



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE FUNCIÓN PÚBLICA

INSTITUTO PARA
LA EVALUACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



ESTUDIO DE DIAGNÓSTICO DE LA EVALUACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
2021

NIPO 277210651

ELABORADO POR:

- Adrián **D**íaz Velasco
- Elena **L**ago Vilar
- Mónica **M**acía
- Colaboración en el cuestionario: Sara Lucía **G**arcía Ramos

*Dirección: **Mónica Macía***

Directora del Instituto para la Evaluación de Políticas
Públicas: **María José Gómez García de Soria**

Estudio de diagnóstico de la evaluación en la Administración General del Estado.

© Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas 2021
Secretaría de Estado de Función Pública

Este **Estudio de diagnóstico de la evaluación en la
Administración General del Estado** es propiedad del
Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. Se puede
reproducir, en su totalidad o parcialmente, siempre que se
cite su procedencia de forma completa y explícita.

Edita: Ministerio de Política Territorial y Función Pública
Secretaría de Estado de Función Pública

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 277210651



Índice

Índice	4
Listado de gráficos y tablas.	5
Nota	6
1. INTRODUCCIÓN	8
1.1. Objeto y alcance.....	9
1.2. Objetivo, justificación y utilidad	9
1.3. Complejidad	10
1.4. Estructura.....	10
2. CONTEXTO.....	11
3. METODOLOGÍA.....	21
4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS	24
4.1. Unidades de la Administración General del Estado y sus organismos vinculados o dependientes que realizan actividades relacionadas con la evaluación	24
4.2. Principales obstáculos y elementos facilitadores para la realización de evaluaciones	27
4.3. Actividad en materia de evaluación realizada por las unidades	31
4.4. Uso y utilidad de las evaluaciones.....	41
4.5. Medidas que facilitarían la realización de evaluaciones	43
5. CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO Y RETOS.....	46
Conclusiones y retos sobre aspectos concretos de la situación actual de la evaluación en la Administración General del Estado	46
RETO: Estrategia para reforzar la institucionalización de la evaluación en la Administración General del Estado.....	53
Referencias y bibliografía.....	56
Normativa consultada	58
Otras fuentes consultadas	62
Listado de anexos.	63



Listado de gráficos y tablas.

Listado de gráficos.

Gráfico 1. Temática de las evaluaciones de AEVAL (2007-2017). Una evaluación puede abordar una o varias temáticas.....	15
Gráfico 2. Gráfico <i>tradicional</i> del ciclo de vida de la acción pública.	19
Gráfico 3. Ciclo de la acción pública y enfoque integral de la evaluación.....	20
Gráfico 4. Tipología de unidades con competencias en evaluación que han respondido al cuestionario.	25
Gráfico 5. Unidades con funciones de evaluación en los Ministerios (% sobre las unidades que han respondido al cuestionario).	26
Gráfico 6. Identificación de obstáculos para la realización de evaluaciones.	28
Gráfico 7. Identificación de los principales elementos facilitadores para la realización de evaluaciones (Nº de menciones por las unidades).	29
Gráfico 8. Tipos de prácticas de evaluación en los ministerios (porcentaje sobre el número de unidades que han declarado que las realizan). Respuesta múltiple.	31
Gráfico 9. Tipos de evaluación realizadas por las unidades de los ministerios. Respuesta múltiple.....	34
Gráfico 10. Modalidades de evaluación que llevan a cabo las unidades de los ministerios (%). Respuesta múltiple.	35
Gráfico 11. Modalidades de evaluación realizadas por los Ministerios (Nº de unidades).	36
Gráfico 12. Formas de reflejar los resultados de las evaluaciones. Respuesta múltiple.	38
Gráfico 13. Forma en que se recogen los resultados de las evaluaciones, ordenados de mayor a menor mención de un informe con recomendaciones. Respuesta múltiple. ...	39
Gráfico 14. Destinatarios de la difusión resultados de las evaluaciones. Respuesta múltiple.....	40
Gráfico 15. Destinatarios de la difusión resultados de las evaluaciones, por Ministerios. Respuesta múltiple.	41
Gráfico 16. Objetivos de las evaluaciones.....	42
Gráfico 17. Utilidad de las evaluaciones según las unidades. Respuesta múltiple.....	43
Gráfico 18. Identificación de las principales medidas para la realización de evaluaciones.	44
Gráfico 19. Principales medidas para impulsar la realización de evaluaciones, por Ministerios.	45

Listado de cuadros.

Cuadro 1. Principales obstáculos y elementos facilitadores para las evaluaciones mencionados por las unidades de los Ministerios.	30
Cuadro 2. Principales fuentes de financiación de las evaluaciones en las unidades / organismos. Número de menciones.	37



Nota

Este estudio se ha realizado con anterioridad a la reestructuración de los departamentos ministeriales aprobada por Real Decreto 507/2021, de 10 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales (BOE del 12 de julio de 2021). Dado que el análisis estaba muy avanzado y que dichos cambios afectan solamente a los entonces ministerios de Hacienda y Política Territorial y Función Pública, se mantiene la denominación existente en el momento en que se realizó la investigación.

Listado de siglas y acrónimos

Administración General del Estado	AGE
Administración Pública	AP
Administraciones Públicas	AAPP
Agencia Estatal	AE
Autoridad Administrativa Independiente	AAI
Dirección General	DG
Entidad Gestora de la Seguridad Social	EGSS
Entidad Pública Empresarial	EPE
Fundación del Sector Público	FSP
Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas	IEPP
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	MAPA
Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	METD
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	MAUC
Ministerio de Ciencia e Innovación	MCIN
Ministerio de Consumo	MCSM
Ministerio de Cultura y Deporte	MCUD
Ministerio de Defensa	MDEF
Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030	MDSA
Ministerio de Educación y Formación Profesional	MEFP
Ministerio de Hacienda (en la actualidad, Hacienda y Función Pública - MHFP)	MHAC
Ministerio de Igualdad	MIGD
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	MISM
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	MICT
Ministerio de Justicia	MJUS
Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	MPCM
Ministerio de Política Territorial y Función Pública (en la actualidad, Política Territorial -MTER)	MPTFP
Ministerio de Sanidad	MSND
Ministerio de Trabajo y Economía Social	MTES
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	MTMA



Ministerio de Universidades	MUNI
Ministerio del Interior	MINT
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	MTED
Organismo Autónomo	OA
Órgano Colegiado	O COL
Otros Organismos Públicos	OOP
Secretaría de Estado	SE
Secretaría General	SGRAL
Sociedad Mercantil Estatal	SME
Subdirección General	SDG
Subsecretaría	SUBSE



1. INTRODUCCIÓN

Tanto la Unión Europea como organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económicos (OCDE) han venido insistiendo en los últimos años en que es necesario fortalecer la institucionalización de la evaluación de políticas públicas, y una de las vías que suelen señalar en sus recomendaciones al respecto es la de facilitar la creación de un marco regulador desde el nivel central de Gobierno que enmarque las circunstancias y características que debe tener la evaluación de políticas públicas para que cumpla su objetivo de servir como herramienta de toma de decisiones informada, de contribución a la transparencia, la mejora de la utilización de los recursos públicos, la información a la ciudadanía y la rendición de cuentas y, en definitiva, a la profundización de la democracia.

El Componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España, denominado Modernización de las Administraciones Públicas, contempla en su Reforma 1 (Reforma para la modernización y digitalización de la Administración) la puesta en marcha de una Estrategia para reforzar el sistema público de evaluación en las Administraciones Públicas (C11.R1.5.). El proyecto consiste en una serie de medidas para el refuerzo y la reorganización del sistema público de diseño y evaluación de políticas públicas, en el que participan distintos organismos y actores, y que incluye la aprobación de una norma con rango de ley mediante la que se implante la evaluación de forma sistemática en la Administración General del Estado y sus organismos vinculados o dependientes, así como la redefinición de las funciones del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas y su transformación en un organismo con alto grado de autonomía (agencia estatal) que se convierta en un *hub* de la red de ministerios y desarrolle metodologías de análisis y evaluación¹.

Tanto la entrada en vigor de la ley como la puesta en funcionamiento del organismo dedicado a la evaluación forman parte de los hitos (*milestones*) acordados con la Comisión Europea para valorar el grado de progreso del Componente 11 y, por tanto, el libramiento de fondos asociados, lo cual apunala la importancia que la Comisión Europea otorga a esta reforma. La Comisión ha valorado favorablemente la introducción de las distintas estructuras, actividades y mecanismos de evaluación que se ponen en marcha en el Plan, tanto en el citado Componente 11 como en otros que asimismo contienen medidas destinadas a mejorar la eficacia del gasto público, como el Componente 29. Así, en el documento de valoración se menciona específicamente que “la reforma legislativa destinada a reforzar la evaluación *ex ante* de las políticas públicas prevista en el componente 11 (Administraciones públicas) contribuirá a un mejor uso de los fondos públicos”². Por otro lado, la Comisión considera que la mejora del sistema de evaluación

¹ <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente11.pdf>.

² Comisión Europea, SWD (2021) 147 final. Documento de trabajo de los servicios de Comisión. Análisis del plan de recuperación y resiliencia de España que acompaña a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España: 51-52.



previa de las políticas públicas previsto en el componente 11 hará que las “políticas sean más abiertas y responsables ante la sociedad civil”³. Asimismo, “las medidas que pueden tener un impacto positivo y duradero son las que garantizan que las políticas públicas estén sujetas a evaluaciones previas de impacto y de gasto público para garantizar su eficacia, previstas en los componentes 11 y 29”⁴.

1.1. Objeto y alcance

Para poder abordar la construcción del marco normativo que facilite y promueva la evaluación de políticas públicas, y llevar a cabo la reforma descrita, es necesario previamente establecer un diagnóstico de la situación de la práctica de la evaluación en las Administraciones públicas, en especial en la Administración General del Estado, e identificar las unidades que se dedican a actividades relacionadas con la evaluación en la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes para así detectar déficits, buenas prácticas y posibles limitaciones. Dado el enfoque participativo del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, se ha considerado esencial contar con dichas unidades para que el marco que se construya sea una referencia cómoda para todas ellas, que apoye su actividad evaluadora, en línea de los resultados obtenidos en esta investigación.

El objeto de este trabajo son, en definitiva, las actividades relacionadas con la evaluación de políticas públicas en su concepto más amplio, llevadas a cabo por las unidades de los 22 departamentos ministeriales de la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes.

1.2. Objetivo, justificación y utilidad

Este estudio de diagnóstico se propone como objetivo general llevar a cabo una aproximación a las prácticas de evaluación de políticas públicas que se desarrollan las unidades de la Administración General del Estado y las entidades que integran el sector público institucional estatal, desde el punto de vista institucional y formal, con tres objetivos específicos:

- O1: Identificar las unidades que realizan actividades relacionadas con la evaluación en la Administración General del Estado y demás entidades del sector público institucional estatal, así como definir y clasificar dichas actividades.
- O2: Establecer un diagnóstico sobre el grado de implementación de prácticas de evaluación en la Administración General del Estado y las entidades dependientes de ésta.

³ Comisión Europea, SWD (2021) 147 final: 110.

⁴ Comisión Europea, SWD (2021) 147 final: 98-99.



- O3: Identificar los principales obstáculos y elementos facilitadores de una mayor implementación de prácticas de evaluación.

Este diagnóstico ha servido de base, junto con otros documentos y análisis, para la propuesta, con la colaboración de diversas unidades identificadas en este estudio, de un borrador de Anteproyecto de ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado coordinado por el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas.

El estudio pretende ser de *utilidad* para ofrecer conclusiones y recomendaciones generales a los efectos de contribuir a la elaboración de la citada ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, a partir de una aproximación a la realidad percibida por las unidades y organismos vinculados o dependientes respecto a la práctica evaluativa, y anticipar las buenas prácticas y las necesidades que hay que abordar para reforzar el sistema público de evaluación en España.

En ningún caso se pretende con este trabajo realizar comparaciones entre ministerios ni ofrecer recomendaciones individualizadas sobre prácticas de evaluación a nivel departamental, así como tampoco valorar las actividades de evaluación que se han mencionado por parte de las unidades ni tratar de armonizar conceptos sobre evaluación de políticas públicas. Todas las informaciones facilitadas por las unidades han sido muy significativas y enriquecedoras y a todas ellas debe agradecerse su esfuerzo y disponibilidad.

1.3. Complejidad

La complejidad de este trabajo está asociada a elevado número de actores implicados y a la propia naturaleza del objeto de investigación. La fragmentación de las actividades, la falta de un lenguaje común totalmente consensuado y delimitado, así como la falta de una definición común sobre la propia actividad evaluadora, ha hecho más complejo el trabajo.

1.4. Estructura

Este documento se presenta en cinco capítulos, contando esta introducción. En el siguiente apartado se aborda el contexto y el marco teórico; en el capítulo tercero se recoge el enfoque y la metodología empleados, así como un resumen de las herramientas y técnicas; el capítulo cuarto contiene el análisis e interpretación de resultados y, por último, en el capítulo quinto se encuentran las conclusiones y los retos que se pueden extraer. En los anexos se presentan diferentes documentos de apoyo al análisis.



2. CONTEXTO

La ciudadanía va aumentando progresivamente sus exigencias de transparencia, de rendición de cuentas y de que los gobiernos tomen sus decisiones basándose en datos empíricos y evidencias, en especial desde la crisis financiera de 2008. Pero ha sido con la pandemia de la COVID-19 cuando se ha acentuado la demanda explícita de una evaluación sistemática de las políticas públicas, y ha puesto de manifiesto los problemas que generan las deficiencias en los sistemas de gestión, evaluación y control de las políticas públicas que se ponen en marcha para solucionar los problemas de la ciudadanía, en especial en este entorno volátil, complejo y lleno de incertidumbres.

El refuerzo de la evaluación de políticas públicas será especialmente útil a la hora de valorar el progreso y éxito del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La Comisión ha diseñado diferentes mecanismos para su control y evaluación a través de criterios que permitieran evaluar si el Plan contribuye a abordar eficazmente los problemas económicos identificados y las recomendaciones realizadas en los últimos años en los informes del Semestre Europeo; si contiene medidas que contribuyen eficazmente a la transición ecológica y digital, y si contribuye a fortalecer el potencial de crecimiento, la creación de empleo y la capacidad de recuperación económica y social.

A más largo plazo, la construcción de un robusto sistema público de evaluación que favorezca la evaluación de forma coordinada y sinérgica y promueva la extensión de la cultura evaluadora, contribuirá a la mejora de las políticas públicas.

Marco internacional de la institucionalización de la evaluación

La OCDE, que agrupa a cerca de 40 países de todos los continentes, resalta la importancia de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas, con independencia de su cultura organizativa, o la formalización mediante modelos normativos o a través de directrices o guías orientadoras emitidas normalmente por instituciones públicas o entidades independientes dotadas de expertos en la materia, tanto con carácter permanente como puntual.

En un reciente estudio basado en una encuesta a los estados miembros, dicha organización internacional (OCDE, 2020) afirma que un sistema de evaluación sólido debe apoyarse en tres dimensiones:

1. Institucionalización: entendida como un proceso de formalización y sistematización de las prácticas de evaluación. Puede incluir la elaboración de políticas o estrategias específicas de evaluación.
2. Calidad: se traduce en políticas de evaluación rigurosas en el aspecto técnico y para las que existe un marco de gobernanza sólido. La calidad puede facilitar el uso de las evaluaciones, pero no es suficiente para garantizar dicho uso.



3. Uso de las evaluaciones: algunos autores⁵ consideran que el uso es un componente esencial de la calidad de una evaluación:

- *Uso simbólico o persuasivo*: tiene lugar cuando los resultados de la evaluación se utilizan para justificar o legitimar una posición preexistente.
- *Uso conceptual*: tiene lugar cuando los resultados de la evaluación provocan una mejor comprensión de la materia que se evalúa.
- *Uso instrumental*: tiene lugar cuando las recomendaciones de la evaluación se incorporan a la toma de decisiones y llevan a un cambio del objeto de la evaluación. Es fundamental para asegurar el impacto de las evaluaciones y promover las políticas públicas basadas en la evidencia y el aprendizaje.

De acuerdo con la encuesta realizada por la OCDE para su informe sobre institucionalización, el término *evaluación* puede abarcar una multitud de prácticas distintas según los resultados obtenidos de los 42 países de la muestra. Estas distintas definiciones reflejan las especificidades del marco institucional de cada país, como ya se ha mencionado. No obstante, aparecen conceptos comunes entre las distintas definiciones: sobre *qué* debe ser evaluado (políticas, programas, planes, reformas, normas), sobre *por qué* una evaluación debe ser llevada a cabo (propósito) y *cuándo* (evaluaciones *ex ante*, intermedias o *ex post*)⁶.

Con frecuencia, las definiciones de evaluación dadas por distintos países pueden incluir atributos relacionados con la calidad, con tres características: sistematicidad (procedimientos organizados, métodos acordados previamente), rigor y objetividad (imparcialidad del evaluador).

En concreto, en dicho estudio de la OCDE se define la evaluación como “*la valoración, estructurada y objetiva de una política pública, de su diseño, su implementación y resultados (...) El objetivo de la evaluación es determinar, para una política pública: su relevancia, el logro de los objetivos, la eficiencia, la eficacia, el impacto, la sostenibilidad y el valor que es capaz de aportar*”⁷.

En el ámbito de la *Unión Europea*, cabe señalar que el de la evaluación es uno de los entornos en los que más se ha trabajado para promover su implantación. Al margen de las herramientas desarrolladas para la evaluación de los impactos resultantes en los procesos de ejecución de los fondos estructurales (a través de reglamentos, directrices, guías, etcétera), desde la presidencia de la Comisión se ha anunciado el refuerzo de las políticas evaluadoras y su relevancia, en especial a través del *Regulatory Scrutiny Board* (Comité de Control Reglamentario), que es un órgano independiente dentro de la Comisión que asesora al Colegio de Comisarios, ejerciendo una función central de control de calidad y apoyo a la labor de evaluación de impacto de la Comisión en las fases iniciales

⁵ En el informe de la OCDE se menciona a Ledermann, Patton, Kusters y Vaessen, entre otros.

⁶ OCDE (2020: 6).

⁷ OCDE (2020: 10).



del proceso legislativo, y asesora en temas de *better regulation* a la Secretaría General de la Comisión.

En Estados Unidos se institucionalizó la evaluación de políticas públicas implantando técnicas de planificación y evaluación de resultados e impactos a partir del año 1993 mediante normas con rango de ley (Acts). No obstante, son numerosas las directrices, guías y herramientas complementarias, dando gran importancia a la accesibilidad de los datos y los mecanismos de transferencia de los mismos.

En Canadá también se ha utilizado esta técnica normativa, si bien acompañada de numerosas directrices específicas.

Otros países, como Japón, también han optado por normas legales que son objeto de posteriores desarrollos mediante directrices, pero institucionalizando determinadas obligaciones de evaluación.

En cuanto a los países europeos, la institucionalización de la evaluación varía en función de la configuración territorial del Estado y también de las peculiaridades de su organización administrativa. Así, países como Alemania carecen de normativa a nivel federal relativa a evaluación de políticas públicas. No obstante, su tradición de cooperación pública, a todos los niveles, con el sector privado para obtener resultados y el establecimiento de evaluación obligatoria en determinadas políticas institucionalizan la evaluación como práctica generalizada, si bien adaptada a sus peculiaridades. Algo similar sucede en Suecia. En todo caso, desde 2012 existe un Instituto Alemán para el Desarrollo de la Evaluación (DEval) como entidad pública especializada en la materia para apoyo tanto al sector público como al privado.

