

# Sistemas de evaluación en España: análisis y propuestas \*

*Ester García Sánchez* \*\*

---

## Resumen

Este artículo analiza algunos de los sistemas de evaluación implantados en ámbitos sectoriales de políticas del gobierno central en España, que ejemplifican la fragmentación que caracteriza a la función evaluativa. El estudio pone de relieve la existencia de elementos positivos en la configuración de dichos sistemas si bien se identifican, al tiempo, ciertos problemas “internos” y de coordinación entre ellos. Sobre esta base se plantean algunas reflexiones y propuestas para fortalecer los sistemas y evaluación en su conjunto en España.

**Palabras clave:** evaluación – sistemas de evaluación – institucionalización – España

## Abstract

This article is devoted to analyze several evaluation systems which have been implemented in the field of sectoral policies of the Spanish central-state government; they show the current fragmentation of the evaluation function. The research shows that some positive and remarkable

---

\* A fin de no extender en exceso la exposición, incluiremos únicamente y a pie de página, las normas legales más importantes.

\*\* Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora Titular Interina de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Carlos III de Madrid.

---

Código de referato: SP.190.XXXIV/15

elements can be found, even though some internal and coordination problems have also been identified. We take these elements as a starting point for discussion and to make proposals to strengthen the evaluation systems and evaluation capacity in Spain.

**Keywords:** evaluation – evaluation systems – institutionalization – Spain

## Introducción

EL panorama de la evaluación en España se caracteriza por un importante grado de segmentación.<sup>1</sup> La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) vino a sumarse en 2007 a las entidades ya existentes que, en ciertos ámbitos territoriales y/o sectoriales, habían venido asumiendo ese mismo cometido, en algunos casos desde hacía casi tres décadas.

Los distintos sistemas de evaluación presentan en sí aspectos positivos y negativos pero, además, de esta pluralidad resultan también virtudes y deficiencias que, cuanto menos, constituyen un reto de cara a la consolidación de la evaluación.

El artículo que se presenta persigue tres objetivos, uno general y dos de carácter específico. Comenzando por estos últimos, se trata, en primer lugar, de ofrecer una panorámica de la evaluación en España y de sus líneas generales de configuración. Analizamos, en segundo lugar, algunos de los sistemas estatales de evaluación más asentados y de mayor desarrollo — los vinculados a la política educativa no universitaria y a la de cooperación al desarrollo— junto con uno de reciente creación —el de la política de formación para el empleo. Prestamos atención al marco legal y normativo que los regula, a la existencia de organismos especializados, al modo en que se conforma la evaluación desde el punto de vista conceptual, teórico y metodológico (definición, tipos, enfoques, principios, criterios, refe-

---

<sup>1</sup> Emplearemos aquí el término “evaluación” en un sentido amplio, de manera que con él nos referiremos tanto a la evaluación de programas o proyectos públicos como a aquellas otras actividades que, en sentido estricto, quedarían fuera de esta rúbrica pero que se encuentran próximas y/o pueden servir de base para su desarrollo (por ejemplo, la evaluación del sistema educativo realizada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, INEE, o la de profesores y titulaciones de universidad que lleva a cabo la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, ANECA).

rentes teóricos) y a la determinación de funciones.<sup>2</sup> Dicho análisis nos permitirá identificar debilidades y fortalezas de los sistemas así como puntos de encuentro y discrepancias entre ellos. El objetivo general es extraer aprendizajes que pudieran servir para la mejora de los sistemas y de la evaluación en el nivel central de gobierno, incluso, para otros países con realidades y sistemas políticos “similares”. Para el logro de estos objetivos, recurriremos al análisis documental, tanto de fuentes primarias —legislación, esencialmente— como secundarias —trabajos académicos y documentos oficiales de instituciones públicas.

La estructura expositiva será la siguiente. En el primer apartado, describiremos las líneas generales de la evaluación en España y los sistemas de evaluación que tienen una orientación generalista, con mayor detalle en el caso de la AEVAL. El segundo apartado se centrará en los tres sistemas sectoriales de evaluación ya indicados, más concretamente en los elementos mencionados en el párrafo anterior. Dedicaremos el tercer apartado a mostrar los puntos fuertes y las áreas de mejora de los cuatro sistemas. Concluiremos con un epígrafe de reflexiones finales y propuestas.

### **La evaluación en España<sup>3</sup>**

España no cuenta con un único organismo ni con un único sistema de evaluación. Tanto desde el punto de vista sectorial como territorial, e incluso desde ambos de manera simultánea, la evaluación se encuentra claramente segmentada. A nivel estatal, además de un organismo generalista como la AEVAL, encontramos que cada sector o subsector de políticas ha trazado sus propias pautas en lo que a la práctica de la evaluación se refiere, ha seguido también procesos de institucionalización diferenciados que, en ocasiones, han cristalizado en la creación de organismos especializados y cuenta, por tanto, con sistemas específicos de evaluación.

