

María José Soler Fraile*
Myriam Pérez Andrada*

LA TEORÍA DEL CAMBIO DEL PROFESIONAL

Desde el ejercicio de la profesión de la evaluación en el sector privado, y dada la aún escasa presencia formal de esta disciplina de manera reconocida tal y como ocurre en otras conocidas (medicina, abogacía, docencia, etc.), la persona profesional se enfrenta a una serie de retos internos y externos en un entorno cambiante y heterogéneo, que supone un esfuerzo no reconocido y un desafío para las organizaciones que quieren introducirla en su cartera de servicios sin un acuerdo común de en qué consiste dicho ejercicio y quién tiene la preparación para realizarlo. Es necesario visibilizar estas barreras para avanzar hacia una cultura de evaluación donde la totalidad de agentes colaboren en línea con la nueva Ley de Institucionalización¹.

The practitioner's theory of change

From the practice of the evaluation profession in the private sector, and given the still scarce formal presence of this discipline in a recognised manner as occurs in other well-known disciplines (medicine, law, teaching, etc.), the professional faces a series of internal and external challenges in a changing and heterogeneous environment that represents an unrecognised effort and a challenge for organisations that want to introduce it into their portfolio of services without a common agreement on what this practice consists of and who is qualified to carry it out. It is necessary to make these barriers visible in order to move towards a culture of evaluation in which all agents collaborate in line with the new Institutionalisation Act.

Palabras clave: enfoque de género, innovación, mercado competente de evaluaciones, profesionalización.

Keywords: gender focus, innovation, competent evaluation market, professionalisation.

JEL: H1.

* Consultora Innicia 4D Innovar Investigando S. L.
Contacto: mariajose@innicia.org y myriam@innicia.org
Versión de enero de 2023.
<https://doi.org/10.32796/ice.2023.931.7602>

¹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-21677

1. El desafío a afrontar

Toda evaluación iniciada comparte elementos que cada profesional debemos tener presentes y solventar para asegurar la calidad del ejercicio que vamos a realizar, independientemente de la naturaleza del encargo, la entidad convocante o el alcance de la misma, para *colaborar en la gestión eficiente del gasto público en las sociedades y una mejora en la prestación de bienes y servicios a la ciudadanía*.

Esto supone una serie de procesos internos que se deben trabajar con las dificultades propias que presentan y que están relacionadas directamente con la escasa cultura de evaluación en nuestro país, la falta de herramientas y un mercado altamente competitivo donde, hasta el momento, los criterios económicos han tenido un peso más elevado que los criterios de calidad.

De este modo, y de manera muy similar al ejercicio que se realiza en una evaluación al construir la Teoría del Cambio, debemos previamente construir una propia como profesionales para detectar aquellos aspectos que pueden poner en peligro el fin perseguido con cada evaluación realizada y encontrar las acciones a llevar a cabo para salvar dichos obstáculos.

Uno de los enfoques que se utiliza en la evaluación de políticas públicas para su comprensión es la «Teoría del Cambio» que permite realizar una valoración de la intervención en todas sus dimensiones y en las relaciones que se establecen con el cuerpo que gestiona dichas políticas, resultando en una guía metodológica imprescindible para identificar los resultados previstos y no, y las relaciones causales que han llevado a ellos. Citando a la autora de este enfoque, Carol Weiss, es: «la cadena de asunciones que explican cómo las actividades conducen paso por paso a los resultados esperados al contemplar una serie de componentes de gran utilidad» (Weiss, 1998, p. 2):

- Sistematización y cartografía de elementos estructurales, procesos, *outputs* y resultados, *outcomes*, previstos y no previstos.
- Análisis de redes: mapa de *stakeholders* y flujos de interacción identificables, formales e informales.

- Metaanálisis de resultados intermedios y *outputs* de las acciones desarrolladas.

La comprensión, por tanto, de las «dimensiones» en las que debe poner atención la persona profesional se componen de: el conocimiento a adquirir, los dominios teóricos y las competencias transversales generalmente inscritos en diferentes disciplinas del ámbito educativo formal y devenidas por la práctica de la profesión.

