

Mónica Macía González*
Celia Casillas Barral*

LA EVALUABILIDAD EN LA LEY 27/2022. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS PREVIO DE EVALUABILIDAD

La inclusión del enfoque «evaluación desde la planificación» contribuye a la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Las características de la evaluación o análisis de evaluabilidad la hacen aconsejable para la mejora en el diseño de la acción pública, especialmente si se realiza ex ante o acompañando en el proceso planificador, y de la evaluación en profundidad, asegurando que la política pública está en las mejores condiciones para obtener resultados de evaluación relevantes y útiles en términos de eficacia y eficiencia. La Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, establece la obligación de realizar un análisis de evaluabilidad previamente a la aprobación de los documentos programáticos de carácter estratégico, incorporando los resultados a la toma de decisiones bajo el principio de «aplicar o explicar».

Evaluability in Law 27/2022. A methodological proposal for the prior analysis of evaluability

The inclusion of the «evaluation from planning» approach contributes to the effectiveness and efficiency of public policies. The characteristics of the evaluation or evaluability analysis make it advisable for improving the design of public action, especially if it is carried out ex ante or accompanying the planning process, and of in-depth evaluation, ensuring that public policy is in the best conditions to obtain relevant and useful evaluation results in terms of effectiveness and efficiency. Law 27/2022, of 20 December, on the institutionalisation of the evaluation of public policies in the General State Administration, establishes the obligation to carry out an evaluability analysis prior to the approval of strategic programme documents, incorporating the results into decision-making under the principle of «apply or explain».

Palabras clave: evaluación, políticas públicas, planificación estratégica, rendición de cuentas.

Keywords: evaluation, public policy, strategic planning, accountability.

JEL: K30, M48.

* Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP). Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Contacto: monica.macia@correo.gob.es y celia.casillas@correo.gob.es

Versión de febrero de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.931.7601>

1. Introducción

El concepto de evaluabilidad de las políticas públicas tiene varias décadas de existencia. Joseph S. Wholey lo introdujo en los años 70 del pasado siglo XX como una especie de preevaluación que se realizase antes de abordar la evaluación en profundidad de una intervención pública, sobre todo cuando tienen mayor complejidad o envergadura, con un doble objetivo: saber *i)* si merece la pena evaluar y *ii)* en caso afirmativo, qué tipología de evaluación y qué instrumentos serían los más apropiados (Merino, 2007, p. 11). Wholey también admitía que otra utilidad probable, como una consecuencia indirecta, era «mejorar el rendimiento del programa» (IEPP, 2020, p. 9). Hoy en día están plenamente aceptados los beneficios de su utilización en términos de eficacia y eficiencia, tanto de la política pública como de la propia evaluación.

No obstante, solo un 7 % de las evaluaciones realizadas en el año 2020 en las unidades y organismos de la Administración General del Estado (AGE, en adelante), eran de evaluabilidad, según el Estudio de diagnóstico de la evaluación en la AGE realizado por el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP, 2021, p. 35). Por lo tanto, es una actividad minoritaria dentro de la ya de por sí poco extendida evaluación de políticas públicas (únicamente el 22 % de las unidades y organismos que tenían competencias para ello aseguraron realizar evaluaciones de planes, programas, estrategias u otras políticas públicas). Muy semejante es la conclusión que se extrae del *Barómetro de la Evaluación de las políticas públicas en España* (Avalua-Lab – Las Naves, 2021, p. 11), en el que se indica que «pese a su relevancia, son prácticamente insignificantes en la Administración pública española» las evaluaciones de evaluabilidad (2,1 %), algo que es extensible a otros países¹.

Aunque Wholey decía que más de la mitad de las intervenciones no son evaluables, básicamente por problemas de diseño, de implementación o de adecuación entre los costes y los objetivos de la evaluación, hoy se prefiere hablar del grado de evaluabilidad, de los riesgos en la realización de la evaluación o de los aspectos mejorables de la política pública.

La OCDE define la evaluabilidad como el «grado en que una intervención pública (política, plan, programa, norma) puede ser evaluada de forma fiable y creíble», de manera que el proceso permite detectar «si se ha definido adecuadamente la intervención, si sus resultados son verificables, y si la evaluación constituye la mejor respuesta a las preguntas planteadas» (OCDE-DAC, 2010, citado en IEPP, 2020, p. 8). En definitiva, se centra en dirimir si está justificada una evaluación posterior, a qué costo, qué puede y debe aportar dicha evaluación a la vista de la intervención y su contexto (es decir, cuestiones relacionadas con el diseño y las fases de planificación e implementación), y definir a grandes rasgos algunos de los elementos de la evaluación en profundidad, todo ello en un plazo breve y con un bajo coste (IEPP, 2020, p. 8).

Respecto al momento de realización, algunos autores sostenían hasta hace algunos años que solo se debe considerar como evaluación de evaluabilidad la que tiene carácter exclusivamente *ex post* y, únicamente, con objetivo de determinar y orientar la evaluación posterior (Merino, 2007, p. 12), pero lo cierto es que desde hace ya bastante tiempo se vienen planteando otros usos para este tipo de evaluación y, en especial, para contribuir a una mejor planificación de las políticas públicas, sin confundirla con la evaluación *ex ante* ni con la evaluación de necesidades² (véase Figura 1).