---

<sup>2</sup> Entendemos por sistema de evaluación el conjunto de elementos —objetivos, mecanismos y procedimientos, organismos y/o unidades organizativas, normas, principios, recursos— destinado a la evaluación de políticas, programas y proyectos. Idealmente, y por ir implícito en el concepto de “sistema”, dichos elementos están interrelacionados, como lo están también con el entorno en el que se ubican. Véanse INSTITUTO NAVARRO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2011) y UNEG (2012).

<sup>3</sup> Una perspectiva aún más amplia que la que ofrecemos aquí sobre este tema se puede encontrar en VIÑAS (2009), RIVERO (2011), RUIZ (2012) o LABEAGA y MUÑOZ (2013).

A su vez, esta fragmentación se reproduce en el nivel autonómico <sup>4</sup> donde coexisten en algunos casos organismos de evaluación generalistas y sistemas y/o unidades u organismos de evaluación asociados a diferentes políticas sectoriales. Aún más: en aquellos sectores en los que ciertos actores no institucionales tienen un papel activo en el diseño, implantación y evaluación de las políticas (como las ONG en el área de la cooperación al desarrollo), el mapa de agentes puede presentar incluso mayor complejidad.

Ni que decir tiene que el ritmo y los resultados de los procesos de institucionalización y configuración de los sistemas han sido muy diversos.

### ***La función de evaluación generalista en la Administración Central del Estado***

#### *Marco legal, normativo y estructura institucional*

La función de evaluación, en el nivel central de gobierno, está encomendada a la AEVAL desde su creación en 2007 <sup>5</sup>; por tanto, el sistema de evaluación generalista pivota en el marco de la AGE en torno a este organismo público, que depende del ejecutivo (actualmente a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). Su cometido principal es la “promoción y realización de evaluaciones y análisis de impacto de las políticas y programas públicos, así como el impulso de la gestión de la calidad de los servicios”. <sup>6</sup> El funcionamiento y la financiación de la Agencia vienen determinados por el contrato de gestión que suscribe con la AGE y en el que, a su vez, se enmarcan su Plan de Acción Anual y su Plan de Trabajo. En este último se recogen las evaluaciones que le son encargadas por el Consejo de Ministros a partir de la propuesta que la propia Agencia realiza y que debe ser aprobada por el pleno de su Consejo Rector —el órgano colegiado de gobierno de la AEVAL.

---

<sup>4</sup> Y, en la cooperación al desarrollo, incluso en algunas entidades locales.

<sup>5</sup> Si bien estaba prevista ya en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. La creación de la AEVAL se realizó a partir del trabajo desarrollado por una Comisión de Expertos constituida para tal fin y cuyas conclusiones se recogen en Garde (2005).

<sup>6</sup> Preámbulo, Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Dada la estructura altamente descentralizada del sistema político español, la AEVAL no puede operar en las comunidades autónomas salvo que, previamente, haya firmado con ellas un convenio de colaboración para evaluar materias específicas en el ámbito de sus respectivas competencias o políticas y programas públicos que las mismas gestionen. La AEVAL puede también celebrar convenios de colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) o con entidades locales.

En línea con lo anterior, las comunidades autónomas no cuentan con presencia institucional en la Agencia salvo en el supuesto de que suscriban un convenio de colaboración, en cuyo caso pasan a tener representación en el Consejo Rector —del que, inicialmente, solo forman parte algunos ministerios y las organizaciones sindicales más representativas.

En los últimos años se han dado desde la AEVAL algunos pasos para la construcción de un Sistema Público de Evaluación. Con ese fin, se han potenciado los convenios de colaboración y se ha constituido un Grupo de Trabajo sobre Evaluación en el seno de la Red Interadministrativa de Calidad de los servicios. El Grupo pretende “identificar elementos clave para el desarrollo de la evaluación en los ámbitos de competencia de los miembros (...), intercambiar información sobre estrategias y actividades concretas que puedan desarrollar al respecto” y poner en marcha “en la medida de lo posible, proyectos conjuntos que permitan aprovechar de forma eficiente las capacidades, experiencias y recursos respectivos”.<sup>7</sup>

### *Conceptualización, aspectos metodológicos y funciones*

Desde la AEVAL se concibe la evaluación como “un proceso de generación de conocimiento sistemático y razonado, apoyado en evidencias, que incluye un juicio de valor sobre la base de unos criterios de valor explícitos” (AEVAL, 2009: 5).

La Agencia no da prioridad a ningún tipo o enfoque particular sino que parte de una perspectiva adaptativa que busca adecuar el proceso de evaluación al objeto evaluado y a los objetivos que se persigan. La evaluación, para la AEVAL, se orienta a una finalidad netamente práctica pero no solo instrumental: la de “contribuir a la mejora de la eficacia de las intervenciones públicas, e impulsar la transparencia, el aprendizaje y la rendición de cuentas” (AEVAL, 2009: 5).

