de lo posible que los formatos destinados a los tomadores de decisiones, beneficiarios o población en general, puedan ser redactados y editados por profesionales de la comunicación, para lo cual se podría recurrir a las propias estructuras de las Autoridades de Gestión que los contemplen o posean una unidad o departamento propios.

R18 Que se contemple como una acción separada de las propias evaluaciones el desarrollo de actividades complementarias para su difusión y socialización entre sus destinatarios que contemplando las diferentes necesidades de información de estos, ofrezca productos personalizados, homogéneos y con una imagen común, pues ello será garantía de utilidad.

Los hallazgos de la metaevaluación ponen de relieve la necesidad de clarificar a qué finalidad y destinatarios debe responder el Resumen Ejecutivo que actualmente se solicita como parte de los Relatorios –anterior recomendación; desarrollando otros documentos para satisfacer otras finalidades y atender a otros públicos y destinatarios de los procesos evaluativos.

Para estos otros documentos, ajenos al Cuaderno de Encargo de las evaluaciones, debe contemplarse quién debe ser responsable de su elaboración y financiación (bien la propia Autoridad de Gestión, el Observatorio do QREN/IGFSE/IFDR). Durante el trabajo de campo se formuló una propuesta que consideramos relevante trasladar aquí, relacionada con contemplar estas actividades al margen del Eje de Asistencia Técnica de los Programas Operativos en los que se encuadra la propia evaluación, adscribiéndolas con cargo al presupuesto de comunicación de los Programas Operativos, complementando las actividades que ahora suelen cubrirse con esta partida.

Al margen de que se considere viable esta alternativa de financiación, consideramos imprescindible que desde el Observatorio do QREN, coordinadamente con el IGFSE, IFDR y la Red de Evaluación, se establezca una estrategia común en el PGA, que contemple tanto una imagen corporativa (QREN) como unos requerimientos homogéneos. A partir de estos documento, y en la medida en que pudiesen destinarse recursos desde el Observatorio, IGFSE, IFDR, podrían elaborarse otros documentos (folletos o trípticos en formato papel u on line) que capitalizasen los aprendizajes de los procesos, tanto con perspectiva QREN como con una orientación específica de los Fondos Estructurales que los financian.

Junto a la publicación de los citados documentos, deberían contemplarse otras actividades para optimizar la divulgación de las evaluaciones y cumplir el propósito de cualificar el debate político y público. Entre ellas se pueden considerar presentaciones conjuntas de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones, dirigidas a los gestores de los PO, a las Comisiones Directivas y a sus Grupos de Acompañamiento, dando participación a otros agentes que pudieran estar interesados. Es muy recomendable que participen en ellas, tanto gestores como evaluadores.

R.26 Que se establezca la necesidad de trasladar al Observatorio do QREN toda la documentación básica sobre las evaluaciones.

Aunque ya se han hecho referencias en otras recomendaciones, recogemos aquí la oportunidad y necesidad que supone la Sistematización de las evaluaciones, siendo especialmente recomendable que se facilite el acceso a los principales documentos que se generan en los procesos. Aunque esto deba acometerse desde cada Autoridad de Gestión es muy recomendable que el Observatorio o QREN garantice la disposición de todos

ellos, de forma que pueda aglutinarlos y publicitarlos on line. Consideramos así lo aconsejan tanto el bajo coste que esto supone como las muchas ventajas asociadas que posee: capitalizar los aprendizajes y la inversión en las evaluaciones, mejorar la transparencia o facilitar la realización de estudios e investigaciones; entre otras muchas.

FOLLOW-UP

CONCLUSIONES

C14 La respuesta obligatoria a las recomendaciones concretada procedimentalmente en la elaboración del Follow-up constituye una buena práctica del Sistema que está contribuyendo a potenciar la utilidad de las evaluaciones si bien las disfuncionalidades observadas en su aplicación exigen la optimización del proceso.

Si se toma el promedio del porcentaje de respuesta a recomendaciones (Follow-up) y del estado de su aplicación, se encuentra que en la evaluación tipo que definen las 7 analizadas se acepta el 77% de las recomendaciones (60% total y 17% parcial), se reencaminan el 13% y se rechazan el 14%. Se ha registrado una alta variabilidad en la aceptación de recomendaciones, entre la del POVT cuyo un índice de aceptación es 1 (se aceptaron el 100%) y la del QREN (0,46), observándose un patrón de comportamiento similar en los casos de INTERVIR, Mais Centro y O Novo Norte, cuyo índice de aceptación está cercano al 0,7.

Tomando en cuenta el Índice de aplicación de recomendaciones, como proporción de aquellas que han sido implementadas sobre la suma total (implementadas y en desarrollo), también se registró una alta variabilidad, desde el 72% de recomendaciones aplicadas en el caso de INTERVIR hasta el 0% del QREN y el POVT.

RECOMENDACIONES

R25 Actualizar la Ficha del Follow-up y su consideración en el Sistema de Evaluaciones a la luz de los hallazgos de esta Metaevaluación.

A la luz del análisis del Follow-up realizado se apuntan algunas pistas sobre recomendaciones de mejora:

- Incorporar las especificaciones técnicas del Follow-up a las Orientaciones Generales en una futura actualización de este documento, mejorando la descripción de la metodología aplicada tras su debate en el seno de la Red de Evaluación. Otra opción es, al menos, hacer referencia en estas Orientaciones al documento de trabajo de la Red que desarrolla las correspondientes orientaciones técnicas. Esto ocurre también con otros documentos de trabajo y orientaciones, a las cuales debiera quedar hecha referencia en las Orientaciones Generales.
- Incorporar al Follow-up un balance de la respuesta de la aceptación de las recomendaciones. En general, los consultados se limitan a relacionar los requerimientos solicitados para cada recomendación. Se trata de que se ofrezca el resumen global del estado de situación de la consideración de las recomendaciones y de su estado de aplicación. Con ello se debe mejorar la toma de conciencia entre los gestores por respetar la metodología establecida de forma que se facilite la agregación de esta información a nivel del Sistema de evaluaciones como una poderosa herramienta para su gestión estratégica y su mejora continua. Ello es así dado que al realizar este ejercicio se pone de manifiesto la dificultad añadida que entraña la agregación cuando no se respetan los postulados establecidos y, puede, constituir una base para detectar posibles mejoras del Follow-up durante su propia aplicación.
- Incorporar nuevos campos a la Ficha de Follow-up de forma que no sólo se facilite su registro sino también su interpretación y seguimiento periódico: vincularlas las recomendaciones con las conclusiones; fechar los documentos; establecer la periodicidad para llevar a cabo la verificación de la aplicación de las recomendaciones; introducir categorías para identificar el plazo razonable previsto para implantar la recomendación (corto, medio, largo plazo); identificar con la mayor claridad posible el órgano o departamento dentro de éste que es destinatario de la recomendación o competente para evitar la dilución de responsabilidades.
- Dar seguimiento a la respuesta de los órganos destinatarios de las recomendaciones reencaminadas y a su estado de implantación, para incorporarlas al sistema de información, dado que actualmente al considerarse una categoría de respuesta de la Autoridad de Gestión, se pierde dicha información.
- Establecer el mecanismo dispuesto para, si se diese el caso, resolver posibles controversias y definir si se da audiencia a los equipos de evaluación en el caso de las recomendaciones no aceptadas, aceptadas parcialmente o reencaminadas.
- Incorporar en los TdR una breve descripción de mecanismos dispuestos de Follow-up para que los

equipos de evaluación puedan orientar mejor sus recomendaciones, y establezcan de oficio la unidad destinataria, plazos de aplicación, etc.

- Que se establezca de manera explícita el momento en que deberá llevarse a cabo la presentación del Follow-up, siendo recomendable que en la medida de lo posible se haga coincidir con la presentación del Relatorio anual de discusión, pues debe erigirse como un insumo para éste.
- Que se publique en la sección de evaluación de la web de cada Programa Operativo las respuestas a las recomendaciones haciendo efectiva las orientaciones técnicas del documento de orientaciones del Follow-up.

ESPECIFICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES [Prioridad: Alta]

Destinatarios: Observatorio do QREN (Unidad de Evaluación) / Red de Evaluación

Coste: Bajo **Tiempo:** Corto/Medio plazo / Su horizonte temporal: Concepción del PGA/PA

Ámbito: Sistema de Evaluaciones (Follow-up)

Aplicación: Presentar un borrador actualizado de las orientaciones técnicas por parte del Observatorio para su debate y aprobación en el seno de la Red.

R25 Impulsar un Sistema de gestión del conocimiento que permita capitalizar la experiencia y los aprendizajes que se han derivado de las evaluaciones, de forma que además facilitar la circulación de las ideas en el seno de la Red como base para su internalización en cada una de las Autoridades de Gestión.

La aplicación de esta recomendación supone un importante reto para el Sistema de evaluaciones QREN, estimando que en este periodo se han sentado las bases de un proceso muy ambicioso. Si no se dedican esfuerzos en este sentido, se corre el riesgo de que durante el nuevo periodo de programación, dada la circulación del personal en las AAGG, se descapitalice la inversión realizada y se asista “al redescubrimiento” de los hallazgos ya revelados, de los que se deriven similares conclusiones y recomendaciones.

Los principales destinatarios de esta recomendación son, además del Observatorio do QREN, el IGFSE y el IFDR. Son mucho los motivos que se han expuesto a lo largo del Informe que los sitúan como verdaderos nexos de unión entre lo estratégico y lo operativo, entre la mirada con perspectiva o la mirada “fechada”, entre una genuina orientación al aprendizaje y la rendición de cuentas. Es lógico, dado que se sitúan en otro nivel, incluso estabilidad, de observadores, coordinadores y facilitadores de los procesos.

En este sentido la labor del IGFSE y del IFDR son importantes por cuanto además pueden situar los aprendizajes de las evaluaciones en el ámbito de la incidencia de los FFEE en Portugal, lo cual sin duda excede al resto de actores del Sistema, por cuanto hasta la fecha son estos los instrumentos mas estables en la construcción europea.

Así, la capacidad que desarrollen estas entidades para trabajar conjuntamente y de manera coordinada con mentalidad de Red y QREN, será el caldo de cultivo idóneo para que se capitalice la muy interesante experiencia desarrollada, que si bien hemos apuntado algunas pistas para su tanto o más importante es evitar pérdidas de calidad o ambición de la propuesta maximalista que actualmente se ha implantado. Por tanto el programa de trabajo debe vertebrarse con dos focos: consolidar los avances e introducir mejoras.

Es en la línea de consolidar los avances en la que se encuadra la potenciación de la gestión del conocimiento en el Sistema de evaluaciones, pudiendo ser recomendable constituir una unidad específica dentro del Observatorio o ampliando los cometidos de la actual: Unidad de Evaluación y Gestión del Conocimiento, haciendo así más visible en el Sistema esta orientación estratégica.

- Que se realicen Síntesis de evaluaciones. Entre las actividades a desarrollar esta puede ser una de las más destacadas, poniendo el acento en los resultados, conclusiones, recomendaciones y aprendizajes de las evaluaciones; como complemento idóneo a la metaevaluación que enfatiza en propios procesos evaluativos (para la mejora de su calidad). Así, reforzar esta labor, ya iniciada y con algún documento publicado por parte del Observatorio, puede contribuir a identificar, sistematizar y difundir las buenas practicas detectadas. Estas síntesis de evaluaciones podrían hacerse también orientadas a la mejora de los PO del nuevo periodo –como aprendizajes que deban contemplar en su diseño, valorables en su selección y evaluación ex-ante-. Pudiera elaborarse un criterio explícito de evaluación ex-ante orientado a ello, si aún no se contempla de manera explícita. Esto constituiría una vía para garantizar la aplicación de los aprendizajes en el seno del propio QREN, siendo otra vía que necesariamente debiera reforzarse: la contribución a la mejora de las políticas.
- Que se refuerce la contribución de las evaluaciones a la mejora de las políticas y a la cualificación del debate político y público en general. En este sentido, la síntesis de evaluaciones podrían tener un

Tabla 22. Plan de mejora del Sistema de Evaluaciones

carácter temático, asociado a las políticas generales, complementando estos trabajos con análisis de políticas públicas que permitan ponderar en qué medida es viable la transferencia de los aprendizajes a las políticas generales. Un referente en este sentido puede ser la Iniciativa comunitaria EQUAL aplicada durante el anterior periodo de programación, en la que se reservaba una fase final, con presupuesto específico, para reforzar la transferencia de las experiencias. En esta etapa se promovía, tanto la difusión de los trabajos realizados, como el intercambio de experiencias, y los estudios de detección de buenas prácticas y de traducción administrativa de los aprendizajes de cara a encuadrar su posible imbricación con las políticas generales. El IGFSE podría erigirse por tanto, como la entidad idónea para explorar esta vía de mejora del Sistema de Evaluaciones, pues esta Iniciativa era del dominio del FSE.

Todas las recomendaciones expuestas pueden agruparse en una serie de Líneas de trabajo que ayuden a construir un plan de acción en el contexto del QREN. A modo orientativo, presentamos a continuación las más relevantes.

BASES PARA LA DEFINICIÓN DE UN PLAN DE MEJORA DEL SISTEMA DE EVALUACIONES A PARTIR DE LAS RECOMENDACIONES DE METAEVALUACIÓN

- Línea de trabajo 1: Sistemas de información orientados a la evaluación.

- Diagnóstico participativo
- Plan de Mejora

- Línea de trabajo 2: Fortalecimiento de la cultura de evaluación y el desarrollo de capacidades

- Gestores de evaluación
 - Promoción de su perfil profesional
 - Desarrollo de capacidades
- Equipos de evaluación:
 - Dinamización de la oferta
 - Desarrollo de capacidades
- Tomadores de decisiones
 - Sensibilización
 - Incorporación a los procesos

- Línea de trabajo 3: Calidad del marco normativo y metodológico del Sistema de evaluaciones

- Actualización y desarrollo de las Orientaciones Generales
- Definición de la Política de evaluación del contexto del QREN
- Optimización de la concepción y encargo de las evaluaciones
 - PGA y PA
 - Cuadernos de Encargo
 - Propuestas de evaluación
- Optimización de la Realización de evaluaciones
- Optimización de la divulgación y Follow-up

- Línea de trabajo 4: Gestión del conocimiento

- Difusión de las evaluaciones
- Síntesis de evaluaciones

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A) FUENTES CONSULTADAS PARA EL ANÁLISIS DOCUMENTAL

Dado que el objeto de Metaevaluación han sido 15 procesos de evaluación y en cada uno de ellos se pueden generar hasta 11 documentos específicos, se ha optado por presentar de manera separa éstos de otras fuentes bibliográficas consultadas. Asimismo se ha optado por presentar la relación de documentos consultados agrupados según la evaluación a que hacen referencia.

QREN2007-2013 Avaliação Global da Implementação do QREN2007-2013

1. Programa de concurso;
2. Caderno de Encargos;
3. Parecer do Grupo de Acompanhamento da Avaliação sobre o Relatório Final;
4. Parecer do Grupo de Acompanhamento da Avaliação sobre o Sumário Executivo;
5. Follow-up.
6. O Relatório Final,
7. Sumário Executivo
8. Executive Summary (English)
9. Anexos

POPH 1.4-9.1.4 Avaliação da Operacionalização das tipologias de intervenção 1.4 e 9.1.4 do POPH – Cursos de Especialização tecnológica

10. Caderno de Encargos.
11. Relatório final 1.4.

POPH 2.3-8.2.3-9.2.3 Avaliação da Operacionalização das tipologias de intervenção 2.3, 8.2.3 e 9.2.3 do POPH – Formações Modulares Certificadas

12. Caderno de Encargos;
13. Parecer do GA (Observatório do QREN) sobre o relatório final;
14. Sumário Executivo do relatório final.
15. Relatório final 2.3.

POPH 3.2-8.3.2-9.3.2 Avaliação da Operacionalização das tipologias de intervenção 3.2, 8.3.2 e 9.3.2 do POPH – Formação para a Inovação e Gestão

16. Caderno de Encargos
17. Sumário Executivo do relatório final.
18. Relatório final 3.2.

Sistema de Incentivos Avaliação da Operacionalização Inicial dos Sistemas de Incentivos no contexto da Agenda Fatores de Competitividade,

19. Programa de concurso e
20. Caderno de Encargos;
21. Parecer do Grupo de Acompanhamento da Avaliação sobre o Relatório Final;
22. O Volume II do Relatório, referente aos Estudos de Caso desenvolvidos no contexto desta avaliação.
23. O Volume III do Relatório, referente aos Anexos.
24. Relatório Final (que inclui o Sumário Executivo)

POVT Avaliação da Operacionalização do POVT 2007-2013

25. Programa de concurso;
26. Caderno de Encargos;
27. Relatório Final (inclui Sumário Executivo e Anexos);
28. Parecer do Grupo de Acompanhamento da Avaliação sobre o Relatório Final;
29. Follow-up.

ONovoNorte Avaliação da Operacionalização do ON2 – “ONovoNorte”

30. Caderno de Encargos 1 (clausulas técnicas);
31. Caderno de Encargos 2 (clausulas jurídicas);
32. Sumário Executivo do Relatório Final de Avaliação;
33. Follow-up.
34. Anexos do Relatório Final 1
35. Relatório Final

MaisCentro Avaliação da Operacionalização do MaisCentro,

36. Caderno de Encargos 1 (clausulas jurídicas);
37. Caderno de Encargos 2 (clausulas técnicas);
38. Relatório Final;
39. Anexos do relatório final;
40. Sumário Executivo do relatório final
41. Follow-up.

PORLisboa Avaliação da Operacionalização do PORLisboa

42. Caderno de Encargos (clausulas jurídicas e clausulas técnicas);
43. Relatório Final (inclui Sumário Executivo);
44. Anexos do Relatório Final;
45. Parecer do Grupo de Acompanhamento relativamente à última versão do Relatório Final (tripartido).
46. Parecer do Grupo de Acompanhamento IFDR

Inalentejo Avaliação da Operacionalização do Inalentejo

47. Caderno de Encargos 1 (clausulas técnicas);
48. Caderno de Encargos 2 (clausulas jurídicas);
49. Relatório Final;
50. Anexos do relatório final;
51. Sumário Executivo do relatório final;
52. Parecer do GA sobre o relatório final (CD).
53. Parecer do GA sobre o relatório final (Observat).

PROCONVERGENCIA

54. Relatório final da avaliação do Proconvergencia;
55. Follow-up das recomendações da avaliação do Proconvergencia;

PROEMPREGO

56. Relatório final da avaliação do Proemprego;
57. Caderno de encargos (clausulas jurídicas e técnicas) do Proemprego.

INTERVIR Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+

58. Programa de concurso e Caderno de Encargos;
59. Parecer do Grupo de Acompanhamento da Avaliação sobre o Relatório Final (IFDR);
60. Parecer do Grupo de Acompanhamento da Avaliação sobre o Relatório Final (IDR);
61. Grelha de aferição da qualidade do Relatório Final da Avaliação (elaborada pelo Grupo de Acompanhamento);
62. Follow-up.
63. Relatório Final,
64. Sumário Executivo
65. Anexos

RUMOS Avaliação da Operacionalização do Programa Rumos

66. Programa de concurso e Caderno de Encargos;
67. Parecer do Grupo de Acompanhamento da Avaliação sobre o Relatório Final (IDR);
68. Grelha de aferição da qualidade do Relatório Final da Avaliação (elaborada pelo Grupo de Acompanhamento);
69. Follow-up.
70. Relatório Final,
71. Sumário Executivo
72. Anexos

FEDER e FC Avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos Específicos dos Programas Operacionais FEDER e Fundo de Coesão 2007 – 2013

73. Programa de concurso e Caderno de Encargos;
74. Anexos do relatório final;
75. Parecer do GA (Observatório do QREN) sobre o relatório final.
76. Relatório Final (que inclui o Sumário Executivo)
77. Executive Summary (English)

Planos de Avaliação do QREN dos Programas Operacionais

78. Documento de orientações gerais para a elaboração e implementação dos Planos de Avaliação (elaborado pela Rede de Avaliação do QREN);
79. Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO 2007-2013 (última versão – o documento é revisto anualmente);
80. Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO 2007-2013 (primeira versão)
81. Plano de Avaliação do POR Norte;
82. Plano de Avaliação do POFC;
83. Plano de Avaliação do POPH –
84. Plano de Avaliação do POVT –
85. Plano de Avaliação do POR Lisboa –
86. Plano de Avaliação do POR Centro –
87. Plano de Avaliação do POR Alentejo –
88. Plano de Avaliação do PO Rumos –
89. Plano de Avaliação do PO Intervir+ -
90. Plano de Avaliação do Proemprego –

Propostas vencedoras dos procedimentos concursais das avaliações

91. QREN 2007 2013 (Proposta 1; Proposta 2)
92. POPH 14 914 (Proposta)
93. POPH 23 823 923 (Proposta)
94. POPH 32 832 932 (Proposta)
95. Sistema de Incentivos (Proposta 1; Proposta 2)
96. POVT (Proposta)
97. O Novo Norte (Proposta)
98. Mais Centro (Proposta 1; Proposta 2; Proposta 3; Proposta 4)
99. POR LISBOA (No disponible)
100. Inalentejo (Proposta)
101. PROCONVERGENCIA (Proposta)
102. PROEMPREGO (Proposta – No completo-)
103. INTERVIR (Proposta)
104. RUMOS (Proposta)
105. FEDER e Fundo de Coesão (Proposta)

B) BIBLIOGRAFÍA

- Arbulú Saavedra, J. (2009), La política de evaluación en la cooperación española para el desarrollo desde la perspectiva de la metaevaluación: 1998-2008, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Bustelo, M (2001), La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
 - (2003), ¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación? en Bañón i Martínez, Rafael, comp., La evaluación de la acción y de las políticas públicas, Madrid: Díaz de Santos.
- Cardozo Brum, M. (2006), La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México, México D.F.: Miguel Ángel Porrúa editores.
 - (2009). La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 49, 175-198.
- Comisión Europea (2006): Reglamento (CE) N° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo General, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) N° 1260/1999. Corrección de errores DOUE 07-06.

(2007-1), EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development, disponible en http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=16&id_page=52 (fecha de consulta: 8 enero 2013).

(2007-2) Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation During The Programming Period. Working Document No.5. The New Programming Period 2007-2013
- DAC / OCDE (2002, 2010), Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf> [fecha de consulta: 12 de enero de 2010].
- García Sánchez, E. (2005), La evaluación de programas de reforma educativa en España: tres estudios de caso desde un enfoque de metaevaluación, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
 - (2009), "Metaevaluación" en R. Reyes, ed., *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, vol. III, Madrid / México DF: Universidad Complutense / Plaza & Valdés, 4 vols.
 - (2009a), "Metaevaluación de políticas públicas. Una visión desde la Ciencia Política" en *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, núm. 43, pp. 127-155.
- Hernández, G. (2006), "M y E de programas sociales en México", en E. May, D. Schand, K. MaCKay, F. Rojas, y J. Saavedra, *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe: Actas de una Conferencia del Banco Mundial*, Lima: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, pp. 51-58.
- House, E.R. (1980), *Evaluating with Validity*, Beverly Hills, CA: Sage (traducción al castellano en 2000, *Evaluación: ética y poder*, Madrid: Morata).
- House, E.R. (2006), "Democracy and Evaluation", en *Evaluation*, vol. 12, núm. 1, pp. 119-127.
 - y Howe, K R. (2000), "Deliberative Democratic Evaluation Checklist", Kalamazoo: Western Michigan University. The Evaluation Center, disponible en http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/dd_checklist.PDF (fecha de consulta: 8 de abril de 2010).
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (2011), *The Program Evaluation Standards. A Guide for Evaluators and Evaluation Users*, Newbury Park, CA: Sage.
- Kingdon, J.W. (1984), *Agenda, alternatives and public policies*, Nueva York: Longman.
- Kushner, S. (2002), "I'll take mine neat: Multiple Methods but a Single Methodology", *Evaluation*, vol. 7, núm. 2, pp. 249-258.
 - (2005), "Democratic Theorizing: from Noun to Participle", en *American Journal of Evaluation*, vol. 26, pp. 579-581.
 - y Adelman, C. (2006), "Program Evaluation: a Democratic Practice", en J.L. Green, G. Camilli y P.B. Elmore, eds., *Handbook of Complementary Methods in Education Research*, London: Routledge.

- Larrú, J.M. (1999), La evaluación en los proyectos de cooperación al desarrollo de las ONGDS españolas, tesis doctoral, Universidad San Pablo - CEU.
 - (2003), Análisis de los resultados y metaevaluación del sistema evaluaciones de Europeaid, documento para discusión, disponible en http://www.codespa.org/WebRoot/fucio2/Shops/Codespa/MediaGallery/13_002E_0020_Analisis_0020_resultados_0020_y_0020_metaevaluaci_00F3_n.pdf (fecha de consulta: 10 de diciembre de 2010).
- Ligeró, 2012. Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa. En línea: <http://www.cecod.org/LinkClick.aspx?fileticket=VSYEI2XAhNY%3d&tabid=862&language=es-ES> Consulta realizada el 15 de enero de 2013.
- Murciano, J. (2007), "Evaluar la evaluación: una herramienta para la mejora. Aplicación al caso de la Iniciativa Equal en Andalucía", en M.J. Terol Becerra, dir., Nuevas Políticas Públicas, Anuario Multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, núm. 3, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, pp. 173--199.
- Navarro Montaña, María José (Enero/Julio 2011). Metodologías activas y participativas en la educación superior. Estudio de casos. Revista Educação Skepsis, n. 2 – Formación Profesional. Vol.I. Contextos de la formación profesional. São Paulo: skepsis.org. pp. 261-293. url: <<http://academiaskepsis.org/revistaEducacao.html>> [ISSN 2177-9163]
- Observatorio do QREN (2011) Balanço do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (1º Ciclo)
 - Orientações Gerais para a Implementação dos Planos de Avaliação do QREN e dos PO
 - Orientações sobre os Procedimentos a Adotar para a Atualização Anual dos Planos de Avaliação
 - Orientações para os Procedimentos de Selecção das Equipas de Avaliação
 - Grelha para Aferição da Qualidade dos Relatórios Finais de Avaliação
 - Follow-up das avaliações - documento de orientações
 - Balanço do Plano Global de Avaliação do QREN e dos PO (1º Ciclo)
 - Auscultação aos Membros dos Grupos de Acompanhamento sobre o 1º Ciclo de Avaliações do QREN e dos PO
- - Principais Mensagens decorrentes do 1º Ciclo de Avaliações do QREN e dos PO
- Osuna Llana, J.L. y González Mancebo, J.A. (2007), Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española, Madrid: DGPOLDE-Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Pawson, R. y Tilley, N. (1997), Realistic Evaluation, Londres: Sage.
- SIDA (2004), Looking Back, Moving Forward. Sida Evaluation Manual, Estocolmo.
- Schwandt, T.A. y Halpern, E.S. (1988), Linking Auditing and Metaevaluation: Enhancing Quality in Applied Research, Newbury Park: Sage.
 - (2003), "In Search of the Political Morality of Evaluation Practice", en Studies in Educational Policy and Educational Philosophy, núm. 2, disponible en <http://www.upi.artisan.se/docs/Doc183.pdf> (fecha de consulta: 12 de octubre de 2008).
 - (2005), "Politics of Evaluation", en S. Mathison ed., Encyclopedia of Evaluation, Thousand Oaks: Sage.
- Scriven, M. (1969), "An Introduction to Meta-Evaluation", Educational Product Report, núm. 2, pp. 36-38.
 - (1991), Evaluation Thesaurus, Newbury Park: Sage.
 - (2007), "Key Evaluation Checklist", The Evaluation Center, Kalamazoo: Western Michigan University, disponible en http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/kec_feb07.pdf (fecha de consulta: 31 de marzo de 2010)
- Stake, R.E. (2006), Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares, Barcelona: Editorial Graó.
 - (2010), "El desarrollo de centros de evaluación y la formación de evaluadores" en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época, monográfico sobre evaluación educativa coordinado por S. Kushner y E. García Sánchez, núm. 3, pp. 19-33.

