

MARGARITA PÉREZ SÁNCHEZ
ANTONIO TRINIDAD REQUENA
NIEVES ORTEGA PÉREZ
PABLO SARAVIA RAMOS

PARTICIPACIÓN Y NEGOCIACIÓN
EN PROCESOS EVALUATIVOS

EVALUACIÓN EXTERNA DE UN PROGRAMA DE INSERCIÓN
SOCIOLABORAL EN EL AMBITO LOCAL

GRANADA
2015

CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Director: Antonio Robles Egea

© LOS AUTORES.

© UNIVERSIDAD DE GRANADA..

ISBN: 978-84-338-5830-6.

Depósito legal: GR./1563-2015.

Edita: Editorial Universidad de Granada.

Campus Universitario de Cartuja. Granada.

Diseño de Cubierta: Josemaría Medina Alvea.

Preimpresión: TADIGRA, S.L., Granada

Imprime: Imprenta Comercial, Motril, Granada.

Printed in Spain

Impreso en España

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

PRESENTACIÓN

El constante y progresivo aumento del intervencionismo estatal tras la II Guerra Mundial ha generado una realidad política y un proceso complejo que evidencian la necesidad de un enfoque interdisciplinar combinado desde la Ciencia Política. Este se centra tanto en el análisis de los productos y los contenidos de la actuación –o no actuación- estatal, así como en las interacciones entre actores sociales e instituciones públicas.

El gran mérito atribuible al análisis de políticas públicas reside en su capacidad de superar planteamientos formalistas e institucionalistas, y por tanto en su facultad para explicar las limitaciones de los procesos de actuación de los poderes públicos. Thoening (1985) y Dente (1989) señalan que la fuerza de esta aproximación a los poderes públicos y a las políticas reside en su capacidad descriptiva de procesos, actores y análisis de resultados concretos. Si por un lado ponemos el acento en la “utilidad” y “operacionalidad” para la descripción, no podemos dejar de mencionar la potencialidad prescriptiva del Policy Analysis.

La consolidación de esta disciplina muestra que en la práctica los estudios de caso han sido la técnica formal dominante, a pesar de las críticas y serias limitaciones que siempre han sugerido esta metodología. Aún cuando esta no pueda producir siempre generalizaciones, muchos trabajos han demostrado ser una base de datos muy valiosa a la hora de generar y probar proposiciones de interés teórico. El enfoque de estudios de caso reúne entre sus ventajas su capacidad y habilidad para hacer frente a la realidad de los factores dinámicos y por tanto su tratamiento del “cambio”, y su potencial utilidad centrada en la riqueza y flexibilidad de análisis. Tanto en términos de técnicas, como de profundidad analítica, estos estudios tienen la capacidad de abarcar y reconducir una gran

variedad de factores, desde percepciones y motivaciones individuales a mecanismos y actividades globales socio-económicas.

Esta obra ofrece una reflexión teórica sobre la evaluación como parte del ciclo de la política pública y sobre su enfoque participativo y pluralista, al tiempo que muestra la aplicación del mismo en un estudio de caso. Este trabajo se estructura en dos apartados, en primer lugar, hace un repaso por el concepto de evaluación y desarrolla los distintos elementos e instrumentos de la evaluación participativa. Este enfoque supone nuestra opción como modelo de evaluación, por su capacidad no solo de evaluar implementación y resultados en contextos distintos, sino también de generar una cultura evaluativa que mejora las posibilidades de una evaluación de calidad. Así mismo, se fundamenta en la negociación de qué evaluar y cómo interpretarlo, considerando la pluralidad de intereses de todos los intervinientes en el proceso. Esta primera parte ofrece también un capítulo metodológico sobre instrumentos evaluativos, fuentes de información y en definitiva cómo presentar y desarrollar un proyecto de evaluación. Se desarrolla la propuesta de un modelo teórico diseñado ad hoc, el llamado Modelo de Evaluación Participativo Contextualizado (MEPAC), y algunos ejemplos de indicadores aplicados en evaluaciones a programas de inserción sociolaboral.

En la segunda parte de la obra presentamos la evaluación externa de implementación y resultados del Proyecto “Granada-Empleo”; esta fue realizada por un equipo interdisciplinar de investigadores del Departamento de Ciencia Política y de la Administración, y de Sociología de la Universidad de Granada –y autores que presentan esta monografía-, y financiada por la Delegación de Promoción Económica y Empleo de la Diputación provincial de Granada. El Proyecto es una estrategia de intervención en materia sociolaboral, coordinada por la Diputación provincial de Granada, que combina elementos tradicionales –como las medidas de formación ocupacional e itinerarios de inserción laboral- y otros innovadores -pactos territoriales por el empleo-. Esta evaluación es fruto de una intensa labor de colaboración de todos los actores participantes en el programa, mancomunidades y consorcios, diversas instituciones a nivel regional, agentes socioeconómicos, organizaciones representantes de los colectivos más desfavorecidos y de las entidades financieras con presencia en el territorio. En esta evaluación se analizan tanto el comportamiento y los procesos como el resultado final del proyecto. En el caso de la evaluación de implementación se han valorado las actuaciones desarrolladas y la metodología empleada, la producción

de servicios esperados y los recursos utilizados. La evaluación de resultados, relacionada con los conceptos de eficacia y efectividad del programa, analiza el cumplimiento de los objetivos del mismo en sus dimensiones de cantidad, calidad y tiempo, y los efectos sobre el grupo objetivo al que va dirigido.

Este estudio arroja dos grupos de conclusiones: por un lado, las relacionadas con el éxito de una metodología de evaluación participativa que ha permitido poner el énfasis en la contextualización de la política y en los actores implicados. Por otro lado, las consideraciones relativas a los logros de una política de inserción laboral que combina medidas tradicionales, como la formación para el empleo, con instrumentos fomentados desde la UE, como los pactos territoriales y un enfoque más participativo en el diseño de las acciones en materia de empleo.

Esta obra está dirigida a estudiantes, académicos y profesionales interesados en estudiar el proceso de evaluación y su ejecución. El elemento innovador de este trabajo subyace en recoger un desarrollo teórico y su aplicación práctica conjuntamente, mostrando ejemplos de metodología e indicaciones sobre su ejecución y presentación.

PARTE I

CAPÍTULO I.

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de políticas públicas puede definirse, siguiendo a Nagel (1984) desde una perspectiva disciplinar, como “evaluar cuál entre las varias opciones de política o de decisión gubernamental es la mejor decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones.” Frente a esta, la definición más profesional de Dunn (1981) entiende el análisis de políticas públicas como “una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que puede ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de política” (citado en Pérez, 2005: 48).

Esta aproximación a las políticas públicas cuestiona los mecanismos explicativos del estructural-funcionalismo, dando un protagonismo a los actores que han intervenido en la formulación y actuación de una política concreta, que hasta ahora había sido relegado. Esto no conlleva el riesgo, como advierte Pasquino (1988: 24-29), de perder de vista las siempre presentes e importantes motivaciones ideológicas.

El concepto de *policy* tiene distintas acepciones, como expresión de un propósito general o estado de cosas deseado, una decisión del Gobierno, una autorización formal, un programa, un producto, modelo o proceso. En consecuencia, son muchas las definiciones que de política pública se han dado, la que mayor consenso genera es la de Peters (1982), que la define como el “conjunto de actividades de las instituciones de Gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.

La política pública debe considerarse como un continuo de decisiones que trasciende en el tiempo más allá del momento primero de su elaboración. Siguiendo a Dye (2011:1), esta es “cualquier cosa que los gobiernos deciden hacer o no hacer”, y considerando la definición de Heclo como curso de acción, el concepto de política pública se revela como una noción extensa y vasta que incluye la consideración de la “inacción” como decisión política y como curso de acción en sí misma. Las situaciones de “inacción” podrían ser consecuencia de errores involuntarios, de decisiones deliberadas de no actuar sobre una determinada situación o de bloqueos políticos de decisión (Pérez, 2005: 53).

Junto a esta, entra en consideración otra vertiente, la no-decisión que ha sido objeto de numerosos debates. Se considera en los casos en que la autoridad decide “no-decidir”, enterrar el asunto y esquivar el cambio. Se han identificado cuatro tipos de estrategias de no-decisión: el uso de la fuerza por la autoridad pública, las amenazas de sanción

Heclo, 1972

“una política puede ser considerada como un curso de acción o inacción más que unas decisiones o acciones específicas”

Jenkins, 1978

“un conjunto de decisiones interrelacionadas (...) concernientes a la selección de metas y medios para alcanzarlas dentro de una situación específica”

Anderson, 1975

“un curso de acción seguido por un actor o conjunto de actores para tratar un problema o hecho preocupante”

Peters, 1982

“Conjunto de actividades de las instituciones de Gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”

para los partidarios de una reforma, la propaganda y difusión de nuevas normas sociales y políticas, y el cambio en los procedimientos de trabajo gubernamental (Bachrach y Baratz, 1963). Por otro lado, para que consideremos a una política como “pública”, esta “debe haber sido generada, al menos hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales” (Pérez, 2005: 53). No obstante, las políticas conllevan necesariamente la interrelación de varias organizaciones, niveles administrativos y actores. La acción de gobierno no se manifiesta exclusivamente con la política pública como producto, sino también a través de las acciones/procesos que la institución pública desarrolla en un momento y ámbito determinados. Un elemento esencial del término *policy* para H. Lasswell y M. Kaplan (1950: 71) es el propósito o la intención de la política, a la que se refieren como “programa de metas y prácticas”. Como Wildavsky planteaba “*policy* es tanto un proceso como un producto, que se usa para referirnos al proceso de toma de decisiones y al producto de ese proceso” (Wildavsky, 1979: 387).

Peters entendía que los instrumentos de acción de las políticas públicas pueden agruparse en normas jurídicas (único recurso exclusivo del Estado), servicios de personal (ya que la elaboración y aplicación de las políticas necesita una infraestructura humana, organizativa y material), recursos materiales (fundamentalmente financieros) y la persuasión frente a los ciudadanos.

Los componentes comunes de las políticas son el institucional (la política es decidida por una autoridad legalmente constituida), el decisorio (la política es un conjunto de decisiones), el comportamental (que implica acción o inacción) y el causal (porque los productos de las acciones tienen efectos sobre el sistema político) (Pérez, 2005: 55).

El diseño y desarrollo de las políticas no se da en un espacio jurídico o administrativo neutral, sino que es una arena política en la que convergen y luchan las fuerzas políticas. Lowi (1972) expuso que “las arenas de las políticas o de la actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder”. Por tanto, no hay una política en general, porque no hay una estructura de poder inmutable. El estudio de las políticas muestra que algunas cuestiones se agravan o desaparecen, y unos grupos de interés restan o suman intereses.

Este autor ofreció una clasificación de las políticas en función de los impactos y beneficios que los grupos de interés esperan de la política, donde cada política crea una estructura de poder independiente. En un primer momento, distinguió entre políticas regulatorias o reglamentarias,

distributivas y redistributivas. Posteriormente, planteó que las políticas comparten un cierto nivel de coacción y que “las políticas determinan la política”, ya que las relaciones de poder, los liderazgos y las autoridades formales o decisorias que participan del proceso son definidas por la naturaleza de las cuestiones en liza y por el tipo de respuestas previsibles por parte del Gobierno; y añadió así la categoría de políticas constitutivas. Las políticas regulatorias establecen reglas de comportamiento a través principalmente de la legislación. Las redistributivas clasifican a las personas según criterios que les dan o no acceso a ventajas, se pueden llevar a cabo mediante instrumentos fiscales y posteriormente estos son canalizados a programas de asistencia pública. Las distributivas se centran en el interés gubernamental de garantizar igual acceso a los recursos, y las constitutivas definen reglas sobre normas.

Por su lado, Richardson en sus estudios sobre “el estilo de las políticas públicas” ha señalado dos factores, la forma en que el gobierno se aproxima al problema a resolver, según sea anticipatoria/activa o reactiva, y por otro lado, la relación del gobierno con otros actores en el proceso de trabajo gubernamental que se mueve entre el consenso y la imposición de soluciones (Richardson, 1982).

Otros enfoques son el modelo de política racional que ve el curso de la política como resultado y desarrollo de la elección racional (*rational choice*), el modelo del proceso organizativo que entiende el curso de la política como un producto organizativo (*organizational output*), y el modelo de política burocrática que la considera sin más un resultado político (*political outcome*).

El actor en el proceso de políticas públicas, sea un individuo o varios, una persona jurídica o un grupo social, adquiere consideración de ente unitario cuando este muestre homogeneidad interna en cuanto a valores e intereses que defiende y objetivos que persigue. Las referencias que en la literatura especializada se han hecho de “actor” o “no-actor”, actores pasivos o verdaderos, no contemplan otro tipo de naturalezas que definen a los actores por su posición en el proceso; por ejemplo, el caso de los “actores empíricos” que permanecen al margen intencionalmente de la arena decisional. Frente a estos, los actores intencionales se identifican en la medida en que existe intencionalidad en su actuación, se mueve en las zonas de negociación de la política y desarrolla estrategias y tácticas referidas a sus fines. Este comportamiento no necesariamente responde a parámetros racionales, puede responder a motivaciones personales y colectivas; entendiendo como comportamiento racional aquel que se

preocupa del impacto de sus decisiones, aunque no pueda prever cuáles son. Esta es la llamada “racionalidad situada”, que considera que las motivaciones de los actores son múltiples, y dependen de su biografía –de la individual o de la del grupo- así como de la situación concreta que genera tanto límites como oportunidades de acción (Subirats *et al.* 2008: 51-55).

Junto a estos, los actores periféricos son la red de actores que se mueven y negocian en los espacios de interacción –temas- que se debaten en la definición del problema público, y por tanto se detectan en las primeras fases de la política pública. El espacio de la política pública, y sus espacios de interacción, vienen configurados tanto por el problema como por la estructura político-administrativa del sistema, y de la permeabilidad del proceso a la participación de actores no-gubernamentales (Subirats *et al.* 2008: 57).

Del mismo modo que la definición del problema cambia, también lo hacen los actores y la posición que ocupan en el proceso. Entre los perfiles identificados del actor de una política pública se puede señalar que no es habitual que un actor defina sus objetivos de manera explícita y coherente, y la ambigüedad es un modo de acción política. Aunque parezca errático, al analista debe intentar definir el comportamiento del actor, y tener en cuenta que el “instinto estratégico” del actor es ofensivo –intentando aprovechar oportunidades, y hacer valer sus intereses- y también defensivo –para mantener su margen de acción-(Subirats *et al.* 2008: 55-56).

Remitiéndonos a una tradicional clasificación de los actores en políticas públicas, hay que distinguir entre actores públicos o gubernamentales y privados y no-gubernamentales. Entre los primeros se incluyen al gobierno –depositario del poder ejecutivo, teniendo en cuenta los distintos niveles de gobierno de la estructura estatal-, la burocracia y administración pública –con cuyos recursos se convierte en competidor ante los dirigentes de las políticas- y parlamento y tribunales de justicia, los primeros adquieren relevancia en los gobiernos de coalición o en minorías parlamentarias, aunque la vinculación entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios desplazan el centro del proceso de la política pública al legislativo o al ejecutivo en los casos de presidencialización, y los tribunales se consideran zonas de espera y entrada a la agenda.

Los actores no gubernamentales son los actores políticos –partidos que actúan tanto en la arena parlamentaria como en la extraparlamentaria afectando a la opinión pública-, las organizaciones defensoras de algún

interés colectivo, público o no –organizaciones que se crean el objetivo de defender un interés ante los poderes públicos y la sociedad, visibles principalmente en la fase de entrada en la agenda-, las empresas y corporaciones empresariales, las organizaciones del tercer sector (ONGs, fundaciones, etc.) –que no defienden un interés colectivo y tienen una actividad económica subordinada a fines de carácter social-, los expertos –entre los que se incluyen los *think tanks*-, los medios de comunicación de masas, individuos influyentes y la opinión pública (Pérez, 2005).

Entre las capacidades y recursos que despliegan los actores se encuentran (Subirats *et al.* 2008: 71-94):

1. Recursos jurídicos, bases legales y reglamentarias que constituyen la base de la autoridad política y legítima.
2. Recursos humanos, en función de las capacidades de reclutamiento y formación de diversos actores. Las políticas públicas han dado lugar a la creación de profesiones y trayectorias formativas específicas. Uno de los efectos negativos que se han detectado es la rotación de miembros de los grandes cuerpos administrativos entre el sector público y el privado –la llamada *revolving door*-.
3. Recursos económicos: la dotación de recursos financieros se entiende como un acto político.
4. Información o recursos cognitivos, que supone la materia prima de la política.
5. Recursos organizacionales construidos a partir de atributos individuales de los actores involucrados, de la calidad de la organización, de las estructuras administrativas a las que pertenecen y de la existencia de redes de interacción entre los diferentes actores de la política pública.
6. Recursos posicionales: los que se derivan de la posición que el actor ocupa en relación con otros autores. Se puede referir a una posición estructural –en la estructura político-administrativa- aunque no necesariamente.
7. Infraestructura o recursos patrimoniales: bienes tangibles de los partícipes, necesarios para prestar el servicio o negociar.
8. Capital social o recurso de la confianza: información o el conjunto de obligaciones de reciprocidad derivadas de las relaciones de confianza, fruto de la participación de actores en redes sociales.
9. Tiempo o recurso cronológico, que alude al presupuesto temporal de la política.