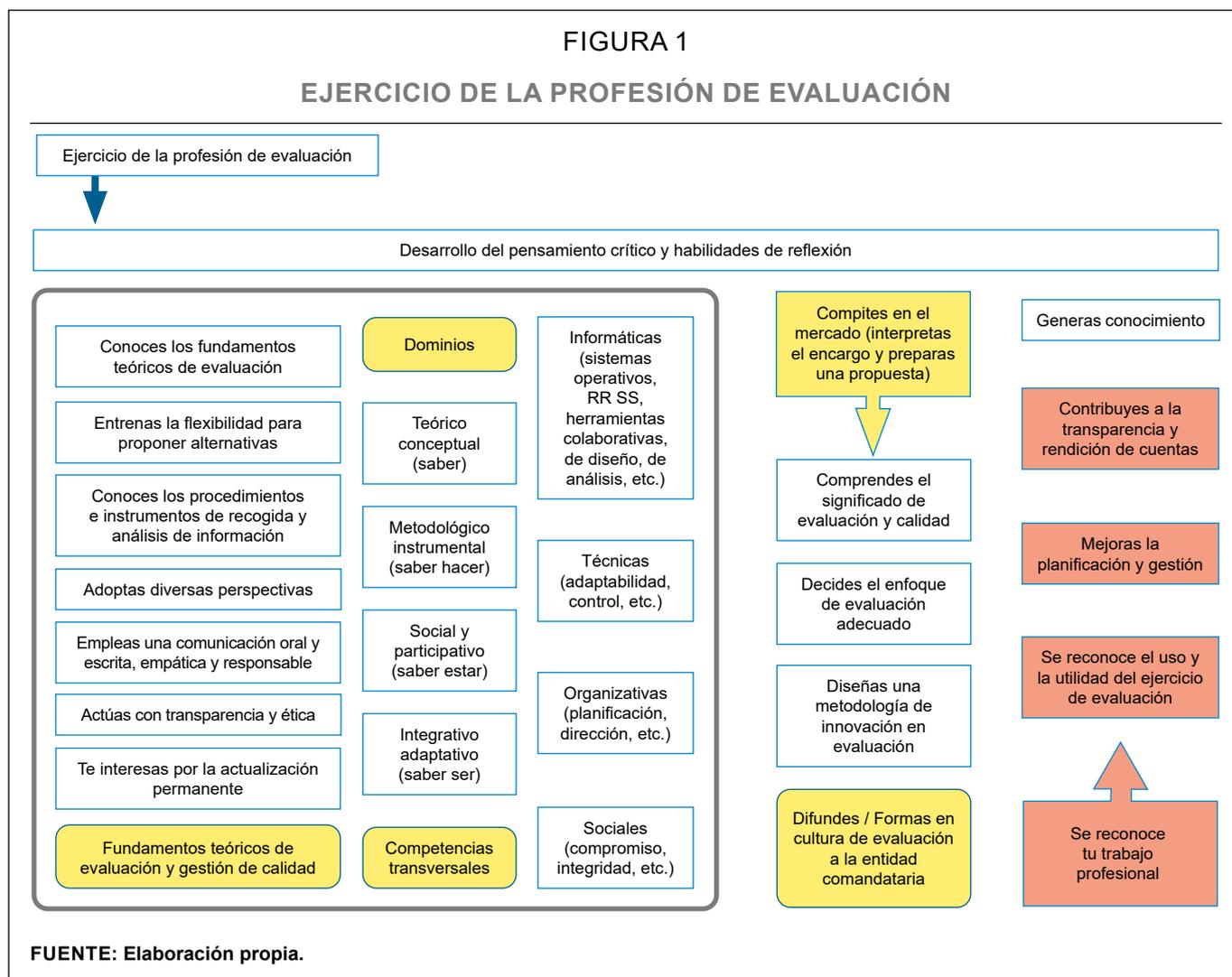
Las relaciones o procesos que se han de llevar a la práctica se relacionan con el ejercicio previo a optar al contrato de evaluación, encontrando como resultados esperados o no la adjudicación del mismo mediante las diferentes herramientas de las que dispone la Administración pública (licitaciones, contratos menores, etc.). En la Figura 1 se encuentra esta sistematización y cartografía de lo expuesto.

El ámbito formativo y competencial

Desde sus inicios, la evaluación ha pretendido ser una ciencia de medición de las políticas públicas y, como toda ciencia, ha ido evolucionando a lo largo de su vida hacia un carácter más multidisciplinar ampliando los ámbitos de las políticas a evaluar (social, cooperación, educación, etc.), y cambiando sus métodos y teorías. Este hecho ha supuesto todo un campo disciplinar con un extenso cuerpo teórico y científico desarrollado de forma inductiva para solucionar los problemas encontrados a la hora de ponerlo en práctica, de ahí que tenga un carácter práctico y aplicado señalado en la literatura de base teórica (Ballart, 1996).

Esta afirmación se sustenta en una extensa literatura teórica desde su origen (en los años 60 y 70) y en su desarrollo de la mano de diferentes autores que ha mostrado la gran importancia que tiene en el campo de acción y mejora de las políticas públicas con extensas publicaciones al respecto, donde resaltan la importancia de ser incluida dentro del ciclo completo de vida de las políticas públicas y no únicamente en la fase final (Aguilar Villanueva, 1996; Thoenig, 1997; Subirats, 1991).

FIGURA 1
EJERCICIO DE LA PROFESIÓN DE EVALUACIÓN



Pero para saber cómo realizar una adecuada evaluación debemos partir de las competencias que debe adquirir la persona profesional encargada de tal empresa. En este sentido, algunas fuentes (Stufflebeam y Shinkfield, 1987) las analizan debiendo ser estas adaptadas a cada ejercicio para asegurar que se están llevando a la práctica de manera adecuada.

De ahí, que debamos indagar en un primer momento dónde encontrar el lugar o institución para adquirir el conocimiento teórico —académico y práctico de la evaluación de políticas públicas, con un primer obstáculo: *la escasez de formación académica completa*

y permanente en los sistemas formales (educación reglada) e informales (educación no reglada denominada formación profesional para el empleo) en nuestro país. Si bien es cierto que podemos encontrar formación específica en otros países, la mayoría deberá ser convalidada, produciéndose así otro escollo a salvar, dado que no se trata de procesos ágiles, por ello, y partiendo de la necesidad de esta formación en nuestro país, se deben dirigir los esfuerzos a mostrar esta debilidad.