---

<sup>7</sup> Véase [http://www.aeval.es/es/cooperacion\\_y\\_redes/sistema/](http://www.aeval.es/es/cooperacion_y_redes/sistema/)

### *La evaluación en las comunidades autónomas*

La mayoría de los estatutos de autonomía (las leyes de mayor rango de las comunidades autónomas) incluyen algún apunte sobre evaluación y, aunque en todos los casos se trata de menciones de carácter general, existen entre ellos ciertas diferencias.

Cataluña (2006), Aragón (2007) y, sobre todo Andalucía (2007), son las comunidades cuyos estatutos dedican mayor interés a la evaluación; en ellos se señala tanto el papel que corresponde a la evaluación en los distintos ámbitos de política como la necesidad de que los poderes públicos promuevan la participación de los ciudadanos en la elaboración, “prestación” y evaluación de las políticas públicas. El estatuto de Andalucía llega incluso a prever en su artículo 138 la existencia de un sistema de evaluación de políticas públicas, cuya organización y funcionamiento serán regulados por ley. No parece casual que sean algunos de los estatutos más recientes los que dedican mayor atención a la evaluación.

En el extremo contrario, nos encontramos con los estatutos de Extremadura (2011) y de Baleares (2007), que limitan sus referencias a la evaluación de actuaciones de cooperación al desarrollo en el primer caso o, en el segundo, hacen alusiones ciertamente amplias e imprecisas.

La colaboración de las autonomías en la evaluación general del sistema educativo estaba ya prevista en algunos de los primeros estatutos de autonomía, como los de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha, todos ellos de 1982, y Madrid, de 1983, lo que pone de relieve el reconocimiento que, ya por aquel entonces, se otorgaba a la evaluación en el marco de las políticas educativas. El estatuto de Castilla-León se refiere únicamente a este ámbito pero no en fechas tan tempranas sino en 2007.<sup>8</sup>

Lo que ninguno de los estatutos contempla es la creación de organismos o unidades con atribuciones en evaluación. Pese a ello, hasta el momento en dos comunidades autónomas se han constituido organismos o unidades de evaluación de carácter transversal, Cataluña y Navarra, si bien sus competencias son claramente distintas. Iválua (Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas, creado en 2006), tiene como cometido la realización de evaluaciones, no así la Comisión Foral de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de Navarra (2005), que se centra en actividades de formación, sensibilización y promoción de la evaluación, ade-

---

<sup>8</sup> La relación de los diecisiete estatutos de autonomía y los enlaces a los mismos está disponible en [http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica\\_autonomica/Estatutos\\_Autonomia/est\\_autonomia.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/Estatutos_Autonomia/est_autonomia.html).

más de en el registro de las evaluaciones que se hayan llevado a cabo desde el gobierno autonómico.<sup>9</sup> Esta circunstancia rebaja, en cierto modo, la complejidad del sistema en tanto que la Comisión no tiene que “competir” con otros actores públicos que realicen trabajos de evaluación.

### **La evaluación en las políticas sectoriales de la AGE**

Como ya hemos apuntado, la AEVAL desarrolla su actividad en paralelo a otros organismos de carácter sectorial. Veamos cuáles son los rasgos que caracterizan a los relacionados con la educación, la formación para el empleo y la cooperación al desarrollo.

#### *Marco legal, normativo y estructuras institucionales*<sup>10</sup>

Tanto la política educativa como la de cooperación al desarrollo cuentan con entidades especializadas en evaluación —el INEE y la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento, respectivamente—. <sup>11</sup> Los procesos de institucionalización de la evaluación en estos ámbitos han tenido continuidad hasta hoy, desde que dieron comienzo en la segunda mitad de los ochenta con la creación del “Servicio de Evaluación” en el Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE) del Ministerio de Educación (1986)<sup>12</sup> y de la “Oficina de Planificación y Evaluación” en el caso del Ministerio de Asuntos Exteriores (1988). En el transcurso de dichos procesos, esas unidades u organismos (que han ido registrando distintos nombres y conociendo diferentes ads-

---

<sup>9</sup> Puede encontrarse información adicional en las direcciones <http://www.ivalua.cat/> y [http://www.navarra.es/home\\_es/Temas/Administracion+Publica/Evaluacion+y+Calidad/Comision+Foral+de+Evaluacion/](http://www.navarra.es/home_es/Temas/Administracion+Publica/Evaluacion+y+Calidad/Comision+Foral+de+Evaluacion/).

<sup>10</sup> En la actualidad, cinco comunidades autónomas cuentan con organismos (institutos o agencias) de evaluación educativa: Andalucía, Canarias, Cataluña, Baleares y País Vasco. En cooperación al desarrollo, hasta donde se ha podido constatar, no existen instituciones específicas de evaluación en ninguna comunidad autónoma.

