

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO CRITERIO DE VALOR EN EVALUACIONES DE CARÁCTER INTEGRAL.

Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España) 23 y 24 de septiembre 2013.

Ruiz Martínez, Ana. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

Email: anam.ruiz@aeval.es

Resumen/abstract: En los últimos años la cuestión de la participación ciudadana ha suscitado un notable interés. Tanto en el ámbito académico como desde organismos internacionales se ha generado numerosos trabajos en relación con modelos y procesos de participación, evaluaciones de políticas públicas con enfoque participativo o considerando la participación como una variable explicativa de su éxito o fracaso. Sin embargo es dificultoso encontrar evaluaciones de políticas que contemplen entre otros criterios de valor, el de participación. El problema que se pretende abordar en esta ponencia es cómo evaluar la participación ciudadana en procesos de evaluación de carácter integral y que por lo tanto abordan todo el ciclo de la política utilizando para ello múltiples criterios de valor.

Palabras clave: Participación ciudadana, evaluación de políticas públicas, evaluaciones integrales, criterios de valor

Nota biográfica: Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la UCM y Máster en Gestión y Análisis de Políticas Públicas por la UCIII. Su experiencia profesional se ha centrado en el diseño de sistemas de información e indicadores, en el diseño y análisis de estudios mediante encuesta de percepción del funcionamiento de servicios públicos y en la evaluación de políticas públicas. En AEVAL ha sido directora del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, Directora del Departamento de Evaluación y en la actualidad, Presidenta.

Introducción

El interés de los académicos y más recientemente, de los políticos por la participación ciudadana coincide con la crisis de la democracia representativa, originada básicamente por el cuestionamiento de unas instituciones políticas anacrónicas en el actual contexto social. Font (2004) enumera un conjunto de factores explicativos de ambas cuestiones:

- Ciudadanos más formados, más interesados en actuar políticamente y nuevas formas de acción política que acentúan este cuestionamiento y “sobre todo la creencia en el monopolio del saber por parte de técnicos y políticos”.
- La ampliación de los ámbitos susceptibles de acción pública, difícilmente clasificables sobre la base de posiciones ideológicas tradicionales, que afecta al papel de intermediación de los partidos políticos ya que “el ciudadano se ve obligado a elegir entre un pequeño número de ofertas partidarias que tienen que posicionarse ante innumerables temas, sin que los esquemas ideológicos sirvan para dotar a éstos de un sentido globalmente coherente”.
- La expansión de los llamados “públicos temáticos” que “producen” un importante volumen de ciudadanos interesados en determinados ámbitos políticos y cuyos conocimientos y capacidades en relación con éstos, cuestionan también el tradicional “monopolio” del conocimiento de técnicos y políticos.

En la misma línea Parra (2007), vincula la inclusión de la participación ciudadana en las agendas de los gobiernos a la desafección de los representados por sus representantes y a la preocupación de los políticos por los posibles efectos de esta desafección: despolitización, deterioro de los valores democráticos e incluso “la extinción de la participación o de las identidades partidarias”. Como señala esta misma autora, la dificultad para resolver los problemas de la democracia representativa, radica en cómo lograr la interacción entre una sociedad “fuertemente diferenciada, altamente organizada y necesariamente interdependiente” con un sistema político administrativo anclado en el paradigma de la decisión racional. La solución puede encontrarse en “convertir el problema de la participación en asunto público y esto implica mayor énfasis en el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos para poder influir realmente en la agenda gubernamental”.

Quizá por ello, en relación con la participación ciudadana, lo más novedoso tanto en el ámbito académico como político, es el énfasis puesto en el proceso de adopción de decisiones más que en “el cambio de las condiciones institucionales de la democracia”. (del Pino y Colino, 2007). De manera que cada vez más el debate en torno a la cuestión de la participación se centra en el análisis de cómo las nuevas formas de participación, más próximas a los modelos de democracia directa y deliberativa, pueden ampliar el papel de los ciudadanos posibilitando su participación en todas las fases del proceso de toma de decisiones.

Roth¹, citado por del Pino y Colino (2007), identifica tres tipos de beneficios vinculados a la incorporación de la participación ciudadana a la acción pública: corresponsabilización en la gestión de lo público, generación de capital social y contrapeso a los problemas de la democracia representativa.

De manera más concreta y exclusivamente en relación con las políticas públicas, se presume que la participación ciudadana en su diseño e implementación mejora su eficacia y legitimidad. Bajo estos presupuestos se han promovido en los últimos años de manera institucional por diversos organismos internacionales, y también como consecuencia del interés académico en la cuestión, multitud de estudios que analizan, normativa y empíricamente, los procesos de participación ciudadana y sus mecanismos de implementación, especialmente en el ámbito local, ámbito en el que se han dado con mayor profusión estos procesos². También como señalan Castellá y Jorbá (2005) más recientemente el interés parece centrarse en conocer los resultados de estos procesos participativos, en “empezar a contrastar la verdad empírica de las promesas asociadas a la práctica participativa”.

Por lo tanto se dispone en la actualidad de una importante producción científica centrada en la necesidad de la participación como instrumento para la resolución de los problemas de la democracia representativa, en el estudio de las prácticas participativas y más recientemente en la evaluación de la calidad y de los resultados de los procesos participativos.

¹ Roth, R. 2001. Auf dem Wege zur Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts”, en E. Schröter ed. *Empirische Verwaltungs- und Policyforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Opladen: Leske + Budrich, 133-152.

² Básicamente por la existencia de una fuerte apuesta política por la incorporación de la participación ciudadana a la acción pública como medio para lograr una mayor eficacia de las políticas y servicios públicos o dotar de una mayor fortaleza democrática a las instituciones políticas locales.

Sin embargo resulta mucho más dificultoso encontrar evaluaciones de políticas públicas que incorporen la participación ciudadana entre los criterios de valor que utilizan para juzgar la política. Probablemente esto puede explicarse por la hegemonía de un enfoque de evaluación centrado en los aspectos más instrumentales de la acción de gobierno, orientada exclusivamente al conocimiento de los efectos - preferiblemente netos - de las políticas, un tanto obsesionada por la utilización de herramientas de análisis que refuercen el carácter científico-técnico de la evaluación y menos o nada preocupada por los aspectos políticos de las políticas públicas.