Actualmente, en España encontramos entre los cursos o programas de formación impartidos por universidades o por Administraciones públicas en evaluación

que se centran en la disciplina y no la asumen meramente como una parte con módulos o cursos:

- *Máster Propio en Evaluación de Programas y Políticas Públicas*² de la Escuela de Gobierno de la Universidad Complutense de Madrid que lleva formando durante 20 años a personal técnico de la Administración pública, de organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas, consultorías, personal investigador o recién graduado, del ámbito de las ciencias sociales o políticas y cualquier persona interesada en la disciplina que requieran de una formación específica para encargar, gestionar, diseñar, realizar y analizar críticamente evaluaciones. También hay un número limitado de plazas para jóvenes graduados/as que quieran especializarse profesional y académicamente en el campo de la evaluación y tiene una duración de dos años.
- La Universidad de Sevilla imparte un *Máster Propio y un Curso de Experto de Evaluación de Políticas Públicas*³ que provee de las competencias teórico-prácticas adecuadas para realizar evaluaciones de políticas públicas y orienta el estudio de los fundamentos teóricos de las políticas públicas y su evaluación.
- La *Universidad de Granada*⁴ ofrece un curso de Evaluación de Políticas Públicas (técnicas de evaluación de impacto) para estudiantes de último curso de grado, postgrado de los estudios de Ciencias Económicas y Empresariales, Estadística, Ciencias Ambientales, Matemáticas o Ingeniería, así como a profesorado y personal investigador, además de profesionales de la consultoría y entidades públicas.
- La *Universidad del País Vasco*⁵ programa un curso de verano de Evaluación de políticas y gestión pública: reflexiones, diagnóstico y experiencias que trabaja modelos y enfoques de gestión.

- El *Ministerio de Industria, Comercio y Turismo* a través de la *Escuela de Organización Industrial* dispone de un MOOC⁶ de Evaluación para personal de la Administración pública andaluza⁷ y cualquier persona interesada en la disciplina.

Aunque podemos encontrar un buen número de programas universitarios de los grados de ciencias políticas que incluyen materias sobre evaluación de políticas públicas, no se centran en la misma, por ello, su completitud es escasa para adquirir la formación necesaria en la posterior práctica. Podemos encontrar, entre otros, el Máster Universitario en Metodología Aplicada a las Políticas Públicas. Fundamentos, Investigación y Práctica de la Universidad Pablo de Olavide⁸ o el curso en evaluación de políticas públicas y control de gestión del Máster Universitario en Gobierno Local y Políticas Públicas Innovadoras de la Universidad de Santiago de Compostela⁹.

Si bien es cierto que estas formaciones nos introducen en la evaluación de políticas públicas, dándonos una visión general del campo teórico, necesitan profundizar en formación complementaria necesaria para el ejercicio como la metodología cuantitativa y cualitativa de recogida, análisis e interpretación de información, las teorías que acompañan a los enfoques que deben ser implementados en las evaluaciones (enfoque de género, de cooperación, de derechos humanos, medioambiental, etc.) y técnicas de comunicación y difusión (oral, escrita y virtual), lo que deriva en su búsqueda de manera autónoma alargándose así el proceso formativo, pues no podemos olvidar que el inicio de la evaluación viene precedido de una formación específica que cada profesional posee.

⁶ Cursos Online, Masivos, Abiertos y Gratuitos.

⁷ <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/actualidad.filter?step=read&cu=35&cd=227387>

⁸ UPO Postgrado - Máster Universitario en Metodología aplicada a las Políticas Públicas. Fundamentos, Investigación y Práctica.

⁹ Evaluación de políticas públicas y control de gestión - Universidade de Santiago de Compostela. <https://www.usc.gal/es/estudios/masteres/ciencias-sociales-juridicas/master-universitario-gobierno-local-politicas-publicas-innovadoras/20222023/evaluacion-politicas-publicas-control-gestion-18787-17938-3-102205>

² <https://www.ucm.es/eg/mp-evaluacion-programas-politicas-publi>

³ <https://cfp.us.es/cursos/feu/evaluacion-de-politicas-publicas/4565/>

⁴ <https://www.ugr.es/estudiantes/grados/>

grado-ciencias-politicas-administracion/evaluacion-politicas-publicas

⁵ <https://www.ehu.eus/es/web/ehukultura-bizkaia/cursos-de-verano-de-la-upv/ehu-en-bizkaia-2018>

Además, en general se carece de experiencia práctica en la realización de evaluaciones una vez terminada la formación, puesto que a pesar de encontrar en algunos programas el acceso a prácticas, no son suficientes por la corta duración de las mismas o tareas «menores» encomendadas. Tampoco es habitual encontrar entidades que requerirán de perfiles en práctica para completar los equipos de evaluación por la escasez de estos ejercicios remunerados con una cantidad suficiente para tener un equipo completo, unido a que hasta el momento no se han encargado un número alto de evaluaciones en nuestro país.

Por otro lado, es habitual encontrar en los perfiles solicitados el estatus de *senior* (con un número alto de años de experiencia demostrable) que deja fuera a las personas menos experimentadas en la práctica de esta disciplina o encontrar diversa formación solicitada de manera muy heterogénea (en ciencias políticas, en ciencias sociales, con máster en cooperación, máster en estadísticas...), lo que crea confusión en la formación a elegir y que debe tener una persona profesional que se quiera dedicar a este ámbito, siendo el resultado una gran dificultad para iniciar la experiencia recocida en la materia por parte de las personas que se inician en el campo de la evaluación.

