

**“LA EVALUABILIDAD: DE INSTRUMENTO  
DE GESTIÓN A HERRAMIENTA ESTRATÉGICA  
EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS”**

**Autora: MARISA MERINO**  
**Agencia de Evaluación y Calidad**

**PAPELES 7 / 2007**



MINISTERIO  
DE ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS

**ae** agencia  
de evaluación  
y calidad

[www.aeval.es](http://www.aeval.es)

**Papeles de Evaluación**



**“LA EVALUABILIDAD: DE INSTRUMENTO DE  
GESTIÓN A HERRAMIENTA ESTRATÉGICA EN LA  
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS”**

**Autora: MARISA MERINO  
Agencia de Evaluación y Calidad**

**PAPELES 7/2007**

*Catálogo general de publicaciones oficiales:*  
<http://www.060.es>

Edita: MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.  
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas  
y la Calidad de los Servicios

ISSN:1887-1178  
NIPO: 331-07-018-6

# LA EVALUABILIDAD: DE INSTRUMENTO DE GESTIÓN A HERRAMIENTA ESTRATÉGICA EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Marisa Merino

## ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN.....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>1. LA EVALUABILIDAD COMO INSTRUMENTO DE LA GESTIÓN.....</b>                                     | <b>9</b>  |
| 1.1. El objetivo de la evaluabilidad .....   | 10        |
| 1.2. Las preguntas eje de la evaluabilidad.....  | 11        |
| 1.3. La evolución de evaluabilidad. Orígenes y enfoques.....                                       | 11        |
| 1.4. La evaluabilidad: Más allá de verificar si el programa o política es evaluable.....           | 12        |
| 1.5. La evaluabilidad en la actualidad: estado de la cuestión.....                                 | 17        |
| 1.6. La evaluación de evaluabilidad en España. Metodologías.....                                   | 20        |
| 1.7. ¿Cómo entender hoy la evaluabilidad?.....   | 22        |
| 1.8. La razón de ser de la evaluabilidad: no todo es evaluable.....                                | 22        |
| <b>2. LA EVALUABILIDAD, HERRAMIENTA ESTRATÉGICA PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS:.....</b> | <b>29</b> |
| 2.1. Por su lógica de responsabilidad y transparencia.....   | 29        |
| 2.2. Por su valor estratégico.....   | 30        |
| 2.3. Por su contribución al fortalecimiento de la cultura evaluadora.....                          | 34        |
| <b>3. EL INFORME DE EVALUABILIDAD.....</b>   | <b>38</b> |
| <b>4. PROPUESTA METODOLÓGICA.....</b>  | <b>38</b> |
| <b>5. CONCLUSIONES.....</b>  | <b>40</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>   | <b>43</b> |
| <b>MANUALES ,GUÍAS, PAPERS, RAPPORTS, HERRAMIENTAS.....</b>  | <b>46</b> |

# LA EVALUABILIDAD: DE INSTRUMENTO DE GESTIÓN A HERRAMIENTA ESTRATÉGICA EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

---

**Marisa Merino**

Evaluadora

Agencia de Evaluación y Calidad

Este artículo se centra en la *evaluación de evaluabilidad* que surgió en los años 70 como instrumento para la gestión de programas, pero cuyo mayor potencial se vislumbra como herramienta estratégica en el campo de las políticas públicas y en el fomento de la cultura evaluadora. Se abre con una introducción que pretende situar el estudio dentro los objetivos metodológicos encomendados a la recién creada Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Estudia la evolución de la *evaluabilidad* hasta nuestros días, en los que es recomendada por la mayor parte de los Organismos Internacionales, a fin de determinar la conveniencia o no de realizar una evaluación de mayor envergadura. Analiza sus objetivos y sus límites, examina algunas controversias recientes y justifica las razones por las que resulta un instrumento idóneo para legitimar la decisión de evaluar: 1) aporta responsabilidad y transparencia sobre la acción política y 2) facilita el fortalecimiento de un tipo de cultura administrativa de carácter relacional.

## **INTRODUCCIÓN**

La instauración de un sistema público de evaluación de las políticas públicas, impulsado en España por el actual gobierno de la nación, ha supuesto, para los implicados en el proyecto, una capacitación intensa en este campo, con la finalidad de brindar a la sociedad los mejores resultados frente a un cometido que a todos ilusiona por lo que tiene de compromiso social y contribución a la modernización de nuestra Administración Pública<sup>1</sup>

El sujeto plural del párrafo anterior, utilizado a propósito como voz colectiva, alude, metafóricamente, al “equipo de evaluación”<sup>2</sup>, que estará presente a lo largo de esta reflexión, porque creemos que la evaluación no encaja bien con el individualismo propio de nuestra idiosincrasia –obstáculo nada desdeñable que deberá superar nuestra administración. La lógica evaluadora, además de

---

<sup>1</sup> El proceso de creación de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios se inició en Mayo de 2004. Para los detalles del proceso ver [www.aeval.es](http://www.aeval.es)  
Sobre el primer proceso de modernización de la Administración española ver: *Reflexiones para la Modernización de la Administración del Estado*, presentadas por el Ministro J. Almunia, 1990 donde se propone adoptar mecanismos de seguimiento y control de la actuación de los aparatos administrativos que entienda “han de ir dirigidos a la evaluación del grado de realización de los objetivos programados y la eficiencia de la gestión en sus distintas vertientes (financiera, organizacional y procedimental)”.

<sup>2</sup> Formar equipo multidisciplinar es mucho más que reunir enfoques de diversas disciplinas, requiere diálogo fértil y la capacidad de interpenetrar las diferentes visiones.

investigadora, técnica o gerencial, es práctica multidisciplinar y socializadora, ya que su verdadera prueba es la utilidad social.<sup>3</sup>

La evaluación de las políticas públicas es desde hace años una preocupación central de los gobiernos de los países industrializados. España, por su peculiar trayectoria democrática, se ha incorporado con retraso al campo de la evaluación<sup>4</sup>, entendida como valor añadido a técnicas afines como el control, la auditoria y el seguimiento, que han cosechado, desde hace tiempo, éxitos reconocidos en nuestra gestión pública, pero cuyo punto de vista al examinar la acción política persigue finalidades distintas de las que se propone la evaluación.

La mayor diferencia frente a esas técnicas de mejora gerencialista, enfocadas, prioritariamente, al control económico y al cumplimiento normativo, es que la evaluación, en el actual contexto político, aparece ligada a aspectos sociales y de transparencia democrática, en estrecha relación con la publicidad de sus informes y la participación plural de los actores que entran en juego.

La evaluación no es sólo una comprobación de conformidad de la acción pública, sino que expresa un juicio de valor sobre el éxito de los resultados y los impactos –deseados o no- de las políticas públicas.

Para llevar a cabo el compromiso adquirido en su programa, el gobierno español nombró una Comisión de expertos que propuso, en sus conclusiones<sup>5</sup>, las líneas estratégicas para la implantación de un sistema público de evaluación a través de la creación de un ente independiente que lo impulse y lo lleve a cabo: La Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

La denominación dada al ente orienta sobre la doble finalidad evaluadora que se persigue: una primera, vincula la evaluación a los temas del área de gobierno (teoría, diseño, implementación, resultados e impactos de una política pública o de su conjunto) y la segunda, se liga a los temas propios de las áreas de gestión (la calidad de los servicios públicos). El primer tipo se sitúa en el nivel estratégico de la Administración pública y el segundo, en el nivel operativo de los que habla el profesor Subirats.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> « *Une évaluation à l'épreuve de son utilité social* ». Rapport d'activité 2000-2002. Conseil National de l'Évaluation. France.

<sup>4</sup> Del mismo retraso se lamentaron otros países europeos antes que nosotros: Francia, Bélgica, Italia, los informes institucionales de esos países están plagados de la misma queja.

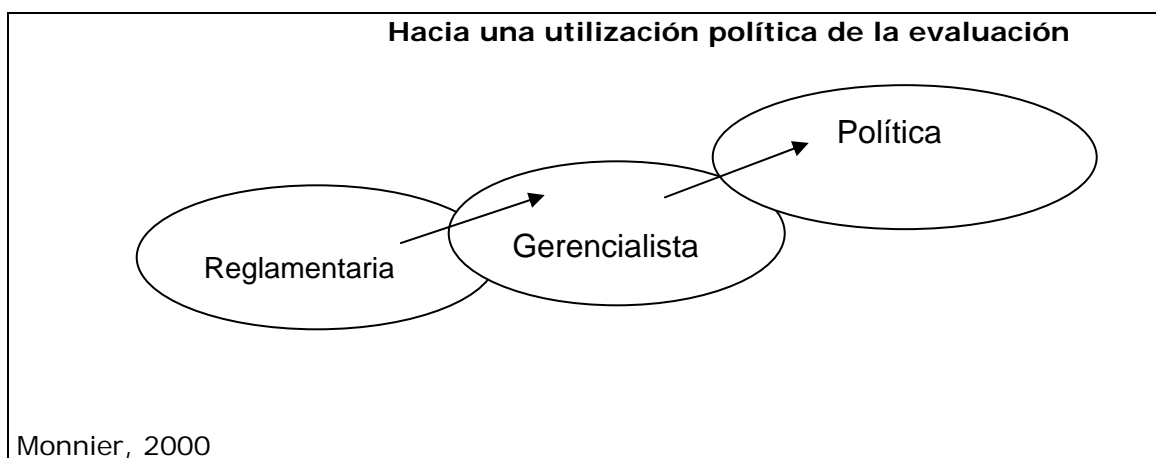
<sup>5</sup> Puede consultarse el Informe de la Comisión de expertos en la web de la Agencia: [www.aeval.es](http://www.aeval.es)

<sup>6</sup> Subirats, Joan. “*Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del Sector Público*” Subsecretaría de la Gestión Pública. Secretaría General de la Gobernación. Gobierno de la provincia de Buenos Aires, 2004.  
<http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/html/biblioteca/subirats.doc>.



El sistema público de evaluación español se propone utilizar esta herramienta gubernamental con un doble objetivo: optimizar el uso de los recursos públicos y rendir cuentas a los ciudadanos.

Esto sitúa el enfoque español en el nivel al que alude Eric Monnier<sup>7</sup>, cuando dice que, hablando de institucionalización de la evaluación, podemos considerar: un nivel bajo, en el que se hallan los países que interpretan la evaluación como deber reglamentario, un nivel medio, en el que estarían los que usan la evaluación como instrumento de *management* público y el nivel más alto, en el que se sitúan aquellos países para los que la evaluación es un acto político y forma parte del debate público.



Si “la democracia es la conquista de una complejidad social”<sup>8</sup>, eso significa no sólo actividad crítica y control del control estatal por los controlados; sino, también, impulso de mejora y rendición de responsabilidades sobre la acción y la inacción; en ese nivel habrá que situar la responsabilidad (*accountability*)<sup>9</sup> que reclama la evaluación. Si la democracia sufre procesos de desgaste, causados por el predominio de decisiones técnicas, crípticas y opacas para los ciudadanos; sobre ese punto pretende la evaluación aportar transparencia.

En un mundo en perpetuo cambio, los poderes públicos necesitan aprehender los problemas complejos, difusos y contradictorios que tratan de resolver sus políticas.<sup>10</sup> Esta cuestión exige lógicas comprensivas frente a los análisis

<sup>7</sup> Monnier, Eric.- « De Séville à Edimbourg: Qualité en hausse « *accountability* » sans grand changement », Quatrième Conférence Européenne sur l'évaluation des fonds structurels. Edimbourg, 18-19/09/2000

<sup>8</sup> Morin, Edgar.- “¿Podemos reformar la administración pública?”.IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, pág. 3. Madrid. 2-5 Nov, 2004.

<sup>9</sup> Se prescindirá al máximo en este texto de los términos en inglés por fuerte compromiso con nuestra lengua. Nos parece la primera innovación que podemos aportar a la evaluación frente a la colonización lingüística.

<sup>10</sup> OECD (1995), « *La gestion publique en mutation. Les réformes dans les pays de l'OCDE* », Conclusions du Comité de la gestion publique.

atomizados y descontextualizados de los controles administrativos tradicionales. Esa búsqueda de un mayor sentido holístico, traducida en una lógica más integral, es la aspiración de la evaluación.

Se mantiene la preocupación por la mejora gerencial de la Administración Pública, sin la que no podría darse este nuevo impulso, pero con una orientación diferente a la de los años 90, que privilegiaba el enfoque tecnocrático, invocando criterios racionalizadores<sup>11</sup> para competir en una lógica de mercado. La racionalidad que ahora persigue el Estado pretende recuperar su idiosincrasia, respondiendo con su propia lógica de interdependencia e interrelación ante el conjunto de los actores sociales; todo ello, en sintonía con el nuevo rol que se exige de un Estado descentralizado y de las reglas del marco europeo.<sup>12</sup>

Lo que está en juego en la base de la institucionalización de la evaluación, en las democracias modernas, es reducir el cuestionamiento de los ciudadanos frente a las instituciones, recuperar la legitimidad de los gobiernos, la transparencia de sus acciones, la comprensión de la acción pública en la red de interconexiones gubernamentales, así como la revitalización del propio sistema democrático.

El proceso de puesta en marcha en nuestro país de un sistema público de evaluación se ha visto marcado por el ritmo acelerado que imponen los tiempos, enfrentándonos a un doble aprendizaje: la tradición pasada y las tendencias actuales dentro del marco de la globalidad.

La conclusión es que algunas cuestiones importantes del pasado no se han desarrollado en todo su potencial, lo veremos en el campo de la evaluabilidad, núcleo fundamental de este trabajo. Hemos comprobado, también, que la evaluación señala hoy hacia vectores diversos y divergentes con infinidad de tendencias<sup>13</sup>.

El panorama ofrece un campo complejo, con innumerables prácticas muy poco homogéneas, con estratos superpuestos, no siempre distinguibles, que corresponden a distintos niveles de su evolución, a diferentes enfoques y finalidades y con desigual desarrollo en cada país y en los sectores políticos de intervención.<sup>14</sup> Todo ello se desarrolla, además, en un intrincado laberinto de paradigmas alternativos, unos emergentes y otros dominantes, difícil de

---

<sup>11</sup> Sobre la distinción entre racionalidad/ racionalización ver Morin, E.- *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Ediciones Paidós Ibérica, SA, Barcelona, 2001, pág. 29-31.

<sup>12</sup> El Ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla, definía como "cogobernanza" el marco de esta interrelación en el Seminario "*Un nuevo contrato con la ciudadanía*", celebrado en el INAP el 27 de febrero de 2006.

<sup>13</sup> Sigue siendo de gran interés el mapa que trazaron Furobo, J-E, Rist, R& Shandahl, R (eds), *International atlas of evaluation*, New Brunswick & London, Transaction Publishers, 2002.

<sup>14</sup> Para una visión general de los sectores políticos de los que se ocupa la evaluación en Europa, ver: Volumen III de las *Guías Means*. Por lo que se refiere a España Juan Andrés Ligeró señala que la mayor parte de las evaluaciones se realizan sobre las llamadas "políticas blandas": Ponencia del X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile, 18-21 de octubre 2005.



desentrañar. Nos enfrentamos con el gran problema de la información en la sociedad de la globalización: metabolizar.

Valoramos la riqueza que suponen las variadas experiencias del panorama actual, pero sabemos que será necesaria una síntesis fructífera que ayude a diferenciar la retórica, el *fast-food*, la repetición y la invención.

A simple vista, tres grandes sectores dominan la industria de la evaluación y marcan muchas de sus reglas: el sector de ayuda al desarrollo, en los organismos internacionales, el de los Fondos Europeos, en la UE<sup>15</sup> y el de la evaluación interna de cada país.

Además de los dos grandes promotores internacionales en evaluación, el tercer bloque ofrece un abanico de experiencias nacionales que recorre un amplio arco, desde la evaluación como monitoreo o seguimiento, la evaluación como herramienta de mejora al servicio del *new management*, hasta la evaluación democrática<sup>16</sup>, encaminada a dotar de poder a la colectividad y de la que se habla en Europa, desde luego, pero aún con mayor fuerza en las Organizaciones Internacionales y en América latina, porque allí lo que está en juego no es sólo la modernización administrativa y la revitalización del sistema democrático, sino su reforzamiento.<sup>17</sup> Cada una de estas organizaciones tiene puntos de vista muy distintos sobre el tipo de evaluación a utilizar en función de sus fines.