En otros países, la evaluación se centraliza y canaliza desde la perspectiva económica, siendo el Ministerio de Finanzas o institución equivalente la que propone normas, dicta directrices y, en definitiva, impulsa la institucionalización. Es el caso de Noruega e Irlanda y también del Reino Unido.

En Francia, la cuestión de cómo reforzar la evaluación de las políticas públicas está en el centro del debate sobre el proceso de modernización y transformación pública, todo ello con independencia de que se realicen evaluaciones en determinados ámbitos sectoriales y se elaboren guías para su implantación.

En conclusión, no existe un único modelo de institucionalización de la evaluación si bien algunos de los países más desarrollados en la materia como es el caso de Estados Unidos o Canadá, a pesar de su importante tradición de avanzar por la vía de la directriz o guía, han dictado normas expresas con obligaciones mínimas y creado organismos con una función más o menos reforzada para el impulso y apoyo para el desarrollo de estas técnicas.



Marco institucional de la evaluación de políticas públicas en España

Antecedentes

En *España* fue creada en 2004 una Comisión de expertos con el objetivo de llevar a cabo un “análisis coordinado de la experiencia internacional al respecto, el diagnóstico sobre la situación de la evaluación en nuestro país, así como las propuestas metodológicas e institucionales más deseables” para la puesta en marcha de la futura Agencia Estatal para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios” (INAP, 2004: 7).

Los integrantes de la Comisión de expertos situaron el origen de las actividades de evaluación en España en las experiencias de las instituciones relacionadas con el control del gasto, en primer lugar: “el enfoque que para la Administración pública ha venido teniendo la evaluación se ha relacionado fundamentalmente con la programación, seguimiento y ejecución presupuestarios y con las auditorías del gasto, seguimiento y control económico-financiero” (INAP, 2004: 23). Y, en segundo lugar, las actividades de evaluación vinculadas a la recepción de los fondos comunitarios, lo que dio lugar a la creación de diferentes unidades dedicadas a la gestión de dichos fondos y “al desarrollo de una labor evaluadora en coordinación con las correspondientes Consejerías de la Comunidades Autónomas (...) y con un papel coordinador de la Dirección general de Fondos Comunitarios” (INAP, 2004: 27).

Además, existían otras experiencias de evaluación de tipo sectorial que estaban más desarrolladas, como por ejemplo las actividades de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), del Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE), de la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud, o de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. Por otra parte, destacaron las actividades de la entonces Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios del Ministerio de Administraciones Públicas y de las Inspecciones de Servicios, y de las unidades que entonces se encargaban de la incipiente evaluación *ex ante* de la calidad y el impacto normativo. Por último, mencionaron otros trabajos desarrollados por la academia y los institutos de investigación y otras instituciones que aportaron su experiencia.

El diagnóstico de la Comisión se puede resumir en los puntos siguientes:

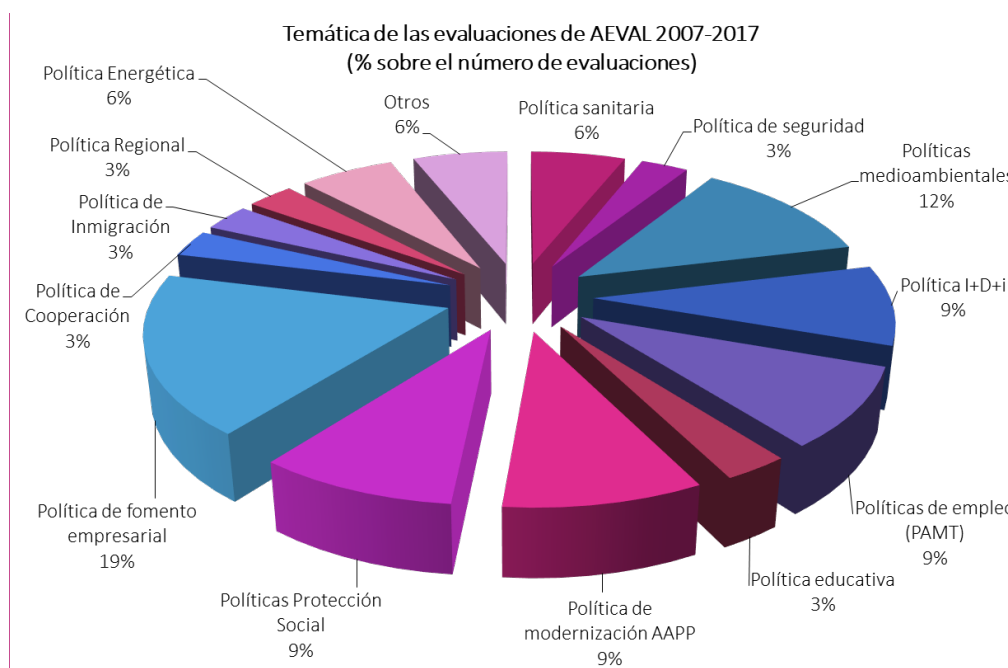
- Las actividades y experiencias no constituían un panorama global y suficiente de evaluación.
- Existían supuestos conceptuales muy diferentes, y también instancias organizativas muy heterogéneas, lo que suponía un resultado final muy disperso y desestructurado.
- No se producía ni la transferencia de conocimientos ni la capacidad de aprendizaje suficientes en las administraciones públicas para la retroalimentación en el proceso de decisión.

- Falta de desarrollo de la evaluación de políticas públicas.
- Inexistencia de un mecanismo suficiente de transparencia y rendición de cuentas que permitiera a la ciudadanía conocer suficientemente los resultados de las intervenciones públicas lo que restaba legitimidad democrática al proceso decisor.

La Comisión de expertos propuso la creación de la Agencia de Evaluación como elemento articulador básico de un Sistema Público de Evaluación, a través del fomento de la cultura de evaluación y de la formación, así como el establecimiento de directrices y metodologías estandarizadas. La Agencia tendría su espacio específico, en el que el despliegue institucional se guiara por el principio de adhesión.

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), creada en 2007, desarrolló su actividad hasta 2017, cuando se transformó en el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas⁸. Realizó más de 40 evaluaciones de diferente tipología durante sus diez años de existencia, y supuso un intento de sistematizar, a través de los encargos efectuados por el Consejo de Ministros, la realización de evaluaciones en la Administración General del Estado.

Gráfico I. Temática de las evaluaciones de AEVAL (2007-2017). Una evaluación puede abordar una o varias temáticas.



Fuente. Elaboración propia.

⁸ La AEVAL fue disuelta por el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Sus funciones, en lo que hace a la evaluación de políticas públicas, fueron asumidas por el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, unidad con nivel orgánico de subdirección general, en 2017.



La AEVAL también publicó metodologías y trató de fomentar la cultura evaluadora de las administraciones públicas a través de distintas actividades de formación y difusión, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Institucionalización actual

En la actualidad, y desde el último decenio, se ha conseguido que la evaluación de políticas públicas se haya extendido en todas las administraciones públicas, pues “todos los niveles de gobierno la contemplan en mayor o menor medida” y se han creado organizaciones públicas con esta función específica, y otras de ámbito sectorial que llevan a cabo tareas relacionadas con la evaluación, como AIREF, aunque también, como se ha indicado, han desaparecido otras como la AEVAL; y ha aumentado la presencia de la evaluación a nivel social y han aparecido diversas redes, profesionales, informales e institucionales, de evaluación (Ruiz Martínez, 2012:19).

No obstante, permanecen algunos factores que inciden negativamente en la institucionalización de la evaluación (Ruiz, 2014):

- No hay una práctica sistemática en el conjunto de las AAPP más allá de las evaluaciones obligatorias, en especial por la recepción de fondos comunitarios.
- La existencia de normativa y de organizaciones con funciones o competencias para ello no garantiza el desarrollo de la evaluación.
- Los efectos de la crisis en el desarrollo de la evaluación siguen presentes en la práctica cotidiana de la evaluación en las organizaciones públicas que, en general, siguen considerando esta práctica más como un gasto que como una inversión.

La Administración General del Estado

En la Administración General del Estado, diversos organismos y unidades asumen competencias y funciones relacionadas con el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas.

En virtud del Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, al *Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas* le corresponde, en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos:

- La evaluación de las políticas públicas y de los planes y programas cuya evaluación se le encomiende, en coordinación con los departamentos ministeriales.
- El fomento de la cultura de evaluación de las políticas públicas.
- La formulación y difusión de metodologías de evaluación.
- El fomento de la formación de los empleados y empleadas públicas en esta materia, en coordinación con el organismo autónomo Instituto Nacional de Administración Pública.



- El apoyo instrumental necesario para realizar los análisis que requieran los procesos de modernización o planificación que se impulsen desde la Secretaría de Estado de Función Pública.

Solamente como ejemplos, se recogen aquí las principales funciones de algunas otras unidades con relevancia en diferentes vertientes del control, el seguimiento y la evaluación:

- La *Secretaría General de Fondos Europeos* tiene, entre otras, las funciones de “diseño, planificación, coordinación y seguimiento de las actuaciones relativas a los fondos europeos y su financiación (incluido el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) y el diseño de los sistemas informáticos necesarios para la gestión y el seguimiento de los distintos instrumentos de financiación europeos. Depende de ella la *Dirección General de Fondos Europeos*, que tiene entre otras funciones la del análisis, seguimiento y evaluación de los flujos financieros con la Unión Europea, y garantizar la realización de las actividades de evaluación previstas en los reglamentos comunitarios, así como la responsabilidad del seguimiento de numerosos programas y planes.
- La *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)* tiene como fin garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 135 de la Constitución Española, en los términos en que ha sido desarrollado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. Para ello, según se recoge en su norma de creación⁹, realizará una evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público y un análisis de las previsiones económicas, mediante la emisión de informes, opiniones y estudios centrados especialmente en la revisión del gasto (*Spending Review*).
- La *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)* es el órgano ejecutivo de la Cooperación Española, y sus prioridades¹⁰ son el fomento del desarrollo y del equilibrio en las relaciones internacionales, la prevención y atención de situaciones de emergencia, la promoción de la democracia y el impulso de las relaciones con los países socios. Practica con regularidad la evaluación de sus programas en el exterior y ha elaborado guías metodológicas para la realización de sus evaluaciones.
- El *Instituto de Estudios Fiscales (IEF)* es el centro especializado de formación e investigación al servicio de la Hacienda Pública española. Su misión institucional consiste en impulsar y articular núcleos de investigación y reflexión –propios y externos- que conecten con las necesidades de la Hacienda Pública y de la sociedad civil y desarrollar procesos de formación de calidad al servicio de las políticas y objetivos estratégicos de este Ministerio.

⁹ Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

¹⁰ Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.



- El **Tribunal de Cuentas** es un órgano de control externo reconocido en la Constitución Española que se configura como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del sector público, sin perjuicio de su función jurisdiccional encaminada al enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de fondos públicos.
- La **Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA)** tiene como objetivo contribuir a la mejora de la calidad del sistema de educación superior mediante la evaluación, certificación y acreditación de enseñanzas, profesorado e instituciones.

Ámbito autonómico

En el ámbito autonómico, en la mayoría de las Comunidades Autónomas existen desarrollos normativos de diferente calado referidos a la evaluación de políticas públicas, ya sean sectoriales (normalmente de salud o educación) o generales, así como referencias sobre evaluaciones vinculadas a la calidad de los servicios, y de planes y programas en cumplimiento de la normativa de transparencia, y referencias a estructuras administrativas entre cuyas competencias está la evaluación de políticas públicas.

Además, algunas Comunidades Autónomas han elaborado guías o directrices, más o menos complejas, de evaluación de políticas, y se han desarrollado estructuras dedicadas a la evaluación con distintas naturalezas, incluida la colaboración público-privada. En definitiva, al igual que en el contexto internacional, puede afirmarse que no existe un modelo único de referencia sobre la evaluación de políticas públicas a nivel autonómico, sino que se ha optado por diferentes formatos de institucionalización.

En conclusión, la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España aún no logra un nivel suficiente, aunque ha avanzado en los últimos años. La evidencia disponible muestra que no existe una política general de evaluación de las políticas públicas en España, o al menos, de una planificación previa de las políticas públicas que deben evaluarse, ni tampoco prioridades de tipo temático.

La selección de las intervenciones públicas que se van a evaluar y las evaluaciones realizadas no se ajustan a un procedimiento previamente establecido, conforme a unos criterios delimitados salvo en casos concretos, y generalmente, vinculados a la transparencia.

La fragmentación de las actividades de evaluación que se están realizando en las distintas Administraciones públicas dificulta tanto la visibilidad como el intercambio de información y de buenas prácticas evaluadoras.

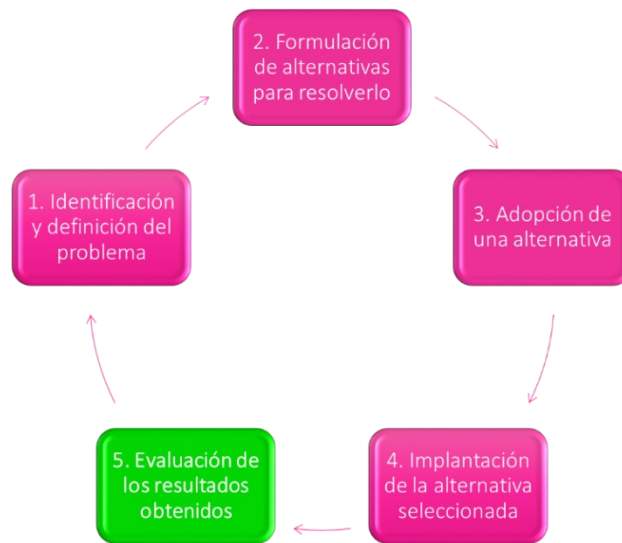
El concepto de evaluación de políticas públicas del IEPP

Desde hace unos años se ha convertido en una preocupación central de los gobiernos de países industrializados, ligándose a la transparencia democrática, la publicidad de las decisiones de los poderes públicos y la participación plural de los actores sociales. A pesar



de su importancia, la evaluación sigue siendo el elemento más débil del ciclo de las políticas públicas.

Gráfico 2. Gráfico tradicional del ciclo de vida de la acción pública.



Fuente: Elaboración propia a partir de Tamayo, citado en IEPP (2020c).

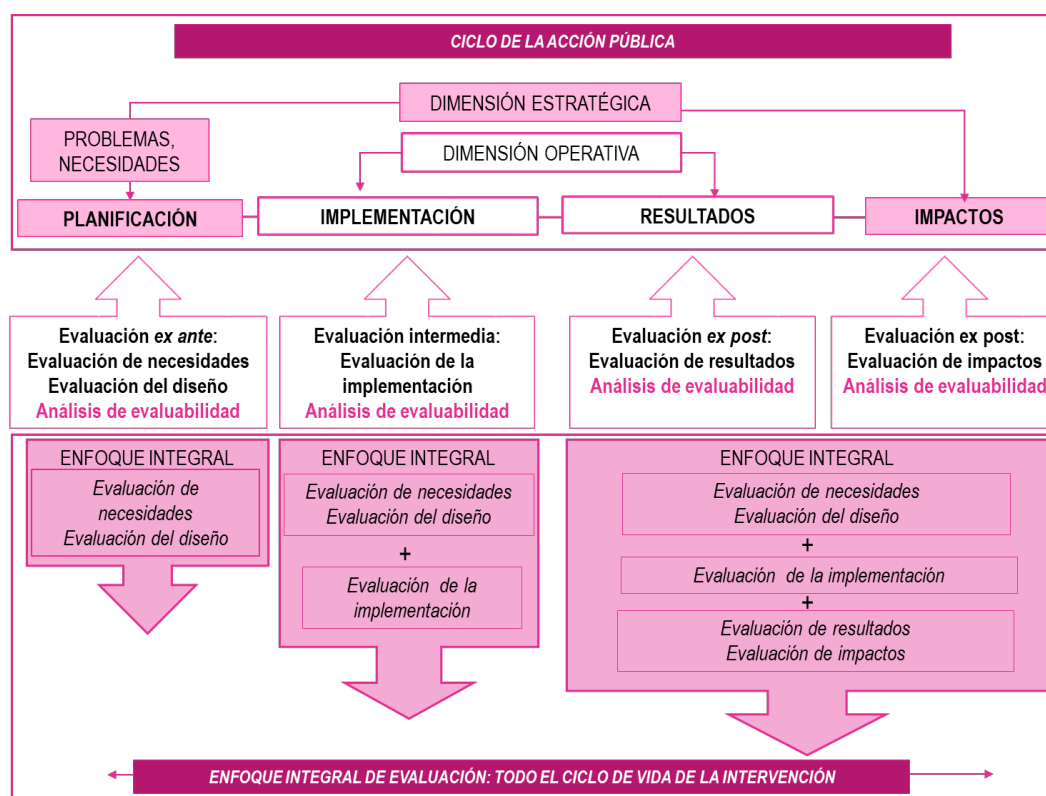
El enfoque practicado por el IEPP es el de la evaluación integral, que

“considera que las políticas públicas son procesos de acción caracterizados por la complejidad e interconexión de los problemas públicos, que exigen un abordaje que comprenda, al completo, tanto los problemas como sus soluciones frente a los análisis fragmentados y descontextualizados. De este modo se integra el análisis del nivel político-estratégico de las políticas lo que incluye problemas, diagnósticos, actores, teorías e hipótesis de intervención, formulación y formalización de la intervención e impactos- con el análisis de los aspectos operativos de su despliegue —es decir, objetivos, recursos, procesos y resultados intermedios y finales-” (IEPP, 2020d: 21).

El ciclo *tradicional* de la acción pública puede verse mejorado con las actividades evaluativas en todo momento, combinando, cuando se considera la evaluación en su enfoque integral, el análisis político estratégico de las políticas (lo que incluye problemas, diagnóstico, formulación y formalización de la intervención e impactos) con el análisis de los aspectos más operativos de su despliegue (recursos, procesos, actividades, productos, resultados e impactos) (IEPP, 2020c).



Gráfico 3. Ciclo de la acción pública y enfoque integral de la evaluación.



Fuente: Elaboración propia.

La evaluación integral requiere una aproximación “omnicomprensiva” en la que el foco no se pone solo “en el ‘qué’ se ha conseguido, sino también el ‘cómo’ y el ‘por qué’ para que la evaluación tenga utilidad fáctica” (IEPP, 2020d).

Dentro del enfoque expuesto, el IEPP define la evaluación de políticas públicas como

“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 ésta una política, plan, programa o norma-, para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica y efectos (resultados e impactos)”¹¹.

¹¹ IEPP, <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas.html>, 25-08-2021.



3. METODOLOGÍA

Para abordar una intervención pública, el elemento clave es definir y analizar el problema o necesidad sobre el que se quiere actuar, ya que “los términos en los que un problema sea considerado, sus características, la existencia de sus necesidades, su etiología y aspectos básicos y elementos” (IEPP, 2020:19-20) son esenciales para poder encontrar una solución.

Partiendo de esa premisa, al objeto de conocer mejor “el problema” se ha diseñado una metodología que consiste en la identificación de unidades que realizan evaluación y el análisis de su actividad evaluadora para determinar el nivel de institucionalización general. Se ha considerado una metodología con enfoque participativo, por lo que se ha contado con la opinión de los actores clave¹².

