

Valor público

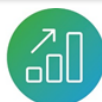
Planificación para
conectar las
políticas públicas y
las personas



Teatro Municipal Miguel de Cervantes, Málaga



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR



Evaluación Políticas
Públicas

Marzo, 2021

Revista EPP N°29

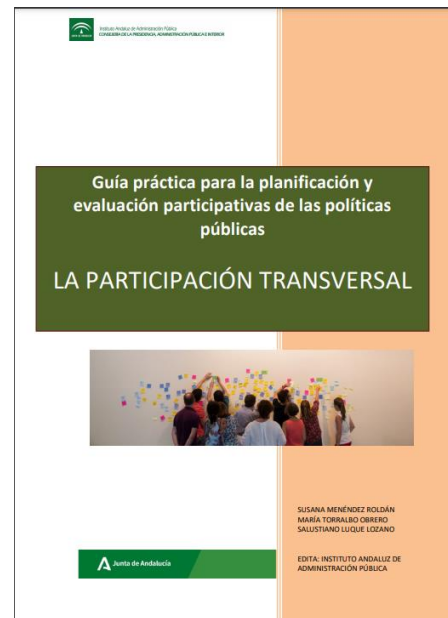


EL ÁREA DE EVALUACIÓN DEL IAAP PUBLICA LA GUIA PRÁCTICA PARA LA PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN PARTICIPATIVAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el IAAP estamos comprometidos en que la planificación y evaluación de las políticas públicas sean cada vez más eficaces y útiles. Con esta guía, queremos dar un paso más. Explicar **por qué y cómo la planificación estratégica y la evaluación de políticas ha de hacerse de forma participativa.**

En las administraciones, en general, no tenemos tanta práctica en estos temas, aunque si existe algo más a nivel local. Es necesario que las políticas incorporen la voz de todos las **personas y colectivos implicados** directa e indirectamente en una determinada política.

Susana Menéndez. María Torralbo y Salustiano Luque y con la colaboración de las personas que componen el grupo de evaluación de políticas públicas del IAAP, han elaborado esta magnífica [guía sobre la participación en la planificación y evaluación de políticas públicas](#).



Partiendo de una visión amplia y abierta de la participación, presentan una propuesta que alcanza hasta el nivel participativo que se considere óptimo para el diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas. Conforme a este modelo, las administraciones que lo necesiten, pueden incorporar la participación como elemento fundamental de su acción para resolver las necesidades y problemas sociales que les competen, adaptándolo en función de sus circunstancias, contexto y objetivos concretos.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS

Sección basada en la Guía práctica para la planificación y evaluación participativas de las políticas públicas: La Participación Transversal

*Extracto elaborado por **Susana Menéndez Roldán**, del Grupo de personas colaboradoras con el área de Evaluación de Políticas Públicas del Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP)*

¿Qué supone incorporar la participación a las políticas públicas (P.P.)?

La participación en las P.P. debe ofrecer a la ciudadanía un papel más activo y protagonista, que va más allá del voto. Esto supone no limitarse a “formar parte” sino “ser parte” de las mismas, implicarse, debatir y proponer sobre la gestión de los asuntos de interés colectivo o la toma de decisiones del Gobierno. (Menéndez, Torralbo y Luque, 2021, p.16)

La participación es un pilar de cualquier política pública transformadora, pues permite actuar con mayor conocimiento sobre las causas y los efectos de las desigualdades sociales, incluidas las de género, para mejorar la realidad y crear valor social. El valor social o valor público se refiere a la satisfacción de las necesidades humanas en términos de escenarios futuros (Hintze,20051), a los cuales se enfoca la planificación de una política, con la intención de mejorar problemas y reducir brechas de reparto desigual de riqueza, acceso a recursos, educación, o actuando sobre las desigualdades de género. Cuando se incorporan procesos participativos al diseño y ejecución de una política, las personas, y distintos agentes sociales, pueden implicarse directamente en las acciones públicas que les afectan, generando un **espacio de comunicación entre ciudadanía y administración**, que se evidencia en una relación clara entre las actividades de participación y la toma de decisiones. Ello aporta múltiples ventajas para mejores P.P

Para gozar de la utilidad de la participación, la primera misión de quienes promocionan la política sería incluirla en su agenda política, y seguidamente, con el apoyo técnico necesario, propiciar el involucramiento directo de agentes, es decir, de mujeres, hombres, en todas sus edades y diversidad, que tengan relación con el ámbito o sector al cual va dirigida la acción. Es lo que se conoce como **mapeo de agentes intervinientes**, de cuya técnica hablaremos en próximas publicaciones con mayor detalle.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS

La participación aporta ventajas para mejores políticas públicas.