- Stufflebeam, D.L. (1992), Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica, Madrid: Paidós / Ministerio de Educación y Ciencia.
 - (1999), Program Evaluations Metaevaluation Checklist (Based on the Program Evaluation Standards), Kalamazoo, Western Michigan University. The Evaluation Center, disponible en http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/program_metaeval_10point.pdf (fecha de consulta: 26 de septiembre de 2010).
 - (2001), "The Metaevaluation Imperative", American Journal of Evaluation, vol. 22, núm. 2, pp. 183-209.
 - y Goodyear, L., Marquart, J. y Johnson, E. (2005), "Guiding Principles Checklist for Evaluating Evaluations: Based on the 2004 Guiding Principles for Evaluators", Kalamazoo: Western Michigan University The Evaluation Center, disponible en <http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/guidingprinciples2005> (fecha de consulta: 6 de abril de 2010).
- Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. (1995). Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica. Barcelona: Paidós.
- UNICEF Innocenti Research Centre (2004), Building Child Friendly Cities. A Framework for Action, Florencia, disponible en <http://www.childfriendlycities.org/documents/view/id/66/lang/en> (fecha de consulta: 28 de septiembre de 2010)
- Uusikylä, P. y Virtanen, P. (2000), "Meta-Evaluation as a Tool for Learning: a Case Study of the European Structural Fund Evaluations in Finland", Evaluation, vol. 6, núm. 1, pp. 50-65.
- Vanaclocha, F.J., García Sánchez, E. y Natera, A. (2011) "La evaluación de la gestión de crisis: dimensiones analíticas y criterios de valor", en J.I. Cases Méndez, coord., Catástrofes medioambientales: la reacción social y política, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Vanaclocha, F.J. García Sánchez, E. y Viñas, V. (2005), "Algunas referencias sobre metodología de la evaluación de las políticas y los servicios públicos" en J.A. Garde, coord., La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Reflexiones y propuesta de creación. Informe de la Comisión de expertos, Madrid: MAP/INAP.
- Vanaclocha, F.J., García Sánchez, E. y Natera, A. (2010), "La evaluación de la gestión de crisis: dimensiones analíticas y criterios de valor" en J.I. Cases, coord., Catástrofes medioambientales. La reacción social y política, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Weiss, C.H. (1995), "Nothing as Practical as a Good Theory" en J. Connell, A. Kubish, L.B. Schorr y C.H. Weiss, New Approaches to Evaluating Community Initiatives, Nueva York: Aspen University.
 - (1997), "Theory-Based Evaluation: Past, Present and Future", en D.J. Rog, Progress and Future Directions in Evaluation, New Directions for Evaluation, San Francisco: Jossey-Bass.
- Wingate, L. (2009), The program evaluation standards applied for Metaevaluation purposes: investigating Interrater reliability and Implications for use, tesis doctoral, Western Michigan University, Kalamazoo: Michigan.

ANEXO 1: Síntesis del marco teórico-metodológico de la metaevaluación

Desde que Michael Scriven acuñara el término en 1969, la metaevaluación ha ido perfilándose como un tipo de investigación de indudable interés para determinar la calidad de las evaluaciones. Su verdadero sentido, al igual que sucede en el caso de la evaluación, deriva de su orientación práctica. La metaevaluación ha de servir no sólo para la mejora de los procesos decisorios que están en la base de las políticas y los programas públicos, sino para propiciar el aprendizaje de quienes evalúan y de quienes encargan las evaluaciones, contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la profesión y, en última instancia, para fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos.

La actividad metaevaluativa trasciende así el ámbito estricto de las políticas o el más puramente académico para convertirse para los evaluadores en una empresa de innegable interés para la sociedad (Stufflebeam, 2001). Pero también por ello, la metaevaluación adquiere una mayor significación y un sentido más pleno en contextos de fortalecimiento de la práctica y de institucionalización de la evaluación.

Pensar en la metaevaluación conduce, inevitablemente, a considerar los criterios y/o las dimensiones que conviene tener en cuenta a la hora de enjuiciar la calidad de un proceso evaluativo. Sin embargo, la determinación de lo que es "calidad" en evaluación está lejos de ser un tema resuelto. Ciertamente es que en los últimos años se ha incrementado considerablemente el número de trabajos que se han ocupado de desentrañar aquel concepto o, en otros términos, de seleccionar los criterios conforme a los cuales se ha de juzgar una evaluación. Como es lógico, el desarrollo de la metaevaluación es mucho más notorio en aquellos países que cuentan con una dilatada trayectoria evaluativa, como veremos a continuación. No obstante, y afortunadamente, el avance de la evaluación en otros lugares como América Latina o España ha propiciado, en los últimos años, el interés por el tema, lo que se ha traducido tanto en la elaboración de propuestas teóricas como en la realización de estudios empíricos. (Larrú 1999; Murciano 2007, García Sánchez 2003, 2009, 2009a; Bustelo 2001; Cardozo Brum 2006; Arbulú Saavedra 2001; Osuna, Murciano, Sánchez y Bueno 2010). Con el fin de establecer el marco teórico de la propuesta que presentamos y establecer sus bases metodológicas, haremos a continuación un breve recorrido por algunos de los principales enfoques de metaevaluación con el objeto de explorar cuáles son las cuestiones que consideran importantes a la hora de enjuiciar la evaluación.

La obra de Michael Scriven (1969; 1991; 2007) constituye, en este recorrido, una parada ineludible. No en vano, fue este autor el que acuñó el término metaevaluación a finales de los años sesenta. En su opinión, el metaevaluador puede y debe servirse no sólo de aquellos estándares que han sido específicamente formulados para la metaevaluación, sino también de aquellos otros que han sido concebidos para la realización de evaluaciones. De esta consideración surgieron sus dos propuestas: la Meta-Evaluation Checklist y la Key Evaluation Checklist.

La Meta-Evaluation Checklist (MEC) incluye una serie de ítems, que el autor obtiene de diversas fuentes, sobre el deber ser del estudio evaluativo. En la MEC se considera que la evaluación ha de explicitar y justificar los estándares de valor utilizados y ser comprensiva, comprensible, creíble, ética, factible, suficientemente precisa desde el punto de vista técnico -pero sin que ello haga olvidar cuestiones como la relevancia de la información proporcionada-, "sensible" desde el punto de vista político -esto es, que atienda y responda a las necesidades de las distintas audiencias-, oportuna, segura, válida y rentable en términos de coste-eficacia.

La Key Evaluation Checklist (KEC), en principio elaborada como referencia para la realización de evaluaciones, puede también resultar de utilidad al metaevaluador. La KEC, que el autor ha revisado y actualizado recientemente

(Scriven, 2007), no debe ser considerada como una lista de desiderata, sino más bien como un catálogo de cuestiones a las que habría que prestar atención en un proceso metaevaluativo. El catálogo se estructura en cuatro apartados⁸¹. Bajo la rúbrica “fundamentos”, se recogen las cuestiones relativas a los antecedentes y al contexto de la evaluación, la descripción del programa y la definición de los términos empleados, la identificación de los usuarios (impactees), los costes y recursos, y los criterios de valor. El siguiente apartado se dedica a la “subevaluación” de determinados aspectos, como son el propio proceso del programa, los resultados, los costes, la comparación con las alternativas existentes al programa evaluado y la posibilidad de generalización de los resultados de la evaluación. En la última parte, referida a las “conclusiones e impactos”, se realiza una breve síntesis de lo expuesto en apartados anteriores, se recogen las explicaciones sobre los éxitos y fracasos del programa, y las recomendaciones que se entienden pertinentes, la atribución de responsabilidades y la justificación correspondiente, la difusión de la información producida y, finalmente, la metaevaluación.

Schwandt y Halpern (1988) se encuentran también entre los autores que mayor atención han prestado a la metaevaluación. Para estos autores, la metaevaluación, como metáfora de la auditoría fiscal, ha de servir para mejorar la calidad de las evaluaciones. Más concretamente, la metaevaluación debe, en primer término, comprobar la pertinencia de la metodología de la evaluación y, en segundo término, si la información producida es o no correcta. Para ello, ha de ser relevante, fiable, suficiente, representativa y haber sido recabada a tiempo. Sólo si se cumplen estos criterios las interpretaciones -y los juicios y recomendaciones que se basen en ellas- serán adecuadas.

Otra de las referencias obligadas en el campo de la metaevaluación es la obra de Daniel Stufflebeam (1999). La propuesta más reciente de este autor, la denominada Program Evaluations Metaevaluation Checklist, constituye una adaptación al ámbito metaevaluativo de los estándares de evaluación de programas del Joint Committee: utilidad, viabilidad, pertinencia y rigor⁸². Su finalidad es servir de guía para verificar si un proceso evaluativo se atiene a estos estándares, que son considerados el paradigma de la calidad, el deber ser de la evaluación. Cada uno de los estándares se divide, a su vez, en una serie de subestándares cuyo cumplimiento se valora a partir de una escala que va del 0-1 -insatisfactorio- al 6 -excelente.

En una línea argumentativa muy similar se encuentra la denominada Guiding Principles Checklist for Evaluating Evaluations de Stufflebeam, Goodyear, Marquart y Johnson (2005), elaborada a partir de los Guiding Principles for Evaluators de la American Evaluation Association (2004). Precisamente, de los cinco grandes bloques de principios -investigación sistemática, competencia, integridad / honestidad, respeto por las personas y responsabilidad por el bienestar general y el de la sociedad-, tres se refieren a cuestiones de índole ético-política, al igual que en el caso de los Guiding Principles en los que se basa.

“Diálogo” y “transparencia” constituyen los principios clave sobre los que descansa la reflexión de Uusikylä y Virtanen (2000). Sostienen estos autores que la bondad y el mérito de las evaluaciones han de ser determinados por

⁸¹ En el primero de ellos, titulado “cuestiones preliminares”, se incluyen el informe ejecutivo, la introducción y la metodología de la evaluación. En estricto sentido, sería más un epígrafe del informe de evaluación que un bloque de cuestiones que deban abordarse durante el proceso evaluativo.

⁸² En el proceso de revisión de estos estándares, que se ha llevado a cabo en fechas recientes, se propuso añadir un quinto estándar, “metaevaluación” que se desagregaba, a su vez, en tres subestándares: M1 “las metaevaluaciones deben ser ‘sensibles’ a las necesidades de los usuarios potenciales”; M2 “las metaevaluaciones deben identificar y aplicar estándares de calidad pertinentes”; y M3 “las metaevaluaciones deben basarse en información precisa y adecuada”. Finalmente, la metaevaluación ha quedado integrada en el estándar accuracy (rigor). En este sentido, véase <http://www.jcsee.org/program-evaluation-standards> (fecha de consulta: 31 de marzo de 2010). Trabajos recientes como el de Wingate (2009) demuestran que, a pesar del reconocimiento internacional del que gozan estos criterios, su aplicación en metaevaluación está lejos de conseguir resultados positivos.

todos los stakeholders. Ciertas decisiones -como qué tipo de información se requiere o qué criterios han de emplearse para valorar la calidad de una evaluación- no pueden recaer en un único actor. La metaevaluación se concibe, pues, “como un proceso que propicia el diálogo abierto y el juicio colectivo sobre la utilización de los resultados de la evaluación y, de este modo, contribuye al aprendizaje organizativo mediante la investigación evaluativa” (2000: 52).

El modelo de evaluación democrática y deliberativa de House y Howe (2000), inicialmente concebido para la evaluación, se ha convertido por su versatilidad en una magnífica guía para el metaevaluador, además de ser un auténtico referente para todos aquellos que se interesan por la dimensión ético-política de las evaluaciones. El modelo pretende facilitar la obtención de conclusiones válidas, sin sesgos, allí donde existan opiniones encontradas acerca de un programa. Para ello, las evaluaciones -o, en su caso, las metaevaluaciones- han de seguir tres principios o criterios básicos: la inclusión, el diálogo y la deliberación. En primer lugar, se entiende que la evaluación ha de incluir los intereses, valores y opiniones de los principales stakeholders implicados en la política o el programa, aunque no todos tengan idéntica participación en el proceso evaluativo. La evaluación, en segundo término, ha de propiciar el diálogo con y entre los stakeholders, lo que no implica necesariamente que éstos lleguen al final a un acuerdo. El último de los criterios alude al proceso de deliberación que ha de desarrollarse en las evaluaciones, con el fin de que puedan extraerse conclusiones válidas y fundamentadas acerca de la política pública que se ha sometido a evaluación.

Tabla 23. Principales referencias del marco teórico de la metaevaluación

| Modelo / Autor | Concepto, fundamentos y función de la Metaevaluación | Criterios, principios y bases para el enjuiciamiento de las evaluaciones |
|---|--|--|
| Schwandt y Halpern (1988). | Metaevaluación como metáfora de auditoría fiscal. Su función es mejorar la calidad de las evaluaciones, comprobando la pertinencia de la metodología y de la información producida. | La metodología y la información producida ha de ser relevante, fiable, suficiente, representativa y oportuna en el tiempo. |
| Program Evaluations Metaevaluation Checklist. Daniel Stufflebeam (1999) | Metaevaluación como adaptación de los estándares del Joint Committee. Su función es verificar si una evaluación respeta los estándares que definen el paradigma de la calidad (deber ser). | La calidad de una evaluación debe medirse según los estándares de utilidad, viabilidad, pertinencia y rigor |
| Guiding Principles Checklist for Evaluating Evaluations. Stufflebeam, Goodyear, Marquart y Johnson (2005) | Metaevaluación como adaptación de los Guiding Principles for Evaluators de la American Evaluation Association (2004) | Establece cinco bloques de principios: investigación sistemática, competencia; integridad; honestidad; respeto por las personas y responsabilidad por el bienestar general y social Tres de ellos centrados en cuestiones ético-políticas. |
| Uusikylä y Virtanen (2000). | La bondad y mérito de las evaluaciones deben determinarlos todos los stakeholders. No puede uno sólo tomar decisiones como qué tipo de información se requiere o qué criterios determinarán la calidad de una evaluación. | Las evaluaciones deben juzgarse en función de si propiciaron un diálogo abierto, un juicio colectivo sobre el uso de sus resultados y un aprendizaje organizativo mediante la investigación evaluativa”. (Stake, 2000: 52) |
| Evaluación democrática y deliberativa de House y Howe (2000) | El modelo pretende facilitar la obtención de conclusiones válidas, sin sesgos, donde existan opiniones encontradas sobre un programa. | Las metaevaluaciones han de seguir tres principios o criterios: inclusión; diálogo y deliberación |
| Enfoque comprensivo o interpretativo de Stake (2006) | La Metaevaluación debe ofrecer una imagen holística de la evaluación aunque menos “objetiva” si se quiere desde un planteamiento estrictamente científicista. Así, aplica métodos cualitativos y se construye a partir de la subjetividad, de los contextos y de las experiencias individuales sobre los méritos y deméritos de la política. | La “calidad” de la evaluación depende en gran medida de quién la esté experimentando (Stake, 2010). Por ello, debe construirse a partir de la experiencia de los actores, del diálogo estrecho, la reflexión y la familiaridad del metaevaluador “con las personas, con los hechos de la evaluación y con las opiniones de la gente” (Stake, 2006: 257). |

Fuente: Elaboración propia a partir de García Sánchez (2003).

Finalmente, hay que considerar el Enfoque comprensivo o interpretativo de Stake (2006) que, mediante métodos cualitativos, se construye a partir de la subjetividad, de la particularidad de las situaciones y los contextos, de las experiencias de los individuos acerca de los méritos y deméritos de la política ofreciendo así una imagen holística de la misma aunque menos “objetiva”, si se quiere, desde un planteamiento estrictamente científicista. El argumento principal de Stake (2010) es, pues, que la “calidad” del evaluando -en nuestro caso, una política pública- depende en gran medida de quién la esté experimentando. En el caso de la metaevaluación, la visión comprensiva o interpretativa de Stake implica la conveniencia de que ésta se construya a partir de la experiencia de los actores, del diálogo estrecho, la reflexión y la familiaridad del metaevaluador “con las personas, con los hechos de la evaluación y con las opiniones de la gente” (Stake, 2006: 257). Todo ello, por supuesto, sin olvidar la importancia de “aprehender el contexto en el que se desenvuelven los evaluadores y evaluadoras”, con vistas a tratar de “entender sus decisiones e interpretaciones y detectando sus méritos y defectos en función de su experiencia en el trabajo previo” (Murciano 2007: 177).

Entre este abanico de aproximaciones, nuestra propuesta de metaevaluación pretende aproximarse más a la visión comprensiva de Stake (2006) que a los enfoques metaevaluativos clásicos y convencionales que giran en torno a estándares previamente establecidos. Frente a la evaluación basada en criterios y estándares, analítica y cuantitativa y, teóricamente, más objetiva, se encuentra la que el autor denomina comprensiva o interpretativa que, mediante métodos cualitativos, se construye a partir de la subjetividad, de la particularidad de las situaciones y contextos, y de las experiencias de los individuos sobre los méritos y deméritos de la política; ofreciendo así una imagen holística de la misma aunque menos “objetiva”, si se quiere, desde un planteamiento estrictamente científicista. El argumento principal de Stake (2010) es, pues, que la “calidad” del evaluando -en nuestro caso, un programa público- depende en gran medida de quién lo esté experimentando.

La inclusión de criterios de valor en una propuesta de metaevaluación como la que presentamos no debe entenderse como un elemento extraño; téngase en cuenta, en todo momento, que criterios y estándares no son términos equivalentes⁸³. A tenor de los objetivos planteados y considerando los condicionantes de carácter temporal entendemos que, en un primer momento, son tres los principales destinatarios de la metaevaluación: el Núcleo de Estudios y Evaluación del Observatorio do QREN y los equipos de evaluación de las Autoridades de Gestión, como vehículos dentro de sus entidades de las recomendaciones, junto a los propios evaluadores; pudiendo considerarse otros agentes que se identifican en las Orientaciones Generales y en el PGA. La incorporación de las necesidades de información de los stakeholders a los objetivos de una evaluación o una metaevaluación es un factor que contribuye de forma decisiva a incrementar las posibilidades de utilización de sus resultados.

En este caso esta cuestión es de especial relevancia en tanto que el Cuaderno de Encargo que regula esta metaevaluación explicita una matriz de criterios, preguntas y aspectos a evaluar. Por tanto, la orientación al uso implica dar respuesta a este “cuadro lógico de metaevaluación” que, según se desprende del Plan General de Evaluación en su versión actualizada de diciembre de 2011, en referencia a esta metaevaluación, además fueron consensuados en el seno de la Red de Evaluación.

Por su parte, los objetivos están íntimamente relacionados con los criterios que se emplean para enjuiciar la calidad de las evaluaciones y éstos, a su vez, con las preguntas a las que pretende dar respuesta la metaevaluación. Queda así establecida la necesidad de que las propuestas para la metaevaluación establezcan criterios asociados a la

⁸³ Sobre las diferencias entre ambos véase Vanaclocha, F.J., García Sánchez, E. y Natera, A. (2010), “La evaluación de la gestión de crisis: dimensiones analíticas y criterios de valor” en J.I. Cases, coord., *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*, Valencia: Tirant lo Blanch.

calidad y la utilidad de las evaluaciones así como una lista de comprobación, todo ello a partir de los enfoques que gocen de mayor reconocimiento en la materia. Asimismo y teniendo en cuenta las premisas metodológicas establecidas en el apartado anterior, entendemos necesario que la metaevaluación tome en consideración, además, otros elementos o factores tales como el contexto, que no cabe considerar en sentido estricto criterios de valor pero que inciden notablemente en el desarrollo y resultados de los procesos evaluativos.

ANEXO 2: Ficha modelo de registro de evaluaciones

| Ficha Modelo de Registro de Evaluaciones (I) | | | | | |
|--|-----------------------------|--|---------------------------------|--|---|
| Intervención evaluada (P.O.) | Nombre: | | | Presupuesto: | |
| | Periodo de ejecución | | | Ámbito territorial | |
| | Centro/Unidad responsable | | | Ámbito temático | |
| Evaluación | Nombre: | | | Lanzamiento (QREN) | |
| | Centro/Unidad responsable | Y Entidad gestora si fuesen diferentes | | Ejecución (QREN) | |
| Plazo | Publicación TdR | | Presentación propuestas | | Inicio previsto (TdR) |
| | Finalización prevista (TdR) | | Entrega Informe final (real) | | Selección evaluadores (real) |
| Presupuesto | Presupuesto previsto (TdR) | | Presupuesto propuesta vencedora | | |
| | % Presup. (Propuesta / TdR) | | % Presup. (Propuesta / AT-PO) | | |
| DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN: Breve párrafo que permita hacerse una idea aproximada acerca de en qué consiste la evaluación. | | | | | |
| CONTEXTO EVALUATIVO | | [Orientaciones para el registro de información] | | | |
| Tiempo, presupuesto, factores políticos, otros | | | | | |
| - Recoger si el informe incorpora alguna justificación o referencia sobre la oportunidad de la evaluación respecto al momento en que se encuentra el P.O. o sobre cuando estarán sus resultados (de la evaluación) para poder mejorar el diseño de futuras actuaciones. - Recoger si se especifican factores políticos y/o económicos que pueden afectar (positiva o negativamente) a la evaluación - Recoger cualquier indicación del Informe sobre el contexto evaluativo (tiempo, presupuesto, actitud hacia la evaluación, agentes implicados, etc.) . | | | | | |
| PLAN DE EVALUACIÓN | | | Fecha publicación | <input type="checkbox"/> | Periodo ejec. |
| | | | <input type="checkbox"/> | | <input type="checkbox"/> |
| Coherencia con las Orientaciones Generales | | | | | |
| Tipo evaluación (según) | | Agente | Momento | Objeto | |
| Marco teórico y contextualización | | <input type="checkbox"/> No aparece <input type="checkbox"/> Aparece, En este caso, describirlo sintéticamente: | | | |
| Objetivos | | <input type="checkbox"/> No aparece <input type="checkbox"/> Aparece, En este caso, describirlo sintéticamente: | | | |
| Criterios y preguntas de evaluación | | <input type="checkbox"/> No aparece <input type="checkbox"/> Aparece, En este caso, describirlo sintéticamente: | | | |
| Diseño metodológico, técnicas, e indicadores | | <input type="checkbox"/> No aparece <input type="checkbox"/> Aparece, En este caso, describirlo sintéticamente: | | | |
| Mecanismos de acompañamiento (evaluac.) | | <input type="checkbox"/> No aparece <input type="checkbox"/> Aparece, En este caso, describirlo sintéticamente: | | | |
| Principales destinatarios de la evaluación | | <input type="checkbox"/> No aparece <input type="checkbox"/> Aparece, En este caso, describirlo sintéticamente: | | | |
| Principales productos de la evaluación | | <input type="checkbox"/> No aparece <input type="checkbox"/> Aparece, En este caso, describirlo sintéticamente: | | | |
| Difusión de resultados y aplicación de recomendaciones | | <input type="checkbox"/> No aparece <input type="checkbox"/> Aparece, En este caso, describirlo sintéticamente: | | | |
| Observaciones: [Sobre tipo de evaluación u otro ítem contemplado o no. Por ejemplo: requisitos sobre el Grupo de Acompañamiento]: | | | | | |
| TÉRMINOS DE REFERENCIA | | Procedimiento contratación | | <input type="checkbox"/> Concurso | <input type="checkbox"/> Ajuste Directa |
| | | | | <input type="checkbox"/> Otros, especificar: | |
| PROGRAMA DE CONCURSO | | Coherencia con las Orientaciones Generales, etc. / - Contenidos generales | | | |
| CUADERNO DE ENCARGO | | Coherencia con las Orientaciones Generales, Programa de concurso, etc. / - Contenidos generales | | | |
| OTROS DOCUMENTOS | | Coherencia con las Orientaciones Generales, Programa de concurso, etc. / - Contenidos generales | | | |
| PRINCIPALES REQUERIMIENTOS | | Marco Teórico: <input type="checkbox"/> No aparece <input type="checkbox"/> Si aparece, describirlo sintéticamente: | | | |
| | | Objetivos: <input type="checkbox"/> No aparece <input type="checkbox"/> Si aparece, describirlo sintéticamente: | | | |
| | | Criterios de valor y preguntas de evaluación: <input type="checkbox"/> No aparece <input type="checkbox"/> Si aparece, describirlo | | | |
| | | Diseño metodológico, técnicas e indicadores: <input type="checkbox"/> No aparece <input type="checkbox"/> Si aparece, describirlo | | | |
| | | Otros requerimientos técnicos (entregas, estructura de informes, etc.): | | | |
| Observaciones generales: [Indicar si los principales requerimientos se han incorporado en los TdR y si hubiese sido necesario incorporar otros para concretar mejor el encargo de evaluación. Indicar si hay alguna referencia al rol del Grupo de Acompañamiento, o la divulgación de la evaluación]: | | | | | |
| PROPUESTA DE EVALUACIÓN | | | | | |
| Equipo de evaluación | Entidad | Coordinador/a | Integrantes del equipo | | |
| Justificación de la coherencia de la propuesta con Orient.Gen. Pr. Concurso, Cuaderno Enc. | | | | | |
| Verificar si la propuesta justifica dicha coherencia (Indicar y describir sintéticamente) / Valorar la coherencia (por quien registra esta ficha): | | | | | |
| Justificación de la Pertinencia del enfoque de evaluación y diseño metodológico propuesto con el objeto y los objetivos de la evaluación | | | | | |
| Verificar si la propuesta justifica dicha pertinencia (Indicar y describir sintéticamente) / Valoración de la pertinencia (por quien registra esta ficha): | | | | | |
| Justificación de la pertinencia de las técnicas de recogida y análisis de datos | | | | | |
| Verificar si la propuesta justifica dicha pertinencia (Indicar y describir sintéticamente) / Valoración de la pertinencia (por quien registra esta ficha): | | | | | |
| Perfil y solvencia del equipo de evaluación | | | | | |
| Experiencia previa acreditada: [Balance de experiencia del equipo: experiencia en el objeto/temática de evaluación y la experiencia en evaluaciones] | | | | | |
| Formación previa acreditada: [Balance de formación del equipo (multidisciplinar): con el objeto/temática de evaluación y la evaluación de políticas públicas] | | | | | |
| Documentación justificativa de la experiencia previa: | | | | | |
| INFORME / MATRIZ DE VALORACIÓN DE PROP. | | | | | |
| Observaciones generales: [Indicar si se contempla una valoración de la calidad de la propuesta, aunque no revista la forma de matriz de valoración, indicar cualquier discrepancia con la percepción de quien registra esta ficha, así como otro aspecto que deba ser destacado] | | | | | |

