

# **Protocolo de Evaluabilidad de las políticas públicas en la Comunidad Foral de Navarra**

## Protocolo de Evaluabilidad

Tema: Evaluación de Políticas Públicas

Primera versión: 2008

Segunda versión: 2013

Datos de contacto:

Evaluación y Calidad. Gobierno de Navarra

[evaluacionycalidad@navarra.es](mailto:evaluacionycalidad@navarra.es)

*Ponemos a su disposición el buzón **evaluacionycalidad@navarra.es** donde podrá remitir cualquier duda, sugerencia, solicitud de información y/o petición de documentación complementaria en materia de evaluación de políticas públicas y de calidad de los servicios públicos.*

## Índice

<b>Presentación.....</b>	<b>4</b>
<b>La evaluabilidad: herramienta al servicio de la planificación pública .....</b>	<b>9</b>
<b>Elementos que condicionan la evaluabilidad de una intervención pública ..</b>	<b>13</b>
3.1. Calidad de la planificación .....	13
3.1.1. Calidad del diagnóstico.....	16
3.1.2. Definición de objetivos.....	18
3.1.3. Coherencia interna .....	19
3.2. Calidad del sistema de información .....	22
3.3. Claridad en los propósitos de la evaluación.....	26
3.4. Recursos destinados a la evaluación: coste, tiempo y recursos humanos..	29
3.5. Implicación del personal relacionado con la intervención en el seguimiento y evaluación .....	31
<b>Modelo de Informe de Evaluabilidad.....</b>	<b>35</b>
<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>38</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>41</b>

## Presentación

La circunstancia más significativa ocurrida en los últimos tiempos en relación con la evaluación en nuestra Comunidad Foral es la aprobación, por parte del Parlamento navarro, de la Ley Foral 21/2005 de 29 de Diciembre de “Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios Públicos”.

Los motivos que impulsaron el lanzamiento de esta Ley están relacionados con la concepción de una Administración que en el siglo XXI se manifiesta de manera sustancialmente distinta, entendida como un instrumento primordial para desarrollar la democracia, garantizar la participación de todos los grupos de interés (personas y entidades) en los procesos de toma de decisiones públicas y asegurar el progreso de la sociedad en su conjunto y de la ciudadanía en particular.

Consciente de este nuevo reto, se hacía necesaria la articulación de un nuevo marco jurídico en el que se englobaran coherentemente las principales metodologías y técnicas para la evaluación, especialmente la autoevaluación por las propias unidades administrativas y, en su caso, la evaluación externa, llevada a cabo por organismos independientes, de las políticas públicas en las que es competente la Comunidad Foral de Navarra y de la calidad de los servicios públicos que prestan las Administraciones Públicas de Navarra.

Todo ello dirigido no sólo a la obtención de evaluaciones consideradas como un fin en sí mismo, sino como un medio para introducir las mejoras necesarias en el proceso de elaboración, gestión y ejecución de políticas públicas.

## Protocolo de Evaluabilidad

Hasta el momento, **un elemento es común a todas las evaluaciones** tal y como se conciben en la Ley Foral: **su voluntariedad**. La evaluación no se impone; es el reflejo de una cultura que se adquiere por cada Administración o unidad competente y que se desarrolla conforme a sus propias previsiones temporales.

**Cada actor público debe decidir si debe llevarse a cabo**, cuándo es el mejor momento para hacerlo, sobre qué área concreta y conforme al método y técnicas, comúnmente aceptados, que considere más adecuados, sin que en este punto existan propuestas cerradas, pues se considera fundamental dejar un espacio para creatividad de los equipos de evaluación en la selección de métodos y técnicas a emplear.

Con todo ello, **el propósito del Protocolo de Evaluabilidad es ayudar a los actores públicos a tomar estas decisiones**, ofreciendo las pautas a seguir para determinar la evaluabilidad de las intervenciones públicas<sup>1</sup>, es decir, valorar la conveniencia de evaluarla bajo determinadas circunstancias, considerando la necesidad de introducir mejoras en la intervención y prepararla así para ser evaluada.

Aunque algunos autoras/es hablan de evaluación de la evaluabilidad, pre-evaluación, estimación de la evaluabilidad, o evaluación previa, en este Protocolo se utiliza la expresión **“análisis de evaluabilidad”**. No se trata de desprestigiarla frente a otras prácticas evaluativas; por el contrario, usamos deliberadamente el término análisis para hacer referencia a un examen más rápido y sencillo de la intervención que no implique un trabajo de mucho calado ni consuma muchos recursos, y que facilite al personal de la Administración Pública de Navarra, a quien va dirigido, la tarea de seguir los pasos previos a la puesta en marcha de cualquier tipo de evaluación de manera ágil y flexible<sup>2</sup>.

Para la elaboración de este Protocolo se ha realizado un exhaustivo análisis documental sobre el concepto de evaluabilidad y sus diferentes autores, si bien ha tomado entre sus

---

<sup>1</sup> Se utiliza el término intervención pública para hacer referencia a cualquier tipo de actuación pública: política, plan, programa, medida, actuación, etc.

<sup>2</sup> Los que defienden la utilización del término evaluación de la evaluabilidad hablan de la necesidad de dedicar entre 3 y 6 meses para llevarla a cabo (Merino, 2007: 12), mientras que la aplicación de las pautas propuestas en este Protocolo no debe llevar más de 1 mes de trabajo. Lógicamente, la disponibilidad de tiempo y recursos también determinarán la profundidad del análisis de evaluabilidad que se podrá realizar.

principales referencias metodológicas el modelo de Roció Fernández Ballesteros basado en la Lista de Cuestiones Relevantes de Evaluación de Programas (L.C.R.E.P.), así como los trabajos de Osuna y Vélez en la “Guía para la evaluación de Políticas Públicas” y el “Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española”.

El Protocolo es una **herramienta de carácter práctico y operativo**, pensada, a modo de **cuaderno de trabajo**, que tiene como objetivo reducir incertidumbres que faciliten la toma de decisiones en relación con la asignación de recursos para encargar o realizar la evaluación posterior de una intervención pública, al tiempo que su aplicación favorecerá la adopción de medidas que mejoren la intervención pública.

Somos conscientes de la existencia de diferentes enfoques y planteamientos metodológicos respecto a la evaluabilidad, así como de la dificultad y el **riesgo que conlleva protocolizar una práctica tan compleja y diversa**, pues en función de cada intervención y del contexto en el que se desarrolla, y de las mejoras esperadas de la evaluación, serán de mayor importancia unos factores u otros. Todo ello al margen de aquellos **elementos intangibles difíciles de incorporar en un procedimiento estándar, y que sólo la capacitación y experiencia de profesionales de la evaluación permite introducir**.

No obstante, para conseguir que el Protocolo sea una herramienta flexible a utilizar en cualquier tipo de intervención, se necesita poner en marcha un proceso de socialización en el que se recojan insumos que permitan que las pautas propuestas, que responden a un marco metodológico común, se adapten a diferentes intereses y contextos.

Este ha sido el objetivo de la **sesión de trabajo con las principales personas responsables de coordinar las tareas de seguimiento y evaluación de las políticas públicas en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra**, sobre los que recae, en última instancia, la decisión de evaluar las intervenciones en las que están implicados.

Este Grupo de trabajo ha estado formado por las personas integrantes de la Red de Actores, constituida en el año 2007 en el marco del fortalecimiento de capacidades y difusión de la cultura de evaluación puesto en marcha por la Sección de Evaluación y Calidad, y por personal externo experto en seguimiento y evaluación.

En definitiva, nos encontramos ante una **propuesta abierta**, que ya ha sido mejorada a partir de las aportaciones realizadas en las distintas sesiones de formación dirigidas al

personal técnico y directivo de la Administración Foral Navarra, y que sin duda seguirá mejorando con la experiencia que se adquiriera en su uso y aplicación futura.

Partimos del convencimiento de que será más provechoso el proceso de aplicación del Protocolo que los resultados que se obtengan. Esto es así puesto que las personas implicadas en su puesta en marcha aprenderán de la intervención, de su teoría, de los mecanismos articulados para su gestión y aplicación y de la adecuación de los sistemas de información disponibles para recopilar información sobre la evolución de lo realizado y sus efectos.

A pesar de que en rigor el análisis de evaluabilidad debe llevarse a cabo antes de poner en marcha un proceso evaluativo de mayor envergadura, con la aplicación de este Protocolo se pretende, además, incorporar la evaluación desde el diseño de las intervenciones, de ahí que se proponga su inclusión desde el inicio del ciclo de vida de las intervenciones públicas. Se parte, por tanto, de una concepción de la evaluación como herramienta al servicio de la planificación y gestión de las intervenciones públicas y no como un instrumento de control *a posteriori*. Se evalúa para mejorar el proceso de toma de decisiones y aprender de la experiencia para programar futuras actuaciones.