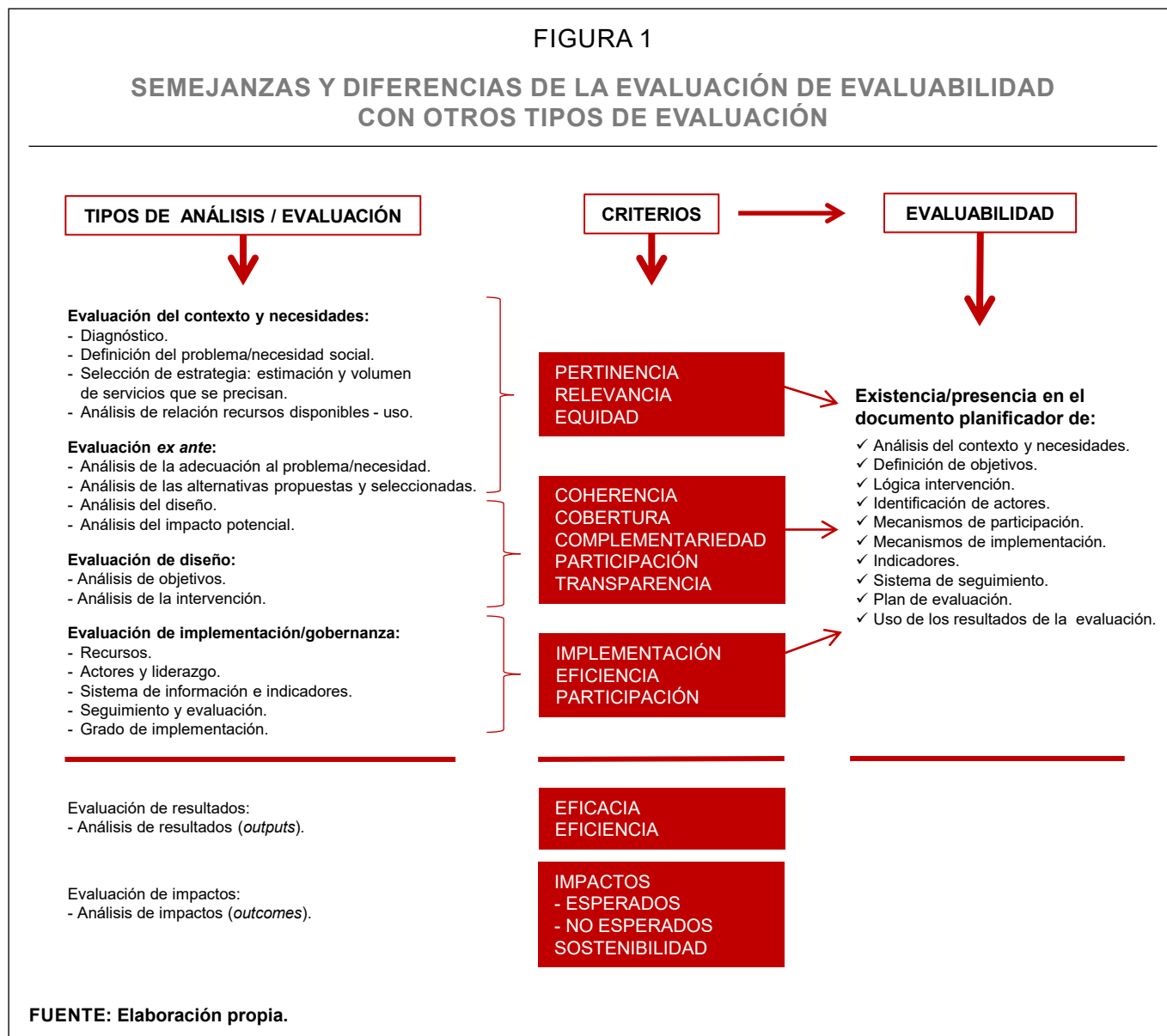
Ejemplos de esta concepción de la evaluabilidad como herramienta de apoyo a la evaluación y de mejora de la planificación en España son los propuestos por

¹ Por ejemplo, el escaso uso en el entorno de habla francesa se menciona en Soura *et al.* (2020, p. 5), que aseguran que ello tiene como consecuencia que «no hay una única terminología en francés para hacer referencia a este enfoque» de evaluación.

² Sobre la definición y características de las evaluaciones *ex ante* y de necesidades se pueden consultar Aeval (2010, 2015), IAAP (2017a), Ivalua (2009) o Comisión Europea (2013), entre otras aportaciones.

FIGURA 1

SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DE LA EVALUACIÓN DE EVALUABILIDAD CON OTROS TIPOS DE EVALUACIÓN



el Gobierno de Navarra (2008), el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAPP, 2017b) o el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (2020). En contextos internacionales pueden verse aplicaciones con esta perspectiva en Canadá (Soura *et al.*, 2020) o en la Unión Europea (Zapico-Goñi, 2010).

La evaluabilidad puede tener aplicación incluso en la implementación de la política pública, como sostiene Naciones Unidas-Consejo Económico y Social (2021,

p. 1) cuando asegura que la evaluabilidad se puede plantear como un «diagnóstico rápido de elementos estratégicos esenciales» con la finalidad de solucionar posibles problemas de implementación en relación con el cumplimiento de objetivos. Por ejemplo, cuando tiene por objeto «determinar, de la manera más objetiva y sistemática posible, el estado actual (...) [de la política objeto de evaluación], con miras a la realización de una evaluación (...) y promover el aprendizaje

temprano entre los organismos signatarios, ayudando así a mejorar la coordinación, la colaboración y la gestión global orientadas a la obtención de resultados».

Así, la actual concepción de la evaluabilidad puede reunir elementos comunes a diversas modalidades de evaluación, siempre manteniendo la calidad metodológica y sus características de menor profundidad y mayor rapidez en su realización que los otros tipos de evaluación.

La Unión Europea. De la evaluación *ex ante* a la evaluabilidad

Desde los años 80 y 90, la Unión Europea ha venido exigiendo a los Estados miembros no solo una evaluación *ex post* de los resultados de las políticas financiadas por los fondos europeos, sino también evaluaciones *ex ante*. Estas evaluaciones *ex ante* tienen unas reglas definidas en los diferentes periodos de programación, aunque son elementos que deben contener todas las políticas públicas:

- Calidad en el diseño y articulación clara de la lógica de las intervenciones y su contribución a los objetivos europeos.
- Establecimiento de los sistemas de seguimiento y, en particular, del marco de rendimiento y los indicadores.
- Recomendaciones claras, basadas en evidencias y adaptadas a las particularidades de cada programa³.
- Inclusión de todos los elementos, fases y requisitos metodológicos de una evaluación en profundidad.