| DESARROLLO DEL ESTUDIO DE EVALUACIÓN | | | |
|---|---|---|--------------------------|
| ESTRUCTURA DE ACOMPAÑAMIENTO Y STAKEHOLDERS | Grupo de Apoyo | Existencia y relación de Integrantes: <input type="checkbox"/> No aparece <input type="checkbox"/> Aparece. En este caso especificar: | |
| | | Dinámica de trabajo y reuniones: <input type="checkbox"/> No aparece <input type="checkbox"/> Aparece. En este caso especificar: | |
| | Otros participantes | Perfiles y participación: <input type="checkbox"/> No aparece <input type="checkbox"/> Aparece. En este caso especificar: | |
| INFORME DE EVALUACIÓN | Fecha publicación | <input type="checkbox"/> Periodo ejec. | <input type="checkbox"/> |
| CONTEXTUALIZACIÓN | Indicar, si recoge con suficiente detalle la descripción y análisis de la intervención evaluada y de su contexto: | | |
| MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA | Enfoque de evaluación - marco teórico: | | |
| | Diseño metodológico: | | |
| | Métodos y técnicas de recogida y análisis de información: | | |
| TRABAJO DE CAMPO | Fechas | Inicio | Fin |
| | Sucesos | Indicar si se describen sucesos reseñables que hayan afectado el trabajo de campo | |
| | Técnicas | Indicar si se especifican las finalmente aplicadas: momento, nº informantes/muestra, datos que proporciona | |
| RESULTADOS | Observaciones [Orientaciones y pistas para el registro de información.] | | |
| Hechos, hallazgos relevantes | Principales hechos y hallazgos de la evaluación / Valorar su bondad (oportunidad y pertinencia) | | |
| Interpretaciones de hechos y hallazgos | Principales interpretaciones formuladas por el equipo / Valorar su bondad para la comprensión del objeto evaluado | | |
| Conclusiones (Juicios de valor) | Describir los juicios de valor formulados por los evaluadores / Valorar su bondad (se basan en los hallazgos y la evaluación se pronuncia con claridad sobre ellos o es eminentemente descriptiva) | | |
| Recomendaciones | - Existen y se diferencian con claridad; Se basan en las conclusiones o se deducen con claridad de ellas; Abarcan todas las conclusiones; orientadas a la acción y concretas (espacio, tiempo, unidad responsable, presupuesto estimado) | | |
| ANEXOS AL INFORME | Describir si existen anexos e indicar sus principales contenidos / Valorar su oportunidad y pertinencia para la comprensión del informe y para justificar y fundamentar su enfoque metodológico, técnicas, conclusiones y recomendaciones. | | |
| PARECER DEL GA (INFORME) | Describir el sentido global del parecer del GA / Valorar si contempla las principales bondades y limitaciones observadas | | |
| GRELHA DE AFERICAO DA QALIDADE (RELATORIO FINAL) | Describir el sentido global de esta Grelha / Valorar si contempla las principales bondades y limitaciones observadas | | |
| Observaciones generales: (Entregas intermedias, versiones de informe, otros requisitos para analizar las conclusiones y recomendaciones): | | | |
| DIVULGACIÓN Y APLICACIÓN Observaciones | | | |
| DIFUSIÓN DE RESULTADOS | <ul style="list-style-type: none"> - Coherencia con las Orientaciones Generales, con el Programa del Concurso, ... - Requisitos mínimos de divulgación y canales de difusión y/o publicación de los resultados(alternativas contempladas según tipo de destinatarios) - Difusión de Buenas Prácticas en la Red de Evaluación | | |
| RESUMEN EJECUTIVO | <ul style="list-style-type: none"> - Coherencia con las Orientaciones Gen., Programa del Concurso y Cuaderno de Encargos - Bondad para ofrecer una imagen fiel del informe (no datos parcelados que dificultan visión de conjunto) - Facilidad de lectura, uso de recursos gráficos, orientación a necesidades de información de sus destinatarios. | | |
| PARECER DEL GA (R. EJECUTIVO) | Describir el sentido global del parecer del GA / Valorar si contempla las principales bondades y limitaciones observadas | | |
| UTILIDAD Y APLICACIÓN DE RECOMENDACIONES | <ul style="list-style-type: none"> - Coherencia con las Orientaciones Generales y TdR - Información sobre la utilidad (de conclusiones/recomendaciones para cada destinatario / usuario previsto: <ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de incorporación de recomendaciones para mejora de la intervención: - Mecanismos de verificación de las mejoras y Responsables del seguimiento de recomendaciones: | | |

ANEXO 3: Guión de entrevistas

A) PERFIL: GESTORES DE EVALUACIONES⁸⁴

BLOQUE I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

- ¿Cuáles fueron las razones por las que se eligieron estas evaluaciones para la metaevaluación? (*) Sólo Observatorio QREN
- ¿Cuál es su formación y experiencia, y la de su equipo, en el campo de la evaluación?
(Esta pregunta se vuelve a tratar más adelante, en el Bloque de Desarrollo de la Evaluación)

BLOQUE II. MIRADA GLOBAL AL PROCESO DE EVALUACIÓN Y SU MARCO "REGULATORIO"

- La reforma de 2006 orientada a simplificar los procesos de evaluación ¿supuso una mejora con respecto a lo establecido en el anterior período de programación?
- En la práctica, ¿en qué medida se percibe que a partir de 2007 las evaluaciones adoptan una perspectiva menos estandarizada, más flexible, "a medida de las necesidades"? ¿Las evaluaciones del periodo 2007-2013 están siendo diferentes a las del periodo anterior? ¿En qué se diferencian? (enfoques, preguntas, presupuestos...)
- El procedimiento de evaluación previsto, ¿de qué manera ha influido en la realización de evaluaciones? ¿es positivo, interfiere o entorpece, es rígido?
- ¿Qué opinión le merecen los parámetros establecidos por la CE para la evaluación? [ej. principios: utilidad, participación (parceria), flexibilidad, transparencia, independencia]
- ¿En qué medida hubo participación de autoridades de gestión, IFDR o IGFSE en el diseño del Plan General de Evaluación (PGA)?
- ¿Quién ha cumplimentado las fichas de síntesis del PGA? ¿Quién ha definido las preguntas de evaluación que ahí aparecen? ¿El Observatorio QREN? ¿Dónde quedan entonces las necesidades informativas del resto de agentes?
- ¿En qué medida esos agentes participaron a lo largo de todo el proceso evaluativo, tal y como recomienda el PGA? (Desde la definición de las especificaciones técnicas del estudio, hasta el follow up de las recomendaciones).
- ¿Considera eficaces los mecanismos de revisión y actualización del Plan General de Evaluación (PGA)? En caso afirmativo, ¿por qué y cómo contribuyen a la mejora del Plan? En caso contrario, ¿de qué forma deberían articularse? (*) Sólo Observatorio QREN
- ¿Cuáles han sido las modificaciones más significativas del PGA? ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de esa herramienta?
- ¿Han funcionado correctamente los mecanismos de coordinación entre los distintos actores de la Red (de evaluación)? En caso negativo ¿de qué forma ha influido en la realización de las evaluaciones?
- ¿Cuál fue la actitud de los distintos actores hacia la evaluación? (implicación y proactividad) (*) Especialmente para Observatorio QREN

Bloque III. EL ENCARGO DE LA EVALUACIÓN, Y SU PERTINENCIA

- Teniendo en cuenta el contexto político de los programas ¿considera que la evaluación fue oportuna? (Tener en cuenta que son evaluaciones obligatorias). (*) Especialmente para gestores PO
- Teniendo en cuenta el grado de desarrollo de los programas ¿considera que la evaluación fue oportuna? (Tener en cuenta que son evaluaciones obligatorias). (*) Especialmente para gestores PO
- ¿Se habían evaluado esos programas con anterioridad? En caso afirmativo, ¿cuál fue la utilidad de esas evaluaciones? [Nota: en bloques posteriores se retoma la cuestión de la utilidad, por tanto no es necesario profundizar mucho en ello dentro de este bloque]
- ¿En qué medida la amplitud y complejidad de los Programas Operativos afectaron a la realización de las evaluaciones? (amplia gama de sectores de actividad y temáticas de intervención, multitud de agentes y diversos destinatarios)

BLOQUE IV. EL PROCESO DE LICITACIÓN DE LAS EVALUACIONES

- Los procedimientos de contratación elegidos ¿fueron los más adecuados para esas evaluaciones?
- Sobre las alternativas para la contratación, ¿qué factores determinan la idoneidad del Ajuste directo y del Concurso público?
- ¿Por qué en estas evaluaciones se decantaron mayoritariamente por el Ajuste directo? (vincular esta pregunta con su conocimiento sobre la oferta de evaluadores, y su percepción sobre la demanda, tanto en nº como en calidad y solvencia para realizar este tipo de evaluaciones).
- ¿Qué razones explican la demora en el "lanzamiento" de los procesos de evaluación, y que acaba haciendo necesario acudir al sistema de Ajuste directo?
- ¿Hay factores que expliquen la preferencia por evaluaciones externas o por evaluaciones internas asistidas?
- ¿Cómo y de qué manera se hizo efectiva la participación durante la elaboración de los TdR y durante los procesos de contratación, en especial la de los Grupos de Acompañamiento?
- ¿Qué valoración hacen los GA de esa participación en la elaboración de los TdR y en la contratación?
- ¿Son los cuadernos de encargo una buena guía para la realización de las evaluaciones? ¿Hay alguna cuestión que considere importante y que no figure en ellos?
- En su opinión ¿eran pertinentes y adecuados los contenidos establecidos en los cuadernos de encargo? (En cuanto a: objeto, objetivos, destinatarios, preguntas de evaluación, metodología y métodos información disponible, productos esperados, estructura de informes, grupo de acompañamiento y documentación de apoyo técnico) (*) Sólo Observatorio

⁸⁴ Bajo este perfil se incluyen, por un lado, integrantes de Observatorio QREN así como IFDR e IGFSE, y por otro lado los gestores de evaluaciones de los Programas Operativos.

QREN

- Las propuestas presentadas, ¿se suelen adecuar a las exigencias y requisitos establecidos en los cuadernos de encargo?
- En términos generales ¿cómo calificaría la calidad de las propuestas presentadas a los concursos?
- Los criterios de selección de propuestas ¿son oportunos y suficientes? En caso contrario, ¿qué otros criterios cree que deberían emplearse?
- Los informes emitidos por los jurados de las evaluaciones ¿constituyen una base útil para la selección de las propuestas?
- ¿Por qué se eligieron esos objetivos, preguntas y criterios de valor (en los TdR)?
- ¿Por qué se optó por esos enfoque metodológicos (en los TdR)?

BLOQUE V. EL DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN

- ¿Hubo carencias y/o deficiencias importantes en la evaluación? En caso afirmativo, ¿de qué tipo? En su opinión, ¿a qué se debieron?
- Valoración sobre la suficiencia de recursos al servicio de las evaluaciones. (Recursos económicos, temporales, humanos y organizativos).
- Recursos temporales, en cuanto a tiempo para desarrollar la evaluación: ¿las evaluaciones sufrieron retrasos o acortamientos considerables? En ese caso, ¿se ajustó el alcance de las preguntas de evaluación?
- Recursos económicos, en cuanto a presupuesto para la evaluación. ¿se cumplieron los porcentajes indicativos para las evaluaciones?
- Recursos humanos y organizativos: ¿cómo se configuraron las unidades de evaluación de las Autoridades de Gestión? ¿Cómo se "construyó" su capacidad para acometer el encargo y la gestión de las evaluaciones?
 - ¿Constituyen unidades específicas de evaluación? ¿Cuántas personas se dedican a ello? ¿Cuál es su perfil en capacitación y experiencia previa en evaluación?
- ¿Se cumplieron los plazos de entrega de informes?
- Percepción de los gestores de evaluación acerca de las disfunciones en cuanto a gestión del tiempo advertidas en el sistema de evaluaciones. ¿Cómo afectaron esas disfunciones o retrasos a la evaluación?
- ¿Qué aspectos o cuestiones que no se han abordado en esta evaluación cree que se tendrían que haber contemplado?
- Desde su punto de vista, esta evaluación ¿es un trabajo sólido, riguroso y de calidad?
- En su opinión, ¿ofrece la evaluación un análisis fiel, completo y acertado del programa? (*) Sólo para gestores PO
- ¿Requirieron su participación en alguna entrevista, grupo de discusión, etc.? ¿Cómo valora esa participación? ¿Cómo fueron recibidas sus aportaciones? ¿Sabe si tuvieron reflejo en los informes de evaluación?
- Percepción de los stakeholders acerca de su participación en los procesos evaluativos. En qué medida la participación ha tenido importancia más allá del "plano del discurso". Fases y etapas en las que participaron, con qué agentes se relacionaron, cómo valoran su participación en el proceso.
- ¿Cómo valora el apoyo prestado por los Grupos de Acompañamiento durante el desarrollo de las evaluaciones? ¿Qué papel desempeñaron en lo relativo a mecanismos de aprendizaje formal?
- ¿Qué razones explican la falta de criterios de valor en ciertas evaluaciones? (todas excepto POPH 14 914, Mais Centro, Intervir y Rumos)
- ¿Considera que la información recogida fue explotada y volcada adecuadamente en los informes de evaluación?
- ¿Se derivan fielmente las conclusiones de los hallazgos e interpretaciones de la evaluación? (*) Especialmente para gestores PO
- ¿Existe una conexión clara entre las recomendaciones y las conclusiones de la evaluación? (*) Especialmente para gestores PO
- ¿Se ha mantenido la independencia de los equipos de evaluación con respecto a las autoridades de gestión durante el desarrollo de las evaluaciones?

BLOQUE VI. PRODUCTOS DE LA EVALUACIÓN, DESDE UNA PERSPECTIVA DE CALIDAD, IMPACTO Y UTILIDAD

- ¿Cómo valora las recomendaciones de la evaluación? ¿Considera que son fácilmente aplicables? Su implantación, ¿puede contribuir a la mejora del programa? (*) Especialmente para gestores PO
- ¿Esa implantación de recomendaciones está sirviendo para conseguir los beneficios esperados, sobre todo por los destinatarios de las evaluaciones?
[Tener en cuenta que en la documentación existente no aparece de forma muy detallada el proceso de seguimiento de recomendaciones]
- ¿Cuál es el grado de implantación de las recomendaciones? ¿Considera que es satisfactorio?
- ¿Qué factores pueden explicar el retraso en la implantación de las recomendaciones que han sido aceptadas?
- Percepciones de la Red de Evaluación sobre los factores que inciden positiva y negativamente en el aprendizaje individual y colectivo. (Vincularlo con la capacidad dinamizadora de los GA).
- ¿Se han difundido suficientemente los resultados de la evaluación? ¿En caso contrario ¿a qué otros sectores y/o colectivos deberían haber llegado?
- ¿Quiénes han participado en la difusión de los resultados de la evaluación? ¿Cómo se ha materializado? ¿Se han elaborado planes de difusión? ¿Se han limitado a subir el resumen ejecutivo a la web? ¿Qué otras alternativas o canales de difusión se han utilizado? ¿Quiénes han sido los destinatarios de esa difusión?
- ¿Cuáles son, en su opinión, las principales fortalezas de las evaluaciones realizadas?
- ¿Cree que la evaluación ha resultado útil? ¿En qué sentido? (uso instrumental para la mejora de la política, uso legitimatorio, uso conceptual)
- A su juicio, ¿pretendía servir la evaluación a la mejora del programa o se trataba sólo de un trámite que era preciso cumplir? (*) Sólo Observatorio QREN
- ¿Qué esperaban obtener de la evaluación? ¿ha cubierto la evaluación sus expectativas?

- ¿Qué recomendaciones haría para la mejora del sistema de evaluación y la de la realización de evaluaciones?
- Percepciones de los agentes clave sobre la oportunidad y el mérito del Sistema de Evaluación establecido para promover la mejora.

B) PERFIL: EQUIPOS DE EVALUACIÓN

BLOQUE I. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

- ¿Cuáles fueron los motivos que les llevaron a participar en este concurso / proceso de adjudicación?
- El equipo de evaluación ¿se constituyó para este trabajo concreto o tenía ya una trayectoria previa en evaluación?
- ¿Cuál es su formación y experiencia, y la de su equipo, en el campo de la evaluación?

BLOQUE II. MIRADA GLOBAL AL PROCESO DE EVALUACIÓN Y SU MARCO "REGULATORIO"

- ¿Qué opinión le merecen los parámetros establecidos por la CE para la evaluación? [ej. principios: utilidad, participación (parcería), flexibilidad, transparencia, independencia]
- El procedimiento de evaluación previsto, ¿de qué manera ha influido en la realización de evaluaciones? ¿es positivo, interfiere o entorpece, es rígido?

Bloque III. EL ENCARGO DE LA EVALUACIÓN, Y SU PERTINENCIA (bloque prescindible para este perfil de entrevistado)

- Teniendo en cuenta el contexto político del programa ¿considera que la evaluación fue oportuna? (Tener en cuenta que son evaluaciones obligatorias).
- Teniendo en cuenta el grado de desarrollo del programa ¿considera que la evaluación fue oportuna? (Tener en cuenta que son evaluaciones obligatorias)
- ¿En qué medida la amplitud y complejidad de los Programas Operativos afectaron a la realización de las evaluaciones? (amplia gama de sectores de actividad y temáticas de intervención, multitud de agentes y diversos destinatarios)

BLOQUE IV. EL PROCESO DE LICITACIÓN DE LAS EVALUACIONES

- ¿Fueron los cuadernos de encargo suficientemente claros para la preparación de su propuesta y para abordar el trabajo? ¿Necesitó aclaraciones o información complementaria para ello?
- ¿Son los cuadernos de encargo una buena guía para la realización de las evaluaciones? ¿Hay alguna cuestión que considera importante y que no figure en ellos?
- En su opinión ¿eran pertinentes y adecuados los contenidos establecidos en los cuadernos de encargo? (En cuanto a: objeto, objetivos, destinatarios, preguntas de evaluación, metodología y métodos información disponible, productos esperados, estructura de informes, grupo de acompañamiento y documentación de apoyo técnico)
- ¿En la propuesta, por qué se eligieron esos objetivos, preguntas y criterios de valor?
- ¿En la propuesta, por qué se optó por ese enfoque metodológico? / ¿En qué medida la metodología elegida garantizaba la participación de todas las partes interesadas y fomentaba procesos de aprendizaje individuales o colectivos?
- Los criterios de selección de propuestas, ¿son oportunos y suficientes? En caso contrario, ¿qué otros criterios cree que deberían emplearse?
- ¿Qué opinión le merece el proceso de adjudicación / contratación de la evaluación? (claridad y agilidad de los procedimientos, plazos de resolución y firma, etc.) ¿Cómo valoraría la capacidad de respuesta del organismo responsable de la contratación durante esa etapa?
- El procedimiento de contratación elegido ¿fue el más adecuado para esta evaluación? (dudas sobre si este perfil de agente puede contestar con objetividad y conocimiento suficiente a esta pregunta, quizás eliminar)

BLOQUE V. EL DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN

- ¿Considera suficientes los recursos y plazos destinados a la evaluación? En caso contrario ¿cómo afectó esa circunstancia a la evaluación?
- Valoración sobre la suficiencia de recursos al servicio de las evaluaciones. (Recursos económicos, temporales, humanos y organizativos).
- Ej. Recursos temporales, en cuanto a tiempo para desarrollar la evaluación: ¿las evaluaciones sufrieron retrasos o acortamientos considerables? En ese caso, ¿se ajustó el alcance de las preguntas de evaluación?
- ¿Se cumplió el cronograma previsto en la propuesta de evaluación? A su juicio, ¿permitía la realización de la evaluación? ¿era realista?
- Percepción de los equipos de evaluación acerca de las disfunciones en cuanto a gestión del tiempo advertidas en el sistema de evaluaciones. ¿Cómo afectaron esas disfunciones o retrasos a la evaluación?
- ¿Tuvieron a su disposición toda la información necesaria en cada etapa del proceso?
- ¿Cómo valora el apoyo prestado por el grupo de acompañamiento durante el desarrollo de la evaluación? / ¿En qué medida se logró la participación de todas las partes interesadas y el desarrollo de procesos de aprendizaje individuales o colectivos? ¿Qué mecanismos de aprendizaje informal se generaron en el GA? En general, ¿qué limitaciones hubo en cuanto a la implicación del GA?
- ¿Han funcionado correctamente los mecanismos de coordinación entre los distintos actores de la Red (de evaluación)? En caso negativo ¿de qué forma ha influido en la realización de las evaluaciones?
- ¿Cuál fue la actitud de los distintos actores hacia la evaluación? (implicación y proactividad)
- ¿Cómo calificaría las relaciones entre el equipo evaluador y el grupo de acompañamiento?
- ¿De qué forma se consensuaron los cambios o adaptaciones del enfoque de las evaluaciones y del trabajo de campo, a raíz de los pareceres emitidos por los GA? ¿Qué causas motivaron esos cambios, qué limitaciones o barreras aparecieron a lo largo de la evaluación?
- ¿Se ha mantenido la independencia de los equipos de evaluación con respecto a las Autoridades de Gestión durante el desarrollo de las evaluaciones?
- ¿Perciben los evaluadores que las Autoridades de Gestión les facilitaron / permitieron emitir sus juicios sobre los

programas?

BLOQUE VI. PRODUCTOS DE LA EVALUACIÓN, DESDE UNA PERSPECTIVA DE CALIDAD, IMPACTO Y UTILIDAD

- Las dificultades de los equipos de evaluación para atender a los requerimientos de los TdR en cuanto a formato y extensión, ¿responden a una deficiente estipulación de los contenidos de dichos TdR o a la importancia y recursos destinados por los equipos a los procesos de evaluación? [Utilidad-resúmenes ejecutivos]
- ¿Recibió correcciones o indicaciones desde el grupo de acompañamiento o desde alguna otra instancia acerca del informe parcial? ¿Eran pertinentes?
- Siendo autocrítico, ¿existe algún aspecto de la evaluación con el que no se sienta satisfecho? ¿por qué? ¿cómo cree que se debería haber abordado?
- ¿Se han difundido suficientemente los resultados de la evaluación? ¿En caso contrario ¿a qué otros sectores y/o colectivos deberían haber llegado?
- ¿Quiénes han participado en la difusión de los resultados de la evaluación? ¿Cómo se ha materializado? ¿Se han elaborado planes de difusión? ¿Se han limitado a subir el resumen ejecutivo a la web? ¿Qué otras alternativas o canales de difusión se han utilizado? ¿Quiénes han sido los destinatarios de esa difusión?
- ¿Cree que la evaluación ha resultado útil? ¿En qué sentido? (uso instrumental para la mejora de la política, uso legitimatorio, uso conceptual)
- A su juicio, ¿pretendía servir la evaluación a la mejora del programa o se trataba sólo de un trámite que era preciso cumplir?
- ¿Qué recomendaciones haría para la mejora del sistema de evaluación y la de la realización de evaluaciones?
- Percepciones de los agentes clave sobre la oportunidad y el mérito del Sistema de Evaluación establecido para promover la mejora.

ANEXO 4: Cuestionarios aplicados

INVITACIÓN ENCUESTA META-EVALUACIÓN DO QREN

O Observatorio do QREN contratou o Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo para realizar a meta-avaliação dos Programas Operacionais e do QREN (2007-2013). O objetivo da meta-avaliação é aferir sobre a qualidade dos processos tendo em vista melhorar o Sistema de avaliações do QREN no novo período de programação dos Fundos Estruturais (2014-2020).

Enquanto perito ou agente-chave no âmbito destas avaliações, solicitamos-lhe que nos dê a sua opinião sobre uma série de questões específicas relativas a cada avaliação e sobre outras questões globais relacionadas com o Sistema de avaliações. Para isso desenhamos dois breves questionários:

QUESTIONÁRIO ESPECÍFICO DE META-AVALIAÇÃO

Este questionário tem como objetivo conhecer a sua perceção específica relativa a cada uma das avaliações de operacionalização em que tenha participado, diretamente, enquanto responsável pelo seu lançamento e/ou execução (numa Autoridade de Gestão ou entidade colaboradora), ou enquanto responsável pela equipa de avaliação (excluindo outras experiências em que a sua participação tenha sido indireta, nomeadamente como integrante de um Grupo de Acompanhamento de outra avaliação).

Para este efeito, deverá preencher um questionário específico para cada avaliação de operacionalização em que tenha participado diretamente [Por exemplo, se atuou como Autoridade de Gestão de 2 Programas Operacionais, deverá preencher 2 questionários específicos, um para cada uma das respetivas avaliações]. Neste sentido, deverá começar por escolher a avaliação considerada (sobre a qual se irá pronunciar), de entre uma lista de seleção com várias opções, e indicar o papel que desempenhou nessa avaliação (campos de preenchimento obrigatório). Em seguida, deverá indicar o seu grau de concordância ou discordância relativamente a 16 itens.

Estimamos que o preenchimento do questionário não demore mais do que 10 minutos e poderá enviar a sua resposta até ao próximo dia 28 de dezembro de 2012.

[INICIAR O QUESTIONÁRIO ESPECÍFICO](#)

QUESTIONÁRIO GERAL DE META-AVALIAÇÃO

Este questionário tem como objetivo conhecer a sua perceção global relativamente a 4 questões-chave do Sistema de avaliações no contexto do QREN 2007-2013.

Estas questões surgiram durante o trabalho de campo da presente meta-avaliação, tendo sido obtidas respostas divergentes entre os agentes entrevistados, que fundamentam uma nova abordagem através da aplicação de um questionário.

Para este efeito, deverá preencher um único questionário global, considerando a sua experiência no Sistema de avaliações. Neste sentido, deverá começar por identificar todas as avaliações em que participou, direta ou indiretamente, bem como o papel que desempenhou (campos de preenchimento obrigatório). Em seguida, deverá indicar o seu grau de concordância ou discordância relativamente a 4 questões.

Estimamos que o preenchimento do questionário não demore mais do que 10 minutos e poderá enviar a sua resposta até ao próximo dia 28 de dezembro de 2012.

[INICIAR O QUESTIONÁRIO GLOBAL](#)

As suas opiniões serão tratadas com a necessária confidencialidade e a informação será sempre apresentada de forma agregada, relativamente às 15 avaliações objeto de meta-avaliação, bem como a cada perfil de agente (avaliador/gestor de avaliações).

Em caso de dúvida poderá contactar-nos através do seguinte endereço de correio eletrónico: metaevaluacion@ie3e.es

Agradecemos a sua colaboração.

QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DO PRIMEIRO CICLO DE AVALIAÇÕES DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS E DO QREN (2007-2013)

*Obrigatorio

AVALIAÇÃO CONSIDERADA *

Se participou em mais do que uma avaliação, enquanto responsável pelo seu lançamento e execução ou enquanto avaliador/a, deverá preencher um questionário por cada avaliação. Selecione a avaliação em que participou de entre as opções da seguinte lista:

--

PAPEL DESEMPENHADO *

Indique qual o papel que desempenhou nesta avaliação.