Con dicho enfoque metodológico, se han utilizado diferentes técnicas y herramientas con el objetivo de hacer más eficaz el proceso de análisis.

Análisis documental.

Se han analizado diferentes documentos que tienen que ver con la materia, y cuyas referencias se pueden ver examinar en la bibliografía, al final de este informe.

Análisis comparado de prácticas de institucionalización de evaluación de políticas públicas de carácter internacional.

En el *Anexo 3* se incluyen los detalles sobre este análisis, que tenía como objetivo llevar a cabo una aproximación a la realidad de la evaluación en los países de nuestro entorno.

Mapeo de las unidades de la AGE con competencias o funciones relacionadas con la evaluación.

Se ha llevado a cabo una revisión de los 22 reales decretos de estructura de los departamentos ministeriales, para identificar funciones y competencias; clasificarlas, y en su caso, analizar otras normas que definan las competencias y funciones. En total, se han identificado 172 unidades con competencias o funciones de evaluación. En el cuerpo del informe se incluyen solo los hallazgos más relevantes, mientras que en el *Anexo 1* se muestra el mapeo completo.

Cuestionario estructurado.

Con la información obtenida en el mapeo, se ha elaborado un *cuestionario* con 11 preguntas sobre las características, obstáculos y puntos fuertes de las prácticas de evaluación que se realizan y que se ha remitido a 110 unidades de análisis de todos los ministerios.

¹² En el Anexo 2 se detalla la metodología empleada y las herramientas.



Se consideró como *unidad de análisis* la dirección general, cuando ello fuera posible, y que estas agregaran, con la coordinación de las subsecretarías, la información de las prácticas de evaluación de sus unidades dependientes, con algunas excepciones:

- En algunos casos no era posible unificar las actividades a nivel de dirección general, por lo que se ha conservado la unidad a la que le atribuye el real decreto las funciones de evaluación (y por eso aparecen en el análisis algunas secretarías de estado y algunas secretarías generales).
- Por otra parte, las subsecretarías se han mantenido como unidades de análisis independientes por dos motivos:
 - 1) Las subsecretarías, de acuerdo con el artículo 63 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, dirigen los servicios comunes. Así, se puede entender que las subsecretarías actúan de forma transversal en los departamentos ministeriales en cuestiones sobre las que se pregunta en la encuesta (impulso de actuaciones de evaluación y seguimiento, inspección, etc.).
 - 2) La mayoría de reales decretos de estructura atribuye a las subsecretarías la función de coordinarse con el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas para la realización de evaluaciones de las políticas públicas del ministerio. De hecho, varias han empleado la misma o muy parecida redacción para expresar dicha competencia: “coordinación de las actividades vinculadas con las evaluaciones de las políticas públicas de competencia del Departamento en apoyo del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, de acuerdo con el plan de evaluaciones de políticas públicas que apruebe el Consejo de Ministros”, como es el caso de los ministerios de Hacienda, Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Defensa, Industria, Comercio y Turismo y Cultura y Deporte.
- El Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, con rango de subdirección general, se ha conservado asimismo como unidad de análisis independiente, por tratarse de una unidad especializada en la evaluación de políticas públicas, que ocupa una posición de referencia en la Administración General del Estado y por su posición orgánica dependiente directamente de la Secretaría de Estado.
- Por su parte, los organismos del sector públicos vinculados o dependientes de los ministerios, por su estructura autónoma, se mantienen también como unidades de análisis independientes.

La información detallada sobre la selección de las unidades de análisis se recoge en el *Anexo 2* de Metodología.

La *tasa de respuesta* ha sido del 79,1%. Se ha obtenido respuesta por parte de 87 unidades de todos los ministerios salvo el de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Además, por propia iniciativa, algunos ministerios han remitido información de unidades y organismos competentes en materia de evaluación que no habían sido detectados inicialmente, y que se han sumado a la base de datos. Por otra parte, algunos ministerios han enviado cuestionarios desagregando la información en niveles orgánicos inferiores al



solicitado, por lo que ha sido necesario fusionar algunos de ellos para tratar de mantener la homogeneidad sobre las unidades de análisis; en otros casos se ha aceptado la sugerencia de los ministerios.

*Tras un proceso de selección, fusión y cribado de la información remitida por las unidades y organismos en los cuestionarios, la explotación estadística y el análisis se ha realizado sobre un total de **103 unidades de 21 ministerios**.*

Limitaciones

A pesar de la elevada tasa de respuesta, puede haber algunas unidades que realizan trabajos relacionados con la evaluación y que no han contestado el cuestionario o cuyas actividades no se han visto reflejadas en el mismo. Dado que tampoco es objetivo de este trabajo llevar a cabo un listado exhaustivo de dichas prácticas, se ha asumido esta limitación a la hora de realizar las recomendaciones generales.

También hay que tener en cuenta que en las respuestas influye la diferente conceptualización de los destinatarios sobre los términos sobre los que se pregunta. Como se verá a lo largo del estudio, esto puede dar lugar a dudas sobre la utilización de los mismos parámetros y definiciones sobre las cuestiones planteadas. Al igual que en el caso anterior, sobrepasaba el objetivo del trabajo realizar un análisis exhaustivo de dichas prácticas, por lo que se han respetado todas las respuestas dadas por las unidades de análisis.

En el **Anexo 2a** se encuentra la ficha técnica y el detalle de las operaciones realizadas sobre la muestra, en el **Anexo 2b** el modelo de cuestionario empleado y en el **Anexo 2c** el modelo de carta remitida a las Subsecretarías. Como se ha indicado, la explotación de los datos recogidos con el cuestionario constituye la base del análisis efectuado en el Capítulo 4.



4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

Este apartado trata de dar respuesta a los tres grandes objetivos del estudio: la identificación de las unidades que realizan actividades relacionadas con la evaluación en la Administración General del Estado y sus organismos públicos; mostrar las actividades de evaluación que se llevan a cabo en dichas unidades, e identificar los obstáculos y elementos facilitadores de la práctica evaluadora.

En el análisis que se presenta a continuación se ofrecen datos generales a partir de las respuestas al cuestionario distribuido, agregando toda la información disponible. En algunos casos se mencionarán unidades concretas a modo de ejemplo o se desagregará alguna información por ministerios por considerarse interesante a los efectos de construir las conclusiones y recomendaciones generales sin entrar a mayor detalle, ya que el objetivo de este trabajo no es, como ya se ha indicado, establecer comparaciones entre departamentos ni hacer recomendaciones individuales. No obstante, por si fuera de utilidad, en el Anexo 4 se muestran los resultados del análisis en cada ministerio en función de las respuestas recibidas en los cuestionarios.

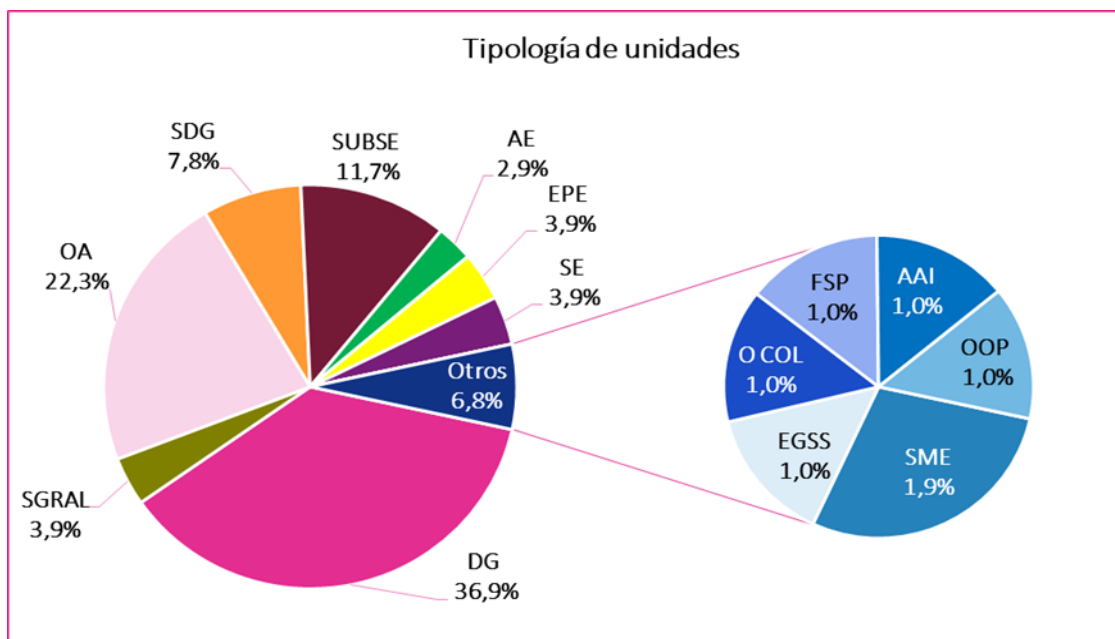
Se aborda en primer lugar la identificación de unidades que realizan actividades relacionadas con la evaluación; en segundo término los principales obstáculos y elementos facilitadores para la práctica de la evaluación en la AGE. Después, se presenta una clasificación de las actividades de evaluación, las modalidades de evaluación más realizadas, su financiación principal y los informes de evaluación y su difusión. En el apartado siguiente se recogen los resultados del estudio sobre el uso y la calidad de las evaluaciones, y en el último epígrafe del capítulo se analizan las medidas que facilitarían la realización de las evaluaciones.

4.1. Unidades de la Administración General del Estado y sus organismos vinculados o dependientes que realizan actividades relacionadas con la evaluación

Según los datos recogidos en los cuestionarios, un 92,2% de las unidades realizan algún tipo de práctica relacionada con el control, seguimiento y evaluación, y solo un 7,8% indicaron que no hacen ninguna. Por la naturaleza orgánica de las unidades, es la dirección general la que concentra mayoritariamente las tareas, actividades, prácticas, funciones o competencias en materia de evaluación (36,9%) seguida de los organismos autónomos (22,3%). Las Subsecretarías agrupan un 11,7% de las actividades y un 7,8% de las subdirecciones generales han permanecido como unidades independientes de análisis. Se han recogido también otras categorías de unidades y organismos, que constituyen un 6,8% del total. El perfil de las unidades con competencias en materia evaluadora queda como se refleja en el gráfico a continuación.



Gráfico 4. Tipología de unidades con competencias en evaluación que han respondido al cuestionario.

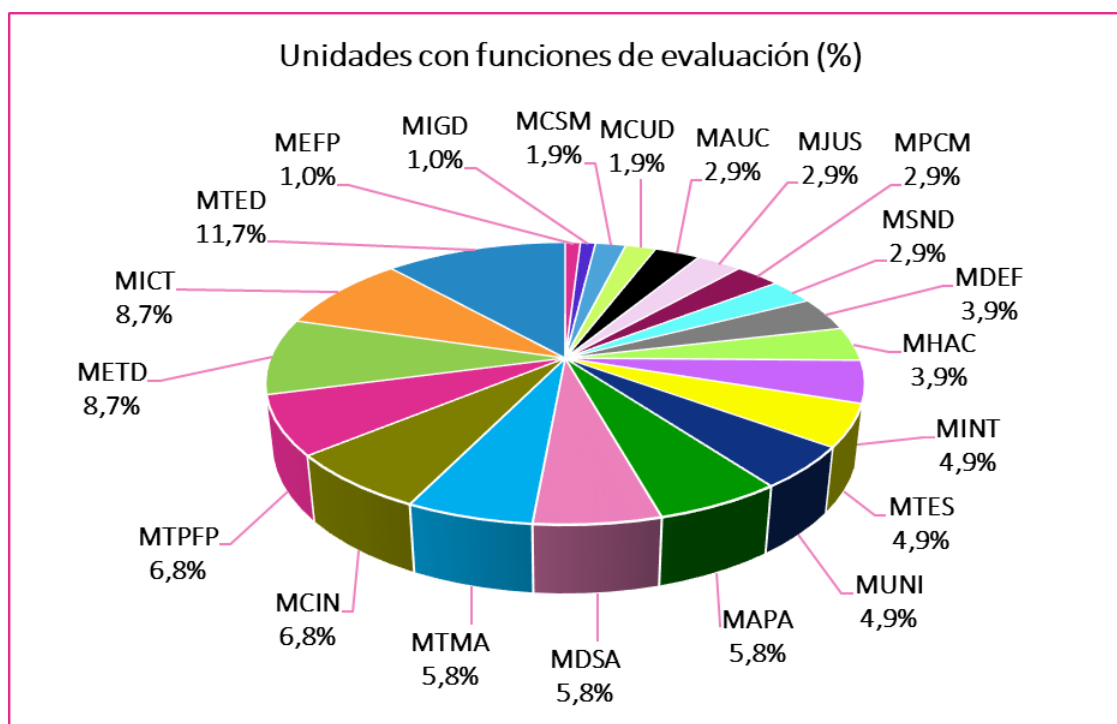


Fuente: Elaboración propia con los datos de los cuestionarios recibidos.

Por ministerios, el que tiene un mayor porcentaje de unidades que llevan a cabo tareas, actividades, prácticas, funciones o tienen competencias relacionadas con la evaluación es el de Transición Ecológica y para el Reto Demográfico (MTED, 11,7%), seguido de los ministerios de Industria, Comercio y Turismo (MICT) y Asuntos Económicos y Transformación Digital (METD), ambos con el 8,7% de unidades. Con más de un 5% se encuentran los ministerios Política Territorial y Función Pública (MPTFP), Ciencia (MCIN), Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MTMA), Derechos Sociales y Agenda 2030 (MDSA) y Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA). Con un 1% aparecen ministerios más pequeños en estructura, como Educación y Formación Profesional e Igualdad. Los datos se resumen en el gráfico a continuación.



Gráfico 5. Unidades con funciones de evaluación en los Ministerios (% sobre las unidades que han respondido al cuestionario).



Fuente: Elaboración propia con datos de los cuestionarios.

Esta distribución no es más que una forma preliminar de acercamiento a la relevancia que se le otorga a la evaluación en los diferentes departamentos ministeriales, ya que el número de unidades no es determinante para la institucionalización de la evaluación, pero puede tener relación con el propio tamaño de la estructura departamental. Es decir, parece lógico que un ministerio con una mayor estructura y más entidades del sector público vinculadas tenga un mayor número de unidades relacionadas con la evaluación, pero tampoco asegura que la práctica evaluadora esté consolidada. Otra cuestión es que ese mayor número de unidades, aunque esté vinculado al tamaño de la estructura, pueda reflejar una cierta capilaridad en la incorporación de la práctica de la evaluación.

Tampoco es decisivo el nivel orgánico ni el régimen jurídico de dichas unidades, aunque tradicionalmente se ha reclamado, por considerarlo importante, un mayor nivel orgánico o autonomía funcional para algunas de las unidades encargadas de llevar a cabo evaluaciones de políticas públicas de carácter externo como requisito para una mayor independencia de criterio.

En ese sentido, la posible relación entre estas variables y la realización de evaluaciones de calidad o el grado de institucionalización de la práctica evaluadora en los distintos departamentos, sobrepasa el objetivo de este estudio de diagnóstico y sería objeto de otro de mayor profundidad.

Las actividades de evaluación que realizan las unidades muestran un variado panorama de diferentes prácticas de evaluación, desde evaluación de planes a evaluación del desempeño, e incluso un 4% de unidades con competencias en evaluación por los reales decretos de estructura han manifestado que NO realiza evaluación.



4.2. Principales obstáculos y elementos facilitadores para la realización de evaluaciones

Obstáculos

Se han sugerido ocho factores que pueden considerarse obstáculos para la realización de evaluaciones e influir negativamente en su institucionalización¹³. Las unidades parecen tener claro que la falta de recursos humanos, con formación especializada es el principal obstáculo para la realización de evaluaciones. No sólo es el obstáculo que mayor puntuación global recoge, sino que, además, es el que, con mucha diferencia, es calificado con el máximo nivel de importancia: 49 unidades, frente a las 14 que consideran “muy importante” la falta de recursos financieros, que ocupa la segunda posición global.

El tercer obstáculo más mencionado es el de la falta de utilización de los resultados y conclusiones de las evaluaciones para el diseño de las futuras políticas públicas; y el cuarto, la falta de calidad y disponibilidad de datos.

Otras tres categorías están situadas en un ámbito más político que técnico: la falta de una estrategia global del Gobierno en torno a la evaluación de políticas públicas; la falta de impulso político y escasa demanda; y la ausencia de un mandato claro.

Por último, la falta de un marco legal adecuado es el impedimento más importante para 9 unidades y otras 17 lo consideran bastante importante.

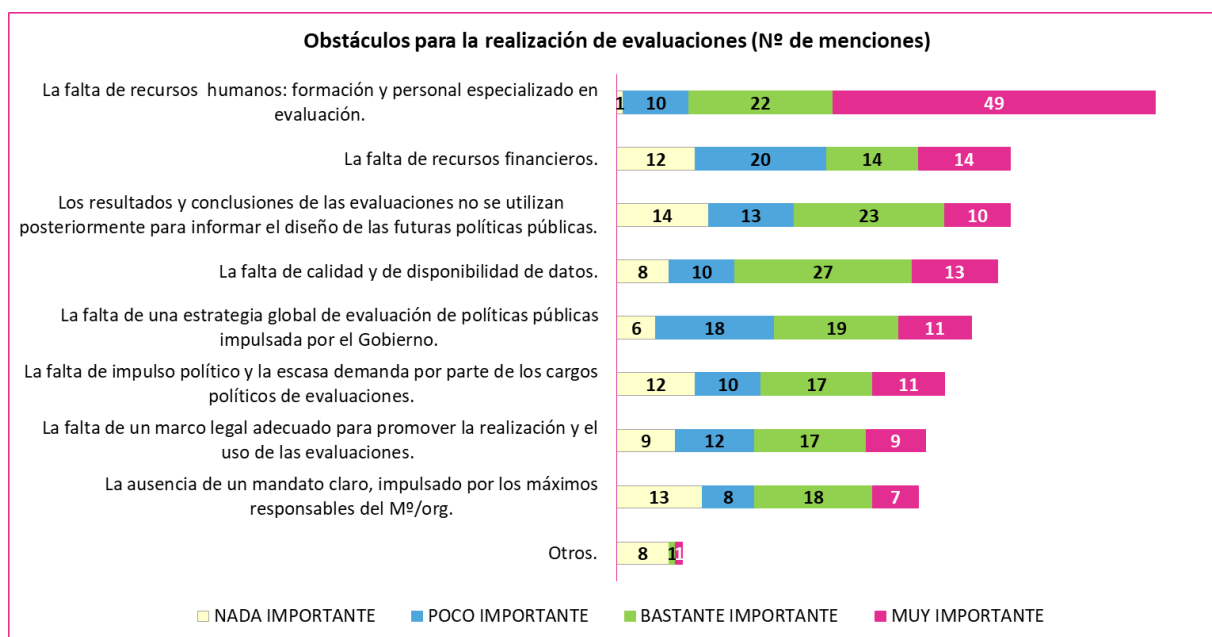
Se han obtenido también resultados interesantes en la categoría de “Otros”, en la que las unidades podían añadir (y valorar) otros factores. Aunque en muchos casos son matizaciones a los obstáculos predefinidos, en ocasiones se han aportado nuevas ideas. Por ejemplo, “la falta de cooperación institucional para plantear evaluaciones más ambiciosas”, la “falta de comunicación fluida con las Comunidades Autónomas y el intercambio de información”, o la propia “cultura organizativa, provocada por la falta de interés en órganos superiores”. Aunque no son calificados como los principales obstáculos, y son minoritarios, el hecho de que susciten estas reflexiones requiere tenerlos en cuenta.

