Evaluación de políticas públicas en la era de las transformaciones

Hacia un nuevo paradigma en la toma de decisiones basada en la evidencia

Coordinadores

Borja Colón de Carvajal Fibla

Daniel Catalá Pérez

EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS

© **De los autores**, 2025
© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

ARANZADI LA LEY, S.A.U.
C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es
Atención al cliente: https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones

Primera edición: Diciembre 2025

Depósito Legal: M-25975-2025
ISBN versión impresa: 979-13-990682-2-1
ISBN versión electrónica: 979-13-990682-3-8

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.
Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, **www.cedro.org**) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

ÍNDICE SISTEMÁTICO

LISTA DE AUTORES 9

PARTE 1
INTRODUCCIÓN

1. MÁS ALLÁ DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS. CIENCIA PARA LA POLÍTICA. . . . . .

1. CIENCIA Y POLÍTICA: ¿PUEDEN LLEGAR A CONVERGER VÍAS PARALELAS? 32
2. LA ILUSIÓN TECNOCRÁTICA Y LA NATURALEZA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 35
3. CIENCIA Y POLÍTICA EN TIEMPOS DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL 38
4. A MODO DE CONCLUSIÓN 41

PARTE 2
INSTITUCIONALIZACIÓN Y GOBERNANZA DE LA EVALUACIÓN: DEL DISEÑO DEL SISTEMA AL USO EN EL CENTRO DE GOBIERNO

1. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN: APRENDIZAJES Y POSIBLES AVANCES A PARTIR DE LA LITERATURA SOBRE SISTEMAS DE INNOVACIÓN. EL CASO DE CATALUÑA. . . .

1. INTRODUCCIÓN 47
2. INVESTIGACIÓN, EVALUACIÓN E INNOVACIÓN 47
   - 2.1. Características comunes entre la innovación y la evaluación. 47
3. DE SISTEMAS DE INNOVACIÓN A ECOSISTEMAS DE EVALUACIÓN 51
4. LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN COMO SISTEMAS DE ACTORES: EL CASO CATALÁN 53

4.1. Metodología 54
5. ANÁLISIS DE LOS ACTORES DE LA OFERTA 55
6. ANÁLISIS DE ACTORES DE LA DEMANDA 57
7. ACTORES QUE CONTRIBUYEN A LAS INTERRELACIONES ENTRE OFERTA Y DEMANDA. 60
7.1. Identificación de las necesidades de conocimiento 61
7.2. Adquisición y alimentación de conocimiento 61
8. REDES CON PRODUCTORES Y USUARIOS DE EVALUACIÓN . 63
9. ACUMULACIÓN DE CONOCIMIENTO EVALUATIVO 64
10. PROMOCIÓN DE UNA CULTURA BASADA EN LA EVIDENCIA 65
11. CONCLUSIONES 69
12. BIBLIOGRAFÍA 70
ANEXO 1. ACTORES DE LA INNOVACIÓN: OFERTA, DEMANDA E INTERMEDIACIÓN 72
Oferta o Productores 72
Consumidores o Demanda 74
Intermediarios 74

2. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA . . . . . .

1. INTRODUCCIÓN 77
2. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN. 78
3. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN A NIVEL NACIONAL. 79
3.1. Etapas y balance general de su implantación a lo largo del tiempo. 79
3.2. La evaluación transversal: instituciones clave 81
3.3. La evaluación sectorial de políticas públicas. 82
3.4. Otros actores. 84
4. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 84
5. REFLEXIONES FINALES. 86
6. REFERENCIAS 88

3. HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN: DESAFÍOS EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA. . . .

1. INTRODUCCIÓN 95
2. PANORAMA ACTUAL DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN ESPAÑA. 96

2.1. La institucionalización en el contexto comparado 97
2.2. El estado de la institucionalización a nivel de la AGE . . . 100
2.3. Ecosistemas y agentes a nivel regional: el caso de las CC.AA. 104

3. DESAFÍOS INSTITUCIONALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MARCO NORMATIVO EVALUADOR. 110
4. RETOS ESTRUCTURALES Y OPERATIVOS PARA UNA CULTURA DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS EN ESPAÑA 115
5. CONCLUSIONES PARA UNA COMPLETA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN EN ESPAÑA . . 121
6. REFERENCIAS 125

4. ESTRATEGIA PARA EL APRENDIZAJE A TRAVÉS DE LA EVALUACIÓN EN EL CENTRO PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO Y LA INNOVACIÓN (CDTI) . . . . . .

1. INTRODUCCIÓN 131
2. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN EL CDTI. 132
3. LA EVALUACIÓN EN SU CONTEXTO POLÍTICO. 134
4. FUNCIONES Y APROXIMACIÓN EVALUATIVA 136
5. EVALUACIÓN DEMOCRÁTICA E IMPACTO SOCIAL. 137
6. MARCO METODOLÓGICO 140

6.1. Equipos mixtos 140
6.2. Técnicas cuantitativas y cualitativas 141
6.3. Triangulación e interpretación de resultados 141
6.4. Recomendaciones de la evaluación 142
6.5. Comunicación y difusión de resultados con recursos adaptados 143
6.6. Evaluación de la evaluación 143

7. RECURSOS PARA LA EVALUACIÓN 143

7.1. Presupuesto. 144
7.2. Recursos humanos 144
7.3. Procesos organizativos 145
7.4. Infraestructura de recogida y gestión de datos 145
7.5. Redes profesionales y formación 145

8. CONCLUSIONES 146
9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 147

5. EL USO DE LA EVALUACIÓN POR LOS CENTROS DE GOBIERNO Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON OTROS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS. EL CASO DE ESPAÑA . . . . . .

1. INTRODUCCIÓN 151
2. EL USO DE LA EVALUACIÓN Y DE LAS EVIDENCIAS CIENTÍFICAS POR LOS CENTROS DE GOBIERNO. ESPECIAL REFERENCIA AL CASO DE ESPAÑA 153
3. DIFICULTADES Y LIMITACIONES EN LA UTILIZACIÓN DE LAS EVIDENCIAS CIENTÍFICAS Y LA EVALUACIÓN POR PARTE DE LOS GOBIERNOS Y SUS CENTROS 156
4. LA EVALUACIÓN Y SUS INTERSECCIONES CON OTROS MECANISMOS DE RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS DESDE LA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA. LA RENDICIÓN DE CUENTAS *CUMPLIENDO* 160

   4.1. Los mecanismos de rendición de cuentas de los centros de gobierno. 160
   4.2. La rendición de cuentas *Cumpliendo* 162

5. CONCLUSIONES 167
6. BIBLIOGRAFÍA 168

PARTE 3
CAPACIDADES Y PROFESIONALIZACIÓN: PERSONAS, PERFILES Y COMUNIDAD EVALUADORA

1. EL MARCO DE COMPETENCIAS EN EVALUACIÓN, UNA HERRAMIENTA PARA LA FORMACIÓN ESPECIALIZADA EN LA ADMINISTRACIÓN. . . . . .