Pero paulatinamente se va imponiendo una visión³ de la evaluación que enfatiza los aspectos políticos de la acción pública, como única manera de comprender políticas complejas (multisectoriales, multinivel, que abordan problemas complejos, en las que interactúan múltiples actores muchas veces con intereses contrapuestos) y que más allá de preguntarse cómo se han hecho las cosas, se interesa en conocer por qué se han hecho así. Evaluaciones que deben dar respuesta también a cuestiones como “de qué deben ocuparse los poderes públicos y de quién mejor puede ofrecer resultados eficaces y eficientes a esas demandas sociales canalizadas por esos poderes representativos” (Blasco y Subirats, 2009). Evaluaciones que además de valorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas deben pronunciarse por su capacidad de generación de valor público y que deben incluir entre sus utilidades la rendición de cuentas a los ciudadanos sobre el uso de los recursos públicos.

Todo ello implica la necesidad de ampliar los referentes de valor en las evaluaciones incorporando criterios que permitan juzgar también el nivel político-estratégico de las políticas.

¿Por qué incorporar la participación como criterio de valor en evaluaciones integrales?

La primera cuestión a abordar en este apartado es el concepto de evaluación integral. Este enfoque de evaluación es el que viene practicando AEVAL desde 2008.

³ Más allá de los ejemplos nacionales en esta línea como el que puede representar AEVAL, puede considerarse la evolución del enfoque de las evaluaciones de programas financiados con Fondos Comunitarios y más concretamente el impulso por la Comisión Europea desde hace unos años de lo que denomina evaluaciones estratégicas.

Ya Aguilar y Bustelo (2010) advierten que lo que denominan “evaluación estándar” se fundamenta en dos supuestos que se han demostrado falsos: la idoneidad del diseño de las políticas públicas y la suficiencia de la acción gubernamental para el control de la realidad social. Esta visión de las políticas públicas asume como premisas la existencia de una teoría e hipótesis de intervención y unos objetivos claramente explicitados; la presencia de un único actor que adopta decisiones libremente y con una lógica “cartesiana” y, por último, una concepción del ciclo de la política como una sucesión lineal de sus distintas etapas. Desde esta perspectiva teórica, la evaluación tendría un carácter retrospectivo, y se centraría exclusivamente en los resultados de las intervenciones públicas (Ruiz, 2012).

Sin embargo la formulación e implementación de las políticas públicas se caracterizan por su racionalidad limitada derivada de las diferentes interpretaciones que los actores tienen del problema público que está en su origen; la contingencia de las organizaciones cuyos rasgos (estructuras, procesos, etc.) pueden condicionar la consecución de los objetivos previstos y finalmente la insuficiencia del gobierno como actor único en la resolución de los problemas públicos (Aguilar y Bustelo, 2010). Por tanto, los supuestos de los que parte la evaluación estándar “no consideran los límites del gobierno...mientras sus resultados informan permanentemente acerca de los límites de análisis, estructura, dirección y operación de los gobiernos” (Aguilar y Bustelo, 2010).

La experiencia de la Agencia corrobora lo señalado en los párrafos anteriores: no es infrecuente que las intervenciones públicas se diseñen sin un diagnóstico previo – o éste sea insuficiente- del problema a resolver, generalmente desconocen o no tienen en cuenta las diferentes teorías causales sobre las que deberían asentarse las hipótesis de intervención, no existen en ocasiones, objetivos claramente definidos y como consecuencia de lo anterior, tampoco se explicitan los resultados esperados.

Sin embargo, si como Monnier (1995) consideramos las políticas públicas como procesos de acción, es necesario un enfoque de la evaluación que vaya más allá de la descripción del grado de cumplimiento de los objetivos definidos en una política pública. Si la evaluación pretende conocer el por qué y no solo el qué, debe incorporar a los procesos de evaluación conceptos y herramientas de análisis de las políticas públicas: no es posible evaluar sin analizar en paralelo la política.

Además la complejidad e interconexión de los problemas públicos exigen un abordaje integral tanto de los problemas como de sus soluciones frente a los análisis

fragmentados y descontextualizados que ofrece la “evaluación estándar”. Se trata de generar un enfoque de evaluación que permita valorar políticas públicas que son integrales, capaces de abordar múltiples problemas y que incorporan “elementos de complejidad durante las diversas fases del proceso” (Grau-Soles et al., 2011). De abordar las evaluaciones analizando todo el ciclo de la política y contemplando todas las políticas conexas y la complejidad que les afecta.

Este tipo de evaluación integra el nivel estratégico de las políticas - problemas, diagnósticos, actores, teorías e hipótesis de intervención, formulación y formalización de la intervención e impactos-, sin olvidar los aspectos operativos de su despliegue - objetivos, recursos, procesos y resultados intermedios y finales-.

La evaluación integral por lo tanto, da respuesta a las necesidades derivadas de la doble función de gobierno: legitimación (buen gobierno) y funcionalidad (buena administración).

Abordar la evaluación integrando el nivel estratégico y operativo de las políticas, implica una dificultad adicional que no se sitúa en el propio proceso evaluador que básicamente sigue siendo el mismo. La diferencia radica en los criterios de valor y en las preguntas de evaluación que los operativizan, además de en su utilidad, en las necesidades de información a las que pretende dar respuesta y, en las recomendaciones que han de servir simultáneamente a ambos niveles de la política. Los criterios de valor, los referentes sobre los que se construye el juicio de valor, es lo que diferencia fundamentalmente la evaluación de la investigación (Alvira, 1993).

La evaluación integral tiene que equilibrar referentes como la eficacia o la eficiencia de la acción pública con otros criterios fundamentales de valor público, necesarios además, para poder emitir un juicio de valor más integral sobre las políticas públicas (Ruiz, 2012). Por esta razón además de los criterios “tradicionales” de evaluación más vinculados al principio de buena administración (relevancia, coherencia, complementariedad, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, etc.) es necesario incorporar criterios vinculados al principio de buen gobierno como pertinencia, equidad, cohesión, participación o transparencia, entre otros. Y junto a estos últimos otros criterios “ad hoc” que se relacionan con otros valores sociales que subyacen a cada política concreta.