En este sentido, no podemos olvidar las competencias transversales necesarias para el ejercicio de esta profesión, como:

- La informática, en una sociedad tecnológica avanzada donde tanto el equipamiento tecnológico como las aplicaciones, procesadores, paquetes, etc., son las herramientas de trabajo habitual para cualquier persona que esté en el mercado laboral¹⁰.
- Las capacidades técnicas (donde al menos se debe ser capaz de contar con adaptabilidad dentro de medios cambiantes, nuevas tareas, retos y equipos; análisis de problemas; asunción de riesgos; control en la toma de decisiones sobre métodos, personas

y situaciones; capacidad crítica; comunicación verbal, no verbal y escrita y decisión).

- Las organizativas (que implican distribución eficaz de la toma de decisiones y responsabilidades hacia el equipo; planificación; establecimiento de niveles de trabajo; dirección y trabajo con equipos y flexibilidad).
- Las sociales (que incluyen, al menos, compromiso con el trabajo y el rol; tolerancia al estrés; espíritu comercial; escucha; integridad y meticulosidad).

Todas ellas se plantean necesarias una vez se va desarrollando el ejercicio de esta profesión, dado que es inusual encontrar una preparación a las mismas en un mismo programa formativo y deben ser ejercitadas por las personas profesionales en la evaluación a medida que se avanza en la carrera y que debes ir observando de manera casi instintiva o en los momentos en que se encuentren disponibles en cursos o talleres.

Por ello, a pesar de que durante las últimas tres décadas, las sociedades y asociaciones de evaluación alrededor del mundo han tratado de estudiar e impulsar la profesionalización de la evaluación, lo cierto es que podemos encontrar definiciones, en términos del perfil, requisitos fundamentales, conocimientos y competencias necesarias para realizar estos trabajos por parte del perfil, muy heterogéneas con la necesidad clara de la existencia de una definición sobre cuáles son las características que definen la profesión y que profundicen sobre el entendimiento común ya existente, sobre los atributos del grupo profesional y sobre lo que constituye una evaluación de calidad.

El mercado laboral

En un segundo momento, debemos atender al encargo de evaluación, para cuya convocatoria, las instituciones públicas disponen de diferentes herramientas para solicitar el ejercicio de evaluación (publicación de licitaciones en la Plataforma de Contratación del Estado¹¹, contratos menores por invitación, publicación

¹⁰ <https://www.internet-didactica.es/tic-ambito-laboral/#:~:text=Las%20TIC%20permiten%20crear%20bases,y%20sus%20h%C3%A1bitos%20de%20compra>

¹¹ <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>

en plataformas de cooperación como la Coordinadora de ONG de Desarrollo¹², etc.). En cualquiera de las fórmulas, se comparten una serie de ítems que dificultan la práctica a desarrollar:

- «El encargo» circunscrito a documentación oficial que suelen contener las especificaciones técnicas (objetivos y estructura de cómo ejecutar un determinado estudio, trabajo, proyecto o evaluación plasmados en Términos de Referencia, Pliegos Administrativos y Pliegos Técnicos, invitaciones, anuncios, etc.) que contiene información escasa de lo que se requiere para asegurar la aproximación de la persona profesional a una propuesta adecuada a las necesidades que tiene la entidad solicitante. Tanto es así que, en la mayoría de los casos, de nuevo debido a la falta de cultura de evaluación, se debe realizar un ejercicio de interpretación al observar la concepción errónea del concepto de evaluación (con solicitudes de evaluaciones de impacto a pesar de ser un programa recién terminado, preguntas o indicadores mal formulados que son obligatorios, etc.), el escaso presupuesto destinado (que generalmente es menor al 1 % del total del programa o política a evaluar), las condiciones del equipo¹³ excesivas (por la formación, número de personas o experiencia exigida, esta última difícilmente demostrable al encontrarnos que, hasta este momento, pocas eran las entidades públicas que facilitaban certificados de buena ejecución o empresas que tras dejar la plantilla los entregaban), los criterios de valoración¹⁴ (que olvidan la calidad del servicio en aras de la cuantía y provoca que en la siguiente propuesta de evaluación se parta de un precio que se ha bajado previamente y que conlleva

la desvalorización del trabajo) o la falta de oportunidad de las empresas pequeñas o de reciente creación (por las variables de solvencia técnica y económica impuestas).

Un ejemplo habitual de esto que nos encontramos es: si un concurso de evaluación parte de un precio de salida de 50.000 €, por una oferta que podría presumirse que es anormalmente reducida pero finalmente admitida, se adjudica en 10.000 €, puesto que la empresa que ha hecho dicha oferta tiene la oportunidad de justificar que no es anormalmente reducida, lo cual logra hacer en la mayoría de los casos, el resultado de esto deriva en que en el siguiente concurso de evaluación partirá de un precio de partida de 10.000 €.

Todas estas características citadas, se traducen en un trabajo previamente realizado de análisis, interpretación y desarrollo de una propuesta evaluativa, que conlleva una dedicación temporal e intelectual no reconocida y que, generalmente, deriva en la consecución para esta entidad pequeña o mediana, de una tasa de éxito de adjudicaciones muy baja comparada con otras entidades privadas de mayor dimensión a pesar de que la calidad sea inferior en las propuestas técnicas y económicas que consiguen. Esto se debe a que, generalmente, las entidades de reciente creación, tienen una solvencia técnica y económica que se sustenta en la experiencia del personal contratado, y que por su situación incipiente la propuesta de precios anormalmente reducidos no es viable y sus recursos humanos están dedicados a la ejecución, por lo que la tarea de elaboración de propuestas es un esfuerzo que asumen con un riesgo muy alto sin apenas posibilidad de competición con las grandes entidades privadas.