Fuente: Menéndez, Torralbo y Luque, 2021

El mapeo es solo una fase del ciclo habitual de planificación de la política, que pasa por otros momentos, como diagnosticar, diseñar el plan, revisar su **evaluabilidad**, evaluar la coherencia metodológica, analizar qué ocurriría si no se realizase, y una vez diseñada hay que ejecutarla y continuar evaluando distintos aspectos cuantitativos y cualitativos reutilizando los resultados y productos de cada fase. A este proceso circular es a lo que se denomina ciclo de políticas públicas. A la vez que éste se desarrolla, debería atenderse a la planificación de las actividades participativas en los diferentes niveles procedimentales del plan (formulación, diseño, ejecución, evaluación y control).

De esta manera la participación, utilizada estratégicamente, se constituye como principio transversal para el desarrollo de las acciones públicas, situando a las personas en el corazón de las mismas y aumentando la sostenibilidad, aceptación social, eficacia y eficiencia. En otras palabras, la **participación se incorpora de manera transversal** junto con la perspectiva de género a lo largo del ciclo político, porque solo de esta manera las P.P. pueden crear valor social y reducir las inequidades.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS

La participación se incorpora mediante distintos métodos y de manera transversal en el ciclo de las P.P.



Fuente: Menéndez, Torralbo y Luque, 2021 basada en la metodología del IAAP

A pesar de las ventajas expuestas y de que las directrices de reconocidas instituciones recomiendan incorporar la participación, no todas las políticas incluyen el mismo grado o extensión participativa. En unos casos **se confunde informar con participar**, en otros se recurre a los mecanismos básicos de audiencia pública, antes y después de la política, en otros se busca la colaboración de la ciudadanía incluyendo alguna técnica grupal para obtener información. Sin embargo, son todavía escasas las P.P. (aunque existen algunas) que permiten tomar decisiones conjuntas entre Administración y ciudadanía.

Se entiende que la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas exigen una amplia participación ciudadana tanto en la fase de formulación como de implementación y evaluación.

(Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea 2001, en AEVAL, 2010)

POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS

La mayoría de las planificaciones y evaluaciones incluyen tomas de decisiones de manera vertical por parte de la Administración, con una visión paternalista, sin implicar a mujeres y hombres como agentes de cambio en los problemas y necesidades que les afectan. A veces incluso sin compartir información sobre los resultados de los procesos en los que han participado. Tristemente este es el panorama, y aunque se habla mucho sobre participación y técnicas participativas, rara vez se integran de manera transversal los elementos necesarios, **atendiendo a las necesidades de todas las partes intervinientes** en la política, con todos sus roles, ya se trate de equipos promotores o gestores, personal técnico, actores o actoras que guarden relación con la política concreta.



Puede descargarse [aquí](#) “La guía práctica para la planificación y evaluación participativas de las políticas públicas: LA PARTICIPACIÓN TRANSVERSAL” de Menéndez, Torralbo y Luque (2021), editada por el IAAP.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS

En ocasiones la velocidad que requieren las acciones o los cortos plazos, la escasez de presupuestos, insuficientes recursos o conocimientos impide a la Administración poner en marcha un verdadero proceso participativo, a pesar de conocer sus ventajas. En otras se ignora cómo afrontar el desafío o se considera una pesada carga. Por todo ello, y con el objetivo de arrojar algo de luz a todas las visiones cortoplacistas, paternalistas o estereotipadas, nos hemos propuesto publicar cada mes un breve artículo que facilite la tarea de adaptar un método flexible para integrar la participación de manera transversal al ciclo de las políticas. Estos artículos estarán basados en la **guía práctica** para la planificación y evaluación participativas, editada por el IAAP y que está compuesta por **3 partes**:

- ❑ La primera aborda los **fundamentos teóricos y legales** que avalan la importancia de la participación ciudadana, enfocada para el personal que promueve y gestiona una política, ayudando a justificar el proceso participativo, sus principios y su marco legal.
- ❑ La segunda parte desarrolla la **metodología**, ya que, como todo proceso que pretenda ser válido, debe sustentarse en un método sistemático, función que suelen acometer los equipos técnicos. La participación no se improvisa, por ello debemos planificar el proceso incardinado en el propio ciclo de planificación o evaluación, antes de lanzarnos a aplicar una técnica sin finalidad concreta, sin haber estudiado para qué necesitamos la participación y qué queremos conseguir con ella.
- ❑ Por último, la guía también aborda un amplio **repertorio de herramientas y técnicas** en forma de fichas prácticas, cada una con una función o finalidad, pero con gran versatilidad en su aplicación y una minuciosa descripción para facilitar la puesta en marcha de las sesiones, y lo más importante: siempre centrando los procesos participativos para las mejores y más transformadoras políticas públicas.

RESEÑA SOBRE LA AUTORA:

Susana Menéndez Roldán es funcionaria de carrera en la Junta de Andalucía (Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior). Graduada en Educación Social, experta en género y P.P. participativas. Miembro de EIGE y del Grupo de personas colaboradoras con el área de Evaluación de Políticas Públicas del Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP)



ENTREVISTA A ELISABETTA MARINELLI

EVALUADORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Elisabetta Marinelli es economista de formación, especializada en desarrollo regional e investigación, educación superior y políticas de innovación. Su experiencia abarca desde el sector académico hasta el público y privado. Actualmente trabaja como analista de políticas bajo el nombre comercial "Policy-Research Interface" (consulte el sitio en www.pr-i.eu). Antes de eso, ha trabajado durante nueve años en el Centro de Investigación Conjunta de la Comisión Europea, apoyando a las regiones y Estados miembros en la implementación de Estrategias de Especialización Inteligente. Tiene un doctorado de la London School of Economics, una maestría de la Universidad de Sussex y es graduada en Ciencias Económicas por La Sapienza, Universidad de Roma.



¿Cuál es tu experiencia como evaluadora de políticas y programas públicos?

Es un proceso muy interesante de investigación aplicada. Llevo varios años involucrada en estos temas, o bien desarrollando actividades de formación participativa con sujetos público que deben evaluar, o participando directamente a evaluaciones. Es un mundo muy amplio, en el que hay técnicas y metodologías muy distintas, desde las entrevistas a los modelos económicos. Hay que tener muy claro lo que se quiere entender (i.e. las preguntas de evaluación) y porque se escoge una metodología y no otra. Hay que subrayar que desarrollar las preguntas correctas es igual de importante que encontrar las respuestas y contextualizarlas. Si bien es un ejercicio que necesita de rigor, no es un proceso donde las respuestas son necesariamente “blancas o negras”, las políticas son muy complicadas, y sujetas a muchos vínculos (legales, políticos y económicos) y por lo tanto cualquier evaluación va enmarcada muy precisamente en el contexto específico donde se desarrolla. La misma metodología aplicada a la misma pregunta pueden generar conclusiones diferentes en contextos diferentes.

¿Qué aprendizaje destacas de tu paso por el JRC?

La gran oportunidad que te brinda el JRC de la Comisión Europea es de poder ver muchas realidades diferentes. Europa está compuesta por países y regiones con estructuras, historias y tradiciones administrativas muy distintas

ENTREVISTA A ELISABETTA MARINELLI

EVALUADORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

y es muy enriquecedor poder verlas todas al mismo tiempo. Más allá de técnicas o proyectos específicos, lo que me llevo es esta visión de conjunto y el encontrarse con gente que trabaja con entusiasmo y dedicación a todas latitudes.

¿Qué buena práctica de trabajo aprendida durante tu tiempo de trabajo en las instituciones europeas aplicas en tu trabajo actual?