Aunque puede optarse por contratar una asistencia técnica externa para realizar el análisis de evaluabilidad, este Protocolo se ha diseñado para ser utilizado, fundamentalmente, de manera interna por el personal implicado en la elaboración del diseño, gestión y ejecución de las intervenciones públicas, y especialmente por las personas encargadas de gestionar y coordinar su seguimiento y evaluación. Sin embargo, debe considerarse que, dependiendo de la intervención que se vaya a evaluar, el análisis de evaluabilidad puede ser más o menos complejo, por lo que una primera valoración de los factores que pueden catalizar o entorpecer el desarrollo de la evaluación ayudará a decidir si se puede llevar a cabo de manera interna o si requerirá para ello la contratación de un dictamen experto.

### Estructura del documento

Tras este capítulo de Presentación, en el **segundo capítulo** se presentan los conceptos previos necesarios para interpretar el concepto de evaluabilidad tal y como se ha propuesto en el Protocolo.

En el **capítulo tercero** se recogen los factores que pueden condicionar el alcance de una evaluación y se presentan los criterios que deben cumplirse para garantizar la evaluabilidad de una intervención pública, concretando las preguntas a responder para valorar la evaluabilidad de éstas intervenciones velando por el cumplimiento de los criterios establecidos.

Con el fin de orientar y facilitar la interpretación de la aplicación del protocolo de evaluabilidad, en el último apartado de este capítulo se introduce una propuesta de especificación y ponderación para cada una de las dimensiones analizadas. Los datos presentados se han obtenido, en su mayoría, en la sesión participativa de trabajo realizada por las personas asistentes a la “II Jornada de Sensibilización y Formación sobre Evaluación de Políticas Públicas” celebrada en noviembre de 2008, por la Sección de Evaluación y Calidad del INAP y, posteriormente, han sido ratificados en las diversas sesiones de formación y sensibilización en materia de evaluación de políticas públicas realizadas hasta la fecha en la Administración Foral.

El **capítulo 4**, por su parte, presenta una propuesta de modelo de índice y contenidos mínimos que debiera tener un informe de análisis de evaluabilidad de cualquier intervención pública.

En el **capítulo 5** se exponen, a modo de corolario, las principales recomendaciones extraídas y en el **capítulo 6** se detalla la bibliografía utilizada para la realización del Protocolo.

Con el propósito de que las personas que vayan a utilizar el Protocolo entiendan de igual forma los términos empleados, recomendamos utilizar el Glosario de Términos sobre Seguimiento y Evaluación, disponible en la Web siguiente:

<http://www.navarra.es/AppsExt/TerminosEvaluacion/>

En caso de que el término buscado no se encontrara en el mismo, puede solicitar su inclusión a través de la dirección de correo electrónico [evaluacionycalidad@navarra.es](mailto:evaluacionycalidad@navarra.es)



## La evaluabilidad: herramienta al servicio de la planificación pública

La evaluabilidad es definida en términos generales como las posibilidades que tiene una intervención pública para ser evaluada. No obstante, en este Protocolo se parte deliberadamente de la hipótesis, al igual que en algunos de los manuales usados como referencia, de que cualquier política, programa o plan es evaluable, aunque el alcance y costes de esta evaluación vendrán condicionados, como se verá con mayor detalle en el capítulo siguiente, por determinados elementos relacionados, fundamentalmente, con el diseño de la intervención, los sistemas de información articulados para realizar el seguimiento de las actuaciones, los recursos disponibles para la evaluación, las expectativas y beneficios esperados de la evaluación y, en general, de la actitud ante la evaluación de los implicados en el desarrollo de la intervención pública.

Las características y situación de estos elementos determinarán la conveniencia de poner en marcha o no una evaluación posterior de la intervención. Esta decisión dependerá, en algunos casos, del tipo de evaluación y enfoque metodológico que tengamos como referentes. En otros, en los que no se parte de ninguna tipología ni metodología preconcebida, el análisis de evaluabilidad ofrecerá información que facilitará la determinación de la tipología y enfoque más adecuados a las circunstancias de cada intervención, en caso de que se valore como oportuno llevar a cabo la evaluación.

Por tanto, definiremos evaluabilidad **como el análisis previo de la conveniencia de realizar la evaluación posterior de una intervención pública, valorando la existencia de las condiciones óptimas para llevarla a cabo y proponiendo las mejoras necesarias que preparen a dicha intervención para ser evaluada.** Se estaría entonces en condiciones de poder determinar, en una fase posterior, el tipo de evaluación realizar.

Así es, **antes de poner en marcha una evaluación es oportuno describir cuál es la situación de los factores que pueden condicionar su alcance** y prescribir la alternativa más adecuada para llevarla a cabo.

El primero de los cometidos es más fácil de abordar pues, como hemos adelantado, estos factores están relacionados con la intervención pública a evaluar y con los actores implicados en su diseño, gestión y ejecución. El segundo de los objetivos es casi inalcanzable si no se dispone de los conocimientos y habilidades suficientes en materia de evaluación que permitan deslindar entre diferentes alternativas. Por ello, se ha considerado oportuno dejar esta tarea al equipo de trabajo que se vaya a encargar de realizar la evaluación posterior, en caso de que se decida llevarla a cabo.

Desde los años 70, **ha recibido otros nombres, como evaluación previa y pre-evaluación**, puesto que realmente es un **análisis que se debe realizar antes de poner en marcha una evaluación de mayor envergadura, del tipo que sea**<sup>3</sup>. Así, en relación con el ciclo de vida de la intervención puede realizarse en un momento intermedio o tras la ejecución de la intervención pública, si se trata de decidir sobre la conveniencia de llevar a cabo evaluaciones a medio camino (evaluaciones intermedias) o evaluaciones ex-post, respectivamente<sup>4</sup>.

En definitiva, como apuntan Osuna y col. (2000), el análisis de evaluabilidad refuerza y complementa las evaluaciones de carácter temporal (intermedia y ex-post) y se considera como una fase previa que va a permitir clarificar la estructura de un Plan, Programa o proyecto, explorar su funcionamiento en su contexto de aplicación y, si es necesario, reestructurarlo a fin de mejorar la intervención pública.

**El objetivo principal que persigue el análisis de evaluabilidad es reducir incertidumbres sobre la decisión de poner en marcha la evaluación, siendo aconsejable, sobre todo,**

---

<sup>3</sup> Se pueden desarrollar distintos tipos de evaluación según la variable que se considere para su clasificación. Entre las más comunes se encuentran las siguientes: contenido prioritario de la evaluación (diseño, proceso, resultados e impactos), momento temporal en el que se efectúe (ex ante, intermedia y ex post); y agente que la realice (interna, externa, mixta e interna asistida).

<sup>4</sup> También puede llevarse a cabo antes del inicio de la intervención, siendo su objetivo determinar si merece la pena llevar a cabo una evaluación ex-ante, aunque en este caso ambos ejercicios coinciden en gran parte de su cometido.

cuando se piensa que la evaluación a realizar requerirá una inversión significativa de recursos. Con ello se evitarán gastos y esfuerzos innecesarios (Wholey, 1979). También sienta las bases para que las evaluaciones a realizar tengan más probabilidades de cumplir las expectativas de las personas promotoras, usuarias y/o destinatarias finales, pues acota el alcance de lo que puede llegar a ofrecerse con la evaluación, mejorando por tanto la utilización y utilidad de los resultados evaluativos.

Ahora bien, la valoración de la evaluabilidad no debe concluir, exclusivamente, con la respuesta positiva o negativa sobre la conveniencia de evaluar la intervención, puesto que las recomendaciones del análisis de evaluabilidad deben permitir preparar a la intervención para ser evaluada, en caso de que se considere necesaria o sea obligatorio realizar la evaluación.

Entre las preguntas que la evaluabilidad permite responder se encuentran las siguientes:

- ¿Qué puede aportar la evaluación a esta intervención pública?
- ¿Merece la pena evaluar esta intervención pública?
- ¿Existen recursos suficientes para llevar a cabo el tipo de evaluación que se ha predeterminado?
- ¿Qué elementos de la intervención pública deberían considerarse en la evaluación?
- ¿Qué elementos de la intervención pública necesitan mejorarse para que ésta sea evaluable?

Dadas las ventajas que presenta la realización del análisis de evaluabilidad, como resultado de la aplicación de este Protocolo se espera:

- **Mejorar las intervenciones públicas**, pues se ofrecen pautas que permiten mejorar el diseño de las estrategias de actuación.
- **Perfeccionar los sistemas de información que permiten llevar a cabo el seguimiento de las intervenciones**, puesto que uno de los focos del Protocolo es la valoración de la adecuación de los sistemas de seguimiento articulados para recopilar información sobre el desarrollo de la intervención y sus resultados.

## Protocolo de Evaluabilidad

- **Aumentar la eficacia y utilidad de la evaluación**, puesto que se insta a las personas responsables de las intervenciones a formular explícitamente las preguntas de evaluación y las expectativas del proceso y resultados evaluativos y a compararlas con las posibilidades de alcanzarlas.
- **Crear un clima favorable de cooperación e interacción entre personas y entidades evaluadas y evaluadoras**, facilitando la realización de las tareas que posteriormente habrá que emprender para las evaluaciones.
- **Mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos**, pues los resultados de su aplicación pueden interpretarse como justificación del gasto a destinar a la evaluación (Merino, 2007: 31).