- Una vez realizada «la adjudicación», generalmente encontramos que la falta de visibilidad de la profesión conlleva el desconocimiento de los equipos involucrados de la entidad contratante en lo referido a qué consiste exactamente el papel del profesional, confundiendo en la mayoría de las ocasiones con funciones fiscalizadoras o auditoras, lo que dificulta la extracción de información, puesto que el concepto

¹² <https://coordinadoraongd.org/>

¹³ La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). De acuerdo con el art. 145 de la LCSP, la adjudicación de los contratos debe realizarse utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio. Y el apartado 2. 2.º de dicho precepto permite que se incluya como criterio de adjudicación, la experiencia del personal adscrito al contrato.

¹⁴ Este artículo trata de realizar una mirada general y recorrido, siendo conscientes de la nueva tendencia por parte de la Administración pública a la introducción de criterios sociales.

del ejercicio, es decir: *un ejercicio que parte de la recopilación, el análisis y la interpretación sistemática de información que toma en cuenta las diferentes necesidades y situaciones de partida en el acceso a las intervenciones que facilitan las distintas políticas públicas y que, gracias a ello, se emiten juicios sobre el mérito y el valor de estas para mejorarlas dentro del accionar político y público dado su carácter práctico y aplicado* no es entendido. Además, también se confunde el objetivo y finalidad de la evaluación de *aprendizaje, mejora y rendición de cuentas y no una mera revisión de lo realizado*.

Esto hace que el equipo de evaluación deba realizar un trabajo de sensibilización y formación al personal implicado para aterrizar los fundamentos teóricos básicos que alejan a la evaluación de las acciones de fiscalización y que suelen dificultar el acceso a la información necesaria para realizar los trabajos con resistencias por parte de agentes clave, la elaboración de la metodología más adecuada, retrasos en los tiempos de ejecución, solicitud de tareas que no son propias a lo aprobado y que suponen un coste extraordinario no asumido por la institución pública y dificultades éticas que, en ocasiones, se presentan con los resultados obtenidos por el impacto que puedan tener en el trabajo que realiza dicha entidad y que supone un proceso final de negociación arduo.

- Finalmente, en «la fase final» de entrega de resultados se debe prestar atención para que la difusión del conocimiento generado sea transferida cumpliendo así una de las mayores utilidades de la evaluación: la transparencia y rendición de cuentas. En este sentido esta tarea recae en la entidad pública de cara a la ciudadanía, no obstante, la sensibilización que se ha venido realizando por parte de las personas profesionales debe incidir y facilitar este ejercicio con productos adaptados a cada público, fácilmente entendibles y comunicables y trabajos extraordinarios de socialización de resultados que suponen una tarea formativa y expositiva que tampoco es tenida en cuenta.

En este sentido, se ha debatido en diferentes foros la *propiedad intelectual* de las evaluaciones que, si bien es

cierto, la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público¹⁵, en su artículo 308, indica que los derechos de propiedad intelectual se ceden a la Administración que realiza el encargo. Esta disposición, si no en forma sí en fondo, entra en contradicción con las Leyes de Transparencia y se reserva el uso confidencial de la información obtenida en la evaluación a la ciudadanía sobre una práctica (política pública) que lleva a cabo con dinero de las personas contribuyentes. Esto plantea la necesidad de un discurso político sobre la utilidad de las evaluaciones a la sociedad para que sean demandadas por esta. Por ello, debería haber una obligación o compromiso de publicación de la totalidad de los resultados de los ejercicios de evaluación que se contraten para no entrar en contradicción con los objetivos de la legislación sobre transparencia.

Por todo lo expuesto, es imprescindible que la evaluación se constituya en un campo ocupacional delimitado con los requisitos educativos y de capacitación correspondientes, y se avance a la primacía de la calidad de las evaluaciones modificando las herramientas de las que disponen las Administraciones públicas para su encargo. De esta manera, se obtendrá una acción política real, práctica, de utilidad y transparente que cuente con equipos internos y externos formados y evite la pérdida de recursos presupuestarios y humanos.

2. La complejidad de los subsistemas que están implicados para una implementación efectiva de la evaluación en la sociedad

La evaluación es un proceso que permite obtener información que servirá a quienes toman decisiones en la elección de alternativas para conseguir determinados objetivos. Este argumento se alinea con la definición de Stockmann y Meyer, para quienes la evaluación es «el instrumento con el cual se puede medir, examinar y valorar cambios sociales observados sumativamente, así como generar datos formativamente para la

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-12902>

conducción racional de procesos» (Stockmann y Meyer, 2016, p. 2; Vargas, 2008). Esta definición ha servido para posteriores conceptualizaciones, como la que encontramos en España por parte del Ministerio de Hacienda y Función Pública¹⁶: «La evaluación de políticas públicas es un proceso sistemático y razonado de generación de conocimiento, a partir de la recopilación, análisis e interpretación de información, encaminado a la comprensión global de una intervención pública —sea esta una política, plan, programa o norma—, para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica y efectos (resultados e impactos)».