En los últimos años, la Unión Europea ha ido modificando en parte su conceptualización de la revisión *ex ante* de los planes y programas que van a ser financiados por fondos comunitarios.

Un ejemplo claro ha sido el tipo de información requerida a los Estados miembros en el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Reglamento

UE 2021/241). En este Reglamento se establecen los requisitos que deben cumplir los planes de recuperación y resiliencia para recibir las subvenciones:

- Los planes deben ser coherentes con los retos y prioridades específicos de cada país, normalmente determinados semestralmente o con las recomendaciones que suele emitir el Consejo, tanto sobre sus planes nacionales de reforma como en otros planes sectoriales (energía y clima, transición justa, garantía juvenil, entre otros) (artículo 17).
- Para la presentación de las políticas, se pide una explicación, normalmente en términos de coherencia, de la alineación entre el marco general del Mecanismo, los objetivos de cada país y la contribución a dichos objetivos (transición digital, no causar daño significativo, creación de empleo y resiliencia económica, social e institucional, etcétera). Dicha explicación puede realizarse en términos cualitativos y, en otros casos, pueden ser resúmenes u otro tipo de estimaciones (artículo 18).

Con estas últimas instrucciones culmina el cambio metodológico operado por la Unión Europea, que ha pasado de primar las técnicas cuantitativas en evaluaciones en profundidad *ex ante* (con la complejidad que ello supone para los tiempos y plazos de planificación de las políticas públicas) a una utilización conjunta de técnicas cuantitativas y cualitativas en evaluaciones más cercanas a la evaluabilidad previa a la aprobación de dichas políticas o acompañando a la planificación. Ello le permite tener un control claro de la calidad de la planificación, asegurándose, asimismo, que se recogen los elementos mínimos para poder realizar el seguimiento de las actuaciones y su evaluación posterior, sin renunciar al rigor metodológico, pero flexibilizando el mecanismo.

Enfoque integral aplicado a la evaluabilidad de las políticas públicas

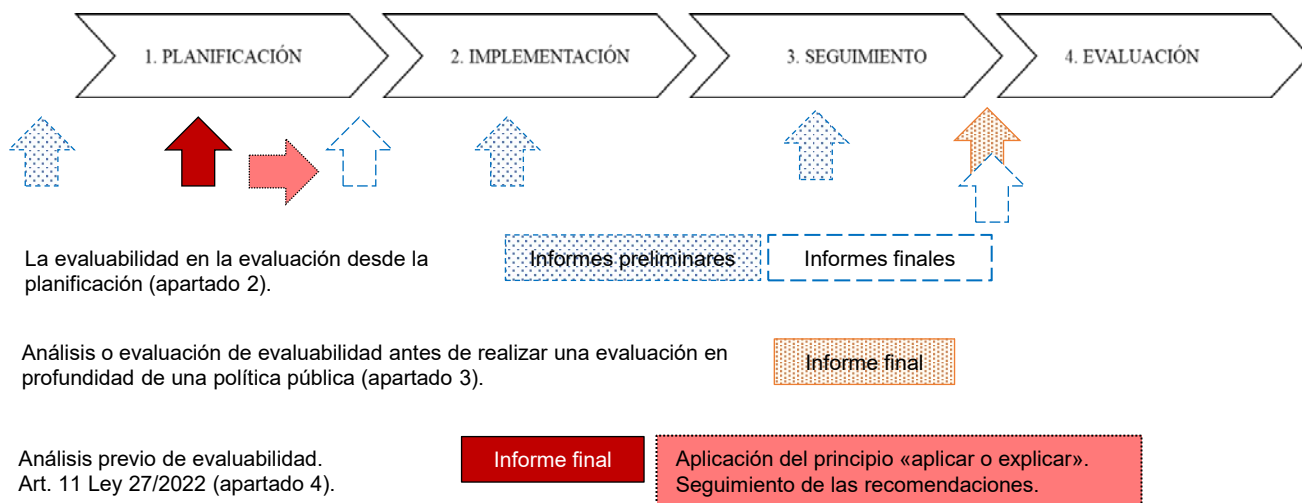
La Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la

³ Dirección General de Fondos Comunitarios. <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-es/ipr/fcp1420/e/ee/paginas/inicio.aspx>

FIGURA 2

POSICIONAMIENTO DEL ANÁLISIS DE EVALUABILIDAD EN FUNCIÓN DEL MOMENTO DEL CICLO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL QUE SE LLEVA A CABO Y LOS OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

ESQUEMA DE INTERVENCIÓN DEL ANÁLISIS DE EVALUABILIDAD



FUENTE: Elaboración propia.

Administración General del Estado (en adelante, LIEPP), fomenta la adopción de un enfoque integral en el diseño de las evaluaciones, lo que lleva a incluir todo el ciclo de vida de la política evaluada. Lo mismo ocurre con la perspectiva que se defiende en este artículo, ya que con ello se trata de obtener diferentes utilidades de la evaluación o el análisis de evaluabilidad, en función del momento del ciclo de la política pública en el que se realice (*ex ante*, durante la implementación o *ex post*), de la naturaleza de la política pública y también de los objetivos que se planteen en la investigación (ver Figura 2):

- Mejorar la calidad de la formulación y del diseño.
- Ayudar a la asignación eficiente de los recursos públicos.
- Preparar la intervención para ser evaluable.
- Favorecer que las evaluaciones en profundidad sean eficaces, eficientes, transparentes y ágiles.

