

Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas

Enfoque AEVAL

2015

 GUIAS



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

 agencia
de evaluación
y calidad

Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas

Enfoque AEVAL

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

2015

Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas

Enfoque AEVAL

COLECCIÓN: ● GUÍAS

Primera edición: 2015

Esta Guía ha sido elaborada por Celia Casillas, Mónica Macía, Marisa Merino, Mercedes Paja, Javier Rico y Ana Ruiz. AEVAL.

Coordinación y dirección: Ana Ruiz. Presidenta de AEVAL.

En conformidad con lo establecido en los artículos 15.2 y 37.3 del Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), la Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas-Enfoque AEVAL- fue tratada en la reunión de la Comisión Científica y Profesional celebrada el 17 de junio de 2015.

©Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

<http://www.aeval.es>

Esta Guía es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos.

Edita: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Catálogo de Publicaciones Oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 632-15-008-3

Presentación

La guía para el diseño y realización de evaluaciones de políticas públicas es un proyecto en el que ha venido trabajando la Agencia en los últimos años. Es verdad que su elaboración se ha dilatado en el tiempo, pero desde nuestra perspectiva no hubiese sido posible su realización sin haber acumulado previamente un bagaje suficiente en la práctica de la evaluación.

Esta guía es básicamente el producto del aprendizaje colectivo de AEVAL en materia de evaluación de políticas públicas desde su creación. Sus contenidos reflejan los conocimientos y la experiencia adquiridos por los evaluadores de la Agencia desde el año 2007, año en el que abordó su primer Plan de Trabajo de evaluaciones. La propia realización de la guía ha permitido reflexionar sobre algunos aspectos relacionados con nuestra práctica evaluativa y despejar algunas dudas conceptuales que no habíamos debatido suficientemente en el pasado. Ha constituido, por lo tanto, un proceso de aprendizaje adicional que, sin duda, nos permitirá realizar mejores evaluaciones en el futuro.

La guía posibilita abordar un proceso de evaluación desde nuestra perspectiva, el enfoque AEVAL. Este enfoque, que podríamos denominar ecléctico, no es estrictamente original, pues incorpora elementos de diversas perspectivas doctrinales procedentes tanto del campo de la evaluación de políticas públicas como del de la investigación social. Responde a una concepción de la evaluación en la que su función como instrumento para la rendición de cuentas constituye un elemento nuclear y a la convicción de que la evaluación también debe contribuir a la construcción de valor público: a generar mejores políticas, para aumentar la calidad de vida de los ciudadanos, y ciudadanía, proporcionando herramientas para la participación, la transparencia y la responsabilidad.

Una segunda convicción es que el progreso de la evaluación en nuestro país, su implantación como práctica cotidiana en todos los niveles de gobierno, va a depender fundamentalmente de que seamos capaces de generar cultura evaluadora. Esto implica no solo sensibilizar y convencer a responsables políticos y gestores de la necesidad de rendir cuentas de los resultados alcanzados en la gestión de los recursos públicos o de introducir una nueva cultura de gestión en las organizaciones públicas, sino también facilitar los instrumentos que posibiliten su práctica. Este es el propósito que anima la confección de esta guía.

Finalmente, y coherentemente con uno de los principios que dirigen nuestra práctica profesional, la mejora continua, la guía que ofrecemos a todos quienes estén interesados en iniciar procesos de evaluación, es una guía dinámica. Nuestra intención es mejorarla incorporando nuevas experiencias o aprendizajes de la Agencia y también a partir de la revisión crítica y de las aportaciones de quienes la utilicen en el futuro.

Ana María Ruiz Martínez, presidenta de AEVAL.

Índice

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.....	13
Introducción	15
CAPÍTULO II. EL CONCEPTO DE EVALUACIÓN DE AEVAL	19
Las políticas públicas	21
La evaluación de las políticas públicas	23
El enfoque de evaluación de políticas públicas de AEVAL	25
Las características de la evaluación desarrollada por AEVAL	27
CAPÍTULO III. EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE AEVAL.....	33
El proceso de evaluación de AEVAL	35
FASE 1. EL ANÁLISIS DEL ENCARGO DE LA EVALUACIÓN	39
FASE 2. ANÁLISIS Y RECONSTRUCCIÓN DE LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	59
FASE 3. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN	87
FASE 4. TRABAJO DE CAMPO Y ANÁLISIS	113
FASE 5. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN: EL INFORME DE EVALUACIÓN	116
FASE 6. COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LA EVALUACIÓN.....	129
FASE 7. SEGUIMIENTO DE LA EVALUACIÓN	134
Anexo I. Ejemplo de matriz de evaluación	137
Anexo II. Técnicas y herramientas de análisis.....	143
Anexo III. Evaluación de impacto	155
Anexo IV: Cuestionario de seguimiento de las evaluaciones de AEVAL	159
Anexo V: Bibliografía	167

Índice de cuadros

Cuadro 1. Fragmento de matriz de actores	51
Cuadro 2. Evolución del programa REINDUS	76
Cuadro 3. Diferencias entre las visiones top-down y bottom-up en la implementación de una política pública	77
Cuadro 4. Sistema de seguimiento del Plan Estratégico de Seguridad Vial. Algunos indicadores.	82
Cuadro 5: Subpreguntas correspondientes al criterio de pertinencia. Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal.....	93
Cuadro 6. Subpregunta correspondiente al criterio de relevancia. Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas.....	94
Cuadro 7: Subpreguntas correspondientes al criterio de coherencia interna. Evaluación del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012.....	94
Cuadro 8: Pregunta y subpreguntas correspondientes al criterio de coherencia externa. Evaluación del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012.....	95
Cuadro 9: Subpreguntas correspondientes al criterio de complementariedad. Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal.....	96
Cuadro 10. Subpreguntas correspondientes al criterio de implementación. Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal.....	96
Cuadro 11. Subpreguntas correspondientes al criterio de cobertura. Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado.....	97
Cuadro 12: Pregunta y subpreguntas correspondientes al criterio de eficacia. Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal.....	97
Cuadro 13. Definición y preguntas correspondientes al criterio de eficiencia. Evaluación del Plan Español de Energías Renovables 2005-2010.....	98
Cuadro 14. Subpregunta correspondiente al criterio de sostenibilidad. Evaluación del Programa de ayudas a la Reindustrialización (REINDUS).....	98
Cuadro 15. Definición y pregunta correspondientes a un criterio de transparencia. Evaluación de la gestión y funcionamiento de las demarcaciones de costas para la protección del Dominio Público Marítimo Terrestre.....	100
Cuadro 16. Ejemplo de definición, pregunta y subpregunta correspondientes a un criterio ad hoc: Apropiación. Evaluación de los programas de formación de la cooperación española al desarrollo.....	100
Cuadro 17. Definición y preguntas correspondientes a un criterio ad hoc: integralidad. Evaluación de la gestión y funcionamiento de las demarcaciones de costas para la protección del Dominio Público Marítimo Terrestre.....	100
Cuadro 18: Extracto de matriz de preguntas de evaluación. Evaluación de medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes (Incapacidad temporal por contingencias comunes.)	105
Cuadro 19: Técnicas y herramientas de análisis cuantitativas y cualitativas.....	107
Cuadro 20: Técnicas y herramientas de análisis de la ciencia política útiles para la evaluación.	108
Cuadro 21: Plan de recolección de datos.....	114

Índice de ilustraciones

<i>Ilustración 1. El ciclo de vida de las políticas públicas.</i>	22
<i>Ilustración 2. Enfoque AEVAL: Integración de aspectos estratégicos y operativos en la evaluación de políticas públicas.</i>	28
<i>Ilustración 3. Enfoque AEVAL: Evaluación de todo el ciclo de la intervención pública.</i>	29
<i>Ilustración 4. Enfoque AEVAL: Integración de la acción pública.</i>	30
<i>Ilustración 5. Esquema del proceso de evaluación de AEVAL.</i>	36
<i>Ilustración 6. Resumen del cronograma de trabajo de la Evaluación del Plan español de energías renovables (2005-2010).</i>	55
<i>Ilustración 8: Identificación de problemas relacionados con una intervención pública. Evaluación del Plan de Medidas de Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior.</i>	64
<i>Ilustración 9. Árbol de problemas. Evaluación del Plan de ahorro y eficiencia energética.</i>	65
<i>Ilustración 10. Análisis de la política pública de seguridad vial.</i>	68
<i>Ilustración 11. Instrumentos de política industrial en los distintos niveles de gobierno. Evaluación de REINDUS (AEVAL, 2011).</i>	69
<i>Ilustración 12. Objetivos, medidas, resultados e impactos esperados en la evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial.</i>	72
<i>Ilustración 13. La lógica de la intervención. Evaluación de REINDUS (AEVAL, 2011).</i>	73
<i>Ilustración 14. Sistema de toma de decisiones, gestión y participación del PESV.</i>	78
<i>Ilustración 15. El seguimiento en un constructo. Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas (AEVAL, 2012).</i>	83
<i>Ilustración 16: Criterios de evaluación.</i>	99
<i>Ilustración 17. Extracto de una propuesta para subpreguntas del criterio de participación.</i>	99
<i>Ilustración 19. Correspondencia de la fase 2 con el contenido del informe de evaluación.</i>	120
<i>Ilustración 20. Correspondencia de la fase 3 con el contenido del informe de evaluación.</i>	121
<i>Ilustración 21. Correspondencia de la fase 4 con el contenido del informe de evaluación.</i>	121
<i>Ilustración 22. Resultados de la evaluación: estructura del informe final de evaluación.</i>	123

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

Introducción

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL, en adelante) es un organismo público, el primero de los regulados por la Ley 28/2006, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, que promueve un nuevo modelo de gestión pública, en línea con los principios de gobernanza de la Unión Europea: responsabilidad, eficiencia, participación, apertura y coherencia¹. Su Estatuto fue aprobado por el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre y contiene los principales aspectos que va a desarrollar desde su creación.

Entre los objetivos que le asigna el Estatuto, AEVAL tiene el de “**elaborar y proponer metodologías**”², que se lleva a cabo a través de las competencias y funciones “elaborar, promover, adaptar y difundir **directrices, protocolos de actuación metodológica, (...) guías** de autoevaluación y **guías metodológicas** (...) en el ámbito de sus competencias”³. Esta Guía es producto de ese objetivo y competencias.

AEVAL viene desarrollando desde 2008 un enfoque integral de evaluación que se ha ido configurando a partir de la reflexión interna sobre su propia práctica evaluativa, del aprendizaje sobre los errores cometidos y de la necesidad de dar respuesta a las peculiaridades de la acción evaluadora que ha de realizar.

La principal de estas características singulares es que la evaluación que desarrolla AEVAL es una **actividad institucional** que se enmarca en un proceso más amplio de modernización administrativa en España, cuya primera manifestación es precisamente la propia forma jurídica que adopta AEVAL como organización⁴. Un segundo elemento que incide en este carácter institucional es el hecho de que las evaluaciones que realiza AEVAL derivan de un mandato anual del Gobierno. Si bien el Estatuto de AEVAL prevé la posibilidad de abordar procesos de evaluación por encargo directo de diferentes organismos públicos o Comunidades Autónomas a través de convenios -de hecho se ha producido algún encargo de este tipo-, el grueso de la actividad de la Agencia deriva de los mandatos de evaluación del Gobierno.

¹ Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, “La gobernanza europea - Un Libro Blanco” [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

² Art. 6.1.b. del Estatuto de AEVAL (la negrita es nuestra). Este objetivo se plasma también en la Carta de Servicios de AEVAL (2014-2017), -disponible en la página web de la Agencia-, porque la elaboración de metodologías se encuentra entre los servicios incluidos en dicha Carta, formando parte integrante de los indicadores de calidad de AEVAL.

³ Art. 6.2.j. del Estatuto de AEVAL. La negrita es del equipo redactor.

⁴ AEVAL, como ya se ha dicho, es una Agencia Estatal y, por lo tanto, se configura bajo los principios de autonomía y orientación a resultados y responsabilidad sobre ellos.

Los **principios éticos** que deben seguir los evaluadores de la Agencia están muy relacionados con los principios rectores de AEVAL⁵:

- ❖ *Principio de transparencia* a la hora de diseñar e implementar la evaluación. Los evaluadores se comprometen a identificar y revelar los posibles conflictos de interés, y comunicar los cambios en las condiciones inicialmente previstas o modificación de alguna de las circunstancias en que se produjo el encargo.
- ❖ *Principio de pluralidad*, garantizando la consulta a los actores implicados y su participación en todas las fases del proceso.
- ❖ *Principio de imparcialidad*, tanto en lo referente a los evaluadores como a los actores, para evitar sesgos.
- ❖ *Principios de independencia e integridad*, para evitar la imposición de un enfoque de evaluación orientado a obtener unos resultados predeterminados.
- ❖ *Principio de responsabilidad*, tanto en el uso de la información obtenida como en el respeto de la integridad del informe cuando éste se publique, por parte de todas las partes interesadas.
- ❖ *Principio de eficiencia* a la hora de elaborar las evaluaciones, produciendo información de valor suficiente para justificar los recursos empleados.

Lo mismo sucede con las orientaciones éticas para la práctica evaluativa, incluidas en dicho Código ético y en el documento específico para la función evaluadora⁶, que suponen un “adelanto” de algunas cuestiones que se tratarán en esta Guía:

- ❖ Definir claramente el objeto a evaluar, su justificación, alcance y contenido, así como la metodología que se va a aplicar, y explicitarlo en el informe final.
- ❖ Se debe establecer una comunicación fluida con el departamento que gestiona la intervención evaluada, así como la elaboración de un informe de progreso⁷.
- ❖ Las fuentes de información deben describirse con detalle suficiente para permitir estimar su adecuación, validez y fiabilidad.
- ❖ Deben describirse detalladamente el enfoque evaluativo, los procedimientos y fundamentaciones que se utilicen para la interpretación de los resultados, así como reflejar claramente las evidencias.

⁵ Código ético profesional de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL, 2009).

⁶ La función evaluadora. Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas (AEVAL, 2009).

⁷ Este informe de progreso tiene, en general, carácter interno y no se hace público.

- ❖ Los informes deberán ser claros, completos y veraces, y los resultados deben ser comunicados a los destinatarios de forma rigurosa, sencilla y destacando los resultados relevantes.

Objeto de la Guía.

La Guía se ha abordado como una herramienta para el cumplimiento de uno de los objetivos de AEVAL, la promoción de la cultura de evaluación y el impulso de su práctica en la gestión pública⁸, en una apuesta por la institucionalización de la evaluación como herramienta útil para la toma de decisiones y para la mejora de las intervenciones públicas, además de para asegurar la rendición de cuentas y la transparencia de la acción pública.

El objetivo de esta Guía es exponer el proceso de evaluación de una intervención pública⁹ que sigue AEVAL tras varios años de experiencia. No se pretende, por tanto, explicar los distintos tipos de evaluación que existen, ni presentar un texto sobre cómo deben abordarse las evaluaciones desde el punto de vista académico. Tampoco de explicar las diferencias entre la evaluación y el control externo o interno de las políticas (de legalidad, presupuestario, de control de los servicios prestados¹⁰). La guía, por lo tanto, no incide en el ámbito competencial de los órganos de control interno, en especial de la Intervención General de la Administración del Estado y de las inspecciones generales de servicios de los departamentos, entes y organismos públicos.

El fin de esta Guía es explicitar y detallar cómo se llevan a cabo las evaluaciones en AEVAL. Es, por tanto, una explicación, paso a paso, de la realización de las evaluaciones tal y como las concibe la Agencia, con un enfoque de política pública y pluralista: el “enfoque AEVAL”.

Destinatarios principales.

Esta Guía puede ser de utilidad para cualquier persona o entidad que deba desarrollar procesos de evaluación.

Esquema de la Guía.

La Guía comienza con una breve exposición explicativa de la posición de AEVAL en el marco teórico de la evaluación de políticas públicas, para entrar después a describir las siete fases en que se divide el proceso de evaluación de AEVAL, con su enfoque de política pública, integral y

⁸ Estatuto de AEVAL. Artículo 6.1.

⁹ Ya sea una política, un programa, un proyecto, una acción o una actividad, independientemente de cómo se denominen éstos.

¹⁰ Sobre los distintos tipos de control que pueden llevarse a cabo sobre las acciones públicas se puede ver, entre otros, Fundamentos de evaluación de Políticas Públicas (AEVAL, 2010).

pluralista: 1) análisis del encargo de la evaluación; 2) análisis y reconstrucción de la lógica de la intervención; 3) diseño de la evaluación; 4) trabajo de campo y análisis; 5) resultados de la evaluación: el informe de evaluación; 6) comunicación y difusión de la evaluación, y 7) seguimiento de la evaluación. Al finalizar cada fase se ofrece una ficha resumen a modo de *check list* o recordatorio que permitirá una visión rápida de las principales acciones a desarrollar en cada fase.



**CAPÍTULO II. EL CONCEPTO DE
EVALUACIÓN DE AEVAL**

Las políticas públicas ¹¹

Una primera cuestión es esclarecer la confusión que habitualmente existe en torno al concepto de política, a partir de la diferenciación entre política, sistema político y políticas públicas. La necesidad de esta diferenciación deriva del hecho de que en castellano el término política tiene tres significados diferentes. Siguiendo a Roth (2006) y Vallés (2000) el término política puede entenderse desde diferentes enfoques:

- ❖ La política como estructura (*polity*), es decir, el modo en que una sociedad organiza sus actuaciones políticas. El foco de interés en este caso son las instituciones, el propio Estado, etc.
- ❖ La política como proceso (*politics*), o manera en que se encadena una “secuencia de conductas individuales y colectivas” (Vallés 2000) orientada al control del poder. La política como proceso se relaciona directamente con el sistema político y su interés se centra, por ejemplo, en la dinámica de relación entre partidos políticos, las preferencias electorales y de qué manera se configuran, etc.
- ❖ Y, finalmente, la política como resultado (*policy*), las políticas públicas; es decir, la manera en que los gobiernos dan respuesta a las tensiones que se generan como consecuencia del hecho de vivir en sociedad. El foco de interés en este caso son los conflictos sociales y el adecuado desempeño económico, y las respuestas públicas que necesariamente han de tener como fin último garantizar la cohesión social.

Existen múltiples definiciones del concepto de política pública que han ido elaborando a lo largo de los años diferentes académicos cuya actividad investigadora se ha orientado hacia el campo del análisis de las políticas públicas. Quizá una de las más comprensibles es la que proporciona Tamayo (1997): “Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.”

En general todas las definiciones del concepto “política pública”, aun siendo diferenciadas, contienen una serie de elementos comunes:

¹¹ Dado que el propósito de esta guía es dar a conocer cómo se realiza una evaluación de políticas públicas, en este apartado se efectuará una descripción muy somera de lo que son las políticas públicas y de su ciclo de vida. No se abordará una descripción de la metodología de análisis de las políticas públicas ni de los distintos enfoques y herramientas existentes. Pero dada la importancia que, como se verá, tiene el análisis de políticas públicas para la evaluación, se recomienda profundizar en esta materia, para lo que se aportan referencias en el apartado dedicado a la bibliografía.

- ❖ La existencia de un problema público que requiere una intervención pública para su resolución.
- ❖ La adopción de una decisión para resolverlo.
- ❖ La coexistencia de múltiples actores.
- ❖ La política pública como un proceso de carácter cíclico.

La siguiente ilustración muestra las cinco fases del ciclo de vida de una política pública.

Ilustración 1. El ciclo de vida de las políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia a partir de Tamayo (1997).

Como puede observarse, en el origen de la política pública existe un problema frente al que existen diferentes visiones. Visiones que responden a los intereses y valores de los diferentes actores (institucionales, sociales) afectados o involucrados en el problema. Como señala Tamayo (1997) la opción por una definición del problema o por otra tiene consecuencias. Entre otras, condiciona las posibles alternativas para afrontarlo. Por esta razón la definición del problema marca el desarrollo de la propia política pública y puede explicar en gran medida su éxito o fracaso.

Una vez definido el problema empieza la fase de formulación de la política. Esta fase *“incluye: el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos -alternativas- para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas. La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno”* (Tamayo, 1997).

La fase de implantación de la alternativa o de implementación de la política está integrada por “el conjunto de procesos, que tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats et al., 2012). Esta fase comprende los planes operativos, las actuaciones administrativas (procedimientos), las prestaciones, servicios o instrumentos de fomento económico o no económico, las inversiones así como los recursos disponibles para la implementación de la política pública.

La última fase es la de evaluación de los resultados, la evaluación del grado de resolución del problema público que está en el origen de la política pública. Como puede apreciarse, además de una herramienta de análisis, la evaluación constituye una de las fases de la propia política pública.

La evaluación de las políticas públicas

Evaluar es apreciar, analizar, valorar y juzgar una intervención pública a fin de mejorar su calidad. La práctica de la evaluación incluye actividades técnicas de observación, de medida, de análisis, aunque no se reduce sólo a eso. Se apoya en el método científico pero no es una disciplina científica en el sentido habitual del término, sino una actividad con vocación de integrarse en la gestión pública y en el funcionamiento del sistema político.

La evaluación es un instrumento integrado en el análisis de las políticas públicas de carácter multidisciplinar que tiene por objeto apreciar la eficacia de los programas o políticas públicas, comparando sus resultados e impactos con los objetivos asignados y los medios puestos a su disposición, emitiendo un juicio de valor.

Este juicio de valor no persigue “la recriminación o la sanción” como fin último, sino un mayor conocimiento de las intervenciones públicas, suscitando un cambio de cultura para mejorar lo público.

Para ello la evaluación analiza los contextos, los procesos, los resultados, los efectos y los destinatarios de las intervenciones públicas y se desarrolla sobre la base de una serie de exigencias y valores: rigor, imparcialidad, transparencia, atención a los distintos puntos de vista y voluntad de que prevalezca el interés general.

La dificultad de establecer un juicio valorativo sobre un campo tan complejo como el de las políticas públicas conlleva que la evaluación trate de dotarse del más sólido despliegue metodológico contando con una pluralidad de enfoques disciplinares y herramientas.

El énfasis metodológico propio de la evaluación es lo que la diferencia de otros instrumentos de información y valoración de los que se sirven los decisores públicos. Lo relevante de la evaluación es construir juicios apoyándose en una metodología que ofrezca las mayores garantías de credibilidad. Precisamente por ello, todo el proceso va encaminado a satisfacer

las necesidades informativas de los actores, garantizando la fiabilidad de los datos, la solidez de los análisis, la credibilidad de los hallazgos, la validez de las conclusiones y la utilidad de sus recomendaciones, así como cualquier otra cuestión de calidad técnica y metodológica que reflejarán sus informes. Para ello utiliza herramientas de recopilación y análisis de datos propios de la investigación social.

Las diferencias entre evaluación e investigación social no se refieren tanto a los diseños de investigación y métodos de recopilación de datos, sino a los problemas que abordan y a su finalidad. Los evaluadores trabajan por encargo para un fin práctico más inmediato. Los plazos de tiempo, la retroinformación y la utilización de los resultados son mucho más cruciales en evaluación que en la investigación académica.

Tampoco debe confundirse la evaluación con algunas prácticas complementarias pero diferentes, como el control de gestión o contable, la auditoría o la inspección. La evaluación aporta atributos tales como su carácter relacional y holístico en la comprensión de la acción pública, y su razón última es la eficacia y eficiencia social, por lo que la evaluación también es un instrumento de mejora de las intervenciones públicas.

Evaluar es valorar lo público con el fin de transformar lo que no funciona, pero no bajo premisas exclusivamente técnicas sino, también, de interlocución social que propicie una cultura de responsabilidad y mejora continua.

La evaluación de políticas públicas trata de conectar democracia, control y eficiencia, entendiendo que esta última, en el sector público, no puede referirse a los exclusivos criterios del mercado. Las reglas del buen gobierno deben equilibrar la eficiencia con otros criterios de valor de lo público: equidad, cohesión social, corresponsabilidad, cooperación institucional..., comprendiendo y explicando las tensiones inherentes a los diferentes intereses que se entrecruzan en la acción pública.

Usos y funciones de la evaluación.

Uso estratégico y democrático

- ❖ **Rendición de cuentas:** Dado que las políticas utilizan fondos públicos es preciso saber cómo se están gastando. La responsabilidad política, social y técnica exige garantías y comprobaciones de que se está trabajando con seriedad y eficacia. Sin embargo, no es suficiente con explicar cómo se gastan los fondos públicos y su control por los organismos correspondientes (*"fiscal accountability"*) sino responder de las acciones e inacciones que explican los resultados alcanzados.
- ❖ **Transparencia:** Para que la sociedad pueda percibir el grado de eficacia y eficiencia de las administraciones públicas resulta necesario arbitrar procesos de transparencia. La publicidad de las evaluaciones contribuye, no sólo a la mejora de los sistemas de control del Estado, sino a la percepción por la sociedad de la responsabilidad de sus

agentes decisores y de los resultados de las políticas. El ejercicio de transparencia de las acciones públicas las acerca a los ciudadanos que las financian y les otorga legitimidad. Los ciudadanos necesitan saber, no sólo en qué se gasta su dinero, sino cómo se gasta y qué resultados e impactos se producen con ese gasto.

- ❖ **Participación:** Para satisfacer las demandas ciudadanas, lo que se persigue, dentro del propio modelo de democracia representativa, es abrir mayores espacios a la participación. Impulsar la democracia en la administración pública puede mejorar su control y eficiencia, fortaleciendo a la ciudadanía tanto directa como indirectamente. Este es un planteamiento que tiene varias vías de realización, siendo la evaluación una de ellas al tratar de favorecer la valoración y la transparencia de las decisiones de los gobiernos y altos funcionarios involucrados y la responsabilidad de los gestores de programas en la implementación de las políticas. Además la evaluación aporta información que permite a los ciudadanos conformar una opinión fundamentada, lo que constituye uno de los pilares de la participación.

Uso gerencial

El enfoque de la evaluación de políticas públicas supone diferencias respecto a los tradicionales controles del Estado que aplican un punto de vista distinto para la valoración de la acción pública. Estas técnicas se centran, generalmente, en el cumplimiento de normas internas al sistema analizado (reglas contables, jurídicas o normativas), mientras que la evaluación proporciona un punto de vista externo que alcanza una valoración más integral de todo el ciclo de la acción gubernamental: planificación, implementación, resultados e impactos.

La evaluación es un instrumento muy útil al proveer a los gestores y responsables de programas de una mejor información sobre la que fundar sus decisiones ayudándoles a obtener un feedback de información sobre las políticas actuales y sus posibles mejoras.

El enfoque de evaluación de políticas públicas de AEVAL

AEVAL define la evaluación como el proceso sistemático y razonado de generación de conocimiento, a partir de la recopilación, análisis e interpretación de información, encaminado a la comprensión global de una intervención pública –sea ésta una política, plan, programa o norma-, para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica y efectos (resultados e impactos).

El enfoque de evaluación que viene desarrollando AEVAL desde 2008 difiere del enfoque que se podría denominar *tradicional* o *clásico* de la evaluación, centrado en los aspectos más

instrumentales de la acción de gobierno (programas y proyectos a través de los que se despliegan las políticas) y fundamentado en dos supuestos o premisas (la idoneidad del diseño de las políticas públicas y la suficiencia de la acción gubernamental para el control de la realidad social). De ahí que se oriente principalmente al conocimiento de los efectos - preferiblemente netos- de las políticas y menos, o de ningún modo, en los aspectos políticos de las políticas públicas. En esta evaluación *tradicional* o *clásica* prima la utilización de herramientas de análisis que refuercen el carácter científico-técnico de la evaluación.

Sin embargo, la formulación de las políticas públicas se caracteriza por su racionalidad limitada derivada de las diferentes interpretaciones que los actores hacen del problema público que está en su origen y por la insuficiencia del gobierno como actor único en la resolución de los problemas públicos. Y su implementación está determinada por la contingencia de las organizaciones cuyos rasgos (estructuras, procesos, etc.) pueden condicionar la consecución de los objetivos previstos. Por otro lado, la formulación o diseño de la política, y la implementación, no siempre siguen un proceso racional comprensivo, sino que en numerosas ocasiones se basa más bien en procesos menos empíricos, en comparaciones sucesivas limitadas o puramente incrementales (Linblom, 1959).

Es decir, las premisas o supuestos de la evaluación clásica no siempre se dan, lo que explica las limitaciones de este tipo de evaluación.

Si además se consideran las políticas públicas como procesos de acción, es necesario un enfoque de la evaluación que vaya más allá de la descripción del grado de cumplimiento de los objetivos definidos en una política pública. Y, junto a ello, la complejidad e interconexión de los problemas públicos exigen un abordaje integral tanto de los problemas como de sus soluciones frente a los análisis fragmentados y descontextualizados como los que ofrece la evaluación clásica. Se trata de generar un enfoque de evaluación que permita valorar políticas públicas que abordan múltiples problemas y que pueden incorporar *“elementos de complejidad durante las diversas fases del proceso”*¹². De abordar las evaluaciones analizando todo el ciclo de la política y contemplando todas las políticas conexas y la complejidad que les afecta.

El enfoque de evaluación de AEVAL está más cercano a esta segunda visión¹³ de la evaluación que enfatiza los aspectos políticos de la acción pública como manera de comprender políticas complejas (multisectoriales, multinivel, que abordan problemas complejos, en las que interactúan múltiples actores muchas veces con intereses contrapuestos) y que, más allá de preguntarse exclusivamente por los resultados de las intervenciones públicas, se interesa en conocer cómo se han hecho las cosas y por qué se han hecho así. Evaluaciones que, además de

¹² Grau-Solés, Marc, Íñiguez-Rueda, Lucipinio, Subirats, Joan. 2011. “¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional”, *Athenea Digital* 11: 63-84.

¹³ Más allá de los ejemplos nacionales en esta línea como el que puede representar AEVAL, puede considerarse la evolución del enfoque de las evaluaciones de programas financiados con Fondos Comunitarios y, más concretamente, el impulso por la Comisión Europea desde hace unos años de lo que denomina “evaluaciones estratégicas”.

valorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, deben pronunciarse sobre su capacidad de generación de valor público e incluir entre sus utilidades la rendición de cuentas a los ciudadanos sobre el uso de los recursos públicos. Este segundo enfoque se denomina en AEVAL “*evaluación integral*”.

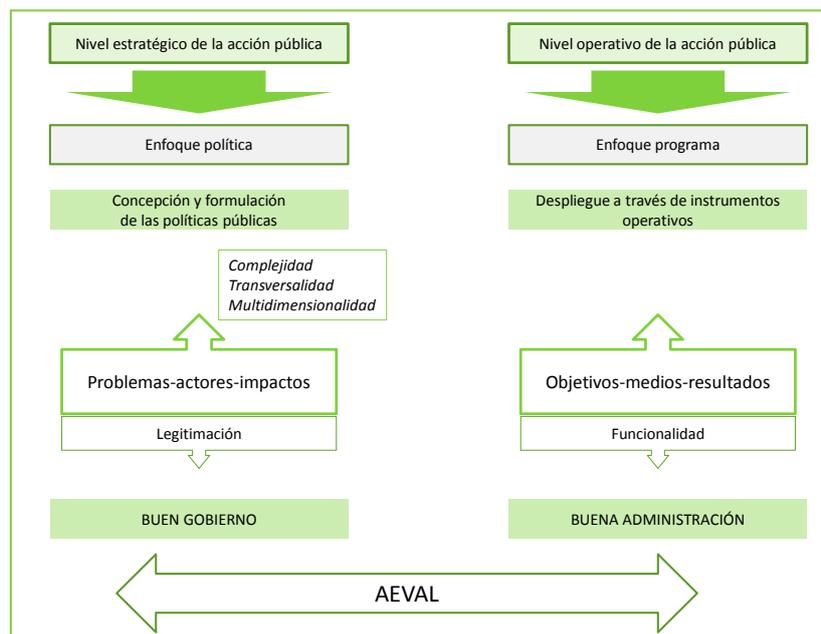
Las características de la evaluación desarrollada por AEVAL

Evaluación con enfoque de política pública.

La evaluación con enfoque de política pública, frente a la evaluación con enfoque de programa, **integra el análisis del nivel político-estratégico de las políticas** -problemas, diagnósticos, actores, teorías e hipótesis de intervención, formulación y formalización de la intervención e impactos- **con el análisis de los aspectos operativos de su despliegue** - objetivos, recursos, procesos y resultados intermedios y finales-. Con ello la evaluación puede dar respuesta a las necesidades derivadas de la doble función de gobierno: legitimación (buen gobierno) y funcionalidad (buena administración).

La dificultad de este enfoque de evaluación radica en equilibrar referentes como los criterios de eficacia o eficiencia de la acción pública con otros criterios fundamentales de valor público, necesarios también, para poder emitir un juicio de valor más integral sobre las políticas públicas. Por esta razón además de los criterios “*tradicionales*” (pertinencia, coherencia, complementariedad, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, etc.) es necesario incorporar criterios vinculados a valores sociales, como, equidad, participación o transparencia, entre otros. Y junto a estos últimos, otros criterios “*ad hoc*” que se relacionan la política que se evalúa y el alcance y enfoque de evaluación.

Ilustración 2. Enfoque AEVAL: Integración de aspectos estratégicos y operativos en la evaluación de políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia.

La evaluación puede y debe aplicarse a todo el ciclo de la política pública.

La perspectiva de evaluación más clásica se fundamenta en una visión de las intervenciones públicas que asume como premisas, por un lado, la existencia de una teoría y unas hipótesis de intervención y unos objetivos claramente explicitados; por otro, la presencia de un único actor que adopta decisiones libremente y con una lógica “*cartesiana*” y, por último, una concepción del ciclo de la política como una sucesión lineal de sus distintas etapas.

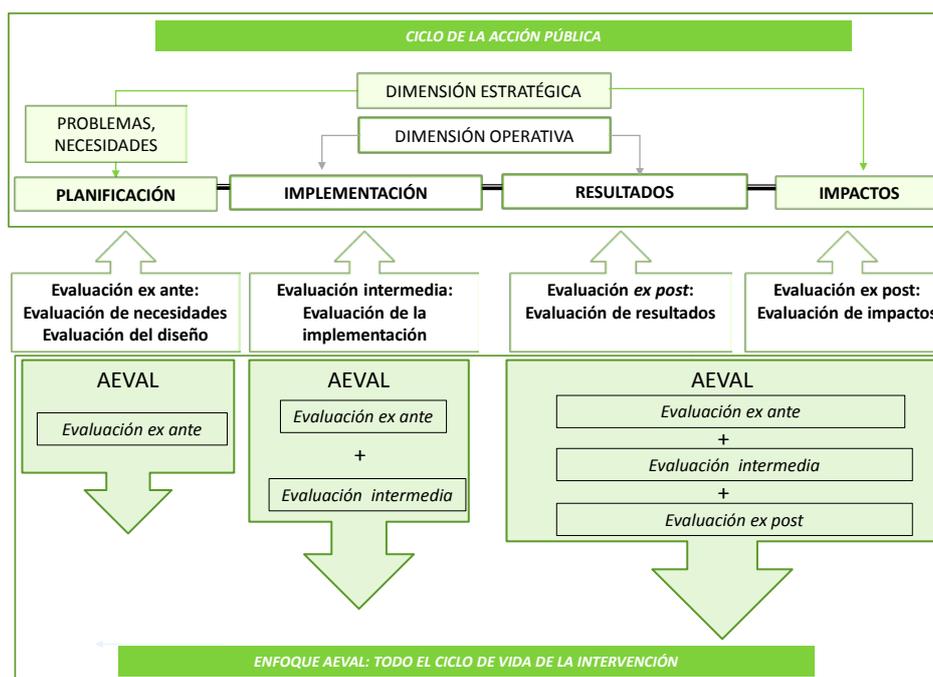
Desde esta perspectiva, la evaluación constituye la última fase de este ciclo, tiene un carácter retrospectivo, y se entiende como parte de un proceso de retroalimentación para justificar las decisiones relativas a las políticas o programas objeto de estudio. La evaluación se centra exclusivamente en los resultados de las intervenciones públicas.

Sin embargo la experiencia de AEVAL muestra que no es infrecuente que las intervenciones públicas se diseñen sin un diagnóstico previo –o que éste sea insuficiente- del problema a resolver; generalmente no contemplan ninguna teoría causal sobre la que deberían asentarse las hipótesis de intervención; no existen en ocasiones, objetivos claramente definidos y como consecuencia de lo anterior, tampoco se explicitan los resultados esperados.

Si la evaluación pretende conocer el por qué y no solo el qué, es necesario que abarque todo el ciclo de la intervención. O, dicho de otra manera, los efectos de las intervenciones públicas no pueden concebirse como independientes de su diseño y de su implementación. No es posible evaluar, alcanzar un juicio global sobre una intervención, sin analizar en paralelo la política.

Por esta razón, AEVAL considera que la evaluación puede y debe aplicarse a todo el ciclo de la intervención desde el diseño y planificación, continuando con la implementación y finalizando con la verificación de los efectos finales. Tal y como refleja la siguiente ilustración, en el supuesto de que el encargo de evaluación se centrara en los resultados e impactos de una intervención pública -por lo tanto, una evaluación *ex post*- la Agencia desarrolla a la vez una evaluación intermedia o de implementación y una evaluación *ex ante* (de necesidades y diseño).

Ilustración 3. Enfoque AEVAL: Evaluación de todo el ciclo de la intervención pública.



Fuente: Elaboración propia.

La acción pública como un continuo.

Este enfoque integral también implica considerar la **acción pública como un continuo**¹⁴ que transita desde el nivel más *macro* (políticas) hasta el nivel más *micro* (organizaciones) de la acción pública. El enfoque de evaluación de AEVAL se orienta a superar la fragmentación artificial de la acción pública de la que parten otros enfoques de evaluación. Así, se considera que cualquier proceso evaluativo debería integrar la evaluación de los instrumentos de implementación de la mayoría de las políticas: servicios públicos (evaluación externa de la

¹⁴ Esta perspectiva deriva de otra de las peculiaridades de AEVAL: la integración en la misma organización de la evaluación de políticas públicas y de la calidad de los servicios y organizaciones públicas. Y también del aprendizaje obtenido a partir de la primera evaluación que realizó la Agencia de calidad de un servicio público, la evaluación de la calidad del servicio prestado por los Museos Estatales realizada en 2007. A partir de esta experiencia práctica se elaboró una *Guía de evaluación de la calidad de los servicios públicos*. Disponible en www.aeval.es.

calidad de los servicios, conjugando elementos subjetivos y objetivos) y organizaciones públicas (evaluación de la calidad de las organizaciones sobre la base de modelos de excelencia).

Todo ello porque organizaciones excelentes desde el punto de vista de los modelos de referencia (EFQM, CAF, EVAM), pueden desarrollar una gestión no alineada con los objetivos de la política de la que son instrumento, y este hecho puede explicar en gran medida las dificultades para la consecución de los objetivos de dicha política. Lo mismo puede ocurrir con el diseño y forma de prestación de los servicios, aún en el supuesto de que generen un importante grado de satisfacción en sus usuarios. Es en la evaluación de la implementación¹⁵, fase del ciclo de la política a la que por lo general, corresponden funciones gestoras y prestadoras de servicios, desplegadas por las organizaciones públicas en todos los niveles de la Administración, en la que se produce o debe producirse la integración de estos tres niveles de evaluación de la acción pública.

Ilustración 4. Enfoque AEVAL: Integración de la acción pública.



Fuente: Elaboración propia.

Doble utilidad de la evaluación: transparencia y rendición de cuentas y herramienta de aprendizaje y mejora.

Una característica esencial de la evaluación con *enfoque AEVAL* es su configuración como una herramienta que posibilita la aplicación práctica de los principios de **transparencia y rendición de cuentas** de los gobiernos y administraciones públicas. La evaluación proporciona información basada en evidencias sobre los resultados obtenidos en el uso de los recursos públicos. Desde esta perspectiva y, *a priori*, sin evaluación la rendición de cuentas no sería posible. Algo parecido ocurre con la transparencia. La transparencia implica aportar información, no solo datos, a los ciudadanos para que puedan formarse una opinión informada

¹⁵ Aunque no todas las políticas públicas se implementan a través de servicios y organizaciones públicas.

sobre los distintos asuntos públicos. Es cierto que la evaluación no es la única que puede cumplir esta función, pero sí constituye una herramienta relevante para dotar de más transparencia a gobiernos y administraciones.

Por otra parte la evaluación se debe considerar como una **herramienta de aprendizaje y mejora**, que permite a decisores públicos y gestores perfeccionar el diseño e implementación de las políticas públicas. Como diría Nioche (1982), se trata de superar lo que en pedagogía se denomina “*evaluación aditiva*”, basada en logros y sanciones. Y generalizar lo que en este mismo ámbito se denomina “*evaluación formativa*”: analizar periódicamente el nivel y ritmo de logros, y conocer las causas que los determinan para adaptar la enseñanza.

Desde la perspectiva de AEVAL las evaluaciones tienen además una utilidad añadida: **contribuir al debate social** en torno a un problema público, a las alternativas seleccionadas para resolverlo y a los resultados obtenidos.

Evaluación pluralista.

El **pluralismo** es otro de los rasgos distintivos del *enfoque AEVAL*: incorporar en el proceso evaluativo, en la medida de lo posible, a todos los actores interesados en la intervención pública a evaluar. Como se verá al describir la fase de análisis del encargo, una de las actividades que se realizan en esta fase es la identificación de los actores relevantes para la evaluación: destinatarios de la intervención, ciudadanos, gestores, responsables políticos, académicos, agentes socioeconómicos u organizaciones de la sociedad civil. Las valoraciones de estos actores sobre el diseño, implementación y resultados de la intervención evaluada se incorporan a la evaluación y se reflejan en el informe de evaluación.

La evaluación debe incorporar todas las perspectivas científicas y debe estar abierta al uso de todo tipo de herramientas y fuentes de información.

La Agencia aborda los procesos de evaluación con un **planteamiento triangular**, utilizando la terminología al uso en investigación social, de manera que todas las perspectivas teórico-científicas aplicables al campo de la evaluación, se sitúen en pie de igualdad sin posiciones hegemónicas de ninguna disciplina científica. Este aspecto es sumamente importante en organizaciones públicas dedicadas a la evaluación, en las que, como ocurre en la Agencia, la plantilla de evaluadores está integrada por empleados públicos de formación y experiencia profesional muy diversa y en la que los procesos de evaluación se realizan, al menos hasta el momento, básicamente con medios propios.