- Avaliador
- Gestor de avaliação / Autoridade de Gestão
- Outro:

QUESTIONÁRIO ESPECÍFICO DE META-AVALIAÇÃO. ELEMENTOS QUE CARACTERIZAM UMA BOA AVALIAÇÃO NO CONTEXTO DO QREN

A partir da sua experiência no primeiro ciclo de avaliações de operacionalização do QREN, tendo em conta especificamente a avaliação indicada na pergunta anterior, e utilizando uma escala de 0 a 10 [em que 0 indica "Total desacordo" e 10 "Total acordo"], considera que:

1. Os Cadernos de Encargos são bons guias para a elaboração das propostas de avaliação.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Total desacordo Total acordo

2. As propostas de avaliação são bons guias para realizar processos de avaliação que sejam úteis.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Total desacordo Total acordo

3. O grau de participação e/ou envolvimento dos principais agentes implicados nos programas avaliados na elaboração dos cadernos de encargos é suficiente para poderem incorporar os seus interesses e perguntas no processo.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Total desacordo Total acordo

4. A publicidade dos procedimentos de contratação permitiu desenvolver avaliações transparentes.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Total desacordo Total acordo

5. O orçamento efetivo das avaliações permitiu que os processos fossem desenvolvidos de forma adequada.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Total desacordo Total acordo

6. A duração prevista para as avaliações permitiu que estes processos fossem desenvolvidos de forma adequada.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Total desacordo Total acordo

7. O número e a qualificação das pessoas que a sua organização afeta à avaliação é suficiente.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Total desacordo Total acordo

8. A formulação dos objetivos e das questões de avaliação é clara e facilita o desenvolvimento adequado das avaliações.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Total desacordo Total acordo

9. O número de questões de avaliação é adequado ao desenvolvimento de boas avaliações.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Total desacordo Total acordo

10. A metodologia e as técnicas aplicadas facilitam o desenvolvimento de avaliações sólidas, credíveis e rigorosas.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Total desacordo: Total acordo:

11. As conclusões são coerentes com os resultados das avaliações (dados, factos ou informações recolhidas), isto é, não se sustentam em opiniões ou preconceitos (pré-juízos) das equipas de avaliação.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Total desacordo: Total acordo:

12. As recomendações são coerentes com as conclusões das avaliações, isto é, não se sustentam em opiniões ou preconceitos (pré-juízos) das equipas de avaliação.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Total desacordo: Total acordo:

13. As recomendações são úteis, concretas e práticas para melhorar os programas operacionais e as políticas públicas.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Total desacordo: Total acordo:

14. Caso tenham surgido divergências ou diferenças de critério entre a autoridade de gestão e a equipa avaliadora, durante os processos de avaliação, foi possível resolver a situação de forma satisfatória.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Total desacordo: Total acordo:

15. As avaliações favoreceram processos coletivos de aprendizagem entre os principais agentes implicados nos programas avaliados (stakeholders).

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Total desacordo: Total acordo:

16. A avaliação esteve à altura das expetativas.

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Total desacordo: Total acordo:

Pedimos-lhe ainda que seleccione os 2 (dois) adjetivos que melhor caracterizam a avaliação, de entre as seguintes opções apresentadas:

- Útil
- Participativa
- Rigorosa
- Dispendiosa (€)
- Exigente
- Burocratizada
- Longa (tempo)
- Outro:

-Muito obrigado pela sua colaboração-

Por favor, não se esqueça de premir o botão Enviar para validar o questionário.
"Relembramos que se participou diretamente em mais do que uma avaliação deverá preencher este questionário para cada uma das avaliações em que tenha participado. Nesse caso, deverá (re)iniciar o processo clicando na ligação (link) que lhe foi enviada através de correio eletrónico a carregando no botão----- (enviar) quando termine a sua resposta.

Enviar

QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DO PRIMEIRO CICLO DE AVALIAÇÕES DOS PROGRAMAS OPERACIONAIS E DO QREN (2007-2013)

*Obrigatorio

AVALIAÇÃO CONSIDERADA *

Selecione a/s avaliação/es em que participou de entre as opções da seguinte lista:

- Avaliação Global da Implementação do QREN 2007-2013
- Avaliação da Operacionalização do POPH 1.4 e 9.1.4- Cursos de Especialização Tecnológica
- Avaliação da Operacionalização do POPH 2.3, 8.2.3 e 9.2.3- Formações Modulares Certificadas
- Avaliação da Operacionalização do POPH 3.2, 8.3.2 e 9.3.2 -Formação para a Inovação e Gestão
- Avaliação da Operacionalização Inicial dos Sistemas de Incentivos
- Avaliação da Operacionalização do POVT
- Avaliação da Operacionalização do ON2 - "O Novo Norte"
- Avaliação da Operacionalização do Mais Centro
- Avaliação da Operacionalização do POR Lisboa
- Avaliação da Operacionalização do Inalentejo
- Avaliação da Operacionalização do PO PROCONVERGENCIA
- Avaliação da Operacionalização do PROEMPREGO
- Avaliação da Operacionalização do Programa Intervir+
- Avaliação da Operacionalização do Programa Rumos
- Avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos Especificos dos PO FEDER e F. Coesão 2007-13

PAPEL DESEMPENHADO *

Indique qual o papel que desempenhou

- Avaliador
- Gestor de avaliação / Autoridade de Gestão
- Outro:

QUESTIONÁRIO GERAL DE META-AVALIAÇÃO. QUESTÕES PARA DEBATE

Solicitamos a sua opinião e valorização relativamente a algumas questões que durante o trabalho de campo realizado para a presente meta-avaliação suscitaram grande interesse e controvérsia entre os participantes.

1. A responsabilidade pela concretização e instrumentalização administrativa das recomendações recai sobre:

1.a) As equipas de avaliação

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Total desacordo Total acordo

1.b) As autoridades de gestão

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Total desacordo Total acordo

1.2. Se considerar necessário, justifique ou explique a sua resposta:

2. As recomendações da avaliação devem:

2.a) Circunscrever-se ao âmbito de atuação dos Programas Operacionais

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Total desacordo Total acordo

2.b) Envolver as políticas públicas, para além dos Programas Operacionais

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Total desacordo Total acordo

2.2. Se considerar necessário, justifique ou explique a sua resposta:

3. A indefinição dos destinatários das avaliações é um problema que afeta a:

3.a) Falta de concretização das recomendações

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Total desacordo Total acordo

3.b) Falta de concretização dos cadernos de encargos

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Total desacordo Total acordo

3.2. Se considerar necessário, justifique ou explique a sua resposta:

4. Relativamente aos elementos que devem estruturar os processos avaliativos:

4.a) Os objetivos e questões são ferramentas ótimas que centram o enfoque da avaliação e das suas respostas

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Total desacordo Total acordo

4.b) Os critérios de avaliação (como a eficácia, a coerência, etc.) melhoram as avaliações

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Total desacordo Total acordo

4.2. Se considerar necessário, justifique ou explique a sua resposta:

-Muito obrigado pela sua colaboração-

Por favor, não se esqueça de premir o botão Enviar para validar o questionário

Enviar

ANEXO 5: Desarrollo del trabajo de campo y participantes

Tras concluir el análisis documental (fase I), dio comienzo la segunda fase del programa de trabajo, que tuvo como objetivo la recopilación, análisis y tratamiento de información primaria. Las técnicas empleadas para la recogida de datos fueron la entrevista semiestructurada, los talleres participativos y la encuesta.

Las previsiones efectuadas con respecto a cada una de estas técnicas en la propuesta técnica de metaevaluación (un máximo de 30 entrevistas, 2 por cada una de las evaluaciones analizadas, 15 talleres de participación estratégica, uno por evaluación y una encuesta dirigida a una muestra de stakeholders) hubieron de ser modificadas a causa de diversos factores: los hallazgos derivados del análisis documental, la multiplicidad de perfiles que se detectó que jugaban los agentes clave del sistema, los problemas de agenda de los informantes clave, en particular los derivados de su distinta procedencia geográfica y de la coincidencia del trabajo de campo con las actividades preparatorias del próximo período de programación 2014-2020, y el desarrollo del propio trabajo de metaevaluación. La primera tarea de esta segunda fase consistió en el diseño de los documentos que habrían de servir de base para la recogida de información (los guiones de entrevista según perfiles de agentes clave -evaluadores y gestores de evaluaciones- y los guiones de talleres). Para ello, se tuvo en cuenta tanto los datos obtenidos en el análisis documental previo como el propio esquema de metaevaluación de partida.

La confección de los cuestionarios se abordó durante el trabajo de campo con el fin de que, en ellos, se pudieran incorporar aquellos temas y aspectos que hubieran sido identificados como “de foco rojo” en el transcurso de las entrevistas y los talleres participativos. Se intentaba, de esta forma, complementar la batería inicial de criterios de metaevaluación y de adecuar a las necesidades reales de información de los principales stakeholders.

La agenda del trabajo de campo, los contenidos preliminares de los guiones, los perfiles de stakeholders que iban a ser considerados informantes y las vías de comunicación con los mismos fueron consensuados con el Observatorio de QREN, que actuó durante el proceso como “grupo de acompañamiento” de la metaevaluación, como interlocutor de la Red de evaluación.

Asimismo, se decidió que el equipo metaevaluador tomase parte en la sesión de trabajo de la Red de Evaluación de QREN, haciéndose coincidir con el inicio del trabajo de campo, sirviendo esta además de para conocer la dinámica de trabajo de la Red (observación participante), para presentar el Informe preliminar derivado del análisis documental, presentar al equipo evaluador, explicar los objetivos que perseguían las entrevistas y talleres a celebrar y realizar una sesión de trabajo grupal con ellos. Todas estas sinergias generaron una sesión de trabajo muy productiva para los objetivos del proyecto.

El trabajo de campo se desarrolló finalmente entre el 20 y el 28 de noviembre. Tal y como se había contemplado, dos integrantes del equipo de metaevaluación se desplazaron a Lisboa con objeto de realizar personalmente las entrevistas y los talleres, mantener reuniones de trabajo con los integrantes del Observatorio do QREN y participar en la sesión de trabajo de la Red de Evaluación de QREN.

Las entrevistas se organizaron mediante la concertación de encuentros presenciales con los gestores y con los coordinadores de los equipos de evaluación, a través del Observatorio do QREN. Se realizaron de forma presencial en las instalaciones de éste o en las propias dependencias de las entidades representadas, respetando las preferencias y disponibilidad de los entrevistados. Ya desde España se celebró una última entrevista por videoconferencia debido a que los problemas de agenda aconsejaron posponerla, permitiendo esto celebrar el segundo Taller participativo.

El programa del trabajo de campo incluyó, finalmente a 20 entrevistados, 2 talleres participativos (32 participantes) y un cuestionario (33 respuestas), además de la sesión de trabajo de la Red de Evaluación del QREN.

Todas las entrevistas fueron grabadas, para lo cual se solicitó la aceptación de los entrevistados. En ningún caso se solicitó al equipo metaevaluador que asegurase el anonimato del participante. Las entrevistas se ajustaron, en líneas generales, al guión preestablecido. Es de destacar la buena predisposición por parte de las personas entrevistadas quienes, en la mayoría de los casos, intervinieron de forma muy proactiva.

Los factores ya apuntados al comienzo de este apartado motivaron que el lanzamiento del cuestionario on-line se demorase un mes sobre la fecha inicialmente prevista. Junto a ello, el porcentaje de respuestas, aun siendo aceptable, aconsejó ampliar en dos semanas más el plazo inicial.

La utilización de las tres técnicas mencionadas ha hecho posible responder a un doble propósito. En primer lugar, contrastar datos de distinta naturaleza, compensando las deficiencias que presenta cada una de las técnicas por separado y reforzando así la fiabilidad de los hallazgos. En segundo lugar, obtener información acerca de todos y cada uno de los procesos de evaluación objeto de estudio y de los dos perfiles de informantes considerados. Así por ejemplo, en aquellos casos en que no se logró concertar con un informante clave una fecha para la entrevista, su participación en alguno de los talleres o dicho informante no hubiera podido asistir a la reunión de la Red de Evaluación de QREN (en el supuesto de que fuera miembro de la misma), se ha podido contar con un medio alternativo a través del cual recabar sus opiniones.

| Tabla 24. Participantes en el trabajo de campo: perfiles y técnica de participación | | | | | |
|---|-----------------------|--------------|--------------|-----------------|----------|
| Entidad | Nombre | Taller 1 (1) | Taller 2 (2) | Entrevistas (3) | Encuesta |
| AUTORIDADES DE GESTIÓN | | | | | |
| Observatório do QREN | Joaquim Bernardo | X | | X | X |
| | Ricardo Mamede | X | | X | |
| | Susana Monteiro | X | X | X | |
| | Emília Arroz | X | | | |
| | Sandra Dionísio | | X | | |
| | Joana Chorincas | | X | | |
| IGFSE | Maria do Carmo Abreu | X | X | X | X |
| | Lília Melo | X | X | X | |
| | -- | | | X | |
| IFDR | Carla Leal | | | X | X |
| | Rui Inácio | X | | | |
| | Pedro Figueiredo | X | | X | |
| AUTORIDADES DE GESTIÓN PÓ | | | | | |
| PO Madeira Intervir+ e Rumos) | Catarina Campos | X | | X | X |
| POPH | Alexandra Vilela | X | | X | X |
| | Diana Almeida | X | | X | |
| POFC | Jorge Abegão | | | X | X |
| | Conceição Moreno | X | | X | |
| | Daniel Calado | | X | X | |
| PO Centro | Luís Filipe | X | | X | X |
| | Ana Abrunhosa | X | | | |
| | Carla Coimbra | X | | | |
| PO Lisboa | Isabel Quaresma | | | X | X |
| | Gabriela Petersen | X | X | X | |
| | Joaquina Sim Sim | X | X | X | |
| | Diogo Martins | X | | X | |
| PROCONVERGENCIA | Andreia Bretão | X | | | |
| POVT | Catarina Rodrigues | | | X | X |
| | Pedro Mendes | X | | X | |
| PO Norte | Rui Monteiro | | | X | X |
| | Raquel Meira | X | | | |
| POR Alentejo | Deodata Branco | X | | | X |
| POR Algarve * | António Ramos | X | | | |
| | Maria Teresa martinho | X | | | |
| PROEMPREGO | --- | | | | |
| EVALUADORES | | | | | |
| Augusto Mateus | Sandra Primitivo | | | X | X |
| Quaternaire Portugal | António Figueiredo | | | X | X |

| | | | | | |
|-------------------------|----------------------------|--|--|---|---|
| Oliveira das Neves/IESE | António Oliveira das Neves | | | X | X |
| CEDRU | Sérgio Barroso | | | X | X |
| Geoideia | -- | | | | |
| Fundeuropa | -- | | | | |

Fuente: Elaboración propia

LEYENDA

- 1-7 Taller 1: Reunión de la Red de Evaluación (20 Noviembre 2012).
- 2-7 Taller 2: Reunión con los miembros de los GA (27 Noviembre 2012).
- 3-7 Entrevistas
- 4-7 Invitados a la Encuesta

* No objeto de metaevaluación

ANEXO 6: Estrategia de triangulación

PARRILLA DE PREGUNTAS CONSIDERAS SEGÚN TÉCNICAS Y PERFIL DE AGENTES

| Nº Preg | Enunciado (Preguntas contempladas en los guiones de entrevista) | Tipo (según agente) | Equipos de evaluación | Evaluados / Stakeholders | Gestores de evaluación | Equipos de evaluación Tipo pregunta entrevista | Evaluados / Stakeholders (gestores de PO y otros) Tipo pregunta entrevista | Gestores de evaluación (Observ. QREN y otros) Tipo pregunta entrevista | ¿Idóneas para encuesta? | ¿Idónea para talleres? | Criterios con los que se relaciona | Criterios con los que se relaciona |
|---------|---|---------------------|-----------------------|--------------------------|------------------------|---|---|---|-------------------------|------------------------|---|------------------------------------|
| 1 | ¿Cuál es su formación y experiencia en el campo de la evaluación? | Generales | x | x | x | Prioritaria | Secundaria | Secundaria | Parcialmente | | Contexto evaluativo-estructura organizativa | |
| 2 | ¿Qué opinión le merecen los parámetros establecidos por la CE para la evaluación? | Generales | x | x | x | Complementaria | Prioritaria | Prioritaria | Sí | | Claridad y coherencia | |
| 3 | ¿Han funcionado correctamente los mecanismos de coordinación entre los distintos actores de la Red (de evaluación)? En caso negativo ¿de qué forma ha influido en la realización de las evaluaciones? | Generales | x (¿?) | x | x | Afin | Prioritaria | Prioritaria | Sí | | Contexto evaluativo-estructura organizativa | |
| 4 | El procedimiento de evaluación previsto, ¿de qué manera ha influido en la realización de evaluaciones? ¿es positivo, interfiere o entorpece, es rígido? | Generales | x | x | x | Secundaria | | Secundaria | Parcialmente | | Contexto evaluativo-estructura organizativa | Claridad y coherencia |
| 5 | ¿Qué recomendaciones haría para la mejora del sistema de evaluación y la de la realización de evaluaciones? | Generales | x | x | x | Complementaria | | Complementaria | Sí | | Utilidad | |
| 6 | El procedimiento de contratación elegido ¿fue el más adecuado para esta evaluación? | Generales | x | x | x | Afin | | Secundaria | No | Sí | Contexto evaluativo-estructura organizativa | Ética y transparencia |
| 7 | Los criterios de selección de propuestas ¿son oportunos y suficientes? En caso contrario, ¿qué otros criterios cree que deberían emplearse? | Generales | x | x | x | Secundaria | | Prioritaria | Parcialmente | Sí | Ética y transparencia | Rigor técnico |

| Nº Preg | Enunciado (Preguntas contempladas en los guiones de entrevista) | Tipo (según agente) | Equipos de evaluación | Evaluados / Stakeholders | Gestores de evaluación | Equipos de evaluación Tipo pregunta entrevista | Evaluados / Stakeholders (gestores de PO y otros) Tipo pregunta entrevista | Gestores de evaluación (Observ. QREN y otros) Tipo pregunta entrevista | ¿Idóneas para encuesta? | ¿Idónea para talleres? | Criterios con los que se relaciona | Criterios con los que se relaciona |
|---------|---|---------------------|-----------------------|--------------------------|------------------------|---|---|---|-------------------------|------------------------|---|------------------------------------|
| 8 | ¿Por qué se eligieron esos objetivos, preguntas y criterios de valor? (tanto los establecidos por la administración contratante como por los evaluadores) | Generales | x | x | x | Prioritaria | | Secundaria | No | Sí | Claridad y coherencia | |
| 9 | ¿Por qué se optó por ese enfoque metodológico? | Generales | x | x | x | Prioritaria | | Secundaria | No | | Claridad y coherencia | Rigor técnico |
| 10 | ¿Cuál fue la actitud de los distintos actores hacia la evaluación? (implicación y proactividad) | Generales | x | x | x | Afín | | Prioritaria | Parcialmente | | Contexto evaluativo-estructura organizativa | Participación y aprendizaje |
| 11 | ¿Se han difundido suficientemente los resultados de la evaluación? ¿En caso contrario ¿a qué otros sectores y/o colectivos deberían haber llegado? | Generales | x | x | x | Secundaria | | Prioritaria | Parcialmente | Sí | Participación y aprendizaje | Utilidad |
| 12 | ¿Cree que la evaluación ha resultado útil? ¿En qué sentido? (uso instrumental para la mejora de la política, uso legitimatorio, uso conceptual) | Generales | x | x | x | Complementaria | | Complementaria | Parcialmente | Sí | Utilidad | |
| 13 | Teniendo en cuenta el contexto político del programa ¿considera que la evaluación fue oportuna (tener en cuenta que son evaluaciones obligatorias) | Generales | x | x | x | Secundaria | | Prioritaria | No | | Contexto evaluativo-estructura organizativa | |
| 14 | Teniendo en cuenta el grado de desarrollo del programa ¿considera que la evaluación fue oportuna (tener en cuenta que son evaluaciones obligatorias) | Generales | x | x | x | Secundaria | | Prioritaria | No | | Contexto evaluativo-estructura organizativa | |
| 15 | El equipo de evaluación ¿se constituyó para este trabajo concreto o tenía ya una trayectoria previa en evaluación? | Equipo eval | x | | | Prioritaria | | | Parcialmente | | Contexto evaluativo-estructura organizativa | Rigor técnico |

| Nº Preg | Enunciado (Preguntas contempladas en los guiones de entrevista) | Tipo (según agente) | Equipos de evaluación | Evaluated / Stakeholders | Gestores de evaluación | Equipos de evaluación Tipo pregunta entrevista | Evaluated / Stakeholders (gestores de PO y otros) Tipo pregunta entrevista | Gestores de evaluación (Observ. QREN y otros) Tipo pregunta entrevista | ¿Idóneas para encuesta? | ¿Idónea para talleres? | Criterios con los que se relaciona | Criterios con los que se relaciona |
|---------|--|---------------------|-----------------------|--------------------------|------------------------|---|---|---|-------------------------|------------------------|---|---|
| 16 | ¿Cuáles fueron los motivos que les llevaron a participar en este concurso / proceso de adjudicación? | Equipo eval | x | | | Prioritaria | | | Parcialmente | | Contexto evaluativo-estructura organizativa | |
| 17 | ¿Fueron los cuadernos de encargo suficientemente claros para la preparación de su propuesta y para abordar el trabajo? ¿Necesitó aclaraciones o información complementaria para ello? | Equipo eval | x | | | Prioritaria | | | Sí | Sí | Claridad y coherencia | |
| 18 | ¿Qué opinión le merece el proceso de adjudicación / contratación de la evaluación? (claridad y agilidad de los procedimientos, plazos de resolución y firma, etc.) ¿Cómo valoraría la capacidad de respuesta del organismo responsable de la contratación durante esa etapa? | Equipo eval | x | | | Prioritaria | | | No | | Ética y transparencia | Contexto evaluativo-estructura organizativa |
| 19 | ¿Tuvieron a su disposición toda la información necesaria en cada etapa del proceso? | Equipo eval | x | | | Prioritaria | | | Sí | | Ética y transparencia | Claridad y coherencia |
| 20 | ¿Considera suficientes los recursos y plazos destinados a la evaluación? En caso contrario ¿cómo afectó esa circunstancia a la evaluación? | Equipo eval | x | | | Prioritaria | | | Parcialmente | Sí | Contexto evaluativo-estructura organizativa | |
| 21 | ¿Cómo valora el apoyo prestado por el grupo de acompañamiento durante el desarrollo de la evaluación? | Equipo eval | x | | | Prioritaria | | | Parcialmente | | Participación y aprendizaje | |
| 22 | ¿Recibió correcciones o indicaciones desde el grupo de acompañamiento o desde alguna otra instancia acerca del informe parcial? ¿Eran pertinentes? | Equipo eval | x | | | Prioritaria | | | No | | Participación y aprendizaje | Rigor técnico |

| Nº Preg | Enunciado (Preguntas contempladas en los guiones de entrevista) | Tipo (según agente) | Equipos de evaluación | Evaluados / Stakeholders | Gestores de evaluación | Equipos de evaluación Tipo pregunta entrevista | Evaluados / Stakeholders (gestores de PO y otros) Tipo pregunta entrevista | Gestores de evaluación (Observ. QREN y otros) Tipo pregunta entrevista | ¿Idóneas para encuesta? | ¿Idónea para talleres? | Criterios con los que se relaciona | Criterios con los que se relaciona |
|---------|---|---------------------|-----------------------|--------------------------|------------------------|---|---|---|-------------------------|------------------------|---|---|
| 23 | Siendo autocrítico, ¿existe algún aspecto de la evaluación con el que no se sienta satisfecho? ¿por qué? ¿cómo cree que se debería haber abordado? | Equipo eval | x | | | Prioritaria | | | Parcialmente | | Rigor técnico | Participación y aprendizaje |
| 24 | ¿Por qué fue designado miembro del grupo de acompañamiento de la evaluación? | AG / GA | | x | | | | | No | | Contexto evaluativo-estructura organizativa | |
| 25 | ¿Cuáles son sus funciones como miembro del grupo de acompañamiento? | AG / GA | | x | | | | | No | | Contexto evaluativo-estructura organizativa | |
| 26 | ¿En qué tareas se concretó su labor de acompañamiento? (proporcionar información requerida, facilitar contacto con informantes, procurar ajuste de contrato de encargos, orientar al equipo evaluador para el desarrollo del trabajo, vigilar cumplimiento de plazos ...) | AG / GA | | x | | | | | Parcialmente | | Contexto evaluativo-estructura organizativa | Participación y aprendizaje |
| 27 | ¿Cuáles fueron la actitud y la respuesta del equipo evaluador hacia sus sugerencias y comentarios? (receptividad a requerimientos de información y frente a críticas) | AG / GA | | x | | | | | Sí | | Participación y aprendizaje | Contexto evaluativo-estructura organizativa |
| 28 | ¿Qué aspectos mejoraría de su labor como miembro del grupo de acompañamiento? | AG / GA | | x | | | | | Parcialmente | | Participación y aprendizaje | Contexto evaluativo-estructura organizativa |
| 29 | ¿Le formularon requerimientos de información durante el proceso evaluativo? ¿quiénes? ¿Le fue fácil atender a dichos requerimientos (por razones de tiempo, de disponibilidad de la información etc.) | AG / GA | | x | | | | | Parcialmente | | Participación y aprendizaje | Rigor técnico |

| Nº Preg | Enunciado (Preguntas contempladas en los guiones de entrevista) | Tipo (según agente) | Equipos de evaluación | Evaluados / Stakeholders | Gestores de evaluación | Equipos de evaluación Tipo pregunta entrevista | Evaluados / Stakeholders (gestores de PO y otros) Tipo pregunta entrevista | Gestores de evaluación (Observ. QREN y otros) Tipo pregunta entrevista | ¿Idóneas para encuesta? | ¿Idónea para talleres? | Criterios con los que se relaciona | Criterios con los que se relaciona |
|---------|---|------------------------|-----------------------|--------------------------|------------------------|---|---|---|-------------------------|------------------------|---|------------------------------------|
| 30 | ¿Considera eficaces los mecanismos de revisión y actualización del PGA? En caso afirmativo, ¿por qué y cómo contribuyen a la mejora del Plan?. En caso contrario, ¿de qué forma deberían articularse? | OBS QREN | | | x | | | Secundaria | Sí | | Contexto evaluativo-estructura organizativa | Claridad y coherencia |
| 31 | ¿Cuáles fueron las razones por las que se eligieron estas evaluaciones para la metaevaluación? | OBS QREN | | | x | | | Prioritaria | No | | Contexto evaluativo-estructura organizativa | |
| 32 | La reforma de 2006 orientada a simplificar los procesos de evaluación ¿supuso una mejora con respecto a lo establecido en el anterior período de programación? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Prioritaria | Sí | | Contexto evaluativo-estructura organizativa | Claridad y coherencia |
| 33 | Las propuestas presentadas, ¿se suelen adecuar a las exigencias y requisitos establecidos en los cuadernos de encargo? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Complementaria | Parcialmente | | Claridad y coherencia | Rigor técnico |
| 35 | Los informes emitidos por los jurados de las evaluaciones ¿constituyen una base útil para la selección de las propuestas? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Afin | Sí | Sí | Rigor técnico | Claridad y coherencia |
| 36 | En términos generales ¿cómo calificaría la calidad de las propuestas presentadas a los concursos? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Prioritaria | Sí | Sí | Rigor técnico | |
| 37 | ¿Se había evaluado este programa con anterioridad? En caso afirmativo, ¿cuál fue la utilidad de la evaluación? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Secundaria | No | | Utilidad | |
| 39 | ¿Requirieron su participación en alguna entrevista, grupo de discusión, etc.? ¿Cómo valora esa participación? ¿Cómo fueron recibidas sus aportaciones? ¿Sabe si tuvieron reflejo en los informes de evaluación? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Complementaria | Parcialmente | | Participación y aprendizaje | |

| Nº Preg | Enunciado (Preguntas contempladas en los guiones de entrevista) | Tipo (según agente) | Equipos de evaluación | Evaluados / Stakeholders | Gestores de evaluación | Equipos de evaluación Tipo pregunta entrevista | Evaluados / Stakeholders (gestores de PO y otros) Tipo pregunta entrevista | Gestores de evaluación (Observ. QREN y otros) Tipo pregunta entrevista | ¿Idóneas para encuesta? | ¿Idónea para talleres? | Criterios con los que se relaciona | Criterios con los que se relaciona |
|---------|---|------------------------|-----------------------|--------------------------|------------------------|---|---|---|-------------------------|------------------------|---|------------------------------------|
| 40 | ¿Considera que la información recogida fue explotada y volcada adecuadamente en los informes de evaluación? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Prioritaria | Sí | | Rigor técnico | |
| 41 | ¿Se cumplieron los plazos de entrega de informes? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Complementaria | Parcialmente | | Contexto evaluativo-estructura organizativa | |
| 42 | ¿Se derivan fielmente las conclusiones de los hallazgos e interpretaciones de la evaluación? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Secundaria | Parcialmente | Sí | Rigor técnico | |
| 43 | ¿Existe una conexión clara entre las recomendaciones y las conclusiones de la evaluación? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Secundaria | Parcialmente | Sí | Rigor técnico | |
| 44 | ¿Cómo valora las recomendaciones de la evaluación? ¿Considera que son fácilmente aplicables? Su implantación, ¿puede contribuir a la mejora del programa? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Prioritaria | Sí | Sí | Utilidad | |
| 45 | ¿Hubo carencias y/o deficiencias importantes en la evaluación? En caso afirmativo, ¿de qué tipo? En su opinión, ¿a qué se debieron? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Prioritaria | Sí | | Rigor técnico | Participación y aprendizaje |
| 46 | ¿Qué aspectos o cuestiones que no se han abordado en esta evaluación cree que se tendrían que haber contemplado? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Prioritaria | Parcialmente | | Rigor técnico | Participación y aprendizaje |
| 47 | ¿Cuáles son, en su opinión, las principales fortalezas de la evaluación? ¿Y sus debilidades? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Prioritaria | Parcialmente | Sí | Utilidad | |
| 48 | Desde su punto de vista, esta evaluación ¿es un trabajo sólido, riguroso y de calidad? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Complementaria | Sí | Sí | Rigor técnico | |
| 49 | En su opinión, ¿ofrece la evaluación un análisis fiel, completo y acertado del programa? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Afín | Parcialmente | Sí | Rigor técnico | Claridad y coherencia |