En otras palabras, se promueve una evaluabilidad que aporta eficazmente recomendaciones sobre:

- La mejora de la política pública (diseño).
- La mejor manera de desarrollarla (implementación).
- La previsión de que existen las condiciones para que la evaluación posterior pueda tener unos resultados provechosos y de calidad.

La evaluabilidad contenida en la LIEPP presenta elementos de todas estas aproximaciones teóricas. Es obligatoria en el momento previo a la realización de algunas evaluaciones en profundidad de políticas públicas de especial relevancia, contenidas en el Plan de Evaluaciones Estratégicas del Gobierno (arts. 24 y 29.3.f), cualquiera sea el momento previsto para llevarlas a cabo; y en el momento previo a la aprobación (es decir, *ex ante*) de «anteproyectos de ley, programas o planes estratégicos» y, en general, «todo

tipo de documento de planificación estratégica» (art. 11.1). Ambos casos se detallarán en los apartados 3 y 4, respectivamente.

2. La evaluabilidad desde la planificación de las políticas públicas

Como se ha visto, la evaluabilidad facilita y mejora la acción pública, pero si se realiza mediante un acompañamiento desde el momento del diseño, con una perspectiva de planificación con enfoque de evaluación, marca sus utilidades máximas, realizándose de forma prospectiva (IEPP, 2020, p. 12), dado que optimiza el mayor margen de maniobra disponible respecto a la posibilidad de implementar las recomendaciones de mejora, ya sea en momento del diseño como en el inicio de la implementación.

Uno de los hallazgos más frecuentes en las evaluaciones de políticas públicas «es que los defectos en la planificación y el despliegue suponen riesgos que influyen negativamente en sus resultados», por lo que «introducir la evaluación desde la planificación constituye una opción útil para fortalecer la conceptualización, el diseño e implementación de una intervención pública, contribuyendo así a su éxito, eficacia y eficiencia, reduciendo dichas contingencias» (Casillas y Macía, 2021). También tiene las siguientes utilidades, aunque no son exclusivas de este modelo específico:

- Permite la articulación de un proceso dinámico y flexible, en función de las necesidades. Puede tener un enfoque formativo, proporcionando conocimientos al equipo planificador sobre la evaluación y sus usos.
- Refuerza el diseño de la política pública, ayudando a los responsables a recoger los elementos básicos de una buena planificación, como la identificación y definición del problema, o el aumento de la coherencia de la política mediante el análisis de su lógica interna y externa, aportando evidencias que permiten la mejora de la acción pública, lo que a su vez contribuye a mejorar sus posibilidades de éxito (IAPP, 2017a, p. 11).

- Puede servir para ayudar a definir de forma rigurosa el sistema de monitoreo y el mecanismo de la evaluación posterior, ya que permite la captura de datos en la línea de base y prevé la disponibilidad de la información que va a ser necesaria para responder las preguntas de evaluación.

- Con ello se prepara a la intervención para ser evaluable.

Esta modalidad de evaluabilidad puede realizarse como una autoevaluación, como apoyo en el diseño, por parte de un equipo evaluador interno, que forme parte de la unidad planificadora, o por un equipo evaluador externo. En todo caso, en este enfoque de evaluación desde la planificación, todo el proceso se basa en la colaboración continua entre el equipo evaluador y el equipo responsable de la planificación, según el esquema de la Figura 3.

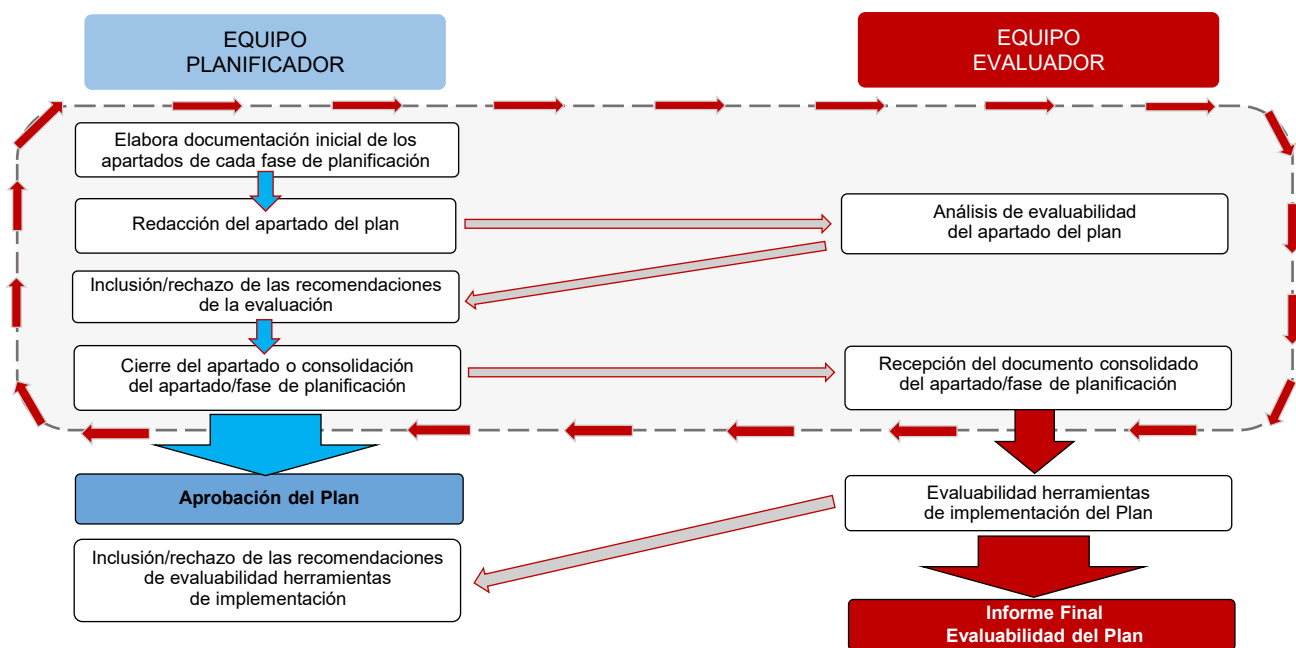
3. La evaluabilidad antes de realizar una evaluación en profundidad de una política pública