España llega con retraso al escenario evaluador, reconozcámoslo, pero con la pretensión de transformar esa desventaja en ventaja, al tener en consideración las experiencias precedentes, encajando los objetivos de su quehacer en el contexto actual: ayuda a la solución de problemas y toma de decisiones, responsabilidad democrática positiva (superando la exclusivamente contable o de cumplimiento normativo), búsqueda de excelencia, construcción de conocimiento y capacitación, aprendizaje organizacional, planificación estratégica e impulso del cambio institucional.

Admitimos que nuestro mayor problema puede ser la falta de cultura evaluativa que suponíamos ya conquistada por otros países, aunque, parece igualarnos el hecho de que un gran número de autores informan que, por el momento, la evaluación es más una conquista nominal que una práctica asentada y que existe un "desfase" entre la necesidad-bondad que se le reconoce y su implantación real<sup>18</sup>. El gran agujero negro de la evaluación es su

---

<sup>15</sup> Si en los años 60 se habló, en EEUU, de la "industria de la evaluación", bien podríamos hablar en la actualidad de la "industria evaluadora de las Instituciones Internacionales".

<sup>16</sup> Segone, M. "*Evaluación democrática*". Documento de Trabajo nº 3. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. UNICEF. Mayo, 1998.

<sup>17</sup> Segone, M.- obra citada.

<sup>18</sup> La conclusión se ha extraído de varios autores e instituciones: Jean Claude Thoening, *El Gobierno del Futuro*, OCDE, Madrid, 2003 pág. 251; Subirats, J.- "*¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de Gobierno del Sector Público*", pág. 47 ; Perret, B: *L'évaluation des politiques publiques*. Ed. La Decouverte. Paris, 2002 ; *Petit Guide de l'évaluation des politiques publiques* ; Steve Jacob & Frédéric Varone. : « *L'institutionnalisation de l'évaluation*

cultura. UNICEF, en uno de sus documentos recapitulativos, declara que “la implantación de la evaluación como cultura es uno de los escollos que más están frenando su éxito”<sup>19</sup>.

Estamos convencidos que la evaluación apoyará el aprendizaje institucional y alentará la lógica del diálogo y las reglas de transparencia democrática, pero habrá que contar también con los obstáculos, las resistencias y los frenos que implican los cambios culturales de mayor calado. Nada puede iluminar más el futuro que considerar los escollos con los que nos vamos a encontrar.

Conviene recordar que “el desarrollo de la evaluación es tributario del tipo de Estado en el que surge y de la naturaleza de las elites que tienen la responsabilidad de ponerla en marcha”<sup>20</sup>. La implantación de un sistema de evaluación requiere una fuerte voluntad política que la impulse y eso ha quedado demostrado en el caso español, pero el ritmo del proceso dependerá, en gran medida, de las motivaciones y resistencias de los diferentes actores públicos y de la mentalidad administrativa del país. El problema no es sólo el diseño de instrumentos, sino su aplicación. Los países han encontrado diversos cuellos de botella a la hora de implantar sistemas de evaluación. Se han detectado resistencias profundas, más o menos conscientes, ligadas a la voluntad de preservar zonas de opacidad en la acción pública, que los funcionarios perciben como un grado de autonomía<sup>21</sup> que se resisten a perder. El cambio de cultura administrativa que supone esta medida modernizadora deberá ser una de las estrategias a considerar para comprender las consideraciones sobre el fracaso o éxito del sistema, porque, si hay barreras a la evaluación no son tanto técnicas o profesionales, sino culturales.

Una precisión más, la mayor parte de las experiencias evaluadoras de todo ese panorama complejo están enfocadas a la evaluación de programas y mucho menos a las políticas públicas<sup>22</sup> –ya sean sectoriales o en su conjunto– por lo que, existiendo infinidad de prácticas a nuestra disposición, son menos las que nos servirán como modelo respecto a la finalidad que persigue el más alto nivel que se ha trazado la Agencia: la evaluación de las políticas públicas.

Otra consideración que no podemos obviar es que el entorno dominante europeo –en particular la UE– actúa bajo la influencia de los países de tradición anglosajona, que han orientado sus intervenciones sobre el binomio: evaluación de programas y evaluación de fondos europeos, lo que equivale a evaluación de resultados y evaluación al servicio del *management*<sup>23</sup>, bordeando, a menudo, más el control y la auditoria que la verdadera

---

*des politiques publiques : expériences étrangères et scénarios pour la Belgique* (France, Suisse et Hollande) », 2002. Informe de UNICEF cit. Furobo, Rist y otros, obra citada.

<sup>19</sup> Segone, M.- Obra citada.

<sup>20</sup> Segone, M. Obra citada.

<sup>21</sup> *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. Commissariat General du Plan. La Documentatin française. Paris, 1996

<sup>22</sup> Excepción del caso francés. Perret, Bernard, obra citada.

<sup>23</sup> Volumen I. *Guías Means*.

evaluación<sup>24</sup> en su dimensión política, cultural, transformadora y de aprendizaje organizativo.<sup>25</sup> Algunas voces se han alzado ya sobre la burocratización de la evaluación de los Fondos europeos y la ambigüedad en materia de evaluación<sup>26</sup>, aunque nadie niegue el avance que supone su control. La pregunta que cabría hacerse, al igual que otros países del entorno, es ¿cómo encontrar el propio sello nacional en evaluación dentro de los marcos que impone la UE?<sup>27</sup> Ése es un desafío que está por ver.

El recorrido anterior trata de poner en evidencia, sucintamente, las consideraciones que hemos tenido en cuenta en nuestro proyecto. Nos incorporamos tarde, pero con plena consciencia del escenario en el que tendremos que desarrollar nuestra labor. Hemos de suponer que responderá, fundamentalmente, a dos grandes demandas: una interna, la del Gobierno de la nación, con las expectativas puestas en comprobar la contribución a la modernización del sistema público de evaluación; la otra externa, impulsada por los mandatos de la UE, con reglas de juego y finalidades más en consonancia con el nivel gestor que con el político. Caben otras demandas distintas a las anteriores que dependerán del buen hacer y el prestigio que se gane la Agencia.

A lo largo de nuestro intenso recorrido, hemos contado con los estudios de los académicos, intelectuales y expertos que nos precedieron y a los que reconocemos sus aportaciones, en especial, el rigor y la sistematización científica con la que han nutrido la pragmática visión gerencialista.

Trataremos de mantener, con la mayor sensatez, el equilibrio entre consideraciones epistemológicas y pragmáticas dada la realidad administrativa en que nos movemos, por la sencilla razón de que, cuanto más afianzada y reconocida está una práctica más fuerte es su teoría.<sup>28</sup> Esta disciplina puede presumir de que los teóricos más autorizados han sido, a la vez, excelentes prácticos.

Paralelamente al desarrollo del proyecto de creación de la Agencia de Evaluación se vinieron formando los primeros equipos multidisciplinares, que trabajaron en una doble línea: en el campo teórico, clarificando conceptos y revisando metodología y participando, en paralelo, en unas primeras prácticas

---

<sup>24</sup> Estaríamos ante lo que Stufflebeam califica de “cuasi-evaluaciones”. Stufflebeam, D. L & Shinkfield, A.J.- *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Temas de Educación. Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, 1987.

<sup>25</sup> No es una crítica exenta de lo positivo que resulta el impulso evaluador de la UE, sólo trata de llamar la atención sobre un patrocinio que retrotrae la evaluación al nivel gestor del control de cuentas más que a esa otra dimensión más amplia de *accountability* o responsabilidad política.

<sup>26</sup> Monnier, Degeorges, O y Spencehauer, V. *L'évaluation comme outil de légitimation : le cas des grandes organisations internationales*. Politiques et Management public, décembre 1990, vol. 8, nº4. Los autores comparan las prácticas de la Unión Europea, la ONU y el Banco Mundial.

<sup>27</sup> Jourdain, Laurence. « *L'évaluation des politiques communautaires: légitimation et apprentissages nationaux* ».

<sup>28</sup> Sartori, G. *La política. Lógica y Métodos en las Ciencias Sociales*. Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1984.

evaluadoras: el Programa Nacional de Reformas de España, tareas asignadas al pequeño embrión que formaría la futura Agencia de evaluación.<sup>29</sup>

A la vista de las primeras prácticas se planteó la necesidad de indagar en el arsenal que ofrece la evaluación en su equipamiento instrumental: enfoques, tipologías, metodologías, técnicas. Indagar supuso repensar lo que podría ser más útil, manteniendo como foco de nuestra acción los cinco ejes que deberían orientar cualquier acción sensata: qué, cómo, con qué, para qué y para quien evaluar.

El **qué**, sería el objeto particular de cada encargo; el **cómo**, se adaptaría al proceder más riguroso según el campo de estudio; **con qué**, aplicaría en cada caso las técnicas adecuadas a la metodología elegida y al enfoque –que concebimos pluralista en la medida de lo posible y participativo cuando el objeto de estudio lo requiera- **para qué**, cumpliría con una doble finalidad, transformar la gestión, sirviéndose de instrumentos de mejora, y transformar la vida democrática, aportando a la sociedad responsabilidad y transparencia de las acciones públicas; **para quién**, sin lugar a dudas, para la ciudadanía.

Bajo esos presupuestos, se fue perfilando el núcleo de este estudio, a caballo entre las **dos funciones** que la Comisión de expertos señala como **propias de la Agencia: la primera, ligada al impulso de la cultura de evaluación en el sector público y la segunda, vinculada al establecimiento de directrices, indicadores y metodologías**. Esperemos que el presente trabajo contribuya humildemente a uno y otro cometido.

Partimos de la base de buscar instrumentos y estudios acordes al ámbito de la evaluación de las políticas públicas y, en especial, para su nivel estratégico, esa complejidad de acciones de gran envergadura que requería una orientación distinta de la evaluación de programas y que está más necesitada de herramientas, metodología y práctica específica. En tiempos de incertidumbre y vertiginosos cambios, la gestión pública se desarrolla en terrenos muy complejos, donde los problemas dejan de ser procedimentales para trasladarse al ámbito de los objetivos y de las estrategias, estableciendo prioridades y proporcionando las mejores vías para alcanzarlas.<sup>30</sup>

La dimensión de algunas políticas (educación, salud, empleo) podría hacer deseable institucionalizar procedimientos sistemáticos de evaluación en sectores clave en los que el coste de recopilación de datos es elevado y las informaciones limitadas. Pero, aún considerando el valor de los largos proyectos evaluativos, se siente cada vez más la necesidad de obtener “evaluaciones más rápidas y eficaces en cuanto a resultados, para impedir que

---

<sup>29</sup> Programa Nacional de Reformas (PRN). Los equipos pioneros de puesta en marcha de la Agencia dependían, en origen, de la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas.

<sup>30</sup> Sobre los nuevos modelos de gestión ver: Gomà, R y Brugué Q, R. “Nuevos modelos de gestión y organización pública”. Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público. Generalitat de Catalunya, nº18. separata, julio 1994.

se transformen en formalidades burocráticas que proporcionen resultados demasiado tardíos”.

## **1. LA EVALUABILIDAD COMO INSTRUMENTO DE LA GESTIÓN**

Reflexionando sobre la necesidad de acortar tiempos en la evaluación y optimizar sus resultados, hallamos una tipología muy valorada por la mayor parte de los enfoques, pero que no siempre se ha aprovechado en su máximo potencial. En general, se ha visto confinada al nivel de la gestión de programas, cuando presenta excepcionales ventajas para su aplicación en el ámbito de la evaluación de políticas públicas y de fortalecimiento de una cultura evaluadora, cuestión que tratará de probar este trabajo. Algunos autores denominan **pre-evaluación** o **evaluación previa** a una tipología encaminada a diagnosticar y decidir si es conveniente o no realizar una evaluación de más amplio alcance. La idea es simple, pero aplicada con rigor garantiza un alto grado de utilización y aprendizaje, legitimando la decisión de evaluar.

La ventaja de poder contar con una tipología de naturaleza prescriptiva antes de entrar en mayores complejidades se presentó como una de las contribuciones de mayor sentido común para optimizar la decisión misma de evaluar. De igual manera que en Medicina a nadie se le ocurriría operar sin un diagnóstico previo, en el campo de la evaluación nos parece recomendable empezar por diagnosticar antes de lanzarse a complejas experiencias evaluativas de mayor calado. ¿Por qué este proceder no se ha convertido en lo habitual a pesar de que los organismos internacionales no dejen de recomendarlo? Algunas sugerencias se aportarán al final del trabajo.

Pronto descubrimos que estaba a nuestra disposición un instrumento privilegiado para el diagnóstico en evaluación que fue mostrándose como una herramienta cada vez más ventajosa para las evaluaciones de políticas públicas y, por ello, nos propusimos desarrollarla al máximo.

La primera conclusión es que aún siendo valiosa la herramienta se hallaba encallada en la concepción gerencialista estadounidense de los años 70, sirviendo sólo al nivel operativo de la gestión y no al estratégico y menos aún al gubernamental. Vislumbramos la posibilidad de reactualizar esta tipología de la misma forma que se había reactualizado la evaluación en su conjunto a lo largo de los años, hablamos de la **evaluación de evaluabilidad**:

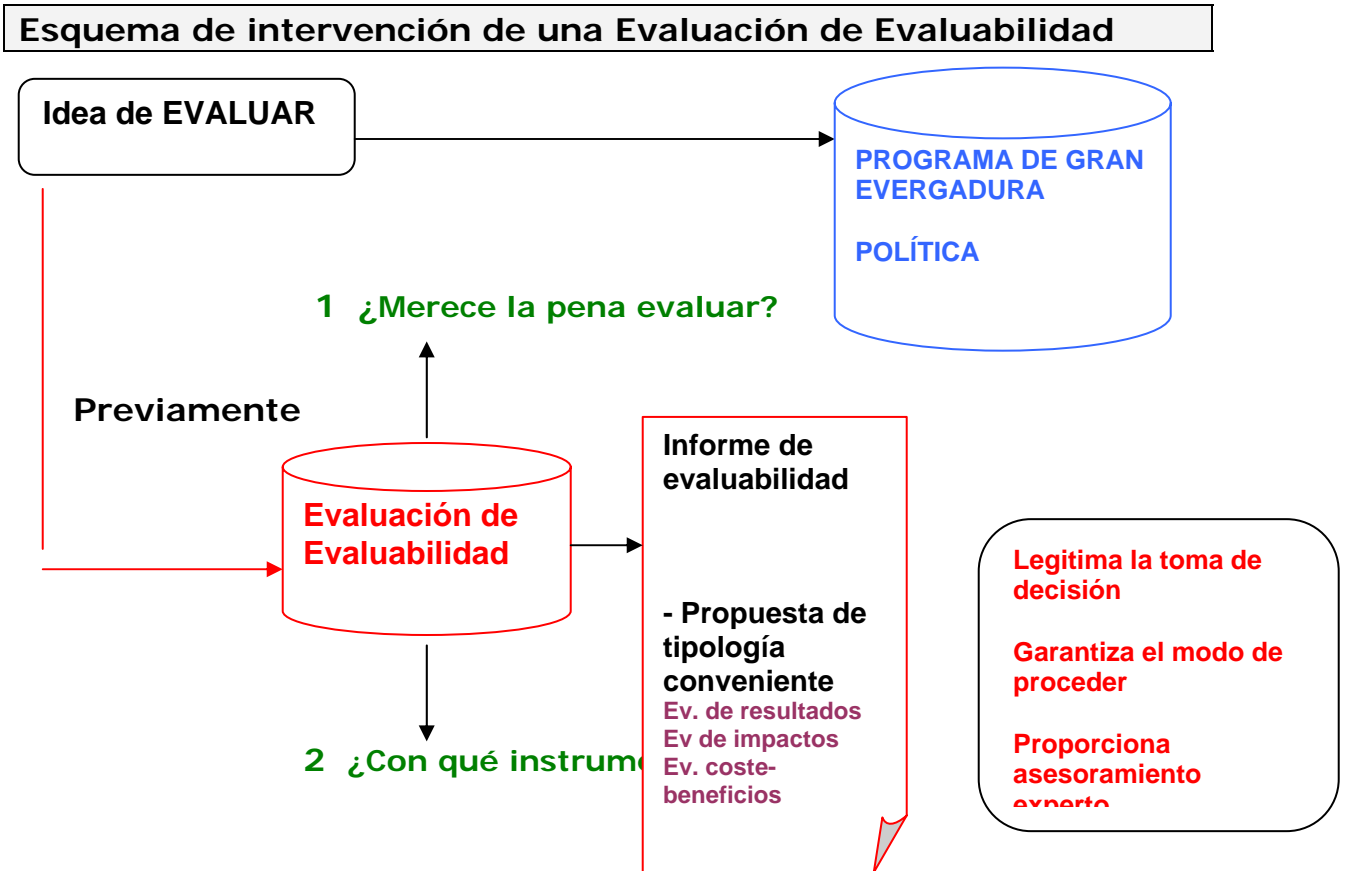
La evaluación de evaluabilidad <sup>31</sup> es una tipología previa que trata de aportar un juicio de valor<sup>32</sup> para llevar a cabo una evaluación de mayor envergadura.