Aunque mi formación sea más bien de economista cuantitativa, en el JRC me he dedicado muchos a procesos de aprendizaje compartido, desarrollando metodologías interactivas que permitieran, en el plazo de un taller de un día, poder comparar y analizar experiencias en distintos países europeos. Este trabajo participativo tiene muchos elementos de “conocimiento tácito”, o sea, se aprende con la práctica y no con la teoría. En los proyectos que estoy desarrollando ahora, donde a menudo tengo que dinamizar talleres, noto que esta experiencia me está siendo muy útil.

¿Cómo contribuyes en la actualidad a la mejora de la toma de decisiones públicas?

Ahora mismo estoy intentando poner en marcha mi consultoría bajo el lema “Policy-Research Interface”. Este nombre refleja por un lado el hecho que trabajo mucho en políticas de ciencia y innovación y por el otro que considero mi labor un trabajo de investigación aplicada: riguroso y metódico, pero práctico, o sea, orientado a las decisiones. En mis proyectos siempre intento aclarar que estoy haciendo (las preguntas), como lo estoy haciendo y porqué (la metodología), y cuáles son los resultados de este proceso.

¿Qué capacidad de impacto tiene tu labor de apoyo para la toma de decisiones basada en evidencia en la mejora de la vida de la ciudadanía?

Cuando se trabaja de manera colaborativa con las administraciones se consigue identificar puntos de mejoras y palancas de acción, y se pueden poner en marcha mecanismos virtuosos que resulten en mejores decisiones públicas. Pero no es un trabajo cuyos frutos sean inmediatos y necesariamente obvios a nivel de ciudadanía. El impacto de mi trabajo sobre la ciudadanía es muy indirecto. Aporto mi granito de arena con mucha dedicación, pero opero en un engranaje muy grande y complejo.

EL LIBRO DEL MES

SIEMBRA Y COSECHA. MANUAL DE EVALUACIÓN PARTICIPATIVA



**Esteban Tapella, Pablo Rodríguez Bilella,
Juan Carlos Sanz**

**Equipo coordinador
de EvalParticipativa**

EvalParticipativa surge como una iniciativa conjunta de investigación y extensión entre el Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente y la Sociedad (PETAS), dependiente de la Universidad Nacional de San Juan (Argentina) y el proyecto Focelac para el fomento de capacidades y articulación de actores de la evaluación en América Latina del Instituto Alemán de Evaluación para la Cooperación al Desarrollo (DEval).

Siembra y Cosecha es un manual de evaluación participativa que parte de una perspectiva pluralista y de integración de distintas perspectivas. Su contenido recoge experiencias y procesos de aprendizaje de evaluación participativa en el contexto de América Latina. Los epígrafes del libro las distintas etapas de un proceso de evaluación participativa, identifica a los actores esenciales en cada etapa y relaciona una diversidad de metodologías y técnicas de este tipo de evaluación.

El sugerente título de la publicación refleja el sentido y la intención de las personas autoras: ofrecer una herramienta de transformación social que provea instrumentos (sembrar) basados en experiencias colectivas que hagan posible los procesos de evaluación participativa y recoger nuevas experiencias (cosechar) que enriquezcan el bagaje y el conocimiento colectivo sobre la práctica de la evaluación participativa.

El manual está disponible en [versión digital](#) con un rico formato multimedia que contiene no sólo imágenes sino también enlaces a vídeos y bibliografía complementaria.

CICLO DE MEJORA CONTINUA (PDCA)

Se habla con frecuencia del ciclo de mejora continua, ciclo de Shewart, ciclo de Deming o ciclo PDCA (correspondiente a las siglas en inglés de Plan, Do, Check, Act), representado por el siguiente esquema:



Una gestión adecuada comprende un proceso cíclico y sistemático que ha adquirido diversas denominaciones según el ámbito en el que se ha aplicado.



PLAN

Planificar lo que se pretende alcanzar, incluyendo con ello la incorporación de las observaciones a lo que se viene realizando.



DO

Hacer o llevar adelante lo planeado.



CHECK

VERIFICAR que se haya actuado de acuerdo a lo planeado, así como los efectos del plan



ACT

ACTUAR a partir de los resultados a fin de incorporar lo aprendido, lo cual es expresado en observaciones y recomendaciones.