Las principales aportaciones de la evaluación de evaluabilidad en estas circunstancias y con estos objetivos son:

- Determinación del grado de evaluabilidad de la política pública, en qué términos es más útil realizar dicha evaluación y qué utilidades puede tener. Se trata de evitar comprometer recursos en una evaluación a gran escala si no se pueden dar resultados eficaces y útiles. También en función de los costes (de tiempo, de recursos materiales y humanos) necesarios para la realización de una evaluación en profundidad «cuando la intervención no está preparada para ello o no se dan las condiciones idóneas para su realización» (IEPP, 2020, p. 10).
- Mejora la calidad de la formulación y el diseño de la política pública.
- Ayuda a la detección de barreras de implementación y cuellos de botella (especialmente cuando se realiza *in itinere*).
- Contribuye a que se produzca una asignación eficiente de los recursos públicos.

FIGURA 3

COORDINACIÓN DE LA EVALUABILIDAD EN ACOMPAÑAMIENTO A LA PLANIFICACIÓN



FUENTE: Elaboración propia.

- Genera un clima de confianza entre los actores interesados, lo que aumenta la credibilidad de la evaluación posterior.
- Sirve como herramienta en la toma de decisiones.
- Favorece que las evaluaciones en profundidad sean eficaces, eficientes, transparentes y ágiles.

La LIEPP prevé la utilización de este tipo de evaluación de evaluabilidad cuando establece entre las competencias de la futura Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas (AEPP, en adelante) la de «la realización del Informe de Evaluabilidad de las políticas públicas en el Plan de Evaluaciones Estratégicas del Gobierno» (art. 29.3.f). Este Plan de Evaluaciones Estratégicas tiene carácter cuatrienal, debe ser aprobado por Consejo de Ministros a propuesta de la AEPP (art. 24.1), y detallará «las políticas públicas estatales que

serán objeto de evaluación, el tipo de evaluación que se realizará en cada caso, así como los recursos y plazos de realización previstos» (art. 24.2). Dichas políticas públicas serán «relevantes desde el punto de vista del impacto social y económico y del gasto previsto» (art. 24.3).

Con independencia de que esta modalidad sea o no obligatoria para determinadas políticas públicas, su práctica es recomendable antes de iniciar cualquier evaluación en profundidad con el fin de valorar su viabilidad y factibilidad. Facilita, asimismo, el desarrollo del proceso evaluador en línea con lo establecido en la LIEPP respecto al encargo (art. 19) y al diseño de la evaluación (art. 20), en especial los objetivos de la evaluación y la previsión del plazo de su realización y de su presupuesto.

La metodología para la realización de estas evaluaciones de evaluabilidad será elaborada asimismo por la AEPP, pero es previsible que sus elementos sean comunes en gran medida a los que se examinarán para el Informe de evaluabilidad del análisis previo del artículo 11 de la Ley, adaptados a las características concretas del momento en que se realice la evaluación (en especial si se trata de una evaluación intermedia o *ex post*) y de la naturaleza de la política pública, y que se describen en el apartado 5 de este artículo.

4. El análisis previo de evaluabilidad en el artículo 11 de la LIEPP

La LIEPP enmarca el análisis previo de evaluabilidad en un sistema que incorpora elementos de las tres tipologías descritas, con las siguientes características:

- Tiene carácter *ex ante*, ya que se debe realizar antes de la aprobación de la política evaluada.
- El análisis de evaluabilidad no es *obligatorio* para todos los planes y programas, sino únicamente para los que tienen carácter *estratégico*, con independencia del modo de formalización; es decir, incluye «los anteproyectos de ley, los programas o planes estratégicos, y todo tipo de documento de planificación estratégica» (art. 11.1). Siguiendo a Fuentes y Luna Cardozo (2011, pp. 120-121), este carácter estratégico de la planificación vendría definido por la existencia de un «proceso para la previsión del futuro, analizando los factores internos y externos con el objetivo de establecer las estrategias como medio de acción de una organización, enmarcadas en la visión y la misión, de manera que permitan el logro de los objetivos a largo plazo y las metas». En resumen, que incluyan un diagnóstico que proporcione conocimiento de la realidad sobre la que se va a actuar, racionalidad (mediante el análisis del marco y explicitando la situación a la que se quiere llegar, sus objetivos), y la adopción de decisiones (actividades, con metas y objetivos) (Ander-Egg, 2007). Una vez realizada la formulación, le seguirán en este proceso la implementación, el seguimiento y

la evaluación. Igualmente es obligatorio para las iniciativas que desarrollen *políticas públicas* (art. 11.1), entendidas, según la definición de la propia LIEPP (art. 2.1), como «el conjunto de actuaciones dirigidas a la satisfacción del interés general o la solución de un problema o necesidad públicos, en cualquiera de sus formas de despliegue en normas, estrategias, planes, programas, medidas o cualquier otra denominación equivalente».