En definitiva, **el análisis de evaluabilidad, como cualquier tipo de ejercicio evaluativo, tiene entre sus cometidos servir de herramienta al proceso de toma de decisiones públicas y a la mejora, al menos técnica, de las intervenciones públicas.**

Sin embargo, es preciso reconocer que a pesar de las ventajas que ofrece, no puede afirmarse que se haya convertido, desde los años 70 en los que empieza a utilizarse el término por Wholey, en una práctica habitual en la Administración Pública, y ello a pesar de las recomendaciones de la mayor parte de los Organismos Internacionales (Merino, 2007:1). Ello es consecuencia de la escasa cultura evaluativa que todavía hoy caracteriza a las Administraciones Públicas.

## Elementos que condicionan la evaluabilidad de una intervención pública

En este capítulo se presentan los elementos que pueden condicionar el alcance de una evaluación, así como el desarrollo de los cinco criterios o dimensiones que deben cumplirse para garantizar la evaluabilidad de una intervención pública.

Con el fin de facilitar la aplicación de estos criterios, se han detallado las preguntas de evaluación relevantes que deben ser formuladas y que caracterizan las cinco dimensiones analizadas.

Se describen en un formato de tabla, a modo de fichas y en base a una escala de evaluación, fundamentada en la valoración del cumplimiento de cada una de las cuestiones a través de la generación de evidencias.

### 3.1. Calidad de la planificación

El conocimiento en profundidad de la intervención es una condición indispensable para determinar hasta qué punto es evaluable. En este apartado se analizarán las cuestiones relacionadas con la intervención tal y como se ha diseñado y programado. **Un conocimiento superficial de la intervención a evaluar puede ocasionar errores que determinarán la calidad de la evaluación** (Osuna y Vélez, 2004).

Además, uno de los factores que pueden determinar la evaluabilidad de una intervención es la calidad de la planificación. Cuanto más imperfecta sea la planificación (problemas no identificados, objetivos deficientemente definidos y relaciones de causalidad entre actuaciones y objetivos mal establecidas), más dificultades habrá para realizar la evaluación.

Ello es así puesto que durante el proceso de evaluación, la lógica de razonamiento de “arriba-abajo” que orienta la tarea de planificación se invierte, transformándose en una lógica de “abajo-arriba” que remonta desde las actuaciones concretas a los objetivos específicos y generales que se persiguen con la intervención. Por ello, debe realizarse un esfuerzo por garantizar la racionalidad y coherencia de la intervención, velando porque no existan saltos en la cadena de planificación.

Esto es más cierto cuando se aplica un enfoque de evaluación basado o centrado en objetivos (modelo Tyleriano), donde se utilizan los objetivos de la intervención como parámetros de referencia para efectuar valoraciones comparadas entre lo que pretendía inicialmente y lo realmente conseguido. En una evaluación libre de objetivos o sin referencia a objetivos (modelo de Scriven), que considera objeto de evaluación todos los efectos provocados por la intervención, ya sean deseados o no, directos o colaterales, y no sólo los previstos inicialmente en su formulación, la calidad de la planificación, su coherencia y racionalidad, aunque pueden condicionar el alcance de la evaluación, son aspectos que influyen en menor medida en su evaluabilidad. (Osuna y col. 2000).

Los elementos a considerar en la valoración de la calidad de la planificación son<sup>5</sup>:

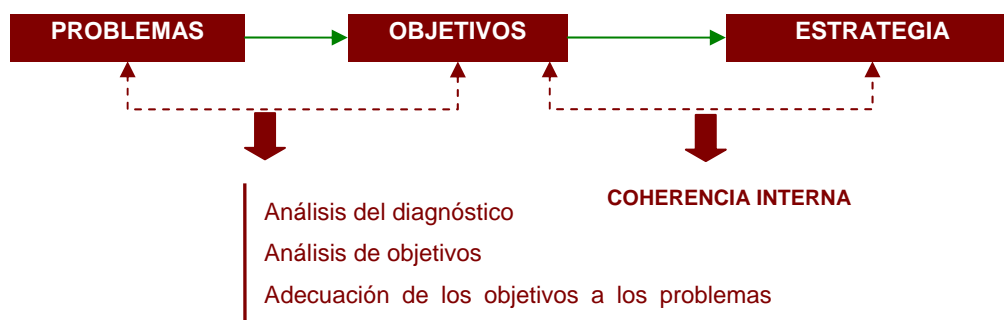
- Calidad del diagnóstico, centrando la atención especialmente en la definición y articulación de los problemas y necesidades sobre los que se pretende actuar, y en el establecimiento de la cobertura de la intervención (dimensiones de la intervención y acotación de la población objetivo).
- Definición de objetivos, valorando especialmente su claridad, viabilidad y carácter realista, así como la relación existente entre problemas y objetivos planteados.
- Examen de la coherencia interna de la estrategia propuesta en la intervención, es decir, análisis de la congruencia de las relaciones fines-medios que sustentan la propuesta de actuaciones concretas. Para ello puede ser necesario reconstruir la lógica del modelo de intervención diseñado que justifica esperar unos efectos determinados de la actuación.

---

<sup>5</sup> Estos elementos son también los que se consideran cuando se realiza una evaluación de diseño.

Estos elementos son los que se representan de manera esquemática en la siguiente figura.

**Figura 1. Esquema del análisis de racionalidad y coherencia**



Fuente: Elaboración propia a partir de Osuna y Márquez, 2000.

Es precisamente a la luz de las conclusiones que se derivan del estudio de cada uno de estos aspectos donde cobra relevancia y utilidad la realización de un análisis de evaluabilidad con carácter previo a la evaluación, ya que pone a disposición de las y los responsables del diseño y ejecución de la intervención un conjunto de orientaciones que les permite introducir cambios que mejoran, cualitativa y cuantitativamente, su diseño. Además, debe tenerse en cuenta que la evaluación de una intervención confusa es más costosa. Como apunta Merino, una planificación cuidadosa de la evaluación contribuye a un mayor éxito en su implementación y en la calidad de sus resultados. (Merino, 2007).

La metodología específica a aplicar se basa en la adaptación del denominado “Enfoque del Marco Lógico”<sup>6</sup>. Se sigue un esquema tecnocrático que parte de los supuestos de existencia de un estudio de necesidades, y de una definición explícita de los objetivos y estrategias de intervención. Para una mayor comprensión y profundización sobre esta metodología, se insta al lector a acudir al Anexo 1 donde se expone de manera más detallada las características de este enfoque.

---

<sup>6</sup> El enfoque de marco lógico (EML) es una herramienta analítica, desarrollada en los años 1970, para la planificación de proyectos con una orientación hacia el cumplimiento de objetivos y es utilizado con frecuencia por organismos de cooperación internacional. En el EML se considera que la ejecución de un proyecto es consecuencia de un conjunto de acontecimientos con una relación casual interna: insumos, actividades, resultados, objetivo específico y objetivo global. Esta herramienta se explica en detalle en el Anexo 1.

A continuación se presentan las pautas a seguir para valorar cada uno de los elementos que determinan la calidad de la planificación:

### **3.1.1. Calidad del diagnóstico**

La determinación del tamaño, distribución y densidad de los problemas que afectan al territorio, colectivo o sector, y de las potencialidades susceptibles de explotación, son aspectos fundamentales para garantizar, *a priori*, el éxito de una intervención, al tiempo que constituyen la situación de partida (o línea de base) en la evaluación de la utilidad de lo programado y ejecutado. (Osuna y col. 2000).

En el análisis de evaluabilidad se debe comprobar:

- Que los problemas se hayan determinado de manera explícita, clara, rigurosa y medible. Con independencia de la técnica de planificación que se haya utilizado, los problemas deben estar claramente identificados, caracterizando la realidad objeto de intervención, para posibilitar, de este modo, la comparación posterior de la situación inicial, antes de la intervención, y final, tras su aplicación.
- Que la imagen “en negativo” reflejada en el diagnóstico se corresponde con la realidad sobre la que se pretende intervenir, es decir, que el diagnóstico sea fiable.
- Que las relaciones entre los problemas y sus causas sean lógicas. La jerarquización de los problemas debe haberse realizado en el documento programático, consistiendo el trabajo ahora en contrastar si existen incongruencias y si recoge todos los condicionantes significativos de los problemas.
- Que la población objetivo esté determinada, localizada y cuantificada, en términos absolutos o relativos. Se trata de valorar cómo se han determinado las características que debe reunir la población destinataria de la intervención. En este sentido, se pueden presentar dificultades en la ejecución y desviación en los resultados tanto por una “infraestimación” (proporción de la población que realmente debería participar pero que queda excluida), como por una “sobrestimación” (participación de beneficiarios en la intervención que no deberían hacerlo).





## Protocolo de Evaluabilidad

- Se debe analizar si se ha acotado el alcance de la intervención, es decir, si se han definido las dimensiones institucionales temporales, sectoriales y geográficas.