---

<sup>31</sup> Una imprecisión terminológica reductora y nada beneficiosa tanto para la evaluación en general como para la evaluabilidad en particular, es la utilización de “análisis y evaluación” como sinónimos y de “análisis de evaluabilidad” por “evaluación de evaluabilidad”.

Convendría distinguir entre el lenguaje común y el que requiere la evaluación como disciplina y especialización, diferenciando bien entre análisis y evaluación. La evaluación comprende diversos análisis, pero va más allá de éstos al emitir un juicio de valor que los engloba. Mientras que el

Algunos autores, como Vedung, hablan de la evaluabilidad como de una “**obertura**”, aplicada antes de decidir un proceso evaluador de más hondo calado.



### 1.1. El objetivo de la evaluabilidad

Si las evaluaciones tienen por objeto mejorar la información y reducir las incertidumbres de la toma de decisión, la evaluabilidad va dirigida a mejorar y reducir la incertidumbre sobre la decisión misma de evaluar.

El objetivo de la evaluabilidad es mejorar la toma de decisiones, asegurar la buena adjudicación de recursos y rendir cuenta sobre la decisión de evaluar. La

---

análisis disecciona las partes para examinarlas en unidades fragmentadas, el propósito de la evaluación es recomponer y aglutinar los resultados del análisis para dar sentido y significado al conjunto.

<sup>32</sup> Sin juicio de valor no podemos hablar exactamente de evaluación. El juicio de valor es la esencia medular de su valor añadido. “para aprender, es preciso que se formulen juicios”. (J.C Thoening, “La evaluación, fuente de conocimientos aplicables a las reformas de la gestión pública”. MAP, 2003, pág. 257)

evaluabilidad debe entenderse como un pre-requisito de un proceso evaluativo de más profundo y largo alcance.

## **1.2. Las preguntas eje de la evaluabilidad**

Como toda evaluación, la de evaluabilidad se impulsa a través de una unidad básica: la pregunta. El eje principal sobre el que pivota la evaluación de evaluabilidad engloba dos preguntas concatenadas: *¿merece la pena evaluar?* Y en caso afirmativo, *¿con qué instrumento conviene hacerlo?*, es decir, *¿qué tipología sería la conveniente?*

La primera cuestión tratará de descubrir qué cosa era en su origen un programa o política pública y en qué se ha convertido tras la implementación. Tratará de descubrir cuáles eran los objetivos perseguidos, cómo se alcanzan en la actualidad, cuáles son los medios utilizados y su uso y, fundamentalmente, cuál es la teoría de la política o programa.

La segunda cuestión trata de decidir cómo se podría analizar el programa o política, cómo medirlo y cuál sería el diseño más apropiado para evaluarlo.

## **1.3. La evolución de la evaluabilidad. Orígenes y enfoques**

**El concepto** *evaluability assessment* fue introducido en los años 70 por J. **Wholey** que será el autor que más aportaciones hará sobre el tema hasta nuestros días. Junto a él hay que señalar a sus seguidores: Horst, Nay, Scalon, Rutman.

En su origen, la evaluabilidad se orientó al estudio de programas de gran envergadura, tratando de determinar si eran evaluables.

*“La evaluación de evaluabilidad es un medio que nos sirve para asegurar usos más prudentes con los escasos medios humanos y materiales disponibles... (así como) para ayudar con este tipo de pre-evaluación a conseguir evaluaciones técnicamente más factibles que logren sus objetivos con mayor probabilidad”.*(Rutman, 1980)

A partir de esta definición y otras afines concebimos la tesis de este trabajo que tratará de evidenciar que su mayor potencial está en el campo de la evaluación de las políticas públicas.

Entre los sinónimos de evaluabilidad podrían considerarse: viabilidad y factibilidad, aunque la evaluabilidad, como veremos, es mucho más.

Pero, **¿por qué surge la evaluación de evaluabilidad?** ¿a qué necesidad responde?



Wholey afirma que **“más del 50% de las intervenciones no son evaluables”** y señala las causas:

1. Problemas del propio programa (o políticas)
2. Problemas de los administradores que los han implementado.
3. Inadecuación entre el coste, los recursos y el tiempo respecto a lo que se quiere conseguir.

**La razón** de ser de la evaluabilidad es que la evaluación es costosa, requiere esfuerzos, energías y recursos, el evaluador ha de procurar que sea eficaz y lo más útil posible, por lo que la evaluabilidad se plantea como garantía de la decisión a tomar.

Una gran **ventaja** de la evaluabilidad es el tiempo que emplea, entre tres y seis meses, según los autores, dependiendo de la envergadura del encargo.

En el origen, su **utilidad** iba dirigida a los gestores y administradores de programas, estableciendo las bases de su enfoque **criterios** técnicos y funcionales, hoy añadiríamos también, legitimadores.

Antes de continuar, conviene advertir que **no se debe confundir** la evaluabilidad con otras evaluaciones **pre-interventivas** a un programa o política pública, en cuyo caso estaríamos hablando de **evaluación de necesidades** aplicable en la fase de planificación.

**La evaluabilidad es una evaluación previa a otra evaluación y no previa a una política o programa que se pretende implementar. La evaluabilidad diagnóstica sobre programas o políticas ya implementados.** Se trata de una **post-intervención** y se considera idónea cuando se va a requerir demasiado tiempo, esfuerzo y recursos, especialmente, antes de realizar una evaluación de impactos o de coste-beneficio o cuando hay demasiadas dudas sobre lo que se va a obtener.

#### **1.4. La evaluabilidad: Más allá de verificar si el programa o política es evaluable**

Wohely expresó con una definición sintética y polémica su concepto de evaluabilidad: **“evaluabilidad es la comprobación de que un programa es evaluable”**. Esto resultó para algunos autores excesivamente ingenuo y ocasionó interpretaciones limitadas sobre sus posibilidades :

“Todos los programas son evaluables y si faltasen objetivos claros en la Teoría del programa, el evaluador debería tratar de reconstruirlos” (Chelimsky, 1998)

La autora, en parte, tiene razón. Es verdad que el evaluador debe ser flexible respecto a los objetivos, si fuera muy exigente, la mayor parte de las veces, no se realizaría la evaluación. Pero, tal vez, Chelimsky fue excesivamente literal

interpretando la posición de Wholey que, más allá de definiciones minimalistas, pretendía poner al descubierto las áreas problemáticas que maximizaban la inoperancia de los programas: 1) falta de definición; 2) falta de base teórica del programa; 3) falta de claridad de los propósitos de la evaluación; y 4) falta de claridad en las prioridades de la evaluación.

En un buen número de evaluaciones no está claro lo que se pretende obtener, de ahí que Wholey plantee que la evaluabilidad es una oportunidad para implicar a las partes en un esfuerzo de imaginación sobre cual podría ser una "teoría del programa" que identificara los recursos (...), las actividades y resultados esperados y (específicos) y la cadena de relaciones que ligan todo ello a los objetivos últimos.

Como lo habitual es encontrarse a menudo en ausencia de tal teoría, el autor considera que es necesario: "...implicar a los políticos claves, a los directivos, al staff para desarrollar y clarificar la teoría del programa, para intentar ponerla a punto, para decidir sobre los cambios en la actividad y en los objetivos del programa que puedan aumentar el rendimiento y para decidir la prioridad de la evaluación y los usos esperados de la información que ésta se plantea" (Wholey, 1987-46).

Con el tiempo, los objetivos de los programas, como dice Stern (1996), se han ido haciendo cada vez más intangibles y esto ha planteado cada vez más problemas a los evaluadores. Es cierto que estos tiene que clarificar, a menudo, parte de los objetivos, -Patton considera que el evaluador debe ser activo, reactivo, adaptativo, y añadiríamos, creativo-, pero no sería conveniente que acabara reconstruyendo por completo los objetivos como sugiere Chelimsky, ya que, en tal caso, acabaría suplantando al planificador, cuestión siempre sensible que a tantos preocupa. Un equilibrio entre una posición y otra parece lo más acertado.

En todo caso, la polémica entre Wholey y Chelimsky introdujo nuevos criterios de evaluabilidad, conceptuales y políticos, que enriquecieron el tema y que han inspirado esta reflexión.

Wholey ya había salido al paso de las críticas en 1994, justificando con mayores argumentos sus planteamientos: "La evaluación de evaluabilidad no muestra sólo si un programa puede ser significativamente evaluado (admitiendo que todos los programas pueden serlo) , sino que contribuye a clarificar si la evaluación aportará mejoras sobre el rendimiento del programa".

Y concluye años más tarde: "La evaluabilidad no debería considerarse un conjunto rígido de pasos procedimentales, sino como un determinado espíritu y un determinado método encaminados a una gestión orientada a los resultados" a través de los siguientes criterios:

- 1.- *Involucrar a los destinatarios usuarios de la información*
- 2.- *Clarificar los destinatarios del programa desde la perspectiva de los directores de las políticas y administradores del programa, considerando, a la vez, a los involucrados en el servicio ofrecido y a otros "actores implicados"*
- 3.- *Explorar la realidad del programa, incluyendo lo factible y mensurable de sus objetivos*
- 4.- *Lograr poner en relación las necesidades de cambios identificadas en el programa con las actividades y los objetivos.*
- 5.- *Explorar diseños alternativos de evaluación.*
- 6.- *Acordar prioridades de evaluación y usos destinados de información sobre los rendimientos del programa*

(Wholey 2004)

Volviendo a la última definición retendremos algunas de las características de la evaluabilidad: un **"determinado espíritu"**, un **proceder metodológico, pero no rígido**<sup>33</sup> y una **finalidad orientada a los resultados y la gestión**.

Nos quedaremos, por lo que a este trabajo conviene con las dos primeras características inspiradoras y prescindiremos del exclusivo enfoque gerencialista que es lo que nos proponemos transcender. Tendremos en cuenta, también, el planteamiento político sobre evaluabilidad que introduce Chelimsky que nos parece de gran interés para la tesis que defendemos.

La evaluación de evaluabilidad introducida en los 70 se fue perfeccionando por Wholey y sus seguidores y acabó introduciéndose en las Instituciones Internacionales y en algunos países, especialmente, en los organismos federales y estatales de Canadá (Rutman, 1977, 1980, Smith, 1989), abarcando los más complejos programas.<sup>34</sup> No obstante, la evaluabilidad no llegó nunca a implantarse de manera generalizada como veremos en las páginas siguientes.

Pero, quizá, la mayor diferencia de la evaluabilidad con otras tipologías de evaluación sea ese "espíritu" que apunta Wholey, que podríamos enlazar con la metáfora de Vedung (1996), que considera la evaluabilidad como una serie sucesiva de pinceladas impresionistas de recopilación de datos, que se lleva a cabo para averiguar qué aspectos del programa (o política)<sup>35</sup> deberían considerarse en una evaluación a gran escala". Ese "espíritu", esa "pintura de factura suelta", se refiere a que hay que investigar con seriedad, sí, pero sólo lo esencial, y en el menor tiempo posible, convirtiendo la evaluabilidad en un arte que nos permita obtener una visión de conjunto sobre la estrategia a

---

<sup>33</sup> Es interesante la referencia de Wholey al "diseño flexible" frente a los diseños rígidos propios de la concepción experimentalista y positivista. Aunque, el autor apunta más hacia la corriente postpositivista que a la ruptura radical que plantean los constructivistas.

<sup>34</sup> En la página Web de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional L'ACDI: [www.acdeicida.gc.ca/index.htm](http://www.acdeicida.gc.ca/index.htm), 25 abril 2006, pudimos consultar un caso de evaluabilidad aplicado a un programa de torturas.

<sup>35</sup> El paréntesis es nuestro.

seguir. Quizá sea esta la característica más moderna de la evaluabilidad en un tiempo en el que el mayor reproche a la evaluación es el largo tiempo que lleva.

El propio Vedung señala donde poner el foco: en el **análisis del programa** y en el **análisis de viabilidad**, en el que incluye razones metodológicas, políticas y sociales; cuestión que vuelve a ampliar el campo del estudio de la evaluabilidad.

En la dialéctica de su propio devenir, la evaluación de evaluabilidad fue enriqueciéndose, con criterios como la identificación clara de *stakeholders* y su papel en el proceso de evaluabilidad, la prospección sobre unidades medibles, y lo que es un paso más, la aportación de alternativas y la estrategia sobre los usos de la información.

Otros autores, reelaboraron los planteamientos de Wholey con fines pragmáticos **Muscatello (1988)**<sup>36</sup>. Con el fin de ayudar al evaluador en la verificación de tareas, elaboró un listado de cuestiones, a modo de **agenda de trabajo**, en el que recoge los criterios esenciales de los que se ocupa la evaluabilidad: tiempo de evaluación, costes materiales, costes de personal, obstáculos de la evaluación, propósitos del programa, definición de objetivos, implantación, posibilidades de utilizar medidas válidas y fiables, potenciales características administrativas, políticas y legales.

La experiencia muestra que las evaluaciones son costosas y demasiado largas en relación al uso que se hace de sus resultados. Las ventajas de la evaluabilidad deberían aportar información sobre los costes de la evaluación a realizar y sus limitaciones, ponderando si lo que se obtiene merece lo que se emplea.

Como vemos, la sencilla definición sobre evaluabilidad se fue cargando de una acumulación de pruebas, estudios y datos que le han dado, cada vez más, justificación y profundidad.

Como peculiaridades de estudio, la evaluabilidad se ocupa de la **teoría del programa o políticas, de su coherencia, claridad de objetivos, de los indicadores esenciales** y de la **selección las actividades de la política o programa** que serían más significativas a la hora de evaluar.

A estas alturas estamos en disposición de resumir algunas de las **características esenciales de la evaluación de evaluabilidad de programas**:

---

<sup>36</sup> Muscatello, L (1988) "Developing an Agenda that Works". En J.A. McLaughlin et al. (eds) *Evaluation Utilization. New Directions for Program Evaluation*. San Francisco: Jossey Bass.

## CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUABILIDAD

- ❖ **Saca la luz la calidad de la conceptualización del programa en la fase de planificación, analizando su diseño, necesidades y objetivos.**
- ❖ Cuanto **mayor rigor** haya observado el diseñador del programa en la fase de planificación más fácil será comprobar su evaluabilidad.
- ❖ **Responde a una lógica sistemática de “abajo arriba”**, que irá reconstruyendo un proceso desde las acciones concretas del programa y sus resultados hasta su fundamento y objetivos específicos.
- ❖ **Verifica la existencia** y la accesibilidad a la **información necesaria, en calidad y cantidad**, que permitiría llevar a cabo la evaluación. Si no hay datos suficientes o los que hay no resultan relevantes la evaluabilidad desaconsejará la evaluación.
- ❖ **Informa** sobre la **implicación y disposición** del entorno gestor y responsable frente a la posible evaluación, constatando sus resistencias o colaboración. En definitiva, uno de los objetivos perseguidos con el análisis de evaluabilidad es crear un clima favorable, de cooperación e interacción entre “evaluados y evaluadores” para facilitar la evaluación.
- ❖ **Analiza la dotación de recursos** con los que se cuenta para la evaluación.

Todo esto aporta gran validez a la evaluabilidad como herramienta de diagnóstico y planificación, la limitación seguiría estando en concebirla sólo dentro de los límites de la gestión de programas<sup>37</sup>, pues su mayor valor es político, al reforzar la decisión de movilizar recursos para evaluar y al responder de ello.