1. INTRODUCCIÓN 179
2. COMPETENCIAS EN EVALUACIÓN 182

   2.1. Perfiles profesionales de evaluación 183
   2.2. Funciones en materia de evaluación 184
   2.3. Tipología de competencias 186

      2.3.1. Competencias comunes. 186
      2.3.2. Competencias de especialización práctica. . . 186
      2.3.3. Competencias de gobernanza del proceso evaluador 187

   2.4. Nivel de dominio de competencias en evaluación 188
   2.5. Marco de Competencias en evaluación. 190

3. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL MARCO DE COMPETENCIAS 192

3.1. Revisión documental y análisis comparado 192
3.2. El grupo de expertos 193
3.2.1. Desarrollo de la técnica grupal. Reuniones del grupo 194
3.2.2. Resultado del trabajo del grupo 196
4. UTILIDADES DEL MARCO DE COMPETENCIAS 198

2. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UN CAMINO POR RECORRER EN ESPAÑA . . . . . .

1. INTRODUCCIÓN 203
2. LA EVOLUCIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ORIGEN, TRANSFORMACIÓN Y DESAFÍOS 205
2.1. Los primeros pasos hacia la institucionalización de la evaluación en España 206
3. SIN CONSOLIDACIÓN DE LA EVALUACIÓN, ¿ES POSIBLE LA PROFESIONALIZACIÓN? 208
3.1. De la práctica al reconocimiento: los pilares de una profesión 209
3.2. Reconocimiento normativo de los evaluadores y la definición de competencias en la Administración Pública. . . 211
3.3. Formando a los evaluadores del futuro: la capacitación académica como pilar fundamental 216
3.4. Del aula al mercado: las competencias clave para los evaluadores en el ámbito profesional 221
4. DISCUSIÓN 225
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 228

3. LA EVALUACIÓN COMO PROFESIÓN: ¿UN OFICIO CON PROPÓSITO? . . . . . .

1. INTRODUCCIÓN 233
2. SOBRE LA EVALUACIÓN Y SU RAZÓN DE SER. 233
3. SOBRE LA PROFESIONALIZACIÓN Y EL BIEN COMÚN 235
4. INICIATIVAS PARA LA PROFESIONALIZACIÓN EN ESPAÑA: RETOS Y OPORTUNIDADES 236
5. QUIÉN ES QUIÉN EN ESPAÑA Y PARA QUÉ 237
6. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN COMO UNA DE LAS BELLAS ARTES 241
7. CONCLUSIONES 242
8. REFERENCIAS 244

4. POTENCIALIDADES Y DESAFÍOS AL INTEGRAR EVALUADORAS Y EVALUADORES EMERGENTES EN PROCESOS EVALUATIVOS .

1. INTRODUCCIÓN 249

1.1. Contexto y Relevancia. 250
1.2. Objetivos 251

2. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA: CONTEXTO Y ACTORES. 252

2.1. Definición y evolución de la evaluación en España. 252
2.2. Principales instituciones y organismos responsables de la evaluación de políticas públicas 253
2.3. Marco normativo y tendencias en la evaluación de políticas públicas 254

3. EVALUADORAS Y EVALUADORES EMERGENTES: CARACTERIZACIÓN Y ROL EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 256

3.1. ¿Quiénes son los evaluadores emergentes? Definición y perfil profesional 256
3.2. Formación y competencias clave para la evaluación en el ámbito de las políticas públicas. 258

4. POTENCIALIDADES DE LA INTEGRACIÓN DE EVALUADORES EMERGENTES EN PROCESOS EVALUATIVOS 260

4.1. Contribuciones al desarrollo de la disciplina evaluativa . 260
4.2. Innovación y nuevas metodologías en evaluación. 261
4.3. Diversidad y enfoques interdisciplinarios en la evaluación de políticas públicas 261

5. DESAFÍOS EN LA INCORPORACIÓN DE EVALUADORES EMERGENTES EN ESPAÑA 262

5.1. Barreras institucionales y falta de reconocimiento profesional 262
5.2. Limitaciones en el acceso a convocatorias y redes de evaluación 262
5.3. Desafíos en la consolidación de una carrera profesional en evaluación 263

6. EXPERIENCIAS Y BUENAS PRÁCTICAS PARA LA INCORPORACIÓN DE EVALUADORES EMERGENTES 263

6.1. Iniciativas nacionales e internacionales de apoyo a evaluadores emergentes 263

6.2. Modelo exitoso de integración de evaluaras y/o evaluadores emergentes en Alemania 264
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. 265
8. BIBLIOGRAFÍA 266

5. ESTRATEGIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN EVALUACIÓN . . . . . .

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN 271
2. UNA COMUNIDAD DE PRÁCTICA Y APRENDIZAJE PARA LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA 273
3. FORTALECER CAPACIDADES EN EVALUACIÓN PARTICIPATIVA: LA ESTRATEGIA ADOPTADA 275
   3.1. Población objetivo 276
   3.2. Propósitos y contenidos. 276
   3.3. Enfoque de formación adoptado 277
4. APRENDIZAJES 279
   4.1. La oportunidad de participar y la capacidad para hacerlo 279
   4.2. Evaluar los alcances de la estrategia de formación 281
5. ¿CÓMO CONTRIBUIR AL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN EVALUACIÓN? REFLEXIÓN FINAL 282
6. REFERENCIAS 283

PARTE 4
ENFOQUES Y METODOLOGÍAS: DE LO CONTRAFACTUAL A LO PARTICIPATIVO Y MÁS ALLÁ

1. METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN: EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO . . . . . .

1. INTRODUCCIÓN 289
2. QUÉ ES EL IMPACTO Y SU IMPORTANCIA EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 290
3. ¿CÓMO SE MIDE EL IMPACTO? 293
   3.1. Métodos experimentales 293
   3.2. Métodos cuasi-experimentales 295
      3.2.1. Experimentos naturales 296
      3.2.2. Variables instrumentales 296
      3.2.3. Diferencias en diferencias 298
      3.2.4. Emparejamiento. 299
      3.2.5. Regresión discontinua 300

4. LOS RETOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO: LIMITACIONES Y MALENTENDIDOS COMUNES 302
5. REFERENCIAS 304

2. LOGROS Y RETOS EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA . . . . . .

1. INTRODUCCIÓN 309
2. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA. 310
3. ¿POR QUÉ Y CÓMO HACER EVALUACIONES DE IMPACTO? . 312
   3.1. Los datos 313
   3.2. Los métodos de evaluación 315
4. EL USO DE LAS EVALUACIONES 316
5. RECAPITULACIÓN 317
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 318

3. EVALUACIÓN PARTICIPATIVA EN AMÉRICA LATINA: PRINCIPIOS Y EXPERIENCIAS . . . . . .

1. INTRODUCCIÓN 323
2. PERSPECTIVAS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN AMÉRICA LATINA 324
3. PRINCIPIOS Y EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA EN AMÉRICA LATINA 326
4. CONCLUSIÓN 334
5. REFERENCIAS 336

4. LA EVALUACIÓN MÁS ALLÁ DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS . . . .

1. MÁS ALLÁ DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS 343
2. EL SECTOR FILANTRÓPICO 345
3. LA EVALUACIÓN FILANTRÓPICA 347
4. CUATRO PECULIARIDADES SIGNIFICATIVAS DE LA EVALUACIÓN FILANTRÓPICA 349
   4.1. Enfoque: evaluación centrada en el impacto social 349
   4.2. Objetivo: evaluación enfocada en el aprendizaje 350
   4.3. Alcance: evaluaciones artesanales. 352
   4.4. Dinámicas: evaluaciones sobre subyacentes dinámicas de poder 354
5. EL HORIZONTE DE ESTE PAISAJE. 355
6. RECURSOS 356