Además de los problemas, otra de las tareas propias de esta fase es la valoración de las referencias que en el diagnóstico se hagan de los elementos económicos, políticos, legales, institucionales, etc. del entorno de la intervención (también denominado contexto operativo) que pueden incidir, directa e indirectamente en la misma, pero que quedan fuera del control de los gestores. Por ello, se debe constatar si se han realizado análisis de la influencia de estos elementos.

Las preguntas a responder para determinar la evaluabilidad de la intervención en relación con la calidad del diagnóstico (problemas, población objetivo y contexto operativo) son las siguientes:

Definición de problemas						
	0%	25%	50%	75%	100%	Observaciones
¿Existe un diagnóstico de los problemas que se pretenden resolver con la intervención? 						
¿Se ha recogido el diagnóstico en el documento programático de la intervención?						
¿Se identifican claramente los problemas y necesidades en el diagnóstico?						
¿Están cuantificados o son medibles?						
¿Se han definido indicadores que permitan establecer la situación de partida (línea de base) para la posterior valoración de la intervención en relación con la solución de los problemas identificados?						
¿Se han identificado las causas de los problemas?						
¿Se ha acotado la cobertura de la intervención? Es decir, ¿se han definido las dimensiones institucionales, temporales, sectoriales y geográficas de la intervención?						
¿Se ha hecho un análisis de los elementos relevantes del contexto operativo en el que se desarrolla la intervención?						
¿Se ha explicitado a quiénes afectan los problemas detectados de manera adecuada? Es decir, ¿se ha definido la población objetivo? 						
<b>PROMEDIO</b>						

a). Para contestar correctamente a esta pregunta se ofrece como ayuda el check list de la página 7 del Anexo "Enfoque del Marco Lógico, análisis de participación"

b). Para responder a esta cuestión se ofrece como ayuda el check list de las páginas 10 y 11 del Anexo "Enfoque del Marco Lógico, análisis de problemas".

### 3.1.2. Definición de objetivos

La correcta definición de los objetivos perseguidos con la intervención es fundamental para determinar la eficacia de dicha intervención pública, pues se trata de valorar, a medio camino o una vez finalizada la intervención, hasta qué punto se están logrando o se han conseguido esas metas.

De ahí que una de las premisas considerada tradicionalmente para asegurar, al menos *a priori*, la evaluabilidad de una intervención es que se hayan definido los objetivos de forma clara y medible, y no que sean expresiones de buenos deseos (Prior, 1993, citado en Osuna y Vélez, 2004).

Esto es así puesto que la evaluación de resultados e impactos se realiza sobre la base de dichos objetivos, si es que éstos aparecen explícitamente en el documento programático.

Si, por el contrario, los objetivos son ambiguos o no están explícitamente detallados, la evaluación debe tomar como referencia valores o parámetros establecidos *ad hoc* que permitan determinar el grado de eficacia de la intervención.

Existen algunas reglas prácticas útiles a la hora de verificar la calidad de los objetivos<sup>7</sup>:

- Que las expresiones y verbos utilizados indiquen claramente los compromisos asumidos por los poderes públicos sobre la base de una conducta, en principio, medible y observable.
- Que sean claros y concisos. No debe quedar ninguna duda sobre su significado. Cuando los objetivos no están definidos de forma clara y concreta, son los resultados más directamente relacionados con las acciones a realizar los que deben clarificar la ambigüedad, contribuyendo, de esta forma, a dar mayor funcionalidad a la estrategia.
- Que se haya establecido el período temporal previsto para la consecución de los objetivos. En cualquier intervención es conveniente que se haya especificado el tiempo esperado para el logro de los objetivos y resultados.

---

<sup>7</sup> Se ha tomado como fuente Stephen, Shorrel y Richardson (1978) y Rossi y Freman (1989), citados en Osuna y col. (2000) y Osuna y Vélez,( 2004).

## Protocolo de Evaluabilidad

Además, la clarificación de los objetivos no es sólo un condicionante de la evaluación, sino que limita el ejercicio de una adecuada gestión orientada a resultados, de ahí la importancia de establecer objetivos claros e hipótesis adecuadas y demostrables sobre los resultados perseguidos. En resumen, no debe haber dudas sobre el significado de los objetivos. Por ello, es necesario constatar que se hayan definido explícitamente, de forma clara y mensurable.

El análisis de evaluabilidad debe contemplar, además, la valoración de la correspondencia entre los problemas y los objetivos, con el fin de comprobar que estos responden a las necesidades y problemas detectados.

Las preguntas a responder para determinar la evaluabilidad de la intervención en relación con la definición de los objetivos son las siguientes:

Definición de objetivos (para los diferentes niveles de objetivos)						
	0%	25%	50%	75%	100%	Observaciones
¿Se han definido explícitamente los objetivos perseguidos con la intervención?						
¿Son claros? ¿Podría alguien que lee el objetivo, con o sin conocimiento de la intervención pública que se trate, saber cuál es el fin o propósito del mismo?						
¿Son concisos? ¿Expresan con exactitud y brevedad los resultados o fines que pretenden?						
¿Están cuantificados o son medibles o valorables?						
¿Responden los objetivos de la intervención a las necesidades y problemas detectados?						
¿Se ha definido el horizonte temporal en el que se pretenden alcanzar los objetivos?						
<b>PROMEDIO</b>						

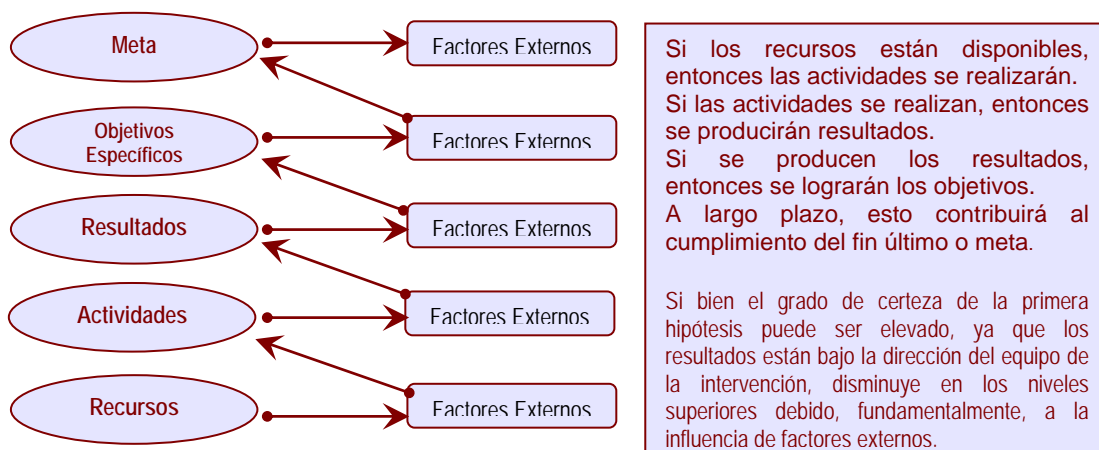
c). Para contestar correctamente a esta pregunta se ofrece como ayuda el check list de la página 12 del Anexo "Enfoque del Marco Lógico, análisis de objetivos"

### 3.1.3. Coherencia interna

No sólo es necesario que se hayan establecido los objetivos de manera clara, sino que deben haberse especificado las relaciones causales entre los fines y los medios que subyacen en la propuesta de actuaciones, puesto que esta relación marcará el camino crítico a seguir en la evaluación posterior. Lo contrario dificultaría la evaluación de la atribución y contribución de una medida o actuación concreta a los efectos provocados.

La secuencia sería, siguiendo el Enfoque del Marco Lógico, la siguiente: utilizando un cierto número de recursos, se realiza un conjunto de actividades que permiten obtener unos resultados. Estos resultados tienen un efecto en el objetivo específico (o intermedio) perseguido. Estos efectos directos constituyen la base para la consecución del siguiente nivel, el de los impactos, que son efectos de naturaleza más global e indirecta.

**Figura 2. Lógica de planificación**



Fuente: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y CEDEAL, 1993, en Osuna y col., 2000

En la lógica de la planificación (según el Enfoque del Marco Lógico), se encuentran implícitas una serie de hipótesis que afectan fundamentalmente a dos ámbitos diferentes y que deben contrastarse en la evaluación. Esto es lo que se conoce en evaluación como teoría del programa (Weiss, 1975) e incluye:

- Las hipótesis sobre las relaciones causales entre los distintos niveles de intervención, que permiten prever que ciertas acciones van a producir ciertos resultados y que éstos van a producir un impacto sobre la problemática en cuestión.
- Las hipótesis sobre los factores del contexto externo, los cuales pueden afectar a los resultados de la intervención.

Para garantizar la adecuación de la estrategia a fin de facilitar su evaluación posterior se debe:

- Determinar si existe una lógica causal clara.
- Analizar si existen saltos o rupturas en las cadenas causales.

## Protocolo de Evaluabilidad

- Valorar el grado de coherencia entre los distintos niveles de planificación: actuaciones, objetivos intermedios y objetivos finales.