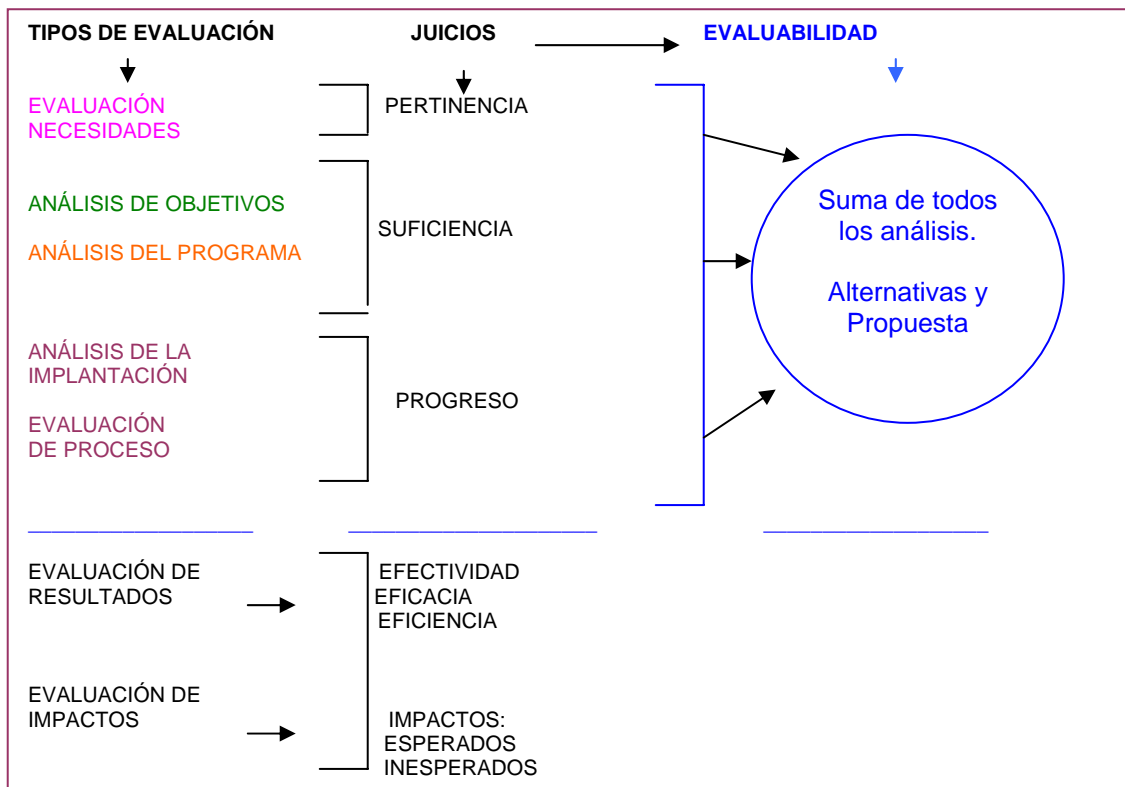
Respecto al **juicio de valor**, Palumbo (1987)<sup>38</sup> dice que las distintas fases del ciclo de intervención se nutren de información procedente de distintos tipos de evaluación y de cada una de ellas se derivan diversos juicios valorativos. La evaluabilidad emite un juicio que es la suma de varios análisis.

---

<sup>37</sup> Esto es debido a que el campo evaluativo de los Organismos internacionales se ocupa esencialmente de proyectos y programas más que de políticas públicas.

<sup>38</sup> Palumbo. *Il proceso di valutazione. Decidere, programmare, valutare*. Franco Angeli. Milano, 2001.

## EL JUICIO DE VALOR EN LA EVALUACIÓN DE EVALUABILIDAD



La evaluabilidad ha acabado por convertirse en un criterio central de la evaluación actual y, al menos nominalmente, la encontramos en todas las instituciones internacionales.

### **1.5. La evaluabilidad en la actualidad: estado de la cuestión**

Hoy día, la evaluabilidad se encuentra recogida en todas las instituciones internacionales con recomendaciones especiales sobre su uso. Lejos de considerarla un mero instrumento de gestión para comprobar si el programa es evaluable, se han introducido nuevos criterios que apuntan finalidades en consonancia con el nivel político de la nueva *gobernanza*. Naciones Unidas la propone como diagnóstico que verifique la independencia en el proceso evaluador y el BID la incluye como instrumento estratégico en los retos del Nuevo Milenio para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos.

Al igual que la evaluación en su conjunto, la evaluabilidad responde en la actualidad a una necesidad de racionalidad y también de transparencia, ¿qué puede ser más responsable para un decisor público que conocer las consecuencias de su acción a fin de asumir plenamente las consecuencias que se deriven de ella?

Recogemos a continuación algunas de las definiciones de evaluabilidad de las Instituciones con mayor peso en el campo internacional.

**Naciones Unidas**

- Normas de Evaluación. Punto 7. N7- Evaluabilidad

“Antes de emprender una evaluación de envergadura que requiera una inversión significativa de recursos, puede ser útil llevar a cabo un ejercicio de evaluabilidad. Éste consistiría en verificar si existe claridad en la intencionalidad de la intervención que será evaluada, indicadores mensurables suficientes, fuentes de información evaluables y fiables y ningún factor significativo que interfiera con un proceso de evaluación imparcial”.

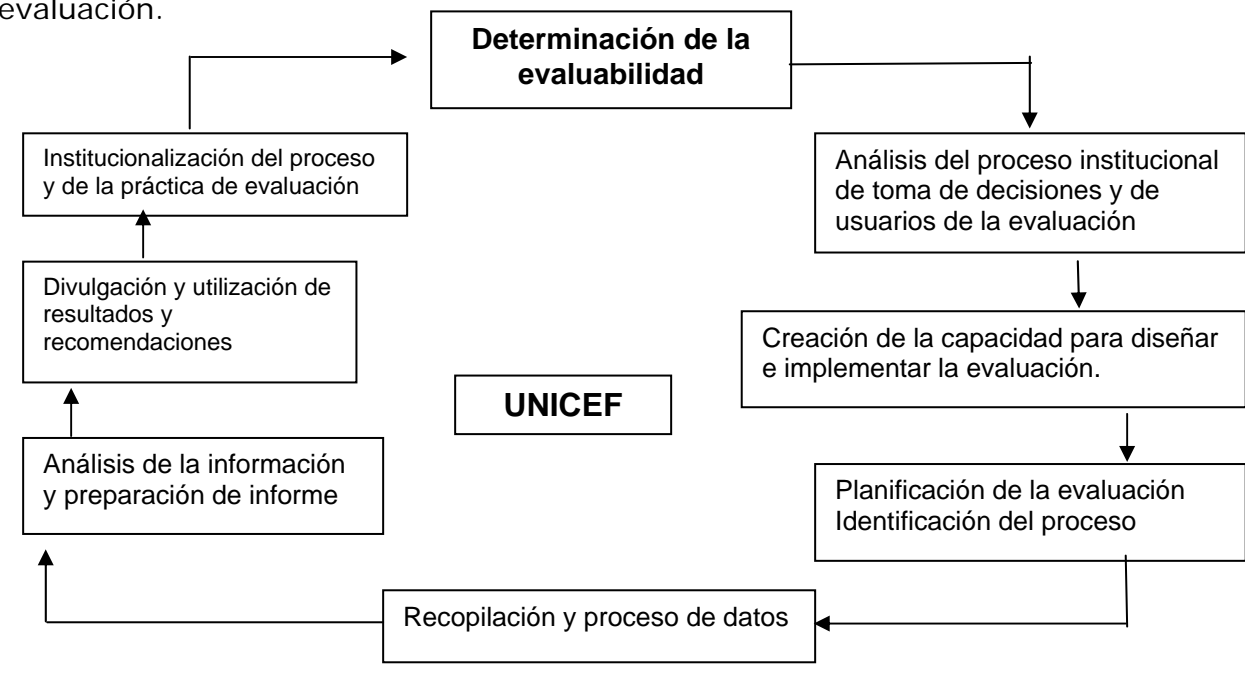
*(Normas de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas, abril, 2005)*

**BID: Objetivos de Desarrollo del Milenio:**

“En materia de desarrollo, el énfasis renovado sobre la efectividad de programas lleva al BID a aumentar los retos en cuanto a sistemas de evaluación y partes interesadas, especialmente, en lo que concierne a la mejora de la “evaluabilidad” y diagnóstico de eficacia de los programas financiados por el Banco a fin de promover la transparencia y la rendición de cuentas”.

**UNICEF**

Sitúa la evaluabilidad a la cabeza de los procesos de institucionalización de la evaluación.





## Unión Europea

Guías Means: Volumen 6. Glosario.

### Evaluabilidad

“ Parte técnica de la preevaluación que considera el conocimiento disponible y evalúa si las condiciones técnicas e institucionales son suficientes para ofrecer respuestas fiables y creíbles a las preguntas planteadas. De forma más concreta consiste en una comprobación sobre sí un evaluador, utilizando métodos y técnicas de evaluación adecuados, en el tiempo estipulado y a un coste compatible con las restricciones existentes, será capaz de responder a las preguntas de evaluación con una alta probabilidad de alcanzar conclusiones útiles.

En algunas formulaciones esto también incluye una evaluación de la probabilidad de que la información que ofrezca la evaluación sea utilizada. Está estrechamente vinculada con el análisis de la teoría del programa y la lógica del programa en la medida en que la evaluabilidad depende de la coherencia de la lógica del programa y la verosimilitud de sus cadenas de intervención y ejecución.”

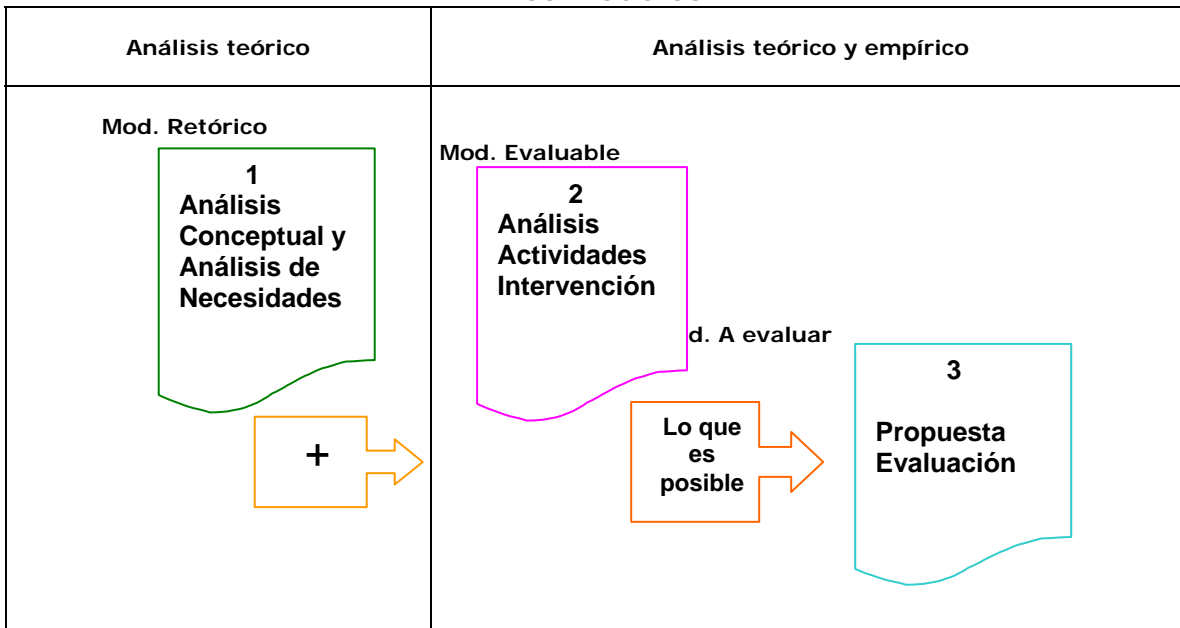
A la vista de lo anterior, podemos recoger nuevos criterios de evaluabilidad que apuntan a funciones estratégicas y político-democráticas, así como al impulso de la cultura evaluadora, al lado de la función más tradicional de mejora de la gestión –que prima en la Unión Europea.

| <b>CRITERIOS</b>   | <b>FINALIDAD</b>   | <b>INSTITUCIONES</b> |
|--|--|----------------------|
| Garantía de mejora de gestión<br>Garantía de imparcialidad | Control gestor<br>Control democrático                      | Naciones Unidas      |
| Transparencia<br>Rendición de cuentas                      | Buena <i>gobernanza</i>                                    | BID                  |
| Impulso institucionalización evaluación en general         | Proceso de cultura e institucionalización de la evaluación | UNICEF               |
| Eficiencia y Eficacia sobre utilidad y utilización         | Gerencialista ( <i>management</i> )                        | UE                   |

## 1.6. La evaluación de evaluabilidad en España. Metodologías

Entre los estudiosos españoles que se han ocupado del tema de la evaluabilidad, destaca, en primer lugar, el profesor Alvira que le dedica, ya en la década de los 90, un apartado especial en sus *Cuadernos de Metodología*(1991). Sigue a Wholey y a la corriente gerencialista americana y sustenta su trabajo metodológico en los **tres modelos** de los que habla Rutman. El primero, trata de reconstruir la teoría del programa; el segundo, proporciona datos sobre actores implicados, finalidad pretendida, actitudes frente a la evaluación, resistencias y obstáculos, además de otros sobre la observación *in situ* de las actividades del programa; y el tercero, tras analizar las alternativas y el ajuste posible propone las conclusiones sobre el modelo aplicar.

### Los Modelos



El planteamiento metodológico de Alvira ha inspirado el presente trabajo. Dejando al margen, con ser de interés, enfoques positivistas o constructivistas, sostenemos que, en cuanto a metodología, el trabajo de Alvira, con la elaboración de los tres mapas de información: 1) sobre teoría del programa, 2) sobre la recogida de información *in situ*, 3) el estudio de alternativas y toma de decisión, proporciona rigor y sistematicidad para no hacer de la diagnosis de evaluabilidad un juicio aproximativo o intuitivo, garantizando con el modo de proceder el mayor grado de racionalidad respecto a dicho juicio.

- **Otras Propuestas metodológicas.**

Otros autores españoles se han ocupado del tema, como Rocío Fernández-Ballesteros<sup>39</sup>, que entiende por evaluabilidad: “La factibilidad de la evaluación de un programa y la facilidad con la que tal evaluación podría ser llevada a cabo, con el fin de llegar a determinar la magnitud del esfuerzo y el coste que supondrá la evaluación”.

Dicha autora propone un “Listado de cuestiones relevantes en evaluación de programas” (**LCREP**) que considera de interés seguir antes de comenzar un proceso de evaluación. La herramienta, presentada como *Cuaderno de instrucciones*, en la línea de Muscatello, trata de juzgar la evaluabilidad del programa en base a la **calidad** del proceso de planificación e implantación, así como las barreras que puede encontrar el evaluador al realizar su trabajo.

Consideramos valiosa la herramienta que ofrece esta autora a la que, además, ha otorgado una serie de indicadores para demostrar sus propiedades psicométricas. Ahora bien, se echa en falta un método global del proceso de evaluabilidad que supone ir más allá de aplicar el listado de cuestiones. Hay otra serie de problemas, tanto previas como posteriores a la recogida de esos datos, que no se recogen en su propuesta, desde el propio diseño de la evaluabilidad, al tratamiento de mapas comparativos y las alternativas posibles, esenciales para completar y avalar el informe de evaluabilidad, a fin de que aporten valor añadido y sustente el juicio de valor con la propuesta técnica a aplicar.

Concebimos el diseño de la evaluabilidad como un diseño flexible pero sólido. Siguiendo el consejo de la Comisión de expertos habremos de “huir de sofisticadas y complejas metodologías”<sup>40</sup>, pero sin que eso quiera decir que debemos prescindir de la calidad metodológica que requiere cualquier evaluación para garantizar su credibilidad y su uso. Se considera que el modelo de las *check- lists* debilita hasta cierto punto la concepción global del diseño de evaluabilidad.

En este supuesto, por imperativos de costes y tiempos, no cabe la utilización de métodos complejos o experimentales: “es preferible medir lo correcto de forma aproximada que lo erróneo de forma precisa”<sup>41</sup> pero tendremos que encontrar un equilibrio entre las consideraciones pragmáticas y epistemológicas.

Una buena preparación de las evaluaciones es una de las condiciones mayores de su éxito, y la evaluabilidad no es una excepción. La planificación cuidadosa

---

<sup>39</sup> Fernández-Ballesteros, R.- *Evaluación de Programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*. Ed. Síntesis S.A, Madrid, 1996.

<sup>40</sup> *Informe de la Comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas*, INAP, abril, 2005, pag.80.

<sup>41</sup> Informe de la Comisión, obra citada, página 80

de la evaluación contribuye a un mayor éxito en su implementación y a la calidad de sus resultados. Facilita además la revisión de su calidad (metaevaluación). Desde esta perspectiva, la evaluabilidad no sólo es una herramienta de diagnóstico, sino avance de la planificación que la evaluación en profundidad podría llevar a cabo. Si ese trabajo previo lo hacemos bien, la evaluabilidad se convertirá en un avance para la evaluación posterior.