PARTE 5
HORIZONTES, DILEMAS Y AGENDAS TRANSVERSALES

1. PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN NORMATIVA: ANÁLISIS DE EVIDENCIAS PARA LA EFECTIVIDAD DE LA NORMA JURÍDICA

1. INTRODUCCIÓN 363
2. POLÍTICA PÚBLICA Y NORMA JURÍDICA: UN ESBOZO DE RELACIÓN CONCEPTUAL 364
3. CONSIDERACIÓN INSTRUMENTAL Y DINÁMICA DE LA NORMA COMO PREMISAS 368
4. EVALUACIÓN NORMATIVA 370
5. UNA PROPUESTA METODOLÓGICA 374
6. CONCLUSIONES 377
7. BIBLIOGRAFÍA 379

2. DILEMAS ÉTICOS EN EL USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS . . . . . .

1. INTRODUCCIÓN 385
2. PRINCIPALES DILEMAS ÉTICOS EN EL USO DE IA EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS 386
   - 2.1. Sesgos algorítmicos y discriminación 387
   - 2.2. Capacidad explicativa y opacidad algorítmica 389
   - 2.3. Responsabilidad en el diseño y uso 390
3. ESTUDIO DE CASO: USO DE IA EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS SOCIALES 392
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. 394
5. BIBLIOGRAFÍA 397

3. GÉNERO E INTERSECCIONALIDAD EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESARROLLOS TEÓRICOS E IMPLICACIONES PRÁCTICAS . . . . . .

1. INTRODUCCIÓN 401
2. DESARROLLOS TEÓRICOS EN MATERIA DE EVALUACIÓN, GÉNERO E INTERSECCIONALIDAD 402
   - 2.1. Género, feminismo y evaluación 402
   - 2.2. Interseccionalidad y evaluación 404
3. IMPLICACIONES DEL ENFOQUE DE GÉNERO Y EL ENFOQUE INTERSECCIONAL EN EVALUACIÓN 406

3.1. La evaluación como proceso político, democrático y orientado a la acción. 407
3.2. Las causas estructurales de las desigualdades en el centro de la evaluación 408
3.3. Múltiples modelos y metodologías en evaluación 410
4. CONCLUSIONES 411
5. BIBLIOGRAFÍA 412

4. HACIA UNA EVALUACIÓN PRAGMÁTICA, DINÁMICA E INTEGRATIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS . . . . . .

1. LIMITACIONES PRESENTES DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS 419
2. DESAFÍO DEL DOGMATISMO 420
3. LA GENERACIÓN DE EVIDENCIAS PARA LA TOMA DE DECISIONES DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN Y LA EVALUACIÓN DINÁMICA 422
4. HACIA UNA EVALUACIÓN INTEGRADORA 423
5. LA CONTRIBUCIÓN POTENCIAL DE LA EVALUACIÓN A LA POLÍTICA INDUSTRIAL 423
6. INTELIGENCIA ARTIFICIAL, EVALUACIÓN DINÁMICA Y DISPONIBILIDAD DE DATOS 426
7. PASOS PARA REALIZAR EVALUACIONES DINÁMICAS DE PP. . 426
8. INSTITUCIONALIZACIÓN, INDEPENDENCIA Y REVISIONES SISTEMÁTICAS DE EVALUACIONES. 429
9. REFERENCIAS 430

PARTE 6
PRÁCTICAS Y ESTUDIOS DE CASO

1. INNOVACIÓN EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LA EXPERIENCIA DE AVALUA·LAB EN EL CONTEXTO LOCAL . .

1. INTRODUCCIÓN 437
1.1. La aparición de laboratorios de políticas públicas 438
2. METODOLOGÍA UTILIZADA POR AVALUA•LAB: CÓMO SE GESTÓ LA ESTRUCTURA Y CÓMO SE PLANTEAN SUS ACTUACIONES 440
3. RESULTADOS ALCANZADOS TRAS CINCO AÑOS DE ANDADURA 442
4. LA SINGULARIDAD DE AVALUA•LAB: RETOS Y CLAVES DEL ÉXITO 444
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. 446

5.1. Principales conclusiones 447
5.2. Cómo continuar y qué mejorar 448

6. REFERENCIAS 448

2. UNIDADES DE INNOVACIÓN Y COMPORTAMIENTO LOCAL (UCIL): EXPLORANDO LA INCLUSIÓN DE NUEVAS HERRAMIENTAS Y METODOLOGÍAS CENTRADAS EN EL CIUDADANO PARA LA MEJORA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES . . . .

1. INTRODUCCIÓN. ENTENDIENDO LA MEJORA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE UNA VISIÓN CONDUCTUAL 453
2. PUNTO DE PARTIDA: INICIANDO UNA HOJA DE RUTA 460
3. LAS CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO APLICADAS A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, UN NUEVO ENFOQUE CONDUCTUAL DE DOBLE ENTRADA 462
4. VENTAJAS EN EL USO DE LAS CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO Y LAS PBE PARA LA MEJORA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 465
5. EJEMPLO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA UCIL EN LAS ENTIDADES LOCALES: PROYECTO EXPERIMENTAL PARA MEJORAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS MUNICIPIOS A TRAVÉS DE POLÍTICAS BASADAS EN EVIDENCIA CON INCLUSIÓN DE HERRAMIENTAS Y METODOLOGÍAS DE LAS CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO 466
6. A MODO DE CONCLUSIÓN 470
7. CONCLUSIÓN 471
8. BIBLIOGRAFÍA 471

3. EL CLIENTE MISTERIOSO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: INNOVACIÓN Y MEJORA DE SERVICIOS DESDE LA EXPERIENCIA CIUDADANA . . . . . .

1. INTRODUCCIÓN 475
2. MARCO NORMATIVO Y ANTECEDENTES 476
3. OBJETIVOS DEL PROCESO PARTICIPATIVO 479
4. DESARROLLO DEL PROCESO 480
5. RESULTADOS 483

5.1. Resultados de la observación directa 483
5.2. Resultados de los grupos de discusión 484
5.3. Impacto en la relación ciudadanía-administración 485

6. INNOVACIÓN Y VALOR AÑADIDO DEL PROYECTO 486

6.1. Adaptación de una técnica privada al ámbito público: retos y oportunidades 486
6.2. Enfoque en servicios electrónicos y la transformación digital 486
6.3. Incorporación de metodologías cualitativas para una evaluación más rica y profunda 487
6.4. Contribución al paradigma del Gobierno Abierto 487
7. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES 488
7.1. Importancia de la comunicación interna y la gestión de expectativas del funcionariado 488
7.2. Necesidad de representatividad en la selección de los clientes misteriosos 488
7.3. Recomendaciones para la replicabilidad en otras Administraciones Públicas 489
7.4. Potencial de escalabilidad del proyecto 489
8. CONCLUSIONES 490
9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 491

4. EVALUAR EL FENÓMENO DE LAS «CAPITALIDADES»? . . . . . .

1. INTRODUCCIÓN 497
2. EL FENÓMENO DE LAS CAPITALIDADES 498
3. EL CASO DE LA CIUDAD DE VALÈNCIA 500
4. ESBOZOS PARA LA EVALUACIÓN DE LAS CAPITALIDADES . . 502
5. REFLEXIONES 505
6. BIBLIOGRAFÍA 506

5. LA ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN EN ANDALUCÍA: CLAVES DE UN MODELO DE INNOVACIÓN Y CAMBIO INSTITUCIONAL .