<sup>11</sup> El primero de estos organismos depende de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo que se encuentra, a su vez, vinculada a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Por su parte, el INEE se halla adscrito a la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, dependiente de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

<sup>12</sup> En este caso, se pueden encontrar antecedentes incluso en los años previos al retorno de la democracia. Sobre esta cuestión véase (GARCÍA SÁNCHEZ, 2004).

cripciones organizativas y funcionales) fueron progresivamente asumiendo y definiendo sus áreas de actividad (García Sánchez, 2004; Argilés, 2014; Tiana, 2014).

La participación de las comunidades autónomas en el INEE queda garantizada en la normativa que regula la estructura y funciones de este organismo. Por su parte, el documento marco de la política de evaluación de la cooperación española —elaborado recientemente en el marco de un proceso participativo (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación [MAEC], 2013)— prevé la creación de una red de puntos focales de evaluación a través de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo.<sup>13</sup>

El sistema de evaluación de la formación para el empleo muestra, por el contrario, un nivel de desarrollo ciertamente limitado. La práctica evaluativa es muy reducida si se compara con la que existe en otros países, como destacan Cueto y Mato (2009) y González Oliva, Karlsdotter, Martín, y López del Amo (2010). No obstante, en los últimos años se han dado algunos pasos significativos en la configuración de un sistema de evaluación en su seno. La norma que creó el citado subsistema<sup>14</sup> estableció ya la obligación de evaluar el conjunto y algunos de sus componentes y determinó los actores a los que se les atribuía esa función: el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) perteneciente a la AGE y, en el ámbito de sus competencias, los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas. No obstante, dicha norma no especificaba a qué unidad concreta del SEPE se le asignaban las tareas de evaluación, de tal modo que el mapa institucional resulta algo confuso.<sup>15</sup>

Por otra parte, la implantación del sistema de evaluación de la formación para el empleo no se produjo de manera efectiva hasta 2010, fecha en que se aprobó el “I Plan Anual de Evaluación de la calidad, impacto, eficacia

---

<sup>13</sup> “Órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones Públicas que cuenta con la presencia de las Comunidades Autónomas, Entidades locales o de aquellas instancias de coordinación supramunicipal en quien éstos expresamente deleguen”. Artículo 1 del Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, por el que se regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo.

<sup>14</sup> Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

<sup>15</sup> Si bien la normativa parece apuntar a la Subdirección General de Políticas de Empleo. Véase el artículo 13.1 del Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto, por el que se aprueba la estructura orgánica y de participación institucional del Servicio Público de Empleo Estatal.

y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo”, que desarrollaba y concretaba las previsiones en materia de evaluación contenidas en la norma de creación del subsistema. En 2011 se puso en marcha el II Plan, con una estructura y unos contenidos casi idénticos a los del Plan anterior.<sup>16</sup> De la elaboración de los planes se hizo cargo un grupo técnico constituido por representantes del SEPE, de los servicios de empleo de las comunidades autónomas y de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.<sup>17</sup> Así, en la práctica, fueron estos actores los que perfilaron el esquema que iba a ser aplicable en las evaluaciones.

### *Conceptualización y aspectos metodológicos*

En el ámbito educativo, el concepto de evaluación posee distintos significados. Se trata, por tanto, de una rúbrica general bajo la que se acomodan diferentes tipos de evaluación según el objeto al que se refieran: alumnos, programas, centros o sistema en su conjunto. El sistema de evaluación de la educación contempla esa diversidad al abarcar el sistema estatal de indicadores de la educación, la evaluación general del sistema educativo, la participación en la elaboración de indicadores internacionales y en evaluaciones de carácter internacional y, desde la aprobación de la LOMCE,<sup>18</sup> las denominadas “evaluaciones individualizadas”, que han de pasar los alumnos al concluir la educación primaria, la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y el bachillerato y que, como apunta acertadamente Tiana (2014), operan en la práctica como reválidas.

Los estudios internacionales de evaluación educativa impulsados desde la OCDE, la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (en Inglés, IEA) o la Unión Europea han inspirado en gran medida los trabajos del INEE. La perspectiva técnico-metodológica que ha predominado en ellos ha sido, como cabía esperar, eminentemente cuantitativa y clásica, de forma aún más evidente en los últimos años.<sup>19</sup> La medi-

---

<sup>16</sup> Las personas designadas debían tener un perfil técnico en evaluación o en gestión y un amplio conocimiento del subsistema.

<sup>17</sup> Organización sin ánimo de lucro perteneciente al SEPE y de la que forman parte administraciones públicas y asociaciones empresariales y sindicatos más representativos.

<sup>18</sup> Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

<sup>19</sup> Resulta muy elocuentes, en este sentido, los temas y la orientación de las ponencias y comunicaciones presentadas en el Instituto entre 2012 y 2014. Los vídeos y papers están disponibles en la página web <http://www.mecd.gob.es/inee/Ponencias.html>.

ción y las pruebas estandarizadas con foco en el alumno ocupan, por tanto, un lugar central en el sistema de evaluación.