### **1.7. ¿Cómo entender hoy la evaluabilidad?**

Los procesos de cambio de la propia evaluación, la fuerza que están cobrando los contextos, los actores implicados, los fracasos de ciertos experimentos y la necesidad de que la evaluación ayude al nivel más alto y complejo de acción pública nos lleva a plantear que la evaluabilidad se debe entender hoy **en dos niveles: el operativo, de la gestión de programas y el estratégico, de la evaluación de políticas públicas.**

El coste que supone toda evaluación, cobra mayor sentido, si cabe, en las políticas más complejas, pues su gran entramado puede disparar los recursos necesarios para llevar a cabo una evaluación.

En conclusión, la tesis que aquí se defiende es que la evaluabilidad sigue siendo válida desde la visión de aplicación a programas: comprobación de factibilidad y utilidad de procesos de evaluación; valoración de las premisas y coherencia de la teoría del programa, y estudio de las sus características más destacadas que permitan diagnosticar la mejor forma de evaluarlo. Pero su mayor interés reside en su aplicación a las políticas públicas como trataremos de argumentar.

### **1.8. La razón de ser de la evaluabilidad: no todo es evaluable**

Antes de ofrecer al lector las conclusiones de este trabajo, merece la pena examinar un artículo de reciente aparición del Presidente de la Sociedad Europea de Evaluación que trata sobre el tema que nos ocupa.<sup>42</sup> Lo hacemos, de una parte, para no sustraer planteamientos contrarios a los que aquí se sostienen y de otra, porque consideramos de interés mostrar las distintas corrientes evaluadoras a través de un debate constructivo.

El artículo del sr. Dhaler-Larsen plantea como tesis fundamental que en evaluación se ha pasado de una época, que denomina "*estimación de la evaluabilidad*" a otra que califica de "*cultura de la evaluación*". Parte, además, de una pregunta medular: "*¿Debemos evaluarlo todo?*", que remite a la pregunta origen de la evaluabilidad. El artículo ofrece también algunas ideas

---

<sup>42</sup> Peter Dahler-Larsen. "*¿Debemos evaluar todo? O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la evaluación*". ICE. Evaluación de Políticas Públicas. Mayo-Junio, 2007. Nº 836

sugerentes sobre aspectos de la evaluación en general, que se han dejado al margen para centrarnos en el tema que nos ocupa.

El sr. Dhaler-Larsen considera que vivimos en "*la era de la evaluación*", cuestión que, desde una realidad como la española, vislumbramos con el entusiasmo declarado al inicio, pero templado con moderación.

Tal vez, en algunos países, la evaluación ha alcanzado esa edad de madurez de la que vienen hablando algunos,<sup>43</sup> pero no se puede obviar que cualquier estrategia de modernización necesita adaptarse a la situación de cada país, a su contexto, necesidades y circunstancias concretas. En España, a pesar del reciente impulso a la evaluación, como instrumento de modernización y mejora, se está muy lejos de esa "cultura evaluadora" consolidada de la que habla el Presidente de la Sociedad Europea de Evaluación. Entre el discurso político y su implantación hay una gran brecha que cubrir, señalaba recientemente el Presidente de la Agencia de Evaluación.<sup>44</sup> Sin embargo, no sólo se trata de España. En un texto tan significativo como *La modernización del estado: el camino a seguir*<sup>45</sup>, publicado por la Secretaría General de la OCDE, 2006, no aparece, en la panorámica de futuro, la más mínima referencia a la evaluación.

La experiencia de los procesos de reforma en los países de la OCDE muestra, bien al contrario, como los mismos instrumentos de reforma pueden funcionar de manera diferente y producir resultados distintos dependiendo del contexto nacional.

Habrá que esperar para verificar si el fenómeno evaluador, tanto a nivel nacional como internacional, pasa de ser una moda pasajera como en anteriores oleadas evaluadoras o generará de una vez por todas esa verdadera cultura de evaluación de la que habla el sr. Dahler-Larsen.

De gran interés es la pregunta que se hace el autor sobre si debemos evaluarlo todo. No es sólo una de las cuestiones medulares sobre las que se interroga la evaluabilidad y la evaluación en general, sino un requisito de responsabilidad frente a la ciudadanía.

La respuesta del Sr. Dhaler-Larsen, al considerar la excelencia de la evaluación *per se*, llega a afirmar que las objeciones metodológicas, que se plantearon los evaluadores del pasado al interrogarse sobre esta cuestión, pertenecen a una fase superada de la evaluación, que denomina "*era de la estimación de la evaluabilidad*" (calificada de "*concepción modesta de la evaluación*") y que opone a la "*época autosuficiente*" de la cultura de evaluación actual. No

---

<sup>43</sup> Tenzer, N.- "*L'évaluation: l'âge de la maturité*", *La documentation française*, Paris, 1999, pp-117-134.

<sup>44</sup> Garde Roca, JA.- "V Conferencia Bienal Sociedad Española de Evaluación". *Función Pública y Evaluación*. Santiago de Compostela, 24 de septiembre de 2007.

<sup>45</sup> Publicado en francés con el título: *Moderniser l'État: la route à suivre*, y en inglés: *Modernising Government; The way forward*.

obstante, es el propio autor quien añade, más adelante, matizaciones y relativismos que evidencian que esa cultura de evaluación autosuficiente no es, por el momento, un fenómeno homogéneo, que presenta infinidad de variedades sobre las que ponerse de acuerdo<sup>46</sup> y que de su observación sólo sacamos: "...intentos... para hacer de la evaluación algo aceptado e institucionalizado". Matizaciones todas ellas sobre las que estamos de acuerdo, pero que consideramos por el momento intentos.

En evaluación, nos hallamos aún muy lejos de ponernos de acuerdo, no sólo sobre los conceptos –premisa indispensable para entenderse- sino sobre la infinidad de concepciones que subyacen en cada discurso.

Respecto a los conceptos, habría que señalar que la evaluabilidad no ha sido nunca una dominante evaluadora, ni mucho menos "*una era*" que caracterice a un período de la evaluación. El propio autor señala: "*no hay razón para pensar que la evaluabilidad general de las intervenciones públicas se haya incrementado automáticamente con el paso del tiempo. En muchas situaciones lo opuesto puede ser el caso*". La conclusión pone en entredicho que la evaluabilidad haya tenido una aplicación generalizada ni que haya marcado una era.

La evaluabilidad se usó –y nunca con demasiada frecuencia- a partir de los 70, como una tipología más de evaluación que resultaba recomendable en programas de gran envergadura, cuando resultaba dudoso si lo que se pretendía obtener con una evaluación de mayor profundidad compensaría los recursos a aplicar o se enfrentaría con grandes obstáculos. Es decir, la evaluabilidad trata de aplicar criterios de eficacia y eficiencia a la propia evaluación.

Debe recordarse la evolución que ha sufrido la evaluabilidad a lo largo del tiempo. Y tampoco debe olvidarse algo aún mayor, explicitado desde su origen: de ser recomendable la evaluación en profundidad, ¿cual sería la tipología más adecuada para hacerlo?. La evaluabilidad no se plantea sólo la "*sensatez*" y la "*utilidad*" de evaluar, sino otra cuestión fundamental que no se ha tratado en el artículo citado. En el supuesto de ser recomendable la evaluación en profundidad, la evaluabilidad aportará en su informe cuál será el mejor abordaje para llevarla a cabo.

Desde el momento que la evaluabilidad es una tipología más dentro del abanico evaluativo, no podemos estar de acuerdo con la disyuntiva que propone el sr. Larsen a lo largo de todo su artículo entre los partidarios de la evaluabilidad y los de la evaluación. No vemos más causa que la última, de la que la primera sería una herramienta (años 70) y una estrategia (momento actual).

---

<sup>46</sup> Peter Dhaler-Larsen: "Algunas discusiones que tienen lugar sobre la evaluación implican confusiones, quizá porque no se clarifican las perspectivas diferentes que están debajo de cada enfoque". ICE.Evaluación de Políticas Públicas. Mayo-Junio, 2007. N°836, pág. 94

La evaluabilidad es un tipo de evaluación más al servicio de la cultura de evaluación. Y si para generar cultura evaluadora se deben desarrollar específicas estrategias, consideramos la evaluabilidad como una de las más favorables según se tratará de demostrar en las conclusiones de este trabajo.

Pero, merece la pena desentrañar otra disyuntiva que plantea el autor al distinguir entre la "*perspectiva prescriptiva*" y la "*descriptiva*" en evaluación, adjudicando a la evaluabilidad la primera y no la segunda. La evaluabilidad no sólo prescribe sobre la conveniencia o no de evaluar en profundidad una intervención pública, sino que propone, a la vez, la forma de hacerlo, aunando la perspectiva prescriptiva y la descriptiva. De haberse tenido más en cuenta las dos preguntas esenciales de la evaluabilidad, se habrían eliminado a nuestro juicio las tensiones que el autor confiesa que le produce la polaridad entre una y otra.

No obstante, el meollo de la cuestión sigue estando en la pregunta esencial de si todo es evaluable, que retrotrae la polémica a la de Wholey y Chelimisky, pero que el sr. Dhaler-Larsen resuelve en un nivel distinto al metodológico. Concluye con un argumento: evaluar es bueno en sí mismo porque su práctica habitual crea cultura evaluadora.

Si la argumentación de Chelimisky frente a Wholey estaba en el plano metodológico, al considerar que el evaluador debe ser capaz, si es necesario, de reconstruir la lógica de una política o programa, contribuyendo con ello al propio trabajo evaluador, la conclusión del sr Dhaler-Larsen apunta en otra dirección: la de construir cultura evaluadora, evaluando, cuestión que aceptamos con matizaciones.

Si bien la realización de evaluaciones puede generar cultura evaluadora y éste debería ser uno de sus principales cometidos, no nos parece que la evaluación *per se* baste para generar esa cultura. Ya exponíamos anteriormente la duda de que pueda responder sólo a una "moda" o a intervenciones puntuales que no transformen y mejoren las instituciones y el conocimiento sobre las políticas públicas. Para generar cultura evaluadora se requiere evaluar, sí, pero generando particulares estrategias.

*"El hecho de que la evaluación es a menudo recomendada de manera general en nuestra era incluso bajo circunstancias no evaluables (que no era el caso en la era de la estimación de la evaluabilidad)"* es una indicación – para el sr. Dahler-Larsen- de que el mundo que nos ocupa ha ganado más confianza en sí mismo".

Cabría preguntarse si dichas afirmaciones tranquilizarían a muchos decisores públicos que deberán responder sobre la decisión de evaluar. Cabría preguntarse, aún más, si tranquilizarían a los ciudadanos que son el objetivo último al que debe servir la evaluación. Reconocemos lo provocador de su planteamiento y el valor que puede tener desde el punto de vista investigativo, pero como decisión responsable entraría en colisión con la base racional que la



evaluación pretende aportar a la valoración de las políticas públicas. Afirma además el sr. Larsen:

*"Las ideas dominantes sobre la evaluación de nuestra era no insisten ya en que sea necesario razonar lógicamente el valor de cada una de las evaluaciones. Podemos por tanto hacer la hipótesis de que la evaluación será utilizada en ciertas situaciones en donde la probabilidad de que sea usada instrumentalmente en la mejora de la situación sea baja".*

¿Sería interesante conocer cuántos trabajos, fuera del ámbito investigador, pueden ser encarados bajo tales presupuestos?

Se podría argumentar que algunos van cuando otros vuelven – y volver a insistir en que no existe una práctica uniforme-, pero, en cualquier caso, la práctica evaluadora -hablando de políticas públicas- debiera ser tan selectiva y responsable como cualquier otra acción de los poderes públicos. Si las reformas administrativas y la evaluación como una herramienta a su servicio, nacen de la desconfianza de los ciudadanos frente a la opacidad e irracionalidad de los poderes públicos, ¿qué aportaría la tesis del sr. Larsen?

La evaluación, recordémoslo, no es más que un instrumento entre otros muchos de los que disponen los gobiernos y las Administraciones Públicas que deberán utilizar con responsabilidad y compromiso social. La innovación en este campo requerirá tanto riesgos y cautelas como en cualquier otro, pero, además, presupuestos calculados y buenos diagnósticos para no derivar por vías caprichosas que "desdibujen la función de rendición de la acción pública ante la sociedad que es una de las funciones esenciales en la estructura de legitimidad de las sociedades democráticas"<sup>47</sup>

El sr. Dahler-Larsen no niega que *"las intervenciones públicas son cada vez más complejas, con impacto en varios niveles de gobierno y que se componen de paquetes de instrumentos... difíciles de evaluar (al menos sin previamente realizar un esfuerzo extraordinario en clarificar la intervención, la teoría del programa, los objetivos, las necesidades de información, y las opciones para la mejora del programa)".* De hecho, acepta que *"algunos evaluadores hablen de intervenciones tan complejas que no admiten su evaluación".* Nosotros añadiríamos que, otras, tampoco merecerían tal despliegue por lo simple de su cometido o lo inapropiadas para esta técnica. Sin embargo, se decanta por "evaluar que algo bueno quedará". Concede a la evaluación un papel constructor de cultura que genera por sí mismo comportamientos, valores y normas distintas de las que existirían en un mundo sin evaluación, olvidando los fracasos que la evaluación ha sufrido hasta el momento y la dificultad de transformar la refractaria cultura administrativa. Porque para hablar de cultura evaluativa ésta ha de ser un proceso cotidiano que involucre a las instituciones en sus distintos niveles y no sólo al personal técnico o especializado y a unos pocos decisores comprometidos.

---

<sup>47</sup> Informe de la Comisión de expertos, obra citada, pág, 22.

Que la evaluación es una práctica inestimable, de acuerdo –nuestro entusiasmo quedó expuesto desde las primeras líneas- pero que no es una panacea, también. ¿Que debe ser selectiva la evaluación? Lo afirmamos sin ninguna duda. Es más, creemos que parte de su descrédito puede derivar de una aplicación indiscriminada y unas expectativas poco realistas sobre lo que puede conseguir.

Añadiremos un pequeño detalle que suele quedar al margen de ciertas disquisiciones sobre evaluación, como si ésta se financiara a través de instituciones filantrópicas: la evaluación de las políticas públicas absorbe recursos públicos. Por consiguiente, debe responder ante los ciudadanos de los criterios con los que ejerce su actividad. No se trata de un nuevo *kit* para burócratas ni tendría la menor utilidad como mero entretenimiento de investigación social. Para que justifique el coste de su realización tiene que ser capaz de ofrecer resultados que merezcan la pena.<sup>48</sup>

Sin tener en cuenta estas consideraciones podría darse el caso de alcanzar niveles satisfactorios de capacidad evaluadora que no estuvieran sumando mejoras al sistema democrático, sino multiplicando algunas de sus perversiones, como la burocratización, la racionalización encubierta, o el desvío de réditos sociales a intereses particulares y no colectivos.

Por eso sostenemos que si la evaluabilidad es una tipología más de evaluación<sup>49</sup>, y resulta indicada, tanto para la prescripción como para la descripción de problemas de evaluación complejos, no solamente no es distinta de la propia cultura evaluadora, sino que podría ser uno de sus generadores de mayor éxito y garantía.

La cuestión que podría plantearse, es, ¿entonces, por qué no se usa, como recomiendan las instituciones internacionales?

La respuesta la aporta el sr Larsen, no como propia, sino a través de voces que no duda en calificar: *"Una visión un tanto más cínica es la de que el concepto de estimación de la evaluabilidad se ha desvanecido entre los evaluadores, porque es comercialmente perjudicial renunciar a los honorarios, cosa que será obligada si el resultado de la estimación resultara negativa (Shadish, Cook y Leviton, 1991:237). En vez de enfrentarse con un conjunto de criterios estrictos para juzgar si una evaluación puede ser vendida, los consultores adoptan ahora el enfoque de vender no solamente una evaluación, sino una cultura de evaluación, sin discutir mucho sobre su legitimidad".*

Desde nuestro punto de vista tener en consideración las cuestiones que apuntan los autores citados no tiene por qué responder a una visión cínica o malintencionada, sino a las distintas realidades que conforman la realidad

---

<sup>48</sup> Entre ellos, el de haber generado "cultura" y no intervención sin más huella.

<sup>49</sup> Y difícil será probar en la literatura de evaluación otra cosa.

evaluativa. Recordemos que el escenario investigador no es el escenario político y si el primero puede substraerse a la *accountability* el segundo no debiera eludirla.

El compromiso público en evaluación plantea perspectivas muy diversas a las que se plantean en el mercado. Los recursos que la evaluación detrae de los presupuestos públicos y los que obtiene el mercado al prestar servicios externos a las administraciones públicas están en campos de interés opuestos y sería ingenuo olvidarlo. La evaluación pública no puede eludir la discusión sobre su legitimidad.