Y junto a esto, el uso de todo tipo de fuentes de información y de técnicas y herramientas de recopilación y análisis de información¹⁶. Habitualmente las evaluaciones de la Agencia incorporan técnicas cualitativas (entrevista, grupos de discusión, observación, estudios de caso, etc.) y técnicas cuantitativas (encuestas, modelos econométricos, modelos cuasi-experimentales, análisis de segmentación, análisis de *clusters*, factorial, etc.) sin que tampoco en este caso se considere prevalente ninguna de las dos perspectivas teóricas en investigación social.

La evaluación es una intervención pública más.

Por tanto, en su desarrollo consume recursos públicos y debe responder a los criterios de eficacia, eficiencia y transparencia.

Para que la evaluación sea **eficaz** es necesario que dé respuesta a las necesidades de información para la toma de decisiones de los responsables de la intervención en sus distintos niveles, político y gestor. Y junto a ellos, del resto de actores interesados. Esto implica el desarrollo de una actividad de comunicación y negociación continua a lo largo de todo el proceso de evaluación.

La realización de evaluaciones **eficaces y eficientes** se garantiza también, y como se verá más adelante, a partir de un análisis en profundidad del encargo de evaluación y de una planificación rigurosa de su desarrollo, de manera que el trabajo de campo (tanto el que se realiza con medios propios como el externalizado) responda a las necesidades de información derivadas de las preguntas y criterios de evaluación.

Finalmente, la **transparencia** de la evaluación se garantiza por una doble vía. Por una parte, los informes de evaluación que forman parte del Plan de Trabajo anual¹⁷ se difunden y publican íntegramente en la página web de la Agencia. Por otra, los informes de evaluación de la Agencia contienen un capítulo dedicado al enfoque con el que se ha abordado el proceso de evaluación, que asimismo detalla la metodología y las herramientas utilizadas para la recopilación y análisis de la información y la matriz de preguntas de la evaluación. Además, los informes suelen contener anexos de carácter metodológico, en los que se detallan las técnicas utilizadas y determinados aspectos técnicos vinculados a ellas.

¹⁶ En general la elección de las técnicas y herramientas aplicables en un proceso de evaluación está en gran medida condicionada por la disponibilidad de información y de recursos económicos.

¹⁷ El Plan de Trabajo anual se aprueba por Acuerdo del Consejo de Ministros y recoge la mayor parte de las evaluaciones que debe realizar la AEVAL en dicho periodo.

CAPÍTULO III. EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE AEVAL

El proceso de evaluación de AEVAL

De la misma manera que una intervención pública, desde una perspectiva teórica, se divide en fases: diagnóstico, formulación y planificación, implementación y evaluación, la evaluación se desarrolla a lo largo de un proceso también dividido en fases.

Esta división en fases que se utiliza para la realización de una evaluación es una referencia puramente metodológica, útil para explicar cómo abordar un proceso evaluativo. Pero esto no significa que estas fases actúen como “*compartimentos estancos*” o que hayan de abordarse de forma sucesiva en sentido estricto, sin que pueda iniciarse una fase hasta que no ha finalizado la anterior. Por ejemplo, en la fase de análisis del encargo se efectúa un primer análisis de la lógica de la intervención y un diseño preliminar de evaluación, que pueden ser modificados posteriormente a partir de los hallazgos obtenidos.

Sin embargo, la división en fases presenta un gran valor, puesto que permite ordenar de forma lógica y racional el proceso de evaluación. Es una estructura a partir de la que se irá perfeccionando toda la evaluación.

La Agencia ha desarrollado, en definitiva, una metodología de evaluación que responde al enfoque teórico que se ha visto en el capítulo anterior, incorporando, además, las lecciones aprendidas a través de su actividad evaluadora¹⁸. Se denomina a este diseño metodológico “**Proceso de Evaluación**”.

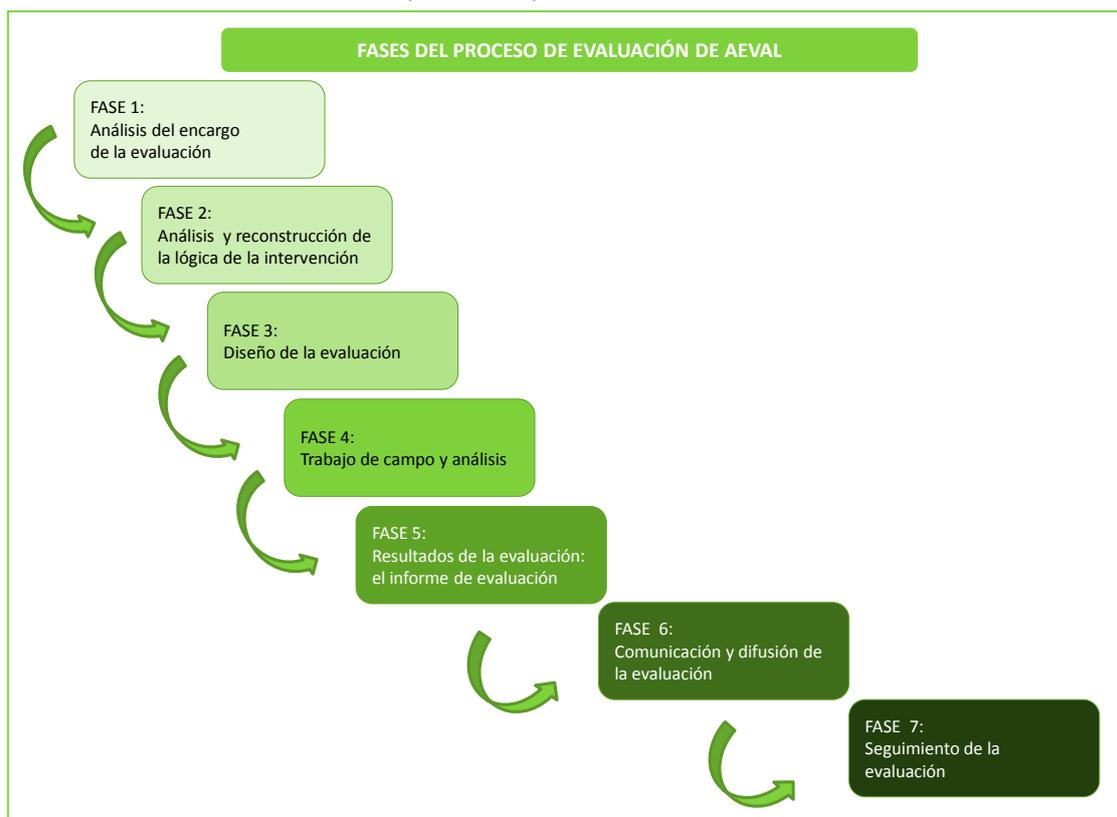
El diseño de este proceso debe tener en cuenta los siguientes condicionantes:

- ❖ Normalmente, la Agencia se enfrenta a objetos de evaluación complejos.
- ❖ Suele indicarse un plazo de ejecución relativamente breve (como regla general, 12 meses desde que se produce el encargo por parte del Gobierno).
- ❖ La evaluación ha de aportar información relevante para la toma de decisiones tanto a nivel operativo como a nivel estratégico.
- ❖ Es necesario compartir un lenguaje y un abordaje de los procesos de evaluación comunes.

La siguiente ilustración refleja el proceso de evaluación de AEVAL y las fases en las que éste se descompone. Como puede observarse este esquema contempla los posibles solapamientos que se dan entre las distintas fases del proceso salvo en las dos últimas, dado que hasta que no hay un informe no se pueden difundir los resultados de la evaluación, y hasta que ésta es comunicada y difundida no se puede realizar el seguimiento.

¹⁸ Todos los ejemplos de esta Guía se toman de las evaluaciones realizadas por AEVAL. Se pueden consultar en www.aeval.es.

Ilustración 5. Esquema del proceso de evaluación de AEVAL.



Fuente: Elaboración propia.

El proceso contempla siete fases.

Fase 1: Análisis del encargo de la evaluación, en la que se efectúa una primera aproximación al objeto de evaluación, al alcance de la evaluación y a su enfoque metodológico. En esta fase se diseña la estrategia organizativa, y se designa al equipo de evaluación. Igualmente se establecen los canales de comunicación y negociación entre el equipo de evaluación y los responsables de la intervención evaluada.

Fase 2: Análisis y reconstrucción de la lógica de la intervención, en la que se procede a realizar un análisis extenso y pormenorizado de la intervención que permite un conocimiento riguroso de la intervención, sus elementos claves y el contexto en el que se produce.

Fase 3: Diseño de la evaluación. Esta fase representa la concreción y precisión de la metodología de evaluación. En ella se delimita definitivamente el alcance de la evaluación; se elaboran los principales instrumentos de la evaluación (matriz de evaluación, criterios, indicadores, fuentes y tipología de evaluación a desarrollar), y se procede a seleccionar las herramientas y técnicas a aplicar. La estrategia metodológica tiene por objeto sustentar la búsqueda de información teniendo en cuenta el tiempo disponible y las distintas necesidades informativas derivadas del objeto y alcance de la evaluación. Puede descomponerse en dos esferas diferenciadas: enfoque y herramientas y técnicas de evaluación.

Fase 4: Trabajo de campo y análisis, que comprende todas las tareas de recopilación, análisis y síntesis de la información para dar respuesta a las preguntas de evaluación.

Fase 5: Resultados de la evaluación, que supone la elaboración del informe de evaluación.

Fase 6: Comunicación y difusión de la evaluación. Finalizado el informe, se comunican los resultados de la evaluación a las instituciones y organizaciones que se relacionen con la intervención evaluada, y a los órganos de control interno y externo. Los informes de evaluación se publican asimismo en la página *web* de AEVAL en aplicación del principio de transparencia y también se difunden los contenidos de las evaluaciones mediante presentaciones públicas solicitadas por distintas organizaciones.

Fase 7: Seguimiento de la evaluación. Posteriormente, se acomete el seguimiento de la evaluación. En el caso de AEVAL, a través de una encuesta a los actores que han participado en el proceso de evaluación.

Las fases 1 y 3 de este proceso son las que se vinculan más directamente a los principios de eficacia y eficiencia que deben gobernar todo el proceso de evaluación. Por otro lado, la importancia que se da a las tres primeras fases, especialmente a la primera, es uno de los rasgos distintivos del proceso de evaluación de AEVAL en relación con otros tipos de evaluación en las que el acento se pone en mayor medida en las herramientas de recopilación y análisis de datos o en el trabajo de campo.

A continuación se presenta y detalla el contenido, herramientas y tareas de cada una de estas fases.

FASE 1. EL ANÁLISIS DEL ENCARGO DE LA EVALUACIÓN

El análisis del encargo supone el inicio del proceso de evaluación tras la recepción del encargo /mandato. En esta primera fase del proceso se trata de caracterizar someramente el objeto de evaluación (ámbito de estudio, grado de complejidad y fase del ciclo en que se encuentra la intervención), así como la propia la evaluación (alcance, objetivos, justificación y utilidad). Igualmente, en esta fase se puede anticipar un pre-diseño de la evaluación (avance del enfoque de evaluación, primeras preguntas de evaluación y anticipo de herramientas de recopilación y análisis de la información) flexible y, lógicamente, sujeto a modificaciones.

Los resultados de los análisis desarrollados se plasman en un informe denominado de “Análisis del encargo” o “Informe preliminar” que sirve de guía y orientación para la evaluación. En general, el tiempo que se suele dedicar a esta fase no es superior a tres meses, aunque depende de la complejidad del encargo y del conocimiento previo del equipo evaluador sobre la intervención.

El análisis del encargo ayuda a las organizaciones responsables de la intervención evaluada a **priorizar qué evaluar**. La experiencia de la Agencia indica que, a una primera fase de reticencia se sucede otra fase en la que se pretende evaluar todo. Y esto, como se verá más adelante, no siempre es posible.

A través de este análisis es posible conocer las **necesidades y expectativas** de los distintos actores ante la evaluación, lo que permite orientar el trabajo de evaluación hacia sus

LA EXPERIENCIA DE AEVAL

Los encargos de evaluación que recibe AEVAL suelen ser relativamente genéricos e imprecisos, de manera que requieren una delimitación del alcance de la evaluación. Ello permite que la evaluación sea factible y focaliza el proceso en los puntos de interés para dar respuesta a las necesidades informativas de todos los actores.

Esto implica que desde que se produce el mandato de la evaluación se deban mantener reuniones con los responsables del encargo de evaluación y de la intervención evaluada. En un primer momento, para precisar los objetivos a los que ha de dar respuesta la evaluación y su utilidad prevista en relación con la intervención evaluada.

Posteriormente, se constituye una comisión de seguimiento en la que se incluye a dichos responsables de la intervención. Además de solventar cualquier incidencia surgida en el desarrollo del proceso evaluador –en la mayoría de las ocasiones están relacionadas con el acceso a la información relevante para la evaluación–, posibilita un aspecto clave en relación con la eficacia de la evaluación y sus usos posteriores: la apropiación de la evaluación por parte de los responsables de la intervención evaluada.

necesidades, dando respuesta a la exigencia de garantizar la transparencia y la participación de los mismos.

Constituye asimismo una fase de **aprendizaje** para el equipo de evaluación, que es designado en esta fase¹⁹, y permite conocer el objeto y propósito de la evaluación. En general, los equipos de evaluación no son expertos, sería imposible, en todas las políticas a evaluar. El análisis del encargo permite al equipo entrar en contacto con la política o programa y comenzar a estudiarlo para conocer lo suficiente como para poder actuar como interlocutor legitimado frente a los responsables de la intervención. Obviamente, evaluadores no familiarizados con la política a evaluar pueden generar suspicacias, en cuanto a su capacidad, entre gestores y responsables políticos de la intervención.

Esta es una fase clave porque determina el desarrollo posterior de la evaluación por parte del equipo evaluador: un encargo mal enfocado implica una evaluación mal realizada o que es necesario reorientar en una fase más avanzada del proceso.

El análisis del encargo permite, finalmente, delimitar la información necesaria para la evaluación y, por lo tanto, racionalizar la contratación externa en la fase de implementación de la evaluación y el trabajo de campo, lo cual es clave para la eficiencia de la evaluación.

En el informe sobre este análisis se abordarán los siguientes epígrafes:

- ❖ 1-1. Descripción del encargo de evaluación.
- ❖ 1-2. Caracterización del objeto de evaluación.
- ❖ 1-3. Delimitación de la evaluación.
- ❖ 1-4. Avance del enfoque de la evaluación, de la metodología y las herramientas a utilizar en la evaluación.
- ❖ 1-5. Estrategia organizativa.
- ❖ Herramientas aplicables para realizar el análisis del encargo.
- ❖ Producto de la fase 1: El informe preliminar o informe del análisis del encargo.

¹⁹ En AEVAL, es la dirección del Departamento de Evaluación la que designa en esta fase los integrantes de cada equipo de evaluación, así como el responsable del equipo. Lo normal es que ese equipo permanezca durante todo el proceso.

1-1. Descripción del encargo de evaluación.

En la descripción del encargo de evaluación²⁰ se indica el órgano u organismo que efectúa dicho encargo²¹ y la vinculación de la intervención con instrumentos estratégicos, que pueden ser objeto de un mandato continuo de evaluación²². La descripción de este encargo o mandato también es importante para AEVAL porque puede constituir una limitación para la evaluación (no se puede elegir el objeto de evaluación).

Ejemplo de la descripción del mandato de evaluación. Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008. AEVAL, 2009.

En primer lugar se refleja el Acuerdo de Consejo de Ministros: *“En su reunión del 8 de abril de 2009, el Consejo de Ministros aprobó las políticas que serán objeto de evaluación (...). En el Acuerdo (...) se detalla que será evaluado el Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008”*.

Posteriormente se vincula la intervención al Programa Nacional de Reformas: *“la evaluación se lleva a cabo en el marco del Programa Nacional de Reformas de España (PNR), en el que se encomienda a la AEVAL la realización de una evaluación anual del grado de aplicación y éxito de las medidas incluidas en el mismo”*.

Y, finalmente, con la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible: *“la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible (EEDS), cuya evaluación igualmente se encomienda a la AEVAL”*.

1-2. Caracterización del objeto de evaluación.

Una vez descrito el encargo o mandato de evaluación se aborda la caracterización del objeto de evaluación. Esta caracterización se realiza sobre la base de distintos elementos, como el ámbito sectorial o territorial en el que se desarrolla, su complejidad o la fase del ciclo en el que se encuentra.

Uno de los condicionantes de la metodología de evaluación de políticas públicas es el propio objeto que se evalúa, las políticas públicas, respecto de las que no existe *“un contorno preciso de aquello que se evalúa. (...) Las políticas públicas no son un fenómeno objetivo con un perfil evidente y correctamente definido. Más bien al contrario, ni el propio concepto o campo de políticas públicas, ni tan sólo una de ellas considerada individualmente, presenta un perímetro fácilmente identificable. Y no ya sólo en cuanto a su alcance o ámbito de intervención, sino más*

²⁰ En AEVAL se suele denominar “Mandato”, dado que los encargos proceden del Consejo de Ministros y no de una relación contractual.

²¹ O instancia de la que procede dicho encargo.

²² En el caso de AEVAL la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, incluye, en la Disposición adicional sexta, la realización por parte de la Agencia de una evaluación anual *“sobre la implementación y los principales efectos en ámbitos de actuación concretos de las medidas contempladas”*.

importante aún, si se nos permite la expresión, en cuanto a la teleología que envuelven las intervenciones públicas (intencionalidad, carácter difuso de éstas, causación en una plena acepción filosófica). (Rico, 2012).

El correcto diseño de cualquier evaluación requiere tanto identificar el objeto de evaluación como conocer y comprender la naturaleza del programa o política, en particular su propósito, alcance y objetivos. Estos aspectos no siempre se explicitan en las intervenciones públicas que se evalúan.

1-2.1. Identificación del tipo de intervención que se evalúa

Se efectúa una identificación del tipo de intervención a evaluar, si se trata de una política pública, o bien de alguno de sus instrumentos de despliegue (planes o programas) o de intervenciones de carácter operativo como proyectos o medidas. Esta caracterización es importante porque, y partiendo de la experiencia de AEVAL, es posible encontrar autodenominadas políticas públicas que en la realidad son un conjunto de medidas dispersas contempladas en diferentes programas de actuación o incluso con un conjunto de políticas y programas como objeto de evaluación.

La identificación del tipo de intervención es importante porque condiciona el enfoque de evaluación.

1-2.2. Ámbito en el que se desarrolla la intervención

En este caso se efectúa una doble caracterización.

En primer lugar, **según el sector de política pública** en el que se sitúa la intervención, y de las políticas públicas dentro de ese sector. Por ejemplo, la política de bonificación de cuotas de la Seguridad Social se enmarca en la política de empleo (sector), y dentro de ésta, en las políticas de fomento de empleo y a su vez dentro de éstas, es una política pasiva de mercado de trabajo.

Ejemplo de definición de ámbito desde el punto de vista del sector de política pública en el que se inscribe la intervención. Evaluación del Programa de ayudas a la Reindustrialización (REINDUS). AEVAL, 2011.

“El Programa de Ayudas para actuaciones de Reindustrialización es una herramienta de política industrial, que se enmarca en la política regional de la Unión Europea (UE) y se aplica a las zonas que, estando incluidas en el mapa de ayudas regionales aprobado para España por la UE, en el periodo 2007-2013, sufren fenómenos de ajuste empresarial o deslocalización, que provocan pérdidas de actividad industrial y destrucción de empleo. La aplicación del programa tiene como objetivo crear nuevo tejido industrial o adaptar el existente a las mejoras tecnológicas disponibles, a la vez que se disminuyen los desequilibrios económicos regionales”.

Y en segundo lugar, **según los niveles de la Administración** que tienen competencias en la intervención de manera directa o a través de otras políticas conexas. En el caso de España, que forma parte de la Unión Europea, y que se configura como un Estado compuesto con un alto grado de descentralización y con un modelo de distribución competencial en el que existen pocas competencias exclusivas de los diferentes niveles de gobierno, y por el contrario priman las competencias concurrentes o compartidas, la identificación de los niveles de administración que intervienen es muy importante a la hora de valorar, en la fase analítica de la evaluación, de qué manera su participación afecta a los resultados alcanzados.

Como puede observarse en el siguiente ejemplo, cada vez es más frecuente que en el diseño e implementación de las políticas públicas en España intervengan hasta cuatro niveles de administración.

Ejemplo de descripción del ámbito de la intervención desde el punto de vista de los niveles de administración implicados. Evaluación del Plan de Energías Renovables 2005-2010. AEVAL, 2011.

- *Ámbito europeo. Desde la aprobación de los libros Verde y Blanco en 1997, la Unión Europea inicia el proceso de elaboración del marco legislativo comunitario en el que se establecen recomendaciones sobre diferentes acciones respecto a las energías renovables.*

- *Ámbito estatal. La Administración General del Estado se centra en la planificación de las redes del transporte de energía, a través de documentos ad hoc: en el momento de la redacción del Plan Español de Energías Renovables estaba en vigor la correspondiente a 2002-2011. Con posterioridad entró en vigor la actual (2008-2016).*

- *El ámbito autonómico tiene aquí una importancia capital: es suya la competencia de autorización de muchas de las instalaciones y también la tramitación de las inscripciones en el registro estatal.*

- *El ámbito local. También tiene su papel en la promoción de las energías renovables permitiendo o no en sus municipios las instalaciones de producción de energías renovables.*

1-2.3. Grado de complejidad

Pueden existir diversos factores que impliquen un mayor o menor grado de complejidad de la intervención objeto de evaluación. La mayor complejidad de la intervención implica, obviamente, una mayor complejidad para la evaluación. Lógicamente, en cada evaluación estos factores serán diferentes. A título orientativo se pueden citar los siguientes:

1-2.3.1. El objeto de evaluación.

En muchos casos, las evaluaciones que se encomiendan a la Agencia no tienen un objeto único y claramente delimitado sino un conglomerado de objetos relacionados entre sí²³. Esta cuestión debe clarificarse desde el inicio de la evaluación, porque condicionará el propio diseño de la evaluación. Objetos como el que se plantean en el ejemplo siguiente además implican un esfuerzo adicional para los evaluadores, ya que en la práctica se trata de “varias evaluaciones en una”.

Ejemplo de complejidad derivada del objeto. Evaluación del Sistema General de Becas Educativas. AEVAL, 2009.

El Sistema General de Becas tiene un objetivo propio: garantizar la equidad en el acceso a la educación. Sin embargo en el mismo mandato de evaluación se pedía que se explorase su posible utilidad como instrumento para la reducción del abandono escolar prematuro y para la mejora del capital humano.

1-2.3.2. Carácter sectorial o transversal de la intervención

Si la intervención es transversal, es decir, que se relaciona con múltiples sectores de política pública aumenta la complejidad de la evaluación, ya que habrá que analizar de qué manera esos ámbitos sectoriales están incidiendo en la intervención evaluada.

La transversalidad es una característica cada vez más frecuente en las políticas públicas. En el caso de intervenciones transversales o relacionadas con diversos sectores de política pública, debería incluirse forzosamente en la evaluación como criterio de valor el de *complementariedad*.

Ejemplo de complejidad derivada de la transversalidad. Evaluación del Plan Español de Energías Renovables 2005-2010. AEVAL, 2011.

“La evaluación ha de tener en cuenta, por tanto, la suma complejidad de la política de promoción de energías renovables (que no sólo contiene el Plan de energías renovables y los efectos en otros ámbitos de actuación relacionados, como el empleo, la I+D+i, la industria, la empresa y la tecnología y el medio ambiente, como señala el Consejo de Ministros), sino la propia concepción del sistema eléctrico, del transporte y de la construcción; y, además, la de los intereses creados (...). Sin embargo, y pese a lo intrincado de la conceptualización, se tratará de separar (y excluir, aunque no soslayar) de la evaluación la política de eficiencia energética, que aunque sí tiene que ver con el fomento de las energías renovables se ha considerado que queda fuera del mandato realizado por el Consejo de Ministros, así como las políticas relativas a la seguridad del suministro, por ejemplo.”

²³ Las dificultades que genera para la evaluación esta circunstancia se verán en el capítulo siguiente.

1-2.3.3. Concurrencia de múltiples de actores

La concurrencia de múltiples actores, cuyos intereses y actuaciones pueden afectar al diseño, implementación o resultados de la intervención evaluada, constituye otro factor de complejidad.

Ejemplo de multiplicidad de actores. Evaluación de las Medidas adoptadas para la racionalización del gasto farmacéutico. AEVAL, 2008.

En la política farmacéutica influyen, además de la Administración General del Estado y las administraciones de las Comunidades Autónomas, los médicos prescriptores, las oficinas de farmacia, los laboratorios farmacéuticos, Farmaindustria (organización empresarial que agrupa a las empresas farmacéuticas), los almacenes distribuidores de medicamentos y los ciudadanos.

1-2.3.4. Intervención simultánea o sucesiva de distintos niveles de la administración.

Esta circunstancia además de delimitar el ámbito de la intervención supone un elemento de adicional de complejidad por las razones que ya se han descrito. En este caso, la evaluación deberá contemplar como criterio de valor el de cooperación/colaboración.

Por último, hay que tener en cuenta, al caracterizar el objeto de evaluación desde el punto de vista de su complejidad, que pueden existir otros factores, además de los señalados, específicos de ese objeto de evaluación en concreto.

1-2.4. Fase del ciclo

Es importante identificar el grado de madurez y la fase del ciclo en la que se encuentra la intervención. Este aspecto es importante por varias razones. En primer lugar, porque la fase del ciclo permitirá definir qué tipo de evaluación es posible diseñar y realizar. En segundo lugar, porque, en función de la maduración del programa o política, pueden formularse diferentes cuestiones, atinentes a las diferentes etapas de una política o programa público. Así, por ejemplo, en las etapas iniciales de un nuevo programa, las preguntas a plantear en la evaluación suelen focalizarse en el proceso o implementación, esto es, cómo se desarrollan las actividades o llegan a los destinatarios finales. Y, finalmente, porque en ocasiones el mandato o encargo de evaluación suele ya decantar qué aspecto interesa especialmente evaluar (el diseño, la implementación o los resultados).

Las diferentes situaciones que pueden darse son las siguientes:

- ❖ La intervención todavía no se ha puesto en marcha.
- ❖ La intervención está implementada en parte.
- ❖ La intervención está implementada por completo.

- ❖ La intervención constituye un continuo en el tiempo.

1-3. Delimitación de la evaluación.

Como en el caso del objeto de evaluación, también en esta fase se efectúa una primera descripción de la evaluación a realizar. Siempre teniendo en cuenta que, como se ha señalado, es posible que el desarrollo de la propia evaluación haga necesaria una revisión de esta caracterización inicial.

La evaluación se caracteriza sobre la base de su alcance, de sus objetivos, justificación y utilidad, de los actores que son relevantes para la propia evaluación y finalmente, del enfoque a aplicar y de la metodología y herramientas que se prevé utilizar.

1-3.1. Alcance de la evaluación

En raras ocasiones las evaluaciones pueden abarcar toda la intervención. Esta circunstancia puede derivar de múltiples factores: que se trate de una intervención que lleve desplegándose durante un largo periodo de tiempo, su gran extensión territorial, que contemple multitud de medidas, o que se carezca de información y sea muy complicado o costoso generar información primaria.

El contenido que debe tener el alcance de la evaluación es bastante flexible. No obstante, es importante definir un perímetro de evaluación lo más amplio posible, abarcando las principales acciones o dimensiones relacionadas con el objeto de evaluación.

Esto es particularmente importante en el ámbito de la evaluación de las políticas públicas, donde existen múltiples dimensiones tanto del problema como de las acciones o posibles efectos de las intervenciones. Así, junto a una política determinada, existen otras políticas o acciones *complementarias* que tienen efectos sobre la intervención.

Esta indefinición lleva aparejada la imposibilidad de identificar, sin margen de dudas, cuál es la aproximación metodológica más adecuada y las técnicas que mayor eficiencia y eficacia analítica tendrán en relación con el objetivo de la evaluación y lo que se espera de ella.

Por esta razón es preciso delimitar bien el encargo para negociar con los actores clave sus límites. Como criterios genéricos de delimitación pueden utilizarse los siguientes.

1-3.1.1. Temporal.

La evaluación, por diversas razones que hay que explicitar, se centra en un determinado periodo de tiempo. Esto es especialmente necesario en intervenciones que se vienen desarrollando durante largos periodos de tiempo. Para la delimitación temporal generalmente se tiene en cuenta algún hito importante en el despliegue de la intervención.

Ejemplo de la delimitación del alcance temporal de una evaluación. Evaluación de la política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social. AEVAL, 2009.

Para esta evaluación, aunque la política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social, que se diseñó a partir de la Ley Básica de Empleo de 1980, se tomó como criterio para definir el alcance temporal de la evaluación la reforma de la política realizada en el año 2006, derivada de un acuerdo social, en este caso concreto el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo, suscrito en 2006 por los agentes sociales y el gobierno.

Ejemplo de delimitación del alcance de una evaluación desde el punto de vista temporal. Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal. AEVAL, 2010.

“El carácter continuado a lo largo del tiempo de las intervenciones en incapacidad temporal por contingencias comunes (...) motiva que se proceda a acotar el ámbito temporal de la evaluación. Se toma como referencia el período 2006-2008, umbral temporal en el que operan las últimas reformas legislativas (...). Del mismo modo, el proceso de informatización de los partes de baja por parte de los Servicios Públicos de Salud, iniciado a partir de 2004, y (...) la carencia de datos relativos (...) con anterioridad justifican plenamente la limitación temporal realizada. (...) Por ello, para la evaluación del “Programa de ahorro en incapacidad temporal”, (...), el horizonte temporal considerado se ciñe al período 2004-2008. Para el caso de los distintos programas piloto se tomará como referencia la fecha en la que se desarrollan.”

1-3.1.2. Relevancia de las medidas.

Si la intervención contiene múltiples medidas cuya evaluación no sería posible en el plazo de tiempo establecido, la evaluación se centra en aquellas que tienen un mayor impacto en la consecución de los objetivos que pretende alcanzar la intervención o en aquellas que mayor cantidad de recursos públicos moviliza.

Ejemplo de delimitación del alcance de la evaluación desde el punto de vista de relevancia de las medidas. Evaluación de la política de bonificación de cuotas de la Seguridad Social. AEVAL, 2009.

“Por lo que respecta al alcance de la evaluación, ésta se centra en la reforma realizada en 2006, y dada la amplitud de esta política y de los colectivos objeto de bonificación, de acuerdo con el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) se han seleccionado cuatro de ellos: los jóvenes menores de 30 años; los mayores de 45 años; los parados de larga duración y las conversiones de contratos temporales en indefinidos”.

1-3.1.3. Territorial

Ante la imposibilidad de evaluar todo el ámbito territorial de aplicación de la intervención se efectúa una selección razonada de los territorios objeto de evaluación.

Ejemplo de definición del alcance de una evaluación desde el punto de vista territorial. Evaluación de las acciones financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de la Red de Parques Nacionales. AEVAL, 2009.

“Para ello, y dada la amplitud de la Red de Parques Nacionales y las limitaciones en términos de tiempo disponible para la realización de la evaluación se ha optado, de acuerdo con la dirección del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por seleccionar algunos parques nacionales que reflejaran lo mejor posible la variedad de sistemas naturales representados en la Red:

- *Aigüestortes i Estany de Sant Maurici como representación de los ecosistemas de la alta montaña pirenaica y los glaciares del Cuaternario,*
- *Cabañeros por el bosque mediterráneo,*
- *Picos de Europa por los ecosistemas ligados al bosque atlántico,*
- *Sierra Nevada por los ligados a la media y alta montaña mediterránea, y*
- *Timanfaya en representación del ecosistema insular volcánico.*

La superficie que suman estos 5 parques elegidos supone el 61% de toda la superficie de la Red y algo más de 200 mil hectáreas.

Por último, también en este caso es posible que existan otro tipo de criterios, distintos de los señalados, específicos para cada evaluación, sobre la base de los cuales se determina el alcance de la evaluación.

1-3.2. Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación

En este apartado se da respuesta a tres interrogantes: qué se pretende conocer con la evaluación, por qué se plantea la evaluación en estos momentos y para qué se va a utilizar.

Los contenidos del primer ítem son bastante obvios. Se trata de trasladar en qué va a centrarse prioritariamente la evaluación. La definición de los objetivos de la evaluación se realiza teniendo en cuenta las necesidades de información de los diferentes actores interesados.

Ejemplo de definición de los objetivos de la evaluación. Evaluación de la política de bonificación de cuotas de la Seguridad Social. AEVAL, 2009.

“El principal objetivo que plantea el encargo es evaluar la eficacia de las bonificaciones de cuotas para la generación y mantenimiento de empleo estable a través del examen de los siguientes objetivos específicos:

- Comprobar la eficacia del programa de bonificaciones de cuotas discriminando a aquellos colectivos en los que la incidencia de la medida haya sido más determinante que en otros”.

Por otra parte es necesario justificar la razón de la evaluación. La evaluación es una intervención pública más que también consume recursos públicos, por lo que la justificación resulta absolutamente necesaria desde el punto de vista del principio de responsabilidad que también debe guiar la actuación de la función de evaluación.

La justificación de la evaluación puede argumentarse desde múltiples razones:

- ❖ La previsión de realización de evaluaciones en la propia intervención.
- ❖ Un mandato de evaluación que puede proceder por ejemplo de la Unión Europea o generarse a nivel nacional.
- ❖ La necesidad de diseñar nuevas políticas o de rediseñar las existentes ante nuevas demandas, necesidades o problemas públicos o estrategias de futuro o cambios normativos.
- ❖ Un diseño o rediseño porque los resultados alcanzados no son los esperados o se quiera identificar posibles problemas de implementación que puedan afectar a los resultados obtenidos.
- ❖ Porque la intervención ha finalizado y se quiere conocer sus resultados e impactos.
- ❖ Por otras razones.

Ejemplo de definición de la justificación de la evaluación. Evaluación de la política de bonificación de cuotas de la Seguridad Social. AEVAL, 2009.

“La justificación de la evaluación de esta intervención se fundamenta en el hecho de que se trata de una política con una importante duración en el tiempo y dirigida a colectivos en los que se mantiene un persistente índice de desempleo. Por lo que se refiere a los jóvenes, interesa conocer si los incentivos están bien orientados, si su cuantía es suficiente o si habría que combinar las bonificaciones con otro tipo de medidas. Por otro lado, el colectivo de parados de larga duración puede ser especialmente vulnerable ante la desaceleración económica”.

En cuanto a la utilidad de la evaluación, es una de las cuestiones que deben definirse cuanto antes porque de ella derivan la tipología de evaluación a aplicar y los distintos informes que deberán elaborarse. La tipología de evaluación aplicable en un proceso de evaluación concreto no depende sólo de la fase del ciclo en el que se encuentre la intervención sino de muchas otras consideraciones.

Ejemplo de definición de la utilidad de la evaluación. Evaluación de la política de bonificación de cuotas de la Seguridad Social. AEVAL, 2009.

“La principal utilidad de la evaluación radica en el aporte de evidencias que puedan conducir a un rediseño de este instrumento de fomento de empleo.”

Otra cuestión a tener en cuenta es que existe una utilidad genérica de la evaluación como instrumento de transparencia y rendición de cuentas. Este aspecto debe resaltarse también y no solo desde el punto de vista de la “razón de ser” de la función evaluadora sino también como una muestra de voluntad de transparencia y de rendición de cuentas por parte de los responsables políticos directos y gestores de la intervención evaluada.

1-3.3. Actores relevantes para la evaluación.

En la fase de análisis del encargo se traza un primer mapa de actores que se va completando a lo largo de la evaluación. No es infrecuente que a raíz de las entrevistas a los actores identificados inicialmente, aparezcan otros no identificados muy relevantes para explicar aspectos de diseño e implementación o de los que se quiera conocer su percepción en relación con los resultados alcanzados.

Además, la identificación de actores clave y los roles que van a jugar cada uno de ellos en la evaluación es uno de los primeros pasos que hay que realizar para empezar a concretar las preguntas de evaluación. No sólo porque a partir de las entrevistas realizadas durante esta fase surjan interrogantes en relación con la intervención que sería conveniente incorporar a la matriz de evaluación, sino porque también estas entrevistas van a permitir identificar las necesidades de información y lo que esperan de la evaluación cada uno de ellos.

La selección de los actores clave (los informantes) está condicionada por las limitaciones de la evaluación –recursos, plazos, etc.-. Es necesario seleccionar porque no siempre es posible llegar a todos. Lo que sí es fundamental es que los actores informantes finalmente seleccionados representen las distintas perspectivas y percepciones respecto de la intervención. A partir de la identificación de los actores relevantes se puede conocer qué papel tienen en la intervención, y el rol que juegan o pueden jugar en relación con la evaluación y valorar su posible influencia a la hora de facilitar u obstruir el proceso de evaluación. Una forma de sintetizar esta información es construir una matriz de actores.

El siguiente cuadro muestra un ejemplo de matriz de actores. La columna “rol” describe las funciones que desempeña cada actor en relación con la intervención. La columna “interés” refleja las motivaciones que cada actor puede tener en relación con la evaluación. La columna

“resultado acciones” refleja las actuaciones que cada actor ha desarrollado en relación con la intervención y finalmente la columna “jerarquización” representa la capacidad de influencia del actor en la evaluación según una gradación, que en este caso asume tres posiciones: alto, medio y bajo.²⁴

Cuadro 1. Fragmento de matriz de actores.

ACTOR	ROL	INTERÉS	RESULTADO ACCIONES	JERARQUIZACIÓN
Unidad nivel 1	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación y seguimiento de programas - Directrices y diseño - Gestión programas 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar el servicio - Mejorar percepción ciudadana - Obtener buenos resultados en su gestión 	<ul style="list-style-type: none"> - Marco normativo en su competencia - Guías metodológicas - No ha efectuado un seguimiento real de los programas 	ALTO
Responsables de unidades nivel 2	<ul style="list-style-type: none"> - Impulso y apoyo al despliegue de los programas en su ámbito de gestión 	<ul style="list-style-type: none"> - Conocer la imagen externa de sus organizaciones - Conocer sus resultados en relación con otros organismos - El impulso de esos programas no constituye una prioridad 	<ul style="list-style-type: none"> - Impulso político para el despliegue de los programas en su ámbito de gestión 	MEDIO
Unidades nivel 3	<ul style="list-style-type: none"> - Designación responsables - Responsable de elaborar el informe agregado de seguimiento - Impulso y apoyo para el despliegue de los programas en el Departamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la gestión en su ámbito competencial - Informe de seguimiento - En general, el impulso de los programas no constituye una prioridad 	<ul style="list-style-type: none"> - Designadas unidades - Elaborando el primer informe de seguimiento - Realización de cursos de formación 	MEDIO
Unidades nivel 4	<ul style="list-style-type: none"> - Responsables de la implementación de los programas en su ámbito de gestión - Responsables del seguimiento de los programas en su ámbito de gestión 	<ul style="list-style-type: none"> - Los resultados de los programas están directamente relacionados con su gestión - La evaluación les permite conocer su posición respecto de otros organismos 	<ul style="list-style-type: none"> - Confección de informes sectoriales de seguimiento - Validación de autoevaluaciones - Impartición de formación en su ámbito de gestión 	ALTO

Fuente: Elaboración propia.

²⁴ Pueden definirse otras escalas para medir la jerarquización. Generalmente se recomienda que se contemplen pocas posiciones para facilitar el análisis.

1-4. Avance del enfoque de la evaluación, de la metodología y de las herramientas a utilizar en la evaluación.

Por último se realiza un avance del enfoque de la evaluación, no tanto metodológico como relativo a la perspectiva desde la que se va a evaluar el objeto de estudio. Por ejemplo, las políticas educativas pueden evaluarse desde la perspectiva de su impacto en el rendimiento de los alumnos o de los centros educativos o pueden abordarse desde el punto de vista de su contribución a la equidad y cohesión social.

Ejemplo de descripción del enfoque de evaluación. Evaluación de los Programas de Formación de la Cooperación Española. AEVAL, 2010.

“La evaluación de los programas de formación de la cooperación española pretende poner en relación los objetivos generales de la cooperación española al desarrollo, en los que están incorporados los acuerdos internacionales suscritos por España, con los programas de formación que se desarrollan dentro de cada iniciativa.

Dentro de cada iniciativa se abordarán distintos aspectos dirigidos a caracterizar el proceso de planificación y desarrollo de las actividades formativas y los resultados e impactos conseguidos. En cada uno de estos ámbitos se requiere una identificación de sus objetivos y un análisis de su coherencia con los objetivos de la cooperación española para el desarrollo, expresados en el Tercer Plan Director 2009-2012, en el que ya se han incorporado las principales líneas de trabajo derivadas de los distintos acuerdos internacionales suscritos por España. Por otra parte, la evaluación pretende analizar la eficacia las actividades de formación como instrumento para la consecución del objetivo de fortalecimiento institucional y de desarrollo de los países beneficiarios.”

Siempre que sea posible se avanzará la tipología o tipologías de evaluación a aplicar y las herramientas de recopilación y análisis de la información inicialmente previstas. También se incluyen las principales preguntas de evaluación, los criterios de valor con los que se relacionan y los indicadores vinculados.

1-5. Estrategia organizativa.

Con esta estrategia se trata de terminar de perfilar la evaluación. La estrategia organizativa está integrada por los siguientes elementos:

- ❖ La designación del equipo evaluador y atribución de roles a quienes lo conforman.
- ❖ Dirección, coordinación y gestión de la evaluación.
- ❖ Las posibles colaboraciones externas (equipos mixtos).

En buena medida la calidad de la evaluación radica en una buena selección del equipo de evaluadores, quienes deben disponer de las cualificaciones necesarias. Es importante que los equipos de evaluación sean multidisciplinarios. Los equipos de evaluación pueden ser internos, externos o mixtos, pudiendo establecerse la siguiente tipología (*Office of Planning, Research and Evaluation*, 2010):

- ❖ Un evaluador interno, que actúa como líder del equipo de evaluación y es apoyado por el personal del programa (autoevaluación).
- ❖ Un evaluador interno, que actúa como líder del equipo y está apoyado por los miembros del programa y/o también por consultores tanto públicos como privados.
- ❖ Un evaluador externo, tanto individual como colectivo (puede ser un organismo público de evaluación, un instituto de investigación, una universidad, o una empresa privada) actúa como líder y está apoyado por un equipo, que a su vez puede ser también externo o interno (conformado con personas del interior de la propia organización que implementa la intervención).

Cada una de las modalidades presenta ventajas. En el primer caso la evaluación será más económica, dado que no se procede a contratar empresas o entidades externas. Además, existe un elevado grado de conocimiento y familiarización con la organización y la intervención, y un mayor conocimiento del programa,-su gestión y ejecución-. En ocasiones, también puede existir una mayor consistencia de los objetivos de la evaluación con los del programa o política.