La evaluación del criterio de participación en evaluaciones integrales se justifica además por tres razones adicionales:

- El naturaleza integral de las políticas públicas señalada más arriba, obliga a analizar hasta qué punto éstas son capaces de integrar la complejidad a través de “fuentes de integralidad”, entre otras, la participación ciudadana (Grau-Soles et al., 2011).
- La función de la evaluación como herramienta de transparencia y rendición de cuentas. Desde esta perspectiva y partiendo de la dependencia de la eficacia de las políticas públicas de su diseño –también de su grado de legitimación social- parece lógico pensar que los ciudadanos tengan interés en conocer los diagnósticos realizados y los criterios para la selección de la alternativa adoptada. Así como qué actores participaron, sobre la base de qué criterios participaron unos actores y no otros, qué deliberaciones llevaron a la selección de la alternativa elegida etc., (Aguilar y Bustelo, 2010)
- Un argumento adicional es si las políticas públicas deben concebirse como el resultado de la concurrencia y competencia entre intereses, en la que resultan ganadores los defendidos por los actores mejor organizados o con más capacidad de hacer llegar sus propuestas o por el contrario es necesario garantizar la igualdad de oportunidades para participar en la elaboración e implementación de las políticas (Villarreal, 2009).

Finalmente, desde la perspectiva de AEVAL las evaluaciones tienen una utilidad añadida que hace necesaria la evaluación del criterio de participación: contribuir proporcionando información al debate social en torno a un problema público, a las alternativas seleccionadas para resolverlo y a los resultados obtenidos.

Incorporar la participación como criterio de valor en las evaluaciones, implica también una conceptualización previa: ¿qué tipo de participación es relevante al evaluar el diseño y la implementación de las políticas públicas?

Cunill (2008) considera cuatro tipos diferenciados de participación según se relacionen con los intereses (participación social), el desarrollo comunitario orientado a la atención de necesidades y la reproducción social (participación comunitaria), la implicación de los ciudadanos en las instituciones del sistema político (participación política) o la implicación directa en acciones públicas (participación ciudadana).

Dado que nuestro interés se centra tanto en los aspectos de legitimidad como de eficacia de la decisión y gestión pública (Ziccardi 2004 citado por Villarreal 2009), consideramos que la evaluación de la participación debe incorporar tanto la representación de intereses como la participación directa de ciudadanos en las acciones públicas. Además, como indica Cardozo (2008) la participación ha de estar alineada con el concepto de gobernanza que contempla tanto la participación de organizaciones y ciudadanos como de “un amplio espectro de interesados” en el diseño e implementación de las políticas.

La evaluación del criterio de participación en las evaluaciones realizadas por AEVAL

En 2013 la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), ha iniciado su séptimo año de andadura. Desde su creación la Agencia ha tenido que compaginar su construcción como organización y la realización de evaluaciones de diferentes políticas y programas públicos. Sin embargo, este proceso complicado y dificultoso, ha posibilitado que la Agencia, además de realizar evaluaciones⁴, haya reflexionado sobre su propia práctica evaluativa, aprendiendo de los errores cometidos y a partir de ahí, construir progresivamente un enfoque propio de evaluación capaz de dar respuesta a las peculiaridades de la acción evaluadora que ha de realizar. La evaluación que realiza AEVAL constituye una actividad institucional no solo porque la Agencia sea una organización pública cuya finalidad es el impulso de la evaluación en las organizaciones públicas además de la promoción de la calidad en los servicios públicos, sino también por el hecho de que las evaluaciones que realiza derivan de un mandato anual del Gobierno⁵.

El enfoque de evaluación que ha ido desarrollando la Agencia se corresponde con el concepto de evaluación integral que se ha desarrollado en el epígrafe anterior. Integra por tanto el nivel político-estratégico de la política con el nivel operativo. Este

⁴ En 2013 más de 35 evaluaciones realizadas o en proceso,

⁵ Aunque el Estatuto de AEVAL prevé la posibilidad de abordar procesos de evaluación por encargo directo de diferentes organismos públicos, el grueso de la actividad de la Agencia deriva de los mandatos de evaluación del Gobierno.

planteamiento se ve reforzado por el hecho de que la Agencia incluye entre sus objetivos el de impulsar la transparencia y la rendición de cuentas (AEVAL, 2009) y porque incluso entre los principios básicos de actuación de la propia AEVAL se contemplan los de transparencia y participación⁶.

A pesar de que es en 2007 cuando se aborda el primer plan de trabajo de evaluaciones, no es hasta 2008 cuando se empieza aplicar –y desarrollar en años posteriores a partir del aprendizaje obtenido en los procesos evaluativos- este enfoque de evaluación. Por esta razón para el análisis de cómo se ha evaluado el criterio de participación en la Agencia, se estudiarán las evaluaciones realizadas por ésta entre este último año y 2012. Analizaremos por tanto las 24 evaluaciones⁷ realizadas en ese periodo. Estas evaluaciones se centran en intervenciones⁸ públicas relacionadas con múltiples sectores de política pública desde políticas medioambientales, pasando por las de I+D+i, sanitarias, educativas, económicas o de cooperación al desarrollo, por poner algunos ejemplos.