Las preguntas a responder para determinar la evaluabilidad de la intervención en relación con la coherencia interna de la intervención son las siguientes:

Coherencia interna						
	0%	25%	50%	75%	100%	Observaciones
¿Se han establecido distintos niveles de objetivos?						
¿La jerarquía de objetivos responde a relaciones causa-efecto lógicas? <sup>a)</sup>						
¿Son coherentes los objetivos entre sí? Es decir, ¿la consecución de los objetivos de un nivel (por ejemplo, objetivos específicos) implica o puede implicar con bastante probabilidad el logro del objetivo del nivel superior de planificación (por ejemplo, objetivo final)?						
¿Se han concretado los objetivos en propuestas de actuación (actividades, acciones)? <sup>b)</sup>						
¿Son estas propuestas de actuación claras?						
¿Son concisas?						
¿Concretan un compromiso de acción?						
¿Son constatables, es decir, se pueden medir o valorar?						
¿Existe coherencia entre las actuaciones propuestas y los objetivos? Es decir, la puesta en marcha de las actividades ¿implica o puede implicar con bastante probabilidad el logro de los objetivos planteados?						
¿Se han asignado responsabilidades y presupuesto en relación con la aplicación de las actuaciones?						
<b>PROMEDIO</b>						

d). Para contestar correctamente a esta pregunta se ofrece como ayuda el check list de la página 12 del Anexo "Enfoque del Marco Lógico, análisis de objetivos"

e) Para contestar correctamente a esta pregunta se ofrece como ayuda el check list de la página 14 del Anexo "Enfoque del Marco Lógico, análisis de alternativas"

Como se puede constatar, la realización de un análisis de evaluabilidad ofrece la posibilidad de repensar la lógica de la intervención.

Ahora bien, *¿qué hacer cuando con la evaluabilidad se detectan mejoras en la intervención relacionadas con el diseño y calidad de la planificación?* Las posturas ante esta pregunta oscilan entre:

- Los que defienden que con el análisis de evaluabilidad se debe tratar de reconstruir la denominada teoría del programa, es decir, que quien evalúa debe reformular las relaciones causa y efecto que subyacen en la puesta en marcha de las acciones encuadradas en la intervención para solucionar determinados problemas de la realidad.
- Y los que defienden que las conclusiones deben limitarse a afirmar que la intervención, tal y como ha sido diseñada, no es totalmente evaluable, no tratando de suplantar al planificador.

Pues bien, nuestra postura en este sentido es clara: es necesario llevar a cabo las mejoras ya que se trata, en última instancia, de mejorar la intervención, aun más cuando se propone la realización de la evaluabilidad por el personal encargado de la intervención, es decir, hablamos de equipos de evaluación internos comprometidos con la mejora de la intervención pública.

## **3.2. Calidad del sistema de información**

Uno de los principales condicionantes de la viabilidad y alcance de la evaluación es la disponibilidad de información sobre la intervención a evaluar. La cuestión radica fundamentalmente en la ausencia de datos de calidad, organizados y estructurados adecuadamente, lo que dificulta conocer quién hace qué, cómo y cuándo; y sobre todo, limita conocer los elementos clave en el desarrollo de la intervención que pueden motivar sus resultados y efectos.

Para evitar que esto ocurra debe haberse definido, desde el momento de planificar la intervención, un buen sistema de información que posibilite realizar el seguimiento periódico y sistemático de toda aquella información necesaria que facilite la posterior o posteriores evaluaciones.

Además, la información que se recaba con este sistema de información o sistema de seguimiento supone un buen insumo para los responsables de las intervenciones, puesto

que ofrece datos objetivos para tomar decisiones sobre las acciones correctoras a emprender en caso de que se detecten problemas en el desarrollo de la intervención.

Pero la generación de información también permite informar a otros actores sobre lo que se está haciendo, cómo y con qué resultados, lo que abre espacios de participación, legítima y da transparencia a la intervención pública.

Así, con la puesta en marcha de un sistema de seguimiento se persigue recopilar información que mejore la gestión y evaluación de las intervenciones<sup>8</sup>. Es decir, el seguimiento está al servicio de gestores y evaluadores, pues toda la información relevante sobre la intervención que no se vaya recabando y sistematizando durante su aplicación dificultará, por una parte, la toma de decisiones y, por otra, encarecerá (en término de recursos materiales, económicos, humanos y temporales) la evaluación, puesto que deberá recopilarse *a posteriori* a través de otros procedimientos.

Por ello, es fundamental valorar la funcionalidad de los mecanismos de seguimiento diseñados para determinar la evaluabilidad de una intervención. Especialmente se hace referencia a la calidad y cuantificación de los indicadores existentes, así como a la valoración de las posibilidades de efectuar el seguimiento por parte de las personas gestoras de las intervenciones públicas.

Para ello:

- Los indicadores de seguimiento, variables descriptivas que permiten seguir la evolución de una actividad o sus resultados, deberían establecerse *ex-ante* para garantizar la evaluabilidad de la intervención. Ello no implica que durante el período de ejecución de una actuación se puedan eliminar aquellos que no sean relevantes y formular otros adicionales.

---

<sup>8</sup> En ocasiones suele confundirse seguimiento con evaluación. Sin embargo, frente a la evaluación, cuya finalidad es emitir un juicio crítico acerca de la validez de la intervención, el seguimiento se limita a informar de manera aislada de cada uno de sus elementos, mostrando el ritmo de aplicación respecto a lo previsto. Además, mientras que la evaluación puede realizarse interna o externamente, el seguimiento es aconsejable que se lleve a cabo desde dentro de la organización u organizaciones responsables de la intervención, puesto que es el equipo técnico quien conoce con mayor detalle la evolución de las actuaciones.

## Protocolo de Evaluabilidad

Los datos a recopilar por el sistema de seguimiento dependen en buena medida de lo que quieran conocer los planificadores y gestores sobre la intervención y de las preguntas a las que la evaluación posterior debe dar respuesta.

Ahora bien, la información que el/la evaluador/a debe utilizar acerca de la intervención dependerá de la disposición de los centros gestores para facilitarla (aspecto que se tratará más adelante) y de la capacidad, habilidad y creatividad del evaluador.

Las preguntas a responder para determinar la evaluabilidad de la intervención en relación con la calidad del sistema de información son las siguientes:

Sistema de información						
	0%	25%	50%	75%	100%	Observaciones
¿Existe información suficiente sobre los aspectos de la intervención a evaluar que pueda suministrarse para la evaluación?						
¿Se ha definido algún procedimiento para la recogida de información sobre la intervención?						
¿Es fiable, eficaz, ágil y no muy costoso?						
¿Se han definido indicadores para recopilar sistemáticamente la información sobre la evolución de la intervención y sus actividades?						
¿Son relevantes los indicadores para la intervención?						
¿Son relevantes los indicadores para responder a las preguntas de evaluación que se han pensado?						
¿Hacen referencia a los objetivos definidos?						
¿Hacen referencia a las actividades definidas?						
¿Son los indicadores fiables?						
¿Son los indicadores fáciles de obtener?						
¿Son fáciles de interpretar?						
¿Se ha definido cuándo se debe recoger la información de cada indicador?						
¿Se han asignado recursos suficientes (financieros, materiales y humanos) para llevar a cabo el seguimiento?						
<b>PROMEDIO</b>						



## Protocolo de Evaluabilidad

La siguiente tabla ofrece una pequeña ayuda al usuario de este Protocolo para interpretar el significado de algunos de los adjetivos asociados a los indicadores en el check-list anterior:

<b>ADJETIVO</b>	<b>SIGNIFICADO / INTERPRETACIÓN</b>
<b>Pertinentes</b>	Los indicadores deben guardar relación con los objetivos definidos y estar ajustados a las necesidades de información expresadas por los diversos actores clave implicados en la intervención.
<b>Relevantes</b>	Los indicadores deben medir lo que se necesita conocer; es decir, deben servir al usuario efectivamente para la toma de decisiones.
<b>Válidos</b>	Deben reflejar y medir los efectos y resultados de la intervención y los factores externos a éstos.
<b>Precisos</b>	Deben especificar tiempo (cuánto); beneficiarios/as (para quiénes); cantidad; calidad (cómo) y lugar (dónde).
<b>Oportunos</b>	Deben permitir obtener información en tiempo real, de forma adecuada y oportuna y medir con un grado aceptable de precisión los resultados alcanzados y los desfases con respecto a los objetivos propuestos, que permitan la toma de decisiones para corregir y reorientar la gestión antes de que las consecuencias afecten significativamente los resultados o estos sean irreversibles.
<b>Fiables</b>	La información que sirva de base para su elaboración debe tener la garantía de confiabilidad necesaria en el sentido de que las mediciones que se realicen, aunque sean ejecutadas por diferentes personas deben arrojar los mismos resultados.
<b>Fáciles de obtener</b>	Deben ser sencillos de generar y recolectar.
<b>Fáciles de interpretar</b>	Comprensibles tanto para quienes los desarrollen como para quienes los estudien o los tomen como referencia, de manera que sean sencillos a la hora de procesar su información de cara a obtener conclusiones que aporten valor para la toma de decisiones.

Para ampliar más información sobre el sistema de información y sobre la herramienta de los indicadores se insta al lector a consultar la “Guía para el Diseño y Planificación de una Intervención Pública” (apartado 6.3.1.5. Definición del sistema de seguimiento y evaluación).