En el segundo caso, a las ventajas iniciales, se añade el apoyo de un consultor externo, de tal modo que se mejoran los aspectos técnicos y metodológicos de la evaluación del programa o política.

En el tercer caso, los resultados de la evaluación pueden ser percibidos como más objetivos. Los evaluadores externos pueden tener una mayor experiencia y conocimiento técnico en la conducción de las evaluaciones. Suele afirmarse que las evaluaciones externas presentan un mayor grado de independencia, aunque esto no siempre es así.

Lógicamente, en función de la elección del equipo de análisis, la dirección, coordinación y gestión de la evaluación será diferente.

En el caso de las evaluaciones externas, el primer paso consiste en desarrollar una descripción del trabajo a realizar, que puede incluir los materiales, servicios y productos que deben ser proporcionados por el evaluador. El segundo paso consiste en encontrar quién realizará la evaluación. En esta fase deberán analizarse detenidamente las propuestas técnico-financieras.

A continuación se debe proceder a formalizar un contrato, aspecto que se analizará con mayor detalle en el apartado relativo a los Términos de Referencia incluido en la fase de diseño de la evaluación.

En el caso de las evaluaciones internas, el proceso presenta especificidades propias. Dado que no se procede a contratar o externalizar la totalidad de la evaluación, una vez determinado el líder y equipo de evaluación, se estipulan las tareas a realizar y se asignan a los miembros de los equipos. En todo caso deberá establecerse un plan de trabajo y un cronograma de tareas.

Un plan de evaluación o plan de trabajo²⁵ es un documento escrito que especifica el diseño de evaluación y detalla las prácticas y procedimiento a emplear para conducir la evaluación (*Office of Planning, Research and Evaluation*, 2010).

Debe desarrollarse con anterioridad al inicio de la evaluación, lo que posibilita que sea revisado y corregido. Su contenido es variable, existiendo diferentes posibilidades, aunque fundamentalmente suele coincidir con algunos de los elementos de los Términos de Referencia, que luego se verán.

Puede recurrirse a la contratación o colaboraciones externas también para la realización de labores concretas de la evaluación, fundamentalmente la aplicación de determinadas técnicas o herramientas de análisis. AEVAL, por ejemplo emplea la contratación externa para la realización del trabajo de campo y tabulación en el caso de las encuestas, o la realización de grupos de discusión.

Para cerrar la estrategia organizativa hay que tener en cuenta a los actores e informantes clave y cómo se produce el establecimiento de los procedimientos de comunicación con ellos. Asimismo sirve para conocer las necesidades de información de todos ellos.

Herramientas aplicables para realizar el análisis del encargo.

Las herramientas utilizadas en esta fase son básicamente el análisis documental, el análisis de información a partir de fuentes de datos secundarias y, de manera determinante, la entrevista. Es importante recordar que el análisis del encargo supone la primera aproximación del evaluador al objeto de evaluación, lo que significa que el trabajo de gabinete tiene un peso importante. Por otra parte, la entrevista es la herramienta más adecuada para delimitar el

LA EXPERIENCIA DE AEVAL

El resultado de la estrategia organizativa se suele plasmar en el informe de análisis del encargo y contempla, normalmente, la constitución de una comisión de seguimiento en la que participan el equipo evaluador y los responsables de la intervención evaluada.

Esto permite, además, una mejor compenetración con los responsables de la intervención y hacerles cómplices de los hallazgos realizados.

Estos aspectos se tratan también en el caso de elaboración de Términos de Referencia en el caso de las contrataciones externas, como se verá en el capítulo tercero.

²⁵ Éste no tiene que ver con el Plan de trabajo anual de la AEVAL, mencionado anteriormente.

alcance de la evaluación y conocer las expectativas y necesidades de información de los actores involucrados.

Ilustración 6. Resumen del cronograma de trabajo de la Evaluación del Plan español de energías renovables (2005-2010).

2010									2011		
Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo
Mandato CM											
	Análisis del encargo										
		Entrevista SEE									
		Entrevistas institucionales									
			Lógica de la intervención								
			Matriz de preguntas								
			Entrevistas sectoriales IDAE								
			Entrevistas de orientación: REE y CNE								
			Expedientes contratación estudios								
			Informe de progreso								
			Estudio cualitativo:								
			Entrevistas en profundidad								
			Entrevistas CCAA								
						Entrevistas comple-			mentarias		
						Estudio cuantitativo:			Encuesta		
						Análisis de			la información		
									Entrevistas de confirmación		
									Análisis información		
									Redacción Informe final		
									ENTREGA INFORME		

Fuente: Elaboración propia a partir del cronograma de la Evaluación del Plan Español de energías renovables (2005-2010). (AEVAL, 2011).

Producto de la fase 1: El informe preliminar o informe de análisis del encargo.

El Informe preliminar o de Análisis del encargo es el principal producto que deja esta fase y se elabora a partir de la información que se ha obtenido para cada uno de los bloques que se han descrito en epígrafes anteriores. Tiene una triple virtualidad:

- ❖ Por un lado, constituye un elemento de control interno, que permite al responsable del equipo evaluador²⁶ valorar si la evaluación está bien enfocada.
- ❖ Por otro lado, actúa como punto de partida para los Términos de Referencia²⁷, de manera que se puede establecer un primer consenso con los responsables de la

²⁶ En el caso de AEVAL, la dirección del Departamento de Evaluación tiene que validar dicho informe para continuar el proceso.

²⁷ Dado que básicamente las evaluaciones de la Agencia se efectúan por mandato del Gobierno, no existe ningún tipo de relación contractual entre quien encarga la evaluación y quien la realiza, por lo que no tiene sentido elaborar términos de referencia (TDR) en sentido estricto, así que el Análisis del encargo constituye un documento equivalente a los TDR. En todo caso, en el apartado F3-3 se detalla cómo elaborarlos y su contenido.

intervención a evaluar sobre los aspectos en los que la evaluación se va a centrar, dando respuesta además, a las necesidades de información que éstos tienen.

- ❖ Actúa *de facto* como un documento de compromisos de las partes en relación con los contenidos, objetivos y desarrollo de la evaluación.

LA EXPERIENCIA DE AEVAL

Aunque en el capítulo VI se tratará en profundidad el informe de evaluación, es importante señalar que siempre el informe debe elaborarse por fases. La experiencia de AEVAL ha demostrado con creces que escribir el informe al finalizar el proceso de evaluación es absolutamente ineficaz.

Naturalmente, siempre es posible que el avance de la evaluación presente descubrimientos que afecten a las primeras fases del informe, pero entonces se irán incorporando sin mayor problema y aparecerán en el informe siguiente. El informe preliminar se incorpora al informe final de evaluación, integrando el capítulo 1 de este informe.

FICHA RESUMEN DE LA FASE 1. ANÁLISIS DEL ENCARGO

OBJETIVOS

- Identificar el objeto de la evaluación
- Delimitar el alcance de la evaluación
- Definir los objetivos de la evaluación, su justificación y posible utilidad
- Avance del enfoque

ELEMENTOS DEL ANÁLISIS DEL ENCARGO

1-1. DESCRIPCIÓN DEL ENCARGO DE EVALUACIÓN

ITEMS

- *Quién efectúa el encargo*
- *Vinculación de la intervención con instrumentos estratégicos*

1-2. CARACTERIZACIÓN DEL OBJETO DE EVALUACIÓN

ITEMS

- *Identificación del tipo de intervención que se evalúa:*

- * Plan
- * Programa
- * Proyecto
- * Medida

- *Ámbito en el que se desarrolla la intervención:*

- * Según el sector de política
- * Según los niveles de la Administración competentes

- *Grado de complejidad:*

- * Por el objeto de evaluación
- * Por el carácter sectorial o transversal de la intervención
- * Por la intervención simultánea o sucesiva de diversos niveles de la Administración
- * Por la concurrencia de múltiples actores
- * Otros factores de complejidad

- *Fase del ciclo en el que se encuentra la intervención:*

- * La intervención todavía no se ha puesto en marcha
- * La intervención está implementada en parte
- * La intervención está implementada por completo
- * La intervención constituye un continuo en el tiempo

1-3. DELIMITACIÓN DE LA EVALUACIÓN

ITEMS

ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

ITEMS

- * Temporal
- * Relevancia de las medidas
- * Territorial

OBJETIVOS, UTILIDAD Y JUSTIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN

ITEMS

- Dar respuesta a las siguientes preguntas:

- * ¿Qué queremos saber a través de la evaluación?
- * ¿Para qué hacemos la evaluación?
- * ¿Por qué se plantea la evaluación en estos momentos?

IDENTIFICACIÓN DE ACTORES E INFORMANTES CLAVE PARA LA EVALUACIÓN

ITEMS

- Matriz de actores

1-4. AVANCE DEL ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN, DE LA METODOLOGÍA Y LAS

HERRAMIENTAS A UTILIZAR EN LA EVALUACIÓN

ITEMS

- *Perspectiva desde la que se va a evaluar*
- *Avance de la tipología de evaluación*
- *Avance de las herramientas que se prevé utilizar*

1-5. ESTRATEGIA ORGANIZATIVA

ITEMS

- *Designación equipo y roles*
- *Dirección, coordinación y gestión*
- *Posibles colaboraciones externas*
- *Acuerdo de necesidades de información con los actores e informantes clave*
- *Acuerdo de relación con los responsables de la intervención: comisión de seguimiento*

HERRAMIENTAS APLICABLES EN EL ANÁLISIS DEL ENCARGO

ITEMS

- *Análisis documental*
- *Análisis de datos a partir de fuentes secundarias*
- *Entrevista personal*

PRODUCTO DE LA FASE 1

INFORME PRELIMINAR O INFORME DEL ANÁLISIS DEL ENCARGO

- *Utilidad*

- * Control interno: valorar si la evaluación está bien enfocada
- * Establecer un consenso sobre los aspectos en los que se va a centrar la evaluación
- * Documento de compromisos en relación con los contenidos, objetivos y desarrollo de la evaluación

FASE 2. ANÁLISIS Y RECONSTRUCCIÓN DE LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN

Una vez finalizada la fase de análisis del encargo se efectúa un análisis en profundidad de la intervención objeto de evaluación.

Una de las particularidades de AEVAL es que los objetos de evaluación que asume suelen ser notablemente complejos. Las políticas públicas suelen ser indefinidas y difusas, además de cobrar plena relevancia la complementariedad y multiplicidad de intervenciones que generan efectos diversos en el campo material de la intervención objeto de evaluación, como se ha indicado anteriormente.

Por esta razón cobra especial atención en la evaluación de políticas públicas como las que evalúa AEVAL el análisis del contexto de la intervención: tanto el problema que la originó como sus causas y efectos, lo que obliga a indagar en la pertinencia de las acciones para la resolución de dicho problema, aspectos que se analizarán más adelante. En definitiva, el *enfoque de evaluación* en el caso de las evaluaciones de políticas públicas suele ser más complejo.

Profundizar en el conocimiento del objeto de evaluación es el objetivo de esta fase de la evaluación. Si en la fase de análisis del encargo el objetivo era caracterizar en el primer momento la intervención y la evaluación a realizar, aquí se intenta desentrañar la línea argumental interna de la intervención evaluada, utilizando fundamentalmente técnicas y herramientas típicas del análisis de políticas públicas²⁸ y de investigación social para tratar de reconstruir (en algunos casos, *construir*, como se verá) esa *lógica de la intervención*.

El objetivo, por lo tanto, es conocer lo mejor posible el problema que da origen a la intervención, sus causas y sus efectos, las alternativas seleccionadas para solucionarlo y los instrumentos en que éstas se plasman (leyes, planes, programas, etcétera), y, finalmente, el diseño de la propia intervención: la coherencia entre el problema, la solución planteada y las medidas propuestas para conseguirla.

En resumen, el análisis de la **lógica de la intervención** pone su foco de atención en *la génesis de la intervención*, revisando todo el proceso, *reconstruyéndolo*.

Este esfuerzo de revisión es fundamental para la evaluación, porque si no se lleva a cabo es muy difícil poder relacionar la cadena de actuaciones sucesivas entre el momento en que

²⁸ Evidentemente, la profundidad de los análisis de políticas públicas que se elaboran en evaluación no es la de los análisis que se dedican única y expresamente a éste. Pero las bases teóricas y las herramientas y técnicas utilizadas son comunes a las que se utilizan en el análisis de políticas públicas.

comienza a gestarse la intervención (lo que se denomina la *génesis de la intervención*) hasta el momento de la evaluación.

Ejemplo de la dificultad que plantea la inexistencia de una lógica de la intervención. Evaluación de la incidencia de las medidas adoptadas para la racionalización del gasto farmacéutico. AEVAL, 2008.

En esta evaluación se indica que la estructura del plan evaluado, el Plan Estratégico de Política Farmacéutica, *“no permite un análisis directo de su lógica interna ya que no se efectúa un despliegue sistemático de objetos específicos, medidas e indicadores a partir del objetivo estratégico que se pretende alcanzar. Por esta razón ha sido necesario **reconstruir la lógica de la intervención** para poder valorar su coherencia interna”*²⁹.

La reconstrucción de la lógica de la intervención se hace pues imprescindible al abordar un objeto de evaluación porque, con frecuencia, las intervenciones públicas tienen carencias en su diseño (como la falta de un diagnóstico previo lo suficientemente profundo, la falta de una teoría causal sobre la que asentar la hipótesis de la intervención; la inexistencia de objetivos definidos –en alguna o todas las fases de la planificación–; la falta de resultados esperados, y la falta de mecanismos de seguimiento, como los indicadores).

Los siguientes epígrafes desarrollan el conjunto de actividades que se llevan a cabo para poder reconstruir la lógica de la intervención. Estas diferentes etapas son más sencillas si la planificación de la intervención ha sido correcta, o más complejas, en función del objeto de evaluación y de las carencias, ya mencionadas, en materia de planificación. Son las siguientes:

- ❖ 2-1. El contexto de la intervención.
- ❖ 2-2. La identificación y definición del problema, sus causas y sus efectos.
- ❖ 2-3. Instrumentos de intervención pública para resolver el problema.
- ❖ 2-4. Despliegue de la intervención.

2-1. El contexto de la intervención.

Una intervención pública debiera siempre tener como objetivo solucionar una serie de necesidades, demandas o problemas determinados. En ocasiones la necesidad de la intervención deriva de una decisión política o de la propia administración, que pueden anticiparse a posibles necesidades sociales. En otros casos se producen hechos imprevistos que requieren una respuesta pública, o son fruto de la presión social hacia un asunto concreto, o incluso de los cambios sociales que pueden demandar la cobertura de nuevas necesidades o la resolución de un problema. Finalmente, una intervención pública también puede derivar de

²⁹ La negrita es del equipo redactor.

la necesidad de rediseñar intervenciones existentes, bien como consecuencia de una evaluación, bien para adaptarlas a un contexto presupuestario diferente (más restrictivo o más expansivo).

Para comprender la lógica de la intervención, hay que conocer el contexto en el momento de su diseño y formulación, ya que la determina, proporcionándole o restándole pertinencia. Dicho contexto puede haberse modificado en el momento en que se realiza la evaluación. Por ello es vital tener clara la diferencia entre uno y otro para no desvirtuar el diagnóstico.

Ejemplo de análisis del contexto. Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008. AEVAL, 2009.

El contexto que marcaba claramente la intervención era el de un país, en 2004, en el que se produjeron 94.000 accidentes de tráfico con víctimas, en los que hubo 4.741 muertos, 21.805 heridos graves y 116.578 heridos leves. Al mismo tiempo, estaba en marcha un Plan a nivel europeo con objetivos de reducción a nivel comunitario y se marcaban objetivos en diferentes planes y estrategias del gobierno, en un contexto presupuestario favorable en el momento del inicio de una legislatura marcada por un cambio del partido político en el gobierno. En 2009, cuando se llevó a cabo la evaluación, las cifras de fallecidos en accidente de tráfico se habían reducido en más de un 40%, el parque automovilístico se había renovado bastante y había aparecido ya la crisis económica.

Este análisis implica un estudio del contexto socioeconómico, político, legal y administrativo, en el que se desarrolla la intervención. Ha de tenerse en cuenta, al trazar este contexto, el marco competencial y los niveles de gobierno que participan (o debieran participar) en el diseño de la intervención. Este aspecto es importante sobre todo en países como España, fuertemente descentralizados y con un sistema competencial en el que priman las competencias concurrentes y compartidas. Al analizar los niveles de gobierno o administración que pueden intervenir hay que considerar desde el nivel supranacional -la Unión Europea, fundamentalmente, pero también organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Organización de Naciones Unidas (ONU), y en los últimos tiempos el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE)- hasta el nivel local, pasando por el autonómico y el estatal.

Ejemplo del análisis competencial en el marco del análisis del contexto de una intervención. Evaluación del Plan estratégico de seguridad vial 2005-2008. AEVAL, 2009.

Para evaluar el Plan Estratégico de Seguridad Vial hubo que considerar que la competencia sobre *“tráfico y circulación de vehículos a motor”* es del Estado, así como la legislación básica en otras cuestiones, algunas asumidas por Comunidades Autónomas. Fue también preciso valorar las implicaciones del Plan europeo y las competencias en materia de carreteras, educación, etcétera, de las Comunidades Autónomas y las que las entidades locales asumen en las ciudades en materia de tráfico, entre otras.

2-2. La identificación y definición del problema, sus causas y sus efectos.

La mayoría de los autores coinciden en que el ciclo de una política pública³⁰ tiene cinco grandes fases: la identificación y **definición del problema**; la formulación de alternativas; la adopción de la mejor alternativa; la implantación de la alternativa y la evaluación. En una buena planificación todo este proceso debiera estar explicitado.

No siempre se dan esas fases (o no se dan de forma explícita o implícita, o en su totalidad) por lo que en ocasiones, el equipo de evaluación tiene que descubrir cómo se ha adoptado la decisión entre líneas o a través de las medidas que se implementan.

Una de las cuestiones a tener en cuenta a la hora de abordar este análisis es la importancia que la ideología, la presión de los actores (muy probablemente con visiones diferentes del problema y en consecuencia, de sus causas y de cómo debe resolverse), la oportunidad política, etcétera, pueden ejercer, tanto en la consideración como un problema de una determinada circunstancia, como en su definición y en las posibles soluciones³¹.

Ejemplo de la falta de definición del problema. Evaluación del programa de ayudas para actuaciones de reindustrialización (REINDUS). AEVAL, 2011.

En esta evaluación se pone de manifiesto la carencia de una explicitación de la definición del problema. Al explicar el programa, se detallan una serie de ayudas anuales a ciertos territorios para la reindustrialización. Pero no se indica claramente que lo que se intenta resolver, en definitiva, son los desequilibrios económicos regionales que se traducen en distintos niveles de renta y bienestar en esas zonas beneficiadas por las ayudas.

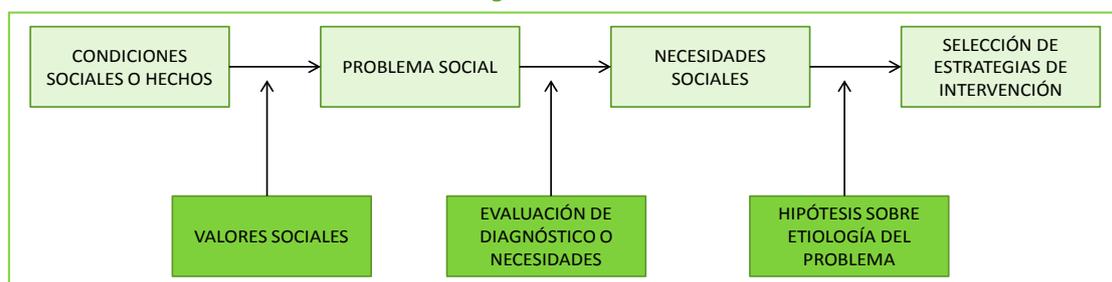
El análisis del problema sigue una secuencia concreta, resumida por Francisco Alvira³² en el siguiente esquema:

³⁰ Para profundizar en este asunto se puede consultar, entre otros autores y trabajos, Tamayo Sáenz, M, El análisis de las políticas públicas, en La nueva Administración Pública (1997); Aguilar Villanueva, L., El estudio de las políticas Públicas (2000) y Problemas públicos y agenda de gobierno (2000), y Arenilla, M, Planificación y políticas públicas, en Evaluación y calidad en las organizaciones públicas (2000).

³¹ Ver, en este sentido, la explicación que ofrecen Ballart y Ramió en Ciencia de la Administración, Tirant Lo Blanch, Valencia (2000) pp.504-525.

³² Alvira Martín, F., Metodología de evaluación de programas, CIS, 1991.

Ilustración 7. Proceso de análisis del problema, diagnóstico de necesidades y elección de la estrategia de intervención.



Fuente: Elaboración propia a partir de Alvira (1991).

Como se observa en el proceso relatado por Alvira, se puede realizar una evaluación de la propia definición del problema (denominada evaluación de diagnóstico o de necesidades) que permite valorarlo y evitar errores de conceptualización³³. Este análisis se efectúa también, en todo caso, dentro de un proceso evaluativo que vaya más allá del diagnóstico³⁴.

LA EXPERIENCIA DE AEVAL

Conviene apuntar que, según la experiencia de AEVAL, la responsabilidad del impulso o aprobación de una determinada intervención (plan, programa, actuación) puede ser muy difusa y ver aumentada esa indefinición en el transcurso del tiempo.

La falta de documentación que acredite fehacientemente la "paternidad" de algunas intervenciones públicas obliga al equipo evaluador a buscar otras fuentes de información acerca de la génesis de dicha intervención. En este sentido, resulta de vital importancia la correcta identificación de actores e informantes clave que puedan aportar luz.

Las principales dificultades que aparecen a la hora de determinar la identificación y definición del problema en el proceso evaluativo son la falta de información y el hecho de que las necesidades estén fragmentadas o parezcan encontradas en la planificación³⁵. Estas dificultades se intentan solventar con técnicas de investigación social, como, entre otras, el análisis documental, la entrevista, la técnica de grupo

nominal o la realización de grupos de discusión en los que afloran los discursos de los distintos actores relacionados con la intervención que permitan llegar a una conclusión sobre la necesidad o problema, o la percepción de la existencia de un problema, que generó la intervención.

³³ No es del todo infrecuente que se planteen intervenciones públicas para solucionar problemas que no eran tales, o no lo eran en la concepción efectuada por el planificador.

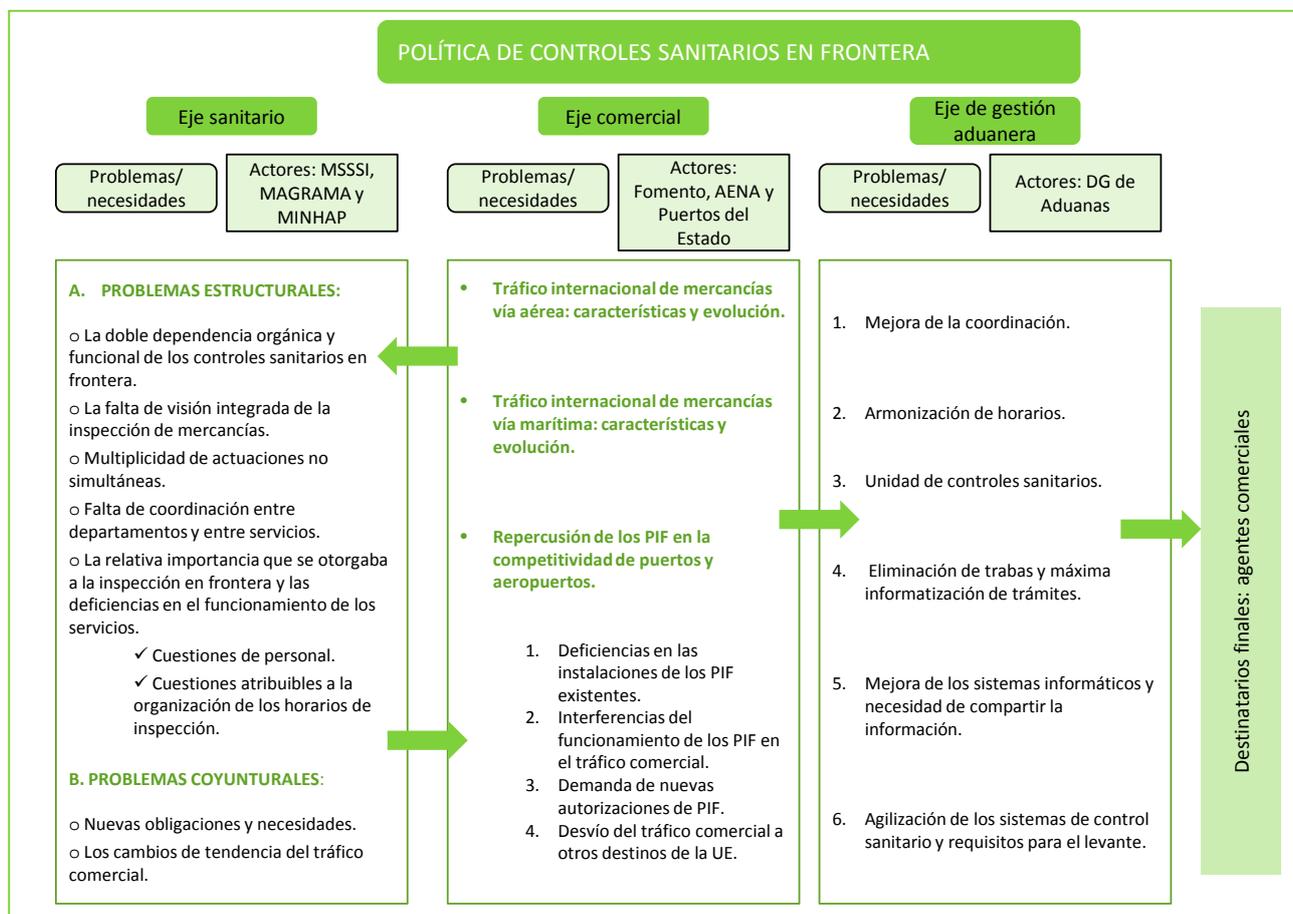
³⁴ Al menos en el enfoque de evaluación que tiene AEVAL, tal y como se ha reseñado en apartados anteriores.

³⁵ Tanto entre las medidas adoptadas en el propio plan o con la de otros planes con los que debieran estar alineados.

El objetivo que se persigue es conocer si en el diseño de la intervención se han analizado todas las facetas del problema y si se ha profundizado suficientemente en el mismo a partir de la recopilación y análisis de datos objetivos que ayuden a su comprensión.

Por último, debe comprobarse que el planificador ha tenido en cuenta, a la hora de diseñar la intervención, las diferentes necesidades a que se enfrenta, sobre todo cuando se trata un problema complejo con varias políticas afectadas, como es el caso del ejemplo que sigue.

Ilustración 8: Identificación de problemas relacionados con una intervención pública. Evaluación del Plan de Medidas de Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior.



Fuente: Evaluación del Plan de Medidas de Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior. AEVAL, 2015.

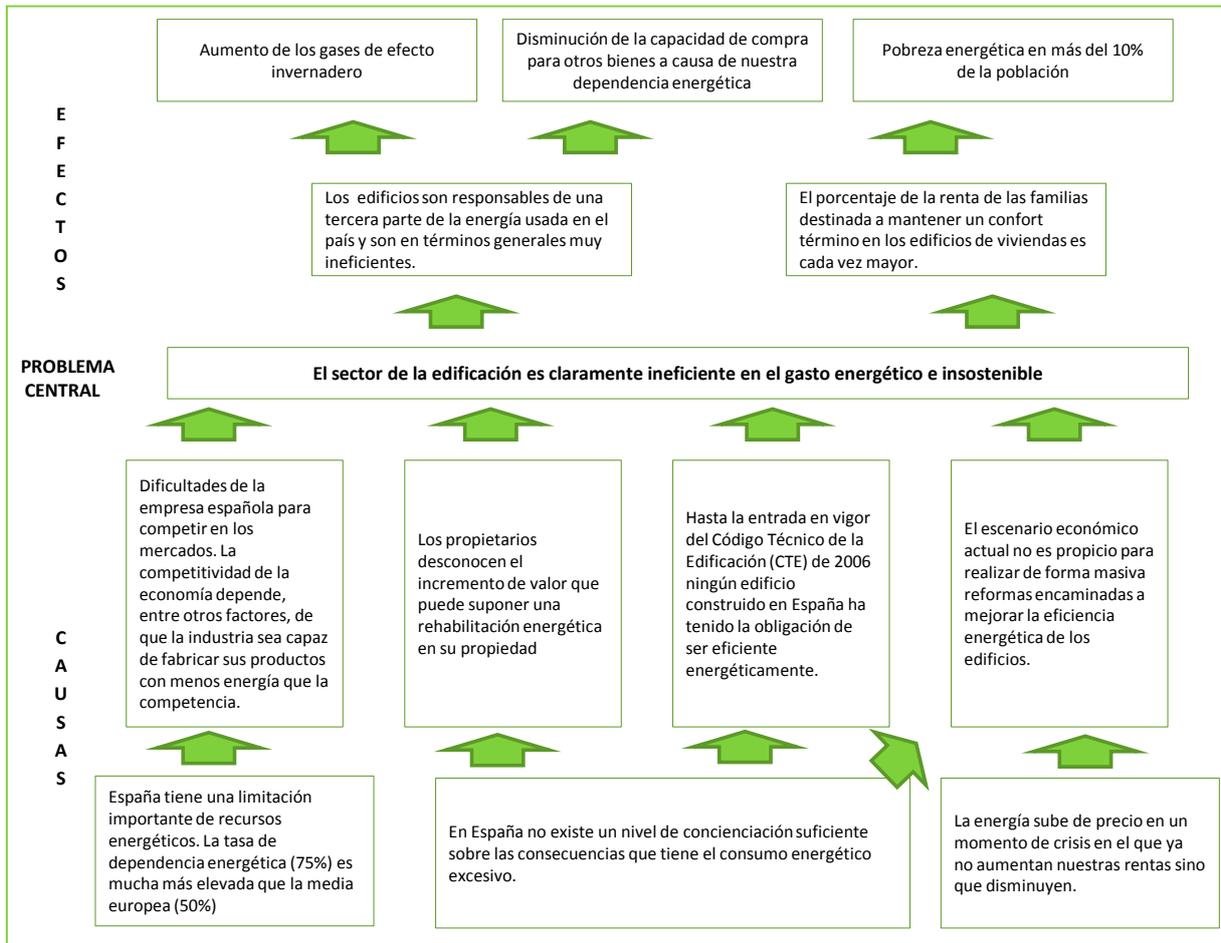
Asimismo, debe tenerse en cuenta que la medida propuesta puede colisionar con otros intereses defendidos por otros colectivos u otros niveles de gobierno, aspecto especialmente relevante en estados descentralizados como el español, como se ha visto.

Ejemplo de posibles problemas enfrentados. Evaluación de la gestión y funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas (AEVAL, 2010).

En el análisis de la intervención en esta evaluación se pone de manifiesto el caso de que en una cuenca hidrográfica se propone, como medida para disminuir el agotamiento de determinados acuíferos por un excesivo consumo de agua, la compra de derechos de uso de agua. Esto se contradice con la política llevada a cabo por la comunidad autónoma que promueve, para la misma zona geográfica y los mismos agricultores, ayudas a la agricultura de alto rendimiento o a los cultivos leñosos, grandes consumidores de agua.

El resultado del análisis del problema, de sus causas y sus efectos suele reflejarse en el denominado *árbol de problemas*, que permite visualizar rápidamente estos tres factores de la intervención y comprobar si existe una relación lógica entre ellos. El siguiente ejemplo refleja una escenificación tradicional de dicho árbol.

Ilustración 9. Árbol de problemas. Evaluación del Plan de ahorro y eficiencia energética.



Fuente: Evaluación del Plan de ahorro y eficiencia energética. AEVAL, 2014.

Los problemas e intervenciones dinámicos

Otra cuestión que debe tenerse en cuenta al reconstruir la lógica de la intervención es que, casi siempre, las políticas públicas están previstas para el medio-largo plazo, por lo que deberían contar con mecanismos que permitan su adaptabilidad a las posibles modificaciones del problema al que dan respuesta, cuando se trata de problemas dinámicos.

Ejemplo de problemas e intervenciones dinámicos. Evaluación del Plan Español de Energías Renovables. AEVAL, 2011.

En esta evaluación se destacó que en el Plan se preveían ayudas a la producción de energías limpias *mientras* maduraba la tecnología que las hicieran competitivas y sustitutivas de las energías fósiles. Se trata claramente de un problema dinámico, en continuo cambio, que podría obligar a la modificación de las medidas que se implementaron en desarrollo del Plan (y de hecho, así sucedió, aunque tal vez con demasiada frecuencia³⁶).

El abordaje de la reconstrucción de la lógica de la intervención debe también adaptarse a esa posible realidad cambiante, y tenerla en cuenta a la hora de preparar el análisis de la implementación de la intervención, como luego se verá, ya que puede darse el caso de que en el transcurrir del tiempo, se vayan modificando (y no siempre explícitamente, o no con instrumentos de intervención de igual calado) los objetivos y las medidas, y la intervención, en definitiva.

2-3. Instrumentos de intervención pública para resolver el problema

Como se ha dicho, normalmente, los gobiernos intentan resolver lo que han identificado como un problema público con un proceso que trata de dar solución a ese problema a través de una serie de actuaciones o instrumentos. Así que, una vez definido el problema, de lo que se trata en esta parte del proceso de evaluación es abordar el análisis de la hipótesis con la que trabajó el planificador y la base teórica o paradigma que la alimenta para dotarla de mayores posibilidades de acierto. Y seguidamente, describir la intervención para solucionar ese problema o necesidad, a partir de su propia concepción y la previsión de despliegue: cómo se articulan, en fin, sus objetivos, las medidas que propone y los resultados esperados.

2-3.1. Teoría e hipótesis de la intervención

Las ciencias sociales ofrecen diversas teorías³⁷ sobre las que desarrollar una intervención pública, aunque se pueden resumir en aquellas en que predominan las soluciones cuantitativas

³⁶ Esta modificación constante generó una sensación de inseguridad jurídica a los inversores y dificultó el cumplimiento de objetivos.

³⁷ Sobrepasa el objeto de esta Guía el detallar los paradigmas teóricos utilizados por las ciencias sociales y sus características, pero para centrar la cuestión se pueden citar siquiera algunos de los más conocidos: el racionalismo, el estructuralismo, el marxismo, el funcionalismo, y el constructivismo.

y otras en las que se opta más por el aprendizaje de las experiencias anteriores y la elaboración de fases sobre las que asentar los hitos que se vayan consiguiendo, bien con modelos causales bien aplicando la teoría del cambio social. En este último caso, se trata modificar u orientar la conducta de grupos de población específicos (grupos objetivo) ya sea de forma directa o actuando sobre el entorno de esos actores.

En este sentido, el planificador se basa en una de esas teorías para establecer su hipótesis: Para solucionar un determinado problema se llevan a cabo las medidas que se consideren adecuadas, logrando un resultado y un efecto a largo plazo; o bien se logra una modificación en la conducta de los actores, propiciando así el resultado deseado.

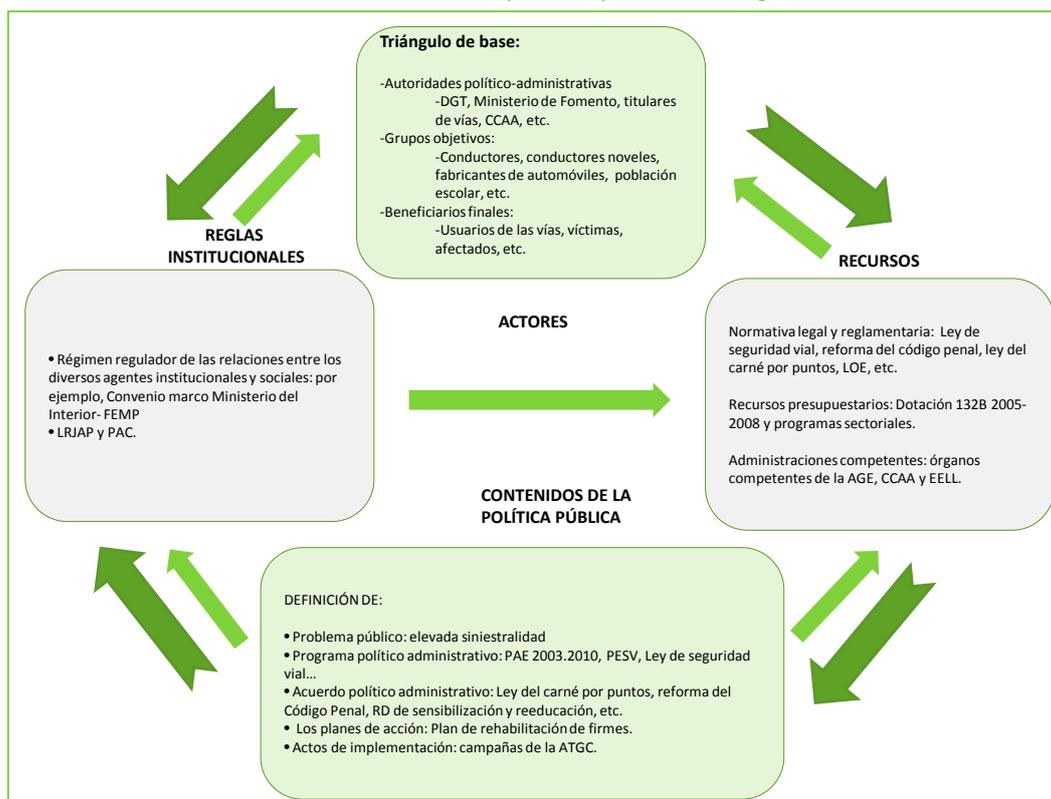
Ejemplo de la teoría e hipótesis de la intervención. Evaluación del Plan Español de Energías Renovables (AEVAL, 2011).

La teoría subyacente en esta intervención es causal, ya que espera una relación causa-efecto entre las primas o ayudas a las energías renovables y la disminución de la utilización de otros tipos de energía, más contaminantes. En esa relación se formula la hipótesis: *“La intervención objeto de evaluación parece estar fundamentada en la hipótesis de que un sistema de ayudas a la producción (primas) sostenido durante un tiempo suficiente para que se produzcan los procesos de maduración tecnológica puede contribuir a alcanzar el grado de penetración en el mercado de energía preciso como para hacer viable el proceso histórico de sustitución de las energías fósiles en las que descansa la mayor proporción de energía primaria en nuestro país por las energías renovables, todo ello en el marco del mercado”*.

Un esquema muy utilizado para el análisis de las políticas públicas es el del programa político-administrativo propuesto por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone³⁸, que añade la necesidad de contar con una base legal suficientemente legitimada. Un ejemplo de representación de este esquema se utiliza en la Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial (AEVAL, 2009).

³⁸ Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F., Análisis y gestión de políticas públicas, Ariel, Barcelona (2008).

Ilustración 10. Análisis de la política pública de seguridad vial.



Fuente: Adaptación propia a partir de la Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial (AEVAL, 2009).

Ejemplo de descripción de la intervención y su formulación. Evaluación del Plan de Medidas de Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior (AEVAL, 2015).

“Que era necesario intervenir para mejorar los problemas que seguían pendientes en la inspección en frontera es una conclusión aceptada por la mayoría de los actores, pero que el Plan de Medidas de Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior fuera la intervención adecuada es lo que se tratará de valorar en esta evaluación. A partir de los análisis anteriores, en los que se ha efectuado una revisión de los problemas y necesidades que parecen estar en la base del Plan, se pasa a examinar de qué forma se ha traducido todo ello en el Plan y cuáles, de esos problemas y necesidades persisten y resultan pertinentes en la actualidad”.

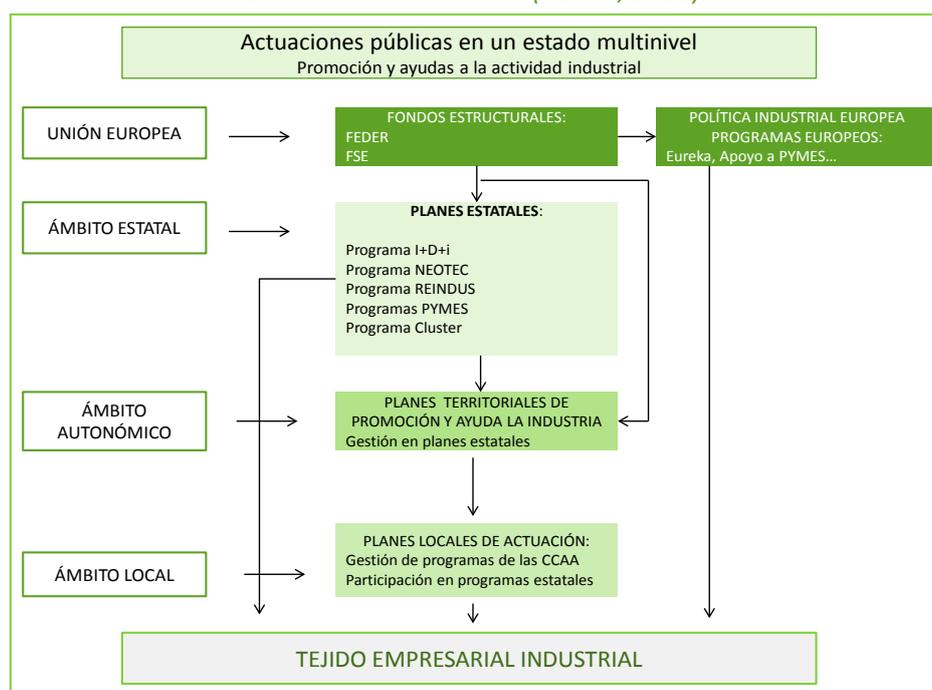
2-3.2. Los niveles de gobierno en los instrumentos de intervención pública

Una política pública debiera configurarse como una secuencia de actividades, decisiones y medidas relacionadas tomadas por los actores del sistema político administrativo antes descrito con la finalidad de resolver ese problema público. Y, por tanto, desarrollando a partir de ella una serie de objetivos (y medidas para conseguirlos).