Otro elemento de la evaluación es su utilidad como instrumento para valorar si estrategias, programas o proyectos aportan soluciones a problemas sociales o apoyan la transformación de las instituciones. Ahí la importancia de que la evaluación sea conocida y debatida en todas las instancias sociales: «poner los resultados de las evaluaciones a disposición de la opinión pública es una acción que promueve el debate acerca de los problemas sociales y las soluciones políticas ofrecidas» (Stockmann y Meyer, 2016, p. 4).

Para que la evaluación juegue un papel importante en entornos gubernamentales, es fundamental considerar su grado de institucionalización y, sobre todo, lo que aporta en información para que las y los tomadores de decisiones encaminen sus acciones hacia una mejor gestión pública.

En nuestro país se acaba de dar a conocer la Ley 27/2022¹⁷, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, aprobada el 21 de diciembre de 2022, que pretende el uso de las evaluaciones por parte del sistema político-administrativo dentro de un marco integrador común.

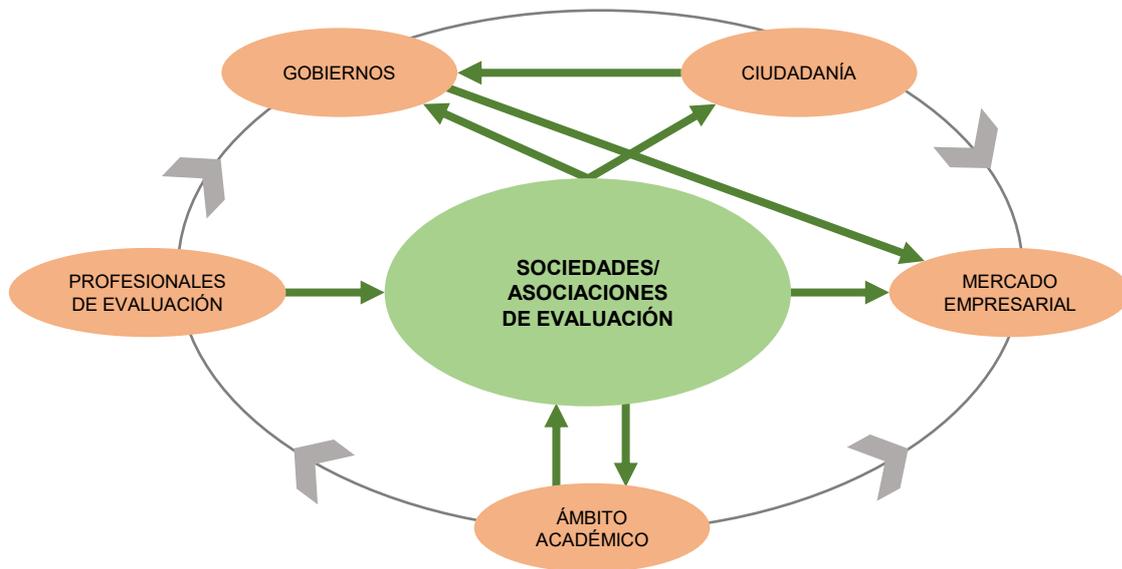
¹⁶ <https://funcionpublica.hacienda.gob.es/evaluacion-politicas-publicas.html#:~:text=La%20evaluaci%C3%B3n%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20es%20un%20proceso%20sistem%C3%A1tico%20y,para%20alcanzar%20un%20juicio%20valorativo>

¹⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-21677

En lo que refiere al sistema de profesionalización, fundamental para la regulación de la formación y programas académicos, vías de profesionalización, existencia de organizaciones profesionales, existencia de normas y estándares, etc., encontramos alusiones que requieren de una mayor profundidad, tales como:

- *Capítulo I, artículo 8, punto 3.* (...) «Con carácter general, atenderá a la perspectiva de género, del equilibrio intergeneracional, del reto demográfico y de la cohesión territorial, de la transformación digital, de la sostenibilidad social y medioambiental. Se valorará la inclusión de otras perspectivas por razón de la naturaleza y el objeto de la evaluación», lo que nos induce a la formación específica en estos campos.
- *Capítulo I, artículos 9, 10 y 11,* cita las diferentes modalidades, fases de evaluación y análisis de evaluabilidad, cada una de ellas persigue un fin distinto y, por lo tanto, para su aplicación se debe ser conector de la metodología propia.
- *Capítulo II, artículo 12,* desarrolla lo que comporta un sistema de seguimiento con los indicadores propios, los cuales han de ser diseñados específicamente para ello.
- *Capítulo III, artículo 16,* refiere las competencias del equipo evaluador y señala «La Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública y, en su caso, con el Instituto de Estudios Fiscales, identificará las competencias necesarias para el desempeño de la función evaluadora y diseñará planes específicos de formación en materia de evaluación de políticas públicas para las empleadas y empleados públicos», lo cual debe ser realizado de manera participativa con asociaciones profesionales y sector privado, puesto que no debemos olvidar que este ejercicio, aunque sin mucho peso, se lleva realizando en España desde hace más de 40 años.
- *Capítulo IV, artículos 20, 21 y 22,* refleja el conocimiento por parte del equipo evaluador de elementos de complejidad para ser llevada a cabo una evaluación, como: la utilización mixta de técnicas

FIGURA 2
ECOSISTEMA DE LA EVALUACIÓN



FUENTE: Elaboración propia.

cuantitativas y cualitativas, la triangulación de datos y resultados, la elaboración de una matriz de evaluación, la reconstrucción de la lógica de la política pública, el plan de recopilación de datos o un informe comprensivo, lo cual supone una alta capacitación y experiencia de estos equipos.