La misma tensión se percibe entre el binomio racionalidad-transparencia que afecta más a la acción pública que a la investigadora. Perspectiva, esta última, en la que el autor basa sus planteamientos: *"Como investigador, constantemente veo la necesidad de describir procesos de evaluación complicados en marcos institucionales complejos sin imponer supuestos de racionalidad ni en el nivel micro ni en el nivel macro"*.

Que la gobernanza haya puesto en cuestión lo inapropiado de la racionalidad sustantiva frente a los nuevos problemas de nuestro tiempo, no quiere decir que no propugne una nueva racionalidad procedimental, relevante, especialmente cuando los resultados de las políticas dependen de la interacción entre niveles de gobierno y entre el sector público y el privado.

El autor considera que si la evaluabilidad ha ido decayendo ha sido, en parte, por un afán desaforado de demostrar la racionalidad a la hora de evaluar, esas condiciones *"convenientes"* que determinarán la evaluación en profundidad. Y concluye que el valor de la evaluación, en general, *"ha sobrepasado las características y circunstancias convenientes en las que debe aplicarse"*. La réplica a este planteamiento está en repetir de nuevo que la evaluabilidad no se preocupa ya, desde hace años, sólo de las circunstancias convenientes, sino de avanzar las estrategias de cómo se debería abordar la evaluación en profundidad.

Porque lo que mantenemos aquí es que la evaluabilidad no sólo genera cultura evaluadora, sino que es una herramienta estratégica de primer orden en el campo de las políticas públicas, que permite entrar en terrenos refractarios a la evaluación en profundidad sin levantar las resistencias que ésta provoca. Y es, además, una de las evaluaciones que tiene más garantizada la utilización de sus resultados.

La evaluabilidad se compromete con un principio de evaluación ineludible: No todo es evaluable. Entiéndase, en un sentido de responsabilidad política y no sólo metodológico. La evaluación es útil pero no a cualquier precio para la sociedad. La evaluabilidad, precisamente, vendría a garantizar la eficacia y la eficiencia de un uso indiscriminado de la evaluación por parte de los poderes públicos, como tratan de justificar las conclusiones que se avanzan a continuación.

## **2. LA EVALUABILIDAD, HERRAMIENTA ESTRATÉGICA DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

- 2.1. Por su lógica de responsabilidad y transparencia**
- 2.2. Por su valor estratégico**
- 2.3. Por su contribución al fortalecimiento de la cultura evaluadora**

“Necesitamos considerar la evaluación como una “empresa ecléctica”, con un conjunto de abundantes herramientas y muchas perspectivas legítimas, propósitos, preguntas y usos” (Chelimsky, 1997). Todo esto habrá de estar ligado al establecimiento de estándares compartidos y principios éticos respetados. No todo vale, como encubre tantas veces el relativismo pragmático. La actividad de evaluación tiene tanto de ciencia como de trabajo artesanal, de ética de responsabilidad pública como de estrategia en la transformación de la cultura administrativa.

Desde esta consideración la evaluabilidad es una herramienta estratégica de la evaluación de las políticas públicas por las siguientes razones:

### **2.1. Por su lógica de responsabilidad y transparencia**

- **Por la legitimidad y responsabilización que supone su uso**

Si la gestión pública es “asunción de la responsabilidad por los resultados del funcionamiento de un sistema” (Metcalf y Richards, 1978:37) bastaría esta razón para que la evaluabilidad tuviera asegurado su puesto en el ciclo de intervención de las políticas públicas, pues tiende a reducir riesgos y acumula evidencia justificada sobre la conveniencia de evaluar.

Los problemas relativos a la legitimidad del sector público y la necesidad de responsabilizar cada vez más a los gobiernos de sus acciones exigen nuevos mecanismos de control entre los que se encuentra la evaluación. La evaluación legitima las acciones gubernamentales a través de la *responsabilización*<sup>50</sup>.

- **Por su aportación a la transparencia de las acciones públicas**

Si la evaluación aspira a la transparencia democrática de las acciones de gobierno, la publicidad de los informes de evaluabilidad parece un requisito indispensable que favorecerá la comprensión de la decisión de evaluar ante el conjunto social. A mayor transparencia más elementos para evaluar a un

---

<sup>50</sup> El término se ha ido introduciendo en los últimos tiempos, especialmente en los Congresos del CLAD, como traducción al castellano del original, *responsabilty*, aunque nos parece poco satisfactorio.

gobierno, más información para crear una opinión pública rigurosa y más elementos para crear un vínculo legítimo y productivo entre el gobierno y la sociedad.

## **2.2. Por su valor estratégico**

La evaluación, en general, se encamina a obtener resultados sobre la política o programa objeto de estudio, pero siempre con una incertidumbre sobre el provecho de lo que va a hallar. La evaluabilidad trata de reducir al máximo esa incertidumbre para no encallar en arduos trabajos más propios de la investigación que del campo de la acción pública, intentando evitar gastos innecesarios

La evaluabilidad proporcionará información de utilidad a la planificación estratégica en cuanto a la calidad de la teoría y diseño de las políticas o programas.

La elección del momento en que se va a evaluar es un asunto decisivo que tiene que contemplar la evaluabilidad. Es preciso poder contar con los resultados en el momento que sean útiles para la toma de decisión. Valorar todo esto es difícil porque la toma de decisiones no siempre es previsible. En este sentido, la evaluabilidad debe aportar en su informe, tanto la pertinencia del momento para llevar a cabo la evaluación como el tiempo en el que se dispondrá de los resultados y los costes previsible. Pero, además, debe proponer "alternativas competitivas"<sup>51</sup> y justificar la pertinencia.

### **▪ Por su relación con el presupuesto**

Raras veces el nexo entre evaluación y decisión presupuestaria está directamente ligado, aunque, entre las alternativas de fortalecimiento de la evaluación que propone el Banco Mundial aparece la vinculación de la evaluación a los presupuestos<sup>52</sup>. No se trata tanto de condicionar la evaluación a un cálculo estricto de coste-beneficio, sino de iluminar, aunque sea parcialmente, elecciones complejas.

Para respaldar una concepción de la evaluación como proceso continuo de mejora, sería preciso destinar a las políticas públicas las partidas presupuestarias correspondientes a su evaluación.

Las restricciones presupuestarias y la crisis de legitimidad de la acción pública hacen necesaria una justificación sólidamente argumentada de las intervenciones y gastos públicos y la evaluación es un gasto más a considerar, que se acepta por definición como un instrumento de eficiencia y eficacia para la modernización pública.

---

<sup>51</sup> Stake.- *The Art of Case Study Research*. SAGE Publications. California, 19

<sup>52</sup> *Fortalecimiento de la Capacidad de Evaluación. Guía para el diagnóstico y marco para la acción*. Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, 1999.

Si se considera el presupuesto como un acuerdo de concesión de recursos y autonomía a cambio de aumentar la eficiencia en la gestión, la aplicación de la evaluabilidad vendría a justificar presupuestariamente la eficiencia de evaluar políticas y programas nunca antes evaluados. El informe de evaluabilidad sería la justificación razonada del gasto que supondría emprender una evaluación en profundidad.

Sería conveniente atribuir a las políticas y programas públicos el presupuesto para su evaluación orientado a un cuádruple objetivo:

- **Evaluación ex ante**, para la exploración de programas y políticas aún no implementados, apoyando el proceso de la planificación
- **Evaluabilidad** para políticas y programas ya implementados que se pretendan evaluar por primera vez , especialmente los que supongan gran coste y envergadura de medios.
- **Evaluación de resultados, impactos, coste-beneficio**, en el caso de políticas ya evaluadas o diagnosticadas
- **Metaevaluaciones**, que proporcionen conocimiento sobre la calidad de las evaluaciones realizadas. No se trata de evaluar porque la evaluación esté de moda, sino porque la evaluación proporcione valor añadido.

- **Por su credibilidad**

La falta de credibilidad es uno de los riesgos que compromete la utilidad de los resultados de la evaluación. La competencia y la credibilidad del evaluador dependen en gran medida de la existencia de un clima de confianza mutuo entre evaluador y actores implicados, así como de los procesos de difusión de los resultados. La evaluabilidad proporciona la generación de un espacio de confianza antes de iniciar una evaluación de más largo alcance.

Las normas profesionales y éticas así como la calidad metodológica de la evaluación, determinada por diferentes factores: criterios pertinentes, datos e información adecuados, conclusiones fiables y claramente expuestas, pueden influir en la credibilidad de la evaluación. Asegurar la calidad y un diálogo franco son la mejor manera de obtener credibilidad. Para generar buenas relaciones entre las partes se requiere su tiempo y una implantación respetuosa y delicada. Creemos que la evaluabilidad posee las características más convenientes para el aterrizaje en una organización.

Un aspecto que confiere especial credibilidad a la evaluación es la rigurosidad de su metodología. De ahí que procuremos consolidar al máximo el diseño y la metodología de evaluabilidad, para evitar las felices ideas y las intuiciones sin método.

La mayor garantía de credibilidad de la evaluabilidad está en la posibilidad que tiene de desaconsejar la evaluación posterior, recomendando, tal vez, mejoras

previas o la aplicación de otras técnicas de control más adecuadas a los fines que persigue el decisor en función de criterios de eficacia.

- **Por lo que se refiere a la envergadura de su objeto de estudio**

Si la evaluabilidad se apuntaba en su origen como idónea para programas de gran envergadura, la evaluación de las políticas públicas supone el campo más complejo con el que se puede enfrentar el evaluador. El entramado de niveles de gobierno y de políticas transversales que se entrecruzan no puede ser más apropiado para la calificación de temas de gran envergadura, pero, por lo mismo, el cómo abordarlo resulta muchas veces descorazonador.

Comprender velozmente la naturaleza del problema evaluativo; el contexto político e institucional, la identificación de los *stakeholder*; el enfoque metodológico más adecuado para el correcto desarrollo, la selección de las técnicas más oportunas en relación al presupuesto y al tiempo disponible, significa una rápida realización en las condiciones dadas –usualmente difíciles– en contextos cambiantes, a veces conflictivos, y la necesidad de proveer a los comitentes, en el menor tiempo posible, del informe de evaluabilidad con las recomendaciones y pertinencia de llevar a cabo una evaluación posterior en profundidad.

Una prescripción previa de los problemas y una descripción minuciosa de su abordaje parece fuera de todo cuestionamiento.

- **Por el tiempo que emplea**

La mayor parte de los decisores desconfían de la evaluación a causa del tiempo que lleva y justifican a menudo su escepticismo por el hecho de estar enfrentados a cambios a corto plazo y a la necesidad de tomar decisiones que no pueden esperar largos estudios.

Un mejor dominio del tiempo en la toma de decisión dará a la evaluación todo su sentido y toda su utilidad, por eso creemos que la evaluabilidad presenta entre sus ventajas la corta duración. La evaluación de evaluabilidad proporciona rigor y sistematización en sus resultados, sin llegar a ser una de esas “evaluaciones rápidas”<sup>53</sup> – calificadas de productos fast-food- que tanto abundan en el mercado y que contribuyen a desprestigiar la evaluación en general.

La evaluabilidad es corta en el tiempo, pero no tiene porqué ser precipitada. Su particularidad está en la selección de lo que se estudia. La recogida de información y la metodología seguida deben aplicarse con la mayor rigurosidad y esmero. Obliga al evaluador a un ejercicio de esencialidad. Menos

---

<sup>53</sup> El término “evaluación rápida” se debe también a Wholey.

información, pero bien seleccionada y siempre con un comportamiento ético que no altere los resultados por cuestiones de tiempo.

Todo ello exige del evaluador un arte de equilibrios para hallar aquella información relevante y esencial que le permita diagnosticar en el menor tiempo posible y con las mayores garantías.

- **Por la importancia de los contextos en la explicación de las políticas públicas**

Si el contexto era especialmente considerado en los programas de mayor envergadura, con el fin de explicar parte de los agujeros negros de la evaluación, en el ámbito de las políticas públicas, por pura obviedad, el estudio del contexto resulta un requisito básico.

La evaluación se transforma en una actividad que es realizada en un contexto político, los programas a evaluar son propuestos, definidos, debatidos, realizados y financiados a través de procesos políticos, incluso la propia evaluación es en sí misma de naturaleza política, ya que realiza afirmaciones implícitas sobre temas tales como la legitimidad de objetivos de programas y estrategias de proyectos y la inutilidad de ciertas estrategias para ponerlos en práctica. (Carlsson, Köhlin y Ekbohm 1994: 176)

Las políticas se superponen unas a otras, se entrecruzan en diferentes niveles de gobierno, a menudo, entran en conflicto, pero, de lo que no hay duda, es que están integradas en un contexto que las condiciona y las modifica que es necesario tener en cuenta. Es más, un buen estudio de evaluabilidad debe considerar **dos tipos de contexto: el del momento en que surgió el programa o política y el momento en el que se decide evaluar**. Con el paso del tiempo las necesidades pueden haber cambiado y es posible que se requiera reformular los objetivos o bien considerar la receptividad del contexto actual para evaluar, cuestión que influirá en el criterio de pertinencia

En los contextos d se encuentran las claves para observar el enfoque del planificador y para comparar alternativas. El juicio de valor, sin contar con los contextos, no sería más que una opinión, por cualificada que sea, lanzada al espacio de lo opinable.

El análisis de los contextos llevaría también al estudio de prácticas comparadas que deberá conocer el evaluador para enriquecer las conclusiones del informe de evaluabilidad.

- **Por el mayor papel de los actores críticos**

Wholey tuvo muy en cuenta el papel de los actores críticos, pero, en su enfoque, los actores principales eran los gestores y administradores de programas. El cambio que ha supuesto la evaluación participativa y el papel



que hoy se reconoce a los actores sociales (beneficiarios y grupos afectados por la evaluación) supone un giro respecto a la utilidad de la evaluabilidad. Si se quiere servir a la sociedad, el destinatario primero de la evaluación no puede ser el gestor o administrador del programa, ni tan siquiera el responsable político para los que la evaluabilidad seguirá aportando mejora en los resultados de sus decisiones, sino el conjunto social. No negamos el provecho que puede llegar a suponer la mejora de la gestión de nuestras administraciones, pero la mayor aportación está en la responsabilidad democrática y la dación de cuenta de las acciones de los responsables públicos.

Todo esto conlleva que la gestión pública debe resituarse en redes más complejas de relaciones interorganizativas en que puedan desarrollarse actitudes de negociación, coordinación y promoción con una finalidad última de interés común. La evaluabilidad potencia la "gestión de influencia", en la que los responsables públicos tienen un nuevo papel por desarrollar.

### **2.3. Por su contribución al fortalecimiento de la cultura evaluadora**

La modernización de la Administración Pública requiere comprender y conocer la naturaleza y dinámicas de la Administración, como sistema y como parte de la sociedad. Cada sistema administrativo tiene una dinámica, equilibrios y riesgos particulares, que reflejan su propia experiencia histórica, cultura y organización institucional. Para implantar una cultura de evaluación es necesario conocer bien las dinámicas del propio sistema y diseñar estrategias en consonancia con éstas y con los riesgos.

La evaluación debe contribuir a fomentar nuevos marcos de referencia, pero su cultura no aparecerá de un día para otro, ni será homogénea por mucho tiempo. Entre las medidas que pueden impulsarla creemos que la evaluabilidad puede jugar un papel significativo, ya que sufre menos penalizaciones que las que afectan a la evaluación en general por el tiempo que emplea, por su enfoque, su finalidad y el juicio de valor que emite su informe. Además, su propia acción prepara el terreno para la evaluación en profundidad y ayuda a compartir lenguaje común entre las partes.

Uno de los factores más importantes sobre el escepticismo de la evaluación es la dificultad que supone en las Administraciones aceptar cambios y generar buen clima para introducir mejoras. La evaluabilidad permite entrar en contacto con la organización en la que se va a evaluar, generando menos suspicacia que las que provocaría una evaluación en profundidad. Lo que intenta revelar la evaluabilidad tiene que ver más con la eficacia y eficiencia de la futura evaluación que con las deficiencias halladas, aunque estas sean un subproducto nada desdeñable que el evaluador deberá presentar equilibradamente con los logros.

La evaluabilidad tiene su mayor atributo de identidad cultural en el fomento de la capacidad de generar cultura compartida entre las partes, propiciando la integración en un nuevo tipo de cultura administrativa, de carácter relacional

y comprensiva con los errores, que cohabitará con otras culturas como la jurídica, la gestora y las del control tradicional.

Si esto no se consigue, probablemente, la evaluación terminará en un largo proceso, sin resultados relevantes respecto a los medios puestos en marcha.