Como se puede suponer, el desarrollo de esa concatenación de medidas, en un estado multinivel como el español es mucho más complejo, porque al implicar una serie de decisiones (que pueden incluir acciones legislativas o reglamentarias más o menos flexibles o favorables a los intereses de los diferentes actores³⁹) deben tenerse en cuenta, no sólo los distintos intereses en juego, sino también la posibilidad competencial de actuar en según qué esferas de la política y de los derechos de terceros. Todo ello lleva al diseño de una red de actuaciones que deben confluir (al menos en teoría) en la consecución del objetivo.

En la Evaluación del Programa de ayudas para la reindustrialización (REINDUS) (AEVAL, 2011) se realizó un esfuerzo de reconstrucción de los distintos instrumentos (entre los que REINDUS solamente era uno de ellos, y no todos los instrumentos tenían los mismos objetivos) de la política industrial. Se reflejan a continuación esas relaciones cruzadas y complementarias en muchas ocasiones que se producen cuando sobre el mismo objeto recaen diferentes instrumentos de intervención de los diferentes niveles de gobierno o competenciales.

Ilustración 11. Instrumentos de política industrial en los distintos niveles de gobierno. Evaluación de REINDUS (AEVAL, 2011).



Fuente: Elaboración propia a partir de la Evaluación del Programa de ayudas para actuaciones de reindustrialización (REINDUS), AEVAL (2011).

³⁹ Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F., Análisis y gestión de políticas públicas, Ariel, Barcelona (2008).

La intervención “inexistente”: el concepto de constructo

Todo lo descrito no se da exactamente así en todos los casos. En la práctica puede no ser fácil encontrar todos los elementos que hay que incorporar a la reconstrucción de la lógica de la intervención. Existen diferentes causas, con gradaciones que pueden dificultar más o menos la tarea: un déficit de información (que impide conocer los datos necesarios para establecer este tipo de relaciones); carencias en la planificación; la coexistencia de necesidades fragmentadas; o, en el peor de los casos, **no existe una intervención** como tal, estructurada según los pasos que se han definido hasta ahora.

En AEVAL se suele proponer, para solventar estas dificultades, principalmente la última, la creación de un “*constructo*”. Un *constructo* es una compleja *ficción teórica* que permite sustituir la intervención “*inexistente*”. No se trata de *inventarse* una intervención, sino que, uniendo piezas, actuaciones a veces dispersas, “*se construye*” una intervención (ésta sí, con lógica interna) que permite relacionar el *objetivo* de la evaluación con el *objeto* de evaluación.

Ejemplo de *constructo*. Evaluación de la gestión y funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas. AEVAL, 2010⁴⁰.

En esta evaluación el objetivo era “*obtener una visión integrada del desempeño de las funciones y competencias de las Confederaciones Hidrográficas en la perspectiva de su adecuación a los principios de la Directiva Marco de Agua (DMA)*”.

Se trataba, pues, de poner en relación unos objetivos recientes (los contenidos en la DMA) con una estructura anteriormente existente (las Confederaciones Hidrográficas) que, además, carecía de competencias exclusivas en muchos casos para lograr esos objetivos. No existía una intervención concreta que solucionara ese problema de inadaptación y de falta de actuación (un Plan de adecuación de las estructuras organizativas del Estado a la DMA, o algo semejante), pero sí había, en diferentes niveles de gobierno, con diferentes implicaciones y alcances, actuaciones separadas que podían llevar a converger y apoyar la consecución de los objetivos marcados por la DMA: AEVAL denominó a ese conjunto disperso “*constructo*” y lo asumió como un único objeto de evaluación. Éste consistió en considerar como “*medidas de la intervención*” actuaciones que eran competencia de las propias Confederaciones Hidrográficas; otras que eran gestionadas por otras administraciones (fundamentalmente porque su gestión era competencia de las Comunidades Autónomas) y el estudio de la estructura organizativa de las Confederaciones y su presupuesto.

⁴⁰ La descripción completa del *constructo* empleado es muy compleja y requiere un conocimiento previo de la materia, por lo que escapa al objetivo de esta Guía. Se puede leer de forma completa en el informe de evaluación.

El ejemplo de *constructo*. Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas. AEVAL, 2012.

En este caso, para crear el “*constructo*” se tomaron medidas tan dispares como el Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas, la transposición de la Directiva de Servicios, la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, las medidas diversificadoras sobre constitución de sociedades (Real Decreto Ley 13/2010, Ley de la Sociedad Limitada Nueva Empresa...), entre otras, y los elementos facilitadores (administración electrónica, herramientas *web* y trámites telemáticos, básicamente). Pero con una diferencia con respecto al ejemplo anterior, y es que en este caso se tomó de esas actuaciones únicamente la “*parte*” relativa a la creación de empresas, porque el campo de actuación y el alcance de casi todas ellas era mayor que el objeto de estudio.

En resumen, el resultado final de esta reconstrucción de la lógica de la intervención es constatar, si es posible, la existencia de una teoría de la intervención, un diagnóstico lo más claro posible del problema que se quiere solucionar y de sus causas y cómo se prevé abordar dicha solución. Además, se identifica el conjunto de intervenciones públicas procedentes de los distintos niveles de gobierno, incluido el nivel internacional, desarrolladas expresamente para resolver el problema y aquellas otras que afectan de manera más o menos directa al ámbito material con el que se relaciona la intervención evaluada.

2-4. El despliegue de la intervención.

El despliegue de la intervención se operativiza en tres grandes pasos: diseño, implementación y seguimiento y evaluación.

2-4.1. El diseño

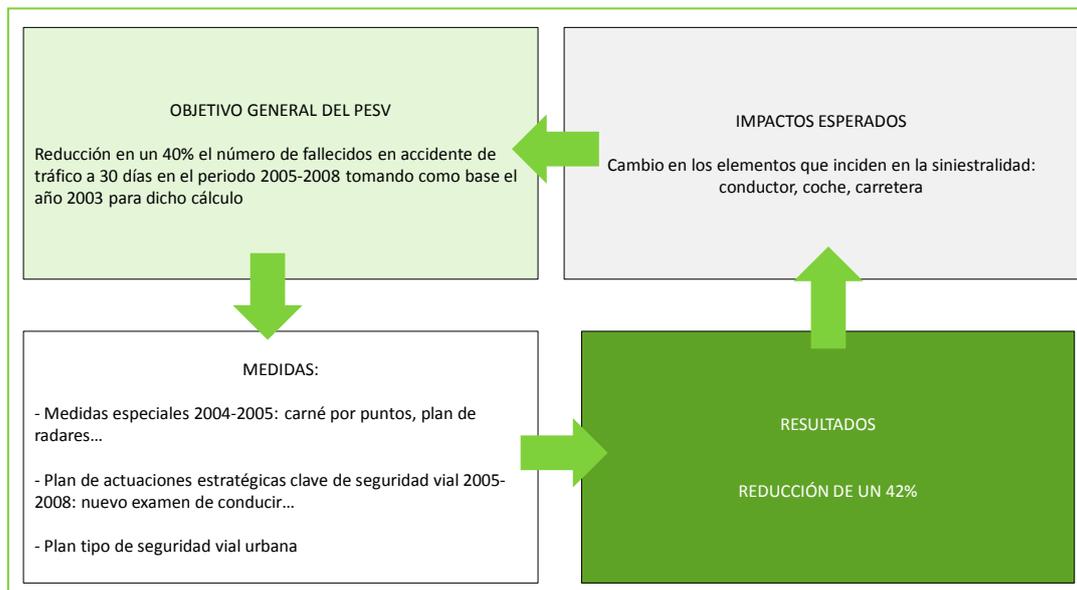
En el análisis del diseño se entra a estudiar cómo se ha articulado la relación en la cadena lógica de la planificación: objetivos, medidas, resultados e impactos esperados, a partir de diferentes enfoques⁴¹.

El objetivo es conocer la lógica formal del despliegue de la intervención. Es un ejercicio que trata de poner en relación la cadena lógica de la intervención, para lo que, en general, las recomendaciones coinciden en la conveniencia de cartografiar, escenificar o *poner negro sobre blanco* esas relaciones para detectar incoherencias y los eslabones que *se saltan, se rompen o se desagregan* de forma artificial, a través de las preguntas de evaluación que permiten ordenar las secuencias⁴².

⁴¹ Un ejemplo de esos enfoques son las recogidas por Ballart y Ramió, *op. cit.* Las *Guías Means* editadas por la Comisión Europea ofrecen también un modelo de abordaje de la cadena lógica de la planificación.

⁴² Las preguntas de evaluación se reúnen en la llamada matriz de preguntas de evaluación, que se aborda en otro apartado de esta Guía.

Ilustración 12. Objetivos, medidas, resultados e impactos esperados en la evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Evaluación del PESV (AEVAL, 2009).

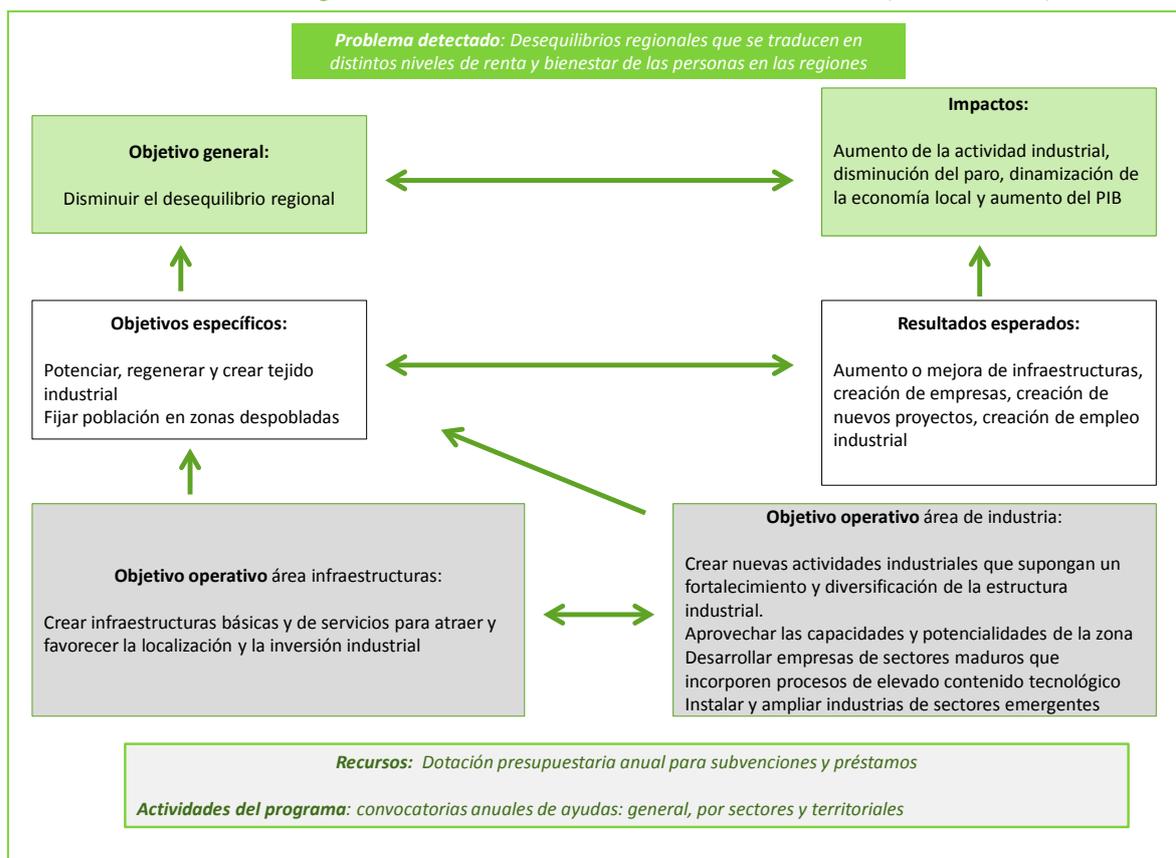
Como se observa en la ilustración anterior, el objetivo general debe lograrse a partir del desarrollo de objetivos específicos y medidas asociadas que abordan los distintos aspectos del objetivo general con el fin de cubrir todos los ángulos que puedan incidir en la consecución de dicho objetivo.

Ejemplo de despliegue. Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008. AEVAL, 2009.

Los mecanismos de intervención y el diseño en sentido descendente de las medidas puestas en marcha para conseguir el objetivo global perseguido en el Plan Estratégico de Seguridad Vial se dividieron en cuatro grandes niveles. Se definió, desde el nivel más macro al más operativo, bajo la denominación de áreas estratégicas (8+2), líneas estratégicas (10), objetivos operativos (49) y acciones claves (102). Sin embargo, en este desarrollo tan exhaustivo de los objetivos en la planificación, no se incluyeron resultados esperados, salvo para el objetivo general de reducción de los fallecidos en accidente de tráfico: un 40%.

Otro ejemplo de escenificación del estudio del despliegue de la intervención es el realizado para la evaluación de REINDUS (AEVAL, 2009), que se resume gráficamente a continuación. Aquí se ponen de manifiesto las políticas complementarias que podrían tener efectos en el objetivo general (y en los operativos) de la intervención que es objeto de evaluación (en este caso, la política de infraestructuras y la política industrial propiamente dicha).

Ilustración 13. La lógica de la intervención. Evaluación de REINDUS (AEVAL, 2011).



Fuente: Elaboración propia a partir de AEVAL (2011).

Por otro lado, en el despliegue de la intervención deben tenerse en cuenta los diferentes departamentos y niveles de gobierno que pueden estar implicados, sobre todo en el caso de políticas públicas complejas. Es el caso que sigue.

Ejemplo de despliegue. Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008. AEVAL, 2009.

La diferente implicación de otros competentes se ejemplifica con la implantación del carné por puntos, que fue apoyada por una modificación del Código Penal, que a su vez necesitó la participación del Ministerio de Justicia (el endurecimiento del castigo para algunas infracciones llevan aparejada a la pérdida de puntos la comisión de un delito con penas de cárcel). Por su parte, el plan de radares precisó la colaboración con el Ministerio de Fomento y las consejerías respectivas de las Comunidades Autónomas (competentes en “sus” carreteras). Incluso, en esta intervención, el Ministerio de Educación tuvo su papel mediante la inclusión de una materia transversal de seguridad vial en el currículo escolar.

Por último, algunas de las evaluaciones realizadas por AEVAL acreditan que la falta de formalización de una política pública de estas características, o de sus principales instrumentos de despliegue, mediante normas o Acuerdos de Consejo de Ministros, genera un déficit en la

capacidad de obligar a los departamentos distintos del Ministerio promotor o a otros niveles de gobierno (y por lo tanto, compromete su eficacia). El resultado final es que, en general, la intervención alcanza los objetivos previstos en las materias que dependen exclusivamente de quien la impulsa pero pierde dicha eficacia de manera notoria en aquellas otras competencias de otros ámbitos o niveles de actuación.

Ejemplo de déficit en la formalización. Evaluación de los programas de vacaciones para las personas mayores y termalismo social. AEVAL, 2011.

En el Programa de vacaciones para mayores “no existe norma alguna que formule el programa. No existe más que la documentación administrativa relativa a la convocatoria del concurso público para su gestión: los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas”. Esta falta de formulación “dificulta además su integración, su alineamiento con el conjunto de programas y políticas dirigidas a mayores y especialmente en las de envejecimiento activo, con las que al menos a nivel teórico se relacionan, una definición más precisa de los objetivos y resultados que se proponen alcanzar y de los sistemas de seguimiento y evaluación a aplicar”.

Ejemplo de déficit en la formalización. Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad vial AEVAL; 2009.

“El Plan Estratégico de Seguridad Vial nunca fue aprobado como tal, lo que tiene consecuencias relacionadas con su grado de operatividad y funcionalidad, y con la efectividad de su seguimiento. (...) No es un plan del Gobierno, (sino que) es un plan de la Dirección General de Tráfico integrado en la política del Ministerio del Interior. Esa ausencia de formalización puede haber constituido una debilidad objetiva para la ejecución del plan, especialmente en las áreas y líneas estratégicas no gestionadas por la Dirección General de Tráfico”.

El diseño en un constructo

El diseño es un elemento fundamental cuando la evaluación (y la reconstrucción de la lógica de la intervención) se realizan a través de un *constructo*. En este caso, se debe analizar o diseñar, en su caso, para cada actuación componente de dicho *constructo*, unos objetivos, unas medidas, unos resultados esperados, unos impactos y unos indicadores de seguimiento⁴³.

⁴³ Existen numerosos indicadores de seguimiento, que luego se verán más adelante. Su papel es fundamental para la realización de evaluaciones con éxito.

Ejemplo de diseño en un constructo. Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas. AEVAL, 2012.

Para esta evaluación se eligieron seis tipos de empresa diferentes (los seis más comunes según la actividad) para medir lo conseguido por las medidas puestas en marcha. Para cada tipo de empresa se midieron el número de trámites necesarios para crear una empresa, el tiempo que se tardaba en realizarlos y los costes directos asociados a la creación de esas empresas en 17 municipios de las 17 Comunidades Autónomas españolas (se pudo estudiar así la diferente reglamentación a nivel territorial y sus efectos en la unidad de mercado).

Además, se estudió si el trámite podía realizarse o no de forma telemática; cómo afectó (en reducción de tiempo, coste y número de trámites) la Directiva de Servicios, y se realizaron estudios de costes y de *benchmarking* con otros estudios internacionales para la comparación de medidas y resultados. El objetivo en todos los indicadores era el de la *reducción* salvo en la tramitación telemática, que era lograr un mayor nivel de adaptación a la normativa sobre *e-administración*.

2-4.2. Nivel de implementación

El objetivo de esta fase es conocer *el grado de implementación de las medidas contenidas en la intervención pública*. Este análisis permite, además, medir los resultados intermedios, es decir, si cada medida se ha ido implantando según estaba previsto y cómo se está desarrollando ese proceso de implantación, porque a la hora de llevar a cabo esa puesta en marcha, puede darse el caso de que haya medidas más avanzadas que otras, o que una medida se ha encontrado con un “*cuello de botella*” inesperado. Se trata, en definitiva, de conocer los resultados intermedios que ha generado la intervención.

Conviene no olvidar asimismo la posible esencia dinámica de la intervención que se está evaluando, dado que, como se ha visto en el epígrafe dedicado a los instrumentos de intervención pública, éstos pueden haber ido modificándose en el tiempo. Un claro ejemplo de este caso se encuentra en el Programa de reindustrialización REINDUS.

Cuadro 2. Evolución del programa REINDUS.

PROGRAMA REINDUS	
1997	Se aprueba la convocatoria general del Programa de Ayudas a la Reindustrialización.
2001	Se aprueba la convocatoria específica para actuaciones de reindustrialización en la comarca del Campo de Gibraltar (Cádiz).
2005	Se amplía el ámbito geográfico de actuación del programa, anteriormente limitado a zonas geográficas afectadas por ajustes del sector público estatal, a los ajustes producidos por el sector privado.
2006	La Comisión Europea autoriza la vigencia de las ayudas REINDUS hasta 2013. Se aprueba la convocatoria específica de las comarcas de Ferrol, Eume y Ortegal y la convocatoria sectorial para aquellas zonas afectadas por los procesos de deslocalización de los sectores de textil-confección, calzado, mueble y juguete.
2007	Se aprueban las convocatorias específicas de la margen izquierda del río Nervión y las de las provincias de Soria, Teruel y Jaén.
2008	Se aprueba la convocatoria específica para la Bahía de Cádiz, la comarca del Almadén y el municipio de Vinarós. Se amplía la convocatoria específica sectorial a las zonas afectadas por el ajuste de los sectores del curtido y la marroquinería.
2009	Se amplía la convocatoria específica sectorial a las zonas afectadas por el ajuste del sector de las artes gráficas y el papel.
2010	Se aprueba la convocatoria específica de Garoña.

Fuente: Elaboración propia a partir de la evaluación del Programa REINDUS (AEVAL, 2011).

Como se ve en el cuadro anterior, las características de los beneficiarios de las ayudas fueron cambiando, ampliándose a más sectores de actividad y más zonas geográficas de las que inicialmente estaban previstas cuando se diseñó el programa. Ello pudo dar como consecuencia el tener que tomar en consideración una modificación de los objetivos de la intervención, los recursos destinados, los indicadores de medición, los resultados esperados... en definitiva, una adaptación de la formulación a las modificaciones que se fueron efectuando en la evolución de la intervención a lo largo de su ciclo de vida, para luego poder utilizar las herramientas de evaluación necesarias para analizar esa circunstancia.

A veces, esos cambios se producen en la aplicación a la realidad de la intervención.

Por ejemplo, en la **Evaluación del Plan Español de energías renovables**. AEVAL, 2011., se pone en evidencia que la modificación, mediante reales decretos publicados en el Boletín Oficial del Estado de los requisitos para optar a las ayudas a la producción de energía renovable y las cantidades destinadas a estas ayudas, modificaron de facto el Plan, que ya preveía en su formulación la variación de la composición de las subvenciones, aunque lo hacía en función de la madurez alcanzada por las tecnologías empleadas, y no en función de los recursos presupuestarios habilitados.

Por otro lado, el siguiente cuadro muestra los aspectos a considerar en el análisis de implementación en función de la visión teórica que se tenga de este proceso: *top-down* o *bottom-up*.

Cuadro 3. Diferencias entre las visiones top-down y bottom-up en la implementación de una política pública.

Enfoque de implementación	Visión top-down	Visión bottom up
Punto de partida del análisis de la implementación de la política pública	Decisiones de las autoridades político-administrativas (PPA, planes de acción)	Actividades de la red de implementación a nivel local (APA, red de acción pública)
Proceso para la identificación de los principales actores de la política pública	Desde arriba, y a partir del sector público, y hacia el sector privado	Desde abajo hacia arriba, considerando de manera simultánea los actores públicos y privados
Criterios de evaluación de la calidad de la implementación de la política pública	Regularidad (conformidad legal) del proceso de implementación	No tiene criterios claramente definidos a priori
	Eficacia: grado de realización de los objetivos formales del PPA	Evaluación del grado de participación de los actores involucrados Evaluación del nivel de conflicto de la implementación
Interrogante fundamental (para la gestión de las políticas públicas)	¿Qué modalidades (estructuras y procedimientos) de implementación deben utilizarse a fin de garantizar el mayor grado de realización de los objetivos oficiales?	¿Qué intervenciones entre los actores públicos y privados de una red de acción pública deben tomarse en cuenta durante la implementación para ésta sea aceptada?

Fuente: Subirats, Knoeepfle, Larrue, Varone (2008).

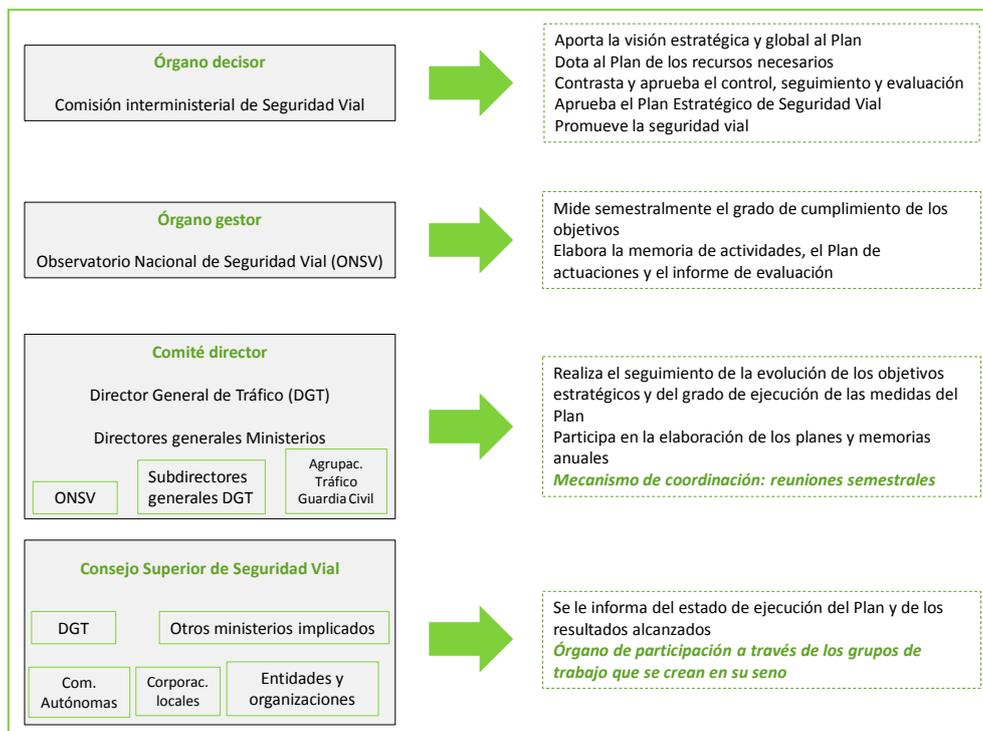
Un intento de resumen de todos estos modelos es el realizado por Sebatier y Mazmanian⁴⁴, que trazan seis condiciones para la implementación de los objetivos de una política pública:

- ❖ Objetivos claros y consistentes (que se pueden convertir en estándares de evaluación y referencia para el seguimiento).
- ❖ Una teoría causal adecuada (todas las acciones deben estar respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio).
- ❖ Estructuras de implementación legalmente estructuradas para fomentar el cumplimiento de todos aquellos “responsables” de dicha implementación y de los grupos objetivo.
- ❖ Responsables de implementación comprometidos con los objetivos y altas capacidades.
- ❖ Apoyo de los grupos de interés y de los poderes legislativo y ejecutivo.
- ❖ Debe ser un objetivo prioritario en la agenda política. Esto es, que los cambios en las condiciones socioeconómicas no resten el apoyo de grupos de interés y poderes del estado ni subviertan la teoría causal que soporta las políticas).

⁴⁴Sebatier, P., Mazmanian, D., The implementation of public policy: A framework of analysis. Policy Studies Journal, Volume 8, pág. 538–560, 1980.

Asimismo, al igual que en otras anteriores, la fase del estudio y análisis del nivel de implementación de una intervención se basa en la previsión del planificador, en este caso para incorporar elementos que permitan seguir “la vida” de dicha intervención hasta el momento de la evaluación. Como se ha visto, una de las tareas es señalar claramente a un “responsable” de la intervención.

Ilustración 14. Sistema de toma de decisiones, gestión y participación del PESV.



Fuente: Elaboración propia a partir de la Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008. AEVAL, 2009.

Ejemplo de análisis de la implementación de un Plan en la fase de reconstrucción de la lógica de la intervención. Evaluación del Plan de Medidas de Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior. AEVAL, 2015.

“La implementación del Plan comenzó en 2006, y hasta 2010 no se dio por concluida de forma definitiva. Se fue llevando a cabo en varias líneas de acción”: 1) Ampliación horaria de algunos PIF. Posteriormente se llevaron a cabo acuerdos locales para la implementación de esta línea de acción, modificando la jornada y horarios del personal para cubrir esta ampliación. 2) Ampliación y reestructuración de la plantilla. Supuso la creación de nuevos puestos, de nuevas plazas de la antigua estructura y la modificación de niveles y complementos específicos. 3) Complemento de productividad ligado, en principio, a la calidad del servicio prestado. 4) Mejoras técnicas y de infraestructuras, tanto por parte de los ministerios implicados como de Fomento y sus entes adscritos, AENA y Puertos del Estado. 5) Otras medidas.

Otro elemento imprescindible es contar con los medios necesarios para “llevarlo a cabo de acuerdo con el plan previsto”⁴⁵. Esto es, que la intervención tenga recursos financieros y humanos; herramientas de coordinación entre los niveles administrativos, por un lado, y entre los diferentes niveles de gobierno, por otro, y herramientas para el seguimiento.

Ejemplo de mapa funcional de recursos. Evaluación de la Estrategia Nacional de Cuidados Paliativos. AEVAL, 2011.

“Es un instrumento de información descriptiva elaborado por el Instituto de Información Sanitaria, actualizado periódicamente. Recoge los dispositivos y estructuras existentes sobre cuidados paliativos, su número y las formas en que se conciben”.

Ejemplo de la puesta a disposición de recursos. Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial. AEVAL, 2009.

Los recursos del Plan Estratégico de Seguridad Vial fueron sobre todo los de la Dirección General de Tráfico, a través de los Presupuestos Generales del Estado (Programa 132B “seguridad vial” y otros programas con presupuestarios sectoriales: el de conservación de carreteras del Ministerio de Fomento; el de ordenación del transporte terrestre, también de Fomento; el programa 4210 del Ministerio de Industria para mejorar la seguridad en los vehículos, el 313B de salud pública (Ministerio de Sanidad)...

Ejemplo de las herramientas de coordinación. Evaluación del Plan de ahorro y eficiencia energética. AEVAL, 2014.

Las medidas incluyeron el establecimiento de convenios con las Comunidades Autónomas, ya que son ellas las que tienen las competencias en la materia. Las medidas incluidas en los convenios comprenden a todos los sectores previstos de actuación, e incluían los presupuestos disponibles en cada territorio para su ejecución. Asimismo, se indicaba la aportación de cada parte a los presupuestos y la priorización de actuaciones.

La implementación en un constructo

Cuando se habla del estudio de la implementación en un constructo, hay que revisar el grado de ejecución de las actividades previstas; los recursos utilizados, y se realiza una revisión de indicadores de cada una de las actuaciones que se han incluido en la medida en que tienen que ver con dicho constructo.

⁴⁵ Tamayo Sáez, M, El análisis de las políticas públicas, en La nueva Administración Pública, Alianza Universidad, 1997.

Ejemplo de implementación en un constructo. Evaluación de la gestión y funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas (2010).

En esta evaluación se revisó la implementación de cada uno de los planes y programas que, según se ha descrito antes, formaba parte de ese *constructo*, pero no con la intención de valorar esos planes y programas, sino para ver cómo contribuían al cumplimiento del objetivo establecido.

2-4.3. Mecanismos de seguimiento y evaluación que figuran en el diseño de la intervención.

Los mecanismos de seguimiento incluidos en el diseño de una intervención permiten y facilitan su análisis (también, naturalmente, son útiles para la evaluación), porque, mediante indicadores, se realiza el control del proceso de implementación, primero, y los resultados que ofrece esa intervención, después. Así, en este apartado se identifican los mecanismos de seguimiento y evaluación que contempla la intervención.

Hasta ahora, en general, el planificador no perdía demasiado tiempo ni esfuerzo en la previsión de mecanismos de información, seguimiento y evaluación y no eran pocos los casos de intervenciones de calado que no contenían en su diseño y planificación sistemas de seguimiento dimensionados o, si los tenían, eran tan abiertos y generales que no aportaban información suficiente para poder abordar el seguimiento y evaluación.

De hecho, una de las principales preocupaciones en la Comisión Europea para evaluar los programas que son financiados por ella⁴⁶ es precisamente el establecimiento de una serie de normas comunes asumidas por todos los estados para poder realizar una valoración de esos programas⁴⁷. Aunque en el caso de AEVAL, el enfoque supera la visión de programa y se ha centrado más en un enfoque de política pública, como ya se ha indicado, muchas de las cuestiones que se abordan en la Comisión pueden servir de ejemplo, como en la apreciación de la importancia de la cuantificación previa de objetivos e indicadores: “*de lo contrario, no podrá evaluarse en qué medida se están cumpliendo los objetivos originales*”⁴⁸. A veces, no es fácil esa tarea de abordaje coordinado.

⁴⁶ Básicamente Fondos Estructurales, Fondos de Cohesión, FEDER... En la actualidad, las evaluaciones llamadas “estratégicas” de la Comisión se acercan más a las que realiza AEVAL con el enfoque que se ha ido describiendo. Antes eran más operativas y muy enfocadas a resultados.

⁴⁷ La Comisión Europea trabaja en la elaboración de un sistema común de indicadores desde el año 1992.

⁴⁸ Comisión Europea, El nuevo periodo de programación 2000-2006: Documentos de trabajo metodológicos. Documento de trabajo 3. Indicadores de seguimiento y evaluación: Orientaciones metodológicas.

Ejemplo de carencias en la previsión de mecanismos de seguimiento y evaluación. Evaluación sobre la participación de la Administración General de Estado en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia. AEVAL, 2009.

En esta evaluación se afirma, sobre el Sistema de Información para el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, que *“se evidenció que no se había acordado previamente de forma conjunta y coordinada con carácter exhaustivo la información que debía contener el sistema”*. Todo ello dificultó enormemente la evaluación, al ser las bases de datos inconsistentes.

Porque otra cuestión es la existencia de datos y de información sistematizada, es decir, **sistemas de información**. Los sistemas de información pueden alimentarse de fuentes primarias (con datos recogidos por el investigador, sin tratamiento ni mediatizados) o secundarias (con datos de otros, o que ya han recibido algún tratamiento o análisis).

Estos sistemas de información sirven a los **sistemas de seguimiento**, que son creaciones *ad hoc* para cada intervención y que deben tener las siguientes características:

- ❖ Mecanismos de recogida de información acerca de la intervención de manera sistemática y periódica (con una periodicidad definida en la planificación), con un responsable de la recopilación de la información y directrices comunes.
- ❖ La definición de los indicadores. Estos deben ser útiles, fiables, accesibles, fáciles de interpretar y comparables. Debe estar garantizado su seguimiento regular.
- ❖ La definición de la línea de base: es decir, cuál se considera el punto de partida de la intervención y los indicadores que serán considerados como referencia o punto *cero*.
- ❖ Deben especificarse las fuentes de información de las que se obtendrán los datos que alimentarán los indicadores.

Ejemplo de sistema de seguimiento. Evaluación del Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008. AEVAL, 2009.

Existe en este Plan un sistema de seguimiento consistente en un plan de actuaciones, una memoria de actuaciones e informes de seguimiento periódicos. Asimismo hay indicadores en un cuadro de mando, con objetivos estratégicos, de actividad y realización y de resultado. Para cada uno de estos apartados hay una serie de indicadores, hasta 182 para las líneas estratégicas (resultados). La responsabilidad era del Observatorio Nacional de Seguridad Vial.

Cuadro 4. Sistema de seguimiento del Plan Estratégico de Seguridad Vial. Algunos indicadores.

INDICADOR	2003	2004	2005	2006	2007	Objetivo 2008	Variación 2003-2007
1 Reducción del ratio de fallecidos en accidente por millón de habitantes	127	110	102	93	96	76	-32,28%
Reducción nº total de fallecidos	5.399	4.741	4.442	4.104	3.823	3.250	-29,19%
2 Reducción nº total de heridos graves	26.305	21.805	21.859	21.382	19.295	21.000	-26,65%
3 Reducción ratio fallecidos por cada 100 accidentes con víctimas	5,4	5	4,9	4,1	3,8	3,4	-29,53%
4 Reducción nº total accidentes con víctimas	99.987	94.009	91.187	99.797	100.508	95.000	0,52%
Reducción nº conductores y pasajeros de ciclomotor entre 15 y 20 años fallecidos en accidentes con víctimas	156	154	113	116	102	100	-34,32%
5 Reducción del nº de menores (<18 años) fallecidos como pasajeros de turismos en accidentes con víctimas	158	132	112	101	100	100	-36,71%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria de Actuaciones de seguridad Vial (2007). AEVAL, (2009).

Como se ha visto en el cuadro anterior, los sistemas de seguimiento permiten la construcción de baterías de indicadores que ofrecen información acerca de todas las cuestiones relativas a la intervención de interés para poder evaluar.

Los indicadores permiten medir los conceptos definidos, a través, generalmente, de aproximaciones a la realidad. Lo óptimo es que en la propia planificación se recoja una batería de indicadores que permitan el seguimiento de la intervención según los objetivos de la misma.

Ejemplo de sistema de indicadores. Evaluación del programa REINDUS. AEVAL, 2011.

Para realizar el seguimiento de las ayudas concedidas, para comprobar y justificar la realización del proyecto subvencionado, los técnicos realizan una visita *in situ* para conocer la realización efectiva del proyecto. Sin embargo, en las recomendaciones de la evaluación se indica que *“para posibilitar una valoración de los efectos netos del programa en el progreso de los territorios y de las industrias de su entorno, debería avanzarse en la construcción de indicadores de impacto en convergencia regional e industrial”*.

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

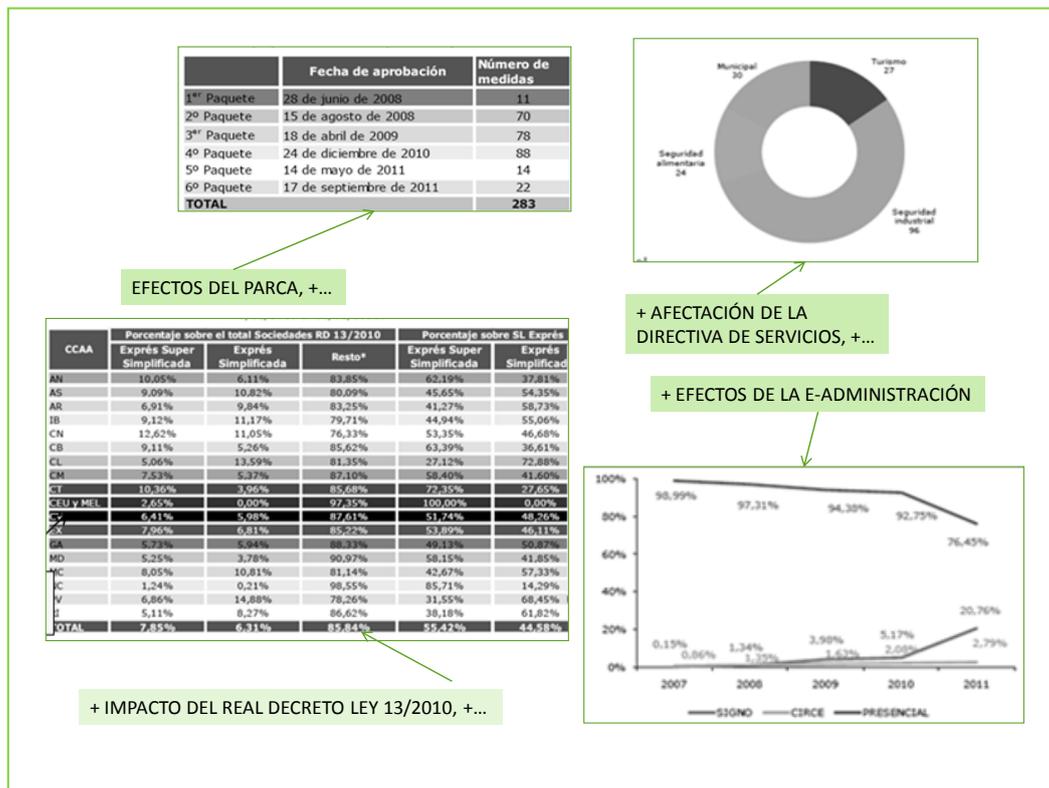
En cuanto al **seguimiento**, en la evaluación se indica que “no ha existido en el Plan de medidas de mejora de los servicios de sanidad exterior (PMMSE) la previsión de la elaboración de un sistema de indicadores y un sistema de información que permitiera realizar un seguimiento continuo de las medidas, su implementación y sus resultados. Únicamente se han realizado dos informes puntuales que se pueden considerar como de seguimiento, por parte del Ministerio de Administraciones Públicas, en 2010 y 2012. La Inspección General de Servicios realizó un informe en 2012 sobre el funcionamiento de los (Puestos de inspección fronterizos) (PIF) aunque no se centró en el PMMSSE”.

En lo que hace a la **evaluación**, “el Plan prevé en su punto 5 la realización de una evaluación, ‘una vez llevado a cabo el Plan 2006’, encargada a la AEVAL por los Ministerios competentes. El objeto es ‘la calidad de los servicios prestados por la Administración General del Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de sanidad exterior’”.

El seguimiento en un constructo

Para la identificación de los sistemas de seguimiento y evaluación en un constructo, hay que identificar estos mecanismos para cada uno de los componentes de dicho constructo.

Ilustración 15. El seguimiento en un constructo. Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas (AEVAL, 2012).



Fuente: Elaboración propia a partir de la evaluación de AEVAL (2012).

EXPERIENCIA DE AEVAL

En la evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas se utilizó un constructo, con distintas medidas de diferente alcance y configuración. Se realizó un sistema de información y seguimiento de cada una de ellas, en la medida que contribuían a la solución del problema (se usaron aquellos existentes, en su caso, o creados ad hoc, para luego construir los indicadores integrados, que luego se abordarán.

Herramientas aplicables para la reconstrucción de la lógica de la intervención

El evaluador se vale, para la identificación y comprensión de la intervención, de diferentes herramientas, todas ellas relacionadas con el análisis de políticas públicas, como ya se ha dicho. Destacan la revisión de la literatura al uso sobre la materia y el análisis de los documentos de planificación o gestión (memorias, informes de actividades, etc.) o los datos más relevantes.

También son de particular importancia las consultas y entrevistas a instituciones oficiales, gestores de las políticas, grupos de interés y los destinatarios finales, con el objeto de conocer tanto el propósito como los objetivos, alcance y funcionamiento de la intervención, y más genéricamente, la percepción que éstos tienen sobre estos aspectos.

El modo y el grado de profundidad en que se analice el programa o política a evaluar son flexibles. Así, es posible circunscribir el análisis a la identificación de la estrategia y objetivos del programa, o bien profundizar en distintos aspectos relevantes para el conocimiento de la intervención y los posibles análisis posteriores.

Producto de la fase 2

El producto de esta fase se contendrá principalmente en el capítulo 2 del informe final de evaluación.