Por lo que se refiere a la formación para el empleo, tanto en el I como en el II Plan se apuesta por una evaluación de carácter anual y *ex post*, siguiendo lo establecido en la norma reguladora del sistema. Desde el punto de vista metodológico, la evaluación tiene carácter cuantitativo (si bien se prevé la posibilidad de recurrir, para ciertos temas, a técnicas que proporcionen evidencia cualitativa). Se parte de una idea genérica de evaluación aunque el empleo de los criterios (calidad, eficacia, eficiencia e impacto) e indicadores del sistema se hace depender de la modalidad de la formación en la que se centre.

Por su parte, la evaluación de la política de cooperación toma como principal referente los trabajos de EVALNET, la Red de Evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. La evaluación se concibe como “un proceso sistemático y planificado de recogida de información” cuyo objetivo es “analizar, interpretar y valorar de manera crítica y objetiva una intervención, política o estrategia de cooperación para el desarrollo, incluyendo su diseño, su puesta en práctica, su estructura de gestión y sus resultados” (MAEC, 2013: 3).

Si bien se reconoce la importancia de evaluar las intervenciones desde una perspectiva integral, se apunta la conveniencia de dedicar una especial atención a las evaluaciones de resultados e impacto.

La política de evaluación de la cooperación española no parte de una posición preestablecida en lo que a aproximaciones teórico-metodológicas se refiere. Se insiste en ella en que la elección de enfoques, métodos y técnicas ha de obedecer al objeto concreto de evaluación, las preguntas a las que se quiera responder y a los fines que se persigan (MAEC, 2013). Incluso, los criterios de valor, un elemento tradicional en la evaluación de la cooperación española, se consideran de uso potestativo y, en su caso, no limitado a los fijados desde el CAD (pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad) sino ligado “a las características de cada intervención y por las necesidades informativas de los diferentes actores implicados” (MAEC, 2013: 5).

### ***Finalidad y objetivos de la evaluación***

Las evaluaciones, en el marco de la política educativa, se conciben como instrumentos orientados a proporcionar información para el conocimiento y el perfeccionamiento no ya solo de las políticas educativas sino también, en

el caso de las evaluaciones individualizadas, del aprendizaje de los alumnos y de la gestión de los centros.<sup>20</sup>

Tanto en la política de cooperación como en la de formación para el empleo, la rendición de cuentas figura entre los fines a los que se orienta la evaluación. En el primer caso, se apunta que con ella se pretenden generar aprendizajes para mejorar la eficacia y la calidad del sistema de cooperación, al tiempo que proporcionar elementos para la transparencia y la rendición de cuentas. Por su parte, la finalidad del sistema articulado en los planes de evaluación de la formación para el empleo es ofrecer información explicativa y de utilidad al Sistema Nacional de Empleo (SNE) y a los actores que lo integran. Esta finalidad, sin embargo, no se agota en sí misma por cuanto debe encaminarse, a su vez, a facilitar “la rendición de cuentas de la Administración Pública con los ciudadanos en el marco de una relación cada vez más transparente y cercana” (Sistema Nacional de Empleo, 2012: 30).

### **¿Qué se puede aprender de los sistemas de evaluación?**

Como hemos visto en las páginas anteriores, cada uno de los sistemas de evaluación a los que se ha pasado revista se articula y opera de forma diferenciada.

En los cuatro sistemas analizados encontramos un marco legal y normativo en el que se prevé la función de evaluación y se establece la unidad u organismo a la que se le encomienda. Tanto en el sistema de carácter general como en los de educación y cooperación al desarrollo existen organismos diferenciados y especializados y una atribución clara y concreta de funciones mientras que, en el caso de la formación para el empleo, se alude a la evaluación de manera genérica, sin precisar en qué debe concretarse, además de no existir un organismo que la asuma en exclusiva. La principal debilidad en este punto no es tanto la ausencia de un órgano específico sino la indefinición en la función de evaluación y de las responsabilidades que van ligadas a ella (UNEG, 2012).

Lo apuntado en el párrafo anterior tiene, sin duda, mucho que ver con el modo en que se concibe la evaluación desde el punto de vista conceptual, teórico y metodológico. En este sentido, el sistema de evaluación de la formación para el empleo, por menos elaborado, resulta menos sólido que los

---

<sup>20</sup> Artículo 143.3 y apartado VIII del preámbulo, respectivamente, de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

restantes sistemas. No se indica de qué definición de evaluación se parte, ni se identifican los principios que inspiran o enmarcan los planes y las actividades de evaluación, si bien es cierto que se mencionan algunas cuestiones, a las que se denomina “enfoques” y que podrían desempeñar un papel equivalente como ideas fundamentales y orientadoras. Lo que podría ser la “política” de evaluación del sistema no aparece tampoco recogida de forma explícita, ordenada y sistematizada en ningún tipo de documento, ni metodológico ni institucional. No se tienen en cuenta —o, al menos, no hay constancia de ello— las investigaciones y estudios de evaluación que se utilizan como referente, ya sea por razones político-institucionales o científico-académicas.