- **Por el papel potenciador de negociación y diálogo**

Como avanzábamos, la evaluabilidad es el primer laboratorio de prueba de la capacidad de diálogo y negociación entre las partes, tratando de implicarlas en el establecimiento de criterios compartidos para obtener el máximo de credibilidad sobre los resultados. No olvidemos que la finalidad primordial de toda evaluación es su utilización, lo que tiene garantizado la evaluabilidad en mayor medida que otras evaluaciones.

El diseño flexible quiere decir capacidad de escuchar el entorno y actuar en consecuencia, fomentando redes de relaciones colaboradoras frente a competitivas.

La evaluabilidad es una herramienta dinamizadora de la cultura negociadora.

La necesidad de sustituir las certezas de las decisiones por procesos de negociación trasladando los puntos de decisión a áreas de influencia articulados a través de nuevos canales de comunicación-información para mejorar la capacidad de entender los problemas, mantener la función de dirección y aprovechar las oportunidades de cada momento.

- **Por los obstáculos que detecta**

Esta es una de las características más destacada de la evaluabilidad: su provecho para detectar obstáculos y resistencias a una evaluación posterior. Un ambiente organizativo totalmente en contra o refractario podría llegar a ser determinante para establecer la no pertinencia de realizar una evaluación en profundidad. Si esto es importante respecto a los programas, lo es más aún en el terreno de las políticas públicas, donde interactúan Ministerios y niveles de gobierno muy diverso que por razones de conflictividad unos con otros, podrían bloquear la evaluación. La evaluabilidad trata de detectar esto mucho antes de haber adquirido mayores compromisos.

En algunos organismos internacionales –Naciones Unidas- hemos visto como los obstáculos que persigue la evaluabilidad son de tipo democrático, subrayando impedimentos que pudieran comprometer la independencia de la evaluación. Los obstáculos tendrán una dimensión u otra dependiendo del campo en el que se actúe, pero, en cualquier caso, es necesario detectarlos para resolverlos.

- **Porque construye conocimiento y aprendizaje**

La evaluabilidad construye como toda evaluación conocimiento y aprendizaje, especialmente, sobre la teoría de las políticas o programas que acaba convirtiéndose en enseñanza para todos los que participan en el proceso. Este es un valor añadido para los decisores que sólo busquen en la evaluabilidad asesoramiento en su decisión de evaluar.

El aprendizaje es un proceso permanente y organizado al cual la evaluación y la evaluabilidad pueden aportar enseñanzas decisivas.

El informe de evaluabilidad debe dejar al comitente productos añadidos sobre la teoría del programa, alternativas posibles y puntos de mejora. El comitente no pagará sólo por asegurarse de su decisión, sino que recibirá aportaciones sobre mejoras y conocimientos técnicos de la política en cuestión, participando en un proceso más importante para el futuro de su organización que es entrar a formar parte de administraciones que son capaces de aprender.

- **Por su valor metodológico y técnico**

El mercado de la evaluación del sector público está conociendo un auge importante que requiere mayor atención al aspecto metodológico, si no queremos encontrarnos con productos que pueden ser cualquier tipo de estudio pero no evaluaciones.

Decíamos al inicio que la mayor parte de los países industrializados recurren cada vez más a la práctica evaluativa, pero se reconoce que las bases metodológicas sobre las que se basan son todavía muy débiles<sup>54</sup>. En este sentido, también, la evaluación de evaluabilidad supone un beneficioso laboratorio metodológico, al combinar en su acción lógicas, métodos y herramientas muy variadas: la lógica heurística para desentrañar los textos que sostienen la teoría de las políticas públicas, la racional conductista para señalar la relación medios/fines en aquellos casos que puedan quedar probados, la participativa, en el proceso negociador y la relacional, como impulso al cambio de cultura. Todo ello bajo un enfoque pragmático enfocado a ser útil a la decisión, con las mayores garantías en su proceder y reduciendo los tiempos al máximo sin perder calidad.

Las conclusiones del informe de evaluabilidad deben tener por base las observaciones extraídas de los datos y las recomendaciones deben fundamentarse en las conclusiones.

Es preciso indicar abiertamente las hipótesis de trabajo, las dudas y los límites metodológicos de la evaluabilidad, en un compromiso entre el mayor rigor científico y la utilidad de la evaluación.

---

<sup>54</sup> Guía de mejores prácticas de la OCDE

No podemos olvidar que la calidad de la metodología tiene un efecto considerable sobre su utilización.

- **Por su utilidad y utilización**

La gran cuestión en evaluación es su utilización. La evaluación debe ser útil, pero eso no basta si además no se utiliza. Hay que conseguir que las evaluaciones se utilicen si no queremos que pasen a convertirse en una formalidad burocrática más, aunque es difícil saber en qué consiste su utilización. Algunos distinguen entre el uso instrumental y el conceptual. Respecto al primero, la evaluación tendría una aplicación directa y sus conclusiones se pondrían inmediatamente en marcha. Por lo que se refiere al segundo uso, se tomaría en consideración el informe, aunque no pueda probarse su uso inmediato. Cabe, y en muchos casos que se las recomendaciones se tengan en cuenta en el futuro.

Nos atrevemos a decir, que en el caso de la evaluabilidad su uso instrumental estaría altamente optimizado. Si lo que solicita el decisor es actuar convencido de que la evaluación posterior dará frutos, el informe positivo de evaluabilidad servirá para impulsar la toma de decisión sin tanta incertidumbre. En el caso contrario, si la recomendación es no evaluar, parece razonable que el decisor no se embarque en una aventura arriesgada. El informe de evaluabilidad cuestionaría, de alguna manera, la decisión de movilizar recursos para una acción no recomendada. Por lo que, si el responsable insiste en llevarla a cabo, tendrá que llenarse de otras razones de peso.

Por todo lo anterior, la evaluabilidad tiene un plus de utilidad y uso que no alcanza otros tipos de evaluación.

- **Por los subproductos que deja**

La evaluabilidad deja productos que van más allá de la recomendación de evaluar y con qué hacerlo. El mayor subproducto de la evaluabilidad es el conocimiento del diseño de la Teoría de la política o programa. En el supuesto de que el comitente decidiera no evaluar siempre obtendría mayor conocimiento de la política o programa que tiene a cargo.

- **Por lo que se refiere al evaluador**

La evaluabilidad ayuda a desarrollar en el evaluador ese "espíritu" del que hablaba Wholey, que podría compararse con el "ojo clínico" del médico, que investiga aquello que le dará la clave para orientar la intervención.

Algunos autores se atreven a hablar de especialistas en evaluabilidad, como habría otros en metaevaluación o en evaluaciones de resultados e impactos. Cada una de ellas tiene sus peculiaridades y quien propone la especialización entre una y otra, apunta a que se requieren ciertas dotes distintas para

dominarlas. Así como en literatura el dominio de un género no garantiza el dominio de los otros, se podría comparar la evaluabilidad y la evaluación de profundidad a la diferente perspectiva que hay entre el relato y la novela. En esta última, el evaluador se puede permitir meandros que en el relato no caben, pues éste trata de alcanzar la diana en la trayectoria más corta, sostenido en la esencialidad y condicionado por el tiempo. Precisamente, la evaluabilidad afina la esencialidad del evaluador en la búsqueda de los datos y su interpretación.

### **3. EL INFORME DE EVALUABILIDAD**

La elaboración formal del informe de evaluabilidad habrá de guardar las mismas consideraciones que cualquier tipo de evaluación: estructura clara y argumentaciones inteligibles, con un resumen de los puntos esenciales.

Las peculiaridades del informe de evaluabilidad derivan de su contenido. Para que sea útil la evaluabilidad debería aportar varios tipos de evidencias que fundamenten la evaluación de futuro: a) estudio lo más completo de la Teoría del programa; b) justificación de la pertinencia de llevar a cabo la evaluación en ese momento; c) alternativas posibles y d) propuesta tipológica. En definitiva deberá concluir que la evaluación en profundidad podrá aportar informaciones útiles sobre la política o el programa y reducirá la incertidumbre sobre la conveniencia de evaluar.

En el caso de la evaluabilidad las recomendaciones son un requisito de su propia naturaleza. Recordemos que la segunda pregunta a la que quiere dar respuesta la evaluabilidad es, ¿cuál sería la mejor manera de evaluar si llegamos a la conclusión de que es conveniente? La recomendación sobre la tipología que se propone es un requisito intrínseco a las conclusiones de evaluabilidad.

### **4. PROPUESTA METODOLÓGICA**

Como complemento a la tesis que mantiene este trabajo, participamos del interés que muestran aquellos que desean contribuir al “cómo hacer”, una de las lagunas que la evaluación comparte con el conjunto de las ciencias sociales. La mayoría de los textos no se ocupa en realidad del método lógico, sino, en su mayor parte, de técnicas de investigación y de tratamiento de datos. No es que la metodología sea más importante que las técnicas, ni viceversa, la estructura evaluadora cojearía sin alguna de ellas, lo que resulta inadmisibles es que las técnicas se afanen en lo que no son: metodología. Las técnicas responden a “con qué se va a hacer” y no al cómo<sup>55</sup>.

Consideramos que por la propia envergadura y complejidad de las políticas públicas, la metodología de evaluabilidad no puede quedar reducida al

---

<sup>55</sup> La aclaración parecerá obvia, pero responde a la percepción de un error común en esferas que no sería previsible. En evaluación, a menudo lo más sencillo es lo que más nos complica.

L.C.R.E.P. que aconseja Fernández-Ballesteros, que consideramos más una herramienta guía para unos pasos concretos que una visión completa del cómo proceder durante todo el proceso de evaluabilidad. Para ello, sin desdeñar su valiosa aportación, la integraríamos en el diseño de los tres modelos que apunta Alvira en sus *Cuadernos Metodológicos*. Creemos que de esa forma podríamos ofrecer al evaluador un modo de proceder integrador, que le facilite la ordenación y comprensión del proceso en su conjunto. Diseño flexible no quiere decir ausencia de modo de proceder, por lo que tratamos de combinar rigor y sistematización en la toma de información con la libertad para modificar las cuestiones que motiven los actores implicados.

Desde un enfoque constructivista, de diseño abierto y flexible, nuestra propuesta metodológica se inclinaria por combinar las dos herramientas: *checklist* y modelos, añadiendo, claro está, algunas aportaciones personales.

El objetivo de nuestra propuesta estaría en poder llevar al evaluador paso a paso hasta el juicio de valor de la evaluabilidad y siempre con el propósito de este trabajo: no sólo su aplicación a programas, sino a políticas públicas. Por todo lo anterior, sin desdeñar el análisis causal para aquellas situaciones donde su lógica permita aplicarlo, lo consideramos uno más junto a otras lógicas heurísticas, negociadoras, participativas, interpretativas, narrativas... que se superponen en toda evaluación y que juegan un papel considerable.

Creemos con Vedung, que la evaluabilidad es un tipo de evaluación cualitativa que permite tomar decisiones sobre la conveniencia o no de llevar a cabo, en su caso, evaluaciones más costosas y de larga duración (que podrán ser cualitativas o cuantitativas).

#### ▪ Cuaderno de evaluabilidad

Nuestra propuesta requiere aún de discusión y elaboración y no estará lista hasta un próximo futuro, pero se concibe ya en tres partes: teoría, metodología y formulario-herramienta o *Cuaderno del evaluador*, que se incluiría, también, las **técnicas**.

*El Cuaderno del evaluador* está concebido como multiherramienta que combinaría y desarrollaría la construcción de modelos defendida por algunos autores y las *checklist* por las que se decantan otros<sup>56</sup>. Su objetivo sería ayudar a sistematizar y recoger con rigor la información, normalizando un proceder que no tiene por qué ser reinventado cada día.

A menudo se oye decir que en evaluación no sirven las fórmulas, que no hay recetas, estamos de acuerdo, pero convendría que eso se aplicara, con la mayor sensatez, a lo único que no puede ser reducido a formulas: el problema, las preguntas y el modo de resolver.

---

<sup>56</sup> Si hablamos de evaluabilidad de políticas públicas el uso de *checklist* puede estar justificado como "guía para el evaluador en ciertas cuestiones, pero no constituye un cuerpo sólido como diseño de evaluación.

Sin embargo, el procedimiento bien puede ser normalizado, debiendo aspirar la Agencia de Evaluación a aportar en este campo su propio marchamo.

Lo que trataría de resaltar nuestra propuesta es que este tipo de evaluación no es un “ojeo intuitivo” sobre el objeto de estudio (aunque reconocemos que el ojo clínico de cada profesional sirve, como sirve el del médico), sino que la evaluabilidad es una auténtica evaluación aunque tenga sus particularidades.

Vista así, la evaluabilidad es una evaluación que mantiene todos los requisitos de rigor y sistematicidad que la disciplina requiere para no autoliquidarse con acciones limítrofes –cuando no adulteradas- que no mantienen ni los criterios de la evaluación, ni su visión global, aunque se hagan pasar por evaluativas<sup>57</sup>. Supone una garantía de credibilidad para el comitente, ya que le ofrece un informe razonado sobre acciones evaluadoras sucesivas y, además, proporciona subproductos aprovechables más allá de los requeridos para el informe, tanto para el cliente como para el propio evaluador en el caso de que siga adelante con el encargo. En cuyo caso, la evaluabilidad nunca habrá sido una pérdida de tiempo, pues habrá preparado el terreno y nos habrá familiarizado con el objeto de estudio que exige el inicio de toda evaluación. Además, nos habrá proporcionado certezas sobre objetivos e indicadores que acelerarán los trabajos de la segunda fase de la intervención evaluadora.

## **5. CONCLUSIONES**

Resulta evidente que la evaluabilidad es un modelo ideal para acercarnos a los encargos que plantean las políticas públicas, ya hemos visto las ventajas que ofrece y como la recomiendan las organizaciones internacionales, pero, entonces, ¿por qué no se usa con más frecuencia?

Si resulta difícil probar las razones de implantación y uso de la evaluación en general, el campo específico de la evaluabilidad ha sido aún menos estudiado. Una de las razones es que la mayor parte de las instituciones sitúan la evaluabilidad en el grado de lo recomendable. Ante esto pueden darse las siguientes situaciones:

- Si la evaluación es obligatoria (como la mayoría de los supuestos de la UE), la mayor parte de los evaluadores se olvidará de la recomendación de aplicar la evaluabilidad y acometerá directamente la evaluación en profundidad. Ya hemos comentado que la naturaleza de esas evaluaciones obligadas están más cerca del seguimiento y del control de gastos que de la evaluación, desaprovechan, a nuestro juicio, su carácter transformador y, en cierto, sentido, desnaturalizan su mayor capacidad.

---

<sup>57</sup> Cuasi-evaluaciones.

- Si la evaluación es solicitada

En este supuesto, por cuanto que nada está regulado obligatoriamente cabría distinguir entre las evaluaciones realizadas por parte de evaluadores del sector del mercado o de instituciones públicas.

- a) Evaluación realizada por evaluadores sin vínculos con la función pública.

Si la evaluación es externa y nadie ha especificado en los Términos de Referencia la obligatoriedad de una evaluabilidad previa, lo más probable es que el equipo de evaluación tienda a acometer desde el inicio el cometido más ambicioso, sin ofrecer al comitente un diagnóstico de evaluabilidad. Por la propia dinámica competitiva del mercado se tratará de agarrar el encargo en sus límites máximos.

Esto sería como lanzarse a una obra sin presupuesto, o a una operación quirúrgica sin chequeo previo, pero lo curioso es que en este campo la evaluación resulta admisible y no discutida.

- b) Evaluación realizada por evaluadores vinculados a la función pública.

En el caso de que los encargos se realicen por instituciones públicas, se considera que el compromiso es mayor y no puede ser eludida una evaluación previa frente a encargos de gran envergadura en los que queden comprometidos grandes recursos económicos.

Si, como venimos sosteniendo, la legitimidad de la acción evaluadora debe ser buscada en la rendición de cuenta a los ciudadanos, las instituciones públicas que realicen evaluación deberían garantizar la eficacia y la eficiencia de sus acciones evaluativas, tratando siempre de potenciar con cada una de ellas cultura evaluadora y capacidad institucional. Sería aconsejable incluir en sus contratos la necesidad de la evaluabilidad antes de acometer evaluaciones más profundas.

Quizá lo más destacado de la evaluabilidad sea ese “espíritu” del que hablan algunos autores, que aligera el quehacer evaluador sin robarle la esencia. En tiempos en los que los decisores se quejan del tiempo que emplea la evaluación, puede resultar muy inspiradora la evaluabilidad para indagar en nuevos proyectos, siempre que se aplique la herramienta en su mayor potencial y no como un corsé rígido con un enfoque estrictamente metodológico.