FICHA RESUMEN DE LA FASE 2. ANÁLISIS Y RECONSTRUCCIÓN DE LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN

OBJETIVOS

- Profundizar en el conocimiento de la intervención
- Análisis del problema, sus causas y efectos
- Conocimiento del diseño de la intervención

ELEMENTOS DEL ANÁLISIS DE LA INTERVENCIÓN: LA RECONSTRUCCIÓN DE LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN

2-1. EL CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN

ITEMS

- *Contexto socioeconómico, político, legal y administrativo en el momento de diseño de la intervención*
- *Marco competencial y niveles de gobierno implicados*

2-2. IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA, SUS CAUSAS Y SUS EFECTOS

ITEMS

- *El problema:*
 - * Identificación del problema a abordar
 - * Causas y efectos del problema
 - * Descripción de la evolución del problema
 - * Problemas e intervenciones dinámicos

2-3. INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN PÚBLICA PARA RESOLVER EL PROBLEMA

ITEMS

- *Teoría e hipótesis de la intervención:*
 - * Buscar teoría de la intervención (explícita o implícita)
 - * Buscar hipótesis de la intervención (explícita o implícita)
- *Niveles de gobierno en los instrumentos de intervención pública:*
 - * Reconstrucción instrumentos
 - * Unión Europea, Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales
- *La intervención "inexistente": el constructo*

2-4. DESPLIEGUE DE LA INTERVENCIÓN

ITEMS

EL DISEÑO

- * Lógica formal del despliegue: objetivos, medidas, resultados e impactos
- * El diseño en un *constructo*

NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN

ITEMS

- * Grado de implementación de las medidas contenidas en la intervención
- * Estructuras de implementación: responsables y recursos
- * La implementación en un *constructo*

MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN QUE FIGURAN EN EL DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN

ITEMS

- **Sistemas de información y seguimiento:**
 - * Indicadores
- **El seguimiento en un constructo**

HERRAMIENTAS APLICABLES

ITEMS

- **Técnicas de análisis de políticas públicas:**
 - * Análisis documental: documentos de la planificación
 - * Análisis de datos a partir de fuentes secundarias
 - * Entrevista personal
 - * Grupos de discusión
 - * Técnicas de grupo nominal

PRODUCTO DE LA FASE 2

CONTENIDO INCLUIDO EN EL CAPÍTULO II DEL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

FASE 3. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN

La realización de evaluaciones eficaces y eficientes obliga a tomarse el tiempo necesario para planificar de forma sistemática una evaluación. Existen dos razones que justifican la realización de un adecuado diseño, y la correcta identificación de los objetivos, metodología y proceso de evaluación:

- ❖ En primer lugar el diseño otorgará a la evaluación la necesaria calidad, credibilidad y utilidad, contribuyendo a que ésta llegue a buen fin y cumpla con los propósitos que motivaron su realización.
- ❖ En segundo lugar el diseño permitirá usar el tiempo y los recursos, que siempre son limitados, de forma eficiente.

El diseño de una evaluación es fundamental para el evaluador, al clarificar y plasmar todos los elementos esenciales de la evaluación que se verán más adelante (preguntas, criterios, enfoque, metodología, etc.). Además, su plasmación en un documento formalizado, el informe de progreso de la evaluación, que recoge los elementos anteriores, y que en la medida de lo posible toma en consideración las necesidades y expectativas de los gestores o demandantes de la evaluación, contribuirá a generar sinergias tanto con éstos como con otros actores interesados (*stakeholders*).

Otra cuestión a considerar, es que las fases de profundización de la lógica de la intervención y diseño de la evaluación se desarrollan no tanto de forma sucesiva como simultánea. La perspectiva integral de aproximación que aplica AEVAL provoca que las fases de análisis de la lógica de la intervención, y de análisis de la información (fase de implementación de la evaluación) consuman mucho tiempo.

Por otro lado, en el ámbito gubernamental transcurren plazos dilatados entre la solicitud de datos de registros administrativos por parte del equipo de evaluación y su disponibilidad. Este hecho provoca que se agoten los plazos de la evaluación si no se han perfilado, aunque no con carácter definitivo, el diseño y herramientas de evaluación de forma simultánea con la profundización de la lógica de la intervención.

Finalmente, la construcción de herramientas de análisis, tales como encuestas, modelos teóricos para analizar determinados aspectos de las intervenciones, y particularmente el análisis de datos consumen bastante tiempo. Especialmente si consisten en toda una batería de instrumentos de análisis, como análisis descriptivos, regresiones de todo tipo, análisis factoriales, herramientas de evaluación de impacto, etc.

Los siguientes apartados desarrollan las tareas para el diseño de la evaluación y los términos de referencia:

- ❖ Elaboración de la matriz de evaluación
- ❖ Selección de las técnicas y herramientas de análisis
- ❖ Los términos de referencia

Ejemplo de descripción de la metodología utilizada para una evaluación. Evaluación del Plan de Medidas de Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior. AEVAL, 2015.

“La metodología empleada para la obtención de respuestas a las preguntas de evaluación se ha centrado, por un lado, en la medición del volumen de la actividad comercial en los puntos de inspección fronteriza (PIF) en el periodo 2005-2012. El objetivo es valorar la justificación, tanto de las medidas puestas en marcha como la selección de los PIF. Por otro lado, se ha consultado, mediante una encuesta, a los operadores económicos, principales usuarios de los servicios de inspección. En tercer lugar, se ha utilizado una metodología para la caracterización y comparación de las funciones desempeñadas en los PIF y su relación con la dotación de personal. Se describen las tres de forma abreviada a continuación; el detalle se ofrece en los anexos correspondientes. Además, se han realizado análisis documentales y entrevistas con los principales actores”.

3-1. Elaboración de la matriz de evaluación.

Este apartado se centra básicamente en los aspectos relacionados con el diseño de la evaluación: la construcción de la matriz de evaluación y los elementos que la integran: preguntas de evaluación, criterios e indicadores y fuentes de verificación.

La evaluación no deja de ser un proceso de investigación específico del análisis de las políticas públicas. Toda metodología de investigación parte de la formulación de una serie de preguntas. En el caso de la evaluación, las denominadas preguntas de evaluación pretenden indagar sobre distintos aspectos de la intervención pública llevada a cabo. Las preguntas de evaluación pueden agruparse o vincularse con los denominados criterios de evaluación, que son los elementos de valoración que permiten emitir juicios valorativos sobre las distintas fases del ciclo de la intervención: su eficacia, implementación, pertinencia, etc.

Los indicadores, análisis o variables permiten obtener evidencias acerca de las preguntas formuladas en la evaluación. Son la operacionalización de las preguntas, sobre las que se construirán las conclusiones y recomendaciones de la evaluación. Finalmente, las fuentes de verificación son las fuentes de información o herramientas o datos que posibilitan construir los indicadores o realizar los análisis.

Todos estos elementos (preguntas, criterios, indicadores-análisis y fuentes de verificación), se integran en la matriz de evaluación, documento esencial para desarrollar una evaluación.

Otro aspecto relevante en el diseño de la evaluación es la posible formulación de las hipótesis de la evaluación. Existen dos tipos de hipótesis:

1. La hipótesis de la intervención. En toda intervención subyace una teoría a partir de la que se diseñan distintos mecanismos o instrumentos que contribuirán a resolver, -o a mitigar-, dicho problema. En esta teoría o hipótesis de intervención operan relaciones de causa-efecto (relaciones de causalidad), de tal modo que la intervención, al incidir en las causas, producirá unos efectos que contribuirán a la resolución de lo que justificó la intervención. La hipótesis de la intervención puede estar explicitada o no. En este último caso, los evaluadores pueden elaborar una formulación hipotética para la intervención a partir de un sistema de suposiciones que se pondrán a prueba durante el proceso evaluativo. A partir de la experiencia previa en la evaluación y análisis de programas similares, o los estudios teóricos o académicos realizados, se presupone que el éxito del programa se obtendrá mediante una implementación establecida. O que, a partir de un desarrollo determinado, se obtendrán determinados resultados. Este análisis se ha abordado en la fase 2, de análisis y reconstrucción de la lógica de la intervención.

2. Las hipótesis de evaluación. Éstas son hipótesis que presuponen determinados aspectos o resultados de la intervención que resulta conveniente formular en la evaluación. O plantea que una intervención alcanzará a unos individuos más que a otros, en función de una serie de características personales. Estas hipótesis pueden ser consensuadas con los gestores o decisores de la intervención, o pueden ser incorporadas por el evaluador a la vista de investigaciones o evaluaciones en esa u otras áreas o en distintos países.

Ejemplo de establecimiento de hipótesis de evaluación. Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal. AEVAL, 2010.

En esta evaluación se estableció la hipótesis de que la prestación de incapacidad temporal puede ser, en cierto modo, un espacio o prestación de refugio frente a un estado de bienestar que no articula adecuadamente otras prestaciones para resolver determinadas contingencias o necesidades: cuidado de personas mayores o niños, conflictos laborales, etc.

Finalmente, los distintos propósitos de la evaluación (bien sean referidos a la totalidad del programa en su conjunto o sólo a un componente) conllevan diferentes enfoques, y lógicamente diversas preguntas y diseños de evaluación.

3-1.1. Las preguntas de evaluación

En evaluación es común referirse a las preguntas de evaluación como la unidad básica de la investigación. *“El sistema con el que se irá creando la estructura lógica de la evaluación se basará en una serie de interrogantes e hipótesis que permitirán hacer operativa la puesta en marcha de la evaluación”* (AEVAL, 2010).

Desde el punto de vista metodológico las preguntas de evaluación tienen una gran importancia. En realidad las preguntas estructuran el alcance de la evaluación y al mismo

tiempo conducen el diseño de ésta. En definitiva, **contienen** el enfoque y el alcance de la evaluación. En un principio es posible formular una gran cantidad de preguntas que inquieran sobre numerosas cuestiones relacionadas con el programa o política a evaluar. La formulación de las preguntas más importantes de la evaluación, en relación con el enfoque y alcance que se quiera adoptar y los intereses de los actores, focaliza correctamente la evaluación, en especial si se consideran las notables limitaciones en recursos y tiempo existentes.

Las preguntas sirven para concentrar el trabajo de evaluación en los puntos clave, *“a fin de permitir una mejor reflexión sobre los criterios de juicio (también denominada evaluación razonada), una recolección de información más acotada, un análisis más profundo y un informe más útil”*. (Comisión Europea, 2006. *EuropeAid Cooperation Office*). Esto es especialmente importante cuando la intervención contiene múltiples dimensiones.

Por otro lado, las preguntas de evaluación tienen por objeto articular y enfocar las cuestiones y/o preocupaciones e intereses tanto de los propios evaluadores, -una vez analizada la lógica de la intervención-, como principalmente de los grupos de interés con respecto al desarrollo o el desempeño del programa. Las preguntas deben indagar en las hipótesis de intervención y de evaluación mencionadas anteriormente.

No sólo eso. También garantizan que los hallazgos resulten útiles (GAO, 2004). Por ello es importante trabajar con quien encarga la evaluación para formular las preguntas correctas que garanticen que la evaluación va a responder a las necesidades de información de los distintos actores (*apropiabilidad*).

Tradicionalmente, suele estructurarse en torno a una serie de preguntas que indagan determinados elementos de la intervención, preguntas que a su vez se descomponen en subpreguntas que detallan o particularizan los distintos aspectos de la pregunta, como se comprobará más adelante.

Para ser investigables, las preguntas de evaluación deben cumplir una serie de condiciones:

- ❖ Deben ser claras, específicas y emplear términos que puedan ser definidos correctamente.
- ❖ Deben ser medibles (factibles), por lo que es recomendable rechazar aquellas preguntas cuando la información para responderlas es muy pobre, o dificultosa de obtener y tratar. O cuando no se conoce adecuadamente las relaciones de causalidad existentes.
- ❖ Deben responder a las necesidades de quien encarga la evaluación, de modo que el alcance y el propósito sea entendido correctamente y la evaluación sea realizable (utilidad).
- ❖ Deben ser suficientes, en el sentido de la cantidad de evidencias que permitan obtener, y apropiadas, esto es, relevantes, válidas y fiables.

- ❖ Las preguntas deben ser, además, objetivas, y políticamente neutrales. La formulación de las preguntas no debe presumir el conocimiento de la respuesta con antelación.
- ❖ Como se apuntaba anteriormente, las preguntas deben ser apropiadas al estado de maduración del programa o política pública. Diferentes preguntas pueden ser formuladas en diferentes fases de del programa o política pública evaluada.
- ❖ Desde el punto de vista teórico se sostiene habitualmente que cada pregunta debe ajustarse a un solo criterio de evaluación. No obstante, la formulación de algunas preguntas posibilita en ocasiones que respondan a distintos criterios de evaluación. Este aspecto, sin embargo, debe ser suficientemente valorado en cada caso concreto.

En definitiva, las preguntas de evaluación deben ser relevantes y útiles, en relación al enfoque y objeto de evaluación.

La lista de preguntas se configura *“de modo que la síntesis de las respuestas permita al equipo de evaluación formular un juicio global del proyecto/programa. Con dicho objetivo, la lista de preguntas abarca los distintos niveles del marco lógico⁴⁹ y los (...) criterios de evaluación de forma equilibrada”* (Comisión Europea, 2006).

Las preguntas pueden formularse con un mayor o menor grado de amplitud y flexibilidad. Así, algunos autores (Straus y Corbin, 1990) son partidarios de formular preguntas que den libertad para explorar ampliamente el fenómeno a evaluar. Ello quizás sea cierto en el caso de algunas intervenciones concretas, que o son desconocidas, o cuentan con múltiples dimensiones ignorándose cuáles pueden ser las más relevantes. El riesgo de formular este tipo de preguntas es que amplían notablemente los elementos a analizar y finalmente pueden no responder adecuadamente a las cuestiones más relevantes de la evaluación.

Por ello es quizás más recomendable acotar ya desde un principio las preguntas de evaluación centrándolas en aspectos clave, ayudando a la recopilación de los datos adecuados, analizarlos con un suficiente grado de profundidad y de forma totalmente transparente, dado que las preguntas se explicitan de modo claro.

En todo caso, las preguntas de evaluación no permanecen inalterables a lo largo de todo el proceso de evaluación. La propia realidad del fenómeno que se analiza puede poner de manifiesto la existencia de cuestiones no consideradas inicialmente que deben ser incluidas. Por otro lado, la carencia de datos puede provocar que preguntas trascendentes definidas inicialmente no puedan ser respondidas. Como sostienen Straus y Corbin (1990), *“la amplitud de la pregunta o preguntas iniciales va a ir focalizándose a lo largo del proceso de investigación/evaluación al ir descubriendo la relevancia o irrelevancia de los conceptos y sus relaciones”*.

⁴⁹ El *marco lógico* es una herramienta utilizada sobre todo en evaluación de proyectos de cooperación.

Las preguntas de evaluación, permiten determinar la calidad y la utilidad de una evaluación, puesto que deben ser respondidas completamente. Un modo de operativizar este aspecto es, una vez finalizada la fase de análisis, realizar un *checklist* de las preguntas y constatar si han sido respondidas con la integridad y profundidad adecuada.

3-1.2. Los criterios de evaluación

Los criterios pueden definirse como los diferentes puntos de vista o aproximaciones que se realizarán al objeto de evaluación. Otra definición de interés, originaria del mundo educativo, considera que los criterios son *“son los principios, normas o ideas de valoración en relación a las cuales se emite un juicio valorativo sobre el objeto evaluado”* (I. M. García Sánchez, 2010).

En definitiva, los criterios son condiciones, reglas, principios, normas o ideas de valoración, que posibilitan la emisión de un juicio valorativo con respecto a aquello que se evalúa.

Los criterios proporcionan referentes que posibilitan la obtención de conocimientos útiles para poder emitir juicios de valor. Además, permiten estructurar las preguntas,-de hecho actúan como guías de formulación de éstas-, y el enfoque de evaluación, cubriendo el campo o las dimensiones que se desean evaluar de un programa o política pública. De hecho, las propias preguntas suelen corresponder a diferentes familias de criterios.

En todo caso, los criterios no *“deben ser considerados como categorías excluyentes o exhaustivas sino como elementos guía para enfocar las evaluaciones, sus correspondientes procesos y parámetros de referencia”* (CIDEC, 1999).

Además de los criterios que tradicionalmente se han aplicado en evaluación (por ejemplo, coherencia, eficacia, eficiencia) existen otros menos utilizados, que se relacionan con los valores sociales existentes en las sociedades complejas más avanzadas (equidad, participación, transparencia...).

En efecto, la evaluación es un concepto intrínsecamente unido a la gobernanza y a la consecución de los principios sobre los que se asienta la acción gubernamental en nuestras sociedades. Una acción que no debe analizarse exclusivamente sobre la base de criterios y principios de eficacia, eficiencia y coherencia, sino también sobre principios vinculados a la democracia en cuanto a sistema de gobierno: equidad, cohesión, participación, legitimidad, transparencia y responsabilidad. La restricción en el uso de recursos públicos, especialmente en época de dificultades económicas, motiva que el acento se sitúe en los primeros. Pero no puede olvidarse que cualquier metodología, conjunto de métodos o técnicas y enfoque evaluativo debe incorporar, de un modo u otro, los principios señalados en segundo lugar. Y ello se hace a través de los distintos criterios de evaluación a lo largo de todo el ciclo de la política.

Estos criterios no agotan todas las posibilidades. En ocasiones es preciso construir criterios *ad-hoc*, dadas las peculiaridades de la intervención, el objeto o el alcance de la evaluación.

Existen discrepancias en la literatura y la práctica referida a la evaluación en cuanto a la definición y caracterización de los diferentes criterios. Las siguientes definiciones son las que utiliza AEVAL:

I. Criterios tradicionales.

PERTINENCIA.- Hace referencia al grado en que el conjunto de las medidas que componen la intervención están orientadas a resolver la necesidad o problemática existente en el contexto en el que ésta se produce. También puede definirse como la medida en que los objetivos de una intervención son congruentes con las necesidades existentes. En efecto, si las necesidades no existen, o no son aquellas que se identificaron formalmente, la intervención no será pertinente, puesto que no se dirigirá a la raíz de los problemas que la motivaron.

En el Anexo I, donde se recoge la matriz de la evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes (ITcc), se puede observar un ejemplo de cómo se formula una pregunta global relativa a la pertinencia: “A) *¿En qué grado el conjunto de medidas que componen la intervención están orientadas a resolver los principales problemas detectados en la gestión de la ITcc y las causas últimas que originan el gasto por dicho concepto?*”

Pero a su vez, como se indicaba anteriormente, los criterios permiten encuadrar y estructurar las diferentes preguntas y subpreguntas relativas a este aspecto, y que pueden ir referidas a distintos elementos concretos de la problemática existente. Éstas serían:

Cuadro 5: Subpreguntas correspondientes al criterio de pertinencia. Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal.

Criterio de pertinencia
¿Qué parte de la evolución del gasto no se explica por la población trabajadora, la base reguladora y el envejecimiento?
¿Cuál es la incidencia, duración media y coste de los episodios de incapacidad temporal por contingencias comunes, según las ramas de actividad, patología, categorías profesionales, regiones v/u otros factores personales o profesionales?
¿En qué grado el uso de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes puede considerarse fraudulenta?
¿Es empleada la contingencia de incapacidad temporal por contingencias comunes como uso ajeno para cubrir otras necesidades sociales?
¿En qué medida la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes recoge episodios de baja causados por factores que correspondería a incapacidad temporal por contingencias profesionales?

Fuente: Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal. AEVAL, 2010.

RELEVANCIA.- El criterio de relevancia inquiriere sobre la importancia del papel de las medidas en el marco más amplio de la política. El interés se centra en el conjunto de medidas como herramienta de intervención. Así, dada la entidad y amplitud de un problema, o en el caso de que sea necesario movilizar importantes recursos económico-presupuestarios, se dirá que una

intervención no es relevante si las medidas son excesivamente acotadas o se movilizan escasos recursos. Ambos hechos se traducirán invariablemente en la no resolución por completo de la problemática existente, dada la escasa entidad de las medidas.

Cuadro 6. Subpregunta correspondiente al criterio de relevancia. Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas.

Criterio de relevancia
¿Cuál ha sido el peso de la reducción de trabas administrativas para la creación de empresas dentro de las medidas de fomento del emprendimiento y de la simplificación y agilización administrativas para las empresas?

Fuente: Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas. AEVAL, 2012.

COHERENCIA.- Existen dos niveles de coherencia en las intervenciones. Por una parte la **coherencia interna**, que debe existir entre los objetivos planteados en la intervención y el conjunto de medidas diseñadas e implementadas. Las medidas y acciones deben ser consecuentes con los objetivos establecidos, dentro de un esquema lógico, formal y racional. Debe existir una relación de causa-efecto. Si los objetivos no pueden ser alcanzados con las medidas diseñadas e implementadas, porque éstas son contradictorias con aquellos, o porque no exista evidencia científica o real de que con dichas medidas se obtienen determinados resultados, se carecerá de coherencia interna. A su vez, la coherencia interna puede presentar niveles verticales (entre objetivos de diferente nivel) o niveles horizontales (entre objetivos de diferentes componentes del programa).

Cuadro 7: Subpreguntas correspondientes al criterio de coherencia interna. Evaluación del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012.

Criterio de coherencia interna
¿Se ha definido correctamente la estructura de objetivos, resultados y actividades de la intervención?
¿Son adecuadas las actividades programadas para lograr los objetivos de la intervención tanto a nivel de Plan de Acción como de cada medida?
¿Se identifica claramente el resultado que pretende alcanzar cada objetivo estratégico?
¿Contiene la intervención un adecuado y práctico sistema de indicadores suficiente para poder realizar el seguimiento y la evaluación de la ejecución de la política así como su grado de éxito?

Fuente: Evaluación del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012. AEVAL, 2014.

La segunda dimensión de este criterio, la existencia de **coherencia externa** es, sin embargo, más controvertida. Algunas instituciones afirman que coherencia externa equivale a complementariedad. Es el caso de la Comisión Europea, que refiere ambos criterios a la existencia de diferentes entidades que intervienen sobre un mismo campo material. Por ejemplo, existiría complementariedad entre las políticas de un país asociado y las políticas comunitarias, o entre dichas políticas del país, y otros donantes (en el caso de la ayuda al desarrollo, por ejemplo). De este modo, para que la intervención sea coherente, debería existir una convergencia entre los objetivos entre diferentes acciones, o poderes públicos.

Para AEVAL, sin embargo, los criterios de coherencia externa y complementariedad operan a distinto nivel. Esto es especialmente destacable en el campo de la evaluación de políticas públicas.

La coherencia externa hace referencia a las actuaciones llevadas a cabo en el ámbito de otras políticas con el objeto de resolver determinados aspectos no contemplados por la intervención que es objeto de evaluación. La coherencia externa aparece claramente vinculada a la multidimensionalidad de los problemas y de las posibles soluciones.

Por el contrario, la complementariedad hace referencia a la necesidad de que los objetivos de distintas intervenciones estén en cierto modo coordinados o alineados en la misma dirección, para que éstas produzcan las mayores ganancias potenciales. Y así también se evitará que una de ellas pueda producir efectos que anulen, reduzcan o sean contrarios a los objetivos de la otra intervención.

Cuadro 8: Pregunta y subpreguntas correspondientes al criterio de coherencia externa. Evaluación del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012.

Criterio de coherencia externa
¿Las estrategias de los distintos Ministerios están alineadas con los objetivos de la medida 1 del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012??
¿Existe alguna incoherencia entre la medida 1 del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012 y otros documentos estratégicos internacionales dentro del ámbito del sector energético?
¿Existe alguna incoherencia entre la medida 1 (objetivos, actuaciones) del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012 y otros Planes de Acción o Estrategias nacionales en el ámbito energético?

Fuente: Evaluación del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012, AEVAL 2014.

COMPLEMENTARIEDAD.- Como se indicaba anteriormente, la complementariedad hace referencia al grado de coordinación o alineación entre dos políticas que intervienen en la resolución de un problema, contribuyendo, de este modo, a una mejor resolución de dicho problema. Existen numerosos campos donde se solapan las políticas.

En el caso de la Incapacidad temporal por contingencias comunes, existen varias dimensiones presentes en el origen de las bajas laborales. Existe una dimensión económica, que se concreta en la necesidad de subsidios económicos sustitutivos de los ingresos dejados de percibir. Pero también una dimensión sanitaria, que demanda un perfeccionamiento del sistema de salud que mejore la recuperación y rehabilitación del trabajador. También se precisarán medidas a nivel económico-empresarial, para una mejor gestión de la fuerza de trabajo. Si las medidas acometidas se limitan a una gestión centrada exclusivamente en el subsidio económico,-con distintos objetivos, como pueden ser la reducción del gasto en la prestación o la mera reducción de los indicadores de baja-, es posible afirmar que se observa una falta de complementariedad.

Porque es preciso que las medidas sanitarias mejoren la gestión, reduciendo los tiempos para el diagnóstico de las enfermedades y las listas de espera para la intervención reparadora. O incluyendo medidas de todo orden que mejoren la gestión y coordinación sanitaria frente a esta problemática.

Cuadro 9: Subpreguntas correspondientes al criterio de complementariedad. Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal.

Criterio de complementariedad
¿En qué grado las medidas adoptadas desde el ámbito sanitario (no gestión económica de la prestación) han contribuido a una mejora de la gestión de la Incapacidad temporal por contingencias comunes?
¿Es empleada la contingencia de incapacidad temporal por contingencias comunes como uso ajeno para cubrir otras necesidades sociales?

Fuente: Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal. AEVAL, 2010.

IMPLEMENTACIÓN.- el criterio de implementación hace referencia al modo o forma en que se ha implementado o puesto en práctica una política o programa. Se centra en el análisis de las estructuras, procesos, actividades y lógicas desarrolladas para la obtención de unos determinados resultados. En evaluación, el interés suele centrarse especialmente en los resultados obtenidos por un programa. Pero los actos de implementación y planes de actividades son, sin duda, también relevantes, por cuanto permitirán explicar por qué algunos programas funcionan o no, y cuál es el origen o los puntos críticos que provocan que los resultados sean o no alcanzados.

En el caso concreto de las políticas públicas, por actos de implementación cabe entender aquel conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos destinados a los grupos objetivo de la política pública (Subirats, 2008). Pueden existir déficits de implementación que provoquen que los objetivos establecidos no se cumplan. Déficits que a su vez pueden ser imprevistos e inesperados, o bien producirse una intervención insuficiente para el logro de los objetivos.

Cuadro 10. Subpreguntas correspondientes al criterio de implementación. Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal.

Criterio de implementación
¿Se ha dotado a los organismos de la Administración General del Estado de los instrumentos organizativos y de personal precisos para la asunción de las nuevas competencias en la gestión de la Incapacidad temporal por contingencias comunes en los episodios de duración superior a los 12 meses?
¿Cuenta el Instituto Nacional de la Seguridad Social con los instrumentos y el sistema de información para una gestión eficaz de la prestación de la incapacidad temporal por contingencias comunes?

Fuente: Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal. AEVAL, 2010.

COBERTURA.-En ocasiones también se ha considerado como subcriterio del criterio de implementación. Estudia el grado en el que un programa alcanza a una parte o toda la población objetivo de un programa o política. El criterio de cobertura consiste en evaluar hasta qué punto el proyecto ha llegado a la población necesitada, analizar el posible sesgo en la cobertura y sus causas (F. Alvira, 1991).

Se debe iniciar mediante el análisis de la correcta identificación del grupo beneficiario. Existen discrepancias en torno a si también debe incluirse el análisis de aquellos beneficiarios a quienes no debería haberse beneficiado. El criterio de cobertura permite romper la tendencia “proyectocéntrica” característica de algunos modelos actuales de evaluación (J. A. Ligeró, 2001). Se predica su utilización especialmente en el ámbito de la ayuda al desarrollo (J. Gascón, 2006).

Cuadro 11. Subpreguntas correspondientes al criterio de cobertura. Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado.

Criterio de cobertura
Cuál es el grado de cobertura de la formación dirigida a los empleados públicos?
¿Quiénes han sido los beneficiarios de los cursos de formación continua?

Fuente: Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado. AEVAL, 2015.

EFICACIA.- Es la medida en que el problema, demanda o necesidad que motivó la intervención ha sido resuelto. La eficacia también hace referencia al grado en que se alcanzaron los objetivos establecidos en la intervención. Éstos deben ponerse en relación con los resultados esperados de un programa, si éstos son explícitos. O bien derivados de un constructo de dichos resultados. En ocasiones se afirma que en el criterio de eficacia no se suelen tener en cuenta los costes que genera la obtención de resultados (CIDEA, 1999). Sin embargo resulta fundamental considerar cuáles han sido los costes que han supuesto la intervención.

Por otro lado, la eficacia puede tener múltiples dimensiones: dimensión económica, dimensión social, etc.

Cuadro 12: Pregunta y subpreguntas correspondientes al criterio de eficacia. Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal.

Criterio de eficacia
¿Cuál ha sido la eficacia de las medidas introducidas? (Medidas control Instituto Nacional de seguridad social 12 meses, Convenios-Programa Ahorro en materia de Incapacidad temporal, convenios específicos).
¿Los instrumentos utilizados han tenido los resultados (outputs) que se planteaban como objetivo?
¿En qué grado las medidas adoptadas desde el ámbito sanitario (no gestión económica de la prestación) han contribuido a una mejora de la gestión de la Incapacidad temporal por contingencias comunes?
¿En qué grado las medidas de control del gasto han podido generar situaciones de reincidencia repetida?

Fuente: Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal. AEVAL, 2010.

EFICIENCIA.- Medida en la que se obtuvieron los resultados y/o efectos deseados con la menor cantidad de recursos posible. Entre varias posibilidades de obtener los mismos resultados, las diferencias de costes determinan el grado en que una intervención (la más económica) es más eficiente que otra (la que más recursos consume). Este criterio complementa al de eficacia. Presenta, no obstante, numerosas dificultades, por cuanto es improbable que distintas medidas produzcan los mismos resultados o impactos, especialmente si se consideran no sólo los objetivos del programa o política evaluada, sino la totalidad de los efectos en la sociedad en su conjunto.

Cuadro 13. Definición y preguntas correspondientes al criterio de eficiencia. Evaluación del Plan Español de Energías Renovables 2005-2010.

Criterio de eficiencia
<i>Definición: Se pregunta por la relación entre los resultados de la intervención y el coste que aquella ha implicado. El interés se centra en el análisis coste-eficacia de tipo normativo.</i>
¿Cuál es el efecto de las energías renovables sobre el efecto de la luz?
¿Cuáles han sido los rendimientos del Plan Español de Energías Renovables y de cada una de las áreas tecnológicas?
¿Qué relación ha existido entre las ayudas y los costes?
¿Cuál ha sido el grado de integración, aprovechamiento y gestionabilidad del Plan?

Fuente: Evaluación del Plan Español de Energías Renovables 2005-2010. AEVAL, 2011.

SOSTENIBILIDAD.- Los beneficios obtenidos continúan después de concluida la intervención. “Situación en la que las ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el correr del tiempo” (EuropeAid, 2006).

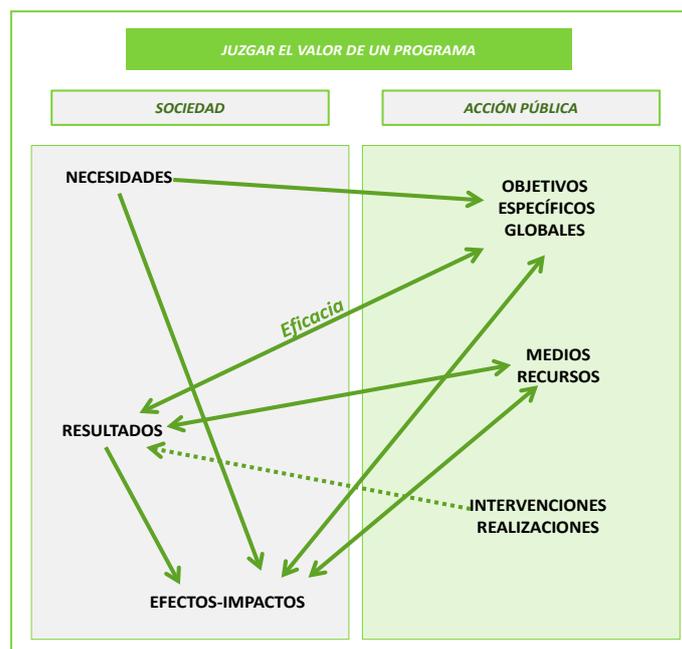
Cuadro 14. Subpregunta correspondiente al criterio de sostenibilidad. Evaluación del Programa de ayudas a la Reindustrialización (REINDUS).

Criterio de sostenibilidad
¿Se mantiene en el tiempo el empleo en las empresas beneficiarias de las ayudas?

Fuente: Evaluación del Programa de ayudas a la Reindustrialización (REINDUS). AEVAL, 2011.

Como se ha indicado, éstos son los criterios comúnmente empleados en la evaluación. La siguiente ilustración muestra cómo operan algunos de estos criterios atendiendo a distintos elementos tanto de la sociedad como de la acción pública.

Ilustración 16: Criterios de evaluación.



Fuente: CIDEA, (1999).

II. Criterios vinculados a valores sociales

EQUIDAD.- El criterio de equidad hace referencia al grado en que las intervenciones públicas siguen criterios distributivos equitativos y no discriminatorios, según las necesidades y situación objetiva en que se encuentran tanto los destinatarios o grupos a los que va dirigida la intervención, como aquellos que puedan resultar afectados.

PARTICIPACIÓN.- Se pregunta por el papel de los actores, tanto en el diseño de las medidas como en su implementación y posterior seguimiento.

Ilustración 17. Extracto de una propuesta para subpreguntas del criterio de participación.

Criterio de participación
¿Se han impulsado mecanismos de participación en la fase de diagnóstico y diseño? ¿Cuáles? ¿Por qué razones y con qué objetivos?
¿Están representados todos los actores identificados como relevantes para la política en el proceso de evaluación?
¿Se ha garantizado suficientemente la pluralidad de posiciones en relación con el problema y las posibles alternativas?
¿Se ha contado con información suficiente y clara en relación con el diagnóstico del problema y las posibles alternativas?
Los actores participantes ¿consideran que su participación ha influido en el diagnóstico y el diseño de la política o en su implementación?
El diseño o la implementación de la política ¿Ha incorporado las decisiones y acuerdos alcanzados a través de las deliberaciones?

Fuente: Elaboración propia a partir de Ruiz, A., "La participación ciudadana como criterio de valor en evaluaciones de carácter integral" (2013).

TRANSPARENCIA.- Indaga el conocimiento y percepción que tiene el conjunto de la ciudadanía sobre las medidas y la política, así como la toma de decisiones y la transparencia de los objetivos reales.

Cuadro 15. Definición y pregunta correspondientes a un criterio de transparencia. Evaluación de la gestión y funcionamiento de las demarcaciones de costas para la protección del Dominio Público Marítimo Terrestre.

Criterio de transparencia informativa

Definición: Se pregunta por los instrumentos disponibles que faciliten información a la sociedad sobre las actuaciones e intervenciones públicas para la protección del Dominio Público Marítimo Terrestre.

¿En qué medida se cuenta con instrumentos por parte del Ministerio de Medio Ambiente y sus unidades periféricas para dar visibilidad a la acción pública en esta materia?

Fuente: Evaluación de la gestión y funcionamiento de las demarcaciones de costas para la protección del Dominio Público Marítimo Terrestre. AEVAL, 2010.

III. Criterios ad hoc

Cuadro 16. Ejemplo de definición, pregunta y subpregunta correspondientes a un criterio ad hoc: Apropiación. Evaluación de los programas de formación de la cooperación española al desarrollo.

Criterio de apropiación

Definición: los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.

¿La política de formación para el fortalecimiento institucional se define de manera consensuada y se gestiona de forma coordinada entre todos los actores que participan de ella?

¿En qué medida la política de formación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) para el fortalecimiento institucional responde a las necesidades de las administraciones de los países socios?

Fuente: Evaluación de los programas de formación de la cooperación española al desarrollo. AEVAL, 2009.

Cuadro 17. Definición y preguntas correspondientes a un criterio ad hoc: integralidad. Evaluación de la gestión y funcionamiento de las demarcaciones de costas para la protección del Dominio Público Marítimo Terrestre.

Criterio de integralidad

Definición: Se pregunta por el grado de incorporación de la actual política de protección del Dominio Público Marítimo Terrestre a los principios que inspiran la gestión integrada de zonas costeras (GIZC)

¿En qué medida se está dando respuesta a la "planificación integrada" que promueve la GIZC y qué requeriría una planificación de futuro?

Establecida una planificación integrada, ¿qué mecanismos requeriría la "gestión integrada"?

Fuente: Evaluación de la gestión y funcionamiento de las demarcaciones de costas para la protección del Dominio Público Marítimo Terrestre. AEVAL, 2010.

3-1.3. Indicadores y fuentes de verificación

La información relevante, y alineada con las preguntas de evaluación puede obtenerse tanto a través de indicadores como de otras fuentes. En efecto, existen otras fuentes de verificación de la información con características no estructuradas, o basadas en herramientas inductivas, y no siempre tan sintéticas como los indicadores. Piénsese, por ejemplo, en determinadas herramientas que pueden proporcionar información relevante, como esquemas DAFO, modelos de regresión, etc.

Indicadores

No existe una definición unívoca de indicador. Quizás una de las definiciones conceptualmente de mayor interés es la proporcionada por Naciones Unidas: *“Herramientas para clarificar y definir, de forma más precisa, objetivos e impactos (...) son medidas verificables de cambio o resultado (...) diseñadas para contar con un estándar contra el cual evaluar, estimar o demostrar el progreso (...) con respecto a metas establecidas”* (Naciones Unidas, 1999).

Desde la perspectiva de evaluación puede considerarse que los indicadores *“son aquellos que están vinculados a los criterios de juicio y especifican qué información se debe recabar para emitir un juicio según dichos criterios”* (EuropeAid, 2006). Los indicadores captan la información y los datos necesarios para la evaluación, y sirven para responder las preguntas de evaluación.

Existen dos tipos de indicadores: de tipo cuantitativo y de tipo cualitativo. A pesar de que los primeros son más habituales y más comúnmente aceptados, los segundos son de gran valor desde el punto de vista de la evaluación, puesto que el fenómeno a analizar no sólo puede captarse de forma cuantitativa, sino que en ocasiones tan sólo podemos apreciar la realidad de forma cualitativa.

En la práctica de la evaluación, se constata la existencia de múltiples indicadores. Existen indicadores generales, generados por diferentes instituciones o procedentes de fuentes estadísticas. Pero también indicadores generados en el marco del propio programa o política, tanto básicos como de cumplimiento de objetivos, de gestión o estratégicos, etc.

Las políticas o programas claramente estructurados, con objetivos estratégicos u operativos explícitos suelen estar provistos de sistemas de seguimiento diseñados para obtener indicadores relativos tanto a la implementación como a los resultados. Estos programas plantean, *a priori*, menor dificultad en cuanto a la obtención y valoración de indicadores. Así, estos sistemas pueden o suelen ofrecer tres grupos o bloques de indicadores (CIDEC, 1999):

- ❖ Indicadores de realización, que miden el grado de ejecución financiera, el grado de ejecución, o el nivel de utilización de medios establecidos.
- ❖ Indicadores de resultados, que tienden a medir los efectos directos o inmediatos, la calidad o el rendimiento de las acciones.

- ❖ Indicadores de impacto, tanto específico como global. Bien acotados a las realizaciones y resultados alcanzados, bien globales.

Sin embargo, la realidad en ocasiones es más compleja. En primer lugar, porque la evidencia muestra, como se ha señalado, que en la mayoría de las intervenciones no existen sistemas estructurados de información, que establezcan de modo claro y preciso indicadores de implementación o resultados. Antes al contrario, se constata la inexistencia de dichos sistemas, o su carácter imperfecto.

En segundo lugar, los indicadores suelen ser relativos a la gestión ordinaria o de casos, mientras que la evaluación requiere indicadores específicos, capaces de captar en toda su extensión los criterios o realidades del programa. Los sistemas de indicadores suelen centrarse en proporcionar información sobre efectos directos y buscados, mientras que la evaluación debe indagar en ocasiones la totalidad de los efectos, incluidos los indirectos o no buscados.

En tercer lugar porque los sistemas de información centran su interés en los aspectos relativos a la eficacia, eficiencia o la gestión económica-financiera. La evaluación, sin embargo, opera en un campo más amplio, incluyendo criterios de pertinencia, coherencia o complementariedad.

En cuarto lugar porque en ocasiones, el interés de los gestores radica más en obtener resultados en términos de indicadores establecidos anteriormente, que en resolver numerosas cuestiones atinentes a los programas o problemas públicos.

Frente a este volumen cada vez más ingente de indicadores e índices, es necesario trabajar de forma estructurada, recopilando o construyendo aquellos indicadores relevantes y directamente referidos a las preguntas y criterios de evaluación. Esto es, mayor importancia que la propia existencia de indicadores tienen las cuestiones relativas a su calidad y precisión a la hora de medir aquello que realmente se pretende medir, aspecto que puede definirse como validación de la construcción del indicador.

Este último aspecto entronca directamente con la dificultad inherente en el análisis de fenómenos sociales o de políticas públicas, y la existencia de limitaciones en la medición. Los condicionantes metodológicos, derivados tanto de la disponibilidad, características y naturaleza de los datos de dichos fenómenos, como de los propios instrumentos o enfoques que se adopten, deben ser tenidos en cuenta a la hora de analizar cualquier intervención.

En ocasiones será necesario construir indicadores *ad hoc*, específicamente diseñados para captar determinados elementos críticos de las preguntas de evaluación. Y en el caso de que no sea posible obtener indicadores que midan con exactitud aquello que interesa, habrá que recurrir a *proxies*, indicadores similares o que captan de modo indirecto el fenómeno a estudiar.

Por ejemplo, en el caso de *constructos*, se pueden construir indicadores *ad hoc*, integrando la información de los indicadores de los diferentes elementos de dicho constructo, como se ve a continuación.

Ejemplo de construcción de indicador integrado para el seguimiento. Evaluación de la gestión y funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas. AEVAL, 2010.

Al tratarse de un *constructo*, tras realizar un seguimiento del mismo mediante indicadores parciales, para esta evaluación se presentó como indicador integrado “*la adecuación a los principios de la DMA*”: la recuperación y conservación del buen estado ecológico de las aguas; la gestión integrada de las cuencas hidrográficas, el principio de recuperación de costes y la participación ciudadana.

Pueden darse una serie de pautas para la selección y uso de los indicadores en la evaluación:

- ❖ La información recopilada, -sean o no indicadores-, debe recabarse en determinados formatos, que permitan su tratamiento o explotación en la fase posterior de análisis o para responder directamente a las preguntas formuladas.
- ❖ Los indicadores no deben ser ambiguos conceptualmente.
- ❖ Como se apuntaba anteriormente, deben medir con el mayor grado de exactitud el fenómeno o elemento a estudiar.
- ❖ Deben dar información fácilmente comprensible y comunicable.
- ❖ En la medida de lo posible, los indicadores de desempeño y de objetivos del programa, importantes para la evaluación, deben ser SMART (en inglés): específicos, medibles, realistas, alcanzables o asequibles. (EuropeAid, 2006).
- ❖ Deben ser verificables objetivamente.

Un aspecto de gran importancia en el empleo de los indicadores,-y un riesgo que a veces tiende a olvidarse-, es el rigor en la atribución de efectos. Un indicador relativo a un efecto no indica en absoluto que la causa del cambio sea el programa o política. El indicador en sí mismo, salvo que proceda de determinadas técnicas contrafactuales, no indica una relación causa-efecto.

Existen otros riesgos inherentes a la utilización de indicadores que cabe evitar. No se debe prestar más atención a los propios indicadores que al fenómeno, realidad o problema que motivó la intervención. Tampoco se debe centrar el análisis exclusivamente sólo en aquello que se puede medir a través de indicadores existentes, puesto que la realidad es más amplia que los instrumentos de medición.