10⁹ de las 24 evaluaciones realizadas en este periodo, el 41,7 por ciento del total, incorporan la evaluación del criterio de participación, si bien como se verá más adelante, con una importante variabilidad. Aunque esta cifra inicialmente pueda parecer modesta, al analizar su evolución anual mejora esta percepción, puesto que año a año se producen importantes incrementos en la incorporación del criterio, tal y como se refleja en el gráfico 1. Entre 2008 y 2010 el número de las que incluyen la participación se incrementa en 52 puntos porcentuales. El cambio de tendencia que se observa en relación con el plan de trabajo 2011 puede explicarse por las características de las evaluaciones que lo integraban.¹⁰

⁶ Artículos 7 y 8 del Estatuto de la Agencia aprobado por el Real Decreto 1418/2006

⁷ Dos evaluaciones más son evaluaciones de servicios públicos que no se incluyen en el análisis. Los planes de trabajo de la agencia así como los informes completos de evaluación se pueden consultar y descargar en http://www.aeval.es/es/productos_y_servicios/informes/

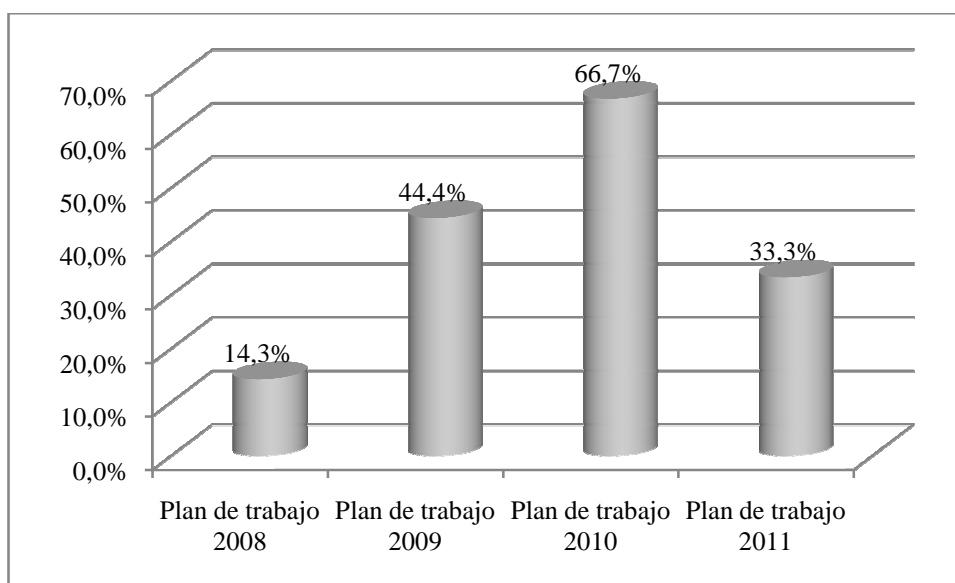
⁸ Al hablar de intervenciones públicas englobamos tanto políticas como programas.

⁹ Otras evaluaciones enfocan el criterio de participación desde el punto de vista de la incorporación de los diferentes niveles de gobierno al diseño de las políticas, lo que queda fuera del concepto participación ciudadana.

¹⁰ En el Plan de trabajo 2011 se incluían la evaluación de los programas de selección y formación de la Escuela de Administración Regional de Castilla la Mancha, más próxima a una evaluación de carácter organizativo que de política pública, y la segunda fase de la evaluación de las líneas ICO-PYME centrada básicamente en el análisis del funcionamiento de las Sociedades de Garantía Recíproca y en un análisis comparativo de las políticas autonómicas de financiación de la PYME

Por sector de política pública, son las evaluaciones de políticas medioambientales las que contemplan la evaluación de la participación en mayor medida y llama la atención la escasa utilización de este criterio como referente de valor en evaluaciones de políticas sociales.

Gráfico 1: Evolución anual del número de evaluaciones realizadas por AEVAL que incorporan el criterio de participación



Fuente: elaboración propia

Para valorar la calidad de la evaluación de la participación en las evaluaciones de la Agencia, se han considerado tres aspectos: las preguntas incluidas en la matriz de evaluación para evaluar el criterio, si se refleja la evaluación de la participación en el informe y si existen recomendaciones al respecto.

Al analizar estas tres cuestiones nuevamente se puede apreciar la gran variabilidad existente en las evaluaciones analizadas. Dos de las diez evaluaciones no incorporan expresamente la participación, aunque la evalúan a través de otros criterios de valor: en un caso a través del criterio de gobernanza y en otro del de apropiación. Otra evaluación más no incluye el criterio de participación ni explícitamente ni de manera integrada en otro criterio de valor.

En cuanto a las preguntas relativas a participación que aparecen en las matrices de evaluación, la mayoría se centran la existencia o no de mecanismos de participación, en cuatro evaluaciones se pregunta por la participación de actores concretos y solo dos se interrogan por la intensidad de la participación en relación con diversas fases del ciclo

de la intervención evaluada. Cinco evaluaciones no incorporan preguntas relativas al criterio, pero una de ellas si incluye indicadores vinculados al criterio de participación en la evaluación del criterio de pertinencia.

En general las evaluaciones incorporan epígrafes específicos en la parte analítica del informe¹¹, aunque tres informes no contienen un epígrafe concreto pero si diversas referencias a lo largo del texto. Finalmente seis informes efectúan recomendaciones en relación con la participación. Estas recomendaciones se orientan hacia el establecimiento o reforzamiento de mecanismos de participación en todas las fases del ciclo de las intervenciones evaluadas. En un caso se propone el aporte de información y formación para promover una mayor “participación pública” y en otro potenciar la participación ciudadana “más allá de la participación de intereses y la información y consulta pública”. La tabla 1 muestra de manera esquemática los resultados del análisis realizado.

Tabla 1 Evaluación de la participación en evaluaciones de AEVAL: incorporación del criterio, preguntas de evaluación, reflejo en el informe y recomendaciones relacionadas.