1. INTRODUCCIÓN 511
2. INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: HACIA UN MODELO TRANSFORMADOR 512
2.1. La innovación como motor de aprendizaje y cambio institucional 513
2.2. Innovación y evaluación: un binomio transformador 515
3. EL CASO ANDALUZ: UNA ESTRATEGIA INNOVADORA PARA LA EPP 516
3.1. Contexto inicial y evolución de la evaluación en Andalucía 517

3.2. Diseño e implementación de la estrategia de EPP en Andalucía 519
3.2.1. Toma de decisiones y proceso de definición de la estrategia. 519
3.2.2. Impulso y definición de la estrategia desde el IAAP 520
3.2.3. Mecanismos de trabajo colaborativo 521
3.4. Innovación como eje transversal en la estrategia de evaluación 522
3.5. Nivel de institucionalización de la EPP en Andalucía . . . 526
4. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN ANDALUCÍA 528
4.1. Retos para la institucionalización de la evaluación en Andalucía 528
4.2. Transferibilidad del modelo Andalucía 531
5. CONCLUSIONES 532
6. BIBLIOGRAFÍA 535

1. INTRODUCCIÓN

El presente articulo tiene como objetivo trazar una vía de investigación y propuesta en materia de institucionalización de la evaluación basada en considerar los sistemas nacionales de evaluación como sistemas análogos a los sistemas nacionales de innovación. Tal propuesta parte de la constatación de la existencia de similitudes relevantes entre los conceptos de evaluación y de innovación y en base a ello, plantea incorporar a la evaluación y a la literatura sobre institucionalización de la evaluación, los desarrollos procedentes de la literatura sobre sistemas de innovación. La adaptación e incorporación de esta literatura permite establecer líneas de avance en la investigación sobre evaluación y su institucionalización.

El articulo consta de tres partes; en la primera parte se analizan las similitudes entre los conceptos de evaluación e innovación; en la segunda y habida cuenta de las similitudes de estos conceptos y de la importancia que se otorga a los actores en el análisis de los sistemas de innovación, se analiza, utilizando el caso de Cataluña, cuáles son los actores relevantes y la función que desarrollan en el marco de este sistema de evaluación; en la tercera parte se establecen posibles direcciones para avanzar hacia una mayor conceptualización y desarrollo en esta disciplina estableciendo propuestas en materia de institucionalización de la evaluación[(1)].

2. INVESTIGACIÓN, EVALUACIÓN E INNOVACIÓN

2.1. Características comunes entre la innovación y la evaluación

En la literatura sobre evaluación son muchos los autores que se han preocupado de estudiar las similitudes y las diferencias entre los conceptos de evaluación e investigación (Scriven 1991, Bustelo 1999, Levin 2003, Linnell 2020). Estos análisis destacan cómo ambas actividades se plantean la generación de conocimiento y también cómo comparten herramientas y metodologías y en cambio difieren en aspectos como el propósito, objetivos público destinatario y

(1) Quiero agradecer a Xavier Cuadras Morató, Presidente del Consell Rector d'Ivàlua por los comentarios al presente artículo.

preguntas a las que dan respuesta; así, la investigación en ciencias sociales tiene como finalidad traspasar las fronteras del conocimiento en aspectos generales y/o generalizables sobre el comportamiento humano y social, mientras que la evaluación se plantea como objetivo formular propuestas de mejora de las políticas públicas. En el caso de la evaluación, la generación de conocimiento, en este caso conocimiento específico de una política pública, se obtiene a través de dar respuesta a las preguntas de evaluación.

Es precisamente esta voluntad de aplicabilidad[2] un aspecto esencial tanto de la evaluación como de la innovación, de forma que resulta en cierta forma paradójico que si bien se ha teorizado ampliamente sobre las similitudes y diferencias entre investigación y evaluación, las similitudes y diferencias entre evaluación y un concepto como la innovación no han sido objeto de análisis y desarrollo.

En los cuadros que se presentan a continuación, se apuntan algunas definiciones relevantes de ambos conceptos —evaluación e innovación— y se analizan sus similitudes y evoluciones recientes.

Cuadro 1: algunas definiciones de evaluación e innovación y su valoración

Evaluación	Innovación
Definiciones clásicas El proceso de delinear, obtener y proporcionar información útil para juzgar alternativas de decisión. (Stufflebeam, 1968). Implica recopilar y analizar información sobre las actividades, características y resultados de un programa. Su propósito es emitir juicios sobre un programa, mejorar su eficacia y/o informar las decisiones de programación (Patton, 1987). **Valoración:** ambas definiciones incorporar en mayor o menor medida las tres ramas de la evaluación obtener y generar información «método», para valorar decisiones «virtud» y mejorar las políticas «uso».	**Definiciones clásicas** Implementación de un nuevo producto (bien o servicio) o procesos (método, práctica) (OCDE, 2005). Producir, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas económica y social, de forma que aporte soluciones inéditas a los problemas y permita así responder a las necesidades de las personas y de la Sociedad (libro Verde de la CE (CE. 1996). **Valoración:** ambos casos se refieren a la introducción de nuevo conocimiento (generación de conocimiento) y a su carácter aplicado en este caso a organizaciones o a unidades del sector público.

(2) El término «economía aplicada» se remonta a economistas clásicos cómo Jean-Baptiste Say y John Stuart Mill quienes ya en el siglo XIX adoptaron este término para referirse a la rama que estudia la aplicación de principios económicos generales en primer lugar a la política económica y más adelante a la aplicación práctica de teorías económicas para abordar problemas reales.

Evaluación	Innovación
Concepciones más recientes El uso de métodos de investigación social para investigar sistemáticamente la eficacia de los programas de intervención social. Se basa en las técnicas y conceptos de las disciplinas de las ciencias sociales y tiene como objetivo ser útil para mejorar los programas e informar la acción social destinada a mejorar los problemas sociales (Rossi, Lipsey, Freeman 2004). Proceso de recopilar sistemáticamente datos empíricos e información contextual sobre un programa de intervención, específicamente respuestas a preguntas de qué, quién, cómo, si y por qué que ayudarán a evaluar la planificación, implementación y/o eficacia de un programa. (Chen, 2015). **Valoración:** Incluye el concepto de generación de conocimiento (método) y el de uso (mejorar los programas y los problemas sociales).	**Concepciones más recientes** Explotación de nuevas ideas o de ideas adoptadas por otros sectores o bien organizaciones (UK Gov) Taylor (2017). Un proceso intencionado, pero no planificado que implica el desarrollo y la implementación de ideas nuevas y creativas, que desafían la sabiduría convencional e irrumpen las prácticas establecidas en un contexto específico (Torfing, 2016). **Valoración:** ambos casos se refieren a la introducción de nuevo conocimiento (generación de conocimiento) y a su carácter aplicado en este caso a organizaciones o a unidades del sector público.