Fuentes de verificación

Las fuentes de verificación son aquellos recursos (documentos, técnicas, etc.) de las que se extrae la información relevante para la evaluación, bien sean los indicadores, las herramientas, etc. Si los indicadores son, por decirlo de algún modo, el objeto que mide, las fuentes de

verificación son el lugar o medio al que acudimos para extraer dicha información. En definitiva, son las fuentes de datos e información.

Dada su propia naturaleza, las fuentes de verificación son múltiples y diversas: estadísticas, observacionales, informes, documentos de gestión, estudios académicos, actas, técnicas de recopilación o análisis de información (encuestas, grupos de discusión, entrevistas, regresiones, etc.).

Existen múltiples clasificaciones de fuentes de información: según su naturaleza pueden ser internas o externas a la intervención, o a la propia evaluación, etc.

Una de las clasificaciones más empleada es según se trate de datos primarios y secundarios. Por tanto existirían unas fuentes que serían primarias y otras secundarias.

- ❖ Los datos primarios son aquellos recabados o contruidos por el investigador, sin que hayan sido tratadas con posterioridad. Son registros de carácter inmediato, no mediatizados.
- ❖ Por el contrario, datos secundarios serían aquellos que han sido sometidos a análisis o tratamientos posteriores.

Así, por ejemplo, en las encuestas los datos primarios serían las bases de datos o registros donde se reflejan las respuestas de los encuestados, sin haber sido tratadas ni analizadas. Las tablas de resultados absolutos o porcentajes, (resultados marginales), son datos secundarios. También son datos primarios los expedientes en un programa o los listados.

Otro ejemplo son los datos proporcionados por instituciones dedicadas a la elaboración de estadísticas: serían datos primarios aquellos ficheros de microdatos que contienen los registros de individuos, mientras que serían fuentes secundarias la explotación (informes, síntesis, etc.) elaborados a partir de los primeros.

3-1.4. Elaboración de la matriz de evaluación

La matriz de evaluación es la herramienta que integra de forma lógica las preguntas de evaluación, sus subpreguntas, los criterios o niveles de análisis a los que corresponde cada una de ellas. Permite integrar las respuestas medibles o mensurables a dichas preguntas, puesto que se acompaña de los indicadores y análisis apropiados para cada una de ellas y las fuentes de verificación de las que se extraen.

Las características y contenido de la matriz de evaluación pueden ser variables. El siguiente cuadro refleja la matriz de preguntas estandarizada de AEVAL. En otras matrices de evaluación, la pregunta se acompaña de una aclaración del por qué se formula la pregunta y/o de los términos usados.

Cuadro 18: Extracto de matriz de preguntas de evaluación. Evaluación de medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes (Incapacidad temporal por contingencias comunes.)

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES/ METODOLOGÍA	FUENTES DE VERIFICACIÓN
1. ¿En qué grado el conjunto de medidas que componen la intervención están orientadas a resolver los principales problemas detectados en la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes y las causas últimas que originan el gasto por dicho concepto?	1.1 ¿Qué parte de la evolución del gasto no se explica por población trabajadora, base reguladora y envejecimiento?	PERTINENCIA	- Evolución de las principales macromagnitudes que explican el gasto en incapacidad temporal por contingencias comunes. - Comparativas de tasas de crecimiento de variables implicadas en el gasto de incapacidad temporal por contingencias comunes	- Indicadores de variables fundamentales. - Estudios realizados. - Informes del Instituto Nacional de Seguridad Social relativos a incapacidad temporal por contingencias comunes - Bibliografía
	1.2. ¿Cuál es la incidencia, duración media y coste de los episodios de incapacidad temporal por contingencias comunes, según las ramas de actividad, patología, categorías profesionales, regiones y/u otros factores personales o profesionales?	PERTINENCIA	- Indicadores de incidencia, duración media y coste de incapacidad temporal por contingencias comunes obtenidos del análisis estadístico de microdatos. - Evolución de los principales indicadores de la incapacidad temporal por contingencias comunes período 2000-2008. Macromagnitudes. - Estudios relativos a incapacidad temporal en función de categorías personales y socioprofesionales.	- Análisis estadístico de microdatos proporcionados por el Instituto Nacional de Seguridad Social. - Informes estadísticos anuales del Instituto Nacional de Seguridad Social. - Indicadores del Instituto Nacional de Seguridad Social. - Bibliografía.
2. ¿Son coherentes las medidas adoptadas?	2.1. ¿En qué grado han resultado coherentes los objetivos de la intervención con las medidas implementadas?	COHERENCIA INTERNA	- Coherencia entre los distintos instrumentos. - Coherencia de cada uno de los instrumentos con los objetivos perseguidos.	- Análisis de coherencia de las medidas y los objetivos.
	2.2. ¿Ha existido coordinación de la intervención entre los distintos entes responsables de la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes y cuál ha sido la eficacia de dicha coordinación?	COHERENCIA EXTERNA	- Análisis de los instrumentos o acciones acometidos en materia de coordinación y complementariedad por parte de los agentes intervinientes. - Análisis de la coordinación en el seno de la Administración General del Estado. - Respuesta de los servicios públicos de salud a las propuestas de alta (alta médica condicional) y altas médicas a los exclusivos efectos económicos).	- Entrevistas. - Documentos de gestión. - Bibliografía.
3. ¿Se han implementado algunos elementos clave?	Administración General del Estado de los instrumentos organizativos y de personal precisos para la asunción de las nuevas competencias en la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes en los episodios de duración superior a los 12 meses?	IMPLEMENTACIÓN	- Dotaciones de recursos humanos del Instituto Nacional de Seguridad Social en los años en que se implementa la prórroga de los episodios de incapacidad temporal por contingencias comunes de más de 12 meses. - Análisis de la implementación de la asunción de la competencia en los episodios de más de 12 meses en las distintas direcciones provinciales.	- Incremento de recursos humanos en el Instituto Nacional de Seguridad Social. - Cambios organizativos experimentados.
4. ¿Cuál ha sido la eficacia de las medidas introducidas? (Medidas control Instituto Nacional de Seguridad Social 12 meses, convenios-programa ahorro en materia de incapacidad temporal, convenios específicos).	¿Los instrumentos utilizados han tenido los resultados (outputs) que se planteaban como objetivo?	EFICACIA	- Análisis de los convenios del "Fondo programa ahorro en materia de incapacidad temporal por contingencias comunes 2005-2008". Implementación e indicadores de cumplimiento de objetivos. Evolución de los indicadores fundamentales (incidencia, duración, transmisión de información, desarrollo de actividades, etc.) Valoración del grado de cumplimiento. - Ídem convenios de los programas pilotos para estudio del comportamiento de los procesos de incapacidad temporal por contingencias comunes. - Ídem competencia del Instituto Nacional de Seguridad Social en procesos de incapacidad temporal con duración superior a 12 meses. Indicadores fundamentales de incidencia, prevalencia, duración antes/ después de la asunción de competencias por las direcciones provinciales del Instituto Nacional de Seguridad Social.	- Convenios "Fondo programa ahorro en materia de incapacidad temporal por contingencias comunes 2005-2008" y grados de implementación. - Memorias anuales de cumplimiento de objetivos. - Convenios programas pilotos de comportamiento de incapacidad temporal por contingencias comunes para ciertas patologías e indicadores de cumplimiento. - Entrevistas. - Análisis de microdatos. - Documentos internos de gestión. - Evolución de indicadores.
5. ¿Existe complementariedad en la intervención?	¿En qué grado las medidas adoptadas desde el ámbito sanitario (no gestión económica de la prestación) han contribuido a una mejora de la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes?	COMPLEMENTARIEDAD	- Análisis de las dificultades sanitarias en la gestión de casos de incapacidad temporal por contingencias comunes. - Análisis de las medidas y programas sanitarios en materia de formación de incapacidad temporal por contingencias comunes. - Análisis de las medidas y programas sanitarios en materia de medidas de mejora de procedimientos sanitarios que repercuten en una mejor gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes.	- Bibliografía. - Entrevistas. - Documentos de gestión. - Indicadores de cumplimiento de los convenios específicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal. AEVAL, 2010.

La matriz de evaluación no es una herramienta inalterable a lo largo del desarrollo de la evaluación. Antes al contrario, la mayor comprensión de la lógica de la intervención, o de su implementación, puede provocar que se identifiquen elementos clave de la propia intervención o del contexto en el que interviene que hagan necesaria la incorporación de nuevas preguntas o hipótesis.

También puede suceder que en la identificación de las fuentes o en el análisis de los datos se aprecien limitaciones que hagan recomendable eliminar o restringir el alcance o ámbito de algunas preguntas o subpreguntas de la matriz, al no poder ser respondidas con el rigor necesario. Finalmente a lo largo de la evaluación pueden identificarse, a través de entrevistas con actores claves, por ejemplo, la existencia de fuentes de información o datos no considerados inicialmente, que motiven tanto un cambio en los indicadores y fuentes de información, como en la profundización del análisis que de respuesta a algunas de las preguntas.

En definitiva, la matriz es un instrumento vivo, flexible y en absoluto rígido, que ayuda a la evaluación⁵⁰.

La utilidad de la matriz de evaluación no se circunscribe al diseño y alcance de la evaluación, aspecto que suele destacarse en la bibliografía de evaluación, sino que presenta otras utilidades desde la perspectiva del desarrollo de la evaluación.

- ❖ Una de ellas es el contraste o análisis de calidad de la evaluación. Cuanto mayor grado de ajuste exista entre la evaluación llevada a cabo (y el informe donde se contiene), y la matriz de evaluación, mayor rigor cabe atribuir a la evaluación.
- ❖ Otra utilidad es más de carácter metodológico y práctica en el quehacer de los evaluadores: la matriz ciñe o circunscribe el trabajo que debe realizarse en las sucesivas fases de la evaluación, evitando la tendencia expansiva a analizar otras cuestiones conexas o tangenciales que pueden tener los evaluadores, lo cual es contraproducente al restar tiempo y recursos para desarrollar en toda su extensión los criterios y preguntas de evaluación contenidos en la matriz. En especial, si se considera la importancia que en la evaluación tienen los plazos para realizarla y los recursos limitados existentes.

3-2. Selección de técnicas y herramientas de análisis.

La evaluación comparte con el resto de la investigación social el uso de técnicas y métodos, sean de tipo cualitativo o cuantitativo. En cierto modo cabe afirmar que las diferentes técnicas representan un repositorio de herramientas, al que el evaluador acudirá para seleccionar

⁵⁰ AEVAL recoge en sus informes un anexo donde se contiene la versión final de la matriz de evaluación.

aquellas que sean más relevantes atendiendo al enfoque y naturaleza del objeto, y más adecuadas a la vista de la disponibilidad y estructura de la información que se pueda recabar.

Dado que el propósito de esta guía no es describir en detalle las técnicas relevantes en investigación social, válidas para la evaluación, en este apartado se hace una breve referencia a algunas de técnicas o herramientas disponibles. En el Anexo II de esta guía pueden consultarse las fichas de algunas de las técnicas mencionadas.

La clasificación más tradicional de las técnicas disponibles es aquella que diferencia aquellas de naturaleza cualitativa o cuantitativa. Cuando se alude a esta clasificación se suelen detallar cuáles son cada una y a describirlas. Así, entre las cualitativas destacan las entrevistas, grupos de discusión, técnicas de grupo nominal, análisis de discursos, etc. Entre las cuantitativas los análisis puramente descriptivos, relaciones entre variables, o los más complejos, tales como los modelos de regresión lineal simples o múltiples, etc.

Cuadro 19: Técnicas y herramientas de análisis cuantitativas y cualitativas.

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

Fuente: elaboración propia.

En el caso de los métodos de análisis cuantitativo, la evaluación no sólo puede, sino que en la medida de lo posible debe utilizar determinadas técnicas de forma rigurosa, de tal modo que sea posible realizar inferencias generalizables (validez externa). Además, es imprescindible combinar dichos métodos con técnicas cualitativas, que permiten desentrañar y analizar los discursos existentes, las lógicas de funcionamiento de las políticas y las respuestas y comportamientos de los actores implicados.

Esta clasificación no agota la totalidad de herramientas disponibles. Tan válidas como las anteriores son los análisis organizacionales, el análisis teórico relativo al objeto de evaluación (bibliografía), o el análisis de toda aquella documentación generada en la implementación de una política (documentos de gestión, normativa, etc.).

El siguiente cuadro testimonia las técnicas de análisis provenientes de la ciencia política que pueden emplearse en la evaluación. Es tan sólo un ejemplo, puesto que la práctica totalidad de las disciplinas académicas proporcionan herramientas. Las hay provenientes de la sociología, de la economía, etc.

Cuadro 20: Técnicas y herramientas de análisis de la ciencia política útiles para la evaluación.

Técnicas y herramientas de análisis
Voz, salida y lealtad (A. Hirschman)
Análisis organizacional
Agenda pública
Redes (Rhodes)
Incrementalismo (C.Lindblom)
Teoría sistémica (Easton, G. Almond, Duverger, N. Luhmann)
Análisis institucional (en cuanto normas)
Gestión pública
Elección racional (M. Olson, J. Buchanan, J. Goldthorpe)
Elección pública
Otras

Fuente: elaboración propia.

3-2.1. Enfoques o estrategias de análisis

Es posible establecer diferentes enfoques o estrategias de análisis en evaluación. CIDEA (1999) distingue cuatro:

- ❖ Análisis del cambio. Los indicadores relevantes son comparados a través del tiempo y en función de distintos niveles de metas.
- ❖ El meta-análisis, por su parte, extrapola los hallazgos de otros estudios, pero tras analizar exhaustivamente su validez y su aplicabilidad.
- ❖ Análisis de atribución. Se comparan los resultados o cambios de toda índole observados en dos escenarios: aquellos cambios producidos con intervención, y sin

intervención. Es el conocido contrafactual. En esta estrategia se engloba el conocido como análisis de impacto.

- ❖ Análisis de contribución, que confirma o invalida los supuestos causales a partir de una cadena de razonamiento.

La primera estrategia es quizás, la más descriptiva, mientras las otras responden más bien al análisis de causalidad (causa-efecto), intentando desentrañar dichas relaciones para una política o programa.

En el análisis de atribución y contribución, las herramientas y técnicas que analizan las relaciones de causalidad tienen particular importancia en evaluación. Estas técnicas o métodos posibilitan esclarecer cuáles son las variables explicativas de determinados fenómenos. Normalmente se incluye en las modelizaciones toda una serie de variables de carácter socioeconómico, y en el caso de análisis que tomen como referencia a los individuos, variables personales, que, a partir de otros estudios o de teorías de tipo sustantivo, contribuyen a explicar unos resultados. En este conjunto de técnicas cabe destacar los análisis multivariantes, como las regresiones lineales múltiples, o las regresiones logísticas. O los análisis de historia de vida, poco utilizados, que permiten realizar análisis longitudinales con variables de carácter dinámico.

También pueden incluirse en los análisis multivariantes determinadas intervenciones, programas o medidas que pueden contribuir a explicar unos efectos. No obstante, estas técnicas no siempre desentrañan cuáles son los efectos netos atribuibles única y exclusivamente a una política pública, o a un programa. Y esto es de particular importancia cuando se pretende conocer la eficacia exclusiva de una intervención o sus impactos.

Por el contrario, otros métodos sí permiten conocer los efectos atribuibles exclusivamente a una intervención, posibilitando construir contrafactuales. Son los métodos de evaluación de impacto, que tanto predicamento tienen actualmente en el campo de la evaluación, a la vez que son demandados continuamente desde las esferas decisionales para evaluar las políticas públicas.

En el Anexo III se ha incluido algunas reflexiones sobre el empleo de métodos de evaluación de impacto en el marco de las evaluaciones.

3-3. Los Términos de Referencia.

Los Términos de Referencia (TdR) son el documento contractual utilizado para la contratación de servicios de consultoría especializados en la evaluación. Los (TdR) se aplican generalmente “para servicios de carácter intelectual y de asesoramiento provistos por consultores, quienes cuentan con las competencias (valores, conocimientos y habilidades) y experiencias requeridas para cubrir la necesidad que les da origen” (Banco Mundial, 2009).

Se formaliza así la evaluación entre dos partes: la parte que encarga la evaluación, y quienes la realizan. Si bien los TdR alcanzan su plena significación cuando se encomienda la evaluación a organizaciones o agentes externos, también pueden aplicarse con especificidades propias a la evaluación desarrollada por Agencias u organizaciones específicas que forman parte de la organización que implementa la intervención, aunque dotadas de un alto grado de autonomía.

Desde el punto de vista de AEVAL, los elementos que deben considerarse a la hora de confeccionar los TdR son los siguientes (AEVAL, 2009):

- ❖ Descripción de la intervención a evaluar, su contexto y requerimientos de información.
- ❖ El objeto, ámbito y alcance de la evaluación. Su propósito. Los usuarios de la evaluación.
- ❖ El enfoque metodológico. Se presenta una primera aproximación a las cuestiones metodológicas.
- ❖ Matriz de preguntas relevantes a las que debe responder la evaluación, criterios de referencia y fuentes de información.
- ❖ Herramientas a utilizar y metodología de recopilación de datos y análisis.
- ❖ Equipo evaluador. Roles, cualificación y experiencia.
- ❖ Comisión de seguimiento. Responsabilidad y funciones.

LA EXPERIENCIA DE AEVAL

En el caso específico de AEVAL se elaboran los TdR a consensuar entre las partes, y sólo tendrán carácter contractual en el caso de aquellas evaluaciones que no se encarguen por el Consejo de Ministros.

En las evaluaciones que formen parte del mandato de la Agencia, sin llegar a redactar unos TdR en sentido estricto, se suele acordar a alto nivel con el departamento gestor de la política o programa un documento a modo de TdR, que recoge los compromisos alcanzados sobre la evaluación a desarrollar.

Refleja un primer consenso con responsables de la intervención a evaluar sobre los aspectos en los que la evaluación se va a centrar dando respuesta además, a las necesidades de información que éstos tienen y se concretan en el informe de Análisis del encargo.

- ❖ Líneas de comunicación.
- ❖ Plan de evaluación. Cronograma de tareas.
- ❖ Presupuesto.
- ❖ Estructura y presentación de los informes de evaluación. Los requisitos de los informes, incorporando detalles sobre el formato y contenido de los mismos, así como los procedimientos de revisión, garantizando la calidad de la evaluación. Se podrán establecer acuerdos específicos para negociar conflictos.
- ❖ Distribución de los informes. Confidencialidad y publicidad.
- ❖ Seguimiento *ex post* y retroalimentación sobre las recomendaciones de la evaluación.
- ❖ Aspectos éticos y posibles conflictos de interés.

Herramientas aplicables para el diseño de la evaluación.

Las descritas en el apartado 3.2 (cuantitativas y cualitativas).

Producto de la fase 3.

El producto de esta fase es el capítulo 3 del informe final de evaluación.

FICHA RESUMEN DE LA FASE 3. DISEÑO DE LA EVALUACIÓN

OBJETIVOS

- Diseño de la evaluación
- Establecer las preguntas, hipótesis, criterios y matriz de evaluación
- Seleccionar las herramientas y técnicas necesarias para llevar a buen fin la evaluación, en función de sus objetivos, preguntas y criterios de evaluación
- Planificar la evaluación
- Establecer los Términos de Referencia (TdR)

ELEMENTOS DEL DISEÑO DE LA EVALUACIÓN

3-1. ELABORACIÓN DE LA MATRIZ DE EVALUACIÓN

ITEMS

- *Redactar las preguntas de evaluación en base a los objetivos, alcance y objeto de la evaluación*
- *Definir los criterios de evaluación que se emplearán*
- *Definir o establecer los indicadores o análisis a realizar y sus fuentes de verificación*
- *Construir la matriz de evaluación*

3-2. SELECCIÓN DE TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS

ITEMS

- *Selección de herramientas*
- *Enfoques o estrategias de análisis*

3-3. ELABORACIÓN DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA (TDR)

ITEMS

- *Descripción de la intervención*
- *Objeto, ámbito y alcance. Propósito de la evaluación. Usuarios*
- *Enfoque metodológico. Matriz de preguntas*
- *Herramientas y metodología de recopilación de datos y análisis*
- *Equipo evaluador. Comisión de seguimiento. Líneas de comunicación*
- *Plan de evaluación. Cronograma*
- *Presupuesto*
- *Estructura del informe. Distribución. Confidencialidad y publicidad*
- *Seguimiento*
- *Aspectos éticos. Posibles conflictos de interés*

HERRAMIENTAS APLICABLES

ITEMS

- *Técnicas cuantitativas y cualitativas*

PRODUCTO DE LA FASE 3

COMPONE EL CAPÍTULO III DEL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

FASE 4. TRABAJO DE CAMPO Y ANÁLISIS

Como se ha visto hasta ahora, a partir del análisis del encargo se realiza la reconstrucción y descripción de la lógica de la intervención y el diseño de la evaluación. Realmente, las tres fases forman parte de la ejecución de la evaluación, ya que cuando se analiza el encargo o se profundiza en la lógica de la intervención evaluada, se *está evaluando*. Pero un paso singularizado en el desarrollo de la evaluación es la recopilación y análisis de la información para la obtención de evidencias. Esta fase se denomina trabajo de campo y análisis.

Como ya se ha señalado, es muy importante partir de la consideración de que el proceso de evaluación es un proceso iterativo, es decir, no se realiza de manera secuencial fase tras fase. Por esta razón, en muchas ocasiones, el desarrollo de la fase de campo hace que se efectúe una revisión del diseño de la evaluación, cuando, por ejemplo, se constata que no es posible obtener información para dar respuesta a determinadas preguntas de evaluación.

Como esta fase se relaciona directamente con la información, este apartado se limitará a establecer una serie de criterios en relación con el uso de la misma y otros de carácter más operativo, ya que en el capítulo anterior se han apuntado las herramientas más usuales para la recopilación y análisis de la información necesaria para la evaluación.

Por lo que respecta a los procedimientos de recopilación de la información, éstos tienen que asegurar que la información obtenida es suficientemente fiable. Por esta razón es preciso que las fuentes de información utilizadas se describan con suficiente precisión, de forma que, en aras a la propia transparencia de la evaluación, sea posible valorar por terceros su adecuación, validez y fiabilidad.

Además, al abordar el análisis debe efectuarse una revisión sistemática que permita detectar posibles errores y su corrección inmediata. El análisis de la información debe realizarse de manera que se asegure que la interpretación a la que se ha llegado da una respuesta efectiva a las preguntas de la evaluación y es válida para el uso que se le pretende dar. Los resultados deben estar apoyados por un análisis riguroso y por las evidencias obtenidas.

De la misma forma, deben describirse las perspectivas, los procedimientos y la fundamentación que se utilicen al interpretar los resultados para posibilitar que las evidencias y los fundamentos de los juicios emitidos sean claros y valorables por terceros.

Por otro lado, la recopilación admite un grado variable de formalización o sistematización. En ocasiones se establece un plan específico para obtener los datos necesarios, con vistas a cumplir el cronograma de tareas, y poder efectuar el análisis. El siguiente cuadro recoge un ejemplo de plan de recolección de datos.

Cuadro 21: Plan de recolección de datos.

Plan de recolección de datos				
Preguntas	Indicadores	Cronograma	Recolección de datos	
			Fuentes	Métodos

Fuente: Elaboración propia.

La recopilación de datos puede ser más o menos compleja en función de las técnicas y herramientas de recopilación y análisis que se hayan definido. Si se requiere realizar encuestas o grupos de discusión, deberá desarrollarse metodológicamente cada una de ellas, definiendo los objetivos que se persiguen. En el caso de las encuestas se deberá establecer el diseño muestral, selección de la muestra, elaboración de cuestionarios, administrarlos y volcar la información en bases de datos para su posterior análisis.

En otras ocasiones la información puede venir dada, gracias a la existencia de encuestas previas realizadas, vinculadas con la materia objeto de análisis, y la disponibilidad de microdatos.

Herramientas aplicables.

Para esta fase se aplican las mismas herramientas que en la fase 3.

Producto de la fase 4.

El producto de esta fase se incorpora al capítulo 4 del informe final de evaluación, que resume el análisis y la interpretación de los resultados.

LA EXPERIENCIA DE AEVAL

La fase de campo no debe iniciarse hasta que no estén claramente identificadas las necesidades de información derivadas de la matriz de evaluación. Esta indicación es el resultado de una de las lecciones aprendidas como consecuencia de la experiencia adquirida a lo largo los años que la Agencia lleva realizando evaluaciones, ya que en ocasiones la precipitación (dados los plazos de realización de la evaluación) de realizar encargos externos sin un buen análisis del encargo y de la intervención (del que surgen una buena parte de las preguntas de evaluación) y sin tener una matriz de evaluación elaborada, ha dado como resultado una inversión de recursos en estudios cuya utilidad real a efectos de la evaluación ha sido relativa. Nuevamente surge aquí la referencia a la eficiencia de la evaluación.

En segundo lugar, una cuestión que se relaciona también con las técnicas y herramientas aplicables en la evaluación. Los plazos de entrega de los informes de evaluación son ajustados, un año desde la fecha de aprobación del Plan de trabajo de evaluaciones por el Consejo de Ministros. Aunque parezca un plazo holgado, hay que precisar que la AEVAL está sujeta a las normas de contratación del sector público. Gran parte de ese tiempo se utiliza en la tramitación de los concursos para contratar estudios específicos para esta fase de campo y análisis. A ello se añade el uso que se hace de las evaluaciones de la Agencia: toma de decisiones a nivel político y gestor. Esto hace que tanto en la elección de herramientas como en el abordaje de la fase de campo y análisis sea necesario actuar sobre la base del principio de proporcionalidad.

FICHA RESUMEN DE LA FASE 4. EJECUCIÓN DE LA EVALUACIÓN: TRABAJO DE CAMPO

OBJETIVOS

- Recopilación y análisis de la información
- Cubrir las necesidades de información de la matriz de preguntas

ELEMENTOS DE LA EJECUCIÓN DE LA EVALUACIÓN

ESTABLECER UN PLAN DE RECOLECCIÓN DE DATOS

ITEMS

- Preguntas
- Indicadores
- Fuentes
- Métodos
- Muestra
- Instrumentos

HERRAMIENTAS APLICABLES

ITEMS

- Las mismas que la fase 3.

PRODUCTO DE LA FASE 4

CONTENIDO INCLUIDO EN EL CAPÍTULO IV DEL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

FASE 5. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN: EL INFORME DE EVALUACIÓN

Entre las habilidades necesarias para la práctica de la evaluación está el resultado final del proceso: la elaboración del informe. Este capítulo aporta criterios tanto para elaborar informes de evaluación como para analizarlos.

Los contenidos de este capítulo se centran en su estructura y características básicas, en el examen de los criterios que AEVAL en concreto considera que deben guiar su calidad y que son útiles, también, para analizar lo que se debe y no se debe hacer a la hora de elaborar el informe de evaluación.

El documento *La función evaluadora. Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas de AEVAL (2009)*, en el apartado referido al informe de evaluación señala:

“La redacción del informe de evaluación acompañará todo el proceso evaluador y se concretará en tres documentos:

a. Informe preliminar sobre el encargo.

b. Un informe intermedio interno de progreso, que incorporará el primer informe y desarrollará la lógica de la intervención, el contexto y la estrategia evaluadora. Además, describe las actuaciones realizadas y previstas y los principales resultados obtenidos hasta el momento.

c. Informe final, que constituye el principal resultado de la evaluación”.

Abordar la redacción del informe desde el inicio del proceso de evaluación es muy importante. Evita que en la fase final de la evaluación, cuando la fecha de entrega está próxima, sea necesario un importante esfuerzo adicional de recopilación de las evidencias obtenidas, de redacción de los diferentes capítulos que lo integran y además, garantiza que toda la información que se ha obtenido se incorpora de manera efectiva al informe.

Este apartado se refiere al informe final de evaluación. Los restantes informes son de carácter interno y tienen por finalidad controlar la calidad del producto final y, en algunos casos, hacer partícipes a los responsables de la intervención del estado de situación de la evaluación, por lo que no son objeto de publicación.

Sin embargo, tanto el informe de análisis del encargo como el informe de progreso se incorporan al informe final como se verá más adelante.

Este apartado aborda los siguientes puntos:

- ❖ Características del informe final de evaluación.
- ❖ Estructura y contenido del informe final de evaluación.
- ❖ Criterios de calidad de los informes de evaluación.
- ❖ Utilidad y usos de los informes.

LA EXPERIENCIA DE AEVAL

Nuevamente este criterio surge de lecciones aprendidas en años anteriores. Hasta 2009, la práctica habitual en el Departamento de Evaluación de la Agencia era empezar a redactar el informe una vez finalizada, o casi, la fase de campo lo que implicaba un enorme esfuerzo de memorización condensado además en pocos días y además, una importante presión para los equipos. Desde ese año el sistema de informes parciales de control interno, obliga a los equipos a escribir el informe según se van desarrollando las distintas fases del proceso, de manera que cuando se finaliza el informe intermedio, están redactados, naturalmente de manera provisional, tres de los cuatro capítulos en los que se estructuran los informes finales.

El objetivo perseguido con este criterio es, además de actuar con una mayor racionalidad, “liberar” tiempo para profundizar en las recomendaciones, que probablemente constituyen el principal valor de la evaluación.

5-1. Características del informe final de evaluación.

El informe de evaluación parte del elemento que orienta todo el proceso evaluador que son las preguntas, que, como se ha visto, se agrupan por criterios de valor y en este sentido, se estructuran los análisis del informe.

El informe debe mantener una secuencia lógica en la que se presenta en su totalidad el proceso evaluador, incluidas la metodología, las fuentes y la evidencia sobre los hallazgos obtenidos. Es decir, el informe de evaluación hace evidente el proceso seguido. Esto es fundamental desde la perspectiva de la transparencia de la evaluación y también para que se pueda valorar externamente el grado de independencia con el que se ha abordado. Explicar exhaustivamente el enfoque, la metodología, las herramientas utilizadas y las evidencias obtenidas, hacen que la evaluación sea replicable y, en consecuencia, permite valorar por terceros la calidad del proceso evaluativo desde esta perspectiva.

Entre todos los elementos anteriores dos cuestiones resultan medulares: la justificación metodológica y el juicio de valor.

Respecto de cómo recoger la **justificación metodológica** en el informe, una referencia útil son los estándares de evaluación de las Naciones Unidas. Concretamente el estándar 4.9 establece que *“la metodología de evaluación aplicada debe describirse de una manera transparente, incluyendo cualquier limitación inherente a ella”*.

El informe de evaluación debe contener una descripción exhaustiva, más no excesiva, de los aspectos esenciales de la metodología, que permita al usuario de la evaluación extraer sus propias conclusiones respecto de la calidad de la información. La descripción de la metodología debe incluir:

- ❖ Fuentes de información.
- ❖ Descripción de los métodos de recolección y análisis de datos (que incluya el nivel de precisión requerido para los métodos cuantitativos, así como las escalas de valores o codificaciones empleadas en el análisis cualitativo).
- ❖ Indicadores y parámetros referenciales, ahí donde sea relevante (indicadores previos, estadísticas nacionales, etc.).
- ❖ El equipo de evaluación, incluyendo la participación de miembros individuales. - El Plan de evaluación.
- ❖ Restricciones clave.

En cuanto al **juicio de valor** (conclusiones de la evaluación), como se ha venido repitiendo, ha de basarse en hallazgos y evidencias. Un informe de evaluación no puede recoger opiniones o especulaciones en relación con el objeto de evaluación. De hecho, éste es uno de los principales criterios de calidad a los que debe someterse el informe. Los estándares de evaluación de Naciones Unidas también insisten en la vinculación entre hallazgos y juicios: *“Las conclusiones tienen que estar sustentadas por hallazgos que sean consistentes con los datos recolectados y por la metodología, asimismo, deben aportar elementos de juicio conducentes a la identificación y/o solución de problemas o temas importantes”*.

Por lo que respecta a las **características formales** del informe de evaluación, características que comparte con cualquier otro tipo de informe, sería preciso señalar las siguientes:

- ❖ **Legibilidad:** el primer elemento que obstaculiza la lectura de un informe es la forma en la que está escrito. Los informes de evaluación tienen que ser claros. La claridad tiene que ver con cómo está presentado el informe, con cómo está escrito y con cómo se exponen los razonamientos.

Otra cuestión muy importante es la calidad de la argumentación. Aunque la argumentación fundamental esté basada en los hallazgos y evidencias, el informe debe contener suficientes análisis significativos para que la argumentación se haga de la forma más completa y no sesgada.

Y en tercer término, la presentación y explicación de los datos. Un error común es la acumulación de datos poco significativos o repetitivos en relación con una misma pregunta. En otras ocasiones el problema puede consistir en mostrar tablas, cuadros, diagramas, etc. sin ir más allá o en la pura descripción de unas u otros sin incorporar ningún análisis adicional.

- ❖ **Articulación:** El informe debe seguir una secuencia lógica. En los primeros tramos se trata de exponer información sobre el encargo y la intervención a evaluar. A continuación se describe la metodología y las herramientas y finalmente se incorpora el análisis de la información recopilada. Un error en el que se puede incurrir, y que hay que evitar, es incluir en la parte expositiva juicios valorativos que no se pueden avanzar antes de haber presentado objetivamente la intervención a evaluar, descrito la estrategia y presentado la información obtenida.
- ❖ **Solidez:** La solidez del informe de evaluación deriva en parte del propio proceso evaluador: de las preguntas clave, de lo que se busca con la evaluación y cómo se plantea, de qué metodología se utiliza y con qué herramientas se recopilan y analizan los datos y de cómo se articula la narración. Pero también la solidez del informe se fundamenta en la bibliografía consultada, que debe ser lo más actualizada posible y con aportaciones significativas de los principales estudiosos del campo de la intervención evaluada o, por ejemplo, de la revisión normativa realizada con motivo de la evaluación.

5-2. Estructura y contenido del informe final de evaluación.

La evaluación, en general, da lugar a dos tipos de productos: el informe final y el informe ejecutivo.

El informe final, el informe completo, se encuentra muy vinculado al proceso investigador, que suele ser más detallado en su desarrollo. Se suele aceptar que el informe final es excesivo para un uso más allá del académico-investigador o de algunos interesados en particular. Sin embargo, es el material básico para contrastar los trabajos y para, en su caso, aplicar una metaevaluación.

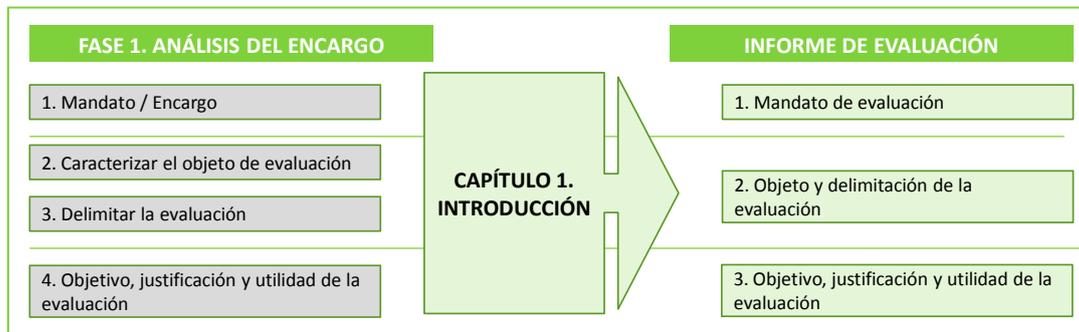
En cualquier caso el informe final debe permitir conocer el propósito, el objeto, el diseño y ejecución de la evaluación, las evidencias encontradas, las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación.

Los informes finales de evaluación de AEVAL siguen estos criterios y se estructuran de la siguiente manera:

- ❖ Una introducción, que integra el informe preliminar de análisis del encargo y que por lo tanto contempla el mandato o encargo de evaluación, la caracterización del objeto

de evaluación, la delimitación de la evaluación y los objetivos, justificación y utilidad de la evaluación. Se corresponde con el resultado de la fase 1 (análisis del encargo).

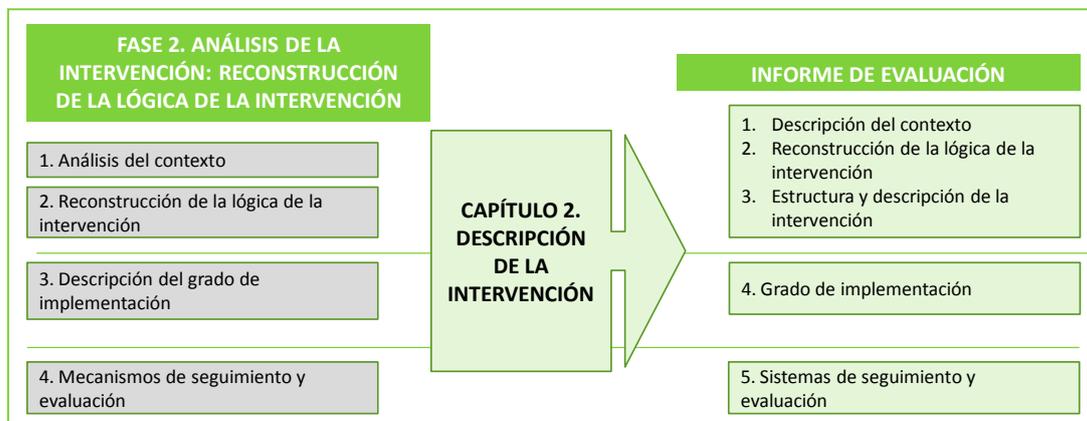
Ilustración 18. Correspondencia de la fase 1 con el contenido del informe de evaluación.



Fuente: Elaboración propia.

- ❖ Un capítulo dedicado a la descripción y reconstrucción de la lógica de la intervención. Se corresponde con el trabajo realizado en la fase 2: (análisis de la intervención: reconstrucción de la lógica de la intervención).

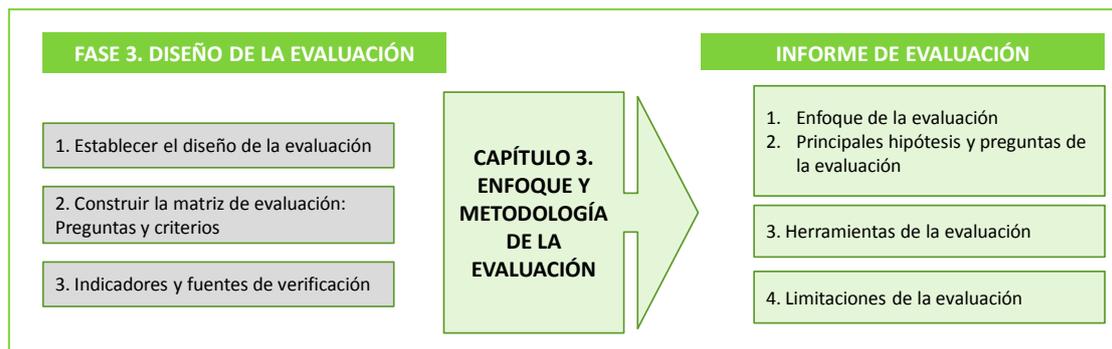
Ilustración 19. Correspondencia de la fase 2 con el contenido del informe de evaluación.



Fuente: Elaboración propia.

- ❖ Un capítulo que contiene una descripción del enfoque evaluativo y de las herramientas y limitaciones de la evaluación. Se corresponde con la fase 3 (diseño de la evaluación).

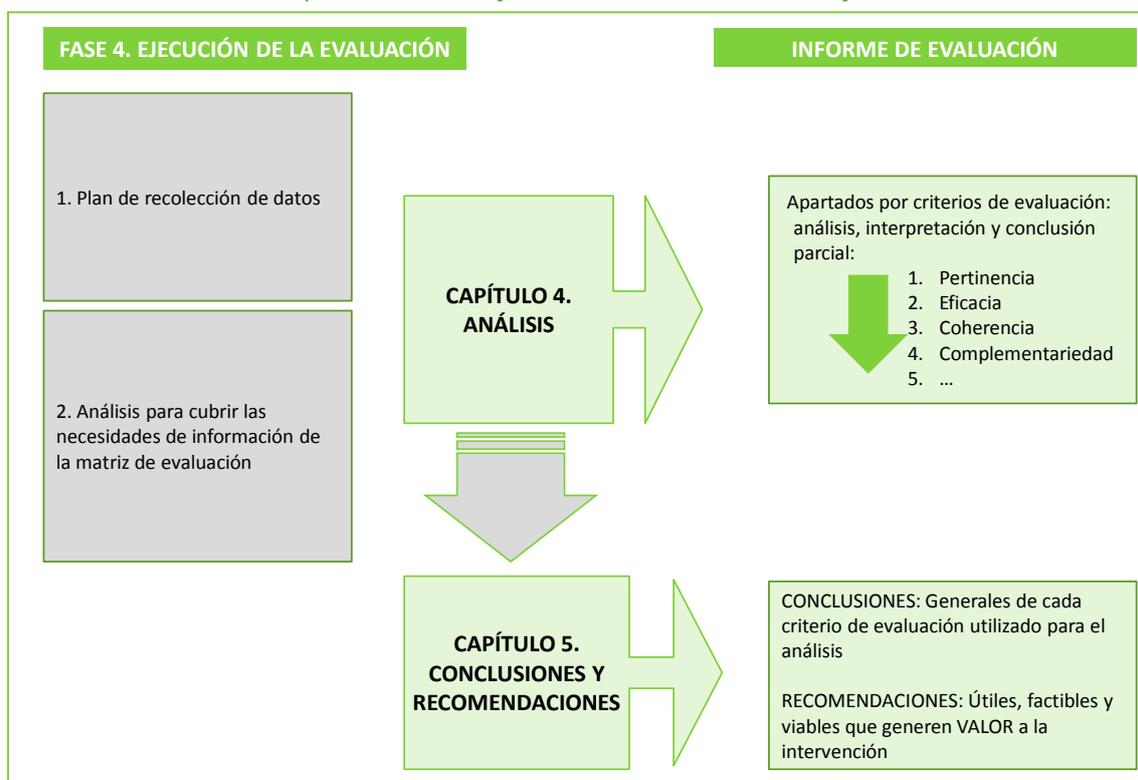
Ilustración 20. Correspondencia de la fase 3 con el contenido del informe de evaluación.



Fuente: Elaboración propia.