Todo ello contrasta con la importancia prestada por los otros sistemas analizados a los aspectos conceptuales y metodológicos, aun cuando se puedan advertir en ellos ciertas deficiencias. Esto revela no solo el grado de “actividad” o el dinamismo del sistema (el trabajo interno de reflexión y documentación, la participación en foros profesionales y científicos nacionales e internacionales, etc.) sino que, además, es una muestra de transparencia y permite analizar y valorar su madurez y calidad tanto en términos políticos como “científico-metodológicos”.

Ahora bien, no sería justo olvidar, a la hora de hacer esa valoración, los factores que condicionan los éxitos y fracasos de los sistemas: por ejemplo, su tradición e historia, el mayor o menor avance de la evaluación en las disciplinas y campos científicos con los que se asocia, la fragilidad o fortaleza de los sistemas de seguimiento en los que se basa, el desinterés o el impulso otorgado desde las instancias políticas, los recursos abundantes o limitados de los que dispone, por señalar tan solo algunos.

De la misma forma, no sería razonable pensar que solo los sistemas jóvenes y poco desarrollados presentan alguna debilidad. En este sentido, llama la atención la apuesta —previa e indiscutida— que se hace desde la evaluación educativa y la formación por el empleo, por determinados enfoques —el clásico de comprobación del logro de objetivos mediante baterías de indicadores y pruebas estandarizadas— o ciertos tipos de evaluación —*ex post* y de resultados y/o impactos— descartando otros como la evaluación de diseño o de implantación. Son muchos los trabajos que han destacado los problemas —y el error conceptual— que supone equiparar medición y evaluación y, en general, las deficiencias del pensamiento positivista y eficientista.<sup>21</sup> Hace

---

<sup>21</sup> La lista sería casi infinita. En el ámbito de las políticas educativas, véanse, entre otros, WEISS (1993; 1999), PATTON (1997), ESCUDERO (2010), ANGULO (2014) y

ya décadas que se acepta que “no hay estudios ‘perfectos’ porque no hay acuerdo sobre qué es la perfección” (Patton, 1986: 220). La elección de métodos y metodologías debe basarse, pues, no en decisiones *a priori* sino en lo que el objeto, los objetivos y las necesidades de información aconsejen.

La debilidad, cuando no inexistencia de las relaciones entre sistemas es, a nuestro juicio uno de los aspectos más negativos. La AEVAL no cuenta, de entrada, con representación de organismos sectoriales de evaluación de la AGE (y la participación de las comunidades autónomas está condicionada a la previa firma de un convenio). Es cierto que las comunidades autónomas tienen, sin embargo, mayor vinculación con los sistemas de carácter sectorial de la AGE, algo previsto en la normativa reguladora del INEE y de la formación para el empleo y solo propuesto en el caso de la política de evaluación de la cooperación. Aunque no ha sido objeto de estudio en este artículo, merece la pena apuntar que la fragmentación territorial —consecuencia del elevado nivel de descentralización que caracteriza al sistema político español— no está exenta de ventajas, por ejemplo, una mejor adaptación de las políticas y los sistemas de evaluación a las distintas realidades y a las particularidades de cada subsistema político-administrativo y/o de cada política sectorial.

### **Para concluir: algunas reflexiones y propuestas**

Es innegable que, en las últimas décadas, España ha registrado un notable avance en lo que a la evaluación refiere, pero también lo es que persisten ciertos obstáculos y desafíos, tanto en su práctica como en su institucionalización. Respecto de esta última (por ser el aspecto más íntimamente relacionado con lo tratado en este artículo), cabe plantear ciertas sugerencias a partir de lo expuesto en las páginas previas.

Es preciso reforzar y dar continuidad a los sistemas sectoriales de evaluación. Estos, que deben ser vistos como una inversión y contar con una apuesta política permanente, no solo son importantes para la mejora de los procesos de toma de decisiones en los respectivos ámbitos sino que su solidez contribuye al desarrollo de la cultura y las capacidades “generales” de evaluación (UNEG, 2012).

---

MATHISON y ROSS (2002), EMAKUNDE (2007), OSUNA, BUENO, MURCIANO y PORRINI (2010) o SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO (2011) llevan la crítica a las evaluaciones de la formación.