Fuente: elaboración propia a partir de diferentes definiciones.

El cuadro 1 muestra la evolución de los conceptos de evaluación e innovación a partir de algunas definiciones relevantes. Se relacionan estos conceptos con las 3 ramas asociadas a las principales funciones atribuidas a la evaluación, en concreto la rama «métodos», la rama de «uso» y la rama asociada a la «valoración» (Lemire, Laura R. Peck, and Allan Porowski, 2020). Las definiciones de evaluación e innovación muestran su carácter «aplicado». En el caso de la evaluación, este carácter se asocia a su voluntad de contribuir a la toma de decisiones públicas(3). El cuadro también muestra como la evolución de las definiciones de ambos conceptos evaluación e innovación presenta una cierta convergencia.

El cuadro 2 muestra la evolución del concepto innovación al incorporar los adjetivos «social» y «pública» y sus similitudes con la evaluación.

(3) Las otras dos ramas son la rama de «métodos», asociada a la capacidad de la evaluación para incorporar y generar nuevos conocimientos métodos, herramientas y prácticas; y la rama «valoración» que identifica en qué medida la práctica de la evaluación ha estado relacionada con emitir juicios normativos en relación con la bondad, mérito o virtud de una intervención pública

Cuadro 2: algunas definiciones más actuales de la innovación y sus similitudes con la evaluación

Innovación: nuevas acepciones	Similitudes entre innovación y evaluación
Innovación social Solución novedosa a un problema social que es más eficaz, eficiente, sostenible o justa que las soluciones existentes y para la cual el valor creado se acumula principalmente para la sociedad en su conjunto en lugar de para los individuos privados El proceso de inventar, asegurar apoyo e implementar soluciones novedosas para las necesidades y los problemas sociales. (Centro de Innovación Social de la Escuela de Negocios de la Universidad Stanford) (Phills *et al.* 2008). **Innovación pública** El desarrollo y la aplicación de actividades, iniciativas, servicios, procesos o productos nuevos o aprobados diseñados para abordar los desafíos sociales y económicos que enfrentan los individuos y las comunidades. Mark Goldenberg, de las Redes Canadienses de Investigación de Políticas	Incorpora la rama de método y uso en los mismos términos que la evaluación. El concepto de uso pasa a ser formulado en términos de outcomes al igual que tiene lugar en la evaluación. Incorpora la rama de uso entendida como la solución a una problemática social al igual que hace una política pública. Incorpora las ramas de método y uso así como el concepto de sociedad en lugar de los individuos privados[4].

Fuente: elaboración propia a partir de diferentes definiciones.

Las definiciones recogidas en el cuadro 2 también muestran como en el caso de la innovación, su carácter aplicado se manifiesta también a partir de la evolución de sus definiciones de forma que se puede definir innovación como el conjunto de actividades que suponen la incorporación de conocimiento en el mercado para mejorar procesos, actividades, productos o servicios para generar valor empresarial, la generación de valor público cuando esta innovación se refiere al sector público, o bien la generación de valor social si este valor repercute en el conjunto de la sociedad.

(4) La evolución reciente en las concepciones de la evaluación, parece indicar que la rama de uso adquiere mayor relevancia a medida que pasa el tiempo mientras que al contrario la rama asociada a la virtud/valoración que se encuentra en la génesis de la función evaluativa, queda relegada a su acepción clásica; ello es quizás debido a que esta tarea se acaba encomendando a los decisores públicos por un lado y por otro a la evolución normativa de este concepto en la cual parece convertirse en un término paraguas para reflexionar sobre conceptos cómo la ética, justicia,.. que luego se van incorporando paulatinamente a las otras dos ramas.

4. LA EVALUACIÓN Y SUS INTERSECCIONES CON OTROS MECANISMOS DE RENDICIÓN PÚBLICA DE CUENTAS DESDE LA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA. LA RENDICIÓN DE CUENTAS *CUMPLIENDO*

La evaluación no es el único mecanismo que contribuye a mejorar el desempeño del Gobierno (McDavid *et al.*, 2018), proporcionando evidencias, ni a la rendición de cuentas. En particular, en las dos últimas décadas han proliferado en los centros de gobierno unidades de monitorización o medición del desempeño, entendida como la recolección sistemática y el análisis de datos de indicadores para proveer de información relativa al cumplimiento de objetivos o metas. De hecho, un 73% (26 de 19) de los centros de gobierno adoptan una función prioritaria en la monitorización del desempeño (OCDE, 2024), principalmente al disponer de documentos o programas que detallan sus prioridades globales y estratégicas (OCDE, 2022).

4.1. Los mecanismos de rendición de cuentas de los centros de gobierno

Entre estas unidades o herramientas cabe destacar las *Delivery Units* o unidades de cumplimiento, orientadas a priorizar la consecución de los objetivos o metas del Gobierno. Formalmente aparecen en el año 2001 en Reino Unido, con la creación de la *Primer Minister Delivery Unit*. En el caso de Canadá, en 2015 se creó la *Results and Delivery Unit.* El Primer Ministro establecía las prioridades gubernamentales a través de las *Mandate Letters*. Hasta el año 2019 estaba disponible un sistema de seguimiento público del número de *Letters* cumplidas, en proceso o no desarrolladas. Las *Delivery Unit* se propagaron en las dos primeras décadas de este siglo en distintos países, particularmente en América Latina. En el caso de EEUU, como se apuntó anteriormente, la aprobación de la *Government Performance and Results Act* de 1993 impulsó la rendición de cuentas del desempeño del Gobierno Federal y sus distintas agencias.

En el ámbito europeo cabe mencionar tres ejemplos característicos. En España el Gobierno estableció a partir del año 2020 un mecanismo de rendición de cuentas pública, denominado *Cumpliendo*. Por su parte, Francia ha implantado un sistema de rendición de cuentas centrado en el grado de avance de las 60 políticas consideradas prioritarias para el país (Gobierno de Francia, 2023). Italia ha desarrollado un sistema de control y seguimiento de la actividad legislativa. Todos estos mecanismos cuentan con sistemas abiertos de monitorización de los resultados y sus evoluciones.

Estas herramientas se encuadran bajo el concepto de rendición pública de cuentas, concepto con múltiples significados y ambiguo (Fox, 2022), y que constituye más bien un «paraguas» muy amplio (Bovens, 2007), que incorpora distintos sistemas orientados a abordar problemas relacionados con el ejercicio del poder y la necesidad de responder ante la ciudadanía. Se fundamentan en

que un actor (A) rendiría cuentas a otro (B) cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones, a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente (Schedler, 2008). Una rendición de cuentas que debe ser pública, el actor debe sentirse obligado, tiene que estar dirigida a un foro o grupo de actores especial, implica someter a debate y juicio lo realizado y tanto la explicación y justificación debe ser diferente a hacer propaganda.