Evaluación	¿Incluye explícitamente el criterio de participación?	Preguntas relativas al criterio de participación incluidas en la matriz de evaluación	¿Se incorporan la evaluación del criterio al texto?	¿Se incluyen recomendaciones relativas a la participación?
Ayudas financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las Áreas de influencia socioeconómica de la Red de Parques nacionales	Si	En la elaboración y el diseño de la intervención ¿Han sido consultados expertos, agentes sociales afectados, otras AAPP? Y en general, ¿se han establecido mecanismos de consulta con los principales agentes afectados?	Epígrafe específico relativo a transparencia y participación	No
Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008	No se evalúa bajo el criterio de gobernanza	No aparecen preguntas en la matriz de evaluación	Descripción genérica de los órganos de participación. Se señala la inexistencia de órganos específicos de participación Epígrafe específico de análisis en relación con un área estratégica del Plan relativa a la participación de la sociedad civil	Ampliación de la participación a todos los actores implicados en la política Sistema de participación pública para todas las fases del plan incluida la evaluación
Gestión y Funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas	Si	En la elaboración y el diseño de la intervención, ¿han sido consultados expertos, agentes sociales afectados, otras Administraciones Públicas? ¿Y el Consejo del Agua? ¿Y las ONG?	Se incluye un epígrafe específico en el apartado de planificación hidrológica. Se incluye un epígrafe específico en conclusiones	Potenciar la participación ciudadana –más allá de la participación de intereses y la información y consulta pública- en la gestión de los organismos de cuenca con el objetivo de desarrollar una auténtica “ciudadanía de cuenca”.

¹¹ Los informes de AEVAL se estructuran en una introducción, un capítulo dedicado al análisis del contexto y de la lógica de la intervención, un capítulo dedicado al enfoque, metodología y herramientas utilizadas en la evaluación, otro dedicado al análisis e interpretación de la información obtenida en el proceso de evaluación y finalmente un capítulo de conclusiones y recomendaciones.

Tabla 1 (Cont): Evaluación de la participación en evaluaciones de AEVAL: incorporación del criterio, preguntas de evaluación, reflejo en el informe y recomendaciones relacionadas.

Evaluación	¿Incluye explícitamente el criterio de participación?	Preguntas relativas al criterio de participación incluidas en la matriz de evaluación	¿Se refleja la evaluación del criterio en el texto?	¿Se incluyen recomendaciones relativas a la participación?
Programas de formación de la cooperación española: programa PIFTE	No se evalúa bajo el criterio de apropiación	<p>¿En qué medida los países socios lideran los procesos de los programas de formación PIFTE?</p> <p>¿En qué medida participan las instituciones de cada país en la definición de objetivos generales y específicos de la formación para el fortalecimiento institucional?</p> <p>¿En qué medida participan los países socios en</p> <ul style="list-style-type: none"> - el diseño de la formación institucional aportando la identificación de necesidades - en la docencia? <p>¿En qué medida los países socios conocen y participan en el seguimiento y evaluación de los programas?</p>	Se incluye un epígrafe específico en el apartado relativo a la detección de necesidades formativas	Consolidar participación en política cooperación en Plan director de la cooperación española. Reforzar los órganos de participación en el programa
Vacaciones para mayores y Termalismo Social	No	No aparecen preguntas en la matriz de evaluación	Epígrafe específico relativo a la participación de los actores interesados en la articulación de los programas	No
Gestión y funcionamiento de las Demarcaciones de Costas	No	No aparecen preguntas en la matriz de evaluación pero sí indicadores: Grado de participación de actores (institucionales, sociales y expertos) en la identificación y solución del problema Grado de consenso en la identificación del problema Grado de consenso social (conflictos) en la intervención Grado de consenso expertos en la intervención Presencia de actores interesados en el proceso previo	Diversas referencias a lo largo del texto a déficits de participación en política de costas	Información y formación para promover una mayor participación pública. Se propone como ejemplo de buena práctica a la Comisión de participación en la ordenación y gestión del litoral de Andalucía Foros de consulta y participación en Demarcaciones y Servicios de Costas Habilitar ámbitos y mecanismos de participación ciudadana en los procesos de gestión del litoral
Programa de Ayudas a la reindustrialización	Si	No aparecen preguntas en la matriz de evaluación	Epígrafe específico	No
Estrategia de Cuidados Paliativos del Sistema Nacional de Salud	No	No aparecen preguntas en la matriz de evaluación	Diversas referencias a lo largo del informe de evaluación	Incorporar participación ciudadana en el diseño y evaluación de la estrategia
Plan Español de Energías Renovables 2005-2010	Si	¿Existen mecanismos adecuados de coordinación, participación y seguimiento de las AA.PP y de los agentes implicados, institucionales y sociales?	Epígrafe específico	Sistemas de participación pública en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación del Plan
Trabas administrativas para la creación de empresas	Si	¿Existen mecanismos de participación para los agentes interesados? ¿En qué medida los agentes participan en el diseño y seguimiento de las medidas?	Breve referencia en el texto en relación con los convenios con Cámaras de Comercio como instrumento de participación en PARCA	No

A modo de conclusión podría afirmarse que aunque la presencia de la participación como criterio de valor no puede considerarse anecdótica en las evaluaciones de la Agencia, no es menos cierto que el hecho de que en ocasiones no se identifique como un criterio con identidad propia, de que no se contemplen preguntas en las matrices de

evaluación, o que éstas se limiten a constatar la existencia o no de procesos participativos, que en los informes de evaluación se refleje de manera limitada o que las recomendaciones relativas a este tema –cuando existen– sean bastante genéricas, refuerza la necesidad de definir cómo evaluar el criterio si se pretende ir más allá de una evaluación puramente formal. Refuerzan en definitiva, la necesidad ya detectada, de que la Agencia aborde un proceso de clarificación, definición y operativización de los criterios de valor utilizados en sus evaluaciones, tanto para garantizar la existencia de un lenguaje común en AEVAL como para que los destinatarios de las evaluaciones puedan interpretar correctamente sus resultados.

Dimensiones, preguntas e indicadores para la evaluación de la participación en evaluaciones integrales.

Una cuestión previa a la definición de dimensiones, preguntas e indicadores para la evaluación de la participación, es conocer qué factores pueden afectar a su eficacia desde el punto de vista de diseño e implementación de las políticas. Un estudio de caso realizado en 2013 por el BID, complementado con una revisión de la literatura relativa a evaluaciones de procesos participativos, señala que no existe evidencia empírica concluyente sobre el impacto de los procesos participativos en la eficacia de las políticas públicas. Algunos de los estudios revisados en este trabajo (Mansuri y Mao, 2011; Gaventa y Barret, 2010)¹², coinciden en señalar como factores explicativos del éxito de las experiencias analizadas con resultados positivos, la existencia de alianzas entre los actores, de organizaciones representativas y de un gobierno comprometido con la rendición de cuentas. Mientras que el incumplimiento y la falta de implementación de las decisiones por parte de los gobiernos y la existencia de trabas burocráticas o incluso la obstrucción de los esfuerzos de los actores explicarían los peores resultados de otras experiencias (BID, 2013).