Por ello, debemos ser prudentes, pero sin dejar de esperar un desarrollo aún más intenso de esta Ley y de su institucionalización efectiva, profundizando en las líneas que señala y que hemos citado para promover un camino real al ecosistema complejo que se presenta y en el que es necesario incidir para alcanzarla, compuesta por diferentes espacios, tal y como se indica en la Figura 2 que representa estos aspectos que encontramos articulados en la normativa referenciada.

Así, en cada espacio resaltado, se han de destacar como aspectos relevantes en los que indicar y

desarrollar mecanismos que los consoliden y que citamos en cada uno de ellos:

- *La existencia de una práctica de evaluación* impulsando un mercado de evaluaciones empresarial designadas como tal, que clarifique la cualificación y experiencia de las personas que conforman el equipo para evitar dejar demasiado abiertos aspectos como la formación en ciencias sociales que engloba un sinfín de carreras, pero no aborda la especialización en evaluación y que se viene dando si se realiza una lectura de los Pliegos de contratación que se publican.
- Este aspecto también incidiría positivamente en la consecución de evaluaciones de calidad con los medios necesarios, a los cuales se hace una referencia débil en el Capítulo IV, artículo 19, punto 1: «El proceso de evaluación se inicia con el encargo de evaluación, que se formalizará mediante un

documento en el que figurará el órgano responsable de la política pública a evaluar, el objeto, los objetivos, la justificación, el alcance, el plazo de entrega y el presupuesto de la evaluación».

- **Agencias, unidades y estructuras de evaluación** con una clara voluntad política para no repetir el caso de la antigua Agencia Estatal de Evaluación, cesada en 2017 tras diez años de funcionamiento, para afianzar así modelos de funcionamiento adecuados para la rendición de cuentas y la mejora de la eficacia del gasto público.
- **Capacitación y formación específica:** cursos y seminarios, claves también para los procesos de identificación profesional.
- **Procesos de profesionalización:** elaboración de códigos deontológicos, competencias y capacidades profesionales, además del fomento de producción específica, académica y profesional.
- **Redes y Asociaciones** con apoyos estructurales y recursos que les permitan realizar procesos de identificación, desarrollo y fomento de la cultura de evaluación, intercambio y defensa profesional.

3. La utilidad de los Marcos de Referencia y Estándares de Evaluación para la práctica profesional

El interés en el desarrollo de las competencias del profesional de evaluación ha sido precedido por esfuerzos de desarrollar estándares y directrices de lo que constituye las buenas prácticas en Europa que no podemos perder de vista como modelos replicables y adaptados en nuestro país. Entre los ejemplos más significativos encontramos:

- **1994.** En *Estados Unidos*, la *American Evaluation Association* (AEA)¹⁸ elabora su *Guiding Principles for Evaluators* compuesta por un conjunto de directrices

para la conducta ética; y una declaración sobre una cultura competencial.

- **2022.** La *Canadian Evaluation Society* (1999) (Sociedad Canadiense de Evaluación) publicó su propio conjunto de competencias con 36 competencias en cinco áreas.
- **2006.** La *Société Française de l'Évaluation* (Sociedad Francesa de Evaluación) revisa la *Charte de l'Évaluation*¹⁹ que recoge los principios fundamentales que deben regir la labor del profesional de evaluación.
- **2011.** La *European Evaluation Society* (Sociedad Europea de Evaluación) elabora *The EES Evaluation Capabilities Framework*²⁰, que supone un marco de capacidades acordado entre diferentes países en tres categorías y dimensiones.
- **2012.** *The International Development Evaluation Association's* (IDEA)²¹ elaboró *The Competencies Framework* que proporciona una guía de competencias básicas para cualquier profesional que se dedique a la evaluación.
- **2016.** La *Sociedad Alemana / DeGEval*²² – *Standards*, definen, en términos de un perfil de requisitos fundamentales, qué conocimientos y competencias se requieren para una persona profesional de la evaluación y, por lo tanto, deben incorporarse a un programa de educación y capacitación.
- **2019.** *UK Evaluation Society* (la Sociedad Británica de Evaluación)²³ actualiza *Directrices para las buenas prácticas en Evaluación*.

En *España*, encontramos el trabajo que realiza la Asociación Ibérica de Profesionales por la Evaluación (APROEVAL)²⁴ en su documento de *Directrices para Evaluación Digna y de Calidad (DEDICA)*, orientadoras para realizar evaluaciones dignas y de calidad con la

¹⁸ <https://www.eval.org/About/Guiding-Principles#:~:text=The%20five%20Principles%20address%20systematic,even%20conflict%20with%20one%20another>

¹⁹ https://www.hceres.fr/sites/default/files/media/downloads/Hceres_Charte_evaluation_060616_0.pdf

²⁰ <https://europeanevaluation.org/wp-content/uploads/2020/03/EES-EVALUATION-CAPABILITIES-FRAMEWORK.pdf>

²¹ <https://ideas-global.org/the-competencies-framework/>

²² <https://www.degeval.org/en/home/>

²³ <https://www.evaluation.org.uk/professional-development/>

²⁴ <https://aproeval.net/documentos/>

finalidad de reforzar la cultura y la práctica de la evaluación y la labor de sus profesionales, que actualizan permanentemente, comenzando en 2019 y que ha ido actualizando hasta su última revisión en 2021.