En síntesis, la evaluabilidad legitima la toma de decisión de evaluar, aporta responsabilidad positiva y excelencia al proporcionar un diagnóstico



fundamentado para las decisiones posteriores que se puedan tomar, facilita el desarrollo institucional de una cultura evaluadora, proporcionando una experiencia inicial, breve en el tiempo y que no levanta tantas suspicacias como la evaluación de resultados o de impacto, facilita la transformación de una cultura administrativa tendente a la desconfianza y a la verificación contable y normativa hacia otra relacional que, sostenida en lo anterior, impulsaría la mejora, posibilitaría a las partes construcción de conocimiento, lenguaje común y participación, serviría a la planificación estratégica y tendría garantizada su utilidad, por lo que, en mayor medida, aumentaría su credibilidad y su posibilidad de uso.

**MARISA MERINO**  
**Octubre de 2007**

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ALVIRA, F.- Metodología de la evaluación de programas. CIS. "Cuadernos Metodológicos" Madrid, 2002.
- ALVIRA y alt. El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación. Alianza Editorial Madrid, 2003. (3ª)
- ALVIRA, F. "La evaluación en el sector público". *Ekonomiaz*, nº26. Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco. Eusko Jaurlaritza. 1993
- AMAYA, P. "La evaluación de la gestión Pública integrada a los procesos de planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática". IV Conferencia de la Sociedad Española de evaluación: "Evaluación y Gobierno". Madrid, 7-8 julio 2005
- BALLART, X.- ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? MAP. Madrid, 1992.
- BALLART, X.- "Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas". *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid, 1996, pp. 323-349.
- BAÑÓN i MARTINEZ, R.- La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Ed. Díaz de Santos, 2003.
- BEZZI, C.- Il disegno della ricerca valutativa. Associazione Italiana di Valutazione. Franco Angeli. Milano, 2002 (2ª)
- BROWN, P. "La evaluación de los proyectos de desarrollo comunitario" *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. INAP. Madrid, enero-agosto, 1998, nº 11-12, pp. 131-140.
- BUSTELO, M.- "Diferencias entre evaluación e investigación" en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 4, primavera-verano, 1999.
- BUSTELO, M.- "Deontología de la evaluación: el modelo de los códigos éticos anglosajones" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11-12. enero-agosto, 1998 pp. 141-156.
- CALERO, J.- Análisis coste-beneficio. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda. Madrid, 1995.
- CAMPBELL, D. Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social. Amorrortu editores. Buenos Aires, 1966. (7ª, 1995)
- CEA D'ANCONA.- Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social. Ed. Síntesis, Madrid, 1996.
- COOK & REICHARDT. Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa. Morata. Madrid, 2000 (4ª)
- COHEN, E y FRANCO, R.- Evaluación de proyectos sociales. S. XXI. Madrid, 1993.
- CHANU, V "L'évaluation: affaire d'état ou question d'organisation". *Politiques et Management Public*, Paris, 2002, pp. 1-32
- CHELIMSKY, E & SHADIS, W.- Evaluation for the 21 century. Thousand Oaks. SAGE Publications, 1997.
- DELGADO, J M y GUTIERREZ, J (coord).- Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales. Ed. Síntesis. Madrid, 1995.
- DERLIÉN, H-U. "Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. INAP. Madrid. Enero-agosto, 1998, nº 11-12, pp. 13-22.
- DHALER-LARSEN, P. "¿Debemos evaluar todo? O de la estimación de la evaluación a la cultura de la evaluación". ICE. Evaluación de Políticas Públicas. Mayo-Junio, 2007. nº 836.
- DIAZ, L F. y ROSALES, R.- Metaevaluación. Agora. EUNED, Costa Rica, 2003
- ECHEVARRÍA, K y alt. "Responsabilización y responsabilidad gerencial: Instituciones antes que instrumentos. En Responsabilización y evaluación de la gestión pública. CLAD (libro), ACECI/MAP/FIIAPP, Caracas, 2005.
- FETTERMAN, David M. Empowerment evaluation. SAGE Publications. California, 1996

FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, R.- Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos Sociales, Educativo y de Salud. Síntesis Psicología. Madrid, 2001(2ª)

FURUBO, SENDAHL, & RIST. "The evaluation Atlas: seventeen country profiles". Transaction, 2002.

GAËLLE, B y MONNIER, E. "Une approche pluraliste et participative : coproduire l'évaluation avec la société civile". Revue " *Informations sociales* " ; sept, 2003, nº 110.

GARDE ROCA, J A y VERA, F. "La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España. *Economistas.*, Madrid, nº 105, julio, 2005.

GARDE ROCA, J A. "La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas.* (nº 30/31: Mayo-Diciembre de 2004), editada por el INAP y publicada en 2007

GOMEZ SERRA, M.- Evaluación de los servicios sociales. Ed. Gedisa. Barcelona, 2004

GUASCH, O.- Observación Participante. Cuadernos Metodológicos, nº 20. CISS, Madrid, 1997.

GUBA & LINCOLN. Fourth Generation Evaluation. SAGE Publications. California, 1989

HESPEL, V. "L'avenir institutionnel de l'évaluation des politiques publiques " *Politiques et Management Public*, Paris, 2002, pp 51.65.

HINTZE, J. "Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público" en Responsabilización y evaluación de la gestión pública. CLAD. AECI/MAP/FIIAPP. Caracas, 2005.

HOUSE, E. R.- Professional evaluation. SAGE Publications. California, 1993.

HOUSE, E. R. Evaluación, ética y poder, Morata. Madrid, 1997.

JOURDAIN, L. "L'évaluation des politiques communautaires : légitimation et apprentissages nationaux". *Cultures et Conflits*, nº 28, 1997 ; pp 147-169.

LEONE, L. "Riconstruzione della Teoria del Programa nella valutazione di progetti". Studio CEVAS, Roma, aprile, 2002. (disponible en red: [http://.cevas.it/imparare/lezioni\\_e\\_slide/index.htm](http://.cevas.it/imparare/lezioni_e_slide/index.htm))

LOFFLER, E.- La Modernización del Sector Público desde una Perspectiva Comparativa. Conceptos y Métodos para Evaluar y Premiar. La calidad en el Sector Público en los Países de la OCDE. Documentos INAP. Madrid, 1996.

LARRÚ RAMOS, J. M.- "Empoderamiento y participación en la evaluación de acciones de cooperación al desarrollo: del discurso teórico a la práctica española". Disponible en CEDOC [www.cedoc.net/linea\\_evaluación\\_art.htm-GK](http://www.cedoc.net/linea_evaluación_art.htm-GK).

LINCOLN & GUBA. Naturalistic Inquiry. SAGE Publications. California, 1985

LOPEZ DE CEVALLOS, P.- Un método para la investigación-acción participativa. Ed Popular. Madrid, 1989.

MAXIM, P. Métodos cuantitativos aplicados a las ciencias sociales. Ed. Oxford University Press. México, 2002.

MOLOSA, J. "¿Qué hemos aprendido de la evaluación de programas? Fundación Carles Pi i Sunyer D'Estudis Autonomics i Locals. Barcelona, 2004, pp. 17-20.

MONNIER, E.- Evaluación de la acción de los poderes públicos. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid, 1995.

MONNIER, E. "De Seville à Edimbourg: Qualité en hausse « accountability » sans grand changement ". Quatrième Conférence Européenne sur l'évaluation des fonds structurels. Edimbourg, 18-19 de sept, 2000.

MORIN, E. "¿Podemos reformar la administración pública?" IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Madrid, 2-5 nov, 2004.

NIRENBERG, O y alt. Evaluar para la transformación. Paidós. Buenos Aires, 2000.

ORTI, A. "La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la Discusión de Grupo". En El Análisis de la Realidad Social. Métodos y técnicas de investigación. Ed. Alianza Universidad, Madrid, 2003 (3ª)

OSUNA, J.L.- "Nuevas instituciones y prácticas de evaluación para la administración pública" IIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid. 2-5 nov, 2004.

PALUMBO, D.- Il proceso di valutazione. Decidere, programmare, valutare. Franco Angeli. Milano. 2001.

PATTON. M Q.- Utilization Focused Evaluation. SAGE Publications. California, 1997.

PATTON, M Q. How to use qualitative methods in evaluation. SAGE Publications. International Educational and Professional Publisher. California, 1987.

PATTON.M Q. "Desarrollo Organizacional y Evaluación" *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 1999. Disponible en la red (traducido por PREVAL, septiembre, 2004)

PERRET, B.- L'évaluation des politiques publiques. La Decouverte. Collection Repères. Paris. 2001.

PERRET, B. "Reflexions sur les différents modèles d'évaluation ". En « L'évaluation en question » *Revue française d'Administration Publique*, avril-juin, 1993, n° 66, pp.227-240.

PICHARDO, A.- Evaluación del impacto social. Ed. Lumen Humanitas. Buenos Aires, 1997.

RODRÍGUEZ OSUNA, J.- Métodos de Muestreo. Cuadernos metodológicos, n°1. CISS. Madrid, 1991.

RODRÍGUEZ OSUNA, J.- Métodos de Muestreo. Casos Prácticos. Cuadernos metodológicos, n° 6. CIS. Madrid, 1993.

ROSSI & FREEMAN.- Evaluación. Un enfoque para programas sociales. Ed. Trillas. Mexico, 1989.

SARTORI, G. La Política. Lógica y Métodos en las Ciencias Sociales. Fondo de Cultura Económico, México, 1984.

STAME, N. L'esperienza della valutazione. Edizioni SEAM,2000

SUBIRATS, J.- Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. MAP. Madrid, 1992.

SUBIRATS, J. "¿Qué gestión pública para qué sociedad? Una mirada prospectiva sobre el ejercicio de la Gestión Pública en las sociedades europeas actuales" Instituto de Gobierno y Políticas Públicas UAB. Disponible en la red: Biblioteca Virtual sobre Gestión Pública TOP, 2003.

SUBIRATS, J. "Incertidumbres y complejidades en la evaluación de políticas de inclusión social: una mirada desde la Unión Europea". X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago de Chile, 18-21 oct, 2005.

SUBIRATS, J. "¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?" en Responsabilización y evaluación de la gestión pública. CLAD. AECI/MAP/FIIAPP. Caracas, 2005.

SCRIVEN.- Evaluation Thesaurus. SAGE Publications. California 1991

SHADISH, Jr. & COOK & LEVITON. Foundations of program Evaluation. SAGE Publications. California, 1991

SEGONE, M. "Evaluación democrática". UNIFEC. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Doc n° 3; mayo 1998.

STAKE. R.E.- The Art of Case Study Research. SAGE Publications. California, 1995

STUFFLEBEAM & SHINKFIELD. Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica. Paidós. Barcelona, 1995.

TRINIDAD REQUENA, A (coord.) Evaluación y calidad en las organizaciones públicas. INAP, Madrid, 2000.

THOENIG, J C. Las políticas públicas. Ed. Ariel. Barcelona, 1992.

THOENIG, J C. "La evaluación, fuente de conocimientos aplicables a las reformas de la gestión pública. INAP,

- THOENIG, J C. "L'évaluation, source de connaissances applicables aux réformes de la gestion publique ». *Revue Française d'Administration Publique*, octobre-décembre, 1999, n°92. pp. 681-693.
- VALLLES, M. S.- Técnicas cualitativas de investigación social. Ed. Síntesis. Madrid, 2003. (3ª)
- VIÑAS, Verónica E.- "La evaluación de los proyectos de ayuda al desarrollo. Lecciones de la experiencia".- REGAP. Revista Galega de Administración Pública, 1997 (separata).
- VIÑAS, Verónica E.- "El uso de las técnicas cualitativas en la evaluación de programas" REIS, 95/01 pp. 155-177.
- VEDUNG. Evaluación de políticas públicas y programas: INSS. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1996.
- WEISS, C.- Evaluation . Ed. Upper Saddle River (NJ) Prentice Hall, 1998.( 2ª)
- WEISNER, E. "Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos", CEPAL, NACIONES UNIDAS. Santiago de Chile. Mayo, 2000.
- ZAPICO, E. "La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario".Gestión y Análisis de Políticas Públicas. INAP. Enero-agosto, 1998, n°11-12, pp 53-59.
- ZAPICO, E. "Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto". En Responsabilización y evaluación de la gestión pública. CLAD (libro), ACECI/MAP/FIIAPP, Caracas, 2005.

### **MANUALES, GUÍAS, PAPERS, RAPPORTS, HERRAMIENTAS**

- ABDALA, E.- Manual para la evaluación del impacto en programas de Formación para jóvenes. Oficina Internacional del Trabajo. Montevideo, 2004.
- BALSA, C. La "Better regulation" *Papeles de evaluación 1*. INAP. Madrid, 2006.
- COMMENT FAIRE UNE EVALUATION.- Les préliminaires. Agence Candanienne de Développement International. Québec, 2000.
- Comisión EUROPEA. Gestión del ciclo de un proyecto. Enfoque integrado y margo lógico. Serie Métodos e instrumentos para la gestión del ciclo de un proyecto, n°1. Unidad de Evaluación EuropAid, Bruselas, 1993.
- COSUDE. Indicadores y preguntas claves. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. Berna, 1999.
- COSTAS, A. "Regulación y calidad de los servicios públicos liberalizados" *Papeles de Evaluación 2*. INAP. Madrid, 2006
- INFORME EJECUTIVO SOBRE METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO ESPAÑOLA. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid. Enero, 1998.
- GUIA DE LA EVALUACIÓN DE LA ACDI (Agencia Canadiense Desarrollo Internacional), División de Evaluación, Ottawa, 2004.
- GUÍA PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Sevilla.

GUÍA PARA EL DIAGNÓSTICO Y MARCO PARA LA ACCIÓN. Fortalecimiento de la capacidad de evaluación. OED. Departamento De evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Doc. 6, enero 1999.

EVALUACIONES INFLUYENTES. BANCO MUNDIAL (OEDPK), Washington, 2004.

INFORME de la Comisión de Expertos para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas, INAP. Octubre, 2004

MEANS (GUÍAS) editadas por la Comisión de la Unión Europea. Bruselas, 1999

MERINO, M. "La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas. *Papeles de Evaluación 3*. INAP (publicación segundo semestre, 2006)

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN Y COOPERACIÓN ESPAÑOLA II. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 2001.

NORAD. Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores. IUDE- CEDEAL., Toledo, 1997.

OCDE. Vers de meilleures pratiques de l'évaluation. Guide. Paris, 1999.

OCDE. La gestion publique en mutation. Les reformes dans le pays de l'OCDE. Conclusions du Comité de la gestion publique.

PEDONE, C.- El trabajo de campo y los métodos cualitativos.- *Scripta Nova*. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.- Universidad de Barcelona, nº 57. Febrero, 2000.

PETIT GUIDE DE L'EVALUATION DEL POLITIQUES PUBLIQUES.- Commissariat Général du Plan. Rapports d'évaluation, Conseil scientifique de l'évaluation. Le Plan.

UNICEF. Evaluación democrática. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Doc 3. Mayo, 1998

RAPPORT VIVERET, P. L' évaluation des politiques et des actions publiques, La Documentation française. Paris. 1989

RAPPORT ANNUEL.- L' évaluation au service de l'avenir. Conseil National de l'évaluation. France. 1999.

RAPPORT D' INFORMATION .- Les enjeux du développement de l'évaluation des politiques publiques. Sénat. France., 2003-2004.

UNICEF. EVALUACIÓN DEMOCRÁTICA. Documento de trabajo n 3. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Mayo, 1998.

“PAPELES DE EVALUACIÓN” pretende ser una colección de documentos, artículos y estudios que permitan la transferencia e intercambio de conocimientos referidos a las diversas dimensiones y contenidos de la evaluación de políticas públicas y la calidad de los servicios. La colección procurará la selección de textos que permitan una gestión del conocimiento de sus contenidos encaminada a compartirlos o a enriquecerlos colectivamente de manera constructiva. Para su publicación, se atenderá al interés y oportunidad de los textos cuyas versiones, provisionales o definitivas, podrán ser en su caso publicadas por los autores en otras instancias o editoriales. Los textos deberán contribuir a enriquecer la reflexión y el debate público y darán a conocer tanto opiniones y trabajos teóricos individuales como aquella producción empírica que se estime relevante en las materias citadas, no huyéndose de propuestas que pudieran generar controversia en la medida que las mismas se orienten a las finalidades de esta publicación.

Institucionalmente, la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos aquí difundidos, cuyos contenidos serán de la exclusiva responsabilidad de sus autores.



[www.aeval.es](http://www.aeval.es)

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