Estas herramientas gubernamentales han sido objeto de distintas críticas desde la perspectiva de la evaluación, en particular las *Delivery Units* y la deliverología (véase, por ejemplo, Birch y Jacob, 2019). Así, cuentan con metas prefijadas que no admiten generalmente discusión con respecto a su pertinencia y coherencia interna, —lo que es una de las características de la evaluación—; disponen de unas metas de corto plazo que obvian la complejidad de la implementación de las políticas (Smith *et al.*, 2011). Emplean, además, métricas limitadas que no capturan la eficacia y los resultados en su conjunto y que obvian el problema de atribución (Mayne, 2018). De hecho, la evaluación, en cierto sentido, no deja de ser una disciplina de medición que pretende proporcionar respuestas a la cuestión de la atribución (Freeman y Rossi, 1993 y Hudson, Mayne, y Thomlinson, 1992). Se ha aludido también a que estos mecanismos pueden presentar datos selectivos y producir potencialmente fenómenos como el *gaming* o la distorsión de los hallazgos. O no son instrumentos neutrales y técnicos, sino que pueden ser instrumentos políticos (Bjørnholt y Larsen, 2014).

Frente a estas críticas, pueden encontrarse elementos positivos de estas herramientas. El uso de las métricas puede utilizarse en términos de herramientas de diagnóstico, de descubrimiento y de mejora de las políticas (Hood, 2023). En particular cuando la medición del desempeño va más allá de los sistemas de rendimiento clásico basados en objetivos (*targets*) y el uso de rankings, y se utilizan como «inteligencia» o intercambio reflexivo de información. Por otra parte, los sistemas de medición del desempeño han contribuido a lograr mejores resultados en algunas áreas clave de políticas (Shostak *et al.*, 2023).

Además, ofrecen información en períodos cortos de emisión y contraste de la información consustanciales a estos mecanismos de rendición de cuentas, cuestión que no puede ser asumida por la evaluación. En todo caso, estos mecanismos ni pueden ni deben convertirse en un sucedáneo de la evaluación de las políticas públicas (Villoria e integrantes del Grupo de Análisis Metodológico de la Rendición de Cuentas *Cumpliendo*, 2021).

Estas herramientas contribuyen a que los políticos y gestores piensen en términos de la eficacia y los resultados y su medición, lo que, a su vez, puede impulsar el uso y la influencia de la evaluación como herramienta y como cultura, puesto que la información que proporcionan, —al incorporar además los resultados, impactos y la atribución de estos a la intervención—, es mejor que la ofrecida por los sistemas de medición del desempeño.

El uso de instrumentos de rendición de cuentas por los centros de gobierno, combinados con una comunicación transparente, abierta y participativa puede mejorar la confianza de los ciudadanos.

La evaluación puede contribuir a un mejor diseño y desarrollo de estas herramientas, identificando posibles mejoras tanto en la medición como en los métodos de recopilación de datos (Hartry, 2013). También puede jugar un papel instrumental y de complementariedad, en un proceso de reforzamiento mutuo. En particular, la evaluación puede contribuir a reducir los déficits inherentes a estos mecanismos y puede estar involucrada en las tres fases en torno a las que se articulan: (i) la generación de información del desempeño; (ii) el debate entre el actor y el foro destinatario; y (iii) las consecuencias que se derivan del buen o mal desempeño (Han, 2023).

Existen casos similares en los que distintos aspectos de la evaluación se utilizan con carácter instrumental a otras funciones de control y rendición de cuentas. Los tribunales o cámaras de cuentas, principalmente en las auditorías operativas, han incorporado el enfoque evaluador (INTOSAI, 2019), lo que ha permitido reforzar sus resultados, en el marco de una visión transversal y complementaria entre ambas (Garde y López, 2021), dentro de procesos graduales y desempeños mixtos. Este proceso se observa también en España, donde tanto el Tribunal de Cuentas como las cámaras de cuentas de las comunidades autónomas están incorporando la evaluación en sus auditorías operativas y han consolidado actividades formativas destinadas a un mayor conocimiento de la evaluación y la potencial utilización de sus recursos metodológicos.

El caso de *Cumpliendo* ilustra cómo la evaluación también puede jugar ese papel instrumental en el centro de gobierno.

4.2. La rendición de cuentas *Cumpliendo*

La rendición de cuentas *Cumpliendo* ha sido analizada hasta la fecha desde distintas aproximaciones: desde el plano de las características finalidades y funcionamiento de las *Delivery Units* y el encaje de la Unidad de Rendición de Cuentas en este marco (Villoria, 2024); en términos comparados con Francia e Italia (Abellán y Pardo, 2023); el diseño del mecanismo, su metodología, características y funcionamiento (Rico, 2024); o como herramienta de rendición de cuentas y seguimiento de los compromisos gubernamentales (Nebot y Cruz-Rubio, 2024). No se ha abordado, sin embargo, desde el prisma de la evaluación.

La metodología de *Cumpliendo* ya advierte de las diferencias del mecanismo con respecto a la evaluación, las identifica, pero sostiene que esta última, en particular la de resultados, puede contribuir a mejorar la rendición de cuentas (Cumpliendo, 2024b).

En el período comprendido entre 2020-2023 la rendición de cuentas se centraba principalmente en determinar el estado de los compromisos en base a tres estados o categorías: compromisos cumplidos, en proceso, —con distintos subestados—, o no iniciado. Y mostrar principalmente los porcentajes de cumplimiento, junto a algunas medidas destacadas.

A partir del año 2024 se produce un cambio metodológico, que intenta corregir alguno de los déficits de estos mecanismos de seguimiento y monitorización apuntados por la evaluación, en particular el uso de métricas parciales y el no abordar en profundidad los efectos, resultados e impactos de las intervenciones gubernamentales, aspecto característico de la evaluación *ex post* e integral.

Así, se sostiene (Cumpliendo, 2024a) que el objetivo es analizar la acción de gobierno (i) mostrando en primer lugar el compromiso; (ii) a continuación identificando las medidas relevantes implementadas por el Gobierno; (iii) y finalmente determinar si se han producido avances en términos de productos o resultados, bien sea a través de indicadores relevantes, bien sea con evidencias de resultados obtenidas por la evaluación y otros análisis científicos de políticas públicas que constaten evidencias.

Un análisis de los resultados que, para *Cumpliendo*, está mediatizado por la naturaleza, características y alcance de los compromisos. Algunos de ellos son concretos o medibles en términos de objetivos y sus resultados. Otros, por el contrario, no lo son, por ser más abstractos, abiertos y de compleja aproximación en cuanto a su medición, particularmente cuantitativa, y ante la posible ausencia de información disponible que capte en toda su amplitud los resultados (Cumpliendo, 2024b).

Desde la perspectiva del análisis de la eficacia y los impactos, el ejercicio es consciente de una de las cuestiones capitales de la evaluación de resultados, el conocido problema de inferencia causal o atribución. Esto es, determinar en qué medida la intervención causó los resultados o el grado en el que un resultado es única y exclusivamente atribuible a una intervención gubernamental (véase, por ejemplo, Gertler *et al.*, 2012, López y Moral Arce, 2015 o Cook, *et al.*, 2010).