Los datos obtenidos se resumen en el gráfico siguiente.

¹³ Véase la pregunta 6 del cuestionario. Anexo 2b.



Gráfico 6. Identificación de obstáculos para la realización de evaluaciones.



Fuente: Elaboración propia con datos del cuestionario. Pregunta 6.

La institucionalización de la evaluación encuentra aún obstáculos de relevancia que, además, son muy comunes en la Administración General del Estado. Si bien las barreras materiales son muy importantes, aparece en los primeros puestos una cuestión estratégica sin la cual la actividad evaluadora pierde mucho de su sentido: la utilidad. Incluso si desaparecieran las carencias de personal y de financiación, el hecho de que no se utilicen los resultados de las evaluaciones es determinante en la institucionalización de la evaluación.

Elementos facilitadores

En coherencia con las respuestas recogidas en los obstáculos, el factor que más facilita la realización de evaluaciones es disponer de **recursos humanos suficientes**. Es el más importante de los elementos facilitadores para 34 unidades; otras 17 lo ven como el segundo más importante y otras 15 lo colocan como tercero en orden de importancia.

La segunda posición en número global de menciones es para la existencia de **guías o metodologías** que permitan orientar el trabajo de evaluación. Y ocupa, además, el tercer lugar como vector “más importante” para llevar a cabo evaluaciones (13 menciones). Estas valoraciones concuerdan con el dato de que casi un 40% de las unidades carecen de una metodología o guía de referencia para la realización de los trabajos o actividades de evaluación¹⁴.

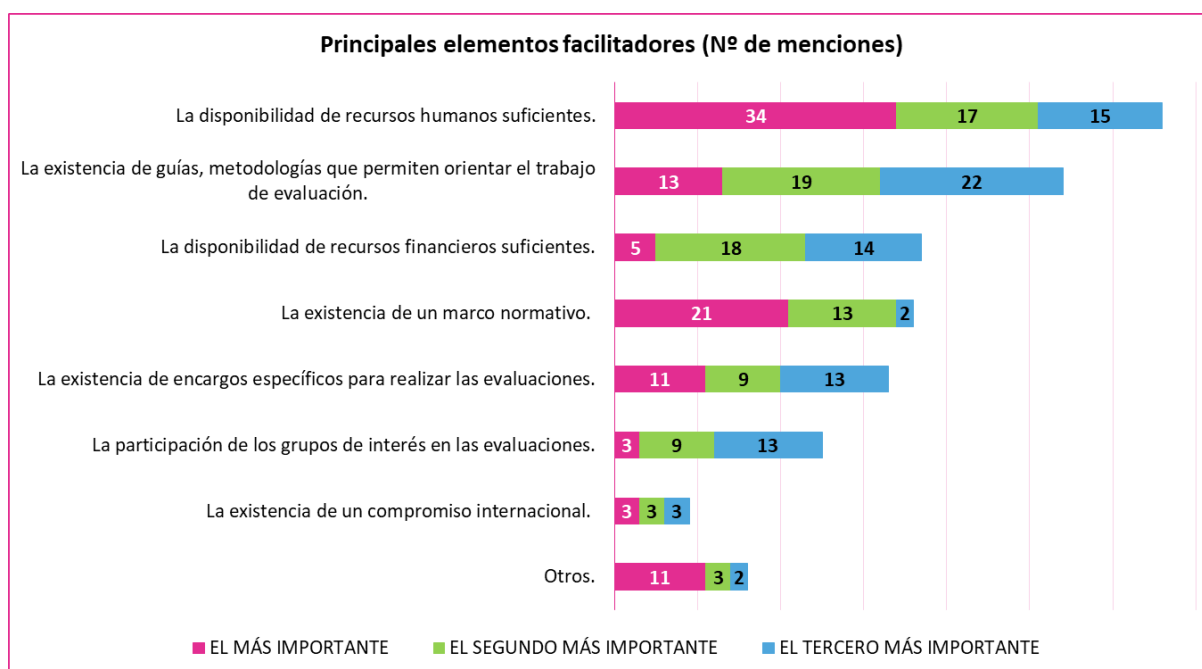
¹⁴ Por metodología o proceso de evaluación se entiende, por ejemplo, normas o estándares internacionales o de organismos que llevan a cabo evaluaciones, metodologías propias o guías de evaluación, según se indicaba en la pregunta 3 del cuestionario. En el Anexo 5 se detallan las guías o procesos mencionados por las unidades que sí disponen de ellas.



La disponibilidad de *recursos financieros* es el tercer factor en importancia, en cómputo global, para facilitar la práctica de la evaluación.

La *existencia de un marco normativo*, si bien está situado en cuarta posición en menciones globales, es considerada como el “más importante” de los elementos facilitadores por parte de 21 unidades, en tercer lugar, después de los recursos humanos.

Gráfico 7. Identificación de los principales elementos facilitadores para la realización de evaluaciones (Nº de menciones por las unidades).



Fuente: Elaboración propia con datos del cuestionario. Pregunta 8.

Los resultados de la explotación de los datos ofrecidos por los ministerios son coincidentes con las consideraciones teóricas sobre los condicionantes de la institucionalización de la evaluación y retratan de forma bastante clara las principales líneas de actuación que deben considerarse para reforzar la evaluación en la AGE.

Dado que la coincidencia es muy amplia tanto en los obstáculos como en los elementos facilitadores para la práctica evaluadora, el resultado de los ministerios por separado ofrece muy pocas variaciones. Como se observa en el cuadro a continuación, la gran mayoría de los ministerios, vistos por separado, coincide tanto en las principales causas que impiden o dificultan las evaluaciones como en aquellos elementos que las facilitan.



Cuadro 1. Principales obstáculos y elementos facilitadores para las evaluaciones mencionados por las unidades de los Ministerios.

	OBSTÁCULOS		FACILITADORES	
MAETD	Falta de recursos humanos y formación.	La falta de calidad y de disponibilidad de datos.	La disponibilidad de recursos humanos suficientes.	La existencia de un marco normativo.
MAPA	Falta de recursos humanos y formación.	La falta de calidad y de disponibilidad de datos.	La disponibilidad de recursos humanos suficientes.	La existencia de guías, metodologías que permiten orientar el trabajo de evaluación.
MAUC	Falta de recursos humanos y formación.	La falta de una estrategia global de evaluación de políticas públicas impulsada por el Gobierno.	La existencia de un marco normativo.	La existencia de guías, metodologías que permiten orientar el trabajo de evaluación.
MCIN	Falta de recursos humanos y formación.	La falta de calidad y de disponibilidad de datos.	La disponibilidad de recursos humanos suficientes.	La existencia de un marco normativo.
MCSM	Falta de recursos humanos y formación.		La disponibilidad de recursos humanos suficientes.	La existencia de guías, metodologías que permiten orientar el trabajo de evaluación.
MCUD	Falta de recursos humanos y formación.	La falta de una estrategia global de evaluación de políticas públicas impulsada por el Gobierno.	La disponibilidad de recursos humanos suficientes.	La existencia de encargos específicos para realizar las evaluaciones.
MDEF	Falta de recursos humanos y formación.	La falta de un marco legal adecuado para promover la realización y el uso de las evaluaciones.	La existencia de guías, metodologías que permiten orientar el trabajo de evaluación.	La existencia de un marco normativo.
MDSA	Falta de recursos humanos y formación.	Los resultados y conclusiones de las evaluaciones no se utilizan posteriormente para informar el diseño de las futuras políticas públicas.	La disponibilidad de recursos humanos suficientes.	La disponibilidad de recursos financieros suficientes.
MEFP	Falta de recursos humanos y formación.	La falta de calidad y de disponibilidad de datos.	La disponibilidad de recursos humanos suficientes.	La existencia de encargos específicos para realizar las evaluaciones.
MHAC	Falta de recursos humanos y formación.	La falta de calidad y de disponibilidad de datos.	La disponibilidad de recursos humanos suficientes.	La existencia de guías, metodologías que permiten orientar el trabajo de evaluación.
MIGD	Falta de recursos humanos y formación.	La falta de una estrategia global de evaluación de políticas públicas impulsada por el Gobierno.	La existencia de un marco normativo.	La existencia de encargos específicos para realizar las evaluaciones.
MINT	Falta de recursos humanos y formación.	La falta de una estrategia global de evaluación de políticas públicas impulsada por el Gobierno.	La disponibilidad de recursos humanos suficientes.	La existencia de guías, metodologías que permiten orientar el trabajo de evaluación.
MITC	Falta de recursos humanos y formación.	La falta de una estrategia global de evaluación de políticas públicas impulsada por el Gobierno.	La disponibilidad de recursos humanos suficientes.	La existencia de encargos específicos para realizar las evaluaciones.
MJUS	Falta de recursos humanos y formación.	La falta de una estrategia global de evaluación de políticas públicas impulsada por el Gobierno.		
MPCM	Falta de recursos humanos y formación.	Falta de recursos financieros.	La disponibilidad de recursos humanos suficientes.	La existencia de un marco normativo.
MPTFP	Falta de recursos humanos y formación.	La falta de calidad y de disponibilidad de datos.	La existencia de un marco normativo.	La disponibilidad de recursos humanos suficientes.
MSND	Falta de recursos humanos y formación.	Falta de recursos financieros.	La existencia de un marco normativo.	La disponibilidad de recursos humanos suficientes.
MTED	Falta de recursos humanos y formación.	Falta de recursos financieros.	La existencia de un marco normativo.	La existencia de encargos específicos para realizar las evaluaciones.
MTES	Falta de recursos humanos y formación.	La falta de una estrategia global de evaluación de políticas públicas impulsada por el Gobierno.	La existencia de un marco normativo.	La disponibilidad de recursos humanos suficientes.
MTMA	Falta de recursos humanos y formación.	La falta de un marco legal adecuado para promover la realización y el uso de las evaluaciones.	La disponibilidad de recursos humanos suficientes.	La existencia de guías, metodologías que permiten orientar el trabajo de evaluación.
MUNI	Falta de recursos humanos y formación.	La falta de calidad y de disponibilidad de datos.	La disponibilidad de recursos humanos suficientes.	La existencia de guías, metodologías que permiten orientar el trabajo de evaluación.

Fuente: Elaboración propia con datos del cuestionario. Preguntas 6 y 8.

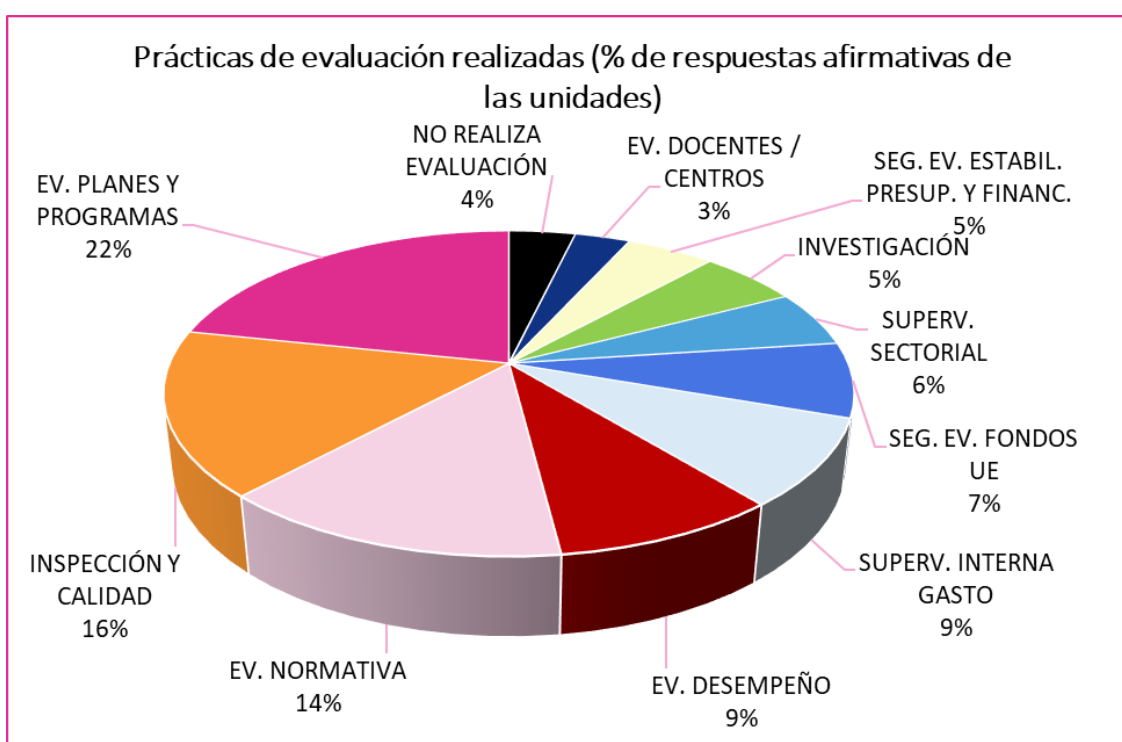
4.3. Actividad en materia de evaluación realizada por las unidades

En este apartado se pretende trazar las líneas básicas de la caracterización de la actividad evaluadora en la AGE. Así, se presta atención tanto a los tipos de prácticas y las modalidades de evaluación más comunes; a cómo se financian dichos trabajos; cómo se reflejan los resultados de las evaluaciones y a quién se notifican.

Tipos de evaluación

Aunque desde el IEPP se entiende la evaluación cuando se refiere a la evaluación de planes, programas, estrategias y otras formas de formalización de la acción pública, se ha preguntado a las unidades de modo amplio por otras concepciones de evaluación, para esbozar un plano de lo que se consideran actividades relacionadas con la evaluación lo más completo posible. Así, se ha preguntado a las unidades por diez categorías de actividades de evaluación, seguimiento y control interno y externo. Un 4% ha indicado que no hace ninguna de las actividades relacionadas con el seguimiento y la evaluación sugeridas en el cuestionario. Las respuestas se reflejan en el gráfico siguiente.

Gráfico 8. Tipos de prácticas de evaluación en los ministerios (porcentaje sobre el número de unidades que han declarado que las realizan). Respuesta múltiple.



Fuente: Elaboración propia a partir del cuestionario. Pregunta 1.

Como se observa en el gráfico anterior, la evaluación de “planes, programas, estrategias u otras políticas públicas”, entendido en un sentido amplio, congrega el mayor número de respuestas positivas, con el 22% (70 unidades), mientras que algunas prácticas fuertemente sectoriales como la evaluación de docentes y centros públicos (3%), o el



seguimiento o evaluación relacionadas con la estabilidad presupuestaria y financiera (5%) son las que menos unidades han indicado realizarlas.

Las unidades que han señalado que realizan más tipos de prácticas de evaluación son:

- El Instituto de Crédito Oficial (ICO) adscrito al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (METD): 8 tipos.
- El INCIBE (Instituto Nacional de Ciberseguridad) adscrito al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (METD): 8.
- Red.es, adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (METD): 8.
- La Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, que se integra en el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MTED): 7.
- La Organización Nacional de Trasplantes, adscrita al Ministerio de Sanidad (MSND): 7.
- Subsecretaría del Ministerio del Interior (MINT): 7.
- Subsecretaría del Ministerio de Hacienda (MHAC): 7.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), adscrito al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (MPCM): 7 tipos de evaluación.

No parece haber una relación directa entre la realización de más actividades de evaluación y el tipo de unidad (hay organismos públicos y diferentes tipos de unidades de servicios centrales entre los que más variedad dicen realizar), ni tampoco parece tener que ver con el sector de actividad. De hecho, el reparto en los ministerios de las actividades de evaluación es muy diverso, si bien parece darse, como se ha indicado, una cierta relación entre el tamaño en cuanto a estructura de los ministerios y el número de unidades que se dedican en algún modo a la evaluación (incluidos los organismos vinculados o dependientes). Este número también está influido por el número de actividades sectoriales específicas que pueden realizar, en especial aquellas que tienen que ver con requisitos comunitarios, o ambas circunstancias, como en el caso de los ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital (METD) y para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MTED).

En todo caso, el número de unidades que marcan las diferentes opciones en un cuestionario solamente es una aproximación descriptiva a la realidad de la evaluación en la Administración General del Estado, que no puede valorar en sí misma las actividades que se realizan. Por ejemplo, un ministerio con una larga trayectoria de evaluación y en el que estas actividades tienen gran relevancia, como es el de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC), en especial en lo que hace a la cooperación al desarrollo, refleja muy pocas unidades relacionadas con la evaluación.

En general, en el conjunto de los ministerios se realizan todas las *actividades de evaluación* recogidas en el cuestionario, aunque en algunos casos la variedad es mayor

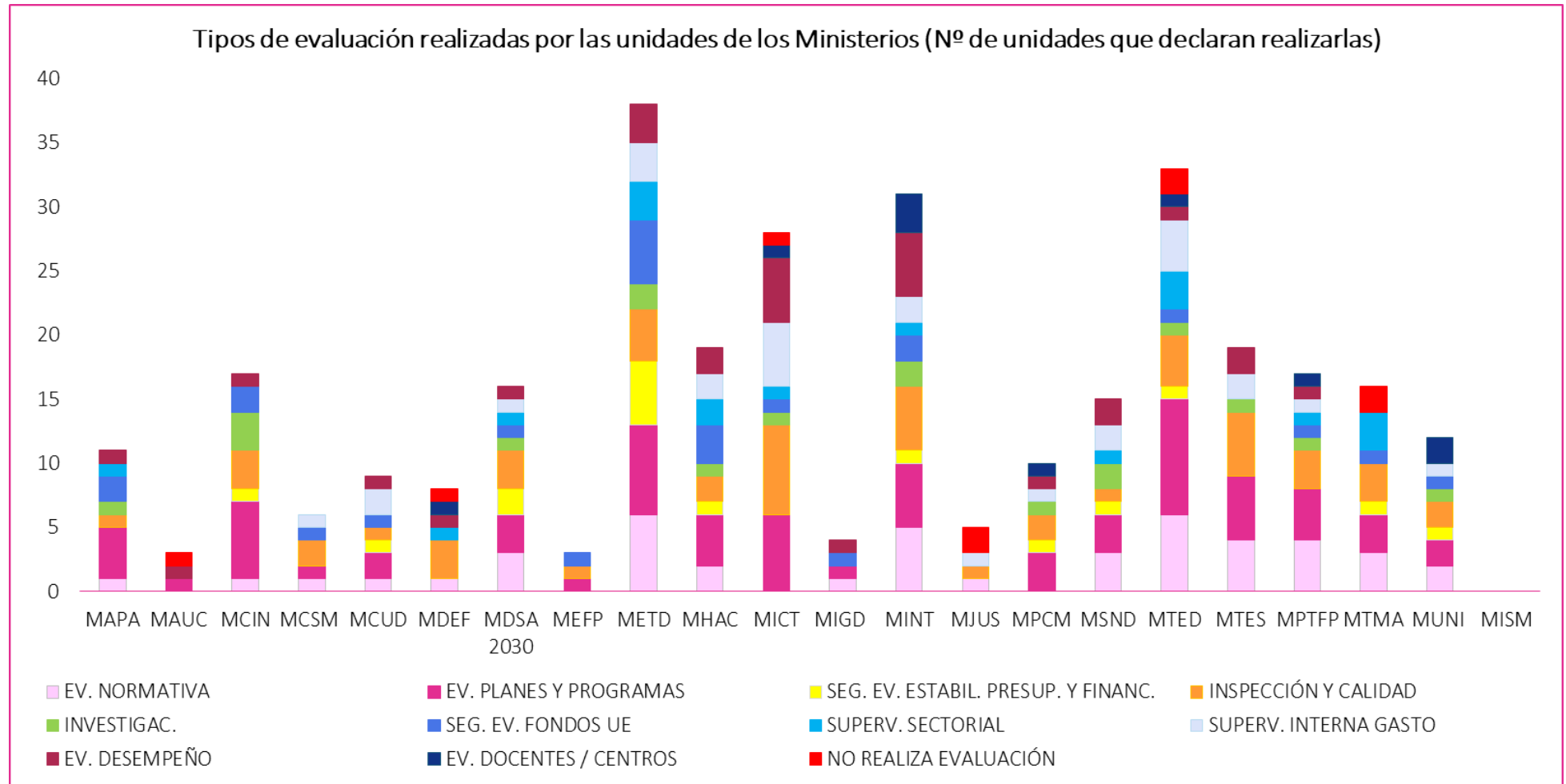


que en otros y algunos tipos de actividades se realizan por más o menos unidades. En el METD se detecta una mayor intensidad en la realización de evaluación normativa y de planes y programas, mientras que en el MICT se ha puesto más el acento en las actividades de evaluación o autoevaluación relacionada con la inspección y calidad de servicios u organizaciones. Mientras, en el Ministerio de Justicia (MJUS) se realizan, según las respuestas remitidas por sus unidades de análisis, evaluación normativa, actividades de supervisión interna del gasto y algunas relacionadas con la inspección y calidad, pero en número inferior a los anteriormente citados.

Las respuestas a la pregunta sobre los *tipos de evaluación* que realizan los ministerios se resumen gráficamente a continuación. Téngase en cuenta que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISM) no respondió al cuestionario.



Gráfico 9. Tipos de evaluación realizadas por las unidades de los ministerios. Respuesta múltiple.



Fuente: Elaboración propia. Pregunta 1.

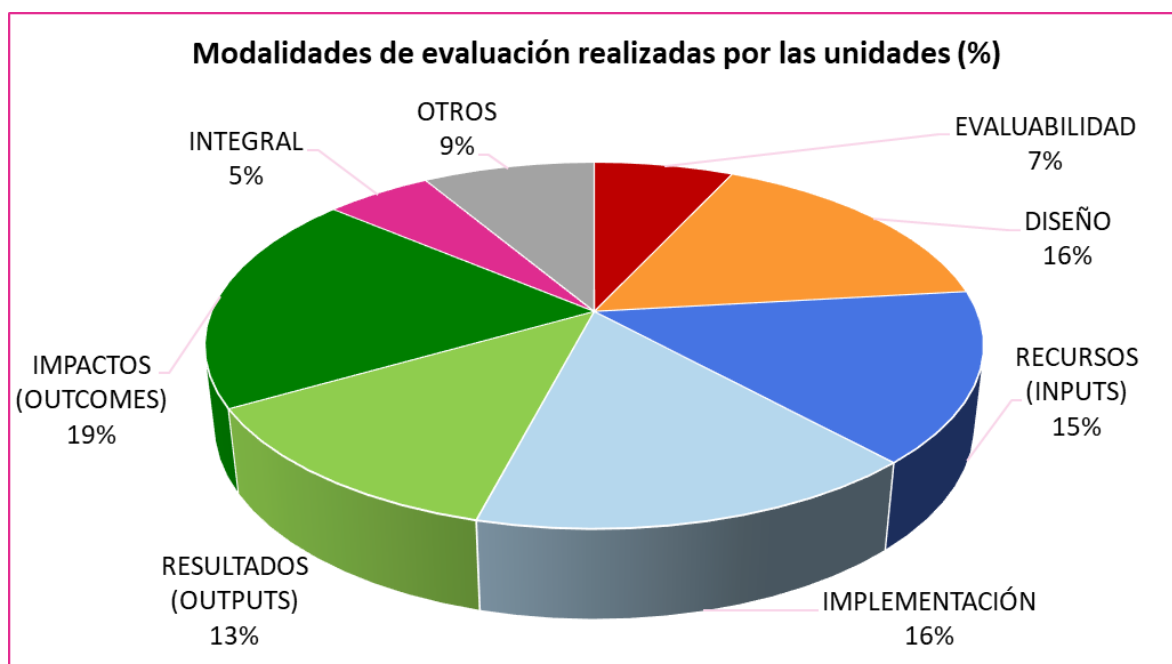


Respecto a las *modalidades de evaluación realizadas*, se ha preguntado por seis diferentes, en general relacionadas con la fase de la intervención en que se lleva a cabo la evaluación o el objeto de estudio¹⁵:

- Evaluabilidad.
- Diseño, con elementos como la identificación del problema, la formulación de alternativas para resolverlo y lógica de la intervención.
- Recursos, considerados como *inputs* o recursos puestos en marcha o invertidos para la intervención pública.
- Implementación o procesos: evaluación de cómo se ha puesto en marcha una política, describiendo los procesos desplegados y valorando su efectividad.
- Resultados, considerados como *outputs*; es decir, de los productos creados por la política pública.
- Impactos, definidos como *outcomes* o impacto producido por la intervención.
- Evaluación integral, incluyendo en la evaluación todo el ciclo de la acción pública.

Según la información facilitada por los Ministerios, la modalidad más común de las llevadas a cabo es la de impactos o *outcomes*, a pesar de que se trata de una modalidad de evaluación difícil de realizar¹⁶.

Gráfico 10. Modalidades de evaluación que llevan a cabo las unidades de los ministerios (%).
Respuesta múltiple.



Fuente: Elaboración propia con datos del cuestionario. Pregunta 2.

¹⁵ Se incluyen aquí las explicaciones ofrecidas en el cuestionario sobre cada modalidad para tratar de facilitar la comprensión sobre las respuestas.

¹⁶ Este tipo de evaluación suele llevar aparejada una serie de condicionantes técnicos no siempre accesibles, como la existencia de un grupo de control y datos desde la línea de base (Gertler, Martínez, Premaud, Rawlings, y Vermeersch, 2017).

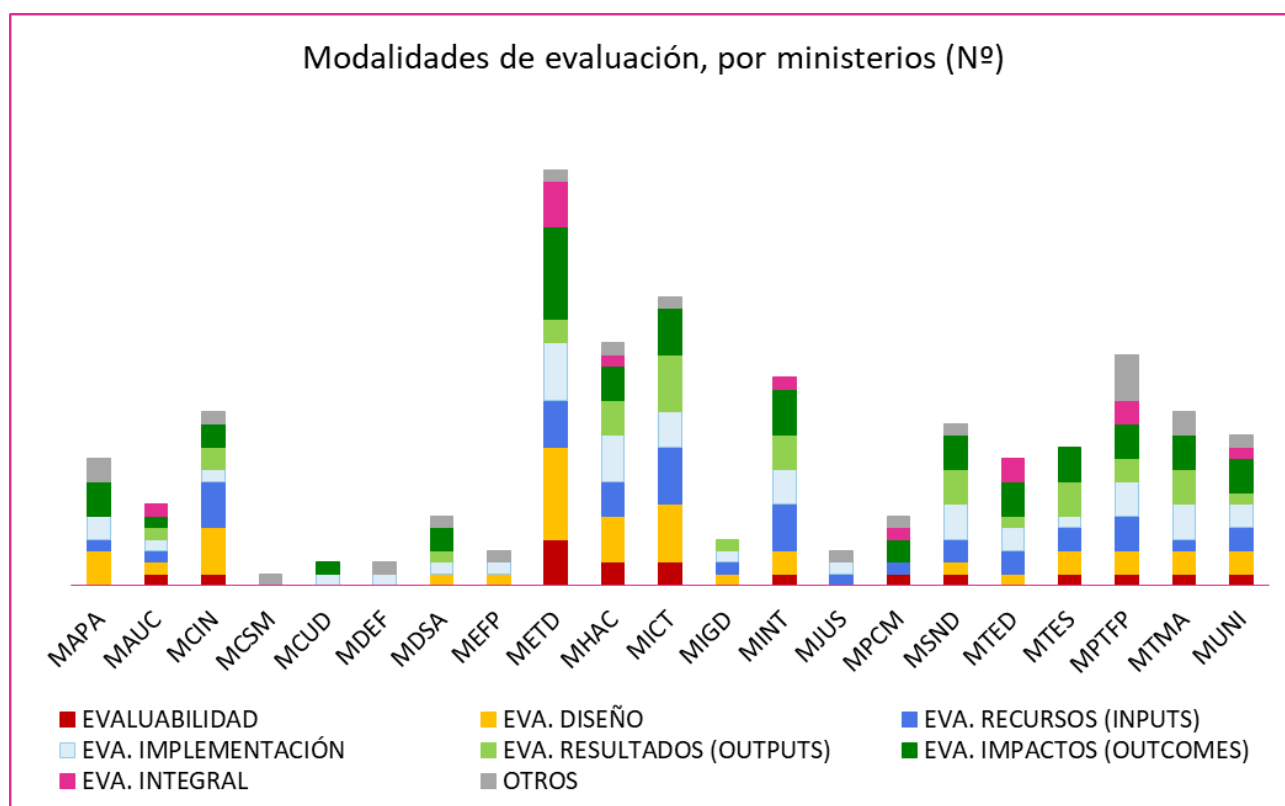


Como se observa en el gráfico anterior, están empatadas en segunda posición en cuanto su utilización por parte de las unidades las evaluaciones de diseño e implementación, seguidas de la de recursos (*inputs*). La modalidad de evaluación menos realizada es la que tiene en cuenta todo el ciclo de la acción pública, la evaluación *integral*, con un 5% de menciones. De nuevo los ministerios con mayor variedad en sus respuestas son el de Asuntos Económicos y Transformación Digital y el de Transición Ecológica y para el Reto Demográfico.

En la categoría de “Otros” han coincidido unidades que han indicado realizar evaluaciones en cumplimiento de una normativa concreta, como los requisitos de evaluación derivados de la recepción de fondos comunitarios, que podrían haberse agrupado en alguna de las otras categorías. Otras unidades han incluido en “otros” actividades de control y seguimiento interno: auditoría interna de duplicidades, eficacia de las organizaciones, cumplimiento del principio de compensación de cargas administrativas, etcétera, así como otro tipo de actividades como la evaluación de la satisfacción de la ciudadanía sobre determinados servicios, o del alumnado sobre los cursos realizados. Por último, aparecen también actividades de monitoreo de determinados indicadores o seguimiento mediante consultas a bases de datos.

En el gráfico siguiente se refleja el perfil de los ministerios en lo que hace a las modalidades de evaluación que dicen llevar a cabo.

Gráfico 11. Modalidades de evaluación realizadas por los Ministerios (Nº de unidades).



Fuente: Elaboración propia con datos de los cuestionarios. Pregunta 2.



Es llamativo el peso (al menos en número de unidades que dicen realizarlas) de las evaluaciones de impactos (outcomes) que, en algunos casos, parece tener una mayor presencia que otros tipos de evaluación con metodologías de ejecución más sencillas. Puede deberse esta respuesta a que dichas evaluaciones de impacto (outcomes) se realizan sobre programas pequeños, en los que se puede tener un mayor control sobre las variables, y no de políticas públicas.

Esto plantea dudas acerca de la coincidencia en las respuestas sobre la concepción, definición y alcance de las diferentes modalidades de evaluación respecto al planteamiento del cuestionario, y lleva a que una de las conclusiones del estudio es que persiste la falta de seguridad en que exista un lenguaje común sobre evaluación de políticas públicas y sus diferencias con otras actividades de control y rendición de cuentas, como auditoría, control o seguimiento, que comparten ciertos aspectos metodológicos y fines pero que son actuaciones diferentes, así como la diferencia entre las evaluaciones de programas y de políticas públicas más estratégicas o transversales.

No suele haber una **financiación** específica para la realización de evaluaciones consignada en los Presupuestos Generales del Estado en los programas de gasto de las unidades y organismos de los ministerios. De los datos recogidos, sólo cinco lo han indicado como fuente de financiación principal para la realización de las evaluaciones; otras dos como fuente de financiación secundaria y otras como la tercera fuente de financiación.

Las principales fuentes de financiación de las evaluaciones son, de forma muy destacada, los Presupuestos Generales del Estado de forma genérica (es decir, sin consignación específica previa -37 menciones-), seguida del presupuesto de la unidad u organismo responsable de la intervención (31 menciones).

Cuadro 2. Principales fuentes de financiación de las evaluaciones en las unidades / organismos. Número de menciones.

	Con cargo a una partida específica para la evaluación en la unidad / organismo, dentro de los Presupuestos Generales del Estado.	Con cargo a los fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, de forma genérica.	Con cargo al presupuesto de la unidad / organismo responsable de la intervención.	Con cargo a fondos europeos.	Otras.
PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIACIÓN	5	37	31	5	8
LA SEGUNDA FUENTE DE FINANCIACIÓN	2	3	6	6	4
LA TERCERA FUENTE DE FINANCIACIÓN	2	2	1	2	1

Fuente: Elaboración propia con datos del cuestionario. Pregunta 5.

Sólo unas pocas evaluaciones, según los datos que se resumen en el cuadro anterior, se financian principalmente con cargo a fondos europeos. En la categoría de otras se ha explicado en algunos casos que no existe una partida específica para las evaluaciones y



que éstas se realizan, en su caso, con los medios propios de la unidad, sin una consignación en los presupuestos.

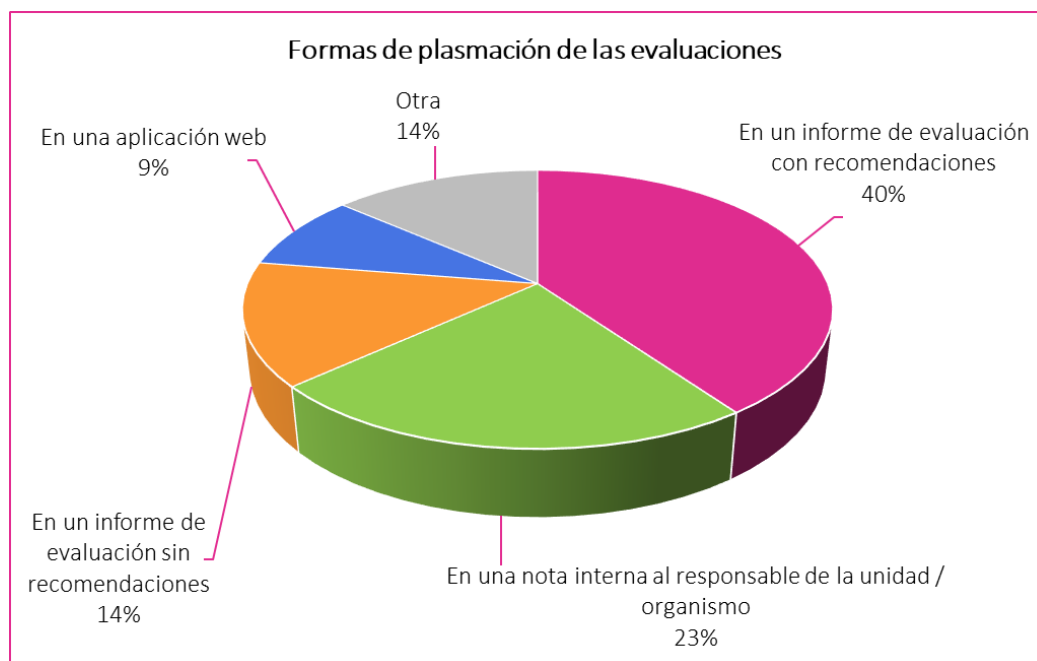
De la información facilitada se desprende que, en general, no se calcula previamente el coste de la realización de evaluaciones ni se destina, en varios casos, presupuesto alguno para ello. Lógicamente ello repercute en la capacidad de los equipos de evaluación para llevar a cabo la contratación de herramientas y técnicas de investigación social que supongan un gasto.

Esta falta de previsión puede tener como consecuencia una escasez de financiación identificada como uno de los obstáculos más relevantes para la realización de las evaluaciones, como se ha visto anteriormente.

Informes y publicación de las evaluaciones

La principal característica de la evaluación de políticas públicas es la elaboración de un informe con las conclusiones de la investigación realizada, y el establecimiento de las recomendaciones que se deriven de las conclusiones, basadas en evidencias.

Gráfico 12. Formas de reflejar los resultados de las evaluaciones. Respuesta múltiple.



Fuente: Elaboración propia con datos del cuestionario. Pregunta 4.

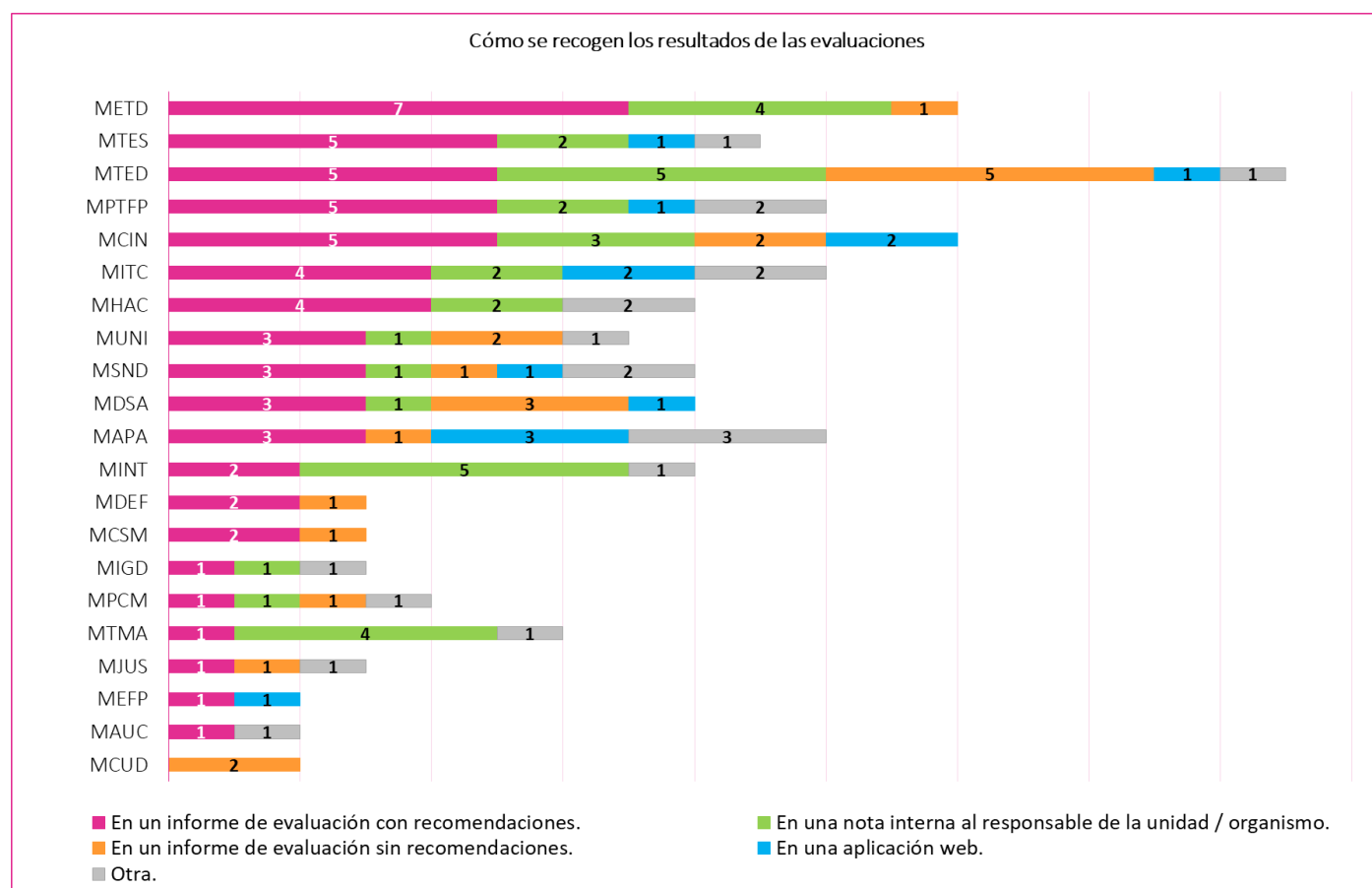
Si bien es cierto que el informe con recomendaciones es mencionado por el 40% de las unidades, el informe sin recomendaciones se realiza por el 14% de las unidades y, en un 23% de los casos, solamente se prepara una nota interna al responsable de la unidad /organismo. Las aplicaciones web para facilitar el volcado de los resultados de las evaluaciones está todavía poco extendido: solo lo mencionan un 9% de las unidades.



De estos datos se puede deducir que, o bien el contenido de las acciones incluidas como prácticas de evaluación no se corresponde exactamente con la definición de evaluación que requiere un informe con conclusiones y recomendaciones, o que la cultura evaluadora no se ha extendido de forma suficiente para que dichos informes contengan las recomendaciones que le son propias y, además, salir del ámbito interno de las unidades ya que, como se observará en el apartado siguiente, la difusión externa de los informes es muy escasa.

Por ministerios, si se ordenan en función de la mayor o menor realización de los informes con recomendaciones, se observa que en algunos casos la materia sectorial de competencias de los departamentos influye en la selección de la forma de reflejar los resultados de las evaluaciones.

Gráfico 13. Forma en que se recogen los resultados de las evaluaciones, ordenados de mayor a menor mención de un informe con recomendaciones. Respuesta múltiple.



Fuente: Elaboración propia con datos del cuestionario. Pregunta 4.

Destinatarios de los informes

Coherentemente con el apartado anterior, la falta de cultura evaluadora también se refleja en los destinatarios de los informes de evaluación. La opción más señalada es que dicho informe únicamente se traslada al responsable de la intervención evaluada (17%

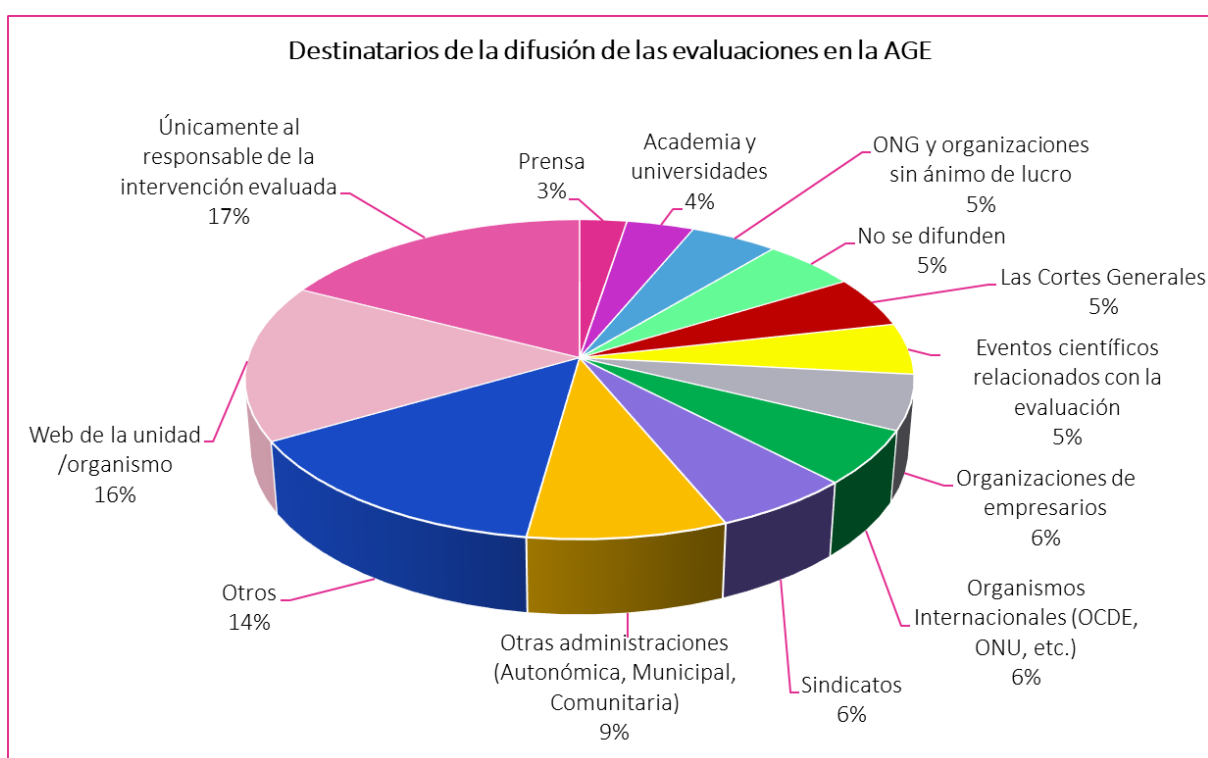


de las unidades así lo consignan), seguida de la difusión de los informes en la web del organismo (16%).

Es destacable que en un 5% de las unidades los resultados de las evaluaciones no se difunden de ninguna forma. Y también que es mínimo el envío a las Cortes Generales (5% de las unidades), al igual que a la prensa, el medio más generalista para llegar a los ciudadanos (3% de los casos).

Por lo demás, se registra una fuerte disparidad en el resto de respuestas, recogida en la categoría de “Otros” en el cuestionario (14%). Aquí se engloban destinatarios como diferentes unidades del departamento, el Comité de Dirección del Organismo, y diversos órganos de dirección y Tribunales de Justicia, entre otros.

Gráfico 14. Destinatarios de la difusión resultados de las evaluaciones. Respuesta múltiple.

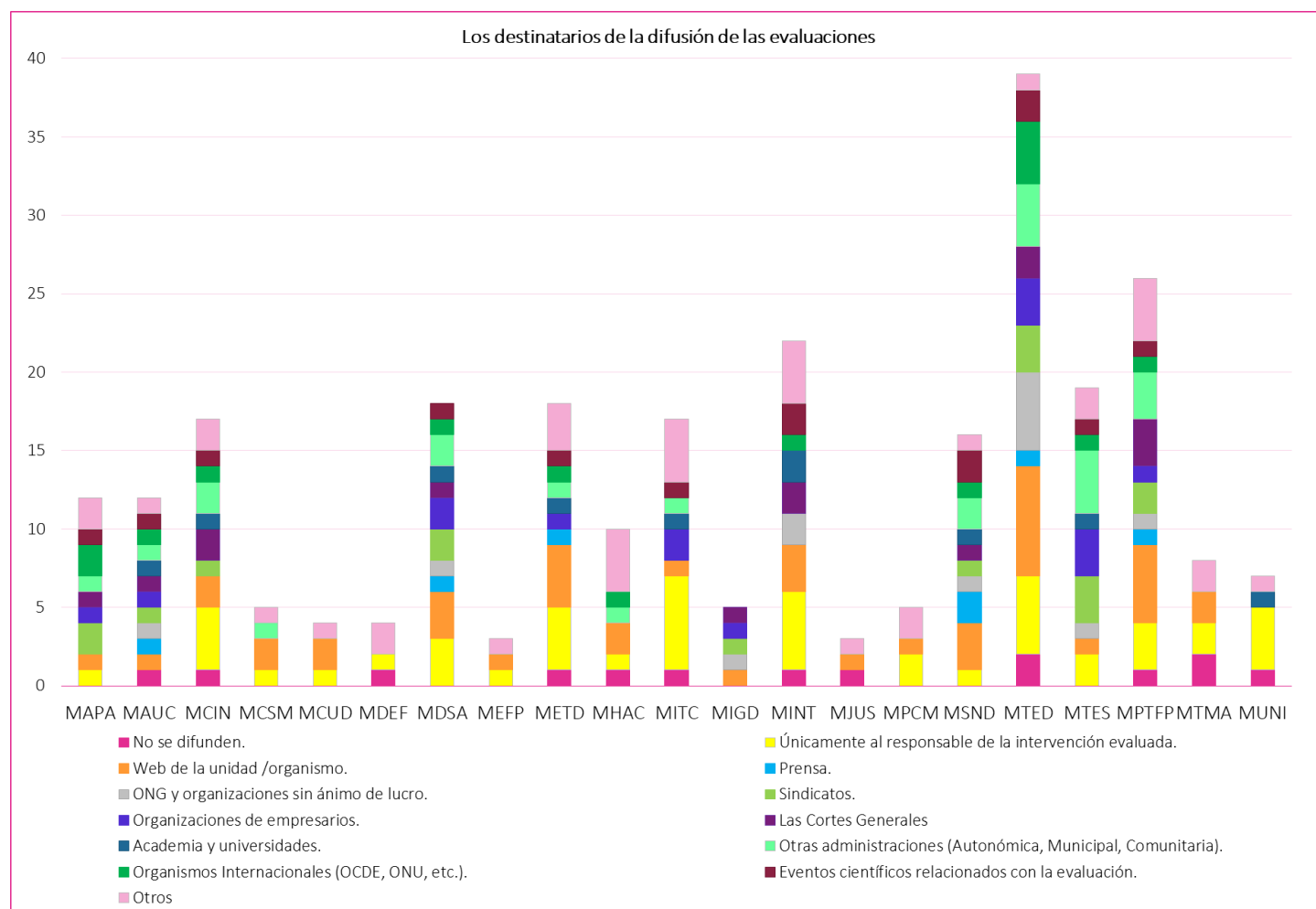


Fuente: Elaboración propia con datos del cuestionario. Pregunta 9.

Si se analiza la información por ministerios, se obtiene que es el METD el que más difusión da a los resultados de la evaluación, seguido por el MPTFP. No se han tenido en cuenta las categorías de “No se difunden” o “Únicamente al responsable de la intervención evaluada”, ya que se considera que en ese caso no hay difusión, en realidad. Tan sólo siete de los 22 ministerios realizan una difusión a la prensa.



**Gráfico 15. Destinatarios de la difusión resultados de las evaluaciones, por Ministerios.
Respuesta múltiple.**



Fuente: Elaboración propia con datos del cuestionario. Pregunta 9.

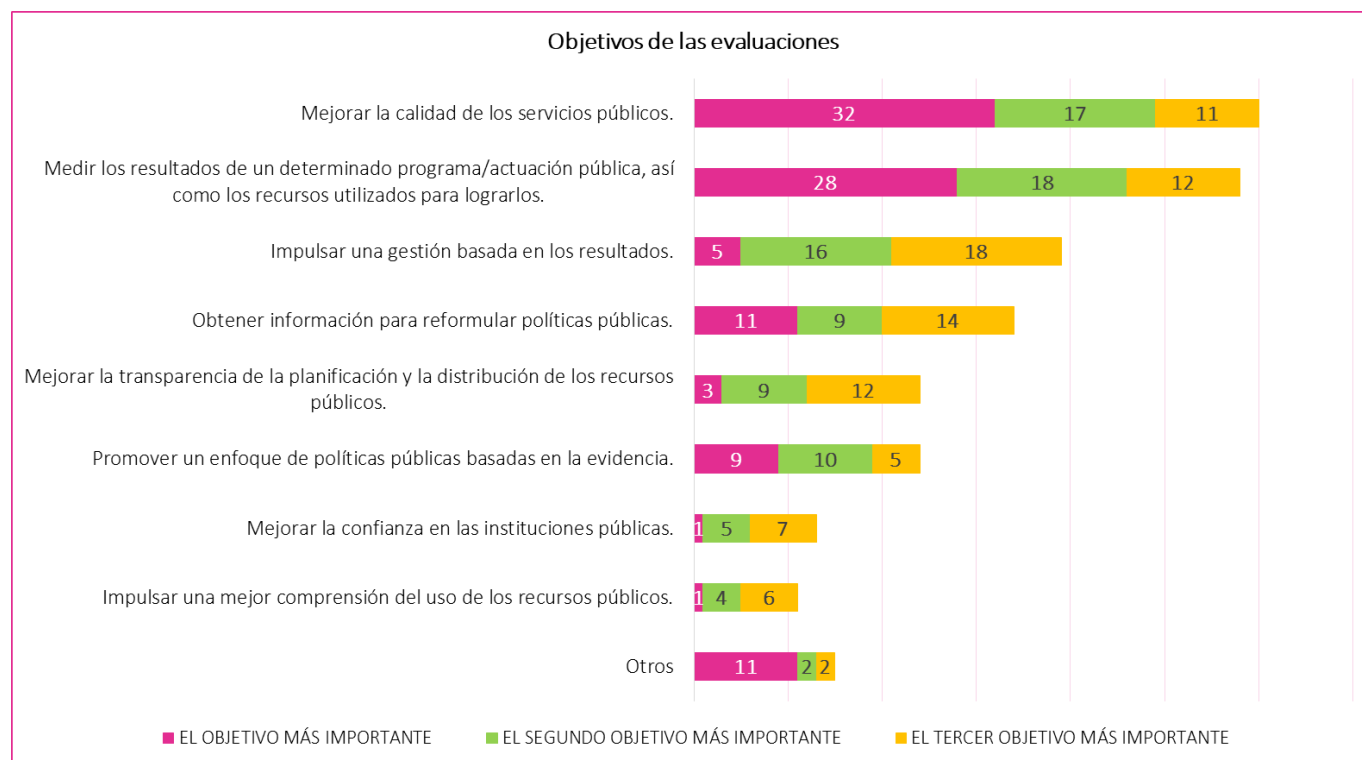
4.4. Uso y utilidad de las evaluaciones

Mejorar la calidad de los servicios públicos, en primer lugar, y medir los resultados de un determinado programa / actuación pública, así como los recursos utilizados para lograrlos, en segundo término, son los dos grandes objetivos prioritarios de las evaluaciones, según han declarado de forma muy coincidente las unidades analizadas. Hay que tener en cuenta, para este análisis, el peso numérico de las unidades relacionadas con la Subsecretaría (tanto las inspecciones de servicios como las secretarías generales técnicas), que tienen una presencia destacada en el cuestionario, ya que suman una veintena, y son las que habitualmente vienen estando más implicadas en las cuestiones relacionadas con la calidad de los servicios.

Pero no sólo lo consideran así dichas unidades, porque, como se puede ver en el gráfico siguiente, los dos objetivos citados destacan como el “más importante”, pero también como “segundo más importante” en el cómputo general. En tercer lugar, se encuentra el impulso de una gestión basada en resultados.

Si sólo se tiene en cuenta la consideración de “objetivo más importante”, en tercer lugar, se encuentra la finalidad de obtener información para reformular políticas públicas y, en cuarto puesto, promover un enfoque de política pública basada en evidencias.

Gráfico 16. Objetivos de las evaluaciones.



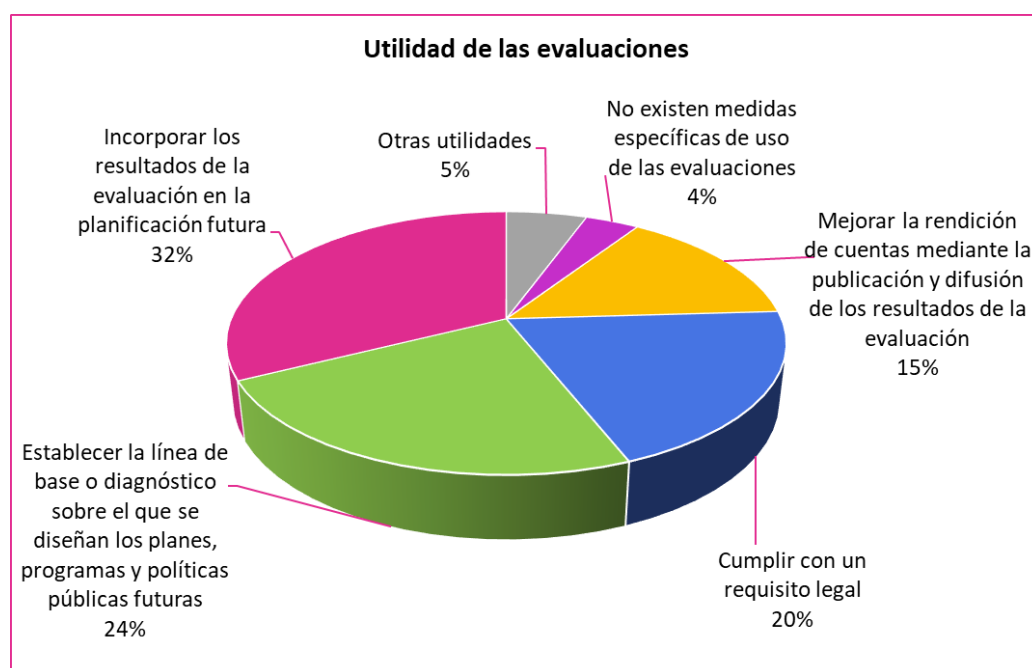
Fuente: Elaboración propia con datos del cuestionario. Pregunta 6.

El carácter más bien interno de los objetivos no es muy coherente con la *utilización final* declarada de las evaluaciones: La más mencionada es la de “incorporar los resultados de la evaluación en la planificación futura” que recoge casi un tercio de las referencias, seguida por “establecer la línea de base o diagnóstico sobre el que se diseñan los planes, programas y políticas públicas futuras”.

De lo declarado por las unidades se desprende que no se utilizan demasiado las evaluaciones de implementación para comprobar *in itinere* el progreso de la acción pública, pero sí para algunas actuaciones *ex post* y para obligaciones normativas. Hasta un 20% de las unidades han especificado que llevan a cabo las evaluaciones para cumplir con un requisito legal y un 15% para mejorar la rendición de cuentas mediante la publicación y difusión de los resultados de la evaluación. Al tratarse de una pregunta con posibilidad de respuesta múltiple, esta última pudiera ser un complemento de las anteriores. Los datos recogidos se resumen en el gráfico siguiente.



Gráfico 17. Utilidad de las evaluaciones según las unidades. Respuesta múltiple.



Fuente: Elaboración propia con datos del cuestionario. Pregunta 10.

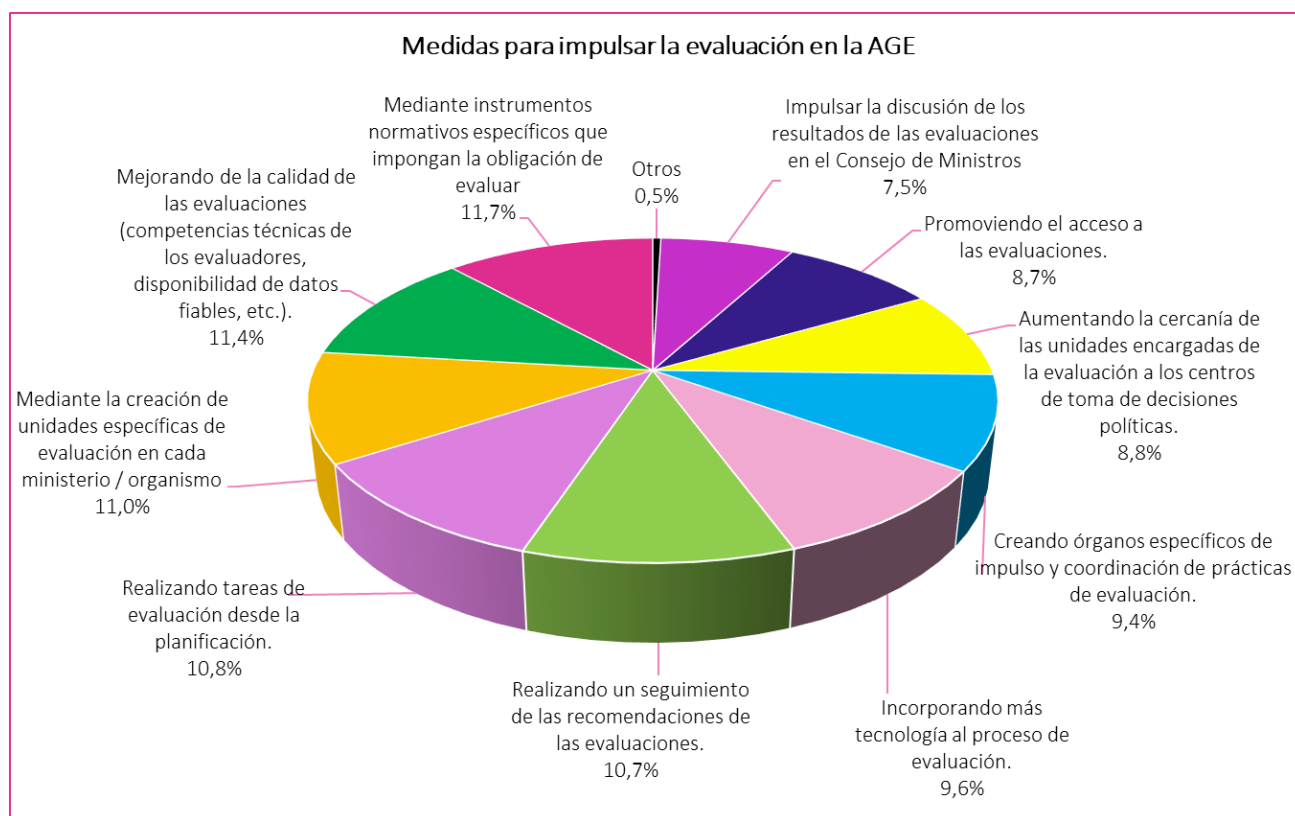
4.5. Medidas que facilitarían la realización de evaluaciones

Todas las medidas que facilitarían teóricamente la realización de evaluaciones han recibido un porcentaje muy similar de apoyos, lo que sugiere que existen carencias generalizadas más o menos homogéneas y que las unidades y organismos detectan la misma necesidad de medidas estructurales y transversales para avanzar en la institucionalización de la evaluación en la Administración General del Estado. De todas ellas, las tres más mencionadas son:

1. La aprobación de *instrumentos normativos* específicos que impongan la obligación de evaluar.
2. *Mejorar la calidad* de las evaluaciones a través de diferentes elementos: mejorar la competencia técnica de los evaluadores, la disponibilidad de datos fiables, etc.
3. La creación de *unidades específicas* de evaluación en cada ministerio u organismo.



Gráfico 18. Identificación de las principales medidas para la realización de evaluaciones.

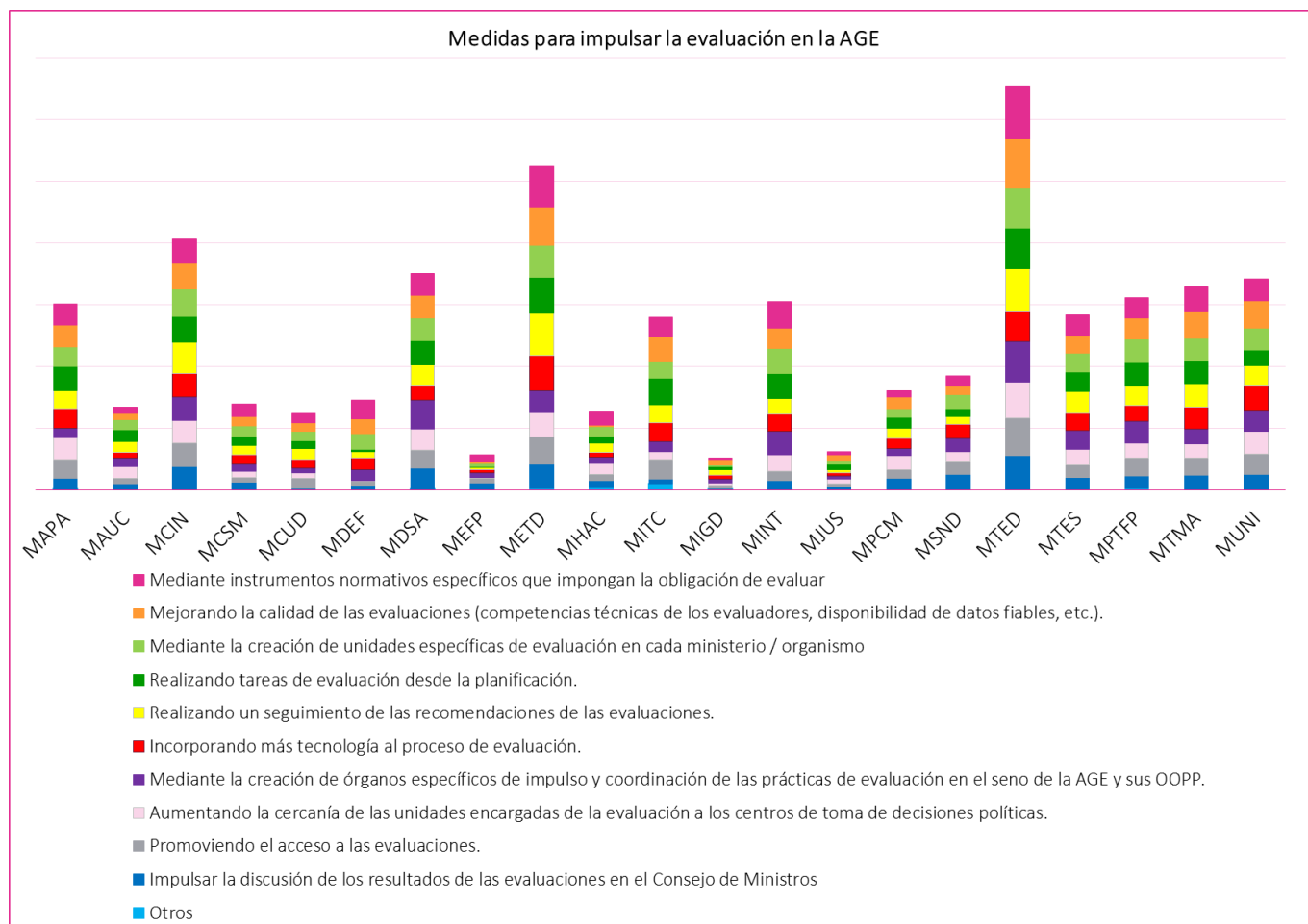


Fuente: Elaboración propia con datos del cuestionario. Pregunta 11.

La misma tendencia que se observa a nivel general se plasma también en cada ministerio, como se puede observar en el gráfico a continuación.



Gráfico 19. Principales medidas para impulsar la realización de evaluaciones, por Ministerios.



Fuente: Elaboración propia con datos del cuestionario. Pregunta 11.



5. CONCLUSIONES DEL DIAGNÓSTICO Y RETOS

Conclusiones y retos sobre aspectos concretos de la situación actual de la evaluación en la Administración General del Estado

Unidades que realizan actividades relacionadas con la evaluación en la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes.

- En todos los ministerios¹⁷ hay unidades con funciones o competencias relacionadas con la evaluación, al menos derivadas de los reales decretos de estructura. Y, salvo excepciones, todas ellas las llevan a cabo de una u otra forma. Dado el carácter preliminar o de aproximación inicial de este trabajo, no se ha contrastado la relación entre la literalidad de la función o competencia de las unidades y organismos con la realización en la práctica de la función evaluadora, ni tampoco se ha profundizado en las tareas de evaluación declaradas por dichas unidades y organismos.
- Parece darse una cierta relación entre el tamaño de la estructura orgánica de los ministerios con el número de unidades que se dedican en alguna forma a la evaluación: Ministerios como el de Transición Ecológica y para el Reto Demográfico (MTED), de Industria, Comercio y Turismo (MICT) y Asuntos Económicos y Transformación Digital (METD) son los que mayor porcentaje de unidades han señalado tener funciones relacionadas con la evaluación. No obstante, el número de unidades no es más que una forma de aproximarse a la realidad de la evaluación, porque, si bien parece lógico que un ministerio que tiene una mayor estructura y más entidades del sector público vinculadas tenga un mayor número de unidades relacionadas con la evaluación, esto no asegura que la práctica evaluadora esté consolidada. Por otro lado, si hay muchas unidades que se dedican a la práctica evaluadora, pudiera ser un indicio de una mayor capilaridad de la institucionalización.
- La actividad de evaluación recae mayoritariamente en las direcciones generales (36,6%), seguidas de las subsecretarías (11,7%). Pese a que la unidad de análisis es la dirección general, persisten un 7,8% de subdirecciones generales que permanecen como unidades independientes, en general porque desempeñan funciones de relevancia en esta materia.

¹⁷ El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones no envió respuesta a los cuestionarios remitidos.



- En cuanto a las entidades que integran el sector público institucional estatal, la mayor parte de los que han declarado llevar a cabo prácticas de evaluación son organismos autónomos (22,3%). Le siguen en número, aunque a mucha distancia, las entidades públicas empresariales (3,9%) y las agencias estatales (2,9%), dentro de una tipología muy variopinta.

No existe una estructura institucional ni organizativa específica para la práctica de la evaluación. La casuística recogida en los cuestionarios es muy variada para poder determinar un único modelo, quizás salvo en el caso de las inspecciones de servicios en su ámbito de actuación y las subsecretarías en su función de coordinación con el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, aunque no se dan en todos los casos.

Las situaciones descritas en las respuestas a los cuestionarios parecen asignaciones de tareas *ad hoc* a una unidad concreta (en muchos casos, determinadas por obligaciones de las autoridades comunitarias, en especial en el reparto de fondos o determinada normativa sectorial) más que responder a diseños estructurales para situar la evaluación de forma sistemática en el ciclo de vida de las políticas públicas.

Características de las actividades de evaluación realizadas por las unidades y organismos.

- Menos de una cuarta parte de las unidades y organismos encuestados (22%) que aseguran hacer actividades de evaluación han indicado que llevan a cabo evaluaciones de planes, programas, estrategias u otras políticas públicas. Un 17% ha indicado que dichas actividades tienen que ver con la inspección y la calidad de los servicios, y un 14% llevan a cabo evaluaciones normativas o seguimiento de la aplicación de normas. Un 9% llevan a cabo actividades de supervisión interna del gasto y otro 7%, de seguimiento o evaluación relacionadas con fondos europeos.
- Como el diseño del cuestionario permitía la respuesta múltiple, la variedad en las respuestas es muy grande, y algunas unidades y organismos han marcado siete u ocho opciones, lo cual querría decir que llevan a cabo diferentes tipos de evaluación. Salvo el caso de la Subsecretaría de Hacienda, se trata en general de unidades y organismos específicos o sectoriales que no se encargan de políticas públicas de carácter transversal.

Con estos datos se puede afirmar que, pese a que la evaluación de políticas públicas no es una actividad desconocida en la Administración General del Estado, su institucionalización, en el sentido en que se expresa la OCDE, como un proceso de formalización y sistematización de dichas prácticas, tiene mucho camino por recorrer para considerarse conseguida.

**RETO**

Abordar la estructuración de un sistema público de evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado para avanzar en la institucionalización de la evaluación como herramienta de mejora, rendición de cuentas y transparencia de las intervenciones públicas, en especial en lo que hace a medidas que permitan la formalización y sistematización de dichas prácticas a partir de un marco teórico común.

- Las evaluaciones *ex post* de resultados son las más extendidas, casi una tercera parte (32%) del total. De ellas, la evaluación de resultados entendidos como *outcomes* o impactos es realizada por el 19% de las unidades. Es llamativa la respuesta, habida cuenta la dificultad técnica para poder llevar a cabo este tipo de evaluaciones, que requieren una metodología concreta con muchos condicionantes, así como evaluadores con conocimientos específicos, y que contrasta con la afirmación muy generalizada entre las unidades de análisis de que faltan metodologías y personal suficiente y especializado para hacer las evaluaciones. De hecho, casi un 40% de las unidades y organismos carecen de una “metodología o proceso de evaluación, definido explícitamente o de obligado cumplimiento”.
- Una de las posibles explicaciones sobre el porcentaje de realización de evaluaciones de impacto es que se lleven a cabo en programas pequeños, en los que es más asequible el control sobre las variables, que cuando el objeto de evaluación es una política pública más estratégica o transversal.
- Solo un cinco por ciento de las unidades y organismos llevan cabo evaluaciones de tipo integral (todo el ciclo de la intervención), y un escaso siete por ciento hace evaluaciones de evaluabilidad. Otras modalidades de evaluación (diseño, implementación o *ex post* –tanto productos como resultados-) han obtenido un reparto bastante equitativo de las respuestas (en torno a un 15%).
- No hay evidencias de que exista una correspondencia plena entre el concepto de evaluación y de sus modalidades a los que se refiere cada unidad u organismo en sus respuestas. De las respuestas en la categoría “Otras” se desprende asimismo que se siguen considerando actividades de evaluación la auditoría, el control o el seguimiento de organizaciones o gasto, o incluso las encuestas de satisfacción.



Una de las conclusiones principales que se derivan de los datos analizados es que persiste la falta de seguridad en que exista un lenguaje común sobre evaluación de políticas públicas, sus tipologías y requerimientos, así como sus diferencias con otras actividades de supervisión, análisis, control y rendición de cuentas como la auditoría, las encuestas de satisfacción o el seguimiento (de fondos, de personal, etcétera).

RETO

Lograr la sistematización de las definiciones sobre las modalidades de evaluación, formalizando sus características para contribuir a un lenguaje compartido, sin constreñir las prácticas que cada unidad u organismo pueda realizar en el marco de sus competencias. Esta unificación de la definición de las evaluaciones y sus tipologías facilitará asimismo la realización de evaluaciones de calidad, contando con la difusión de metodologías y la formación del personal para llevarlas a cabo.

- Únicamente cinco unidades u organismos han consignado que las evaluaciones que se realizan contemplan una partida específica para ello en su presupuesto, dentro de los Presupuestos Generales del Estado como fuente principal de financiación. De hecho, la principal fuente de financiación de las evaluaciones es con cargo a los fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado de forma genérica, seguido del presupuesto de la unidad u organismo responsable de la intervención.

En general, la evaluación no se contempla desde la planificación. Y una de sus consecuencias es que no se calculan previamente el coste de la realización de las evaluaciones. Esta falta de previsión obliga a buscar los fondos para financiarla en el momento en que se está realizando, lo cual dificulta, en el mejor de los casos, el cumplimiento de plazos (debido a los requisitos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) por la tramitación de la contratación de algunos trabajos de investigación social. En el peor escenario recogido en los cuestionarios, no se destina presupuesto alguno para ello.

- Estas limitaciones de financiación determinan la calidad de las evaluaciones que se diseñan. Sin la financiación es complicado o imposible llevar a cabo algunos análisis que requieren la contratación externa de técnicas y herramientas, si no se dispone del personal necesario para ello dentro de la propia unidad evaluadora. De hecho, la falta de financiación es percibido por las unidades y organismos como uno de los principales obstáculos a la práctica evaluadora.

**RETO**

Tener en cuenta la evaluación desde la planificación es esencial para evitar estas dificultades, por lo que es recomendable promover esta práctica en toda la Administración General del Estado, a partir de un plan de evaluaciones de cada Ministerio o de un Plan de Evaluaciones de tipo estratégico a nivel de Gobierno. Ello obligaría a calcular previamente los costes de las evaluaciones en función de su naturaleza y complejidad y prever los fondos necesarios para que puedan aportar hallazgos y evidencias sólidas para sus conclusiones y recomendaciones, apuntalando así su utilidad.

- Mejorar la calidad de los servicios públicos y medir los resultados de un determinado programa / actuación pública, así como los recursos utilizados para lograrlos, son los objetivos principales que se proponen las unidades y organismos a la hora de abordar las evaluaciones. Estos objetivos son los que mayoritariamente se mencionan, tanto si se analizan los considerados más importantes como en el cómputo general. Otros objetivos, aunque alejados de estos, son impulsar una gestión basada en resultados y obtener información para reformular políticas, aunque obtienen más menciones en posiciones de segundo o tercer objetivo en importancia.
- Las respuestas obtenidas permiten varias lecturas. Por un lado, el resultado obtenido puede ver reflejado el especial peso en el cuestionario de las unidades vinculadas con la Subsecretaría, sobre todo las inspecciones de servicios y otras con funciones en materia de calidad de los servicios, con funciones de carácter más bien interno. Por otro lado, que no se considera en general un objetivo de la evaluación obtener evidencias sobre las que basar las políticas públicas ni para mejorar la transparencia (sexto y quinto lugar en cómputo, respectivamente).
- No obstante lo anterior, la utilidad principal de las evaluaciones es, según la información recogida, incorporar los resultados de la evaluación en la planificación futura (casi una tercera parte de las respuestas), seguida por establecer la línea de base o diagnóstico sobre el que se diseñan los planes, programas y políticas públicas futuras. Hasta un 20% de las unidades han especificado que llevan a cabo las evaluaciones para cumplir con un requisito legal y un 15% para mejorar la rendición de cuentas mediante la publicación y difusión de los resultados de la evaluación. Aunque ambas cuestiones pueden parecer una contradicción, las respuestas pueden reflejar, una vez más, la diferente concepción de la evaluación que existe en la Administración general del Estado y la falta de sistematización de la evaluación como elemento integrado en la planificación de las políticas públicas.
- Otra de las principales características distintivas de la evaluación de las políticas públicas es la elaboración de un informe con los hallazgos, las conclusiones y las



recomendaciones basadas en evidencias, pero esto sólo lo mencionan el 40% de las unidades. Un 14% no recoge recomendaciones en los informes y hasta en un 23% de los casos se señala que el resultado de una evaluación se refleja solamente en una nota interna al responsable de la unidad /organismo.

- Coherentemente, los destinatarios principales de los informes de evaluación son únicamente los responsables de la intervención evaluada (17%), aunque también se difunden en la web del organismo en un porcentaje semejante (16%). Es especialmente llamativo el dato de que en el 5% los resultados de las evaluaciones no se difunden de ninguna forma. En muy pocos casos se ha recogido el envío del informe a las Cortes Generales y a la prensa (5% y 3%, respectivamente).

Los datos anteriores apuntan de nuevo a que, o bien el contenido de las acciones incluidas como prácticas de evaluación no se corresponde exactamente con la definición de evaluación que se ha planteado en este estudio de diagnóstico (y se trata de acciones de control o seguimiento interno), porque en ese caso debería incluirse la realización de un informe con recomendaciones, o que la cultura evaluadora no se ha extendido de forma suficiente para que esos informes contengan las recomendaciones que le son propias a la evaluación y, además, que salgan del ámbito interno de las unidades.

Así, el análisis de las características de las prácticas de evaluación que se lleva a cabo en la Administración General del Estado permite detectar cierta confusión sobre el concepto mismo de la evaluación de políticas, qué objetivos y utilidades tiene, y sobre el contenido de los informes y qué uso debe tener.

RETO

Los puntos débiles y confusiones detectadas en la caracterización de las evaluaciones realizadas en la Administración General del Estado apuntalan la necesidad de fortalecer la evaluación de políticas públicas en varias líneas de acción: la institucionalización (incluyendo la previsión de la realización de evaluaciones, en especial ex ante y con presupuesto asignado), la elaboración de directrices y metodologías que guíen la práctica evaluadora, la formación técnica en las empleadas y empleados públicos para aumentar la factibilidad de las evaluaciones y su calidad, y el fortalecimiento de las vías de comunicación y difusión de los resultados, para mejorar su utilidad y la rendición de cuentas.



Grado de implementación de prácticas de evaluación en la Administración General del Estado y sus organismos.

- Sólo el 22% de las unidades y organismos que tienen competencia para ello llevan a cabo evaluaciones de planes, programas, estrategias u otras políticas públicas, cualquiera que sea su tipo (evaluabilidad, diseño, implementación, recursos, productos, resultados e impactos). Ninguna unidad u organismo ha hecho mención expresa a la realización de evaluaciones *ex ante*.

RETO

Hacer un esfuerzo especial para el impulso de las evaluaciones ex ante. Dada su utilidad para la detección prematura de riesgos, defectos y problemas y para la preparación de las intervenciones públicas para su seguimiento y evaluación es muy recomendable proponer su realización sistemática, tal y como indica la Unión Europea. En determinadas intervenciones de menor relevancia o plazo de ejecución se podría promover la realización de un análisis ex ante de evaluabilidad, que requiere menos recursos y tiempo, pero conserva la calidad metodológica.

Principales obstáculos y elementos facilitadores para una mayor implementación de las prácticas de evaluación.

- Esta falta de cultura de la evaluación de políticas públicas en la actividad cotidiana de la Administración General del Estado se ve condicionada por una serie de obstáculos que, en general, coinciden con los déficits detectados en este análisis. Según las unidades y organismos, el principal es la falta de recursos humanos con formación y especializados. No sólo es el que es más mencionado, sino que además, es considerado como “muy importante” de forma mayoritaria. A considerable distancia, se colocan la falta de recursos financieros; la falta de utilización de los resultados y conclusiones de las evaluaciones para el diseño de las futuras políticas públicas y la falta de calidad y disponibilidad de datos.
- En consecuencia, las unidades y organismos identifican como los principales elementos facilitadores la disponibilidad de recursos humanos suficientes y de un marco normativo para la evaluación. También la existencia de guías o metodologías que permitan orientar el trabajo de evaluación y los recursos financieros.



RETO

Aumentar y extender la formación de las empleadas y empleados públicos en materia evaluadora para facilitar la realización de evaluaciones. Asimismo, el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas debería asumir la tarea de ampliar sus guías metodológicas adecuándose a las necesidades detectadas.

Medidas para el impulso de la evaluación

- Todas las medidas que se proponen en el cuestionario para facilitar la realización de evaluaciones han recibido un porcentaje muy similar de apoyos. Esto sugiere déficits más o menos generalizados o coincidentes y que las unidades y organismos detectan las mismas necesidades para impulsar la institucionalización de la evaluación. Las más mencionadas son:
 - La aprobación de instrumentos normativos específicos que impongan la obligación de evaluar.
 - Mejorar la calidad de las evaluaciones a través de diferentes elementos: mejorar la competencia técnica de los evaluadores, la disponibilidad de datos fiables, etc.
 - La creación de unidades específicas de evaluación en cada ministerio u organismo.

Aunque es habitual la mención a la falta de recursos humanos y materiales en cualquier pregunta que se traslade a los responsables de unidades y organismos en la Administración, así como la falta de directrices normativas para llevar a cabo las obligaciones, lo cierto es que, en general, el diagnóstico es bastante coincidente con el que se realiza desde los organismos internacionales y el resultado de este estudio.

r

RETO: Estrategia para reforzar la institucionalización de la evaluación en la Administración General del Estado

De todas las conclusiones y retos concretas expuestos en el apartado anterior sobre diferentes aspectos del estudio, se puede extraer un reto de carácter general: La elaboración de una estrategia para reforzar la institucionalización de la evaluación en la Administración General del Estado y desarrollar de un sistema público de evaluación en el que tuvieran también cabida otros niveles de administración y otros actores interesados, incluida la academia y expertos.

Esta estrategia, que se debería elaborar en un proceso participativo, contendría diferentes líneas de acción que permitieran abordar las necesidades detectadas:



Planificación de la evaluación: Uno de los principales problemas detectados es la falta de planificación de evaluaciones, que a su vez está relacionada con otras dificultades sugeridas por las unidades y organismos encuestados: la falta del personal especializado necesario para llevar a cabo la evaluación, la falta de medios materiales y económicos, y la falta de utilización de los resultados de las evaluaciones por los responsables de la toma de decisiones. Una causa de la escasa utilización podría ser la insuficiente difusión y visibilidad de las evaluaciones realizadas.

Así, se propone la elaboración de planes de evaluación en los ministerios y, a nivel de Gobierno, de las evaluaciones que se consideren más estratégicas. El grado de obligatoriedad de las actividades de evaluación podría ser variable, en función de la naturaleza y relevancia de la intervención pública de que se trate.

En especial, debe promoverse la evaluación ex ante, que se ha evidenciado como la menos extendida, pese a su particular utilidad. Esta cuestión debe abordarse desde la perspectiva de la incorporación sistemática de la evaluación desde la planificación, con el análisis de evaluabilidad como herramienta esencial de apoyo a la planificación.

El grado en el que este proceso de planificación se recoja en el marco normativo que se sugiere a continuación determinará la obligatoriedad de su contenido y consecuencias.

Marco normativo: Se sugiere la aprobación de un marco normativo aplicable a la Administración General del Estado que, no obstante, pueda servir de referencia a otras administraciones, en especial a las Comunidades Autónomas que así lo decidan en uso de sus competencias, con el objetivo de integrar en un lugar común los elementos básicos de la evaluación de políticas públicas.

En este marco normativo se abordarían las obligaciones de evaluación y las características esenciales del proceso de evaluación, con directrices para que las evaluaciones cuenten con los elementos mínimos que permitan una normalización de las definiciones en materia evaluadora y se garantice su calidad metodológica: el encargo; la metodología; los recursos; la matriz de evaluación con las preguntas, criterios, indicadores y fuentes; los análisis relativos a la lógica de la intervención; el plan de recopilación de datos, y las características y elementos del informe de evaluación, que será público. Además, se preverá un mecanismo para el seguimiento de las recomendaciones.

Por último, el marco normativo recogerá la organización institucional que se decida para impulsar la evaluación en la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes.

Recursos: Parece esencial la inversión en recursos:

A: Financieros, específicos para el plan de evaluaciones de los departamentos y fomentando su inclusión en los de las unidades que llevan a cabo evaluaciones.

B: Personales: Fomentando la formación de las empleadas y empleados públicos en materia evaluadora.



C: Herramientas: Metodológicas, impulsando la elaboración de guías y metodologías, y difundiendo su utilización. Tecnológicas: impulsar la creación de portales de intercambio de información y buenas prácticas.

Coordinación: Sería recomendable la existencia en los departamentos de unidades que operasen de enlace con el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, que funcionaría como hub del sistema. Asimismo, deberían promoverse mecanismos de colaboración con otros niveles de gobierno (en especial, las Comunidades Autónomas) y con otros actores (universidades, expertos, etcétera).

Estructura institucional: Además de esa función del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas como hub del sistema público de evaluación, también debería mantener y reforzar sus competencias en materia de formación de las empleadas y empleados públicos; servir de referente de evaluación en la Administración General del Estado; en el impulso y fomento de la cultura de evaluación; en la elaboración y difusión de las metodologías y guías que sean de utilidad. Asimismo, para fomentar la difusión de las evaluaciones, la transferencia de conocimiento y la utilidad de las evaluaciones y buenas prácticas, se recomienda la creación de un órgano de tipo consultivo abierto a la mayor participación posible.



Referencias y bibliografía

- AEVAL - Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid. Obtenido de http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf
- AEVAL - Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL*. Madrid. Obtenido de <https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia1.pdf#page=1>
- Comisión Europea. (2021). *SWD (2021 147 final. Documento de trabajo de los servicios de la Comisió. Análisis del Plan de Recuperación y Resiliencia de España que acompaña a la propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del Plan*. Bruselas.
- Comisión para el estudio y creación. Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. (2004). *Informe*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid. Obtenido de http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/agencia/Informe_comision_expertos_esp.pdf
- European Commission. (2020). *Communication from the Commission. Annual Sustainable Growth Strategy 2021. COM/2020/575 final*. Bruselas. Obtenido de <https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia1.pdf#page=1>
- France Stratégie. (Décembre de 2019). *Vingt ans d'évaluations d'impact en France et à l'étranger. Analyse comparée des pratiques dans six pays. (Nº 2019-16)*. Obtenido de <https://www.strategie.gouv.fr/publications/vingt-ans-devaluations-dimpact-france-letranger-analyse-comparee-pratiques-six-pays>
- García Basteiro, & et al. (2020). *The need for an independent evaluation of the COVID-19 response in Spain*. Obtenido de [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)31713-X/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)31713-X/fulltext)
- Gertler, P. J., Martínez, S., Premaud, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica. Segunda Edición*. Washington: Grupo Banco Mundial.
- HM Treasury, United Kingdom Government. (2018). *The Green Book. Central Government guidance on a appraisal and evaluation*. Obtenido de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf



- HM Treasury, United Kingdom Government. (2020). *Magenta Book. Central Government guidance on evaluation*. Obtenido de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879438/HMT_Magenta_Book.pdf
- IEPP - Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. (2020). *Guía de evaluación de diseño de políticas públicas*. Madrid: MPTFP. Obtenido de https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia_de_Evaluacion_de_Disenio.pdf#page=1
- IEPP - Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. (2020). *Guía de evaluabilidad de intervenciones públicas*. Madrid: MPTFP. Obtenido de https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia_Evaluabilidad_Intervenciones_Publicas.pdf#page=1
- IEPP - Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. (2020). *Guía de evaluación de implementación de políticas públicas*. Madrid: MPTFP. Obtenido de https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia_de_Evaluacion_de_Implementacion.pdf#page=1
- IEPP - Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. (2020). *Guía de evaluación de resultados de políticas públicas*. Madrid: MPTFP. Obtenido de https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia_de_Evaluacion_de_Resultados.pdf#page=1
- Lázaro, B. (2015). *Comparative Study on the Institutionalization of Evaluation in Europe and Latin America*. Eurosocal Programme. Obtenido de http://sia.eurosocal-ii.eu/files/docs/1456851768-E_15_ENfin.pdf
- Lermann, S. (2012). *Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change*. doi:<http://dx.doi.org/10.1177/1098214011411573>
- Merino, M. (2007). *La Evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas* (Vol. Papeles 7/2007). (AEVAL, Ed.) Obtenido de http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/papeles_evaluacion/Papeles_de_Evaluacion_nx7.pdf
- OECD - Public Governance Committee. (2020). *Institutionalisation, Quality and Use of Policy Evaluation. Lessons from countries experience*. Paris.
- OECD - Public governance Committee. (2020). *Survey on Policy Evaluation. Institutionalisation, Quality and use of Policy Evaluation*. Paris. Obtenido de <http://www.oecd.org/gov/institutionalisation-of-policy-evaluation-questionnaire.pdf>



Ruiz Martínez, A. (2012). Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas. *Presupuesto y Gasto Público* (68/2012), 13-23.

Ruiz, A. (mayo de 2014). La institucionalización de la evaluación en España. 29, Sevilla.

White House Office. (s.f.). *Results for America. Evidence Act Brief. Summary of White House Office of Management and Budget Guidance on phase 1 implementation of the Foundation for Evidence Based Policymaking Act 2018*. Obtenido de <https://results4america.org/wp-content/uploads/2019/08/Evidence-Act-Summary-FINAL.pdf>

Normativa consultada

- Basic Guidelines for Implementing Policy Evaluation. July 28, 2017. Cabinet Decision. The Government of Japan. https://www.soumu.go.jp/main_content/000556221.pdf
- Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018. PUBLIC LAW 115 -435- JAN. 14, 2019. 132 STAT. 5529. 115th Congress. <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4174>
- Government Policy Evaluations Act. Act No. 86 of June 29, 2001. The Government of Japan. <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?printID=&id=3498&re=02&vm=02>
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. 236, de 2 de octubre de 2015, 89411-89530. <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/02/pdfs/BOE-A-2015-10566.pdf>
- Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies. July 10, 2019. M-19-23. Executive Office of The President. Office of Management And Budget. Washington, D.C. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/07/M-19-23.pdf>
- Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa. 76,



- de 30 de marzo de 2017, 24639-24643.
<https://www.boe.es/boe/dias/2017/03/30/pdfs/BOE-A-2017-3415.pdf>
- Real Decreto 307/2020, de 11 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. 37, del 12 de febrero de 2020, 13228-13247.
<https://www.boe.es/boe/dias/2020/02/12/pdfs/BOE-A-2020-1996.pdf>
 - Real Decreto 372/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. 43, del 19 de febrero de 2020, 15645-15666. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/02/19/pdfs/BOE-A-2020-2385.pdf>
 - Real Decreto 373/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. 43, del 19 de febrero de 2020, 15667-15680.
<https://www.boe.es/boe/dias/2020/02/19/pdfs/BOE-A-2020-2386.pdf>
 - Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. 50, del 27 de febrero de 2020, 17790-17823.
<https://www.boe.es/boe/dias/2020/02/27/pdfs/BOE-A-2020-2739.pdf>
 - Real Decreto 404/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia e Innovación. 50, del 27 de febrero de 2020, 17824-17837. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/02/27/pdfs/BOE-A-2020-2740.pdf>
 - Real Decreto 430/2020, de 3 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y por el que se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. 57, del 6 de marzo de 2020, 22736-22758.
<https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/06/pdfs/BOE-A-2020-3228.pdf>
 - Real Decreto 431/2020, de 3 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Universidades. 56, del 5 de marzo de 2020, 22459-22470. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/05/pdfs/BOE-A-2020-3168.pdf>



- Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. 63, del 12 de marzo de 2020, 24611-24625. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/12/pdfs/BOE-A-2020-3512.pdf>
- Real Decreto 453/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia, y se modifica el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, aprobado por el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio. 63, del 12 de marzo de 2020, 24626-24647. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/12/pdfs/BOE-A-2020-3513.pdf>
- Real Decreto 455/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad. 63, del 12 de marzo de 2020, 24668-24679. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/12/pdfs/BOE-A-2020-3515.pdf>
- Real Decreto 495/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Consumo y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. 121, del 1 de mayo de 2020, 30848-30862. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/01/pdfs/BOE-A-2020-4761.pdf>
- Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. 121, del 1 de mayo de 2020, 30868-30888. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/01/pdfs/BOE-A-2020-4763.pdf>
- Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional. 121, del 1 de mayo de 2020, 30889-30904. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/01/pdfs/BOE-A-2020-4764.pdf>
- Real Decreto 499/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Economía Social, y se modifica el Real Decreto 1052/2015, de 20 de noviembre, por el que se establece la estructura de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el exterior y se regula su



- organización, funciones y provisión de puestos de trabajo. 121, del 1 de mayo de 2020, 30905-30922. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/01/pdfs/BOE-A-2020-4765.pdf>
- Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. 125, del 5 de mayo de 2020, 31178-31210. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/05/pdfs/BOE-A-2020-4814.pdf>
 - Real Decreto 509/2020, de 5 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y Deporte. 127, del 7 de mayo de 2020, 31707-31721. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/07/pdfs/BOE-A-2020-4860.pdf>
 - Real Decreto 644/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. 187, del 8 de julio de 2020, 48631-48658. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/07/08/pdfs/BOE-A-2020-7437.pdf>
 - Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. 188, del 9 de julio de 2020, 48968-49002. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/07/09/pdfs/BOE-A-2020-7508.pdf>
 - Real Decreto 689/2020, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. 199, del 22 de julio de 2020, 54915-54959. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/07/22/pdfs/BOE-A-2020-8298.pdf>
 - Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. 211, del 5 de agosto de 2020, 63852-63884. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/08/05/pdfs/BOE-A-2020-9138.pdf>



- Real Decreto 735/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. 211, del 5 de agosto de 2020, 63885-63906. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/08/05/pdfs/BOE-A-2020-9139.pdf>
- Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. 276, de 14 de noviembre de 2017, 109376-109381. <https://www.boe.es/boe/dias/2017/11/14/pdfs/BOE-A-2017-13065.pdf>
- Real Decreto 998/2018, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. 188, del 4 de agosto de 2018, 78300-78323. <https://www.boe.es/boe/dias/2018/08/04/pdfs/BOE-A-2018-11139.pdf>
- Real Decreto 507/2021, de 10 de julio, por el que se modifica el real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, BOE de 12 de julio de 2021, 165, 82808- 82810, <file:///S:/iepp/SECRETARIA%20IEPP/RD%20ESTRUCTURAS%20MINISTERIOS/20210712reestructuraci%C3%B3n%20de%20ministerios.pdf>.
- Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura básica de los departamentos ministeriales, BOE de 4 de agosto de 2021, 185, 94770-94829, file:///C:/Users/monica.macia/Desktop/rd%20%20682_2021%20MHFP.pdf.

Otras fuentes consultadas

- Página web del IEPP: <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/evaluacion-politicas-publicas.html>.
- Página web histórica AEVAL: <http://www.aeval.es/es/index.html>.
- Página web de la AIREF. *La Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas. Seminario de Evaluación de Políticas Públicas, Instituto de Estudios*



Fiscales. Recuperado el 2 de octubre de 2020. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/09/IEF/IEF.-Institucionalizaci%C3%B3n-Evaluaci%C3%B3n.pdf>

- Página web del Plan España Puede: <https://planderecuperacion.gob.es/>. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Gobierno de España (planderecuperacion.gob.es)
- Irish Government Economic and Evaluation Service (IGEES). Fecha de consulta 7 de septiembre de 2020. <https://igees.gov.ie/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, México). Fecha de consulta 14 de septiembre de 2020. <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>
- What Works Network. Fecha de consulta 20 de septiembre de 2020. <https://www.gov.uk/guidance/what-works-network>
- Results for America. Fecha de consulta 9 de septiembre de 2020. <https://results4america.org/>

Listado de anexos.

(Estos anexos se presentan en un documento aparte)

Anexo 1. Mapeo de unidades. Análisis de los reales decretos de estructura.

Anexo 2: Metodología y herramientas. 2a: Cuestionario estructurado. 2b: Modelo de cuestionario distribuido a las unidades. 2c: Modelo de carta remitida por parte del Secretario General de Función Pública a las subsecretarías para solicitar la respuesta al cuestionario.

Anexo 3: Análisis comparado internacional: OCDE, Estados Unidos y Canadá.

Anexo 4: Análisis de prácticas de evaluación, por Ministerios.

Anexo 5: Metodologías referenciadas para la realización de evaluaciones.