- Su *objetivo* es «verificar la calidad y precisión del diagnóstico realizado, la viabilidad, coherencia y consistencia del diseño elaborado, la claridad, suficiencia y accesibilidad del sistema de información y evaluación previsto, así como si existen suficientes capacidades, recursos y compromisos para que la evaluación pueda implementarse» (art. 1.1). Se definen, asimismo, tres grupos de elementos que deben valorarse, como mínimo, en el análisis de evaluabilidad: la calidad de la planificación, la comprobación de la existencia de un sistema de información, seguimiento y evaluación, y la gobernanza de la política pública (art. 11.2).
- Al igual que otras modalidades de evaluabilidad ya descritas, puede realizarse por un *equipo evaluador externo o interno*, aunque en este caso es esencial que se garantice su independencia de criterio.
- El Informe de evaluabilidad incorporará *conclusiones y recomendaciones* tanto para la mejora de la política pública como para la futura evaluación.
- Los responsables de la política pública deben tener en cuenta las recomendaciones y actuar bajo el principio de «aplicar o explicar» en su separación de estas recomendaciones.
- Las Unidades de Coordinación de Evaluación de políticas públicas de los ministerios (art. 27) son las encargadas del *seguimiento* de dichas recomendaciones e informarán sobre este seguimiento a la AEPP. La obtención de este Informe de evaluabilidad en términos favorables no es una cuestión baladí. Los planes estratégicos que sean aprobados con dicho informe previo favorable, que además se «ajusten a los principios de buena gestión económico-financiera y sostenibilidad

presupuestaria de las finanzas públicas, *podrán tener preferencia en su presupuestación y financiación* en la forma que se determine por el ministerio competente en materia de función pública». Dicho de otra forma, podrá ser un requisito para lograr la financiación preferente de la política pública (art.11.7).

Por último, de la redacción dada al artículo 11 se deduce que el *responsable de la política pública* en elaboración es, asimismo, el que debe asegurar la realización de dicho informe, con el margen suficiente para que, previamente a su aprobación, se pueda llevar a cabo el citado análisis, el informe y la incorporación (o no, de forma motivada) de las recomendaciones que en aquel se realicen.

5. Una metodología para el análisis de evaluabilidad

Esta propuesta metodológica para el análisis de evaluabilidad únicamente tiene carácter exploratorio, toda vez que la LIEPP encomienda a la futura AEPP la elaboración de la metodología y el modelo del Informe de evaluabilidad «a fin de garantizar la consistencia y estandarización del análisis de evaluabilidad» (art. 11.9). Como se ha indicado, este mismo esquema podría utilizarse para el Informe de evaluabilidad de las políticas incluidas en el Plan de Evaluaciones Estratégicas del Gobierno del art. 29.3.f).

Esta metodología se basa en la desarrollada por el IEPP en su Guía de 2020, que presenta tres dimensiones, aunque se han realizado algunas modificaciones para incorporar las obligaciones de la LIEPP, no solo en materia de evaluabilidad según el artículo 11, sino en materia de planificación y formulación de políticas públicas (arts. 6 y 7), de evaluación (arts. 4, 8, 9, 10, 23, 24 y 25) y sobre indicadores (art.12), con las que se pretende contribuir a una mejora del diseño de las políticas públicas y su evaluación. Así, se puede establecer la correspondencia entre las dimensiones y los tres elementos mínimos recogidos en el artículo 11.2 de la norma, como se resume en la Figura 4.

La mecánica de trabajo para la valoración de los componentes de las subdimensiones podría basarse igualmente en lo descrito en la Guía del IEPP (2020, p. 36 y ss.). Esta valoración, recogida en cuestionarios para su explotación y análisis, sustentaría el Informe de evaluabilidad del art.11 de la LIEPP, según lo que se disponga en la metodología que elabore, como se ha dicho, la AEPP. Los elementos que se recogen en las dimensiones y subdimensiones de análisis pueden ser modulados (e incluso aplicarlos en su totalidad o no) en función de la relevancia que se otorgue a cada uno por la naturaleza, momento, situación y objetivos de la política pública y de la evaluación, tal y como se sugiere en la Guía citada.

Dimensiones y subdimensiones

Esta ley considera unos elementos mínimos para tratar de asegurar que se han tenido en cuenta los aspectos técnicos comunes del diseño de las políticas públicas. A efectos de seguir un proceso estructurado de evaluabilidad, estos se han agrupado en tres dimensiones, aquellos que definen la política pública, los que garantizan su gobernanza y los que se relacionan con la evaluación.

Evaluación de la calidad de la planificación

En esta dimensión se incluyen los componentes relacionados directamente con el diseño y la planificación de las políticas públicas:

- Análisis del contexto y las necesidades. Algunas de las actividades asociadas son: el establecimiento de un diagnóstico de la situación que tenga en cuenta el contexto y el problema o necesidad que se pretende abordar con la política pública, mediante alguna herramienta que permita ofrecer evidencias de su análisis, como, por ejemplo, el DAFO⁴.

⁴ Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO). Se trata de una herramienta muy utilizada en planificación estratégica.

FIGURA 4

DIMENSIONES DE EVALUABILIDAD



FUENTE: Elaboración propia.

- Definición del problema. Apartado clave para el diseño de una política pública, contiene elementos como que la identificación y definición del problema o necesidad que se pretende abordar aparezca de forma explícita en el documento, derivado del análisis del contexto y de las propias necesidades. Además, estará incluido el análisis de las causas y consecuencias de dicho problema y de los riesgos y alternativas. Por otro lado, también aparecerá una identificación clara de los destinatarios y una priorización de las medidas.
- Definición de objetivos. Los objetivos que se plantea la política pública deben responder claramente

al problema o necesidad detectado, y han de formularse de forma que puedan ser mensurables, verificables, claros y concisos, con un plazo temporal para su cumplimiento e hitos intermedios, en caso necesario. Además, deben atender a los siguientes criterios de valor público: coherencia, pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, igualdad de trato y de oportunidades, crecimiento económico y equidad, ética pública y prevención de la despoblación, y definirse los impactos deseados: sociales, ambientales, de cambio climático, de género, territoriales, de reto demográfico, transformación digital, empleo, económicos y científicos.