### 3.3. Claridad en los propósitos de la evaluación

La conveniencia de realizar una evaluación viene condicionada por la utilidad de sus resultados para la toma de decisiones y por su capacidad para influir en la intervención. Pues bien, la ausencia de un entendimiento claro sobre la utilidad de los procesos de evaluación es precisamente uno de los factores que dificultan y debilitan la práctica evaluativa.

A pesar de que el interés por la evaluación se ha extendido entre la Administración Pública, donde la mayor parte de los Departamentos la consideran un adecuado instrumento para la mejora cualitativa de las intervenciones que gestionan, en algunos ámbitos de gestión se sigue teniendo la idea de evaluación como “auditoría”, como mecanismo de control y fiscalización, más que como una herramienta útil para la gestión y el aprendizaje continuo.

No existe una visión común y compartida de qué es la evaluación y qué debe ser, lo que se traduce en cierta indefinición respecto de las expectativas que genera. Este hecho da lugar a una diversidad de usos y finalidades que no siempre coinciden con los planteamientos iniciales.

Como se apuntaba en el *Modelo de Pliego de Condiciones Técnicas o Plan de trabajo para el seguimiento y evaluación de las Políticas Públicas en Navarra* (disponible en la Web de Evaluación y Calidad) para asegurar *a priori* el cumplimiento de las expectativas evaluativas es necesario establecer previamente, de forma clara y explícita, los propósitos de la evaluación, determinando por qué y para qué se evalúa, considerando las necesidades informativas y los intereses de los principales grupos de interés implicados en el desarrollo de la intervención y en la puesta en marcha del proceso evaluativo.

Puesto que el desconocimiento de lo que se persigue con la evaluación, además de provocar insatisfacciones para las personas y entidades que la encargan, dificulta al equipo de trabajo la realización de la evaluación, resulta fundamental prestar especial atención a la definición de aquellos aspectos que se consideran esenciales para las personas o entidades usuarias de la evaluación.

Por ello, es fundamental, antes de poner en marcha una evaluación, determinar cuáles son las motivaciones que originan la necesidad u oportunidad de realizarla, explicitar los propósitos perseguidos y establecer las preguntas a las que la evaluación debe dar respuesta, aspectos estrechamente relacionados con los usos y utilidad esperada de la evaluación, y que condicionan el diseño, realización y comunicación de la evaluación<sup>9</sup>.

La iniciativa para poner en marcha un proceso evaluativo puede venir impuesta, como es el caso de aquellas intervenciones cofinanciadas con Fondos Europeos; o ser voluntaria. En ambos casos esta iniciativa viene avalada por determinadas motivaciones.

La amplia panoplia de motivaciones que pueden suscitar la realización de una evaluación suelen oscilar entre dos extremos no incompatibles: la rendición de cuentas y el aprendizaje. Entre las más comunes se encuentran las siguientes: apoyar la toma de decisiones, orientar la planificación, mejorar la gestión, incrementar la transparencia en la gestión pública, legitimar la intervención y facilitar la transferencia de buenas prácticas.

Cuando la iniciativa para evaluar tiene su origen en un mandato reglamentario, los factores que la motivan suelen estar especificados en la propia normativa. Puesto que en este caso la realización de la evaluación es obligatoria, el análisis de evaluabilidad tiene por objeto determinar qué tipo de evaluación sería más recomendable en función del resto de condicionantes analizados en el Protocolo, preparando a la intervención para ser evaluada.

Ahora bien, como se recomienda en el *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española*, incluso en el caso de estas evaluaciones que responden a una exigencia reglamentaria, además de dar cumplimiento a los requerimientos normativos, la evaluación debería satisfacer las necesidades de información de otros “grupos de actores”, aprovechando las sinergias del inicio del proceso evaluativo.

Con el establecimiento de las preguntas de evaluación se trata de aclarar qué se quiere saber con la evaluación. Cada actor implicado en la intervención puede tener sus propias

---

<sup>9</sup> Desde la Sección de Evaluación y Calidad se ha recomendado trasladar estos elementos a un documento que sirva de referencia para la evaluación: Pliego de Condiciones Técnicas o Términos de Referencia, si se opta por contratar la evaluación a un equipo externo, o Plan de trabajo interno, si se decide realizarla por el personal implicado en la intervención.

demandas, por lo que es aconsejable fomentar la participación de los actores clave en su formulación. Sin embargo, la participación de muchos actores en el proceso de evaluación puede ocasionar problemas de coste y tiempo, por lo que se recomienda haber definido las prioridades de participación en función de criterios relacionados, por ejemplo, con su relevancia para los fines de la evaluación, su predisposición a participar, los recursos que requiere su inclusión en el proceso de evaluación o los que puedan aportar, entre otros. (MAEC, 2007).

Además, las preguntas de evaluación están relacionadas con las dimensiones de la intervención que van a ser objeto de la evaluación. Estas dimensiones se refieren a la institución o instituciones que se ocupan de su gestión y aplicación, al ámbito sectorial, área geográfica y periodo de tiempo que quieren que sean evaluados y a los grupos de beneficiarios que se quieren considerar en la evaluación.

Para formular las preguntas de evaluación es importante delimitar claramente estas dimensiones de la evaluación y establecer prioridades, puesto que con ello se contribuirá a concentrar los recursos y esfuerzos en los aspectos de interés prioritario. Aún así, es necesario apuntar que aunque los propósitos y preguntas de la evaluación estén claros, siempre existen incertidumbres sobre la utilización de los resultados del proceso de evaluación, y ello bien porque la evaluación, una vez realizada, no satisfaga las expectativas, bien porque los procesos de toma de decisiones no son siempre racionales en el sentido tecnocrático, es decir, no siempre se usa la información generada durante la evaluación de forma objetiva.

Coincidimos con Merino en que con la evaluabilidad se puede mejorar el diseño de la evaluación, lo que sienta las bases para garantizar la utilidad del proceso. (Merino, 2007).

Las cuestiones a responder para determinar la evaluabilidad de la intervención en relación con la definición de los propósitos de la evaluación son las siguientes:

<b>Propósitos de la evaluación posterior</b>						
	<b>0%</b>	<b>25%</b>	<b>50%</b>	<b>75%</b>	<b>100%</b>	<b>Observaciones</b>
¿Se han definido los propósitos de la evaluación?						
¿Se han definido las preguntas a las que la evaluación debe dar respuesta?						
¿Se ha identificado a los actores implicados en la intervención?						
¿Se ha realizado un análisis previo de los principales intereses y posibilidades de participación en el proceso de evaluación?						
En la formulación de preguntas de evaluación ¿se ha tenido en cuenta o se tendrán en cuenta los intereses de los grupos más representativos relacionados con la intervención?						
¿Se han acotado las dimensiones (temporales, geográficas, institucionales, etc.) de la intervención que van a ser consideradas en la evaluación?						
¿Perciben los actores implicados en la intervención la utilidad de la evaluación?						
¿Se utilizará la información que suministre la evaluación?						
¿Podría la evaluación, si así se concluye, influir en la intervención?						
¿Se difundirán los resultados de la evaluación, especialmente entre las organizaciones y entidades implicadas?						
<b>PROMEDIO</b>						

### **3.4. Recursos destinados a la evaluación: coste, tiempo y recursos humanos**

Otro de los principales condicionantes del alcance de una evaluación, y por tanto, determinante de la conveniencia o no de llevarla a cabo, es la adecuación de los recursos económico-financieros, materiales y humanos, asignados a esta tarea en relación con las necesidades reales detectadas.

La valoración de la adecuación de los recursos que se está dispuesto a destinar está estrechamente relacionada con la determinación de los propósitos y preguntas de

## Protocolo de Evaluabilidad

evaluación, con el tipo de evaluación que se quiere llevar a cabo y con las dimensiones de la intervención que se hayan seleccionado para la evaluación.

Se trata de saber si con los recursos disponibles se podrá dar respuesta a las preguntas de evaluación formuladas y puedan cumplirse las expectativas esperadas de la evaluación y de sus resultados.

Por ello, teniendo en cuenta las preguntas de evaluación formuladas y las dimensiones de la intervención que deben ser evaluadas, las cuestiones a responder para determinar la evaluación de la intervención en relación con los recursos destinados a la evaluación son las siguientes:

Recursos destinados a la evaluación						
	0%	25%	50%	75%	100%	Observaciones
¿Es el presupuesto adecuado para llevar a cabo la evaluación? Es decir, ¿es el presupuesto disponible un factor que puede limitar la evaluación?						
¿El tiempo asignado para realizar la evaluación es suficiente para llevarla a cabo? En definitiva, ¿es el tiempo disponible un factor que puede limitar la evaluación?						
En caso de optar por realizar una evaluación interna, ¿son los recursos humanos disponibles suficientes para llevar a cabo la evaluación?						
¿Cuando se espera recibir los productos de la evaluación? ¿Estarán a tiempo para que puedan mejorar la intervención?						
¿Se va a establecer algún tipo de procedimiento para dar seguimiento a la incorporación de las recomendaciones de la evaluación?						
<b>PROMEDIO</b>						

Si la asignación de recursos no se hecho explícita en el momento de realizar el análisis de evaluabilidad, la respuesta a las preguntas formuladas servirá para que se comience a pensar en el tiempo y dinero de la evaluación a realizar y para la valoración de otras alternativas más adecuadas a los fines perseguidos y a los recursos disponibles.