Por otra parte, parece aconsejable seguir avanzado en la creación de un Sistema Público de Evaluación, el espacio más adecuado para poner en común y transferir conocimientos y experiencias, para “generar sinergias y evitar duplicidades de acción”.<sup>22</sup> La colaboración entre distintas instancias brinda oportunidades de beneficio mutuo. Dada la diversidad territorial y sectorial, no es descartable que las diferencias conceptuales, técnicas y metodológicas planteen dificultades a la hora de trabajar de manera conjunta. De ahí la conveniencia de que el Sistema Público de Evaluación se construya sobre la base (o se limite a) de elementos comunes (conceptos, principios, mecanismos de toma de decisiones, etc.), siendo respetuoso con las tradiciones de los distintos ámbitos y de manera “gradual, permanente, modulada y singularizada”.<sup>23</sup> Junto a ello, cabría explorar la posibilidad de constituir espacios sectoriales de colaboración y/o coordinación entre órganos o instituciones de evaluación de los distintos ámbitos territoriales.

En ambos casos se requiere, “para sacar provecho de los distintos grupos que forman la comunidad de evaluadores, tender puentes y construir equipos en los distintos niveles de gobierno y en el marco de Unión Europea y entre las distintas tradiciones existentes entre evaluadores, científicos sociales, economistas, analistas de políticas y consultores de organizaciones” (Comisión Europea, 2013: 27).<sup>24</sup> Es importante, para ello, que los sistemas de evaluación sean adaptativos y no partan de esquemas preordenados. Cuanto más formalizado y rígido sea un sistema, menores serán sus posibilidades de aprendizaje y de innovación.

Hemos apuntado, en este artículo, tan solo algunas de las muchas cuestiones relacionadas con los procesos de desarrollo e institucionalización de la evaluación. No por ello dejamos de tener en cuenta la importancia que tienen, por ejemplo, cómo se articule la relación entre las funciones de planificación y evaluación de las políticas, el rigor con el que se definen ciertos términos y el sentido que se les otorga, o la influencia real de las evaluaciones en la mejora de las intervenciones públicas.<sup>25</sup> Todos ellos se revelan como temas de gran interés para futuros estudios comparados.



<sup>22</sup> Véase [http://www.aeval.es/es/cooperacion\\_y\\_redes/sistema/](http://www.aeval.es/es/cooperacion_y_redes/sistema/)

<sup>23</sup> Véase [http://www.aeval.es/es/cooperacion\\_y\\_redes/sistema/](http://www.aeval.es/es/cooperacion_y_redes/sistema/)

<sup>24</sup> Una idea similar para el ámbito educativo se encuentra en KUSHNER y GARCÍA SÁNCHEZ (2010).

<sup>25</sup> RODRÍGUEZ y MONTERDE (2014) y MAEC (2013) ofrecen algunos apuntes sobre el último aspecto para la política de la cooperación al desarrollo. TIANA (2014) hace lo propio para el ámbito educativo.

## Bibliografía

- AEVAL (2009) *La función evaluadora. Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas*. Madrid. Disponible en: [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/actualidad/Funcion\\_evaluadora.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/actualidad/Funcion_evaluadora.pdf)
- ANGULO, J. F. (2014) Los tests estandarizados como herramienta neoliberal de sometimiento. *Trabajadores de la Enseñanza*, 348, noviembre-diciembre. Disponible en: <http://docpublicos.ccoo.es/cendoc/041898TestEstandarizados Herramienta.pdf>
- ARGILÉS, J. M. (2014) “Veinticinco años de evaluación en la política española de cooperación internacional para el desarrollo”. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 3, 19-52. DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/reppp.3.2014.13359>
- COMISIÓN EUROPEA (2013) *Evalsed Sourcebook: Method and Techniques*. Bruselas. Disponible en: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/guide/evaluation\\_sourcebook.pdf#page=172](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/evaluation_sourcebook.pdf#page=172)
- CUETO, B. y MATO, F. J. (2009) “A nonexperimental evaluation of training programmes: regional evidence for Spain”. *The Annals of Regional Science*, 43 (2), 415-433.
- EMAKUNDE / INSTITUTO VASCO DE LA MUJER (2007) *Guía básica para incorporar la perspectiva de género en la evaluación de los sistemas de empleo y formación*. Vitoria-Gasteiz: Emakunde / Instituto Vasco de la Mujer. Disponible en: [http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones/guias2/es\\_emakunde/ad-juntos/guiaevaluacion\\_cast.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones/guias2/es_emakunde/ad-juntos/guiaevaluacion_cast.pdf)
- ESCUADERO, J. M. (2010). “Evaluación de las políticas educativas: cuestiones perennes y retos actuales”. *Revista Fuentes*, 10, 8-31. Disponible en: [http://institucional.us.es/fuentes/numeros\\_anteriores/firma\\_anterior.php?vid=10](http://institucional.us.es/fuentes/numeros_anteriores/firma_anterior.php?vid=10)
- GARCÍA SÁNCHEZ, E. (2004) “La institucionalización de la evaluación educativa no universitaria en España”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30-31, 29-40. Disponible en: [http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path\[\]=372&path\[\]=372](http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path[]=372&path[]=372)
- GARCÍA SÁNCHEZ, E. y KUSHNER, S. y (2010) “Educación, políticas y políticas de evaluación educativa”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, número monográfico coordinado por S. Kushner y E. García Sánchez, 3, 7-15.
- GARDE, J. A. (coord.) (2005) *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Reflexiones y propuesta de creación. Informe de la Comisión de Expertos*. Madrid: MAP/INAP.
- GONZÁLEZ OLIVA, J. J.; KARLSDOTTER, K.; MARTÍN, J. J., y LÓPEZ DEL AMO, M. P. (2010) “Factores que influyen en la creación de empleo para los asistentes a cursos de formación para el empleo en Andalucía”. *Investigaciones de Economía de la Educación*, 5, 1223-1242.
- INSTITUTO NAVARRO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2011) *El sistema público de evaluación en Navarra*. Pamplona. Disponible en: <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/D1F236EB-D42E-49B7-B86B-EBFEFCB04FF3/205994/ElsistemapublicodeevaluacionenNavarra.pdf>
- LABEAGA, J. M. y MUÑOZ, C. (2013) “La evaluación de políticas públicas en España: aprendizaje y práctica institucional”. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 1, 31-53. <http://revistas.uned.es/index.php/REPPP/article/view/10778>