- Lógica de la intervención o teoría que sustenta el diseño. Esta lógica debe ser clara y establecer una relación clara entre los objetivos en los correspondientes niveles de la secuencia lógica (objetivos generales, específicos, operativos) y entre estos y el problema o necesidad definido. Además, hay que verificar la presentación, de forma clara y explícita, la teoría del cambio de la política y también establecer una relación coherente con la estrategia europea y, en su caso, internacional, en la materia, así como con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El preámbulo de la LIEPP afirma que, con su aprobación, «España aborda de una forma decidida la evaluación de las políticas públicas, con el fin de analizar y evidenciar el impacto de las políticas públicas en materias tan determinantes para la ciudadanía y la mejora del estado del bienestar como (...) la adecuada alineación de las distintas intervenciones públicas» con los ODS y el sistema integral de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.
- Identificación de actores y mecanismos de participación. Incluye la presentación de la población objetivo o destinataria, la descripción de los mecanismos de participación reglada establecidos en cada fase del ciclo de vida de la política pública, los resultados de los procesos de participación y la previsión de su publicación.
- de un análisis de riesgos. Asimismo, debe existir un mecanismo para la gobernanza de los datos.
- Indicadores. La importancia que la LIEPP otorga a los indicadores se traslada a este cuestionario. Debe valorarse la existencia de indicadores de calidad (específicos, medibles, alcanzables, realistas, temporalmente determinados y fundados en un sistema de información fiable) para el seguimiento y la evaluación (art. 12), tales como indicadores de realización, de resultados y de impacto. También se valorará la existencia de indicadores para la evaluación *ex ante* (art. 13), referidos, principalmente, a los criterios de valor público. Con ellos tiene que ser posible la medición efectiva de resultados esperados en igualdad de género, infancia, equilibrio intergeneracional, reto demográfico, transformación digital, empleo, justicia social y sostenibilidad ambiental.
- Sistema de seguimiento. La LIEPP obliga (art. 6) a establecer una métrica que permita el seguimiento y la evaluación a través de diversos mecanismos, como un plan de seguimiento, la asignación de responsabilidades en cada nivel para realizar dicho seguimiento, la descripción de los criterios de valoración del grado de cumplimiento de los objetivos o el mecanismo de respuesta previsto ante desviaciones de dichos objetivos.
- Los recursos. Se valora aquí la previsión de recursos financieros, humanos, tecnológicos y materiales para desarrollar las acciones previstas.

Evaluación del sistema para la gobernanza de la política pública

En esta dimensión se abordan elementos para garantizar el despliegue, la implementación y el seguimiento de la política pública:

- Mecanismos de implementación de la política pública. Se chequea y valora la previsión desde el diseño de los recursos necesarios para lograr los objetivos, identificación de hitos y plazos, de responsables y tareas y de los mecanismos de coordinación necesarios para atender a posibles conflictos y su resolución, y la realización

Evaluación del mecanismo de evaluación

En esta dimensión se comprueba que la política pública contiene un apartado dedicado a su evaluación como un elemento técnico de su diseño (art. 6 LIEPP), con el objetivo de garantizar la «claridad, suficiencia y accesibilidad del sistema de evaluación previsto» (art. 11.1). El análisis de esta dimensión es especialmente relevante cuando se realiza antes de una evaluación en profundidad, ya que, en este caso, a los objetivos anteriores se añade la verificación de la existencia

de suficientes capacidades, recursos y compromisos para que la evaluación pueda implementarse (art. 11.1). Los aspectos que se pueden destacar en el análisis son:

- Debe considerarse que el mecanismo de evaluación garantice que la evaluación prevista será independiente, objetiva y participativa, con una finalidad y alcance definidos; que incluya los objetivos de cada actividad de evaluación, y evidencias sobre los distintos tipos de evaluación que vayan a realizarse o que ya se han realizado, como una evaluación *ex ante*, un análisis previo de evaluabilidad, una evaluación intermedia o de impacto externa.
- Se comprobará que se garantiza una partida económica asignada a la evaluación, así como previstos los recursos (humanos, materiales, tecnológicos, etc.), datos y tiempo para su realización, y garantizar su publicación en los términos previstos en la LIEPP (art. 8.2).
- Se verificará que el sistema de información, seguimiento y evaluación identifica de manera preliminar los datos necesarios para la evaluación (art. 11.2.b), en especial los indicadores según lo recogido en la dimensión de gobernanza y si se han establecido mecanismos para garantizar el acceso y disponibilidad de los datos necesarios para la evaluación.
- Otra cuestión es la inclusión de instrumentos para garantizar la participación de actores y de los aspectos a los que atenderá el diseño de la evaluación, como la perspectiva de género, equilibrio intergeneracional, reto demográfico y cohesión territorial, transformación digital, sostenibilidad social y medioambiental, en función de su naturaleza.

Informe de evaluabilidad

El cuestionario de evaluabilidad es una herramienta de apoyo para el equipo evaluador, que deberá obtener evidencias de los distintos elementos para responder a las preguntas de evaluación. La LIEPP especifica que el Informe de evaluabilidad deberá contener las « conclusiones y recomendaciones para la mejora de la

evaluación e identificará, en su caso, qué elementos de la política pública necesitan mejorarse y sus posibles alternativas» (arts. 11.4 a 11.6).

Estas recomendaciones deben ser tenidas en cuenta por el órgano responsable de la política pública, que debe explicar, en su caso, su separación de éstas en un informe que se remitirá, junto con el Informe de evaluabilidad, a la Unidad de Coordinación de Evaluación del ministerio para su seguimiento, como se ha indicado más arriba. Las unidades de coordinación ministeriales son, por lo tanto, un elemento esencial del sistema, porque, además, deben informar a la AEPP del seguimiento realizado a la incorporación de las recomendaciones. La AEPP utilizará esa información para un apartado de la Memoria que debe presentar cada año ante las Cortes Generales (art. 30) sobre el estado general de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas. La Memoria, además, será pública.

Todas estas cuestiones, incluidas las posibles consecuencias derivadas de un Informe de evaluabilidad negativo o no se realice el análisis si es preceptivo, serán abordadas en el desarrollo reglamentario de la Ley, así como la concreción del papel de las Unidades de Coordinación ministeriales y la AEPP.