- ❖ Un cuarto capítulo que contiene el análisis, síntesis e interpretación de la información recabada y que se estructura sobre la base de los criterios de evaluación utilizados y las preguntas de la evaluación.
- ❖ Un capítulo quinto dedicado a las conclusiones y recomendaciones de la evaluación. Estos dos capítulos se redactan a partir de la fase 4 (ejecución de la evaluación).

Ilustración 21. Correspondencia de la fase 4 con el contenido del informe de evaluación.



Fuente: Elaboración propia.

- ❖ Finalmente, se incluye un número variable de **Anexos** según las necesidades de cada evaluación, de los cuales dos son obligatorios: un anexo con la matriz de preguntas de evaluación y un anexo bibliográfico⁵¹.

Otra cuestión importante es la necesidad de que el informe se adapte a las necesidades de los destinatarios. No es lo mismo un informe encargado por el Consejo de Ministros que el que requiere un administrador de programas o el que se puede presentar ante una institución académica.

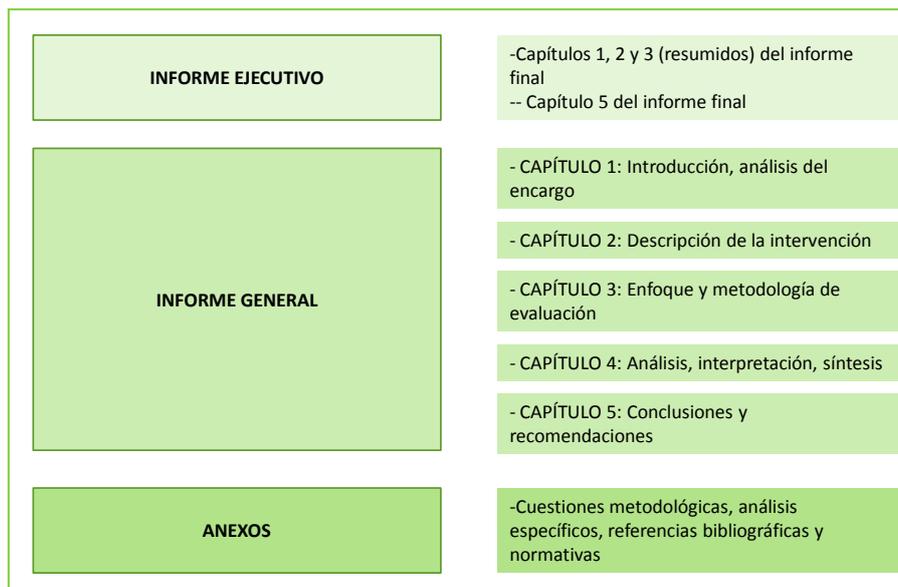
Por esta razón es importante elaborar un **informe ejecutivo**, que es una síntesis del informe completo con las conclusiones y recomendaciones. Hay una tendencia a considerar que este tipo de informe debe ser muy breve para facilitar la visión de las conclusiones y recomendaciones por los decisores. Nuevamente Naciones Unidas ofrece pautas en cuanto a las características de este informe ejecutivo: *“Debe ofrecer una sinopsis de los aspectos sustantivos del informe de evaluación. El nivel de la información debe permitir al lector profano una comprensión clara de los hallazgos y recomendaciones y lecciones de la evaluación”* (Estándar 4.2. NNUU, 2005).

Los informes ejecutivos que realiza AEVAL contemplan:

- ❖ Una breve descripción del mandato de evaluación
- ❖ Una breve descripción de la intervención objeto de evaluación.
- ❖ Un resumen del enfoque metodológico y de las herramientas de la evaluación así como de las limitaciones de la evaluación.
- ❖ El capítulo íntegro relativo a las conclusiones y recomendaciones del informe completo de evaluación.

⁵¹ En los informes de evaluación, los Anexos son muy importantes porque recogen todo el desglose metodológico detallado: matriz de evaluación, análisis pormenorizados sobre cuestiones conceptuales, normativas, tablas de datos, diagramas, etc. Los anexos son fundamentales para contrastar la metodología con mayor base. *“Los Anexos aumentan la probabilidad de uso y la credibilidad de la evaluación”*. (Estándar: 4.18, NNUU, 2005). Asimismo, la bibliografía juega un papel importante según qué tipo de intervención se evalúe porque proporciona elementos para establecer la calidad de los análisis sobre el estado de la cuestión.

Ilustración 22. Resultados de la evaluación: estructura del informe final de evaluación.



Fuente: Elaboración propia.

5-3. Criterios de calidad de los informes de evaluación.

Algunas instituciones internacionales han mostrado su preocupación por determinar los criterios de calidad de los informes de evaluación: Comisión europea, Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), Naciones Unidas, etc. Cada una de estas instituciones ha establecido, en función de su propia actividad, estándares de calidad de los informes. En general, coinciden en el núcleo común de la justificación metodológica y las conclusiones basadas en hallazgos y evidencias. Sin embargo, cada una pone el foco en cuestiones distintas, sin que ninguna de las herramientas disponibles sea totalmente satisfactoria a la hora de elaborar o analizar informes.

Sobre la calidad de los informes ha trabajado también AEVAL. En el documento anteriormente citado, *La función evaluadora. Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas* (AEVAL, 2009), se establece que para valorar la calidad de las evaluaciones y de los informes resultantes se atenderá como mínimo a los siguientes aspectos:

- ❖ Precisión en el objeto, alcance y propósito de la evaluación.
- ❖ Coherencia en los objetivos, preguntas, procedimientos, resultados y conclusiones.
- ❖ Relevancia y claridad de los contenidos.
- ❖ Explicitación clara de la metodología utilizada y de las herramientas de recopilación de información.

- ❖ Consistencia de la selección y recogida de los datos con la metodología y herramientas seleccionadas, garantizando su fiabilidad y validez y con un detalle suficiente respecto de las fuentes de información.
- ❖ Análisis riguroso, mediante un razonamiento lógico consistente
- ❖ Adecuación de las conclusiones a las preguntas y/o criterios contemplados en la matriz de evaluación y a los resultados alcanzados.
- ❖ Recomendaciones comprensibles, útiles, factibles y suficientemente claras como para poder considerar su inclusión en un plan de acción.

A lo anterior se añaden los criterios señalados por la Comisión Europea planteados desde una perspectiva de comprobación a través de una serie de preguntas.

Criterios de calidad de los informes AEVAL⁵²

La función evaluadora. Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas.

- 1. Orientación a las necesidades:** ¿Enfoca la evaluación adecuadamente el encargo realizado, de acuerdo con las especificaciones planteadas?
- 2. Alcance, coherencia e implementación:** ¿Se ha estudiado en profundidad la racionalidad de la política o programa, su contexto, productos resultados, impactos, interacciones con otras políticas y sus efectos no previstos?
- 3. Metodología apropiada:** ¿Es el diseño de la evaluación adecuado y apropiado para la obtención de los resultados requeridos (en el tiempo previsto) con el fin de responder a las principales preguntas de la evaluación?
- 4. Selección y recogida de datos fiables:** ¿Son suficientemente fiables los datos primarios y secundarios recogidos, teniendo en cuenta su uso esperado?
- 5. Análisis fiable:** ¿Cumple el análisis de los datos recogidos las reglas establecidas y es completo y adecuado para responder correctamente las preguntas de la evaluación?
- 6. Resultados creíbles:** ¿Son los resultados lógicos y están justificados por el análisis de los datos y por las interpretaciones basadas en las hipótesis aplicadas y explicadas en detalle?
- 7. Conclusiones apropiadas:** ¿Son las conclusiones ajustadas a los hallazgos de la evaluación y no están mediatizadas por consideraciones ajenas al proceso?
- 8. Recomendaciones útiles:** ¿Son las recomendaciones comprensibles, útiles, viables y lo suficientemente claras como para ser puestas en práctica?
- 9. Claridad:** ¿Describe el contexto y objetivo de la intervención evaluada, así como el proceso y resultados de la evaluación de tal forma que la información sea fácilmente comprensible?

⁵² Inspirado en el cuadro sobre criterios de calidad contenido en la Comunicación de la Comisión Europea sobre Estándares de Evaluación y Buenas Prácticas, adaptado a su vez de las Guías MEANS.

5-4. Utilidad y uso de los informes

Que la evaluación es útil es una cuestión de amplio consenso. Que se utilice es otra cuestión. Precisamente, las críticas más duras contra la evaluación se basan en su falta de utilización. Por ello, muchos autores proponen la obligatoriedad de aplicar sus recomendaciones. Sin embargo, esto que, *a priori*, parece menos cuestionable en el nivel operativo, no resulta tan factible en el nivel estratégico.

Las razones de que se utilicen o no los informes de evaluación son múltiples y de muy distinto tipo, pero una de ellas es que, por el momento, la evaluación no ha ganado completamente su estatus de herramienta necesaria para la rendición de cuentas, sino que sigue concibiéndose como una ayuda más para la decisión.

Una vez que se publica el informe de evaluación es preciso comprender que *compite* con los de otras instancias. Como ejemplo puede servir la *Evaluación del Sistema General de Becas Educativas*, en la que el informe AEVAL corría en paralelo con otro sobre abandono escolar prematuro que tenía que presentar el Instituto de Evaluación. Con seguridad habría otros informes para contrastar orientaciones diversas: informes de experto, de universidades, fundaciones o consejos, etc.⁵³.

El informe de evaluación puede encontrar en otros informes y documentos refuerzos o rechazo a sus conclusiones, que entran *en competición* con orientaciones diversas (intelectuales, políticas y sociales) que los evaluadores deberán tener en cuenta a la hora de considerar el uso o no de los informes.

Por último, también es necesario tener en cuenta que los informes de evaluación están afectados, en cuanto a su utilización, por las dimensiones que son propias de la política: valores e ideología de los decisores, aspiraciones, compromisos, experiencia y, en particular, el tiempo y la oportunidad para las transformaciones que se persiguen.

Entre los ejemplos que constan en la AEVAL de la utilización de la evaluación para el rediseño de un programa está la *Evaluación de los Programas de Formación de la Cooperación Española al Desarrollo: Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE)*. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en el documento Marco sobre la reformulación del PIFTE en 2012 cita la evaluación realizada:

53 En la Sesión ordinaria del Pleno de 3 de marzo de 2009, el Consejo Económico y Social presentó su INFORME 01/2009 sobre Sistema Educativo y Capital Humano que analiza infinidad de cuestiones similares a las planteadas por la evaluación AEVAL. La diferencia mayor entre ambos tipos de trabajo es que las conclusiones del Consejo son consensuadas por el conjunto de actores mientras que en el caso de la evaluación, podrían consensuarse las preguntas de evaluación, pero en ningún caso las conclusiones a las que se llegue a través de las evidencias. Teniendo en cuenta esta consideración, es innegable que los dos tipos de trabajo tienen su utilidad, que pueden coincidir en muchas cuestiones, incluso en metodologías aplicadas. La existencia de los dos tipos de informe puede servir para contrastar los hallazgos.

“Para enfocar adecuadamente la reformulación se ha contado también con la ‘Evaluación de los Programas de Formación de la Cooperación Española’, realizada por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). Las recomendaciones realizadas por la AEVAL van dirigidas fundamentalmente, por un lado, a la necesidad de alinear el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE) con los principios de la Agenda Internacional de la Ayuda al Desarrollo asumidos por España, y por otro, a lograr una mayor eficiencia de los recursos”.

FICHA RESUMEN DE LA FASE 5. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN: EL INFORME DE EVALUACIÓN

OBJETIVOS

- Aportar criterios para la elaboración de informes de evaluación y analizar informes de evaluación
- Mostrar el contenido y la estructura básica de los informes de evaluación de AEVAL
- Ofrecer criterios de calidad para informes de evaluación

ELEMENTOS DEL INFORME DE EVALUACIÓN

5-1. CARACTERÍSTICAS DEL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

ITEMS

- *Contiene el resultado de todo el proceso evaluador*
- *Se explican exhaustivamente la metodología, el enfoque, las herramientas utilizadas y las evidencias obtenidas*
- *El juicio de valor debe estar basado en hallazgos y evidencias*
- *Características formales del informe de evaluación:*
 - * Legibilidad
 - * Articulación
 - * Solidez

5-2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

ITEMS

- *El informe final:*
 - * Introducción: mandato o encargo de evaluación, la caracterización del objeto de evaluación, la delimitación de la evaluación y los objetivos, justificación y utilidad de la evaluación
 - * Descripción y reconstrucción de la lógica de la intervención
 - * Descripción del enfoque evaluativo y de las herramientas y limitaciones de la evaluación
 - * Análisis, síntesis e interpretación de la información
 - * Conclusiones y recomendaciones
 - * Anexos
- *El informe ejecutivo:*
 - * Síntesis del informe final (capítulos 1, 2 y 3)
 - * Conclusiones y recomendaciones

5-3. CRITERIOS DE CALIDAD DE LOS INFORMES DE EVALUACIÓN

ITEMS

- *Precisión en el objeto*
- *Relevancia y claridad de contenidos*
- *Consistencia en los datos*
- *Adecuación de las conclusiones a las preguntas*
- *Coherencia en los objetivos, preguntas y procedimientos*
- *Explicitación clara de la metodología y las herramientas*
- *Rigor en el análisis*
- *Recomendaciones comprensibles, útiles y factibles*

5-4. UTILIDAD Y USO DE LOS INFORMES

ITEMS

- *Posibles razones de la utilización (o no) de los informes de evaluación*

HERRAMIENTAS APLICABLES

ITEMS

- *Esquemas para garantizar la calidad de los informes*

PRODUCTO DE LA FASE 5

- *INFORME FINAL*
- *INFORME EJECUTIVO*
- *ANEXOS*

FASE 6. COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LA EVALUACIÓN

El proceso de evaluación no finaliza con la elaboración del informe final. *“La responsabilidad del evaluador no acaba con la entrega del informe, sino que también tiene responsabilidades de comunicación, difusión y seguimiento de dicho informe”* (Bustelo, 1999: 9-29).

La comunicación y difusión del informe de evaluación es determinante para su utilidad, tanto como herramienta para la toma de decisiones por parte de los decisores/gestores de la intervención evaluada, como para la generación de debate social respecto al problema/necesidad que subyace y que la intervención intenta resolver. En este sentido, la difusión de las evaluaciones constituye un elemento esencial para cumplir su cometido de ser herramienta de transparencia, de rendición de cuentas y de generación de debate sobre el uso de los recursos públicos. Como señalan Fox y Haight (2007), *“las evaluaciones se elaboran con información oficial a la que el público no suele tener acceso. Por eso, sus resultados pueden enriquecer el debate público sobre las políticas públicas. Unas evaluaciones a las que sólo tienen acceso quienes deciden y ejecutan las políticas solo fomenta la transparencia ‘hacia arriba’. Para que las evaluaciones externas puedan cumplir plenamente su cometido con la rendición de cuentas, también tienen que ser transparentes para todas las partes interesadas, incluyendo a la ciudadanía”*.

Desde la perspectiva de la evaluación como una intervención pública más, la comunicación y difusión llevada a cabo de forma correcta se relacionan también con la eficacia y eficiencia de las evaluaciones. Un efecto añadido de una comunicación eficaz del informe es que contribuye a un mejor conocimiento y valoración, por parte de los actores interesados y de la sociedad en general, de la propia evaluación y de la institución que la realiza.

Así pues, el objetivo de esta fase del proceso evaluativo es presentar los resultados de la evaluación mediante procedimientos orientados a promover su uso por los decisores públicos, el aprendizaje organizativo y el desarrollo de una cultura de evaluación. Para cumplir este objetivo es fundamental diseñar una estrategia de comunicación bien orientada y que resulte efectiva, pues la falta o la inadecuación de la difusión de las evaluaciones puede condicionar su uso posterior.

6-1. Estrategia de comunicación de las evaluaciones.

La estrategia de comunicación debe tener en cuenta a los diferentes destinatarios y sus necesidades de información⁵⁴ y, a partir de ahí, establecer los canales de comunicación más apropiados en cada caso (tanto los tradicionales como los que aportan las nuevas tecnologías) para conseguir el mayor alcance.

Las necesidades de información de la evaluación y los canales de comunicación más comunes son:

- ❖ **Comunicación a los decisores políticos:** sus expectativas de información sobre la evaluación suelen ir más dirigidas a los efectos e impactos de la intervención. En este grupo se incluye tanto los decisores políticos directos de la intervención evaluada como a aquellas instituciones relacionadas directa o indirectamente con el objeto de evaluación o que por sus competencias y funciones deban ser informadas de los contenidos de la evaluación.

Para la comunicación de resultados se remiten el informe final e informe ejecutivo de forma institucional por carta formal y correo electrónico institucional. En principio no requiere una acción específica de comunicación (informativa) presencial con presentación formal por parte del equipo evaluador de los resultados, pero si se solicitara deben ser presentaciones cortas y dirigidas a resultados clave.

- ❖ **Comunicación a los gestores de la intervención:** normalmente buscan mejorar la gestión de la intervención a través del conocimiento y aprendizaje que le aporte la evaluación. Requiere la utilización del canal tradicional institucional de comunicación de resultados, apoyado en sesiones informativas con presentaciones *ad hoc*, directas, concretas y de alto contenido técnico de los principales resultados, conclusiones y recomendaciones. La remisión institucional incluye el informe final, informe ejecutivo y anexos de la evaluación.
- ❖ **Comunicación a actores clave y otros grupos de interés de la intervención.** Las necesidades de información serán diversas y a su vez centradas en dimensiones o cuestiones específicas en función de su ámbito de actuación en la intervención. Se realiza una comunicación institucional con remisión de los informes final y ejecutivo de la evaluación. Si se solicita, se realiza una presentación de resultados orientada a la necesidad de información que se requiera incidiendo en aspectos concretos de la evaluación.
- ❖ **Comunicación a la sociedad en general:** El principal problema es cómo hacer llegar a los ciudadanos los contenidos de una evaluación. Por eso es importante garantizar que

⁵⁴ Las necesidades de información se empiezan identificar en la fase de Análisis del encargo al elaborar el mapa de actores y se va completando en el desarrollo de todo el proceso evaluativo.

llega a lo que se denomina “*multiplicadores sociales*”, es decir instituciones u organizaciones que pueden trasladar los resultados de la evaluación de manera comprensible para éstos.

6-2. Difusión de las evaluaciones.

Para ello son imprescindibles los canales de comunicación generales y abiertos, como la publicación de las evaluaciones en la *web*; el uso de la *newsletter* o las redes sociales; la presentación de resultados en foros profesionales, ponencias, publicaciones o *papers* en revistas especializadas... Y finalmente, también existe la posibilidad de elaborar notas de prensa que permiten que los resultados de la evaluación sea conocidos y posteriormente difundidos, por los medios de comunicación social.

LA EXPERIENCIA DE AEVAL

La remisión del informe de evaluación al responsable político de la intervención evaluada se realiza a través del órgano de adscripción de la Agencia -en el momento de la redacción de esta Guía, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (SEAP) del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)-, quien lo remite al Ministro competente designado como responsable de la intervención en el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el plan de trabajo anual de la AEVAL. Es la Presidencia de AEVAL la que realiza la remisión institucional del informe de evaluación al Secretario de Estado, Secretario General, Subsecretario o responsable del organismo público gestor de la intervención evaluada.

También se encarga la Presidencia de AEVAL de la comunicación institucional de los informes de evaluación a aquellas instituciones relacionadas directa o indirectamente con el objeto de evaluación o que por sus competencias y funciones deban ser informadas de los contenidos de la evaluación: Con carácter general, los informes se remiten a las Comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado competentes por razón de la materia evaluada, al Defensor del Pueblo, al Tribunal de Cuentas, a la Intervención General de la Administración del Estado, a la Oficina Nacional de Auditoría, a las Consejerías de las Comunidades Autónomas con competencias en la política evaluada y a la Federación Española de Municipios y Provincias. A estas instituciones se añaden, en función de los objetos de evaluación, otros actores interesados como agentes sociales (organizaciones empresariales y sindicales) y otras organizaciones de la sociedad civil.

El Departamento de Evaluación de AEVAL realiza la difusión de la evaluación a los actores que han participado en el proceso, gestores de la intervención, actores entrevistados, expertos, beneficiarios, etcétera.

Los informes se publican en la página web de AEVAL. Se trata de un compromiso específico de la Agencia que se recoge en la carta de servicios, con plazos de publicación de dichos informes.

Además, tras la aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, esta publicación debe hacerse extensiva a los portales de transparencia.

Por último, la AEVAL publica en los portales de datos abiertos la información generada en la evaluación para su reutilización. En este caso se publican tanto los informes como la información primaria generada, por ejemplo, microdatos de encuestas, informes de resultados de la aplicación de técnicas cualitativas, informes de expertos encargados con motivo de la evaluación, etcétera.

FICHA RESUMEN DE LA FASE 6. COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LAS EVALUACIONES

OBJETIVOS

- Comunicar el resultado de la evaluación
- Fomentar el aprendizaje y la mejora
- Desarrollar la cultura evaluadora
- Crear debate social
- Transparencia y rendición de cuentas
- Mejorar la visibilidad y valoración institucional

ELEMENTOS DE LA COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LAS EVALUACIONES

6-1. ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DE LAS EVALUACIONES

ITEMS

- *Identificación de destinatarios*
- *Identificación de necesidades de información*

6-2. DIFUSIÓN DE LAS EVALUACIONES

ITEMS

- *Selección de canales de comunicación*

HERRAMIENTAS APLICABLES

- *Bases de datos y listas de distribución*

PRODUCTO DE LA FASE 6

PLAN DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN

FASE 7. SEGUIMIENTO DE LA EVALUACIÓN

Las actividades de seguimiento de las evaluaciones tienen por objeto valorar su grado de utilidad y el nivel de satisfacción de los actores interesados en el proceso de evaluación, con el objetivo de mejorar la calidad de las evaluaciones y su contribución al proceso de toma de decisiones de las intervenciones evaluadas, la transparencia y la rendición de cuentas.

Cuando se dispone de recursos suficientes, lo ideal es que se efectúe un seguimiento pormenorizado de los usos dados a la evaluación, por ejemplo, analizando la incorporación de las recomendaciones a rediseños de la intervención evaluada, cambios normativos que recojan recomendaciones de la evaluación, etc.

Como por regla general los recursos son escasos, en AEVAL este seguimiento se refiere a los resultados inmediatos de cada evaluación en relación con el grado de satisfacción con el proceso de evaluación y el nivel de calidad y utilidad percibida por los actores interesados en cada evaluación. Y se realiza mediante la aplicación de un cuestionario a los actores que han intervenido en la evaluación, que se puede completar, en caso necesario, con otras herramientas de investigación social que se consideren oportunas (por ejemplo, entrevistas).

El seguimiento de las evaluaciones se realiza en tres fases: Inicio del seguimiento, recogida y análisis de la información y elaboración de un informe general de seguimiento de las evaluaciones de la Agencia, y se inicia a continuación de la fase de comunicación y difusión del informe de evaluación del proceso de evaluación.

Las actividades se centran en el envío del cuestionario a todos o a una selección de los destinatarios de la lista de distribución del informe final de cada evaluación, exceptuando los destinatarios de carácter meramente institucional. Con carácter general, son destinatarios potenciales de la encuesta los responsables y gestores de la intervención evaluada, así como aquellos que hayan intervenido en el proceso de evaluación.

El responsable del equipo evaluador remite el cuestionario la semana siguiente de la publicación del informe de evaluación por la vía que se considere más adecuada, preferentemente por correo electrónico (y el enlace al cuestionario en caso de que se elabore un cuestionario alojado en la *web*).

Es conveniente realizar un recordatorio previo unos días antes de finalizar el plazo de quince días que se da inicialmente para la contestación del cuestionario, sobre todo, si se detecta un bajo porcentaje de respuesta.

Como se ha indicado, se pueden realizar entrevistas a actores clave para obtener o completar la información. Estas entrevistas se deberían realizar por personal distinto del que realizó la evaluación en concreto.

Estas actividades se llevan a cabo en un plazo que no puede superar los dos meses a contar desde el final del proceso de evaluación.

Una vez recopilada la información, se trata y analiza para la redacción del Informe de seguimiento de cada evaluación por parte del equipo evaluador. Este informe contiene:

- ❖ Explotación y análisis del cuestionario incluyendo: el porcentaje de respuestas recibidas; el grado de satisfacción con el proceso de evaluación; índice de utilidad de la evaluación; número de entrevistas realizadas.
- ❖ En su caso, explotación y análisis de las entrevistas realizadas
- ❖ Puntos fuertes y debilidades de cada evaluación.

Con los datos obtenidos en los informes de cada una de las evaluaciones se redacta un Informe General de Seguimiento de las Evaluaciones en las que se ha trabajado en el año.

El Anexo IV incluye el cuestionario para el seguimiento de las evaluaciones que utiliza AEVAL.

FICHA RESUMEN DE LA FASE 7. SEGUIMIENTO DE LAS EVALUACIONES

OBJETIVOS

- Valoración del grado de utilidad y el nivel de satisfacción de los actores de la evaluación
- Mejorar la calidad de las evaluaciones

ELEMENTOS DEL INFORME DE EVALUACIÓN

ITEMS

- *Envío del cuestionario de seguimiento*
- *Análisis de los datos*
- *Elaboración del informe de seguimiento*

HERRAMIENTAS APLICABLES

- *Técnicas de análisis estadístico*

PRODUCTO DE LA FASE 7

INFORME DE SEGUIMIENTO DE LAS EVALUACIONES

Anexo I. Ejemplo de matriz de evaluación

PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	SUBPREGUNTAS	CRITERIOS	INDICADORES/ METODOLOGÍA	FUENTES DE VERIFICACIÓN
1. ¿En qué grado el conjunto de medidas que componen la intervención están orientadas a resolver los principales problemas detectados en la gestión de la ITcc y las causas últimas que originan el gasto por dicho concepto?	1.1 ¿Qué parte de la evolución del gasto no se explica por población trabajadora, base reguladora y envejecimiento?	Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> • Evolución de las principales macromagnitudes que explican el gasto en ITcc • Comparativas de tasas de crecimiento de variables implicadas en el gasto de ITcc 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de variables fundamentales • Informes del INSS relativos a ITcc • Estudios realizados • Bibliografía • Entrevistas
	1.2 ¿Cuál es la incidencia, duración media y coste de los episodios de ITcc, según las ramas de actividad, patología, categorías profesionales, regiones y/u otros factores personales o profesionales?	Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de incidencia, duración media y coste de ITcc obtenidos del análisis estadístico de microdatos • Evolución de los principales indicadores de la ITcc período 2000-2008. Macromagnitudes • Estudios relativos a IT en función de categorías personales y socioprofesionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis estadístico de microdatos proporcionados por el INSS. • Informes estadísticos anuales del INSS • Indicadores del INSS Bibliografía
	1.3 ¿En qué grado el uso de la prestación de ITcc puede considerarse fraudulenta?	Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la tasa de altas previas a los controles efectuados por el INSS y porcentaje de altas tras las medidas de control llevadas a cabo por el INSS o las inspecciones médicas de los SPS respecto al total de población protegida y la pertinencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes estadísticos anuales del INSS • Análisis estadístico de microdatos • Entrevista a agentes participantes

			<p>del indicador</p> <ul style="list-style-type: none"> • Percepción por parte de los agentes participantes de la existencia, volumen y características del posible fraude existente. <p>Usos y percepción por parte de la población en el empleo fraudulento de la baja por ITcc.</p>	<p>y expertos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bibliografía • Encuesta ad hoc
	1.4 ¿Es empleada la contingencia de ITcc como uso ajeno para cubrir otras necesidades sociales?	Pertinencia/ complementariedad	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la utilización de la ITcc como espacio refugio frente a necesidades de carácter social • Indicadores de incidencia, reincidencia, duración y coste de la ITcc en función de la existencia de personas dependientes o a cargo • Análisis de los efectos de la maternidad/paternidad con respecto a la ITcc • Usos y percepción de necesidades por parte de la población en el empleo de la baja por ITcc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis estadístico de microdatos (regresiones logísticas y regresiones lineales múltiples) • Encuesta ad hoc • Entrevistas • Entrevistas • Bibliografía
	1.5 ¿En qué medida la prestación de ITcc recoge episodios de baja causados por factores que corresponderían a ITcp?	Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la articulación del los sistemas de salud laboral y salud general • Análisis de la normativa • Estudios de caso (literatura) <p>Datos de procedimientos de determinación de contingencias</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bibliografía • Análisis de la normativa existente
2. ¿Son coherentes las medidas adoptadas?	2.1 ¿En qué grado han resultado coherentes los objetivos de la intervención con las medidas	Coherencia interna	<ul style="list-style-type: none"> • Coherencia entre los distintos instrumentos • Coherencia de cada uno de los 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de coherencia de las medidas y los objetivos

	implementadas?		instrumentos con los objetivos perseguidos	
	2.2 ¿Ha existido coordinación de la intervención entre los distintos entes responsables de la gestión de la ITcc y cuál ha sido la eficacia de dicha coordinación?	complementariedad	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de los instrumentos o acciones acometidos en materia de coordinación y complementariedad por parte de los agentes intervinientes • Análisis de la coordinación en el seno de la AGE <p>Respuesta de los SPS a las propuestas de alta (alta médica condicional) y altas médicas a los exclusivos efectos económicos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas • Documentos de gestión • Bibliografía
3. ¿Se han implementado algunos elementos clave?	3.1 ¿Se ha dotado a los organismos de la AGE de los instrumentos organizativos y de personal precisos para la asunción de las nuevas competencias en la gestión de la ITcc en los episodios de duración superior a los 12 meses?	implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Dotaciones de recursos humanos del INSS en los años en que se implementa la medida de prórroga de los episodios de ITcc de más de 12 • Análisis de la implementación de la asunción de la competencia en los episodios de más de 12 meses en las distintas direcciones provinciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis del incremento de recursos humanos en el INSS • Cambios organizativos experimentados
	3.2 ¿Cuenta el INSS con los instrumentos y el sistema de información preciso para una gestión eficaz de la prestación de ITcc	implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de los instrumentos del sistema de información • Porcentaje de partes transmitidos y plazo de transmisión • Evolución de los indicadores de los convenios del “Fondo Programa Ahorro en materia de ITcc” 2004-2008 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de cumplimiento de los convenios generales y específicos • Memorias de gestión del INSS • Memorias Económico- financieras del INSS • Entrevistas
4. ¿Cuál ha sido la eficacia de	4.1 ¿Los instrumentos utilizados han tenido los resultados	Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de los convenios del “Fondo Programa Ahorro en materia de ITcc” 2005- 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenios “Fondo Programa Ahorro en materia de ITcc” 2005-

<p>las medidas introducidas? (Medidas control INSS 12 meses, Convenios-Programa Ahorro en materia de IT, convenios específicos)</p>	<p>(outputs) que se planteaban como objetivo?</p>		<p>2008. Implementación e indicadores de cumplimiento de objetivos. Evolución de los indicadores fundamentales (incidencia, duración, transmisión de información, desarrollo de actividades, etc.). Valoración del grado de cumplimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de los convenios de los Programas Pilotos para estudio del comportamiento de los procesos de ITcc, su implementación e indicadores de cumplimiento de objetivos derivados de ciertas patologías. Análisis estadístico de los indicadores de duración para ciertas patologías antes y después de la suscripción de los convenios y evolución de dichos indicadores. Análisis de los programas específicos contemplados en los convenios • Análisis de la implementación y resultados de la competencia del INSS en procesos de IT con duración superior a 12 meses. Indicadores fundamentales de incidencia, prevalencia, duración antes/después de la asunción de competencias por las Direcciones Provinciales de del INSS. 	<p>2008 y grados de cumplimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memorias Anuales de cumplimiento de convenios • Convenios Programas Piloto de comportamiento de ITcc para ciertas patologías e indicadores de cumplimiento • Entrevistas • Análisis de microdatos (regresiones logísticas y regresiones lineales múltiples) • Documentos internos de gestión • Evolución de indicadores
	<p>4.3 ¿En qué grado las medidas adoptadas desde el ámbito sanitario (no gestión económica de la prestación) han contribuido a una mejora de la gestión de la ITcc?</p>	<p>complementariedad y eficacia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de las dificultades sanitarias en la gestión de casos de ITcc • Análisis de las medidas y programas sanitarios en materia de formación en ITcc • Análisis de las medidas y programas sanitarios en materia de mejoras en 	<ul style="list-style-type: none"> • Bibliografía • Entrevistas • Documentación de gestión • Indicadores de cumplimiento de los convenios específicos

			<p>procedimientos sanitarios que repercuten en una mejor gestión de la ITcc</p> <ul style="list-style-type: none">• Análisis de las medidas y programas sanitarios en materia de sistemas de información en ITcc• Análisis de las medidas y programas sanitarios en materia de incentivos• Casos de buenas prácticas• incentivos, formación, información y mejoras sanitarias	
--	--	--	--	--

Fuente: Evaluación de las medidas de racionalización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes (ITcc)

Anexo II. Técnicas y herramientas de análisis

MODELIZACIÓN ARIMA

Análisis longitudinal: series temporales. Conjunto de observaciones de una misma variable realizadas secuencialmente en intervalos de duración igual y predeterminada.



Objetivo de la modelización ARIMA: Construir un modelo sencillo que permita:

- Analizar la estructura subyacente de los datos
- Predecir el comportamiento futuro de la serie utilizando la información pasada



La modelización más habitual es **ARIMA (Box-Jenkins)**

MODELIZACIÓN ARIMA

Análisis longitudinal: series temporales. Conjunto de observaciones de una misma variable realizadas secuencialmente en intervalos de duración igual y predeterminada.



Objetivo de la modelización ARIMA: Construir un modelo sencillo que permita:

- Analizar la estructura subyacente de los datos
- Predecir el comportamiento futuro de la serie utilizando la información pasada



La modelización más habitual es **ARIMA (Box-Jenkins)**

MODELOS ESTOCÁSTICOS DE FRONTERA

Existe un OBJETIVO de la intervención

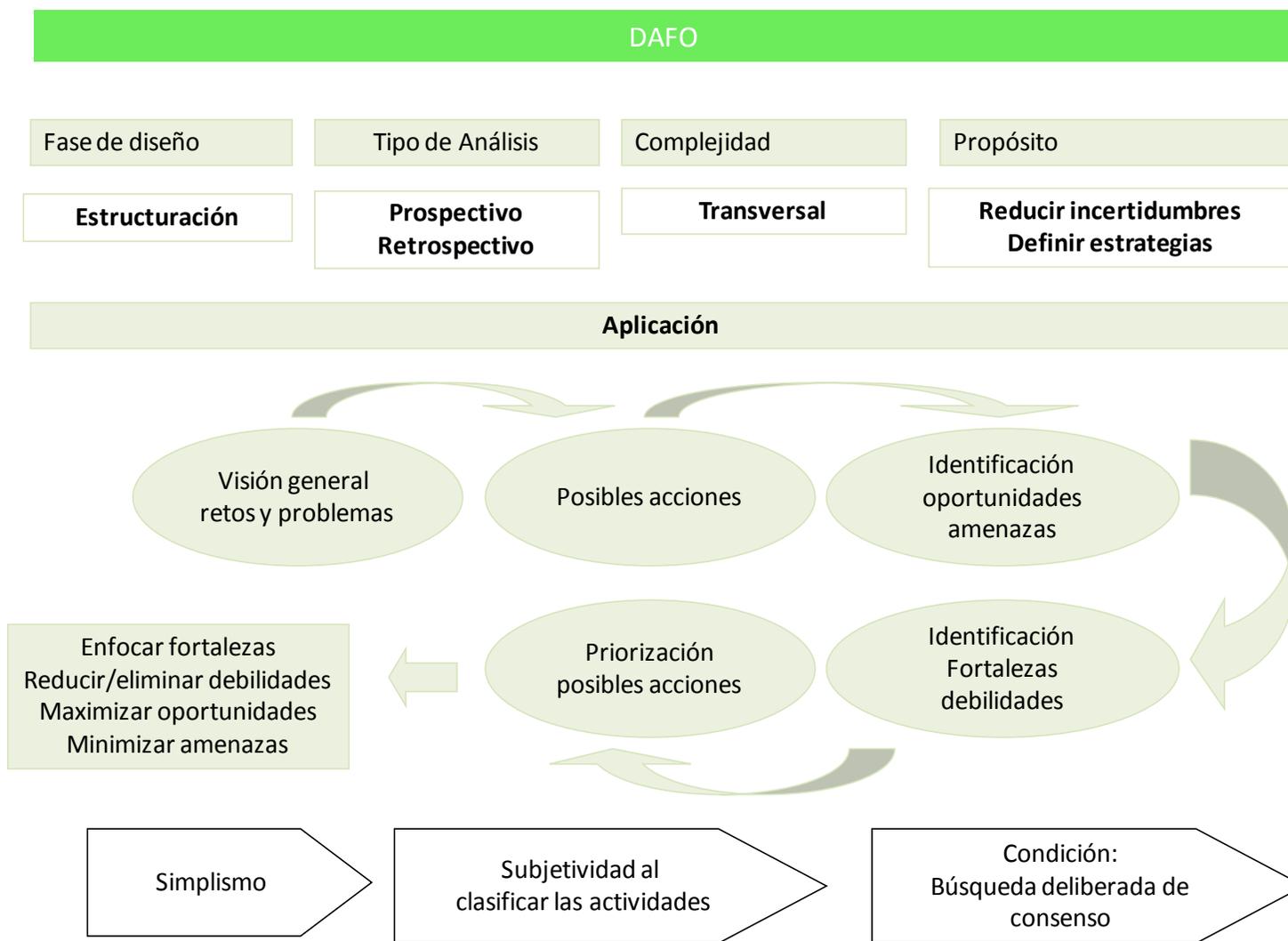


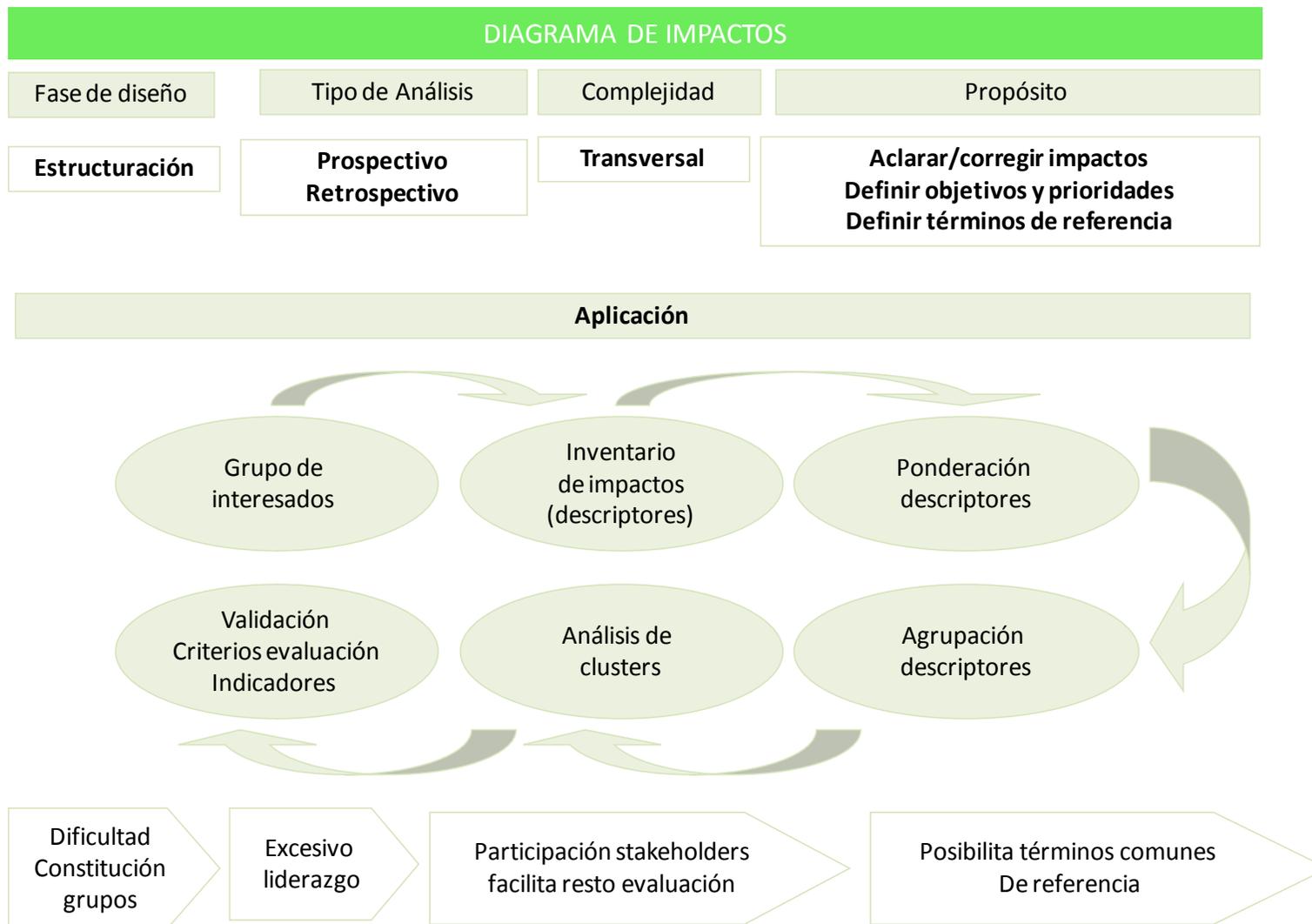
Medición de eficiencia en términos de maximización de inputs con respecto a una frontera de producción