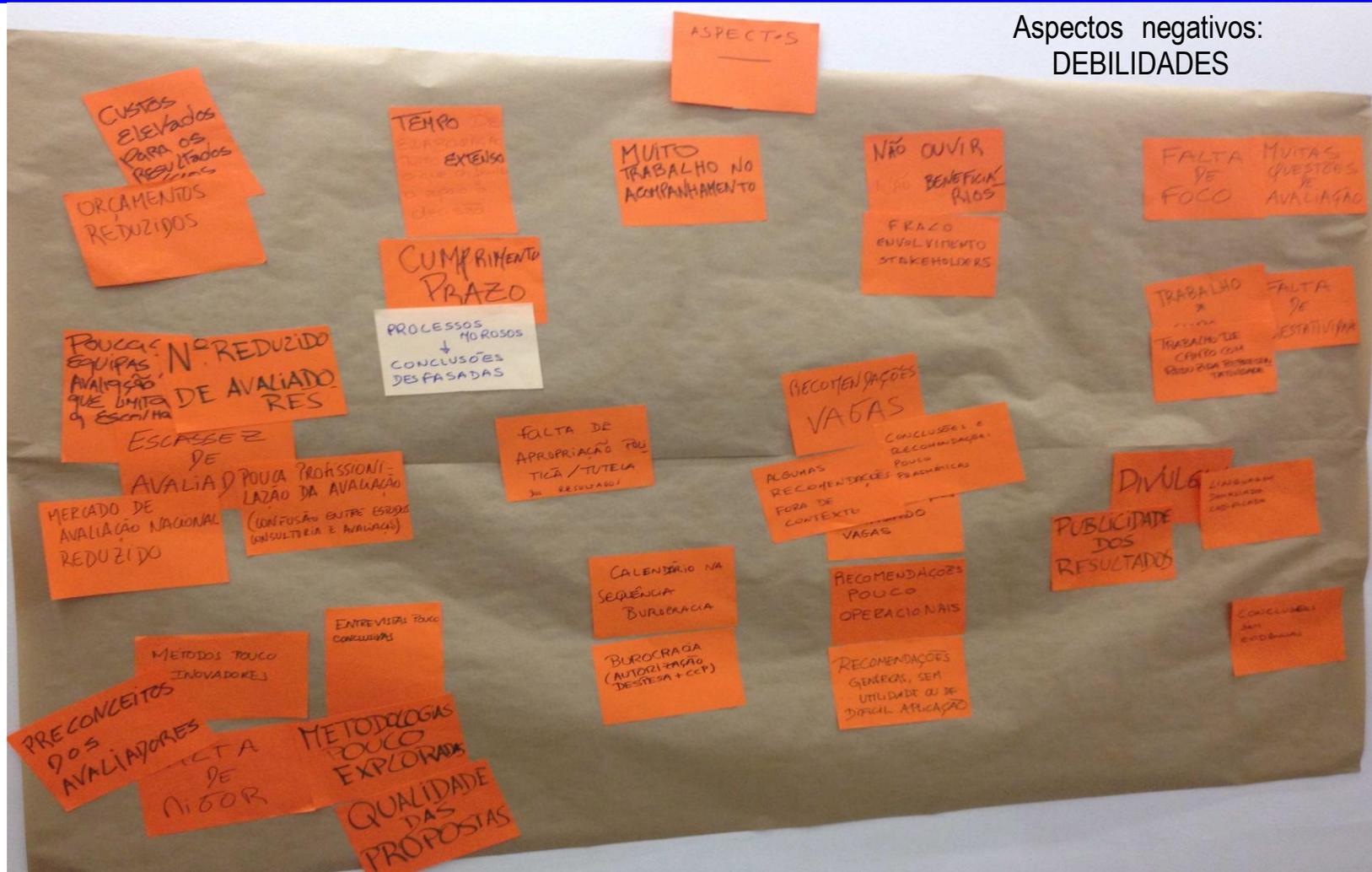
| Nº Preg | Enunciado (Preguntas contempladas en los guiones de entrevista) | Tipo (según agente) | Equipos de evaluación | Evaluados / Stakeholders | Gestores de evaluación | Equipos de evaluación Tipo pregunta entrevista | Evaluados / Stakeholders (gestores de PO y otros) Tipo pregunta entrevista | Gestores de evaluación (Observ. QREN y otros) Tipo pregunta entrevista | ¿Idóneas para encuesta? | ¿Idónea para talleres? | Criterios con los que se relaciona | Criterios con los que se relaciona |
|---------|---|---------------------|-----------------------|--------------------------|------------------------|--|--|--|-------------------------|------------------------|---|------------------------------------|
| 50 | ¿Qué esperaban obtener de la evaluación? ¿ha cubierto la evaluación sus expectativas? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Complementaria | Sí (2ª parte expect) | Sí | Participación y aprendizaje | Utilidad |
| 51 | ¿Cuál es el grado de implantación de las recomendaciones? ¿Considera que es satisfactorio? | AG/GA y QREN | | x | x | | | Prioritaria | Parcialmente | | Utilidad | Participación y aprendizaje |
| 52 | ¿Son los cuadernos de encargo una buena guía para la realización de las evaluaciones? ¿Hay alguna cuestión que considera importante y que no figure en ellos? | Equipo y GERN | x | | x | Afin | | Prioritaria | No | Si | Claridad y coherencia | |
| 53 | En su opinión ¿eran pertinentes y adecuados los contenidos establecidos en los cuadernos de encargo? (hacer consulta para objeto, objetivos, destinatarios, preguntas de evaluación, metodología y métodos información disponible, productos esperados, estructura de informes, grupo de acompañamiento y documentación de apoyo técnico) | Equipo y GERN | x | | x | Prioritaria | | Secundaria | No | Sí | Claridad y coherencia | |
| 54 | A su juicio, ¿pretendía servir la evaluación a la mejora del programa o se trataba sólo de un trámite que era preciso cumplir? | Equipo y GERN | x | | x | Prioritaria | | Complementaria | Parcialmente | | Utilidad | Participación y aprendizaje |
| 55 | ¿Se cumplió el cronograma previsto en la propuesta de evaluación? A su juicio, ¿permitía la realización de la evaluación? ¿era realista? | Equipo y AG/GA | x | x | | Prioritaria | | | Parcialmente | | Contexto evaluativo-estructura organizativa | |
| 56 | ¿Cómo calificaría las relaciones entre el equipo evaluador y el grupo de acompañamiento? | Equipo y AG/GA | x | x | | Afin | | | Sí | | Contexto evaluativo-estructura organizativa | Participación y aprendizaje |

ANEXO 7: Balance de los Talleres de Participación Estratégica

TALLER DE PARTICIPACIÓN ESTRATÉGICA. (20-11-2012):
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DEL QREN



TALLER DE PARTICIPACIÓN ESTRATÉGICA. (20-11-2012):
 FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DEL QREN



Aspectos mencionados por los participantes en el taller (20-11-2012)

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DEL QREN

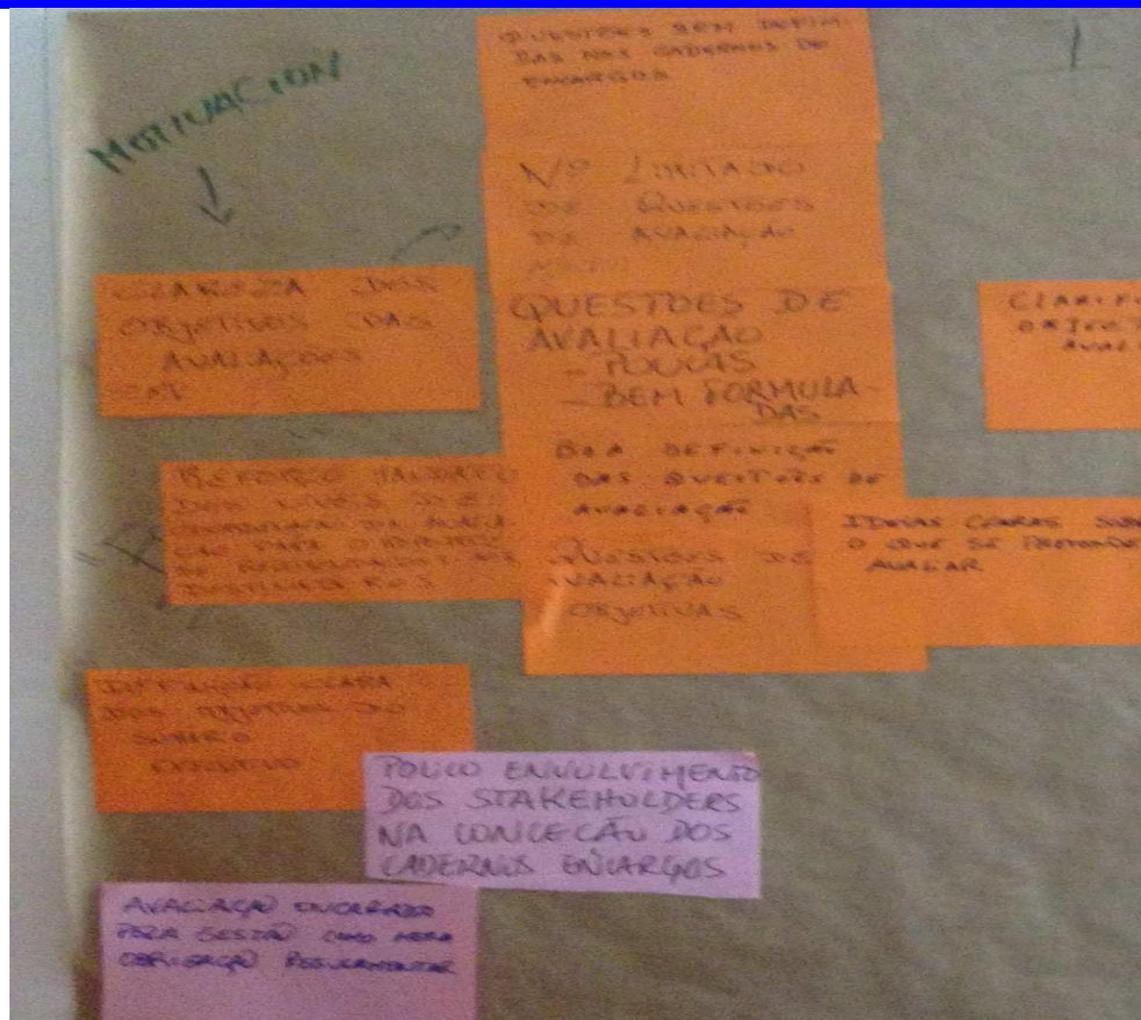
| | | |
|---------------------------------|--------------------------------|--|
| 1.1 CLARIDAD Y COHERENCIA | 1.1.2 Plan de evaluación | El excesivo número de cuestiones de evaluación -que se traduce en una deficiente focalización de los procesos evaluativos- fue uno de los aspectos negativos (del sistema de evaluación y de los procesos evaluativos) señalados por los gestores de las evaluaciones en el transcurso del taller de trabajo |
| | 1.1.3 TdR | |
| | 1.1.4 Propuestas de evaluación | Un participante en el taller apuntó como aspecto negativo la falta de calidad de las propuestas |
| 1.3 SUFICIENCIA | 1.3.1 Presupuesto | Un participante considera que los presupuestos de los que dispone la evaluación son muy reducidos. Se señala también que el coste de las evaluaciones es elevado en relación con los resultados que con ellas se obtienen. |
| | 1.3.2 Tiempo | Los participantes del taller de trabajo apuntaron, como debilidad de los procesos de evaluación, que estos consumen demasiado tiempo de forma que, con frecuencia, las conclusiones llegan en un momento en que ya no resultan de utilidad. |
| | 1.3.3 Recursos humanos | <ul style="list-style-type: none"> - La gestión de las evaluaciones implica un sobre esfuerzo a los gestores, tal y como pusieron de manifiesto en el taller de trabajo, ya que deben compatibilizar esa tarea con sus otras actividades. En muchas ocasiones, el trabajo del día a día concentra toda su capacidad. Así, la asignación de diversos roles y la acumulación de tareas en unos actores clave puede afectar muy negativamente los procesos de evaluación. - Aparece también como elemento negativo la gran carga de trabajo de los grupos de acompañamiento - Durante el taller se mencionó también entre los aspectos negativos la debilidad del "mercado" nacional de evaluación: existen pocos equipos verdaderamente especializados en este campo y, en ciertos casos, se advierte que existe cierta confusión entre el trabajo de evaluación y el de consultoría. |

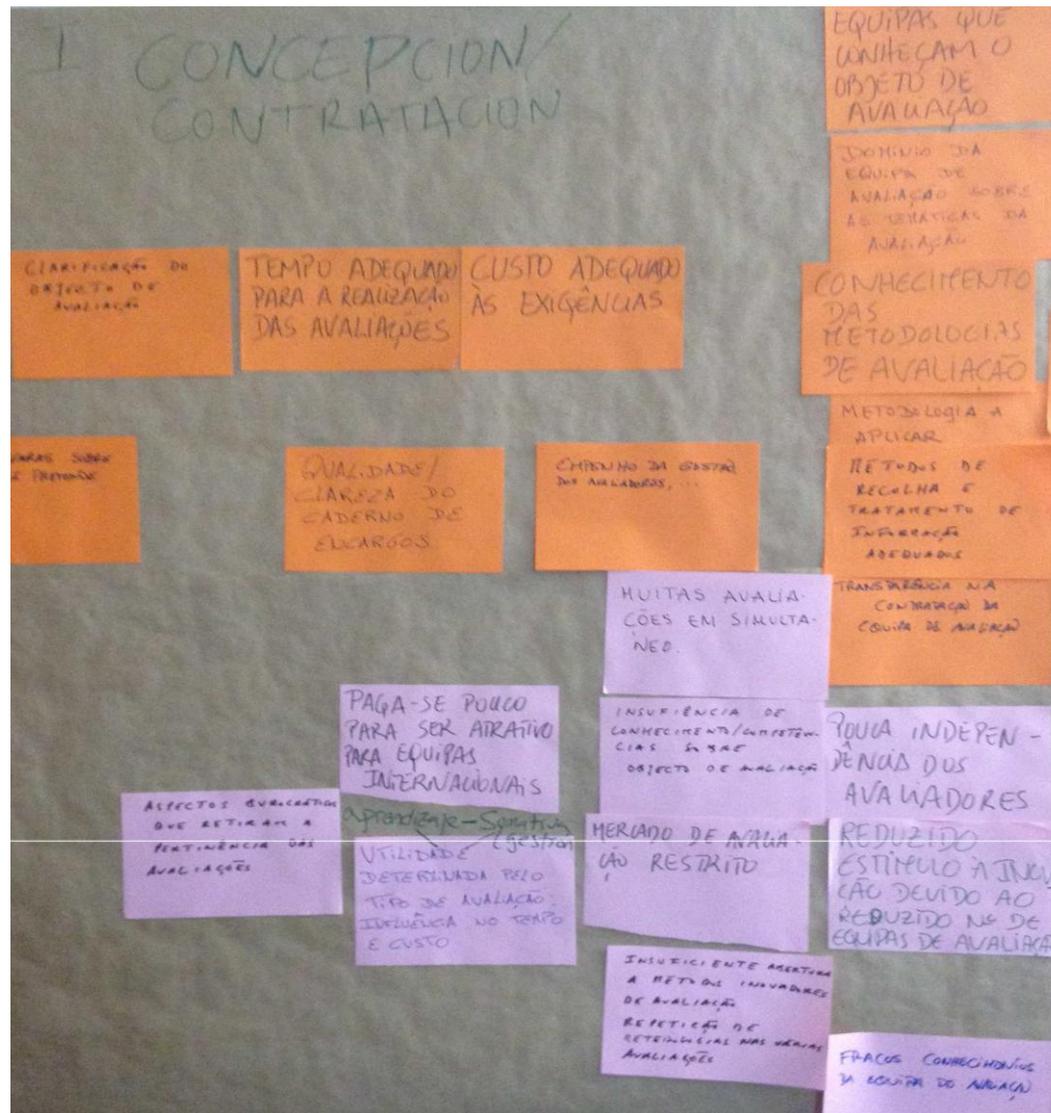
Aspectos mencionados por los participantes en el taller (20-11-2012)
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DEL QREN

| | | |
|------------------|--|--|
| 2.1 Rigor | en general, a ningún subcriterio | Se menciona también la falta de rigor de los trabajos de evaluación (1 tarjeta) |
| | 2.1.5 Diseño metodológico | Metodologías poco exploradas (¿¿??) Los evaluadores acuden al proceso con ideas preconcebidas (preconceitos de los avaliadores) |
| | 2.1.8 Fuentes, técnicas y trabajo de campo | Métodos poco innovadores Entrevistas poco conclusivas Dos participantes mencionan la falta de representatividad (de los resultados?, de las muestras?) Un participante cita el trabajo de campo entre los aspectos negativos, sin especificar |
| | 2.1.9 Conclusiones | En un caso se menciona que las conclusiones carecen de evidencias en las que basarse |
| | 2.1.10 Recomendaciones | Las recomendaciones se sitúan en segundo lugar entre los aspectos negativos señalados en el taller de trabajo. Las aportaciones destacaban su vaguedad y su falta de aplicabilidad a las realidades concretas de los PO |

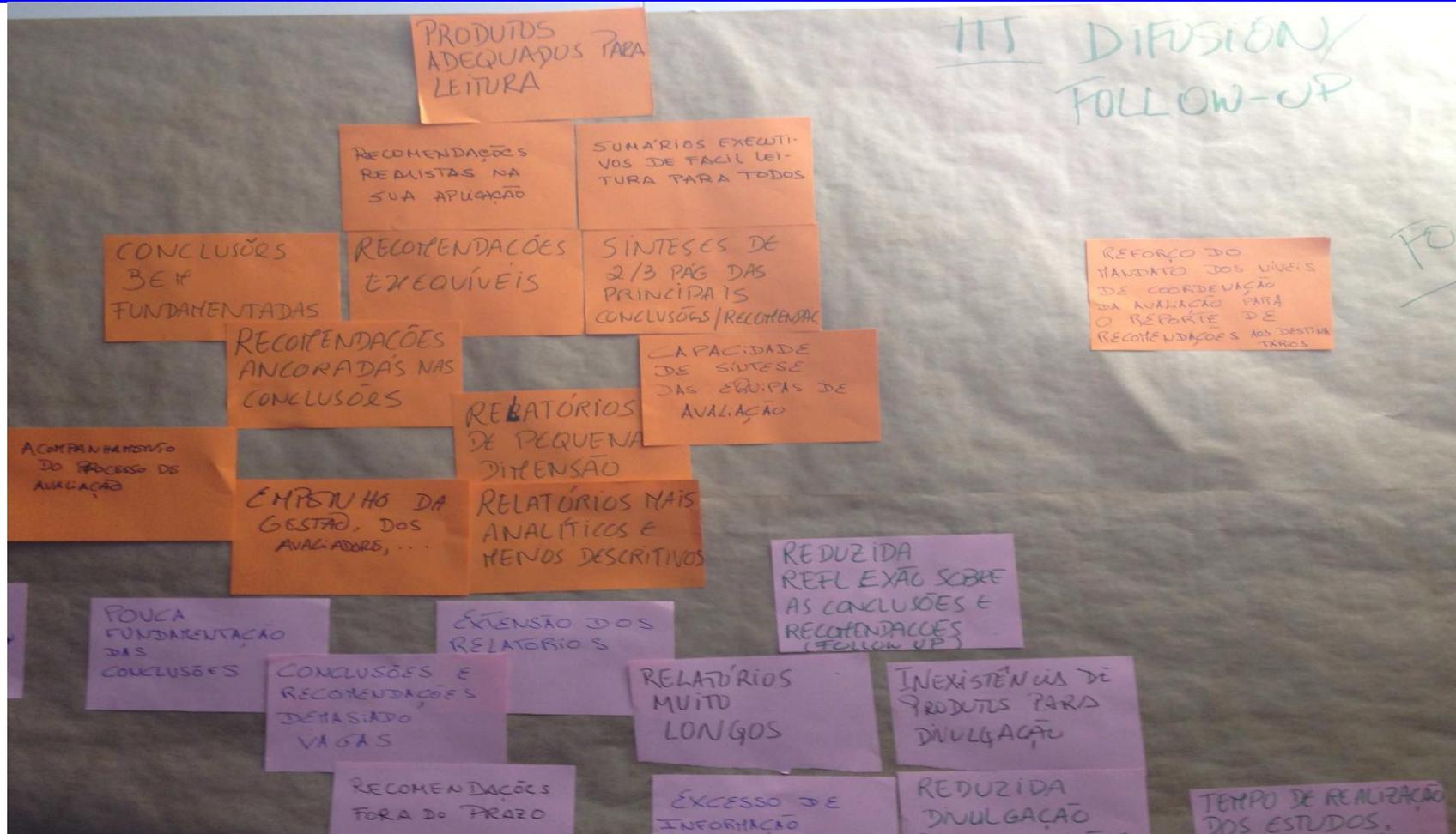
| | | |
|-------------------|---|---|
| 2.2 Participación | en general, a ningún subcriterio en particular | <p>Un participante alude a la débil implicación de los stakeholders (¿que se implican poco o que se les implica poco?)</p> <p>Otro participante, a que los procesos evaluativos no se abren a la participación de los destinatarios</p> <p>El trabajo de la Red es uno de los aspectos más valorados: permite la participación de los distintos actores, la interacción entre sus miembros, la coordinación, el aprendizaje y hace posible que los participantes tengan una visión del conjunto</p> |
| 3.1 UTILIDAD | 3.1.1 Medidas de fomento del uso y el aprendizaje | La falta de difusión de los resultados de las evaluaciones se menciona también en dos ocasiones, así como el lenguaje excesivamente técnico empleado ("lenguaje demasiado codificado") |
| | 3.1.2 Informes de evaluación | Un participante considera que los informes resultan demasiado extensos |

TALLER DE PARTICIPACIÓN ESTRATÉGICA. (20-11-2012):
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DEL QREN





TALLER DE PARTICIPACIÓN ESTRATÉGICA. (20-11-2012):
 FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DEL QREN



Aspectos mencionados por los participantes en el taller de trabajo (27-11-2012)
DETERMINANTES UNA BUENA EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DO QREN Y FACTORES LIMITANTES

| | | |
|---------------------------|--------------------------------|--|
| 1.1 CLARIDAD Y COHERENCIA | 1.1.2 Plan de evaluación | En este apartado, en el que se define el encargo de la evaluación, los participantes hicieron un recorrido por cuatro elementos que determinan a su juicio una buena evaluación a partir de la “Qualidade y Clareza do caderno de encargos”, señalando posteriormente aquellos factores clave que pueden limitar su bondad: |
| | 1.1.3 TdR | <ul style="list-style-type: none"> - Motivación: considerarla en la definición de objetivos y preguntas (reglamentaria vs. voluntaria). En este caso, se corre el riesgo de lanzar procesos cuya orientación está “encarada pela gestão como mera organização regulamentar”. - Objetivos: definirlos con claridad (“clareza”). - Preguntas (“quesotes”): número limitado, bien definidas y formuladas, objetivas. A este respecto se apuntó que se corre el riesgo de desplegar procesos en los que haya “poco envolvimento dos stakeholders na conceção dos cadernos de encargos” vinculando esta cuestión al uso esperado de la evaluación. - Objeto: necesidad de clarificarlo para presentar ideas claras sobre qué se quiere evaluar. <p>Se menciona también en una tarjeta la necesidad de contemplar el riesgo que ha supuesto el lanzamiento simultáneo de muchas evaluaciones, aunque estaba previsto “fasearlas”, pero los trámites requeridos de aprobación lo imposibilitaron.</p> |
| | 1.1.4 Propuestas de evaluación | <p>Entre los determinantes de una buena propuesta de evaluación se señalaron los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacidades de los equipos de evaluación: <ul style="list-style-type: none"> • <u>Conocimiento del objeto evaluado</u>: dos tarjetas señalaron la importancia de contar con “equipas que conheçam o objeto de avaliação” y su “domínio sobre as temáticas da avaliação”. Esto a su vez se indicó como factor que puede limitar la bondad de las evaluaciones “insuficiencia de conhecimento/competencias sobre objeto” o “fraco conhecimento” • <u>Conocimiento de la metodología de evaluación</u> - Metodología y métodos propuestos: se indicó que ambos deben ser adecuados para garantizar una buena evaluación. Se señaló, no obstante, que constituye una limitación la insuficiente “abertura a métodos inovadores”, dado que se repiten en varias/muchas evaluaciones los mismos métodos⁸⁵ |

⁸⁵ La referencia a la innovación fue realizada sobre todo en el ámbito de las técnicas aplicadas para la recopilación y análisis de información.