### **3.5. Implicación del personal relacionado con la intervención en el seguimiento y evaluación**

Ya se han señalado los aspectos fundamentales que determinan la evaluabilidad de una intervención. Existen, sin embargo, otros factores relacionados con la actitud ante la evaluación y con las condiciones técnicas e institucionales de la organización responsable de la intervención y de la encargada de la evaluación. Entre ellos:

- La implicación de políticos, gestores y técnicos en la tarea evaluatoria y actitud ante la misma: predisposición o reticencias.
- La existencia de un clima favorable de cooperación entre personas y entidades evaluadoras y evaluadas que fomente el uso de la evaluación.
- La capacidad para diseñar, encargar y coordinar la realización de una evaluación, en caso de que se opte por contratarla a un equipo externo.
- La capacidad para la realización de la evaluación, en caso de que se decida realizarla internamente por el personal vinculado a la intervención a evaluar.
- La existencia de elementos del contexto político e institucional que pueden favorecer o entorpecer la evaluación y/o la utilización de sus resultados.

En definitiva, la implicación de equipos políticos, gestores y técnicos en el proceso de evaluación, es una condición necesaria para poder evaluar una intervención, por lo que es importante saber si existirá un clima favorable de cooperación y entendimiento entre evaluados y evaluadores que facilite el desarrollo posterior de la evaluación y asegure su utilidad, algo que vendrá indudablemente condicionado por el contexto sociopolítico en el que se desarrolle la intervención y su evaluación. (MAEC, 2007).

Las preguntas a responder para determinar la evaluabilidad de la intervención en relación con la implicación del personal relacionado con la intervención en el seguimiento y la evaluación son las siguientes:

## Protocolo de Evaluabilidad

Implicación en la evaluación						
	0%	25%	50%	75%	100%	Observaciones
¿Hasta qué punto estarán implicados los agentes clave?						
¿Existe una actitud favorable hacia la evaluación en el personal técnico, gestores y políticos?						
¿Existen grupos de presión que puedan interferir en la independencia de la evaluación?						
¿Se facilitará al equipo de evaluación el acceso a toda la información y documentación relevante de la intervención, y a los agentes e informantes clave que deban participar en entrevistas, grupos de discusión o cualquier otra técnica de recopilación de información?						
¿Se facilitarán los canales de comunicación más adecuados para que el equipo de evaluación recopile la información necesaria?						
¿Se facilitará la participación de los “actores implicados” en el desarrollo de la evaluación?						
¿Existe o existirá un clima favorable de cooperación entre personas y entidades evaluadoras y evaluadas?						
¿Se tiene experiencia previa en el diseño, gestión o coordinación de una evaluación?						
¿Tiene el equipo encargado de gestionar la intervención, formación específica en evaluación?, ¿y en la materia objeto de la evaluación?						
¿Se va a establecer algún tipo de procedimiento para dar seguimiento al desarrollo de la evaluación?						
¿Se van a asignar responsabilidades en relación con la ejecución, validación y control de calidad de las evaluaciones a realizar?						
<b>PROMEDIO</b>						



## Orientaciones para la aplicación e interpretación del protocolo de evaluabilidad

Debido a que respecto a la lista de cuestiones propuesta y su grado de cumplimiento no existe una normativa específica, ni reglas que indiquen que un factor en particular sea más o menos determinante que otro, o que tengan una determinada importancia relativa respecto del resto, se considera que deberán ser las personas o los equipos de trabajo que evalúan como expertas, y a la luz de los supuestos previos que dirigen la evaluación (objetivos, destinatarios, utilidad...), quienes deben fijar los aspectos prioritarios en la validación del programa o proyecto y el nivel que se debe de exigir en el cumplimiento (logro) de los mismos.

En este sentido, en la II Jornada de Sensibilización y formación sobre Evaluación de Políticas Públicas celebrada el pasado mes de noviembre de 2008 por la Sección de Evaluación y Calidad, se desarrolló un Taller de Trabajo en el que se propuso a las personas asistentes la especificación y ponderación de cada uno de los ítems presentados, mediante un ejercicio participativo y en base a **una escala** de evaluación **en función del porcentaje del cumplimiento de las preguntas que caracterizan los citados criterios** (0% cuando **no existe cumplimiento alguno**, 25% si considera que **se cumple de forma insuficiente** y por tanto, necesariamente mejorable; 50% si considera que **se cumple pero que es mejorable**; 75% si **se cumple pero es parcialmente mejorable**; y 100% si **se cumple de forma muy satisfactoria**).

La cuantificación de cada una de las preguntas está basada en la generación de evidencias.

A modo de conclusión de dicho taller y una vez consensuada la importancia relativa que guarda cada una de las cinco dimensiones valoradas respecto del Protocolo de Evaluabilidad, resumimos, a continuación el peso relativo, finalmente, asignado.

Para una mejor comprensión, se ha definido de modo que la suma de todos ellos sea igual a 100.

## Protocolo de Evaluabilidad

<b>Ponderación Evaluabilidad</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Protocolo de</b>	<b>%</b>
■	Calidad del Sistema de Información		50
■	Calidad de la Planificación		20
■	Recursos destinados a la evaluación		15
■	Implicación del personal relacionado con la intervención en el seguimiento y evaluación		10
■	Claridad en los propósitos de evaluación		5

Como recomendación final es preciso dejar constancia que para garantizar la evaluabilidad de una intervención pública el peso relativo de los criterios debería estar fundamentado de acuerdo a este orden de importancia asignado y las preguntas que caracterizan cada una de las dimensiones evidenciarse, al menos, por encima del 50% de cumplimiento. No obstante, tal y como se ha indicado, esta premisa no tiene por qué darse necesariamente en todas ellas.

## Modelo de Informe de Evaluabilidad

El análisis de evaluabilidad realizado debe concluir con la elaboración de un **informe capaz de sintetizar las conclusiones** obtenidas en el estudio realizado, así como **proponer las recomendaciones** necesarias a abordar en dos ámbitos:

- **respecto de la intervención pública** objeto de examen para paliar los condicionantes detectados para su efectiva evaluación y,
- **sobre el diseño de evaluación** más conveniente a llevar a cabo.

El presente capítulo, por tanto, propone un modelo de índice y contenidos mínimos para elaborar este informe de evaluabilidad teniendo presente que debe tratarse de un informe ágil, útil y, en definitiva, orientado a la toma de decisiones por parte de los actores responsables de la intervención pública y de los gestores de su proceso de evaluación.

### Índice Orientativo

#### 1. Introducción

#### 2. Análisis de evaluabilidad. Definición

*Se recomienda incluir en el informe un breve apartado dedicado a explicar el concepto de análisis de evaluabilidad frente a la visión tradicional de evaluación de la evaluabilidad.*

#### 3. Objetivos y alcance del análisis de evaluabilidad

##### La IP analizada

*Se incluirá una breve descripción de la IP analizada y de cómo y cuándo se contempla su evaluación.*

### **Justificación**

*Por qué se decide hacer el análisis de evaluabilidad*

### **Objetivos**

*Qué se pretende con el análisis.*

## **4. Metodología**

*En general se indicará el Protocolo de evaluabilidad y se añadirá si se describirá cómo se ha llevado a cabo.*

## **5. Análisis realizado**

### **Documentación analizada**

*Se indicará la documentación analizada y si se han mantenido reuniones con los responsables de la intervención.*

### **Descripción de la IP**

*Descripción de: necesidades, objetivos, teoría del programa; sistema de información; propósitos, recursos e implicación en la evaluación.*

### **Resultado del análisis de evaluabilidad**

- ✓ *Valoración por cada apartado. Aspectos a mejorar en cada apartado (según observaciones).*

### **Conclusiones**

- ✓ *Si es evaluable o no, si es necesario mejorar mucho, ...*

## **6. Recomendaciones**

### **Respecto a la intervención**

## Protocolo de Evaluabilidad

- ✓ *Acciones que se puedan aplicar a la intervención en curso o a una futura edición de la Intervención.*

### Respecto a la evaluación

- ✓ *Acciones para clarificar la evaluación.*
- ✓ *Diseño de evaluación recomendado.*