Así, estas directrices sirven para guiar las buenas prácticas en evaluación, identificar las condiciones necesarias para potenciar la calidad y permitir que la oferta y demanda de servicios de evaluación se desarrollen en un marco de transparencia general, de estímulo de las capacidades profesionales mediante concurrencia competitiva de oferentes de servicios, de justicia en la remuneración y condiciones laborales del personal evaluador, de excelencia y rigor metodológicos, de integralidad en el análisis, de optimización de los recursos y de inserción de los enfoques de género, participación, interculturalidad y diferencial, entre otros, para que logren evidenciar las potencialidades de la evaluación. Son el resultado de un proceso de consulta desarrollado entre julio y octubre de 2017, recogiendo las opiniones de socios y socias de APROEVAL y la consulta y análisis de guías similares de otras sociedades y asociaciones internacionales de evaluación.

De este modo, tratan de evitar las expresiones generalistas para que, realmente, el documento cumpla su función práctica de guía y acuerdo profesional sobre las cuestiones éticas y laborales. Hay que destacar que este documento se enmarca dentro del esfuerzo global de las sociedades de evaluación a nivel internacional, con la pretensión de que, desde la práctica profesional en nuestro contexto, consideremos especialmente los elementos propios de la cultura ibérica, y que estos elementos permitan aportar ciertas especificidades al debate global.

Estos marcos de competencias se presentan como la solución para conducir a prácticas mejoradas y armonizadas acerca de la formación en evaluación y mejorar la gestión y encargos de evaluaciones, respetando las diferencias culturales, adaptados a diversos contextos institucionales. Además, inician el camino para desarrollar programas de capacitación, realizar autoevaluación para el desarrollo profesional, apoyar en la elaboración

de pliegos y propuestas por los Gobiernos y acreditar a profesionales en el contexto concreto.

4. Conclusiones finales

La evaluación en nuestro país es una empresa ecléctica, con una rica mezcla de métodos y perspectivas, propósitos, preguntas y usos y por ello es muy diversa, ya que puede incluir estudios prospectivos o retrospectivos, combinar métodos cuantitativos y cualitativos, e integrar profesionales de diversos campos (politología, sociología, economía, medicina, ingeniería, antropología, biología, etc.). Esto enriquece las conclusiones de la evaluación y aumenta la experiencia del equipo participante (Scriven, 2001).

Esto deriva en que las personas profesionales en evaluación debemos tener siempre presente que los objetivos de la evaluación y las preguntas planteadas (entre otras cosas) determinan el método a utilizar, y no viceversa, para transmitir credibilidad si se desea que los resultados de la evaluación sean utilizados para el apoyo a la toma de decisiones.

Para ello, además de las necesarias habilidades investigativas, se nos exige tener habilidades de comunicación y pedagógicas, ya que además de evaluar, asumimos en muchos casos el papel de enseñar (y convencer) a personal político y gestor la utilidad, importancia y necesidad de la evaluación, habilidades políticas, para ayudarles a valorar y negociar una multiplicidad de intereses, conocimientos culturales, sociales, económicos y políticos con relación al organismo que lleva a cabo el programa evaluado y a la zona geográfica sobre la que el programa se aplica, y habilidades para la formación y coordinación de equipos multidisciplinares y para ganarse la confianza e interactuar con distintos actores. Así, en general, la implicación personal y el compromiso del profesional de evaluación, en tiempo y esfuerzo, suelen ser mayores de lo esperado.

Por lo tanto, existe una necesidad de ampliar el conocimiento en torno a las dificultades y retos a los que se enfrentan las y los profesionales, facilitando

la apertura de canales para la mejora de la formación y las prácticas que contribuyan al desarrollo de evaluaciones más comprensivas, útiles, cooperativas y transformadoras.

En este sentido, se debe caminar hacia el reconocimiento de nuestra profesión, con parámetros dignos y de calidad, consensuados e impulsados por la totalidad de agentes que intervienen en el desarrollo de la disciplina. En definitiva, se tiene que seguir avanzando para construir una verdadera cultura de evaluación.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (1996). Estudio introductorio y edición. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La Hechura de las Políticas* (pp. 15-84). Miguel Ángel Porrúa grupo editor.
- Ballart, X. (1996). Modelos teóricos para la práctica de evaluación de programas. En *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos* (pp. 229-265). Banco de Desarrollo de América Latina. <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1008/Version%20Web%20Evaluacion%20de%20políticas%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=231>
- Canadian Evaluation Society. (1999). *Essential skills series in evaluation*. <https://ncc.evaluationcanada.ca/evaluation-resources/>
- Scriven, M. (2001). An overview of Evaluation Theories. *Evaluation Journal of Australasia*, 1(2), 27-29. December.
- Stockmann, R. y Meyer, W. (2016). *Evaluación: una introducción teórico-metodológica*. Editorial Universidad de Costa Rica.
- Stufflebeam, D. L. y Shinkfield, A. J. (1987). *Evaluación sistémica: guía teórica y práctica*. Paidós Ibérica.
- Subirats, J. (1991). El proceso de formación de políticas en España. Algunas hipótesis. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9, 199-216.
- Thoenig, J. C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, 6(1), 19-37. http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/3185/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf?sequence=1
- Vargas, J. G. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. En *¿Exige la sociedad-red una nueva democracia?* (pp. 1-33). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. 2nd edition. Prentice-Hall International Edition.