Aspectos mencionados por los participantes en el taller de trabajo (27-11-2012)
DETERMINANTES UNA BUENA EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DO QREN Y FACTORES LIMITANTES

| | | |
|-----------------|---------------------------|---|
| TRANSPARENCIA | Independencia | <p>- Se apuntó en otra tarjeta que en ocasiones los equipos de evaluación fueron partícipes de la definición y formulación de la programación, lo cual limita su independencia para enjuiciarla en una evaluación.</p> |
| 1.3 SUFICIENCIA | 1.3.1 Presupuesto | <p>- Se señaló la oportunidad de asumir un coste adecuado para realizarla y acorde a las exigencias (preguntas) de forma que se cubran expectativas y, a su vez, para evitar que se erija (bajo presupuesto) como justificante de las propias limitaciones de las evaluaciones (junto al tiempo escaso).</p> <p>- Junto a esto se indicó que</p> <ul style="list-style-type: none"> • “paga-se pouco para ser atrativo para equipas internacionais”. • “Utilidade determinada pelo tipo de avaliação (que tiene a su vez) influencia no tempo e custo”, indicándose que esta referencia al tipo de evaluación está asociada a su función de aprendizaje o su carácter sumativo en el caso de aquellas más orientadas a la gestión (necesidades informativas de los gestores). |
| | 1.3.2 Tiempo | <p>En este sentido se presentaron tarjetas en la misma línea que en el presupuesto, indicando la necesidad de estimar tiempos adecuados para llevar a cabo evaluaciones útiles.</p> <p>Junto a ello se apuntó una consideración más global asociada a que las evaluaciones están muy marcadas por el “tempo” de los programas operativos, “fechado”, que determina una excesiva “orientación a la gestión” de las evaluaciones. A este respecto se indicó la importancia del rol de determinadas entidades (IGFSE, IFDR, Observatorio) para incorporar cuestiones globales sobre las políticas y sobre los Fondos Estructurales y promover el aprendizaje.</p> |
| | 1.3.3 Recursos humanos | <p>- Durante el taller se mencionó también entre los factores limitantes el “mercado de avaliação restrito”: existen pocos equipos verdaderamente especializados en este campo, que combinen conocimientos sobre el objeto y sobre evaluación, aunque se corre el riesgo, según se apuntó, de promover un perfil de expertos en realizar “boas propostas”. Esta situación, a su vez genera un “reducido estímulo a “inovação devido a reuzido nº de equipas”</p> |

Aspectos mencionados por los participantes en el taller de trabajo (27-11-2012)
DETERMINANTES UNA BUENA EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DO QREN Y FACTORES LIMITANTES

2.1 Rigor

2.1.8

Fuentes, técnicas y trabajo de campo

Durante la realización de la evaluación uno de los dos elementos que se destacaron como claves para una buena evaluación (junto al acompañamiento) fue la disposición de “Bons sistemas de monitorizaçao”, señalado en dos tarjetas y en una tercera concretado como “assertividade na seleçao de indicadores”. A su vez, fue señalado como uno de los factores que pueden limitar la calidad de una evaluación, señalado en dos tarjetas: “Sistemas de informação pouco adequados para avaliaçoes micro” y “disponibilizaçao da informação que constam nos sistemas de informação”.

Junto a las fuentes y técnicas, sobre el trabajo de campo se apuntó que constituye una limitación potencial el “reduzido trabalho do campo que complemente a informação já conhecida por parte da gestão”.

2.1.9

Conclusiones

La bondad de las conclusiones ha sido uno de los ámbitos a los que se prestó atención durante el taller como determinante de una buena evaluación en el contexto do QREN, tanto en una de las tarjetas presentadas (“conclusões bem fundamentadas”), como durante el debate. Se considera éste también un determinante de la calidad en tanto que la insuficiente fundamentación de conclusiones pueda limitar en gran medida la utilidad y credibilidad de las evaluaciones.

2.1.10

Recomendaciones

Las recomendaciones emergieron durante el taller como uno de los determinantes clave de una buena evaluación. Siendo la finalidad de la evaluación la mejora de las intervenciones públicas, la formulación de recomendaciones concretas y orientadas a la acción acaparó tres tarjetas en las que se presentaron sus características deseadas: recomendaciones “ancoradas nas conclusoes”, “realistas na sua aplicaçao”, y “exequíveis”.

Asimismo, en torno a las recomendaciones, dos tarjetas señalaron varios factores que pueden mermar la calidad de las evaluaciones: “conclusoes e recomendaçoes demasiado vagas” y “recomendaciones fora de prazo”. Ambos factores se erigen en determinantes terminantes de la utilidad de las evaluaciones en tanto que potencian o merman su capacidad de aplicación en e ciclo de los programas operativos y de las políticas públicas.

Aspectos mencionados por los participantes en el taller de trabajo (27-11-2012)
DETERMINANTES UNA BUENA EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DO QREN Y FACTORES LIMITANTES

| | | |
|--------------------------|--|--|
| <p>2.2 Participación</p> | <p>en general, a ningún subcriterio en particular</p> | <p>El enjuiciamiento de la participación durante la realización de las evaluaciones tiene dos niveles de análisis: por un lado, la labor de “acompañamiento” de la evaluación y, por otro, el nivel de “envolvimiento dos stakeholders”; aunque ambos están íntimamente ligados. A este respecto se presentaron 8 tarjetas de los participantes en el taller, unas focalizadas en la labor de los “Grupos de Acompanhamento” y otras en el involucramiento dos stakeholders”.</p> <p>Entre los aspectos que se concretaron se encuentran la importancia del “nivel de conocimiento do objeto de avaliação dos membros do GdA” y su “expertise em avaliação”; así como las “posibilidades de ajustamento ao longo do processo”</p> <p>En coherencia con este determinante de la calidad de las evaluaciones se apuntó que un riesgo potencial lo constituye que “nas AG (Autoridades de Gestão) quem está afeto a avaliação nao está a 100%”. En definitiva, se apunta que la multiplicidad de tareas que asume el personal de las AG entre las que una de ellas es la evaluación, al no contarse con personas o unidades especializadas, puede condicionar que lleven a cabo un acompañamiento óptimo de las evaluaciones, tanto en calidad y profundidad como con la necesaria rapidez y agilidad que precisan los “tempos” de la evaluación.</p> <p>Hay que apuntar que en una tarjeta se puntualizó un aspecto importante de este acompañamiento de las evaluaciones, relacionado con el “empenho da gestão, dos avaliadores,...”. Con ello se apuntaba que ésta es una labor interactiva que requiere de la buena predisposición y voluntad de ambas partes (Autoridades de gestión y evaluadores), para llevar a cabo los ajustes necesarios, llevando a cabo una verdadera gestión estratégica y flexible de los procesos de evaluación.</p> |
| <p>3.1 UTILIDAD</p> | <p>3.1.1 Medidas de fomento del uso de las evaluaciones y el aprendizaje</p> | <p>Las evaluaciones tienen dos productos tangibles: el informe final y el resumen ejecutivo. Dos tarjetas apelaban a que la bondad de una evaluación está determinada por que estos productos sean “adequados para leitura y mostren la capacidad de síntesis das equipas de avaliação”.</p> <p>Entre los factores que en este ámbito pueden mermar la calidad de una evaluación fueron apuntados la “inexistencia de produtos para divulgação” junto a la “reduzida divulgação das conclusoes e recomendações”.</p> <p>También se señaló en otra tarjeta que el “tempo de realização dos estudos, perdendo por veces utilidade”, es otro riesgo que corren los procesos de evaluación. Este aspecto, aunque dentro del ámbito de la oportunidad de una evaluación, no hacía referencia tanto al rigor de la misma –ya que es algo dado para los evaluadores-, sino con la propia planificación del lanzamiento y ejecución de las evaluaciones.</p> |

Aspectos mencionados por los participantes en el taller de trabajo (27-11-2012)
DETERMINANTES UNA BUENA EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DO QREN Y FACTORES LIMITANTES

| | | |
|-------------|------------------------------|---|
| | 3.1.2 Informes de evaluación | <p>Dos tarjetas señalaron que la bondad de una evaluación está asociada a “Relatorios mais analíticos e menos descriptivos”, y “de pequena dimensao”.</p> <p>Entre los principales riesgos que pueden mermar la calidad y utilidad de una evaluación fueron señalados ambos factores: extensión de los relatorios (señalado en dos tarjetas) y dimensión analítica y crítica -vs. descriptiva- (señalado en una tarjeta).</p> |
| | 3.1.3 Sumarios Ejecutivos | <p>Dos tarjetas señalaron que la bondad de una evaluación está asociada a “Sumarios ejecutivos de fácil lectura para todos” e incluso más sintéticos “síntesis de 2/3 páginas das principais conclusões e recomendações”</p> |
| Aprendizaje | Follow-up | <p>La necesaria reflexión que debe desencadenar una evaluación entre quién la encarga y sus destinatarios fue señalada en una tarjeta como un factor limitante de la utilidad de las evaluaciones para el aprendizaje</p> |

BALANCE DE RESULTADOS SOBRE LOS DETERMINANTES DE UNA BUENA EVALUACIÓN EN EL CONTEXTO DEL QREN Y FACTORES DE INCIDENCIA

Haciendo una lectura global del trabajo grupal se aprecia con claridad como la fase de concepción y contratación es la que alberga la mayor concentración de tarjetas, lo cual es lógico dado que en ella se estipula el deber ser de la evaluación. La fase de realización de la evaluación concentró dos preocupaciones de los participantes la necesidad de contar con sólidos y eficaces sistemas de información para la evaluación y de promover la participación de los stakeholders a través de un acompañamiento cercano y ágil. La última fase de divulgación y follow-up ha sido en la que se han identificado menos determinantes de una buena evaluación, aunque cabe apuntar que algunos de los señalados están a caballo entre la segunda y tercera fase. Entre los principales están la necesidad de contar con informes menos descriptivos, más cortos y de fácil lectura junto a sumarios ejecutivos más orientados a la difusión.

La primera y tercera fase, es decir, la concepción de la evaluación y la divulgación y aplicación de sus aprendizajes son esencialmente internas, dado que son los gestores, planificadores y los tomadores de decisiones quienes mejor conocen las políticas públicas, su marco normativo y procedimental así como la cultura organizacional, todos ellos factores clave para planificar una evaluación, establecer las preguntas a las que deberá dar respuesta y delimitar aquellos ámbitos en los que mejor pueden concretarse las recomendaciones. Podría incluso decirse que no podrían/deberían ser externalizadas, o que al menos el proceso de reflexión colectiva que las sustenta no podría serlo, si

bien si podrían contar con asistencias técnicas externas que facilitasen el proceso –no sustituyéndolo- según la capacidad existente en las autoridades de gestión y su disponibilidad para concentrar recursos en la función de evaluación. En cambio, la segunda fase, de realización de la evaluación, es la que mas visibilidad suele tener en todo el proceso, tanto es así que suele confundirse casi con el proceso en sí, y que es a su vez la que suele externalizarse, además de porque los gestores no tienen porque ser expertos metodólogos, es en ella en la se recaba la información y emiten los juicios de valor sobre la intervención pública.

De la lectura global de este taller puede interpretarse que la gestión de los recursos del sistema de evaluación focaliza en exceso en los presupuestos, plazos y recursos humanos necesarios para realizar las evaluaciones (fase II); obviando en demasía dichos recursos para concebir y contratar buenas evaluaciones así como para divulgar y aplicarse sus resultados. **Debe tenerse en cuenta, en cambio, que ambas deben ser cuidadosamente planificadas y suficientemente dotadas de recursos para que las evaluaciones surtan efectos**

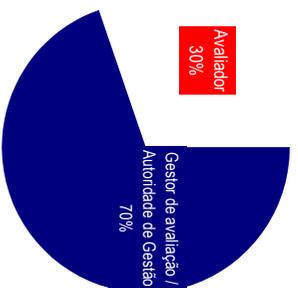
Si la realización de una evaluación finaliza con su aprobación por la **Comisión de Acompañamiento de los PO**, concebidos así como uno de los principales destinatarios finales de las mismas, se hecha en falta que esta Comisión **ocupe un mayor protagonismo en su concepción**, como una vía para garantizar que sus necesidades de información y sus intereses quedar cubiertos en los encargos de evaluación. Algo parecido podría apuntarse en relación con los destinatarios finales que no aparecen ni en la primera ni tercera fase; y son incorporados sólo en la fase de realización como mero informantes clave de los procesos.

Esta interpretación debe ser matizada atendiendo al objeto de esta metaevaluación, que eran las evaluaciones de operacionalización. Ello es así dado que la mayoría de participantes han puesto de manifiesto que son un tipo de evaluación particular, más del dominio interno de los gestores de las intervenciones; siendo así que las evaluaciones intercalares serían aquellas en las que tendría más sentido esta apertura del sistema de evaluaciones hacia procesos verdaderamente participativos, dando así **“el salto cualitativo de la consulta a la participación”**.

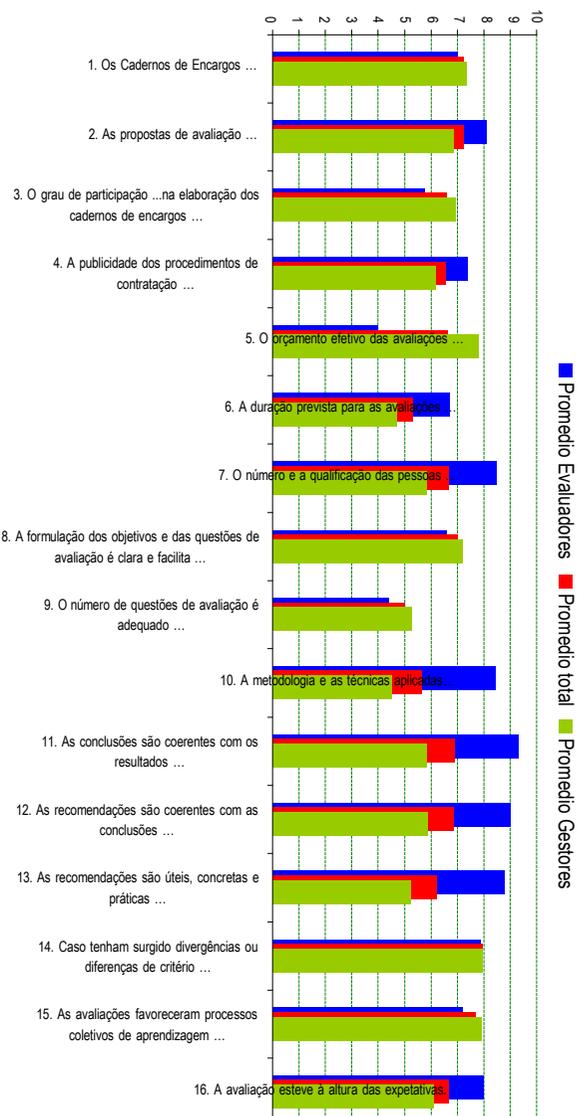
En este contexto se ha apuntado también, tanto por parte de algunos evaluadores como por parte de algunos gestores, que quizás las de operacionalización deberían ser evaluaciones internas mientras que las intercalares deberían ser externas. Estas propuestas chocan con el principio de independencia que consagra el reglamento comunitario y que hace suya las orientaciones generales. No obstante **si se concibe la evaluación como proceso y no solo como suceso, la realización (segunda fase), esta interpretación podría acortarse diciendo que las primeras y tercera fase deben ser internas y la segunda externa con un cercano acompañamiento**. Debe tenerse en cuenta que la cuestión de objetividad e independencia es un debate tan antiguo como las ciencias sociales; y que la preocupación de una evaluación no es ser objetiva sino ser sistemática; es decir, que parta de unas preguntas, aplique métodos y técnicas rigurosos para emitir juicios críticos sobre la información recabada que permitan darles respuestas a las preguntas que dieron origen a la evaluación.

ANEXO 8: Síntesis de los resultados de las Encuestas

Rol de los encuestados

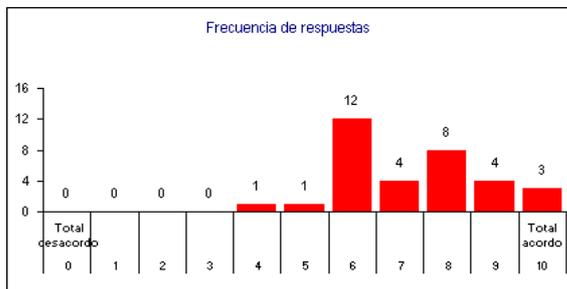


| ESCALA PROPUESTA SOBRE GRADO DE ACUERDO | | | | | | | | | | |
|---|------------|---|------------|---|--------------|---------|---|-----|---|---------|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Total | Muy en | | En | | Indiferencia | De | | Muy | | Total |
| desacuerdo | desacuerdo | | desacuerdo | | | acuerdo | | de | | acuerdo |
| | | | | | | | | | | |

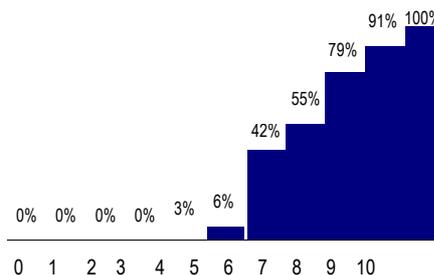


1. Os Cadernos de Encargos são bons guias para a elaboração das propostas de avaliação.

Frecuencias de respuestas. Total



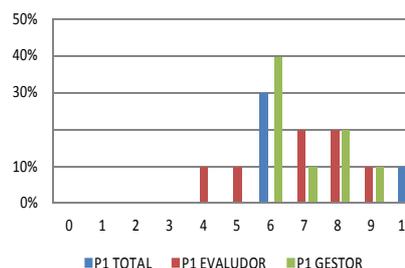
Promedios de respuesta. Total



Medidas de tendencia central y dispersión

| 1 | Total | Evaluadores | Gestores |
|------------|----------|--------------|----------|
| Promedio | 7,24 | 7,00 | 7,35 |
| Desviación | | | |
| Típica | 1,52 | 1,83 | 1,40 |
| Moda | 6,00 | (6) 7,00 (8) | 6,00 |
| Mediana | 7,00 | 7,00 | 7,00 |
| Rango | (10-4)=6 | (10-4)=6 | (10-4)=6 |

Porcentaje de respuestas por perfil

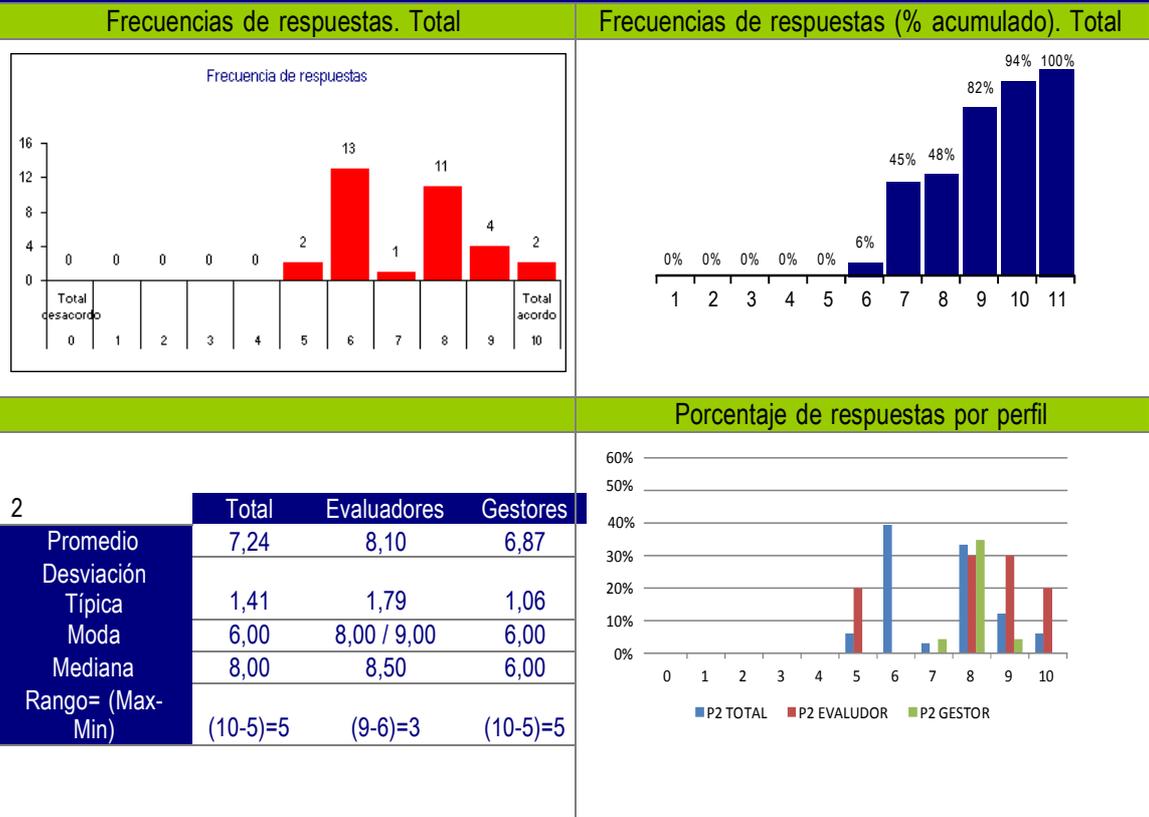


Dado que el análisis documental y las entrevistas arrojaron información suficiente sobre el PGA y los Planes de Evaluación, la primera cuestión que se planteó en la encuesta fue la bondad de los Cuadernos de Encargo. De los Cuadernos de Encargo se espera que sean un documento que concrete las necesidades de información de quienes encargan la evaluación y establezcan con el máximo detalle todos sus requerimientos de forma que permitan a los equipos de evaluación preparar sus propuestas técnicas.

Ante la afirmación de que los Cuadernos de Encargo son buenas guías para la elaboración de las propuestas los encuestados han manifestado un notable grado de acuerdo, ligeramente superior entre los gestores de las evaluaciones, responsables de su redacción. Entre ellos, casi el 45% calificó su grado de acuerdo con un 7 (con promedio 7,35); mientras que lo más frecuente entre evaluadores fue que otorgasen 6,7 y 8 a su grado de acuerdo, grados que concentraron el 60% de respuestas, siendo 7 el promedio de sus respuestas y su valor mediano, dada la simetría de su distribución de frecuencias.

Esta apreciación es congruente, en términos generales, con la información obtenida vía entrevistas, talleres y análisis documental; sobre todo en términos de coherencia con el marco normativo comunitario y bajo el argumento de que han supuesto un salto cualitativo sobre el periodo de programación anterior (2001-2006). Por tanto, la utilidad de la encuesta en este caso ha sido la de corroborar y ponderar la información obtenida a través de las percepciones cualitativas de los agentes clave de esta Metaevaluación.

2. As propostas de avaliação são bons guias para realizar processos de avaliação que sejam úteis.



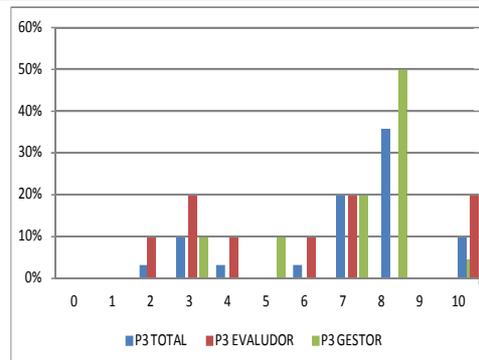
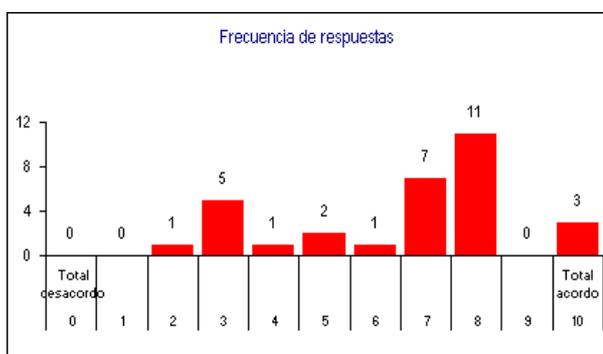
Los resultados ponen de relieve que los encuestados se muestran de acuerdo (grados 6 y 7 de la escala propuesta) con que los Cuadernos de Encargo son buenas guías para desarrollar evaluaciones útiles. Los grados más frecuentes fueron 6 (valor modal otorgado por casi el 40%) y 8 (valor mediano adjudicado por el 35%); registrándose entre ambos el promedio, ligeramente por encima de 7. Por perfiles, fueron los evaluadores los que manifestaron mayor grado de acuerdo

Evaluadores. Se mostraron muy de acuerdo con la bondad de las propuestas, siendo sus respuestas más frecuentes 8 y 9, en las cuales coincidieron el 60% de los encuestados; y 8,10 su promedio.

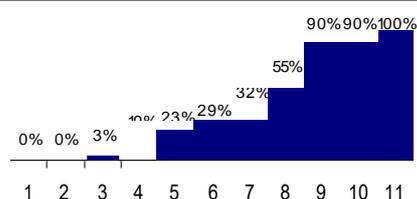
Gestores: Se mostraron de acuerdo con la bondad de las propuestas, siendo 6 su graduación más frecuente (57%), seguida del 8 (35%); y 6,87 su promedio.

Se aprecian diferencias significativas entre gestores y evaluadores, repitiéndose la circunstancia observada respecto a los Cuadernos de Encargos, dado que en esta ocasión vuelven a ser los responsables del documento (evaluadores) los que manifiestan mayor grado acuerdo. Si se compara el grado de acuerdo de los gestores en ambos casos (Cuadernos de Encargo y Propuestas), tomando como referencia sus promedio, se aprecia que a pesar de estar acuerdo con la bondad de las propuestas, éstos esperan de ellas un mayor desarrollo. Cómo se aprecia en otras preguntas de la encuesta, este desarrollo está relacionado con el apartado de metodología y métodos de las propuestas, al que le exigen una orientación “más innovadora” según se desprende de las entrevistas.