6. Conclusión

La Comisión Europea había expresado su especial interés en fortalecer las evaluaciones *ex ante* como instrumento para asegurar la presencia de los elementos necesarios para mejorar la calidad de la planificación, en aras de mejorar sus resultados, promover la cultura de evaluación de las Administraciones públicas, comenzando por la AGE, y contribuir, en suma, a la institucionalización de la evaluación. Así, estas herramientas de evaluabilidad pretenden conjugar las necesidades y condicionantes de la formulación de las políticas públicas con el rigor metodológico de las evaluaciones de políticas públicas.

Con el análisis previo de evaluabilidad, el Informe de evaluabilidad de las políticas públicas contenidas en el Plan de Evaluaciones Estratégicas del Gobierno y el

resto de las obligaciones de evaluación, el artículo 11 de la LIEPP responde a uno de los objetivos de la Reforma 1.5 del Componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de reforzar y reorganizar «el sistema público de diseño y evaluación de políticas públicas en las Administraciones públicas» a través de la profundización de la evaluación *ex ante*.

El reto para conseguir su aplicación efectiva es avanzar en la elaboración de metodologías, en la profundización del proceso y en mecanismos de coordinación y seguimiento de la AEPP con los responsables y con las unidades de coordinación de evaluación de los departamentos ministeriales. Para todos ellos se deberá poner a disposición la formación que necesiten en cada caso.

Referencias bibliográficas

- AEVAL. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia0.pdf#page=1>
- AEVAL. (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*. Enfoque AEVAL. <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia1.pdf#page=1>
- Ander-Egg, E. (2007). *Introducción a la planificación estratégica*. Lumen Humanitas.
- Avalua-Lab – Las Naves. (2021). *Barómetro de la Evaluación de las políticas públicas en España*. Julio. <https://www.lasnaves.com/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-BAROMETRO-EVALUACION-AVALUALAB.pdf>
- Casillas, C. y Macía, M. (25 de noviembre de 2021). *La continuidad, clave del éxito en evaluación. Del diseño a la implantación del III Plan África*. XXVI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y Administración Pública. Bogotá, Colombia.
- Comisión Europea. (2013). *Documento guía sobre la evaluación ex ante. Período de Programación 2014-2020. Seguimiento y Evaluación de la Política Europea de Cohesión*. https://www.conselleriadefacenda.gal/documents/10433/2335377/Doc_Guxa_Ev_ex-ante_14-20_FD-FS-COH_xtrad_castell_en13x.pdf/a24698c6-003e-4bbb-8000-3fd06c6f28c0
- Fuentes, T. y Luna Cardozo, M. (2011). Análisis de tres modelos de planificación estratégica bajo cinco principios del pensamiento complejo. *Revista digital de investigación y postgrado de la Universidad Nacional Experimental Politécnica «Antonio José de Sucre»*, 1(2), 118-134. <http://redip.bqto.unexpo.edu.ve/>
- Gobierno de Navarra. (2008). *Protocolo de Evaluabilidad de las políticas públicas en la Comunidad Foral de Navarra* (2013 ed.). <https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/F2E4C567-9B42-4E1E-9A85-4AF43F373B72/0/ProtocolodeevaluabilidadCompleto.pdf>
- IAAP. (2017a). *Guía de evaluación ex ante de políticas públicas*.
- IAAP. (2017b). *Guía para el análisis de la evaluabilidad previa de los planes de carácter estratégico*. <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/guiaevaluabilidad.pdf>
- IEPP. (2020). *Guía de evaluabilidad de intervenciones públicas*. https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia_Evaluabilidad_Intervenciones_Publicas.pdf#page=1
- IEPP. (2021). *Estudio de Diagnóstico de la Evaluación en la Administración General del Estado*. https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Informes-de-Evaluacion/DIAGNOSTICO-EVALUACION-AGE/ESTUDIO_DIAGNOSTICO_EVA_AGE.pdf
- IvÀlua. (2009). *Guía práctica 2. Evaluación de necesidades sociales. Colección IvÀlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas*.
- Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 305, de 21 de diciembre de 2022, pp. 178598 a 178619. <https://www.boe.es/boe/dias/2022/12/21/pdfs/BOE-A-2022-21677.pdf>
- Merino, M. (2007). La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas. *PAPELES 7/2007*. AEVAL. https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Papeles/Papeles_de_Evaluacion_Merino.pdf
- Naciones Unidas-Consejo Económico y Social. (2021). *Estudio conjunto de evaluabilidad del Plan de Acción Mundial a favor de una Vida Sana y Bienestar para Todos*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (27 de diciembre). https://www.unicef.org/executiveboard/media/9226/file/2022-4-Evaluation_summary-Joint_evaluability_assessment-ES-ODS.pdf
- Reglamento (UE) 2021/1060, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de

- Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 231, de 30 de junio de 2021, L231/159-L231/706. DOUE-L-2021-80893.
- Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 57, de 18 de febrero de 2021, L57/17-L57/75. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN>
- Soura, B. D., Fallu, J.-S., Bastien, R. y Brière, F. N. (2020). El estudio de la evaluabilidad. Una intervención de prevención de consumo de drogas en la escuela en Quebec. En V. Ridde y C. Dagenais (Eds.), *Evaluación de las intervenciones sanitarias en salud global. Métodos avanzados* (pp. 13-41). Québec: Éditions science et bien commun y Marseille. IRD Éditions. <https://scienceetbiencommun.pressbooks.pub/evalsalud/chapter/evaluabilidad/>
- Zapico-Goñi, E. (julio-diciembre de 2010). El uso de la evaluación como instrumento de gestión y gobernanza de la Unión Europea. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)* (Nueva Época N.º 4), 101-133. <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/download/440/484/615>