- MAEC (2013) *Política de evaluación de la cooperación española*. Madrid. Disponible en: [http://www.aecid.org.sv/wp-content/uploads/2013/07/20130626\\_POLITICA\\_DE\\_EVALUACION\\_xon-linux.pdf?5b637b](http://www.aecid.org.sv/wp-content/uploads/2013/07/20130626_POLITICA_DE_EVALUACION_xon-linux.pdf?5b637b)
- MATHISON, S. y ROSS, E. (2002) “Hegemony and «Accountability» in Schools and Universities”. *Workplace. A journal for academic labour*, 9, 88-102. Disponible en: <http://ices.library.ubc.ca/index.php/workplace/article/view/184050/183877>
- OSUNA, J. L.; BUENO, C.; MURCIANO, J. y PORRINI, L. (2010) “Los niveles de evaluación y seguimiento de la formación: calidad vs. política”. *Revista Fuentes*, 10, 101-122. Disponible en: [http://institucional.us.es/fuentes/gestor/apartados\\_revista/pdf/monografico/kpsslxmb.pdf](http://institucional.us.es/fuentes/gestor/apartados_revista/pdf/monografico/kpsslxmb.pdf)
- PATTON, M. Q. (1986) *Utilization-Focused Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage (2ª edición).
- . (1997). *Utilization-Focused Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage (3ª edición).
- RIVERO, A. (2011) “Tensiones y problemas de legitimación en la evaluación de políticas públicas. Un análisis a la luz del caso español”. *Revista Enfoques IX* (14), 195-224.
- RODRÍGUEZ, C. y MONTERDE, R. (2014) “El uso de las evaluaciones en la ayuda al desarrollo. El caso de la cooperación española”. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 3, 19-52. DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/reppp.3.2014.13366>
- RUIZ, A. (2012) “Panorámica actual de la evaluación de políticas públicas”. *Presupuesto y Gasto Público*, 68, 13-23. Disponible en: [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/68\\_01.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/68_01.pdf)
- SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO (2011) *Informe de ejecución del I Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo 2010. Resumen ejecutivo*. Madrid. Disponible en: [https://www.sistemanacionalempleo.es/pdf/Resumen\\_Ejecutivo\\_eval\\_FPE\\_2011.VSEP2014.pdf](https://www.sistemanacionalempleo.es/pdf/Resumen_Ejecutivo_eval_FPE_2011.VSEP2014.pdf)
- . (2012) *Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo 2011*. Madrid. Disponible en: [https://www.sistemanacionalempleo.es/pdf/PLAN\\_EVAL\\_FPE\\_2011\\_final.pdf](https://www.sistemanacionalempleo.es/pdf/PLAN_EVAL_FPE_2011_final.pdf)
- TIANA, A. (2014) “Veinte años de políticas de evaluación general del sistema educativo en España”. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 2, 1-21. DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/reppp.2.2014.12029>
- UNEG (2012) National Evaluation Capacity Development: Practical tips on how to strengthen National Evaluation Systems. A Report for the United Nations Evaluation Group (UNEG) Task Force on National Evaluation Capacity Development. Disponible en: <http://www.unevaluation.org/document/detail/1205>.
- VIÑAS, V. (2009) “The European Union’s Drive towards Public Policy Evaluation. The Case of Spain”. *Evaluation*, 15 (4), 459-472.

WEISS, C. H. (1993) "Where politics and research evaluation meet". *Evaluation Practice*, 14 (1), 93-106.

———. (1999) "The interface between evaluation and public policy". *Evaluation*, 5 (4), 468-486.

Fecha de recepción: 02/03/2015.

Fecha de aceptación: 30/04/2015.