Parece por lo tanto y como cuestión previa que la evaluación de la participación debería complementarse con la evaluación de dos criterios adicionales: transparencia y capacidad de los responsables de la política evaluada de rendir cuentas.

¹² Mansuri, G., y V. Rao, 2011. *Localizing development*. Washington: Banco Mundial

Gaventa, J., y G. Barrett. 2010. “So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement”, IDS Working Paper 347

Otra cuestión a tener en cuenta a la hora de evaluar el criterio de participación en evaluaciones de políticas públicas, son los propósitos de la evaluación, que no son otros que aportar información para la comprensión y transformación de las políticas, ayudar a mejorar los procesos de toma de decisiones, profundizar en el grado de legitimación social de la acción pública, y por otra parte, conocer sus impactos y las posibles alternativas y mejoras y dotar de mayor transparencia a los gobiernos.

Por esta razón, de la misma manera que la evaluación analiza la política para poder valorar sus resultados pero no sustituye – ni aspira a sustituir- el estudio de la política, tampoco la inclusión del criterio de participación en evaluaciones integrales puede sustituir los análisis y evaluaciones de procesos participativos. Por lo tanto las evaluaciones de políticas públicas deben incorporar el criterio de participación pero de manera que su evaluación resulte equilibrada en relación con los restantes criterios de valor que en conjunto, posibilitan alcanzar un juicio global sobre la política y en consecuencia no se puede abordar con el nivel de profundidad con la que se realizan las evaluaciones monográficas de procesos participativos.

Hecha esta precisión, el primer análisis tiene que centrarse forzosamente en la metodología y herramientas que habitualmente se utilizan en las evaluaciones de procesos participativos.

La revisión de la literatura relativa a teoría y práctica de la evaluación de procesos participativos realizada, muestra que existe un importante grado de acuerdo sobre en qué centrarse a la hora de evaluar procesos participativos. Rodríguez García et al. (2011) enfocan esta evaluación desde el punto de vista de sus efectos o rendimientos e identifican cuatro grupos de ellos:

- Procedimentales: relativos a los procesos políticos a partir de los que se produce la toma de decisiones y que se centran en el nivel de representatividad de los participantes, en la calidad del proceso deliberativo o en la garantía de igualdad en la decisión final.
- Eficacia decisoria: que implica la transformación de las decisiones en políticas, servicios o iniciativas públicas cuya ejecución además, se corresponda con lo decidido.
- Cívicos: que supone el reforzamiento de la capacidad de los actores al abordar los asuntos públicos, en definitiva la generación de capital social.

- Participativos: que se traducen en una mayor implicación política de los ciudadanos.

Dado que nuestro interés se centra en la evaluación de la política y no del proceso participativo, parece lógico pensar que los dos primeros tipos de rendimientos identificados por los autores citados sean los más relevantes, ya que se relacionan directamente con su génesis e implementación.

Por su parte Castellá y Jorbá (2005) se centran en dos dimensiones en la evaluación de procesos participativos: proceso y resultados, proponiendo un conjunto de criterios de evaluación. En lo que respecta a la dimensión resultados sus criterios coinciden con lo que Rodríguez García et al. denominan rendimientos cívicos o de eficacia decisoria. Nos interesa por tanto centrarnos en su propuesta de criterios para la evaluación de la dimensión proceso que a su vez se relacionan con la evaluación de los rendimientos procedimentales y entre éstos, nuevamente aquellos más directamente vinculados al diseño e implementación de la política. De los cuatro propuestos por las autoras (objetivos, contenidos y adecuación de los resultados a los objetivos iniciales; iniciativa y gestión del proceso; participantes; diseño y encaje del proceso en el sistema participativo) consideramos relevantes para la evaluación de la participación en evaluaciones integrales los siguientes:

- Iniciativa y gestión del proceso desde el punto de vista de si los responsables de la política evaluada han incorporado procesos de participación en la fase de diseño e implementación y con qué finalidad.
- Participantes: desde el punto de vista de la incorporación de actores que representen la pluralidad de posiciones existentes en relación con el problema público y las posibles alternativas de solución.
- Diseño y encaje del proceso en el sistema participativo en relación con el suministro de información plural y clara que permita generar una posición, la intensidad de la participación en función del papel que se asigna en el proceso a los actores: información, comunicación, consulta, deliberación y participación en la toma de decisiones (Arnstein, 1971, citado por las autoras) y finalmente el desarrollo de los procesos de deliberación.

Jorbá et al. (2007) identifican cinco ámbitos de evaluación de los procesos participativos – contexto, participantes, temática, método y resultados- y proponen también criterios (subcriterios desde la perspectiva de la evaluación de la política) para

la evaluación de estas dimensiones. Se trata de subcriterios operativos muchos de los cuales podrían ser aplicables a procesos integrales de evaluación. Anduiza y de Maya (2005) dan un paso más en la operativización de la evaluación de la participación elaborando una propuesta de indicadores para su medición.

Sobre la base de estos cuatro trabajos se ha elaborado la propuesta de dimensiones, preguntas e indicadores que consideramos podrían aplicarse a la evaluación del criterio de participación en evaluaciones integrales.

Consideramos inicialmente dos dimensiones: proceso y resultados, dado que las características, el modo en que se haya desarrollado el proceso de participación constituye una variable explicativa de sus resultados. Pero la dimensión proceso se relaciona directamente con lo que Rodríguez García et al. (2011) denominan resultados procedimentales por lo que finalmente nos limitamos a la dimensión resultados. Existiría un criterio previo obvio: si en el proceso de diseño o implementación de la política se ha articulado algún proceso participativo. Los subcriterios que podrían ser aplicables, siempre desde la perspectiva de equilibrio en la evaluación de los distintos criterios de valor evaluados serían los siguientes:

- Resultados procedimentales.
 - o Iniciativa: compromiso en relación con los resultados de la participación.
 - o Participantes: diversidad y representatividad.
 - o Diseño del proceso: difusión y calidad de la información, intensidad de la participación y calidad del proceso deliberativo.
- Resultados de eficacia decisoria:
 - o Influencia en los resultados
 - o Correspondencia de la política con el problema y las necesidades sociales derivadas
 - o Adecuación de los resultados a los procesos decisorios.

La siguiente tabla, realmente se trata de una matriz de evaluación, muestra la relación de subcriterios, preguntas e indicadores aplicables.

Tabla 2: Propuesta de subcriterios, preguntas, indicadores y fuentes de información para la evaluación del criterio participación en evaluaciones integrales.

RESULTADOS	SUBCRITERIOS	PREGUNTAS	INDICADOR	FUENTES
Procedimentales	Iniciativa	¿Se han impulsado mecanismos de participación en la fase de diagnóstico y diseño? ¿Cuáles?	Existencia de un proceso participativo Tipología de mecanismos de participación utilizados	Análisis documental Encuesta/ entrevista cualitativa/ grupo de discusión a/con actores y entrevista a responsables del diseño e implementación de la política
		¿Por qué razones y con qué objetivos se ha impulsado el proceso de participación?	Existencia de objetivos explícitos en relación con el proceso de participación.	Análisis documental Entrevista cualitativa a responsables del diseño e implementación de la política
		¿Se asume por los responsables del diseño e implementación de política algún compromiso de traslación de los resultados del proceso participativo al diseño o implementación?	Existencia de compromisos explícitos en relación con los resultados del proceso de participación	Análisis documental Entrevista cualitativa a responsables del diseño e implementación de la política
	Participantes	¿Están representados todos los actores identificados como relevantes para la política en el proceso de evaluación?	Proporción de actores participantes sobre el total de actores identificados	Análisis documental Mapa de actores Encuesta/ entrevista cualitativa/ grupo de discusión a/con actores
		¿Se ha garantizado suficientemente la pluralidad de posiciones en relación con el problema y las posibles alternativas?	Grado de pluralismo existente en el grupo de actores participantes	Mapa de actores Encuesta/ entrevista cualitativa/ grupo de discusión a/con actores
		Las organizaciones o instituciones participantes ¿son representativas de los diferentes intereses existentes?	Percepción del grado de representatividad de organizaciones e instituciones	Análisis documental Encuesta/ entrevista cualitativa/ grupo de discusión a/con actores
Diseño del proceso		¿Se ha contado con información suficiente y clara en relación con el diagnóstico del problema y las posibles alternativas?	Percepción positiva de la calidad de la información suministrada	Encuesta/ entrevista cualitativa/ grupo de discusión a/con actores
		¿Cuál es el papel de los actores participantes?	Valoración en función de la escala de intensidad de la participación de Arnstein	Análisis documental Encuesta/ entrevista cualitativa/ grupo de discusión a/con actores

Tabla 2 (Cont.) Propuesta de subcriterios, preguntas, indicadores y fuentes de información para la evaluación del criterio participación en evaluaciones integrales.

RESULTADOS	SUBCRITERIOS	PREGUNTAS	INDICADORES	FUENTES
Eficacia gestora	Influencia	Los actores participantes ¿consideran que su participación ha influido en el diagnóstico y el diseño de la política o en su implementación?	Percepción positiva de los resultados del proceso participativo en el diseño o implementación de la política	Encuesta/ entrevista cualitativa/ grupo de discusión a/con actores
	Correspondencia	Los actores participantes ¿consideran que la política da respuesta a todas las facetas del problema y a las necesidades sociales derivadas del mismo?	Percepción positiva de la manera en que la política pública aborda el problema y las necesidades sociales derivadas.	Encuesta/ entrevista cualitativa/ grupo de discusión a/con actores
	Adecuación	El diseño o la implementación de la política ¿Ha incorporado las decisiones y acuerdos alcanzados a través de las deliberaciones?	Percepción positiva de la traslación de decisiones y acuerdos al diseño de la política	Encuesta/ entrevista cualitativa/ grupo de discusión a/con actores

Conclusiones.

- El interés existente por la cuestión de la participación ciudadana tanto en el ámbito académico como político tiene su origen en la preocupación por dar respuesta a los problemas que en la actualidad tiene la democracia representativa, especialmente el de la desafección ciudadana. Sin embargo en los últimos años surge como nuevo punto de interés la participación en los procesos de toma de decisiones. Además de la utilidad de la participación para promover entre los ciudadanos una mayor corresponsabilización en lo público, generar capital social o actuar como contrapeso frente a los problemas de la democracia representativa, este nuevo ámbito de análisis de la participación ciudadana da más énfasis a sus efectos respecto de la legitimación y eficacia de las políticas públicas.
- En la actualidad se dispone de una importante producción científica centrada en los ámbitos señalados a los que más recientemente se ha unido el interés por la evaluación de procesos participativos. Sin embargo no es frecuente encontrar evaluaciones de políticas públicas que incorporen la participación como criterio de valor a la hora de juzgar las políticas públicas.

- Una posible explicación puede encontrarse en el enfoque hasta ahora más prevalente de la evaluación, interesado en los aspectos operativos de las políticas públicas, centrado exclusivamente en el grado de cumplimiento de los objetivos, un tanto obsesionado por reforzar el carácter científico-técnico de la evaluación y nada preocupado por los aspectos políticos de las políticas.
- Sin embargo, paulatinamente va ganando terreno un enfoque integral de la evaluación de políticas públicas, capaz de comprender políticas complejas que dan respuesta a problemas complejos, para alcanzar esta comprensión y poder valorar los resultados obtenidos debe abordar todo el ciclo de la intervención y en consecuencia integrar el nivel político-estratégico de la política y el nivel operativo y que debe dar respuesta a las necesidades derivadas de la doble función de gobierno: legitimidad y funcionalidad.
- Esto implica que las evaluaciones integrales necesariamente deben equilibrar referentes como la eficacia o la eficiencia de la acción pública con otros criterios fundamentales de valor público, que conjuntamente posibilitan la emisión de un juicio de valor más integral sobre las políticas públicas. Entre estos criterios de valor público se encuentra el de participación.
- El análisis de cómo se ha incorporado la evaluación del criterio de participación en evaluaciones integrales de políticas públicas, utilizando como estudio de caso las evaluaciones realizadas por AEVAL a los largo de cuatro años, no arroja los resultados positivos que esperaríamos encontrar en este tipo de evaluaciones. Si bien no puede considerarse que la incorporación del criterio de participación en las evaluaciones de la Agencia sea algo anecdótico, no es menos cierto que el desarrollo práctico de su evaluación presenta bastantes déficits: en ocasiones no se identifica como un criterio con identidad propia, a veces no se incluyen preguntas en las matrices de evaluación, la mayoría de estas preguntas se limitan a constatar la existencia o no de procesos participativos, la escasa extensión dada a su evaluación en los informes o el carácter genérico de las recomendaciones relativas a este tema, cuando existen.
- Todo ello refuerza la necesidad de definir cómo abordar la evaluación del criterio de participación en evaluaciones integrales si se pretende ir más allá de una evaluación puramente formal. Esta definición ha de partir de una limitación previa: el equilibrio en la evaluación del criterio de participación con los

restantes criterios de valor, que en conjunto permiten alcanzar un juicio global sobre la política pública. Por lo tanto la evaluación del criterio de participación nunca podrá alcanzar en este tipo de evaluaciones la profundidad de análisis con que se abordan las evaluaciones monográficas de procesos participativos.

- A pesar de ello, es preciso recurrir a las dimensiones y criterios utilizados por estas últimas evaluaciones, adaptándolos a los requerimientos de las evaluaciones integrales. Respecto de las dimensiones a evaluar y los criterios aplicables en evaluaciones monográficas de procesos de participación, existe un elevado grado de consenso, señalándose como dimensiones clave el diseño del proceso participativo, los participantes, el método y los resultados.
- Del conjunto de dimensiones y criterios aplicables son relevantes para la evaluación de la participación en evaluaciones integrales aquellos que se relacionan directamente con la génesis y la implementación de la política. Por esta razón de todos ellos se propone seleccionar los relacionados con la dimensión resultados y dentro de ésta los de carácter procedimental y de eficacia decisoria.
- Con la propuesta que se efectúa, la evaluación de la participación en evaluaciones integrales se centraría en el conocimiento de si el proceso participativo responde o no a una voluntad clara de incorporar la voz de los ciudadanos y de los grupos de interés al diseño o implementación de las políticas y con qué grado de compromiso, si se han considerado como valores principales la pluralidad y la diversidad y si la política incorpora en su diseño o implementación los resultados de los procesos participativos.

Referencias

- AEVAL. 2009. La función evaluadora: Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas. Madrid. Ministerio de la Presidencia.
- AEVAL. 2010. Fundamentos de evaluación de Políticas Públicas. Madrid. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- Aguilar Villanueva, Luis F. y Bustelo, María. 2010. “Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 4
- Alvira, Francisco. 1993. La evaluación en el sector público. *Ekonomiaz* 26
- Anduiza, Eva y de Maya, Sergi. 2005. “La qualitat en la participació: una proposta d’indicadors”. *Finestra Oberta* 43:7-72
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2013. De la participación a las políticas: evaluación del impacto de la participación ciudadana en el mercado de Lima. Foro Nacional Internacional.
- Blasco, Jaume y Subirats, Joan. 2009. “Consideraciones generales sobre la evaluación de políticas públicas. Las especificidades de las políticas sociales”. *Documentación Social* 154:39-58.
- Cardozo Brum, Myriam. 2008. Gestión y evaluación participativa en políticas sociales. *Política y Cultura* 30: 137-163
- Castellá, Carola y Jorba, Laia. 2005. “Evaluación de las experiencias participativas en la gestión local de Cataluña: potencialidades y amenazas”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 32: 79-98
- Cunill Grau, Nuria. 2008. La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada, en Mariani, R., coord., *Contribuciones al debate: Democracia/Estado/Ciudadanía Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. PNUD-UE.
- Font Fábregas, Joan. 2004. Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías, en Ziccardi, A, ed., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*.
- Grau-Solés, Marc, Íñiguez-Rueda, Lucipinio, Subirats, Joan. 2011. “¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional”, *Athenea Digital* 11: 63-84
- Irarrazábal, Ignacio. 2005. Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina: experiencias en Argentina, Chile, Perú y Paraguay. BID
- Jorbá, Laia, Martí, Joel y Parés, Marc. 2007. “La qualitat en la participació: orientacions per a l’avaluació participada. *Finestra Oberta* 51: 5-45
- Parra Ramírez, Esther. 2007. “La participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas”. *Reflexión Política* 9:76-87
- Del Pino, Eloísa y Colino, César. 2007. Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los

gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España). Unidad de Políticas Comparadas. CSIC. Documento de trabajo 07-06.

- Rodríguez García, M^a Jesús, Mateos Mora, Cristina, Navarro, Clemente. 2011. “La evaluación de los mecanismos de participación ciudadana a través de sus rendimientos. El caso de la feminización de los presupuestos participativos de Sevilla”. *Revista Internacional de Organizaciones* 7: 175–191

- Rodríguez Herrero, Gorka. 2011. “La descentralización y la participación ciudadana a debate: un escenario de futuro complejo”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 5.

- Ruiz Martínez, Ana. 2012. “Panorámica actual de la evaluación de políticas públicas”. *Presupuesto y Gasto Público* 68:13-23

- Sol Arriaza, Ricardo. 2012. El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático de derecho. Avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos. FLACSO

- Ziccardi, Alicia. Los actores de la participación ciudadana. Instituto de Investigaciones Sociales UAM. MIMEO