Por ello, los resultados mostrados por la rendición de cuentas no necesariamente pueden ser entendidos en términos de atribución, sino de contribución. En este sentido, *Cumpliendo* despliega varias herramientas, en particular la cadena de resultados o el marco lógico, que se descompone en los distintos recursos y actividades que generan productos (Cumpliendo 2024b). Y a su vez, la implementación determina un conjunto de resultados e impactos vinculados a la consecución de las finalidades y objetivos perseguidos de los compromisos. Cadena de resultados que puede contribuir a dilucidar elementos de atribución a través de un análisis de contribución (Mayne, 2001).

3.1. La evaluación como proceso político, democrático y orientado a la acción

Tanto el enfoque de género como el enfoque interseccional en la evaluación entienden que la evaluación no conforma un proceso solamente técnico. Por el contrario, ésta constituye un proceso político, marcado por el contexto de la política y las relaciones entre los diferentes agentes implicados (Batliwala y Pittman 2010; Brisolara *et al*. 2014; Bustelo 2017; Espinosa y Tamargo 2015; Ligero *et al*. 2014; Podems 2010; Seigart y Brisolara 2002). Sus funciones se ligan al aprendizaje, la retroalimentación, la rendición de cuentas así como al empoderamiento de la ciudadanía y el impulso del cambio y la justicia social (Brisolara *et al*. 2014; Batliwala y Pittman 2010; Hankivsky y Jordan-Zachery, 2019; Humphries 1999; Seigart y Brisolara 2002). Desde la evaluación con enfoque de género, el foco se pone en valorar los avances en materia de igualdad de género y se persigue alimentar procesos que aceleren cambios en esta dirección, contando para ello con la implicación activa de los agentes clave (ONU Mujeres, 2020). Desde la evaluación con enfoque interseccional, la producción de conocimiento se centra en abordar y resolver problemas ligados a las desigualdades y discriminaciones múltiples (Marra, 2015). La inclusión de un enfoque interseccional, específicamente, se orienta hacia la transformación, la construcción de coaliciones entre diferentes grupos y la lucha por la justicia social (Hankivsky y Jordan-Zachery, 2019).

Por otra parte, el enfoque de género y el enfoque interseccional en evaluación requieren de la democratización de los procesos y relaciones en el seno de la evaluación. Concretamente, parten del reconocimiento del valor de la inclusión, la participación y la negociación entre las diferentes voces. A este respecto, desde la evaluación con enfoque de género, se señala la centralidad de dar voz a las mujeres y grupos más desfavorecidos en todo el proceso de la evaluación, desde el encargo y diseño a la difusión y uso de resultados (Batliwala y Pittman, 2010; Brisolara *et al*., 2014; Bustelo, 2017; Espinosa y Tamargo, 2015; Ligero *et al*. 2014; ONU Mujeres, 2015; UNEG 2024). El enfoque interseccional, por su lado, subraya la necesidad de incluir a las diferentes voces, experiencias y vivencias, atendiendo a aquéllas con menor presencia y más excluidas (Hankivsky y Jordan-Zachery, 2019). Además, pone de manifiesto que la participación requiere una conciencia sobre las desiguales relaciones de poder en cada política y contexto social —que marcan la priorización y abordaje de los problemas sociales— así como sobre las resistencias que pueden emerger por parte de aquellos agentes contrarios al cambio social (Hankivsky y Cormier, 2011).

De igual modo, ambos enfoques parten de poner en cuestión la neutralidad de toda política respecto al género y otros ejes de desigualdad. Ante las evidencias de que las políticas públicas suelen reproducir las desigualdades estructurales —de género, clase social, edad, entre otras— (Hankivsky y Jordan-Zachery, 2019; Kantola y Lombardo, 2017), la evaluación se convierte en un instrumento

para hacer visible aquello que, con frecuencia, deviene invisible y evidenciar cómo las políticas abordan o desatienden los diferentes ejes de desigualdad. Por una parte, la mirada se dirige a revelar las diversas interpretaciones del problema de la desigualdad de género y las desigualdades múltiples y de las formas de promover el cambio estructural (Brisolara *et al.*, 2014; Bustelo, 2017; Espinosa y Tamargo, 2015; Podems, 2010; Seigart y Brisolara, 2002). No todas las políticas contienen un diagnóstico adecuado de las desigualdades ni una orientación a la transformación. Se precisa evidenciar los diferentes puntos de partida en relación con la igualdad de género y la equidad (Stephens *et al.*, 2018a y 2018b; Sudashan y Nandi, 2018) así como los prejuicios dañinos, estereotipos, exclusiones y efectos nocivos de las políticas públicas (Hankivsky y Jordan-Zachery, 2019; Marra, 2015).

La evaluación con enfoque de género propone analizar cómo se definen y abordan las desigualdades de género en su cruce con otras desigualdades y qué efectos se generan al respecto (Bustelo, 2017; Espinosa-Fajardo, 2025). La evaluación con enfoque interseccional, por su lado, persigue evidenciar si se atienden e impactan en los ejes críticos de desigualdad en cada contexto y sector de política, s*in situ*ar en una posición predominante a ninguno de estos factores. Para ello, sostiene que se precisa una comprensión integral de las posiciones sociales en la formulación y desarrollo de las políticas así como un análisis de cómo se ven moldeadas por la política (Hankivsky y Cormier, 2011; Hankivsky y Jordan-Zachery, 2019; Manuel, 2006).

3.2. Las causas estructurales de las desigualdades en el centro de la evaluación

Las desigualdades sociales —basadas en el género, la clase social, el origen étnico, la edad, la discapacidad, entre otras cuestiones— son resultado de la interacción entre múltiples relaciones de poder. Además, lejos de constituir solamente expresiones individuales, estas tienen una naturaleza estructural (Christoffersen y McCabe, 2024; Hankivsky y Cormier, 2019; Marra, 2015; Sielbeck-Bowen *et al.*, 2002). Esto hace que las políticas, si no se introducen mecanismos para revertirlo, reproduzcan y, por ende, acentúen las desigualdades existentes en los diferentes contextos. Igualmente, debido al carácter estructural de las desigualdades sociales, el impulso de la igualdad de género y la equidad no resultan tareas sencillas. Los procesos de cambio en esta materia, como en otros ámbitos sociales, no son lineales. Por lo contrario, se trata de procesos complejos que, con frecuencia, enfrentan distintas formas de dificultades y resistencias. (Batliwala y Pittman, 2010; Brisolara *et al.*, 2014; Espinosa-Fajardo, 2025; ONU Mujeres, 2020).

En este punto, el enfoque de género en evaluación señala cómo el sexismo está enraizado en normas, actitudes, valores y prácticas en los que se apoyan las diferentes instituciones sociales —el Estado, el mercado, la familia, entre otras—

(Chigateri y Saha, 2016). Tomando como base la literatura sobre planificación y género, propone analizar diferentes dimensiones de género donde se refleja el carácter estructural de esta desigualdad. Así, se señalan las necesidades prácticas e intereses estratégicos de género; la división sexual del trabajo y los roles de género; los usos del tiempo; la participación en espacios públicos y privados de mujeres y hombres; el acceso y control de recursos materiales e inmateriales; y el control del cuerpo de las mujeres (EIGE, 2016; Espinosa-Fajardo, 2025 y 2013). Por otra parte, el enfoque de género en evaluación propone además estudiar las causas estructurales de la desigualdad de género y su interacción con otras desigualdades (Batliwala y Pittman, 2010; Brisolara *et al.*, 2014; Bustelo, 2017; Espinosa y Tamargo, 2015; Ligero *et al.*, 2014; Podems, 2010; Seigart y Brisolara, 2002).