3. O grau de participação e/ou envolvimento dos principais agentes implicados nos programas avaliados na elaboração dos cadernos de encargos é suficiente para poderem incorporar os seus interesses e perguntas no processo.



| 4 | Total | Evaluadores | Gestores |
|-------------------|----------|-------------|----------|
| Promedio | 6,58 | 5,78 | 6,91 |
| Desviación Típica | 2,28 | 2,99 | 1,90 |
| Moda | 8 | 3-7-10 | 8 |
| Mediana | 7 | 6 | 8 |
| Rango | (10-2)=8 | (10-2)=8 | (10-3)=7 |



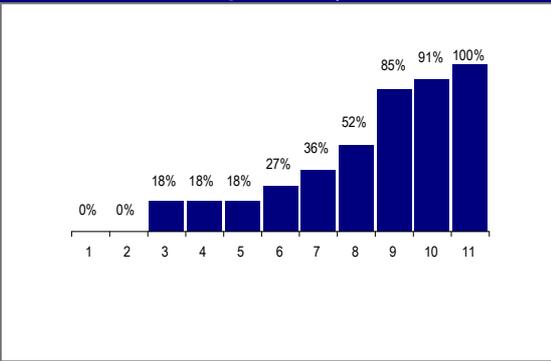
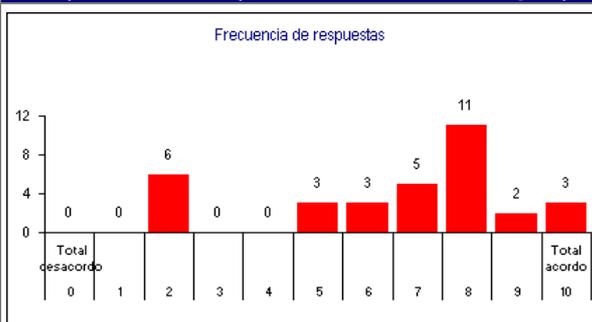
Los resultados de la encuesta sobre esta cuestión no son concluyentes dado que se ha registrado una alta variabilidad en las respuestas, tanto globalmente consideradas como atendiendo a las cada uno de los dos perfiles. En conjunto, sobre la escala propuesta el grado de acuerdo más frecuente fue 8 y el promedio 6,58.

Evaluadores: Además de otorgar una menor puntuación promedio (5,78), ofrecen mayor dispersión en sus respuestas: oscilaron entre 2 y 10, con casi 3 puntos de desviación estándar, y como respuesta más frecuente en la escala propuesta se registraron los valores 3, 7 y 10.

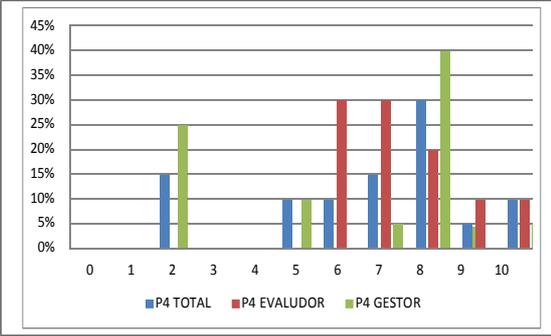
Gestores: Mostraron un superior grado de acuerdo, siendo 6,91 su promedio y 8 su respuesta más frecuente, la cual fue otorgada por el 50% de los gestores encuestados.

Puede concluirse que la participación efectiva de los agentes implicados en las evaluaciones no ha registrado un patrón común, siendo algo que depende de cada caso. No obstante, se aprecia un mayor grado de acuerdo entre los gestores con el hecho de que los agentes implicados pudieron aportar sus intereses y preguntas a los procesos evaluativos.

4. A publicidade dos procedimentos de contratação permitiu desenvolver avaliações transparentes.



| 4 | Total | Evaluadores | Gestores |
|-------------------|----------|-------------|----------|
| Promedio | 6,55 | 7,40 | 6,17 |
| Desviación Típica | 2,53 | 1,35 | 2,84 |
| Moda | 8,00 | 7,00 | 8,00 |
| Mediana | 7,00 | 7,00 | 8,00 |
| Rango | (10-2)=8 | (10-6)=4 | (10-2)=8 |



La transparencia de las evaluaciones es uno de los principios del Sistema de evaluaciones de contexto del QREN. La publicidad de su contratación constituye una de las principales herramientas para promoverla, recurriendo a diversos procedimientos.

Preguntados los encuestados por su grado de acuerdo con esta afirmación, otorgaron una calificación promedio de 6,5 sobre 10 (obteniendo el aprobado -5 o superior- del 82% de los encuestados), siendo mejor valorada para los evaluadores que para los gestores de las evaluaciones (con más de un punto de diferencia); con un valor modal de 8 y una mediana de 7 en la distribución de las respuestas.

Debe tenerse en cuenta que existe una alta variabilidad en la respuesta de los gestores (con doble rango y doble desviación típica que los evaluadores), y que en 6 casos (18%) éstos se mostraron muy en desacuerdo (2). Si se consideran los discursos recabados mediante las entrevistas, cabe esperar que este desacuerdo venga otorgado por aquellos gestores que optaron por el Concurso público “por principio” como valoración de la mayoritaria contratación de evaluaciones mediante Ajuste directo.

Si la transparencia de las evaluaciones es uno de los principios del Sistema de evaluaciones de contexto del QREN, la publicidad de su contratación constituye una de las principales herramientas para promoverla, recurriendo a diversos procedimientos.

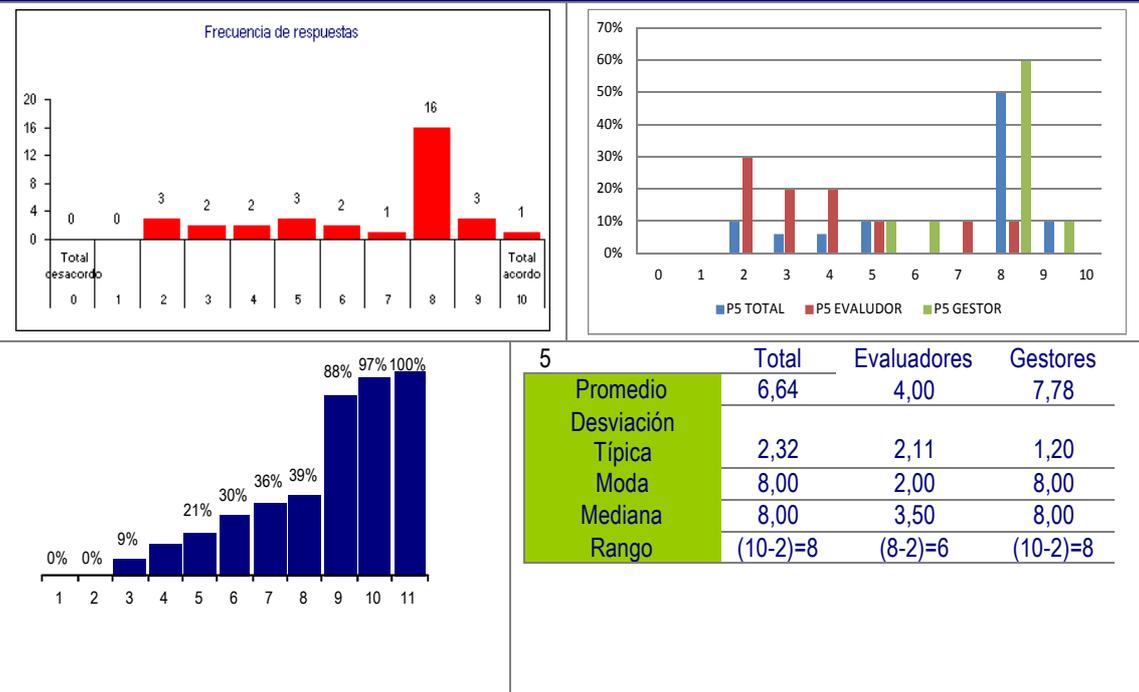
Preguntados los encuestados por su acuerdo con esta afirmación (cuestión nº4), otorgaron una graduación promedio de 6,5 sobre 10 (obteniendo el valor 5 o superior del 82% de los encuestados), siendo mejor valorada para los evaluadores (7,4) que para los gestores de las evaluaciones (6,17), con más de un punto de diferencia.

La existencia de valores extremos aconseja prestar atención a la mediana, medida de centralidad más robusta en este sentido. El valor mediano o central de las respuestas -que las divide por mitad- fue 7 (de acuerdo) para el conjunto de encuestados y para los evaluadores; siendo 8 (muy de acuerdo) para los gestores, dado que fueron éstos los que registraron posturas extremas. Estos registros coinciden con sus respuestas más frecuentes.

Aunque ambos perfiles poseen una mediana mayor, las diferencias se mantienen similares con respecto a los promedios.

Debe tenerse en cuenta que existe una alta variabilidad en la respuesta de los gestores (con doble rango y doble desviación típica que los evaluadores), y que en 6 casos (18%) éstos se mostraron muy en desacuerdo (2). Si se consideran los discursos recabados mediante las entrevistas, cabe esperar que este desacuerdo venga otorgado por aquellos gestores que optaron por el Concurso público “por principio” como valoración de la mayoritaria contratación de evaluaciones mediante Ajuste directo

5. O orçamento efetivo das avaliações permitiu que os processos fossem desenvolvidos de form a adequada.

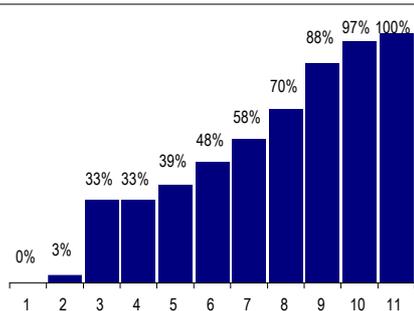
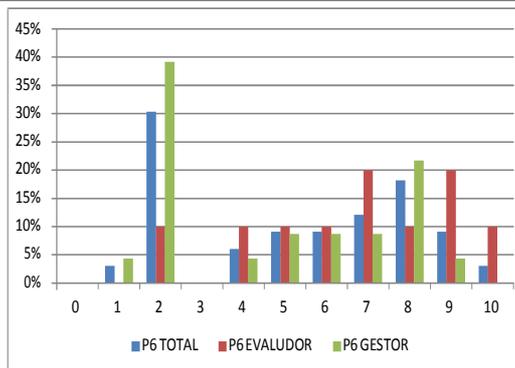
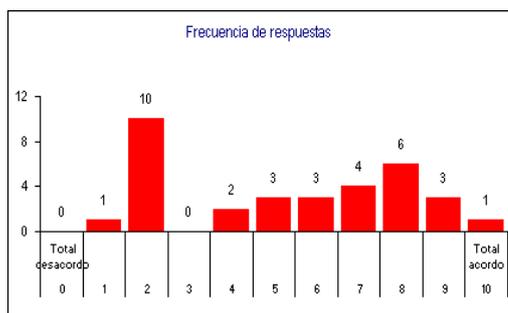


El presupuesto de las evaluaciones es una de las variables que puede condicionar su factibilidad. Para evitar su incidencia sobre la calidad de los trabajos se recomienda que se prioricen las necesidades de información y que se adecuen las técnicas a sus objetivos considerando dicho presupuesto.

Ante la pregunta de si el presupuesto efectivo permitió desarrollar adecuadamente las evaluaciones, la mediase obtiene una calificación promedio de 6,64, registrándose una de las mayores discrepancias entre el perfil de gestor de evaluación y el de evaluador (7,78 frente a 4; 3,78 puntos de diferencia). Entre los evaluadores, el 80% calificó como insuficiente el presupuesto de las evaluaciones (inferior a 5); mientras que el 100% de los gestores mantuvieron la posición contraria, otorgando el aprobado (superior a 5).

Considerando en este caso la moda y mediana de la distribución de respuestas, se observa que ambas coinciden en la calificación de 8 sobre 10 para el conjunto de encuestados; manteniéndose estos registros para el perfil de gestores y cambiando drásticamente en el caso de los evauadores (Moda 2 y Mediana 3,5). Los resultados de la encuesta no dejan lugar a dudas sobre la brecha existente en las percepciones de estos dos perfiles de agentes implicados en las evaluaciones sobre el coste de los trabajos realizados, como así se había puesto de manifiesto mediante las otras técnicas.

6. A duração prevista para as avaliações permitiu que estes processos fossem desenvolvidos de forma adequada.



| 6 | Total | Evaluadores | Gestores |
|-------------------|-------|-------------|----------|
| Promedio | 5,30 | 6,70 | 4,70 |
| Desviación Típica | 2,80 | 2,50 | 2,75 |
| Moda | 2,00 | 9,00 | 2,00 |
| Mediana | 6,00 | 7,00 | 5,00 |
| Rango | | | |

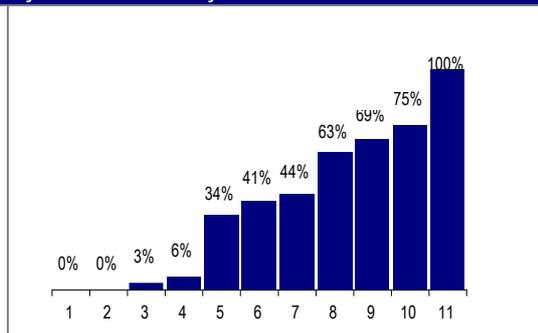
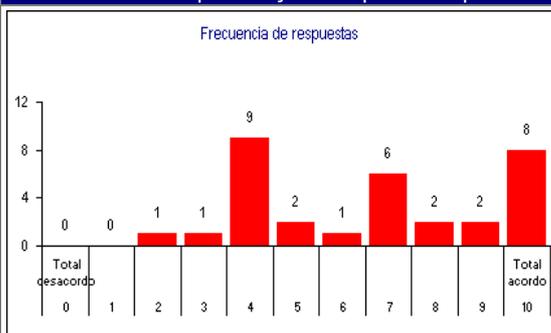
La duración de las evaluaciones debe permitir desplegar el planteamiento metodológico propuesto y desarrollar el abanico de técnicas de investigación propuestas.

Discrepancias importantes en la valoración de la idoneidad de la duración de la evaluación entre quienes las encargan y quienes deben realizarlas pueden conllevar importantes problemas.

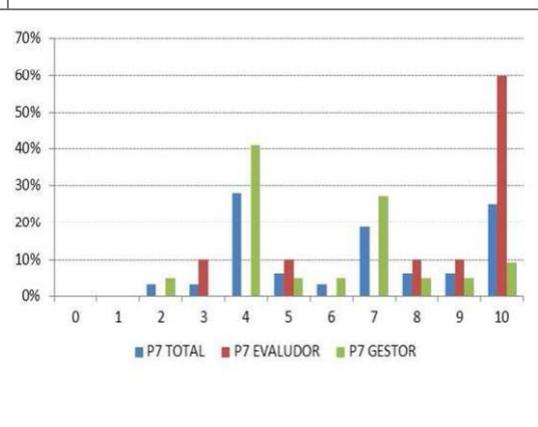
Los encuestados han otorgado un aprobado a la duración prevista de las evaluaciones (5,3). Son los evaluadores los que mejor han valorado esta duración prevista de las evaluaciones, con un promedio de 6,70, dos puntos superior al que registran los gestores; mientras que los propios gestores se encuentran insatisfechos con el tiempo destinado a este fin. Estos promedios deben tomarse con cautela debido a los sesgos de la distribución, considerando sus valores modales y mediano para cada uno de los perfiles considerados; así como debido a la sobrerepresentación de los gestores en la muestra. Estas discrepancias se acrecientan si se consideran los valores modal y mediano entre gestores y evaluadores.

Resulta paradójica esta discrepancia en las percepciones pues suelen ser los evaluadores los que consideran que disponen de poco tiempo para realizar los trabajos requeridos. Puede interpretarse que la valoración de los evaluadores está asociada al presupuesto asignado mientras que las de los gestores podría estarlo a su voluntad de desplegar procesos participativos que permitan generar espacios para la reflexión colectiva.

7. O número e a qualificação das pessoas que a sua organização afeta à avaliação é suficiente.



| 7 | Total | Evaluadores | Gestores |
|-------------------|-------|-------------|----------|
| Promedio | 6,66 | 8,50 | 5,82 |
| Desviación Típica | 2,60 | 2,51 | 2,22 |
| Moda | 4,00 | 10,00 | 4,00 |
| Mediana | 7,00 | 10,00 | 5,50 |
| Rango | | | |



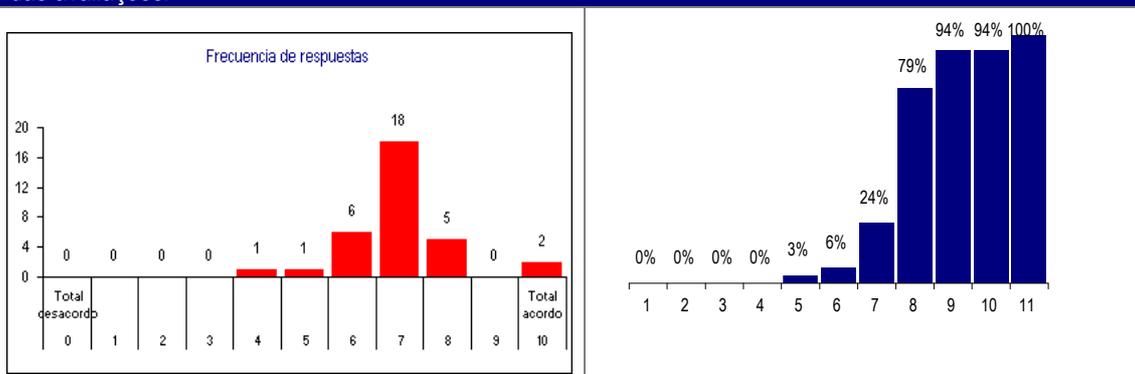
La configuración del equipo de trabajo de una evaluación, en cantidad y calidad, constituye un cuestión central. En los perfiles analizados, unos deben poseer las capacidades y el tiempo necesarios para gestionar con solvencia las evaluaciones y salvaguardar su calidad y orientación a resultados. Los otros, deben poseer solvencia profesional, conocimiento del objeto evaluado y capacidad técnica para realizar evaluaciones rigurosas y contextualizadas.

La valoración de la suficiencia de los equipos de evaluación (configurados tanto en las Autoridades de Gestión como entre los evaluadores) ha obtenido una calificación promedio de 6,66 sobre 10. Se observan importantes brechas entre la percepción de gestores y evaluadores: el promedio entre los gestores ha sido de 5,82 mientras que entre los evaluadores es de 8,5; siendo el valor modal de los gestores 4 y el de los evaluadores 10. Queda así de manifiesto que los evaluadores autoperceben sus equipos como idóneos en términos de número y capacidad, mientras que los gestores ponen de relieve que el proceso les supera, bien en capacidad de sus integrantes o en tiempo disponible para acometer estas tareas (asociado al número).

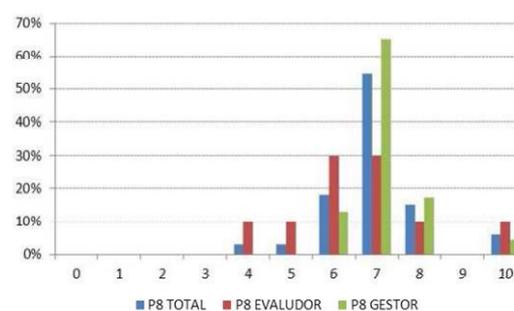
Las entrevistas han puesto de relieve que, aunque no son expertos en la materia, la Red de evaluación y el Observatorio han supuesto importantes fuentes de capacitación on goin, apuntando sobre todo a que lo normal sea que una sólo persona ostente el peso de la gestión de las evaluaciones en la mayoría de Autoridades de Gestión, tarea que compagina con otras muchas.

Idoneidad de la formulación y número de objetivos y preguntas de evaluación

8. A formulação dos objetivos e das questões de avaliação é clara e facilita o desenvolvimento adequado das avaliações.



| 8 | Total | Evaluadores | Gestores |
|-------------------|----------|-------------|----------|
| Promedio | 7,00 | 6,60 | 7,17 |
| Desviación Típica | 1,15 | 1,65 | 0,83 |
| Moda | 7,00 | 6-7 | 7,00 |
| Mediana | 7,00 | 6,50 | 7,00 |
| Rango | (10-4)=6 | (10-4)=6 | (10-6)=4 |



Los objetivos de las evaluaciones y las preguntas que con ellas buscan respuesta, constituyen el punto de partida y el norte orientador de todo ejercicio de evaluación. Por tanto, su correcta formulación facilita el desarrollo de procesos de evaluación focalizados, tanto más cuanto mayor sea su claridad de forma que su simple lectura no deje lugar a dudas sobre aquello que se desea saber.

Ante la afirmación de que los objetivos y las preguntas de las evaluaciones son claros y facilitan el desarrollo adecuado de las evaluaciones se ha recabado un notable grado de acuerdo entre los encuestados, siendo la respuesta más frecuente 7 –coincidente con su promedio y -mediana-, y registrando el intervalo (6-8) el 94% de las respuestas. Este grado de acuerdo es algo superior en el caso de los gestores que en el de los evaluadores:

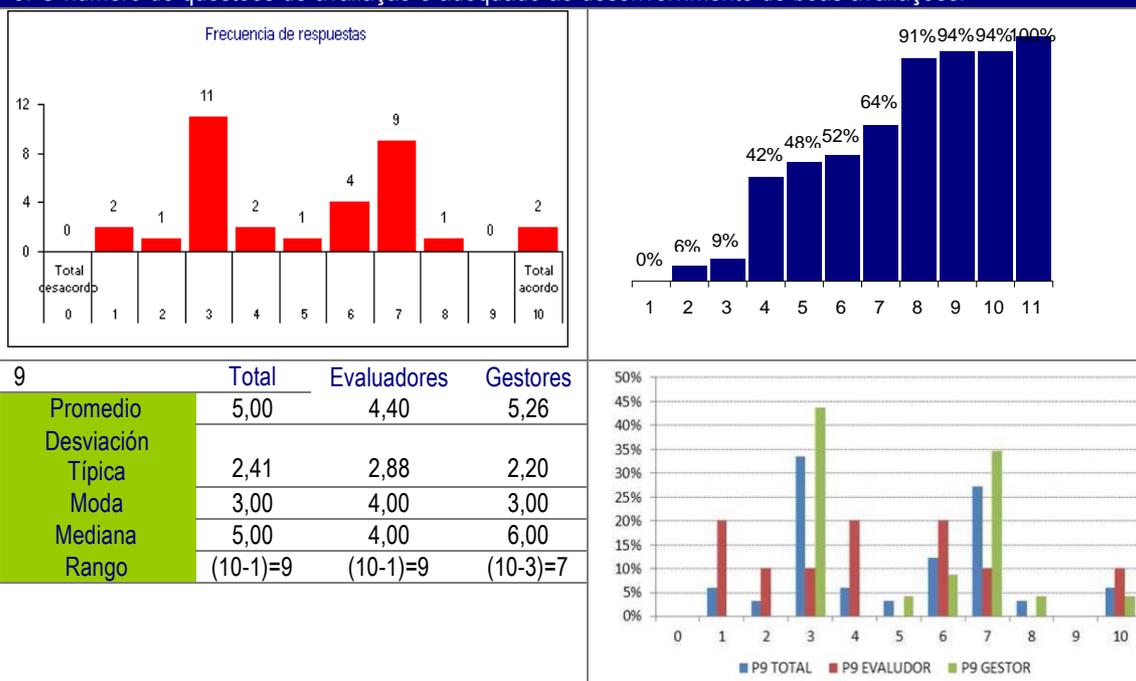
Evaluadores: Además de otorgar una menor puntuación promedio (6,60), ofrecen mayor dispersión en sus respuestas: oscilaron entre 4 y 10, con 1,65 puntos de desviación estandar, y como respuesta más frecuente en la escala propuesta se registraron los valores 6 y 7, los cuales aglutinaron el 60% de sus respuestas.

Gestores: Mostraron un superior grado de acuerdo, siendo 7,17 su promedio y 7 su respuesta más frecuente, (coincidiendo con la mediana de la distribución de frecuencias), la cual fue otorgada por el 65% de los gestores encuestados.

Puede concluirse que en términos generales se percibe que los objetivos y preguntas de evaluación son claros y facilitan el desarrollo adecuado de las evaluaciones. No obstante, se aprecia que aunque ambos grupos los consideran buenas guías para el desarrollo adecuado de las evaluaciones, perciben margen de mejora, mayor en el caso de los evaluadores, lo cual constituye un punto de partida para desplegar procesos de mejora continua en el Sistema de evaluaciones del contexto del QREN.

Su interpretación puede estar asociada a la insatisfacción que manifiestan los gestores con la concreción y utilidad práctica de las recomendaciones de las evaluaciones (como se verá más adelante), ya que han puesto de manifiesto en las entrevistas y talleres que una formulación adecuada de objetivos y preguntas es una de las herramientas que poseen para “forzar” esta mejora deseada de las recomendaciones.

9. O número de questões de avaliação é adequado ao desenvolvimento de boas avaliações.



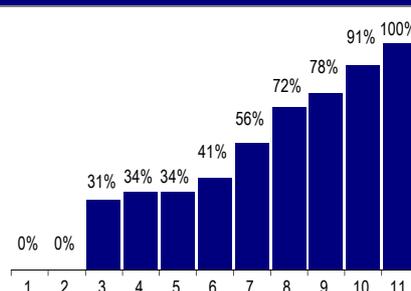
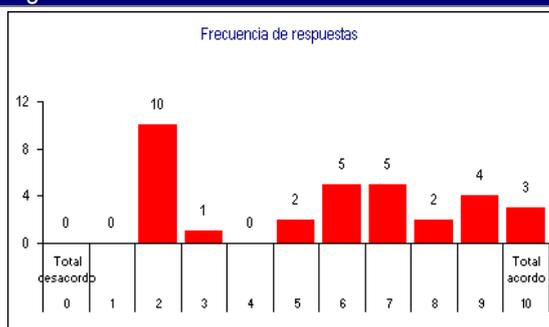
Si una correcta formulación de las preguntas de evaluación es importante, casi tanto o más lo es que sean pertinentes en su número, pues cuantas más deban ser respondidas, mayores requerimientos tendrá la evaluación. Esto nos sitúa ante la necesidad de priorizar las preguntas de la evaluación.

Los resultados de la encuesta ante la adecuación del número de preguntas para desarrollar buenas evaluaciones no son concluyentes. Las respuestas oscilaron entre 1 y 9, siendo 3 la más frecuente y 5 el promedio y el valor mediano de la distribución ordenada de respuestas. Se aprecian diferencias significativas entre las percepciones de los evaluadores y los gestores de las evaluaciones.

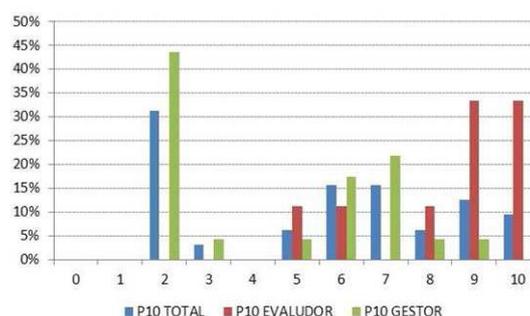
- **Evaluadores:** Sus respuestas ofrecen una alta dispersión, oscilando entre el casi total desacuerdo (1) y el total acuerdo (10), con casi 3 puntos de desviación estándar; siendo sus grados de acuerdo más frecuentes en la escala propuesta los valores 3, 7 y 10. El 60% de sus respuestas otorgó un grado de acuerdo insuficiente, concentrándose en el intervalo (1-4), y registrando un valor promedio de 4,40.
- **Gestores:** Mostraron grado de acuerdo superior a los evaluadores y una menor dispersión en sus respuestas. Su respuesta más frecuente fue 3 (43%), seguida del 7 (35%); y más del 50% calificó su acuerdo como superior a 6, siendo 5,26 su promedio.

En resumen, casi uno de cada dos encuestados otorgó un valor igual o inferior a 4 en la escala propuesta. Estos resultados ponen de relieve que habiendo registrado un grado de acuerdo suficiente o intermedio, la priorización de las preguntas de evaluación, y su consecuente focalización, se erige como un área con importantes márgenes de mejora en el Sistema de evaluaciones.

10. A metodología e as técnicas aplicadas facilitam o desenvolvemento de avaliaci3es s3lidas, crecibles e rigorosas.



| 9 | Total | Evaluadores | Gestores |
|-------------------|-------|-------------|----------|
| Promedio | 5,63 | 8,44 | 4,52 |
| Desviaci3n T3pica | 2,92 | 1,81 | 2,50 |
| Moda | 2,00 | 9,00 | 2,00 |
| Mediana | 6,00 | 9,00 | 5,00 |



En el Sistema de evaluaciones del contexto del QREN, el trabajo de los evaluadores comienza con el dise1o metodol3gico y la propuesta de m3todos y t3cnicas de recolecci3n y an3lisis de informaci3n. Ambos, junto al marco te3rico de evaluaci3n, conforman la estrategia de evaluaci3n para dar respuesta a las preguntas formuladas; constituyendo la base para realizar evaluaciones s3lidas, creibles y rigurosas.

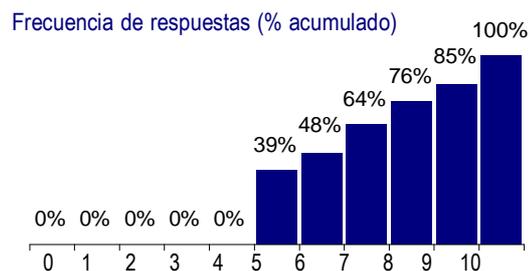
Los resultados de la encuesta sobre la bondad de la metodol3gia y t3cnicas aplicadas en las evaluaciones han registrado la mayor discrepancia entre las percepciones de los gestores de evaluaci3n y de los evaluadores:

- Las respuestas de los evaluadores. M3s del 50% calific3 con 9 o 10 su grado de acuerdo, siendo 9 su respuesta m3s frecuente, 5 el rango inferior y 8,44 su promedio. Estos resultados no dejan lugar a dudas sobre su sobresaliente grado de acuerdo con la afirmaci3n planteada; poniendo de manifiesto su convencimiento generalizado en la solidez, rigor y credibilidad de la metodol3gia y m3todos que aplicaron en las evaluaciones.
- Las respuestas de los gestores: Aunque la calificaci3n 5 marque la posici3n central (mediana) entre las respuestas de los gestores, el 48% otorg3 una calificaci3n inferior a 3, siendo 2 su respuesta m3s frecuente y 4,52 su promedio. Esto, unido a la mayor dispersi3n de sus respuestas sobre las de los evaluadores (medida por su desviaci3n t3pica -1,81- o por su rango -8-) evidencia un muy alto desacuerdo ante la afirmaci3n planteada

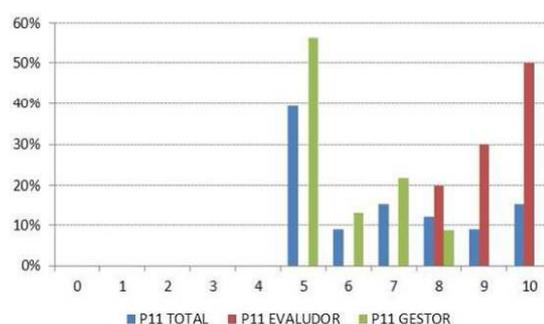
Para comprender mejor esta brecha entre gestores y evaluadores es preciso una mirada global sobre la encuesta. Por un lado hay que tener en cuenta que en t3rminos generales los evaluadores han mostrado un grado de acuerdo notable (7,8) o sobresaliente (9,10) en aquellas cuestiones relacionadas con 3mbitos de su estricta competencia y no s3lo en el caso de la metodol3gia: propuestas t3cnicas, capacidad del equipo, coherencia de conclusiones y recomendaciones y orientaci3n pr3ctica de 3stas. Por otro lado, hay que se1alar la paradoja que plantea esta valoraci3n si se compara con el desacuerdo que manifestaron ante la afirmaci3n de que el presupuesto permiti3 el desarrollo adecuado de las evaluaciones (pregunta n35). Tanto por esta respuesta como por la relacionada con el n3mero de preguntas de evaluaci3n (pregunta n39), cabr3a esperar que hubiesen tenido que asumir alguna limitaci3n en la metodol3gia o t3cnicas aplicadas.

Asimismo, para comprender el desacuerdo que manifiestan los gestores es preciso recurrir a los discursos recabados v3a entrevistas y talleres de participaci3n. En 3stos los gestores de las evaluaciones pusieron de manifiesto su preocupaci3n en este 3mbito, sobre todo vinculada a la, seg3n su percepci3n, escasa innovaci3n metodol3gica en las propuestas y en las evaluaciones. Hay que tener en cuenta que preguntados por esta cuesti3n, m3s que al dise1o metodol3gico refer3a esta cr3tica al dominio casi exclusivo de las t3cnica; pues consideraban que los equipos aplicaban siempre las mismas y que se convert3an en "algo rutinario".

11. As conclusões são coerentes com os resultados das avaliações (dados, factos ou informações recolhidas), isto é, não se sustentam em opiniões ou preconceitos (pré-juízos) das equipas de avaliação.



| 11 | Total | Evaluadores | Gestores |
|-------------------|-------|-------------|----------|
| Promedio | 6,88 | 9,30 | 5,83 |
| Desviación Típica | 1,90 | 0,82 | 1,07 |
| Moda | 5,00 | 10,00 | 5,00 |
| Mediana | 7,00 | 9,50 | 5,00 |



El grado de acuerdo de los encuestados con esta afirmación sobre la coherencia de las conclusiones de las evaluaciones ha obtenido en todos los casos una respuesta superior a 5 en la escala propuesta, siendo 5 la respuesta más frecuente; la cual se mantiene en el caso de los gestores y asciende a 10 para los evaluadores.

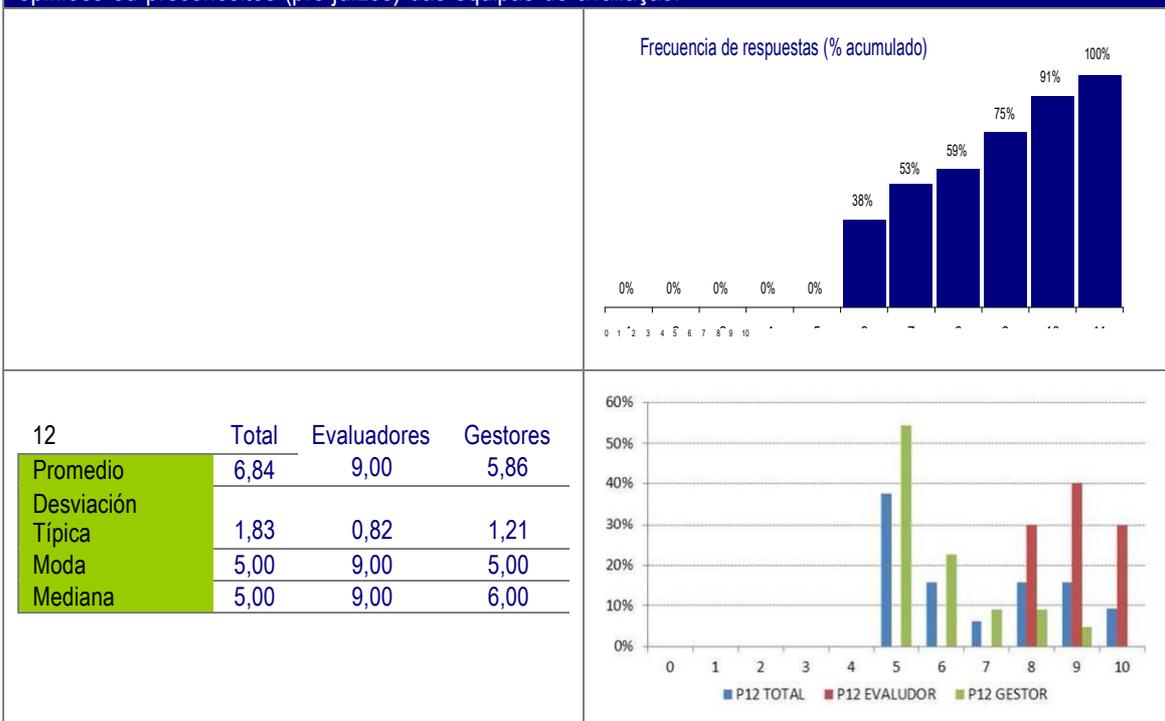
Esta brecha de 5 puntos entre las modas de las respuestas de evaluadores y gestores, se reducen a 4 puntos en el caso del valor central de sus distribuciones (mediana) y a 3,47 puntos en el caso de sus promedios de respuesta.

Es importante tener en cuenta que aunque las brechas son muy importantes no se ha registrado ninguna respuesta que indique un grado de acuerdo insuficiente (inferior a 5).

Los resultados de la encuesta permiten afirmar que los evaluadores se muestran casi totalmente de acuerdo con esta afirmación mientras que los gestores arrojan un grado de acuerdo entre 5 y 10, siendo 5 el más frecuente y 7 el que ocupa la posición central si se ordenan sus respuestas de menor a mayor. Se deduce pues que los gestores perciben una coherencia suficiente de las recomendaciones con las conclusiones de las evaluaciones aunque con un amplio margen de mejora bajo su punto de vista para erradicar opiniones expertas y prejuicios como fundamentos de aquellas.

Fuente: Encuesta de Metaevaluación

12. As recomendações são coerentes com as conclusões das avaliações, isto é, não se sustentam em opiniões ou preconceitos (pré-juízos) das equipas de avaliação.



Preguntados los encuestados por su grado de acuerdo con la coherencia de las recomendaciones la respuesta más frecuente entre los gestores ha sido el valor 5 y entre los evaluadores el 9; una brecha de 4 puntos.

Estas diferencias se reducen a 3,14 puntos en el caso de sus promedios de respuesta; y a 3 puntos en el caso del valor central de sus distribuciones (mediana).

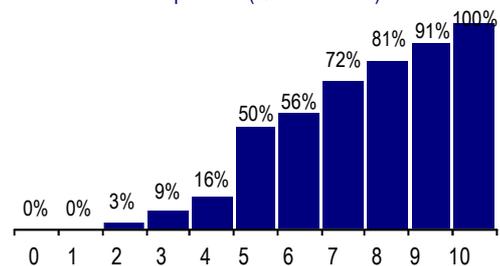
Es importante tener en cuenta que aunque las brechas son muy importantes no se ha registrado ninguna respuesta que indique un grado de acuerdo insuficiente (inferior a 5).

Se deduce pues que los gestores perciben una coherencia suficiente de las recomendaciones con las conclusiones de las evaluaciones aunque con un amplio margen de mejora bajo su punto de vista para erradicar opiniones expertas y prejuicios como fundamentos de aquellas.

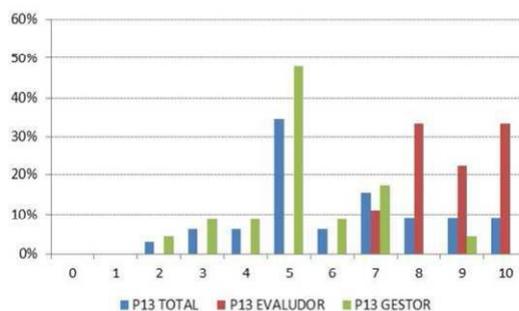
Fuente: Encuesta de Metaevaluación

13. As recomendações são úteis, concretas e práticas para melhorar os programas operacionais e as políticas públicas.

Frecuencia de respuestas (% acumulado)



| 13 | Total | Evaluadores | Gestores |
|-------------------|-------|-------------|----------|
| Promedio | 6,22 | 8,78 | 5,22 |
| Desviación Típica | 2,15 | 1,09 | 1,54 |
| Mediana | 5,50 | 9,00 | 5,00 |
| Moda | 5,00 | 8,00 | 5,00 |



Ante esta afirmación, el grado de acuerdo más frecuente entre los encuestados ha sido el valor 5, manteniéndose esta valoración modal en el caso de los gestores y alcanzando el valor 8 como respuesta mas frecuente de los evaluadores.

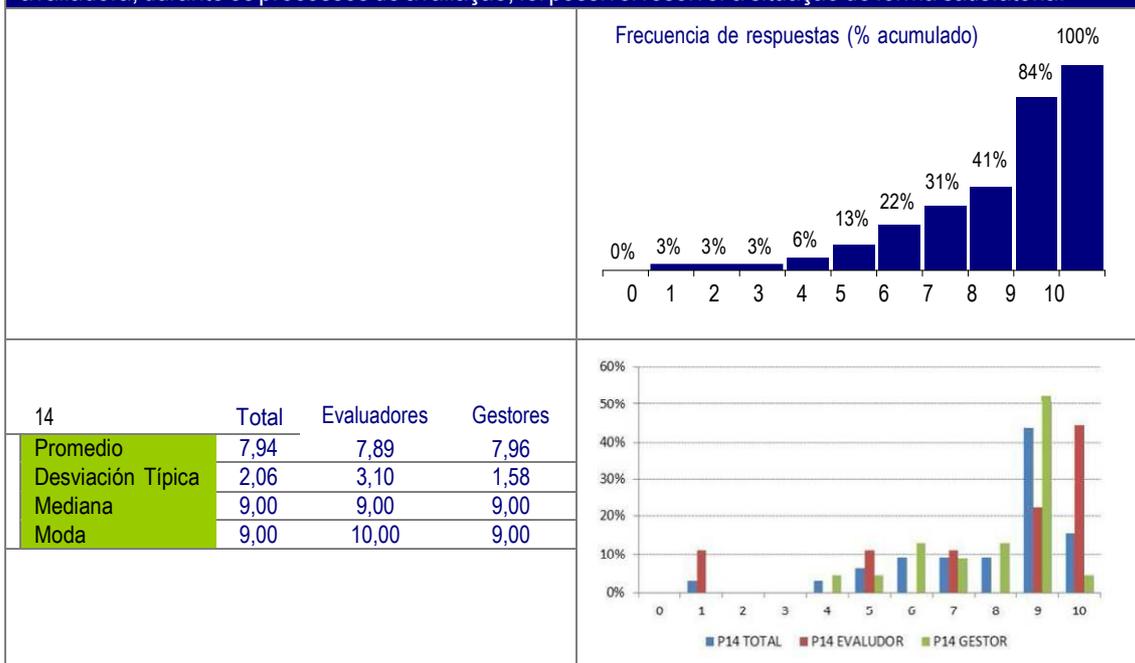
Estas diferencias se acrecientan a 3,56 puntos en el caso de los promedios de respuesta de gestores y evaluadores; y a 4 puntos en el caso de los valores medianos de ambas distribuciones.

En definitiva, mientras que los gestores mantienen una posición intermedia en su grado de acuerdo –con un 16% de ellos que manifiestan un acuerdo insuficiente (inferior a 5)-, los evaluadores se acercan al casi total acuerdo.

Es pues la orientación práctica de las recomendaciones formulada en este enunciado uno de los principales ámbitos de discordia entre evaluadores y gestores de las evaluaciones metaevaluadas. Junto a esta, los otros focos de discordancia son la idoneidad de la metodología aplicada y la de los presupuestos disponibles para la evaluación.

Fuente: Encuesta de Metaevaluación

14. Caso tenham surgido divergências ou diferenças de critério entre a autoridade de gestão e a equipa avaliadora, durante os processos de avaliação, foi possível resolver a situação de forma satisfatória.



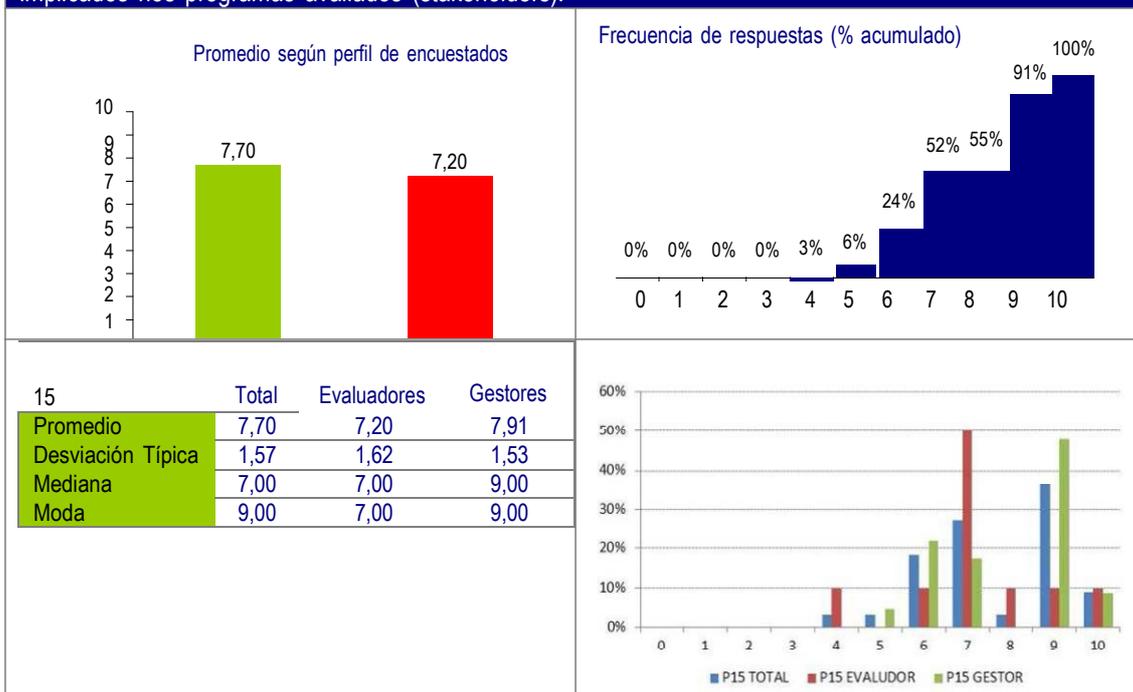
Ante esta afirmación, el grado de acuerdo más frecuente entre los encuestados ha sido el valor 9, manteniéndose esta valoración modal en el caso de los gestores y alcanzando el total acuerdo como respuesta mas frecuente de los evaluadores.

Junto al escaso significado del promedio en este tipo de escalas, esta distribución de frecuencias presenta una elevada dispersión como puede apreciarse por su desviación típica y su rango, junto a valores extremos. Todo ello hace que sea su mediana la mejor medida de su centralidad. En este caso el valor de la mediana que deja a ambos lados el 50% de las respuestas es el 9, tanto para los gestores como para los evaluadores.

Por tanto, puede concluirse que existe casi total acuerdo (9) entre los encuestados en que ha sido posible resolver satisfactoriamente las divergencias o diferencias que hayan podido surgir entre ellos (gestores-evaluadores) durante los procesos de evaluación metaevaluados.

Fuente: Encuesta de Metaevaluación

15. As avaliações favoreceram processos coletivos de aprendizagem entre os principais agentes implicados nos programas avaliados (stakeholders).

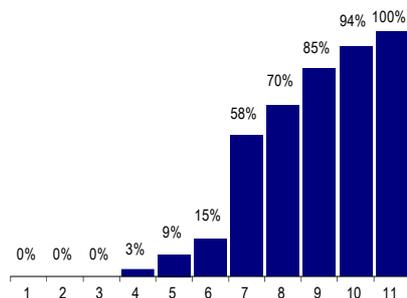
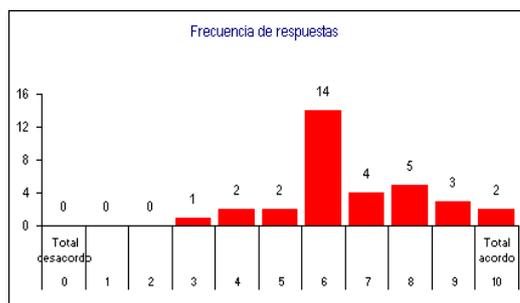


Casi el 100% de los encuestados se mostraron de acuerdo (calificación 5 o superior) con que las evaluaciones favorecen procesos colectivos de aprendizaje entre los principales agentes implicados en los programas evaluados. La respuesta más frecuente entre los evaluadores fue 7 y entre los gestores 9, coincidiendo en ambos casos el valor modal con la mediana de la distribución.

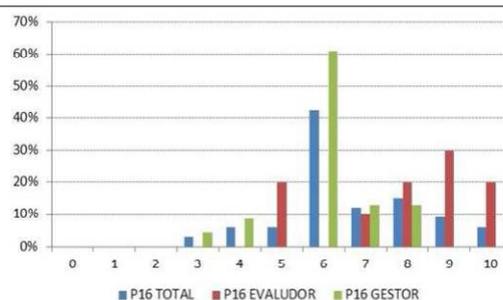
El 48% de los encuestados calificó su grado de acuerdo entre 7 y 10 y, en el caso de los gestores, más del 50% otorgó un 9 o un 10. Esto es mas relevante aun si se tiene en cuenta que son los gestores quienes poseen un mayor conocimiento sobre el programa, sobre sus agentes implicados y sobre las dinámicas que se han generado a partir de las evaluaciones aquí metaevaluadas.

Fuente: Encuesta de Metaevaluación

16. A avaliação esteve à altura das expetativas.



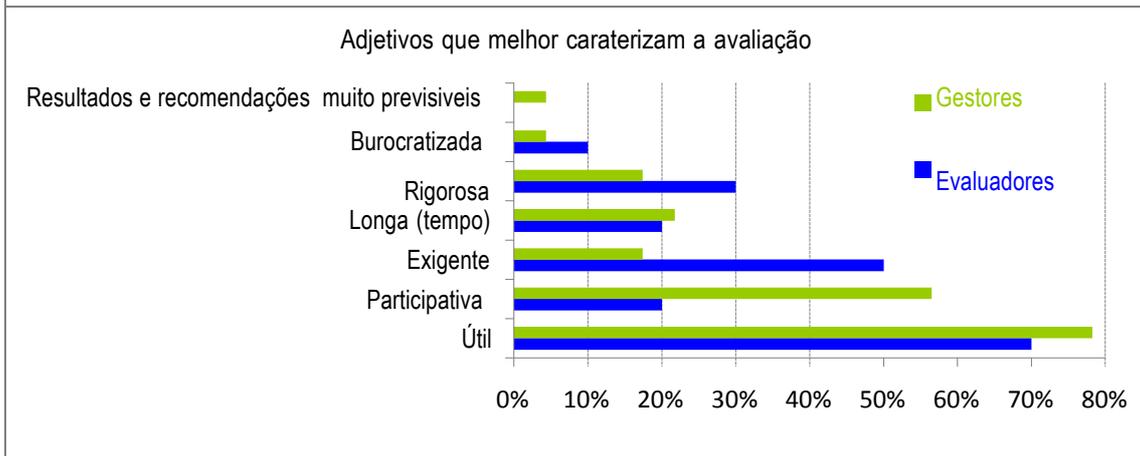
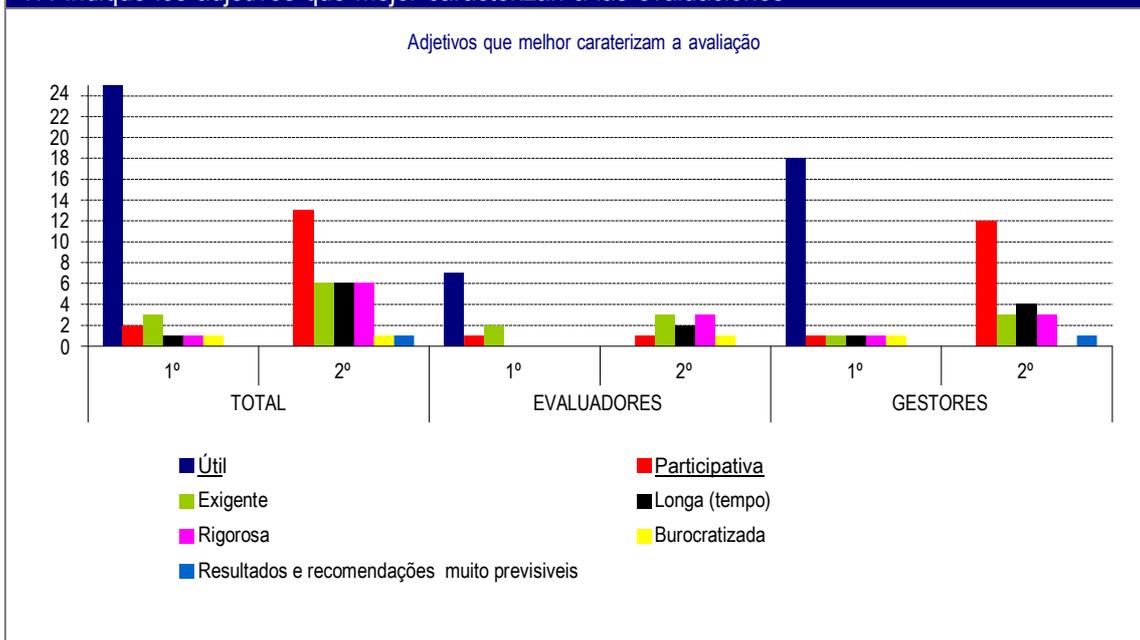
| | Total | Evaluadores | Gestores |
|-------------------|-------|-------------|----------|
| 16 | | | |
| Promedio | 6,67 | 8,00 | 6,09 |
| Desviación Típica | 1,65 | 1,83 | 1,20 |
| Mediana | 6,00 | 8,50 | 6,00 |
| Moda | 6,00 | 9,00 | 6,00 |



Preguntados los encuestados por en qué medida la evaluación había estado a la altura de sus expectativas, han sido los evaluadores quienes han mostrado un mayor grado de satisfacción, siendo su promedio 8 sobre 10 y su respuesta más frecuente 9. El 50% de los evaluadores calificó sus expectativas con 8, 9 o 10.

Por su parte, los gestores registraron un 6 como promedio, siendo éste también el valor modal y mediano de la distribución de sus respuestas.

17. Indique los adjetivos que mejor caracterizan a las evaluaciones



A través de la encuesta se ofreció una relación de adjetivos para que los encuestados escogiesen aquellos que mejor calificaban a las evaluaciones, pudiendo éstos añadir otros. Es "útil" el calificativo que mejor caracteriza a las evaluaciones según los encuestados. Así lo afirmó el 70% de los evaluadores y casi el 80% de los gestores. Se interpreta que pese las disfuncionalidades que señalaron los gestores encuestados a través de esta encuesta (metodología y técnicas, concreción y utilidad de las recomendaciones, entre otras), los procesos han generado valor añadido para la gestión de los PO por su utilidad.

La segunda posición la ocupa el calificativo "participativa" otorgado por más del 55% de los gestores y el de "exigente" designado por uno de cada dos evaluadores.

Entre los evaluadores, el 30% señaló que las evaluaciones eran rigurosas,