Título	<input checked="" type="checkbox"/> Objetivo general del trabajo a realizar y tipo de evaluación
Motivación para evaluar	<input checked="" type="checkbox"/> Por qué y para qué se realiza la evaluación: motivación, propósitos y detalle de los objetivos generales de la evaluación, personas/entidades usuarias y usos esperados y comunicación de la evaluación.
Selección del objeto de evaluación y presentación del contexto	<input checked="" type="checkbox"/> Qué se quiere evaluar: dimensión temporal, geográfica, institucional, administrativa y normativa. <input checked="" type="checkbox"/> Presentación de los antecedentes y contexto de la intervención a evaluar. <input checked="" type="checkbox"/> Información sobre la intervención a evaluar que se pondrá a disposición del equipo de evaluación (documentos de referencia: plan, memorias, informes de seguimiento, presupuesto, indicadores, Bases de Datos...) <input checked="" type="checkbox"/> Establecimiento de las expectativas de participación de los principales actores relacionados con la intervención a evaluar (es recomendable, incluir una relación de los mismos)
Tipología de la evaluación a realizar	<input checked="" type="checkbox"/> En función del contenido o de la etapa de la intervención en que se realiza la evaluación (de diseño, de proceso de resultados, de impactos) y del momento temporal (ex ante, intermedia o ex post). <input checked="" type="checkbox"/> Según el agente que realiza la evaluación: interna, externa o mixta.
Contenido mínimo de la evaluación	<input checked="" type="checkbox"/> ¿De qué debe informar la evaluación?: establecimiento de preguntas de evaluación (importante limitar el número de preguntas a un número reducido que incluya aquellas que sean cruciales). <input checked="" type="checkbox"/> Criterios de evaluación que se van a usar: eficacia, eficiencia, impacto, coherencia, validez, etc. Se deberá incluir su definición, orden de prioridad, indicando aquellos que sean complementarios.
Presupuesto y plazo para la realización de la evaluación	<input checked="" type="checkbox"/> Fecha de inicio y finalización. <input checked="" type="checkbox"/> Presupuesto disponible para la realización de la evaluación.

## 7. Anexo

*En este apartado se propone incluir las fichas del protocolo cumplimentadas.*

## Conclusiones y recomendaciones

El propósito de este Protocolo es el de ofrecer un conjunto de pautas que ayuden a los actores públicos a tomar decisiones relacionadas con la conveniencia de llevar a cabo la evaluación de una intervención pública en determinadas circunstancias, considerando la necesidad de introducir mejoras en dicha intervención y prepararla así para ser evaluada.

Debe aplicarse antes de poner en marcha una evaluación de mayor envergadura, del tipo que sea, puesto que su objetivo es reducir incertidumbres sobre la decisión de realizarla o no, siendo aconsejable el uso del Protocolo, sobre todo, cuando se piensa que la evaluación posterior a llevar a cabo requerirá una inversión significativa de recursos. Se establece como un proceso de calidad previo dentro de la planificación, diseño, implantación y evaluación de programas.

Se ha usado deliberadamente el término análisis de evaluabilidad frente al concepto más estricto de evaluación de evaluabilidad para hacer referencia a un examen más rápido y sencillo de la intervención que no implique un trabajo de mucho calado ni consuma muchos recursos.

A pesar del riesgo de protocolizar una práctica tan compleja y diversa como es la evaluabilidad, se ha realizado un esfuerzo por conformar una herramienta práctica y operativa destinada al personal encargado del diseño, gestión y ejecución de las intervenciones públicas, y especialmente a las personas encargadas de gestionar y coordinar su seguimiento y evaluación. **Sin embargo, dependiendo de la intervención**, el análisis de evaluabilidad puede ser más o menos complejo, por lo que en ocasiones será recomendable contar con asesoramiento externo especializado para llevarlo a cabo.

Como resultado de la aplicación de este Protocolo se espera una mejora de las intervenciones públicas y de los sistemas de información articulados para realizar su seguimiento, así como un aumento de la eficacia y utilidad de la evaluación.

El análisis de evaluabilidad, como cualquier tipo de ejercicio evaluativo, tiene entre sus cometidos servir de herramienta al proceso de toma de decisiones públicas y a la mejora, al menos técnica, de las intervenciones ya que va a permitir determinar en qué ámbitos hay margen para mejorar, conocer qué circunstancias del evaluando y su contexto debe ser clarificado antes de evaluar y establecer una línea de base que pueda utilizarse a fin de que los resultados esperados de dicha intervención sean verificables de manera fiable y creíble.

Los elementos determinantes de la evaluabilidad de una intervención se han agrupado en cinco categorías:

- Aquellos relativos a la calidad de la planificación, en los que se han incluido cuestiones sobre la calidad del diagnóstico y definición de problemas, la formulación de objetivos y la estrategia interna de la intervención.
- Los vinculados a los sistemas de información articulados para realizar el seguimiento sistemático y periódico del desarrollo de la intervención y sus resultados. Especialmente se hace referencia a la calidad y cuantificación de los indicadores existentes.
- Los relacionados con las motivaciones que originan la necesidad u oportunidad de realizar la evaluación posterior de la intervención, es decir, claridad en los propósitos y utilidad esperada de la evaluación, puesto que la conveniencia de realizar una evaluación viene condicionada por la utilidad de sus resultados para la toma de decisiones y por su capacidad para influir en la intervención.
- Los concernientes a la adecuación de los recursos económico-financieros, materiales y humanos, asignados al seguimiento y a la evaluación, adecuación de los recursos económico-financieros, materiales y humanos, asignados a esta tarea en relación con las necesidades reales detectadas. Se trata de saber si con los recursos disponibles se podrá dar respuesta a las preguntas de evaluación formuladas y puedan cumplirse las expectativas esperadas de la evaluación y de sus resultados.

## Protocolo de Evaluabilidad

- Los referentes a la implicación del personal relacionado con la intervención pública en las tareas de seguimiento y evaluación, y su actitud ante las mismas, puesto que es importante saber si existirá un clima favorable de cooperación y entendimiento entre personas evaluadas y evaluadoras que facilite el desarrollo posterior de la evaluación y asegure su utilidad, algo que vendrá indudablemente condicionado por el contexto sociopolítico en el que se desarrolle la intervención y su evaluación.

Para cada uno de estos elementos se han definido un conjunto de dimensiones y cuestiones (5), tomando como modelo las propuestas realizadas por otros autores, que permitirán delimitar las áreas de mejora de las intervenciones a las que se les aplique el Protocolo con el objetivo de prepararlas para ser evaluadas, y facilitar así la posterior evaluación, en caso de que se decida llevarla a cabo.

Una vez aplicado el protocolo debe inferirse que para garantizar la evaluabilidad de una intervención pública las cinco dimensiones propuestas deben de estar evidenciadas de acuerdo al peso relativo determinado en el capítulo tres de este documento y con un nivel de cumplimiento, al menos, por encima del 50%.

Para finalizar, creemos oportuno incidir en la existencia de elementos intangibles difíciles de incorporar en un procedimiento como el propuesto **y que sólo la capacitación y experiencia de profesionales de la evaluación permite introducir.**

Por ello, consideramos conveniente enfatizar en el carácter práctico y operativo de esta herramienta, que pretende ser de utilidad para mejorar el proceso de toma de decisiones sobre la conveniencia de poner en marcha evaluaciones de las intervenciones bajo determinadas circunstancias.

Otro de sus grandes propósitos continúa siendo cumplir con el objetivo prioritario marcado desde la Sección de Evaluación y Calidad, como es el de continuar generando conocimiento y fortalecer la institucionalización de la evaluación en la Administración Foral de Navarra.



## Bibliografía

Civantos Cantero, M.V. y colaboradores (2006). *Informe. Detección de necesidades de evaluación en salud pública. 2006-2007*. Subdirección General de Salud Pública. Dirección General de Salud Pública y Alimentación. Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid.

Dahler-Larsen, P. (2007). ¿Debemos evaluarlo todo? O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la evaluación. En *Evaluación de políticas públicas*. Mayo-junio 2007. nº 836. ICE. Madrid. Páginas 93-104.

Fernández Ballesteros, R. (2001). *Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativo y de salud*. Síntesis Psicología. Madrid.

Garde Roca, J.A. y Vera F. (2005). *La institucionalización de la Evaluación de las políticas públicas en España*. En *Economistas*. Nº 105.

MAEC (2007). *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española*. Madrid.

Merino, M. (2007). “La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas”. En *Papeles de Evaluación 7*. Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios. Madrid.

Moniere, E. (1995). *Evaluación de la acción de los Poderes Públicos*. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid

Osuna, J.L. y Vélez, C. (2004). *Guía de Planificación y Evaluación para agentes de Desarrollo Local*. Sevilla Siglo XXI. Sevilla.

Osuna, J.L., Márquez, C., Cirera, A. y Vélez, C. (2000). *Guía para la evaluación de Políticas Públicas*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Sevilla.

Rossi, P.H., Freeman, H.E. y Lipsey, M.K. (1999) *Evaluation: A practical approach*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Rutman, L. (1980). *Planning useful evaluations. Evaluability assessment*. Beverly Hills: Sage.

Smith, M.F. (1989) *Evaluability assessment: A practical approach*. Norwell, MA: Kluwer.

Weis, C. (1998). *Evaluation*. Ed. Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall.

Wholey, J.S. (1987) *Evaluability assessment: Developing Program Theory*. San Francisco: Jossey Bass.

Wholey, J.S. (1994) Assessing the feasibility and likely usefulness of evaluation. En J.S. Wholey, H.P. Hatry y K.E. Newcomer (eds) *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco: Jossey Bass.