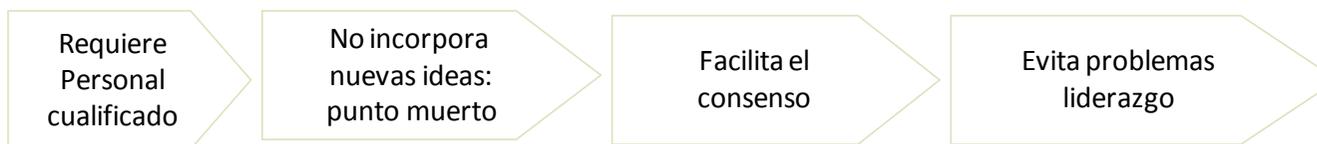
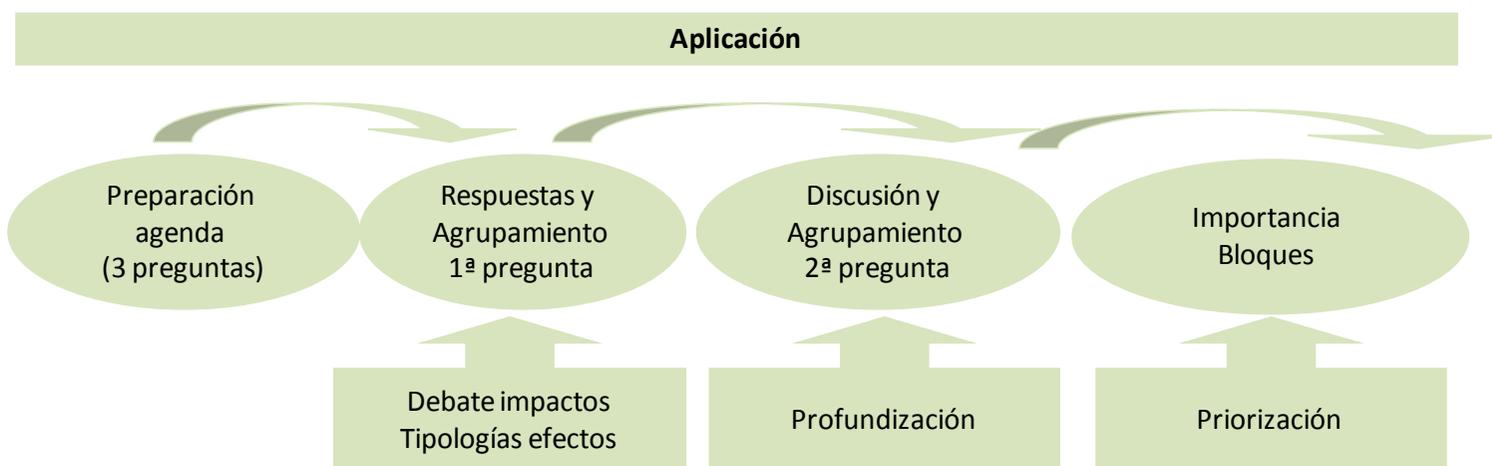
No es una técnica excesivamente robusta

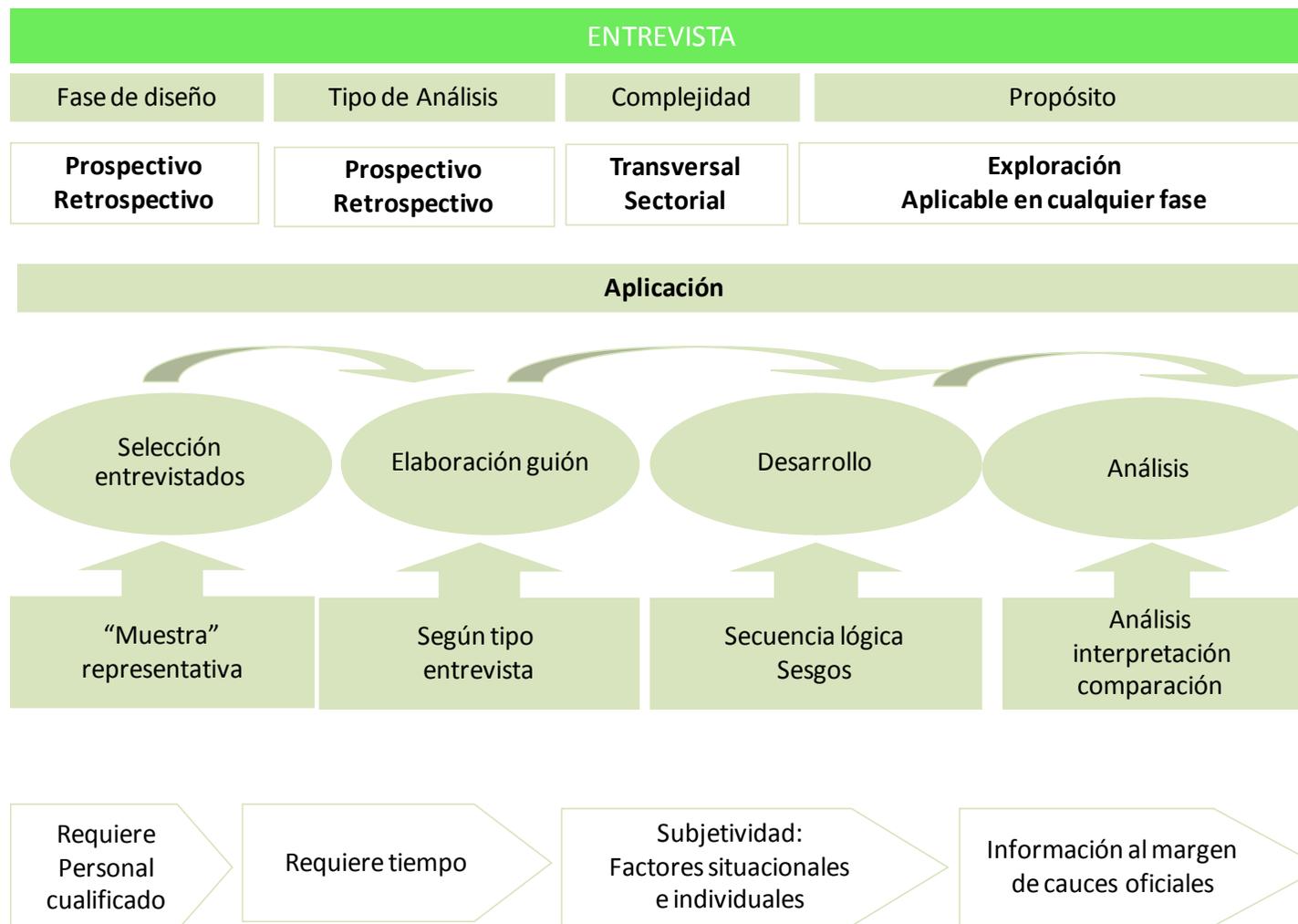


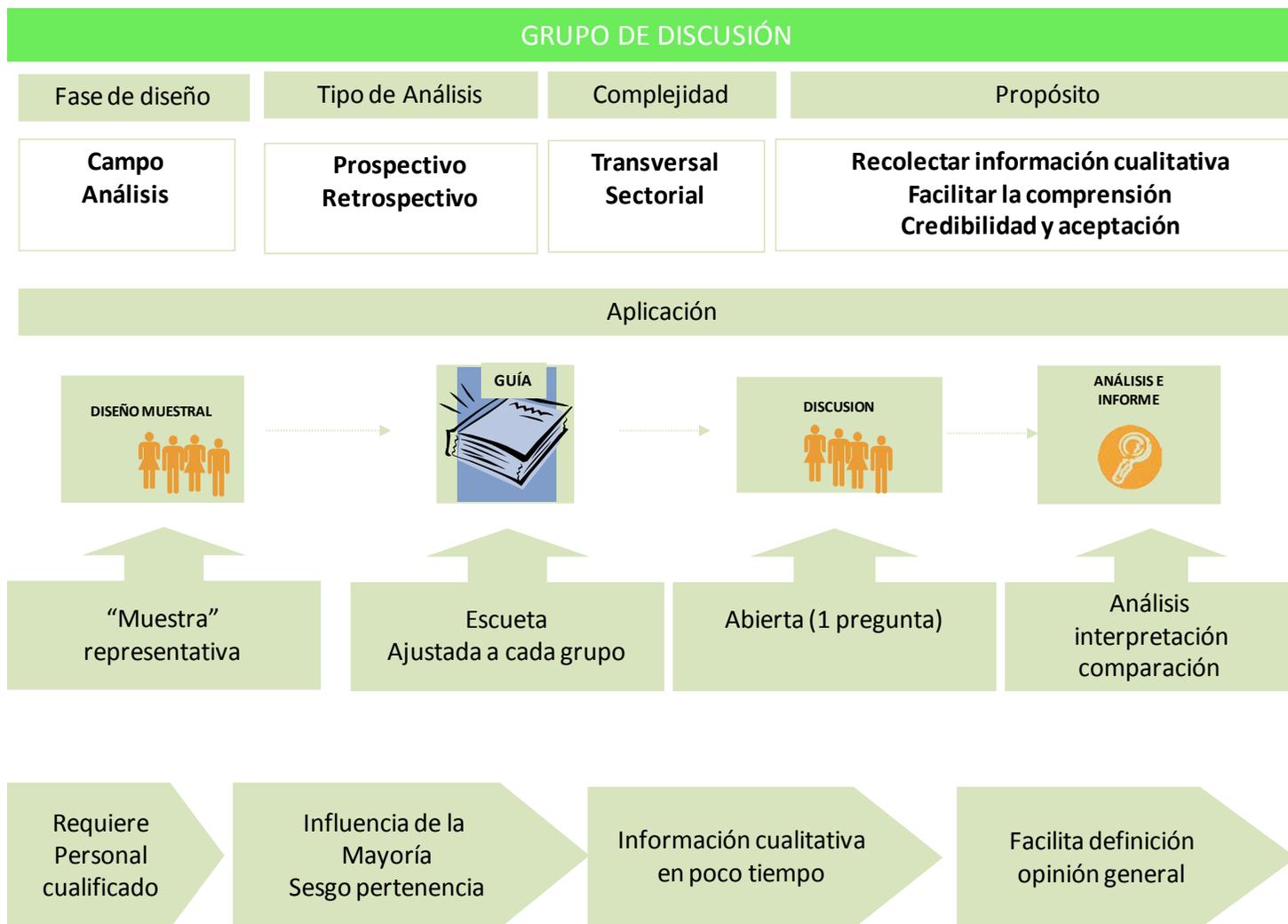




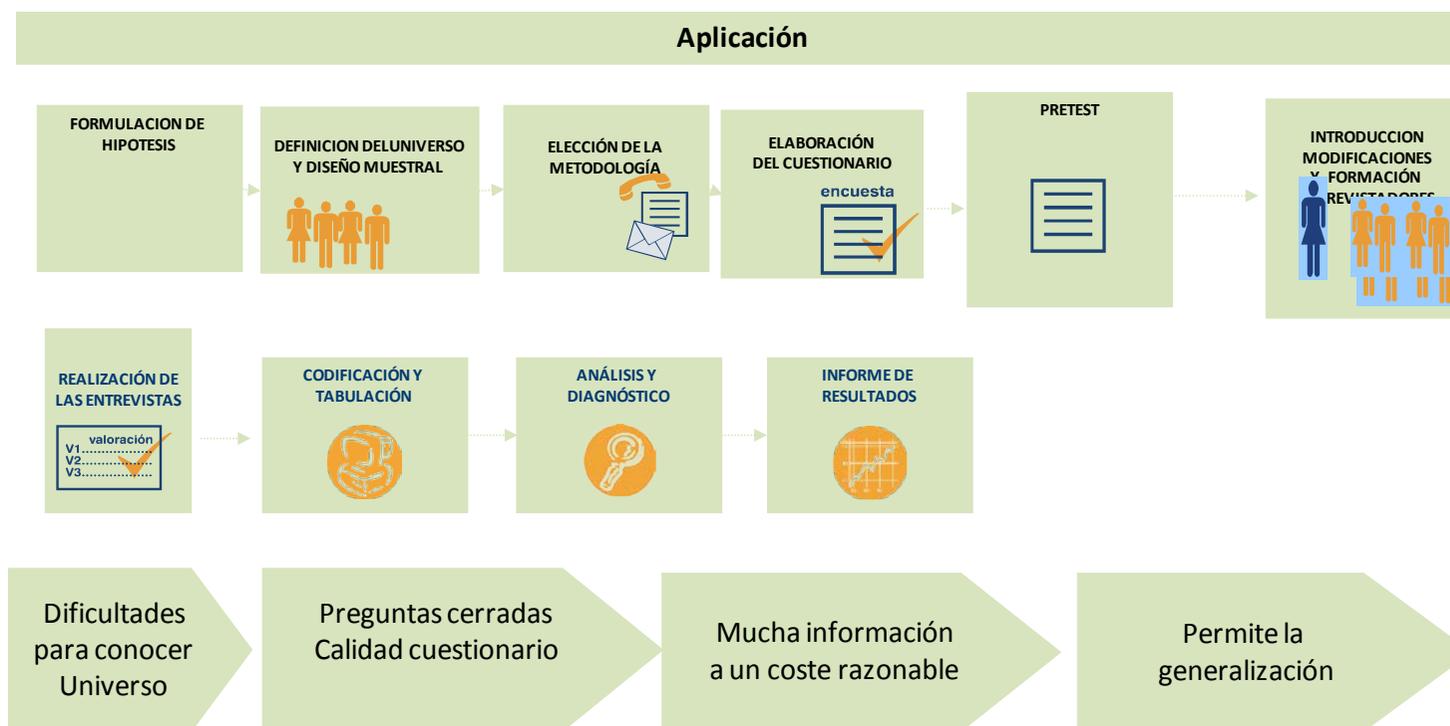
METAPLAN			
Fase de diseño	Tipo de Análisis	Complejidad	Propósito
Transversal Sectorial	Prospectivo Retrospectivo	Transversal Sectorial	Identificación de obstáculos Visión común de problemas y Soluciones a implementar

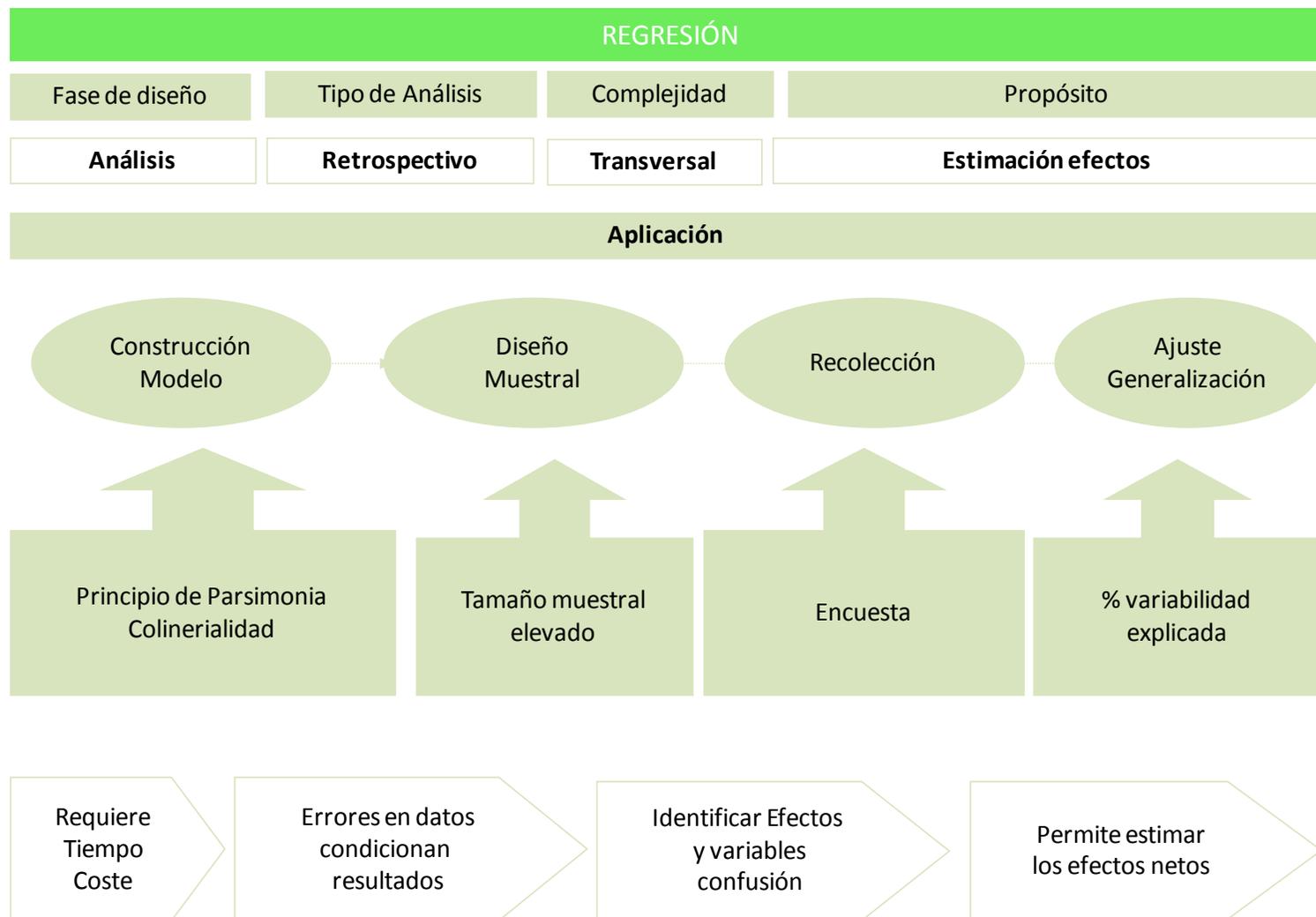


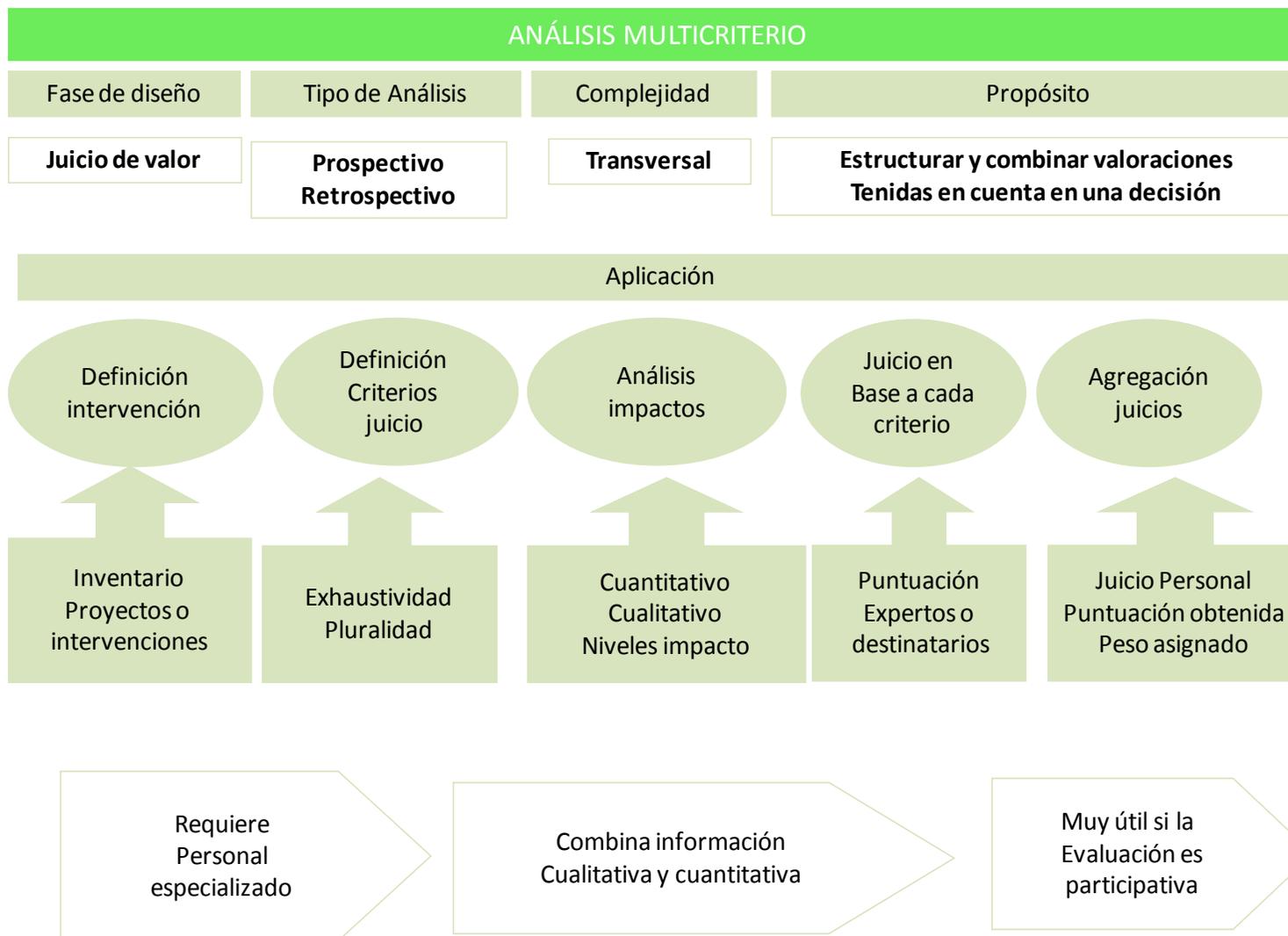


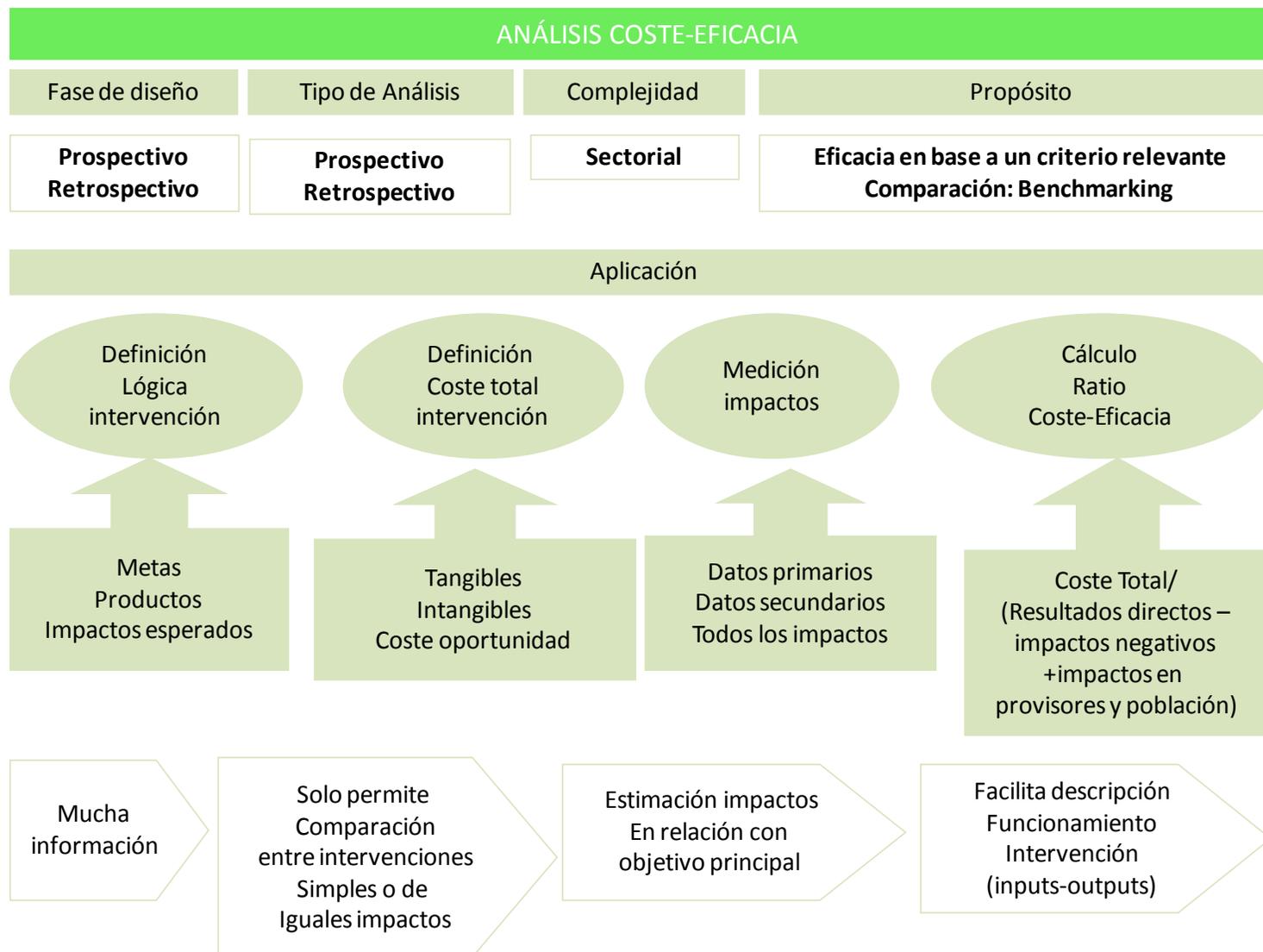


ENCUESTA			
Fase de diseño	Tipo de Análisis	Complejidad	Propósito
Retrospectivo	Retrospectivo	Transversal Sectorial	Obtener información destinatarios Facilitar información descriptiva Estudios de panel









Anexo III. Evaluación de impacto

La evaluación de impacto ha constituido otro de los intentos de afrontar el problema de la endogeneidad, que básicamente consiste en la dificultad de identificar aquellos factores, observados y no observados, que afectan simultáneamente a la intervención y los resultados, haciendo difícil o imposible identificar el efecto atribuible en exclusiva a la intervención.

No son, sin embargo, los únicos métodos que permiten enfrentar la endogeneidad. K. Ezemenari, Rudqvist, A., Subbarao, K. (1999) ya detallaron algunas de las técnicas de mayor interés. Junto a los controles aleatorios, cabe mencionar los controles reflexivos, los controles contruados, controles estadísticos genéricos, controles en la sombra, análisis multivariantes y control a través de variables instrumentales.

Los métodos de evaluación de impacto han sido objeto de una notable discusión, en cuanto a su metodología y sus bondades con respecto a la evaluación.

Las críticas de mayor relevancia que se han realizado a la evaluación de impacto han girado en torno a la limitación real existente en los países desarrollados de llevar a cabo evaluaciones de impacto con métodos puramente experimentales. En efecto, no son numerosos los casos en los que existe la posibilidad de determinar aleatoriamente quiénes participarán en un programa o una intervención y quiénes no, elaborando así contrafactuales puros. Y son pocas las ocasiones en que, además, se dispone del tiempo y los recursos necesarios para recoger toda la información pertinente en la línea de base (*baseline*).

Otra de las críticas se ha centrado en resaltar el carácter parcial de las evaluaciones de impacto, al centrar por entero el interés en qué impactos producen y olvidar cómo se producen. Por otro lado se ha destacado la incapacidad de la evaluación de impacto en captar en toda su intensidad los resultados de las intervenciones. Finalmente, las dificultades de fiabilidad y reproducibilidad que tienen las medidas evaluadas, particularmente en el caso de las evaluaciones realizadas bajo los auspicios del Banco Mundial en los países en vías de desarrollo o subdesarrollados.

Algunas de las críticas son más justas que otras. Es cierto que la evaluación de impacto se enfrenta a una serie de restricciones. Pero no es desde luego la única técnica con este desafío.

Desde el punto de vista metodológico, algunas de las críticas pueden considerarse superadas. Métodos tales como diferencias en diferencias, regresiones discontinuas y especialmente el *propensity score matching*, permiten realizar evaluación de impacto con métodos cuasiexperimentales, una vez se ha desarrollado la intervención o el programa.

Salvo escasas y recientes excepciones, la evaluación de impacto no capta en toda su intensidad los impactos, y en ocasiones le son ajenos los elementos contextuales en los que tanto se ha

incidido anteriormente. En palabras de H. White (2008), en evaluación de impacto normalmente no se *“discute su amplitud, si varía el impacto según los grupos (heterogeneidad de impacto), el coste de lograrlo o los factores contextuales que permiten alcanzarlo”*. Y no sólo eso sino que, además, si la evaluación de impacto no se encuadra correctamente en un enfoque de evaluación adecuado, se corre el riesgo de generar estudios técnicamente competentes, pero que no son buenas evaluaciones, y producen unos hallazgos limitados o no relevantes para las decisiones políticas.

Pero ello no debe llevar a desterrar las enormes potencialidades que tienen estos métodos. Simplemente se trataría de conocer en qué ocasiones y bajo qué condicionantes se puede emplear la evaluación de impacto. Afortunadamente, de los intensos debates surgidos en torno a estos métodos se ha asistido a una constante mejora de este tipo de evaluación. Así, actualmente se habla de evaluación de impacto rigurosa, donde el estudio de los impactos debe complementarse con otras aproximaciones de tipo cualitativo o modelos que permitan conocer otros aspectos determinantes en los impactos logrados, indagando sobre el contexto o el *“cómo”*. Asimismo, la evaluación de impacto debe analizar con más detalle la distribución de los impactos, y, tal y como sostiene H. White, *“también deben incluir no sólo el coste-efectividad de la intervención, sino un análisis coste-beneficio completo”*.

Empero debe advertirse sobre una serie de cuestiones en el caso de la evaluación de impacto, que retrotrae, nuevamente, a las singularidades de la evaluación, con independencia de considerar la evaluación como una disciplina, -visión tal vez característica de los países anglosajones, cuna de la evaluación-, como proceso, o como *“función”*.

La evaluación de impacto puede ser muy efectiva en el caso de un programa aislado o programas perfectamente acotados. Sin embargo lo es menos en el caso de políticas públicas, por la amplitud de las intervenciones, que se suceden en el tiempo, bien con carácter simultáneo o sucesivo. Ello dificulta en gran medida desentrañar los factores causales de una o varias de las acciones o intervenciones, y por tanto imposibilita la construcción de contrafactuales adecuados. Los contextos de la intervención son tan extensos que los métodos de impacto son normalmente bastante limitados. Y más importante aún: debe huirse de aplicar enfoques fragmentados cuando el objeto, las políticas públicas, no lo son.

Además, este método obvia cuestiones claves en la evaluación de políticas públicas, como son la pertinencia de las intervenciones, esto es, si realmente la intervención viene a resolver los problemas realmente existentes.

La cuestión clave a valorar en el uso de la evaluación de impacto es si la evaluación debe centrarse en un programa o en un sector de política pública. En este último caso, lo importante es plantearse cuáles son las necesidades de conocimiento estratégico del sector en el que intervienen una serie de programas.

La constante insistencia, tanto en el ámbito político como académico, en realizar evaluaciones de impacto puede provocar una serie de distorsiones en el proceso de evaluación:

- ❖ Puede provocar que se tienda a evaluar aquello que es fácilmente evaluable, en lugar de evaluar en términos de mayor eficiencia y mejores posibilidades de “éxito” evaluador (P. Duignan, 2011)
- ❖ Podría materializarse en la realización de pseudo evaluaciones de impacto, cuando éstas se hacen a toda costa aún cuando no es apropiado, factible y asequible realizarlas (P. Duignan, 2011).
- ❖ Puede llevar a consumir los escasos recursos económicos, humanos y técnicos que tiene la evaluación en un aspecto que, con ser relevante, puede no ser el de mayor interés.

Con todo lo anterior se pretende resaltar el hecho de que no se deben encapsular las evaluaciones de políticas públicas, que es necesario dotar de contenido a los enfoques evaluadores, así como plantear, ante todo, la necesidad de que estos enfoques sean integrales y en la medida de lo posible omnicomprendivos, frente a análisis atomizados y descontextualizados tradicionales y el análisis acrítico de datos.

Anexo IV: Cuestionario de seguimiento de las evaluaciones de AEVAL

1. ¿Ha participado anteriormente en un proceso de evaluación de alguna política pública o de algún programa? (*)

SI NO NS/NC

SOBRE LA ESTRUCTURA Y EL CONTENIDO DEL INFORME

En una escala de 0 a 10, donde 0 significa TOTALMENTE EN DESACUERDO y 10 TOTALMENTE DE ACUERDO, ¿en qué medida está de acuerdo con cada uno de los siguientes enunciados referidos a la evaluación?

2. El informe es claro, centrado en la información esencial, directo y comprensible. (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

3. El informe aborda las cuestiones fundamentales que plantea la intervención. (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

4. Las fuentes de información utilizadas en la evaluación (bases de datos, estudios e informes existentes, entrevistas,....) son relevantes y exhaustivas. (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

5. Ha sido riguroso el tratamiento y análisis de la información utilizada. (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

6. El informe explicita las limitaciones que ha tenido que afrontar la evaluación. (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

SOBRE EL PROCESO EVALUADOR

En una escala de 0 a 10, donde 0 significa MUY DEFICIENTE y 10 significa EXCELENTE, ¿en qué medida valora cada uno de los siguientes aspectos de la evaluación?

7. ¿Cómo valora la capacidad profesional del equipo de la AEVAL? (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

8. ¿Cómo valora el conocimiento del equipo de la AEVAL sobre la intervención evaluada? (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

9. ¿Cómo valora la capacidad del equipo de la AEVAL para generar un clima de confianza y mejora entre las partes dentro del proceso? (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

10. En general ¿cómo valora la aportación del equipo de la AEVAL? (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

11. (Si la valoración anterior es inferior a 5). Por favor, describa brevemente las razones de su valoración anterior.

Texto:

12. Valore el conocimiento que Ud. ha adquirido con esta evaluación con una escala de 0 a 10, donde 0 significa que no ha aprendido nada nuevo sobre la propia intervención, su contexto, sus efectos, etc., y 10 significa que el conocimiento que Ud. ha adquirido ha sido elevado. (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

SOBRE LAS CONCLUSIONES DEL INFORME DE EVALUACIÓN

Valore su acuerdo o desacuerdo (donde 0 significa MUY EN DESACUERDO y 10 significa MUY DE ACUERDO) con las siguientes afirmaciones:

13. La evaluación contesta las preguntas claves. (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

14. Las conclusiones muestran un equilibrio entre las fortalezas y las debilidades halladas en la intervención evaluada. (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

15. Las conclusiones resultan rigurosas, y son el resultado de las evidencias y hallazgos de la evaluación. (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

16. Las conclusiones dejan probado que la intervención evaluada se adecúa (o no) a las necesidades o problemas sociales que pretende resolver. (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

17. Las conclusiones dejan probado que la intervención evaluada requiere mejoras en la gestión. (*)



0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

18. Las conclusiones dejan probado que la intervención evaluada requiere mejoras en la planificación. (*)



0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

19. Valore la aportación de los resultados de la evaluación para la toma de decisiones, aunque no sea de su competencia., donde 0 significa que no ha ayudado, y 10 significa que dicha aportación ha adquirido sido elevada. (*)



0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

SOBRE LAS RECOMENDACIONES: UTILIDAD Y VIABILIDAD

20. Valore, por favor, la UTILIDAD general de las recomendaciones del informe en una escala de 0 a 10, donde 0 significa TOTALMENTE INUTIL (ya están vigentes, son excesivamente vagas o genéricas...) y 10 significa que son MUY UTILES. (*)



0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

21. (Si la valoración anterior es inferior a 5). Por favor, describa brevemente las razones de su valoración anterior.

Texto: 

22. Valore, por favor, la VIABILIDAD de las recomendaciones del informe en una escala de 0 a 10, donde 0 significa totalmente INVIABLES y 10 significa que son FÁCILMENTE APLICABLES (aunque no sea de su competencia). (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

23. (Si la valoración anterior es inferior a 5). Por favor, describa brevemente las razones de su valoración anterior.

Texto: 

Valore su acuerdo o desacuerdo (donde 0 significa MUY EN DESACUERDO y 10 significa MUY DE ACUERDO) con las siguientes afirmaciones:

24. Las recomendaciones tendrán un impacto previsible en la mejora de la gestión de la intervención evaluada (el Plan de Medidas de mejora de los servicios de sanidad exterior). (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

25. Las recomendaciones tendrán un impacto previsible en la mejora de los sistemas de seguimiento e información de los servicios de sanidad exterior. (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

26. Las recomendaciones tendrán un impacto previsible en la planificación futura, aunque no sea su competencia. (*)

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 NS/NC

27. En general, ¿el proceso ha respondido a las expectativas que tenía sobre la evaluación? Indique su valoración indicando si ha sido mucho mejor, mejor, peor o bastante peor de lo que Ud. esperaba. (*)

Mucho mejor Mejor Peor Bastante peor NS/NC

28. Finalmente, ¿considera que el proceso de evaluación y los resultados del informe han contribuido a generar mayor cultura evaluadora en su institución? (*)

Mucho Bastante Poco Nada NS/NC

(*) Preguntas de respuesta obligatoria

Pregunta de Seguridad: (Por favor, introduzca en la casilla el resultado de la operación aritmética)

Anexo V: Bibliografía

AEVAL. (2009). *Código ético profesional de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*. Madrid.

AEVAL. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid.

AEVAL. (2009). *Guía para la evaluación de la calidad de los servicios públicos*. Madrid.

AEVAL. (2014). *Guía para la realización de estudios de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios*. Madrid.

AEVAL. (2009). *La función evaluadora: principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas*. Madrid.

Alvira, F. (1991). *Metodología de la evaluación de programas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Arenilla, M. (2010). Administración pública y ciencia de la administración. *La Administración Pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo)*. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar , 39-68.

Banco Mundial. (2009). *Guía para la elaboración de Términos de Referencia orientados a la contratación de servicios de consultoría para la evaluación de programas y proyectos gubernamentales*. CLAD.

CIDEC. (1999). Organización y diseño de los procesos de evaluación. *Cuadernos de trabajo* (28).

Comisión Europea. (2001). *Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, La gobernanza europea - Un Libro Blanco [COM (2001) 428 final - . Bruselas: Diario Oficial de la UE.*

Comisión Europea. (2006). EuropeAid. *Oficina de Cooperación. En línea .*

Comisión Europea. (2006). *Metodología de evaluación de la ayuda exterior de la Comisión Europea. Guía para la evaluación proyecto y programa* (Vol. 3).

GAO. (2004). GAO's Congressional Protocols, GAO-04-310G. Washington DC.

García Sánchez, I. M. (2010). *Sistema de evaluación*. Universidad de Salamanca.

Gascón, J. (2006). *La evaluación de la cobertura en la cooperación al desarrollo oficial en el Estado español*. El Col-lectiu. En red.

Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2010). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington: Banco Mundial.

Ligero, J. (2001). Un nuevo criterio de evaluación: la cobertura. *Revista española de Desarrollo y Cooperación* (8).

Macía, M., & Casillas, C. (2013). *La evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas. La metodología*. Sevilla: VIII Conferencia Bienal Internacional. Sociedad Española de Evaluación.

Merino, M. (2007). *La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas*. Madrid: Agencia de Evaluación y Calidad.

Naciones Unidas. (1999). *Integrated and coordinated implementation and follow-up of major. United Nations conferences and summits*. Nueva York, Estados Unidos de América.

Rico Callado, J. (2012). Singularidades en el uso de las herramientas y técnicas de investigación en la evaluación de políticas públicas: la evaluación de las medidas en materia de incapacidad temporal. En R. Bañón i Martínez, *Participación, democracia y gestión de la escasez: experiencias de gobiernos territoriales, de gestión de la innovación y del cambio, y de políticas y servicios públicos*. Madrid.

Roth, A (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora

Ruiz, A. (Septiembre de 2013). La participación ciudadana como criterio de valor en evaluaciones de carácter integral. *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. GIGAPP-JUIOG. INAP* .

Strauss, A., & Corbin, J. (1990). *Basic of Qualitative Research: Grounded Theory, procedures and techniques*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.

Tamayo, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas en R. Bañón y E. Carrillo (comps) *La Nueva Administración Pública*. Alianza Universidad Textos.

Vallés, J.M (2000). *Ciencia Política. Una introducción*. Ariel.

Bibliografía básica sobre las políticas públicas

Aguilar Villanueva, L.F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L.F. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L.F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L.F. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Graham, A. (2005). *Pressman, Wildasky and Bardach: Implementation in public sector, past, present and future*. Canadian Public Administration. Ottawa.

Lindblom, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: INAP.

Mény, I. & Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia: Bogotá.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Bibliografía básica sobre evaluación

Alvira, F. (2002). *Metodología de la evaluación de programas*. CIS. Cuadernos metodológicos.

Ballart, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?* MAP.

Bañón i Martínez, R. (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Ed. Díaz de Santos.

Bezzi, C. (2002). *Il disegno della ricerca valutativa*. Associazione Italiana di Valutazione. Franco Angeli. (2ª)

Cohen, E. & Franco, R., (1993). *Evaluación y proyectos sociales*. S. XXI.

Chelimsky, E. & Shadis, W., (1997). *Evaluation for the 21 century*. SAGE Publications.

Díaz, L.F. & Rosales, R. (2003). *Metaevaluación*. Agora. EUNED.

Echebarría, K, & alt. (2005). *Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos*. Responsabilización y evaluación de la gestión pública. CLAD AECI/MAP FIIAP.

Fettterman, D. M. (1996). *Empowerment evaluation*. SAGE publications.

Fernández-Ballesteros, R. (2001). *Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativo y de salud*. Síntesis Psicología (2ª).

Furubo, Shendal & Rist. (2002). *The evaluation Atlas: seventeen country profiles*: Transaction.

Gómez Serra, M. (2004). *Evaluación de los servicios sociales*. Gedisa.

Guba & Lincoln. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. SAGE Publications.

Hintze, V. (2005). *Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público*. Responsabilización y evaluación de la gestión pública. CLAD AECI/MAP FIIAP.

House, E.R., (1993). *Professional evaluation*. SAGE Publications.

House, E.R. (1997). *Evaluación, ética y poder*. Morata.

Lincoln & Guba. (1985). *Naturalistic Inquiry*. SAGE Publications.

Monnier, E. (1998). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Instituto de Estudios Fiscales

Nirenberg, O. & alt. (2000). *Evaluar para la transformación*. Paidós.

Palumbo, D. (2001). *Il proceso di valutazione. Decidere, programmare, valutare*. Franco Angeli.

Patton, M.Q. (1997). *Utilization Focused Evaluation*. SAGE Publications.

Patton, M.Q. (1999). *Desarrollo organizacional y evaluación*. The Canadian Journal of Program Evaluation. (trad. 2004).

Perret, B. (2001). *L'évaluation des politiques publiques*. La Decouverte. Collection Repères.

Pichardo, A. (1997). *Evaluación del impacto social*. Lumen Humanitas.

Rossi & Freeman. (1989) *Evaluación. Un enfoque para programas sociales*. Trillas.

Scriven, M. (1991). *Evaluation Thesaurus*. SAGE Publications.

Shadish, Jr., Cook & Leviton. (1991). *Foundations of program Evaluation*. SAGE Publications.

Segone, M. (mayo 1998). *Evaluación democrática*. UNIFEC. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Doc. nº 3.

Stame, N. (2000). *L'esperienza della valutazione*. SEAM.

Stake, R.E. (1995). *The Art of Case Study Research*. SAGE Publications.

Stufflebeam & Shinkfield. (1995). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Paidós.

Thoenig, J.C. (2000). *La evaluación, fuente de conocimientos aplicables a las reformas de la gestión pública*. INAP.

Vedung, E. (1996). *Evaluación de políticas públicas y programas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Weiss, C. (1998). *Evaluation*. Upper Saddle River. (2ª).

Weisner, E. (2000). *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*. CEPAL, Naciones Unidas.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

 agencia
de evaluación
y calidad