En cuanto al enfoque interseccional, éste subraya que los sistemas y estructuras de poder —marcados por procesos como el racismo, el clasismo, el heterosexismo, el capacitismo, el edadismo, entre otros— se entrelazan y manifiestan de diferente manera según el contexto geográfico, político o económico. Para el análisis de las causas estructurales, este enfoque invita a considerar la complejidad de las posiciones sociales de las personas, incorporando una comprensión de cómo estas se constituyen mutuamente y reconociendo que las personas pueden experimentar privilegio y opresión simultáneamente, dependiendo de la situación (Marra, 2015; Stephens *et al.*, 2018b). Para este análisis resulta fundamental apoyarse en los estudios existentes sobre interseccionalidad en cada sector de acción, sin obviar que la interacción entre desigualdades son contingentes al tiempo, lugar y problema de la política en cuestión (Hankivsky y Jordan-Zachery, 2019).

Ante el carácter estructural de las diferentes desigualdades, el enfoque de género y el enfoque interseccional en evaluación proponen situar la atención a las causas estructurales de las desigualdades en el centro de la evaluación. Esto se traduce en hacer que la mirada a las causas estructurales esté presente en todas las fases de la evaluación, desde su acotación y encargo a la difusión y uso. Mientras que el enfoque de género centra la atención en la interacción entre género y otros factores de desigualdad, el enfoque interseccional subraya la necesidad de identificar, en cada caso, las interacciones particulares entre factores de desigualdad que sitúa a las personas en una situación de mayor discriminación y vulnerabilidad (EIGE, 2022; Espinosa-Fajardo y Tamargo, 2015; Ligero *et al.*, 2014; ONU Mujeres, 2015 y 2011; UNEG, 2024). De este modo, en el momento de acotación y encargo, se precisa que estos contenidos sean reconocidos como clave en las entidades comanditarias, que se solicite el análisis de forma específica en los Términos de Referencia y que se requiera experiencia y capacidad en esta materia al equipo de evaluación (EIGE, 2022; Espinosa-Fajardo, 2025; Ligero *et al.*, 2014; ONU Mujeres, 2015; UNEG, 2024; UNPRPD y ONU Mujeres, 2021). En la fase de diseño, como a continuación

profundizamos, los criterios, preguntas de evaluación e indicadores han de atender a las cuestiones clave en estas materias en cada sector de política y contexto (Hankivsky y Jordan-Zachery, 2019; Sudashan y Nandi, 2018). A la par, se han de impulsar el uso de métodos mixtos para aproximarnos al abordaje y los impactos en fenómenos complejos como la desigualdad de género y las desigualdades múltiples. Por último, en el momento de difusión y uso, se subraya la necesidad de llegar con diferentes formatos a los y las diferentes agentes clave, fomentando la apropiación de resultados y la toma de decisiones basada en las evidencias generadas en materia de igualdad de género y equidad (Chigateri y Saha, 2016; UNEG, 2024; UNPRPD y ONU Mujeres, 2021).

3.3. Múltiples modelos y metodologías en evaluación

Apostar por incluir un enfoque de género y un enfoque interseccional implica entender que no existe un único modelo para ello. No existe una lista de chequeo que nos permita afirmar que ya hemos introducido ambos enfoques (Ligero *et al.* 2014, Hay 2012). Por el contrario, los diseños evaluativos —en la acotación del qué evaluar y el cómo hacerlo— han de dar respuesta a las cuestiones críticas de género e interseccionalidad en cada política.

En cuanto a los contenidos a evaluar, los criterios y preguntas de evaluación han de definirse atendiendo al objeto de evaluación y su contexto. Existen diversas propuestas para repensar los criterios con enfoque de género (González y Murguialday, 2004; UNEG, 2024) así como otras relativas a la definición de criterios ligados al género y la interseccionalidad (Espinosa-Fajardo y Bustelo, 2019; ONU Mujeres, 2015; UNEG 2024). Igualmente, también se han desarrollado aportes sobre cómo el enfoque de género y la teoría del cambio pueden utilizarse de forma combinada para analizar la transformación social y cómo ésta se produce (Hivos People Unlimited, 2014). Las referencias en materia de interseccionalidad, además, dirigen la mirada a quiénes se benefician y quiénes son excluidos en los objetivos, prioridades y asignaciones de cada política (Hankivsky *et al.*, 2014 y SOPHIE, 2014, citados en Hankivsky y Jordan-Zachery, 2019). De igual modo, se hace un llamamiento a analizar la interacción entre los diferentes ejes de desigualdad en el diseño, implementación y resultados de la política (Stephens *et al.*, 2018, Sudashan y Nandi 2018). Sin duda, todas estas propuestas sirven de inspiración para identificar aspectos centrales que han de ser evaluados, pero ha de evitarse el uso de criterios predefinidos sin contar con la participación de los y las agentes. Esto pone en riesgo la evaluación y, específicamente, la perspectiva de género y la perspectiva interseccional al contribuir a su tecnocratización y despolitización. Los criterios, preguntas e indicadores de evaluación han de ser definidos en cada evaluación, atendiendo a la política objeto de estudio, e implicando a las mujeres y grupos marginados en su definición (Stephens *et al.* 2018a).

Este libro examina cómo ha evolucionado la evaluación de políticas públicas en España, analizando su tránsito desde un ejercicio técnico aislado hacia su progresiva integración como componente estructural de la gobernanza democrática. Esta obra busca desarrollar un ecosistema robusto de evaluación en España, explorando marcos conceptuales, capacidades, metodologías, y experiencias prácticas. Se divide en cinco bloques:

- **Institucionalización y Gobernanza:** Se analizan los marcos conceptuales y la aplicación en la Administración General del Estado y comunidades autónomas, destacando la necesidad de una arquitectura evaluadora sólida.
- **Capacidades y Profesionalización:** Se enfoca en las competencias y comunidades necesarias para efectuar evaluaciones rigurosas y comprometidas con el bien público.
- **Enfoques y Metodologías:** Examina la diversidad de métodos evaluativos, desde experimentales hasta participativos, resaltando la necesidad de enfoques adaptativos y colaborativos.
- **Horizontes y Agendas Transversales:** Discute futuros retos como la evaluación normativa, la inteligencia artificial, y la interseccionalidad, y plantea una evaluación pragmática e integradora.
- **Prácticas y Estudios de Caso:** Presenta ejemplos concretos de cómo la evaluación se aplica a nivel local y territorial.

Más que ser un manual técnico, este libro invita a reflexionar sobre el papel de la evidencia en la democracia y el aprendizaje colectivo en la evaluación de políticas públicas.

ISBN: 979-13-990682-2-1

AENOR GESTIÓN DE LA CALIDAD ISO 9001 ER-0280/2005
IQNET RECOGNIZED CERTIFICATION
AENOR GESTIÓN AMBIENTAL ISO 14001 GA-2005/0100

EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS