

Artículos / Articles

Efectos de la asistencia en la búsqueda de empleo: una revisión sistemática para España <i>Effects of job search assistance: A systematic review for Spain</i>	
JUNQUERA, ÁLVARO F.	7-25
Criterios e indicadores para evaluar mecanismos de participación ciudadana desde el enfoque de derechos humanos <i>Criteria and indicators to evaluate citizen participation mechanisms from the human rights approach</i>	
YOMA, SOLANA MARÍA	26-43
Análisis comparado de tres modelos de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España. Los casos de Andalucía, Cataluña y Navarra <i>Comparative analysis of three models of public policy evaluation institutionalization in Spain. The cases of Andalusia, Catalonia and Navarre</i>	
TRIAS BADRUNA, JOAN / ZÚÑIGA-GUEVARA, RICARDO MANUEL	44-69
Preferencias políticas y gobernanza del sistema de educación superior: un análisis del discurso de cuatro casos autonómicos (Andalucía, Cataluña, Galicia y Madrid) <i>Policy preferences and governance of the Higher Education System: a discourse analysis of four regional cases (Andalusia, Catalonia, Galicia, and Madrid)</i>	
MÁRQUEZ-CARRASCAL, ALBERTO	70-86

Notas de investigación / Research notes

COVID-19 y participación ciudadana local en España: evaluación desde la perspectiva de responsables municipales y miembros de consejos consultivos <i>COVID-19 and local citizen participation in Spain: An assessment from the perspective of municipal decision-makers and advisory council members</i>	
BECERRIL-VIERA, ISABEL / PASADAS-DEL-AMO, SARA	87-100

Recensiones / Book reviews

Evert A. Lindquist, Michael Howlett, Grace Skogstad, Geneviève Tellier and Paul 't Hart: Policy Success in Canada. Cases, Lessons, Challenges	
OLMEDA, JOSÉ A.	101-105
Laura Chaqués-Bonafont y Jacint Jordana: Policy Analysis in Spain	
HARO ARROYO, ADRIÁN	106-108
Juan José Rastrollo Suárez (coord.): <i>Retos y perspectivas de la función pública del futuro: una revisión en Europa e Iberoamérica</i>	
RODRÍGUEZ-BLANCO, VICTORIA	109-111

GaPP

Número **35**
Nueva época
Julio, **2024**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas



FECYT 206/2023
Fecha de publicación: 12 de julio de 2024 (1ª convocatoria)
Número de publicación: 28 de julio de 2024



ISSN: 1989-8991
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.35.2024>
www.inap.es
<https://gapp.inap.es>

Directora del INAP: Consuelo Sánchez Naranjo
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Editora Jefe: Eloísa del Pino Matute
Instituto de Políticas y Bienes Públicos
(Consejo Superior de Investigaciones Científicas – CSIC)

Coordinación:
Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento del INAP

Redacción y administración:
Atocha, 106, 28012 Madrid
Tel.: 91 273 91 62
correo electrónico: revistagapp@inap.es

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública
ISSN: 1989-8991
NIPO: 231-24-002-X
Depósito legal: M-39.657-1994

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<https://publicacionesoficiales.boe.es/>

EQUIPO EDITORIAL

Editora jefa

Eloísa del Pino Matute, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC) (España).
<https://orcid.org/0000-0001-5497-1302>

Comité editorial

Cristina Ares Castro-Conde, Universidade de Santiago de Compostela (España). Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencia Política y Sociología.
<https://orcid.org/0000-0002-2278-629X>

Óscar Barberá Arete, Universidad de Valencia (España). Profesor titular. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política.
<https://orcid.org/0000-0003-2424-2605>

Ismael Blanco, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Profesor Agregado del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público. Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP).
<https://orcid.org/0000-0003-2191-5712>

Inés Calzada Gutiérrez, Universidad Complutense de Madrid (España). Profesora ayudante doctora. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Sociología: Metodología y Teoría.

Juan Ignacio Criado Grande, Universidad Autónoma de Madrid (España). Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Director del Lab Innovación, Tecnología y Gestión Pública (ITGesPub).
<https://orcid.org/0000-0002-9184-9696>

Cecilia Güemes Ghirardi, Universidad Autónoma de Madrid (España). Profesora Ayudante Doctora. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
<https://orcid.org/0000-0002-2332-9082>

Jean-Baptiste Harguindéguy, Universidad Pablo de Olavide (España). Profesor Titular. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Público.
<https://orcid.org/0000-0003-1151-3007>

Luis Herrera Díaz Aguado, Consejo de Estado (España).

Mario Kölling, UNED (España). Profesor contratado doctor. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política.
<https://orcid.org/0000-0001-8561-6952>

Sandra León Alfonso, Universidad Carlos III de Madrid (España). Profesora y Subdirectora del Departamento de Ciencias Sociales. Directora del Instituto Mixto de Investigación Universidad Carlos III – Fundación Juan March.
<https://orcid.org/0000-0002-4268-0302>

Emanuela Lombardo, Universidad Complutense de Madrid (España). Profesora Titular de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración.
<https://orcid.org/0000-0001-7644-6891>

Ainhoa Novo Arbona, Universidad del País Vasco (España).
<https://orcid.org/0000-0001-6184-7916>

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación. Departamento de Ciencia Política y de la Administración.

Raquel Ojeda García, Universidad de Granada (España). Profesora titular de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración.
<https://orcid.org/0000-0002-1948-7678>

Juan A. Ramos Gallarín, Universidad Rey Juan Carlos (España). Profesor TEU de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Departamento de Derecho Público y Ciencia Política.

Laura Román Masedo, Universidade da Coruña (España). Profesora Titular de universidad. Facultad de Sociología. Departamento de Sociología y Ciencias de la Comunicación.
<https://orcid.org/0000-0001-7383-9980>

Luis Rubalcaba, Universidad de Alcalá de Henares (España). Catedrático de Economía Aplicada. Departamento de Economía y Dirección de Empresas.
<https://orcid.org/0000-0001-5724-9091>

Miquel Salvador Serna, Universitat Pompeu Fabra (España). Profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración.
<https://orcid.org/0000-0001-8287-0779>

Ana María Sanz León, Universidad de Barcelona (España). Profesora titular. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho.

Secretario

Jorge Hernández-Moreno, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (España).
<https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>

Secretario-Gestión editorial

Gibrán Cruz Martínez, Universidad Complutense de Madrid (España).
<https://orcid.org/0000-0002-4583-2914>

Editor técnico

Roberto Tomé, INAP (España)

Comité asesor

Joaquín Brugué, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona (España).
<https://orcid.org/0000-0002-4284-2236>

Ernesto Carrillo Barroso, Vicedecano de Estudios del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense (España).
<https://orcid.org/0000-0002-9500-659X>

César Colino Cámara, Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España).
<https://orcid.org/0000-0002-9352-705X>

Nuria Cunill Grau, Profesora Titular del Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos - Campus Santiago de Chile (Chile).

Mauricio Ivan Dussage Laguna. Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE (México).
<https://orcid.org/0000-0001-7630-1879>

Mila Gascó Hernández, Associate Research Director Center for Technology in Government y Research Associate Professor - Rockefeller College of Public Affairs and Policy, University at Albany (Estados Unidos de América).
<https://orcid.org/0000-0002-6308-8519>

Mariely López Santana, Profesora Titular y Directora del Political Science Graduate Program at the Schar School of Policy and Government. George Mason University (Estados Unidos).

Elke Loeffler, Profesora de la Universidad de Strathclyde (Reino Unido)
<https://orcid.org/0000-0002-9424-8917>

Antonio Natera Peral, Profesor Titular de Ciencia Política de la Universidad Carlos III (España).
<https://orcid.org/0000-0001-8017-3937>

Lourdes Nieto López, Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España).

José Antonio Olmeda Gómez, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España).
<https://orcid.org/0000-0001-5353-061X>

Sonia Ospina Bossi, Profesora de Gestión y Política Pública de la Escuela de Graduados de Servicio Público Wagner en la Universidad de New York (Estados Unidos de América).

Valérie Pattyn, Profesora asistente del Institute of Public Administration. Governance and Global Affairs Faculty (Países Bajos).
<https://orcid.org/0000-0001-7844-8858>

Carles Ramió Matas, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat Pompeu Fabra (España).
<https://orcid.org/0000-0002-3261-5267>

José Manuel Ruano de la Fuente, Profesor Titular de Ciencia Política del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense (España).
<https://orcid.org/0000-0003-0412-2921>

Joan Subirats Humetes, Catedrático de Ciencia Política de la Universitat Autònoma de Barcelona (España).
<https://orcid.org/0000-0002-4738-0739>

Manuel Villoria Mendieta, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España).
<https://orcid.org/0000-0002-1055-1995>

La revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)* tiene el objetivo de fomentar los análisis científicos sobre gestión y Administración pública, gobernanza y reforma del Estado, aportando conocimientos teóricos y sustantivos sobre los retos y las tendencias actuales de las Administraciones y sus políticas públicas. Asimismo, GAPP pretende divulgar las mejores prácticas de la Administración pública para orientar tanto a académicos como a profesionales del sector público para la adopción de decisiones, y está especialmente centrada en el ámbito español, europeo e iberoamericano.

Con este propósito *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* publica tanto trabajos académicos como contribuciones de los profesionales de las Administraciones públicas que sirvan para hacerlas avanzar. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* acepta para su revisión y posible publicación estudios científicos, experiencias y casos de investigación y críticas de libros.

A partir de enero de 2021, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* publica tres números por año, con fecha primero de marzo, primero de julio y primero de noviembre respectivamente, uno de ellos monográfico, todos editados únicamente en formato digital. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* utiliza el modelo online first (publicación avanzada). Los artículos aprobados son puestos en línea en espera de ser definitivamente publicados en el número correspondiente.

Los textos que se remitan a *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* deben ser originales en español o inglés, no publicados anteriormente y deben seguir las pautas de rigurosidad y éticas aceptadas por la comunidad científica ya que este es el único mecanismo que garantiza la indexación de la revista y su calidad. Los artículos recibidos son sometidos a un riguroso proceso de revisión por pares a doble ciego.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas cree en la difusión libre del conocimiento científico y, por ello, se adscribe a políticas de acceso abierto (OA) a la información.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas es editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y se financia exclusivamente con cargo al presupuesto del organismo editor.



GAPP se publica bajo el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad Reconocimiento-NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre y cuando no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar el original con fines comerciales.

Sumario

Table of contents

Artículos / Articles

Efectos de la asistencia en la búsqueda de empleo: una revisión sistemática para España

Effects of job search assistance: A systematic review for Spain

JUNQUERA, ÁLVARO F. 7

Criterios e indicadores para evaluar mecanismos de participación ciudadana desde el enfoque de derechos humanos

Criteria and indicators to evaluate citizen participation mechanisms from the human rights approach

YOMA, SOLANA MARÍA 26

Análisis comparado de tres modelos de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España. Los casos de Andalucía, Cataluña y Navarra

Comparative analysis of three models of public policy evaluation institutionalization in Spain. The cases of Andalusia, Catalonia and Navarre

TRIAS BADRUNA, JOAN / ZÚÑIGA-GUEVARA, RICARDO MANUEL 44

Preferencias políticas y gobernanza del sistema de educación superior: un análisis del discurso de cuatro casos autonómicos (Andalucía, Cataluña, Galicia y Madrid)

Policy preferences and governance of the Higher Education System: a discourse analysis of four regional cases (Andalusia, Catalonia, Galicia, and Madrid)

MÁRQUEZ-CARRASCAL, ALBERTO 70

Notas de investigación / Research notes

COVID-19 y participación ciudadana local en España: evaluación desde la perspectiva de responsables municipales y miembros de consejos consultivos

COVID-19 and local citizen participation in Spain: An assessment from the perspective of municipal decision-makers and advisory council members

BECERRIL-VIERA, ISABEL / PASADAS-DEL-AMO, SARA 87

Recensiones / *Book reviews*

Evert A. Lindquist, Michael Howlett, Grace Skogstad, Geneviève Tellier and Paul 't Hart: *Policy Success in Canada. Cases, Lessons, Challenges*

OLMEDA, JOSÉ A. 101

Laura Chaqués-Bonafont y Jacint Jordana: *Policy Analysis in Spain*

HARO ARROYO, ADRIÁN 106

Juan José Rastrollo Suárez (coord.): *Retos y perspectivas de la función pública del futuro: una revisión en Europa e Iberoamérica*

RODRÍGUEZ-BLANCO, VICTORIA 109

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 35, julio de 2024
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 20-09-2023
Modificado: 13-11-2023
Aceptado: 21-11-2023
Publicación anticipada: 12-12-2023
Publicado: 01-07-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11259>
Páginas: 7-25



Referencia: Junquera, Á. F. (2024). Efectos de la asistencia en la búsqueda de empleo: una revisión sistemática para España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 35, 7-25. <https://doi.org/10.24965/gapp.11259>

Efectos de la asistencia en la búsqueda de empleo: una revisión sistemática para España

Effects of job search assistance: A systematic review for Spain

Junquera, Álvaro F.

Universitat Autònoma de Barcelona. Institut d'Estudis del Treball, Departamento de Sociología (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0080-7608>

alvaro.junquera@uab.cat

NOTA BIOGRÁFICA

Investigador predoctoral en el Institut d'Estudis del Treball de la Universitat Autònoma de Barcelona, con una ayuda FPU del Ministerio de Universidades. Es doctorando en Sociología por la Universitat Autònoma de Barcelona y en Economía por la Università degli Studi di Padova. Sus intereses de investigación son la evaluación de políticas de empleo y el desarrollo de modelos de perfilado.

RESUMEN

Objetivos: este artículo realiza una revisión de la literatura sobre programas de asistencia en la búsqueda de empleo en España. Nos preguntamos qué intervenciones de este tipo han sido evaluadas, qué métodos se han usado y cuál es el efecto promedio que generan sobre el empleo y el empleo de larga duración. **Metodología:** para ello, hemos construido un conjunto de datos de 1042 estimaciones de impacto a partir de veintidós estudios. El análisis de los datos combinó el análisis cuantitativo bivariado con una síntesis narrativa a partir de la mejor evidencia disponible. **Resultados:** respecto al objeto y al método de estudio, los resultados indican una notable concentración de la evaluación en intervenciones profundamente heterogéneas y en estrategias de identificación con asunciones demasiado fuertes como para ser creíbles. Respecto al impacto de la intervención, centrándonos en las estimaciones con mayor validez interna, el efecto promedio sobre el empleo es positivo, pero de baja magnitud (2,71%). **Conclusiones:** nuestro trabajo señala lagunas de la literatura y estrategias de identificación más creíbles incluso con los datos administrativos normalmente disponibles. Además, indicamos qué intervenciones cuentan con evidencia sólida como para ser consideradas buenas prácticas.

PALABRAS CLAVE

Políticas activas de empleo; asistencia en la búsqueda de empleo; servicios públicos; revisión de literatura; evaluación de políticas públicas.

ABSTRACT

Objectives: This article reviews the literature on job search assistance programmes in Spain. We ask what interventions of this type have been evaluated, what methods have been used and what is the average effect they generate on employment and long-term employment. **Methodology:** For this purpose, we constructed a dataset of 1042 impact estimates from 22 studies. The data analysis combined quantitative bivariate analysis with a narrative synthesis from the best available evidence. **Results:** Regarding the object and method of study, the results indicate a remarkable concentration of the evaluation on deeply heterogeneous interventions and on identification strategies with assumptions too strong to be credible. Regarding the impact of the intervention, focusing on the most internally valid estimates, the average effect

on employment is positive, but of low magnitude (2,71 %). **Conclusions:** Our work shows the possibility of relying on techniques that facilitate the transportability of results and on more credible identification strategies even with the administrative data normally available. Furthermore, we point out which interventions have solid evidence to be considered good practices to be implemented in nearby contexts.

KEYWORDS

Active labour market policies; job search assistance; public services; literature review; public policy evaluation.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA ASISTENCIA EN LA BÚSQUEDA DE EMPLEO. 3. METODOLOGÍA. 3.1. PRODUCCIÓN DE DATOS. 3.2. ANÁLISIS DE DATOS. 4. RESULTADOS. 4.1. LOS PROGRAMAS EVALUADOS. 4.2. LOS EFECTOS DE LOS PROGRAMAS. 5. DISCUSIÓN. 5.1. SOBRE LA VARIABLE DE TRATAMIENTO. 5.2. SOBRE LA VARIABLE RESPUESTA. 5.3. SOBRE LA ESTRATEGIA ANALÍTICA. 6. CONCLUSIÓN. AGRADECIMIENTOS. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

El desempleo es uno de los principales problemas sociales en España. Para combatirlo, los Gobiernos suelen aprobar políticas activas de empleo (en adelante, PAE). Sin embargo, las buenas intenciones no siempre se traducen en buenas consecuencias. Por ello, los diseñadores de intervenciones necesitan conclusiones científicas sobre cuáles son las herramientas más efectivas para abordar el paro.

Este trabajo tiene como objetivo revisar la evidencia empírica acerca de los efectos sobre el empleo en España de los programas de asistencia en la búsqueda de empleo (en adelante, ABE), un subtipo de PAE. La justificación de nuestra investigación es doble. Por un lado, la ABE ha recibido menos atención por parte de los investigadores del mercado laboral (Card *et al.*, 2018). Sin embargo, en 2021 se gastaron 731 millones de euros de fondos públicos y más de 372000 personas participaron en acciones de ABE con financiación pública en toda España (DG EMPL, 2023). Por otro lado, restringimos nuestro alcance a España para relajar algunos supuestos de estudios previos. Los metaanálisis internacionales suelen descartar una interacción entre las PAE y características de los países, como la legislación de protección del empleo. En este artículo, comparamos estimaciones que comparten gran parte del mismo marco institucional, ajustando así por una posible interacción entre el efecto de las PAE y características propias del contexto español.

Concretamente, abordamos las siguientes preguntas de investigación: (1) ¿qué programas de ABE implementados en España han sido evaluados?; (2) ¿cómo han sido evaluados estos programas?, y (3) ¿cuál es el efecto de la ABE sobre el empleo y sobre el empleo de larga duración? Para responder a estas preguntas, hemos construido una nueva base de datos a partir de veintidós estudios, consiguiendo un total de 1042 estimaciones de impacto. En primer lugar, hemos clasificado las estimaciones según factores de diseño, metodológicos y contextuales. En segundo lugar, hemos resumido la evidencia poniendo un mayor énfasis en los artículos metodológicamente más sólidos.

Los resultados más importantes fueron los siguientes. Primero, las intervenciones más evaluadas son programas altamente heterogéneos, bien por su adaptación al participante (itinerarios) o bien por la agregación de diversas acciones (donde es difícil identificar los mecanismos importantes). Segundo, el 80 % de los estudios que analizan el efecto sobre el empleo lo hacen a través de la estrategia de identificación con más dificultades para corregir el sesgo de selección: la selección bajo observadas. Tercero, considerando solo los análisis con alta validez interna, la estimación del efecto promedio de la ABE sobre el empleo es poco concluyente (positiva, pero del 2,71 %).

Estos resultados generan contribuciones tanto en la dimensión básica como aplicada de la investigación. En el ámbito de investigación de las PAE, este es el primer trabajo que revisa de manera comprehensiva la literatura sobre los efectos de la ABE en España. Los trabajos anteriores, o bien no han sido exhaustivos o bien no han incluido estudios escritos en una lengua diferente al inglés. En el ámbito aplicado, nuestro estudio indica a las diferentes organizaciones proveedoras de servicios de ABE en España cuáles son las intervenciones que parecen generar efectos positivos de acuerdo con evidencia sólida.

El artículo continúa con una síntesis de los antecedentes sobre los efectos de la ABE en el empleo (sección 2). En la sección 3 describimos los datos y las técnicas utilizadas. En la sección 4 presentamos los hallazgos de nuestra investigación. La sección 5 comenta algunos inconvenientes de nuestro conjunto de datos con idea de mejorar las futuras evaluaciones. Por último, la sección 6 aporta algunas conclusiones.

2. LA ASISTENCIA EN LA BÚSQUEDA DE EMPLEO

El desempleo puede abordarse con políticas dirigidas a los mercados de factores o a los mercados de productos. En el primer capítulo, las PAE tienen una posición reconocida. Se suelen englobar bajo esta etiqueta cuatro tipos de políticas: políticas de búsqueda de empleo, de formación de adultos, de subsidios al empleo y de subsidios al emprendimiento (Malo, 2018; Caliendo y Künn, 2011). Las políticas de búsqueda de empleo suelen denominarse también con otros nombres, como servicios de empleo, asistencia en la búsqueda de empleo, orientación, asesoramiento, monitoreo... Sin embargo, tratar todos estos conceptos como sinónimos dificulta la detección de los mecanismos que podrían estar operando bajo los efectos encontrados.

Por ello, partimos de un marco conceptual en el que la «asistencia en la búsqueda de empleo» y los «requisitos sobre la búsqueda de empleo» son dos tipos diferentes de políticas de búsqueda de empleo. Esta distinción sigue la clasificación de Bonoli (2013) y otros artículos de la literatura como Brown y Koettl (2015) o Crépon y Van den Berg (2016). Por un lado, los programas de asistencia en la búsqueda de empleo «explican a los desempleados cómo buscar trabajo de manera efectiva [...] y pueden recomendar puestos de trabajo a los que el participante debería postularse» (Marinescu, 2017). Por otro lado, los programas de requisitos sobre la búsqueda de empleo imponen deberes a los participantes sobre las tareas de búsqueda de empleo.

En nuestra investigación, damos un paso más en la clasificación de las PAE. Para caracterizar los diferentes programas de ABE, distinguimos los diversos componentes principales que puede presentar una intervención. De este modo, ampliamos la taxonomía de Liu *et al.* (2014) con algunos componentes relacionados con la teoría de la búsqueda de empleo desarrollada en economía laboral (Cahuc *et al.*, 2014). Concretamente, estos nueve componentes se pueden dividir en tres grupos: desarrollo de habilidades, mejora de la motivación y suministro de información difícil. El gráfico 1 presenta esta taxonomía. Los componentes relacionados con el primer y segundo grupo fueron propuestos en Liu *et al.* (2014). El tercer grupo está integrado por componentes destinados a corregir fallos de información incompleta en los mercados laborales.

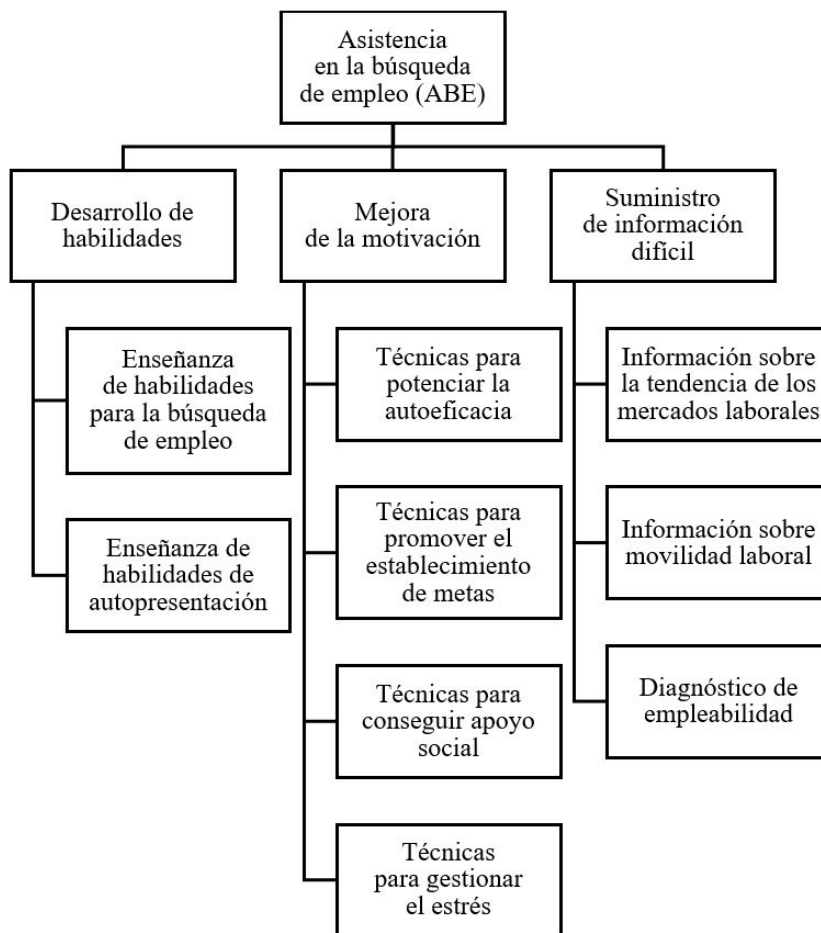
En primer lugar, tenemos dos componentes de desarrollo de habilidades¹. Por un lado, las habilidades para la búsqueda de empleo se refieren a aquellas competencias requeridas para identificar los canales adecuados para encontrar una vacante y las ocupaciones que encajan con el perfil del participante. Por otra parte, mejorar la autopresentación está relacionado con una adecuada candidatura a un puesto de trabajo tanto para momentos de comunicación síncrona (p. ej., la comunicación verbal y no verbal en una entrevista) como asíncrona (p. ej., la redacción de currículums o cartas de presentación).

En segundo lugar, encontramos los componentes de mejora de la motivación, que están íntimamente ligados a las teorías psicológicas sobre procesos cognitivos. Aquí incluimos diferentes actividades destinadas a fomentar la autoeficacia (como el aprendizaje vicario o la autororientación verbal de pensamientos), el establecimiento de objetivos (p. ej., la revisión del progreso o rutinas), el apoyo social (p. ej., con el apoyo de compañeros o familiares) o el manejo del estrés (con acciones como la redacción expresiva).

En tercer lugar, los componentes de información intentan ampliar el conjunto de ocupaciones consideradas o aumentar la intensidad de la búsqueda de empleo. Por un lado, la provisión de información sobre las tendencias del mercado laboral o sobre la movilidad laboral intenta ajustar la oferta y la demanda de mano de obra destacando la alta o baja demanda de trabajo en determinadas ocupaciones o zonas. Por otro lado, el diagnóstico de empleabilidad proporciona información al usuario sobre la probabilidad de encontrar empleo dadas sus circunstancias tanto en el presente como en el futuro. Esto es una reformulación de lo que Liu *et al.* (ídem.) llaman estímulo a la proactividad.

¹ Son políticas de búsqueda de empleo porque dotan al participante de las competencias necesarias para *conseguir* un empleo, mientras que las políticas de formación de adultos desarrollan habilidades para *ejecutar* las tareas asociadas a uno o más puestos de trabajo.

GRÁFICO 1. POSIBLES COMPONENTES DE LA ASISTENCIA EN LA BÚSQUEDA DE EMPLEO (ABE)



Fuente: elaboración propia.

En la literatura internacional se han analizado muchas de las evaluaciones de PAE en los trabajos de Vooren *et al.* (2019), Kluve *et al.* (2019) y Card *et al.* (2018). Sin embargo, estos estudios presentan algunos problemas en relación con la evidencia sobre los efectos de la ABE para el caso español. En primer lugar, la muestra de Card *et al.* (í.d.) únicamente incluye veintitrés estimaciones de PAE implementadas en los países del sur de la Unión Europea, mientras que la de Vooren *et al.* (2019) solo veinte. Concretamente, Card *et al.* (2018) solo incorporaron una estimación sobre políticas de búsqueda de empleo implementadas en España. Este problema está ligado al hecho de que solo incluyeron estudios redactados en inglés. En segundo lugar, en estas revisiones no hay una diferenciación clara entre intervenciones de asistencia y de requerimientos.

Vooren *et al.* (2019) encontraron que, en comparación con otros tipos de PAE, las políticas de búsqueda de empleo son las más efectivas a corto plazo. En la evaluación de Card *et al.* (2018), los autores concluyeron que estas políticas son en el corto plazo la segunda mejor opción para los parados de ocupaciones con bajos ingresos o con baja vinculación al mercado laboral. No obstante, cuando se ha considerado la posible existencia de externalidades negativas sobre los no tratados, los efectos netos son mucho menores (Cheung *et al.*, 2023). Más allá de las PAE, Liu *et al.* (2014) revisaron las evaluaciones de ABE publicadas hasta 2013 en inglés. Encontraron que aquellas acciones que mezclaron tanto desarrollo de habilidades como mejora de la motivación fueron más eficaces. Nuestra investigación pretende complementar la de Liu *et al.* (í.d.), aplicando gran parte de su marco conceptual al caso español.

En España, la evidencia empírica sobre los efectos de estos programas es más escasa. Debido al proceso de descentralización, las Administraciones autonómicas pueden promover la evaluación de muchos de estos programas. El Gobierno central también despliega algunas PAE, por lo que también se le ha reclamado

una mayor evaluación de sus acciones (Catalá-Pérez y del Pino, 2018). Aunque la competencia es compartida, las comunidades autónomas juegan un papel importante en el diseño de muchas de las intervenciones y en la gestión de los datos de participación en las PAE. En la última década, la financiación estatal de las PAE ha dependido, en mayor medida, de indicadores cuantitativos (Hernández-Moreno y Ramos Gallarín, 2017), pero estos están todavía lejos de recoger estimaciones de evaluaciones de impacto. No obstante, se han realizado algunas revisiones sobre las evaluaciones de PAE en España (Ramos *et al.*, 2010; Malo y Cueto, 2015; Arranz y García Serrano, 2022), pero estas presentan dos problemas sustanciales: no han sido exhaustivas (especialmente respecto a la ABE) y están desfasadas. Nuestro trabajo trata de mejorar ambos aspectos.

3. METODOLOGÍA

3.1. Producción de datos

Para responder a las preguntas de investigación, recopilamos un conjunto de evaluaciones de impacto de ABE realizadas en España. Esta tarea implicó buscar, transcribir y codificar datos. Previo a la búsqueda, delimitamos nuestro objeto de estudio de acuerdo al marco conceptual antes esbozado. Así, en cuanto a la muestra de estudios considerados, se determinaron los criterios de inclusión/exclusión de acuerdo con nuestro marco conceptual y con la naturaleza de nuestras preguntas de investigación.

En cuanto a la metodología del estudio, se estableció un solo criterio de inclusión/exclusión. Como nos preguntábamos por parámetros poblacionales con interpretación causal, solo incluimos análisis cuantitativos con técnicas experimentales o cuasiexperimentales. Por lo tanto, siguiendo los estándares actuales de la econometría (Cunningham, 2021), consideramos tanto los experimentos aleatorizados como los estudios observacionales con correcciones del sesgo de selección (como el emparejamiento, la regresión con variable instrumental, los efectos fijos, la regresión discontinua o el control sintético).

En cuanto al tratamiento de interés, también impusimos otro criterio de inclusión/exclusión: el estudio debería analizar una intervención en la que la ABE fuera la acción principal. Solo incluimos aquellas evaluaciones que estimaron el efecto sobre cualquiera de estas dos variables dependientes: (a) conseguir un empleo o (b) conseguir un empleo de larga duración. De forma flexible, consideramos como equivalente a la segunda opción tanto conseguir un contrato indefinido como uno de duración determinada, pero con una duración mínima de seis meses. Como se muestra en Cárdenas del Rey (2020), en España la duración media de los contratos temporales ha descendido fuertemente desde 2006. Debido a que la duración media en 2019 fue de algo más de cincuenta días, consideramos que seis meses es una duración relativamente larga.

Una vez fijados los criterios de inclusión/exclusión de los estudios, la primera etapa de recolección de datos fue una búsqueda a través de tres canales: buscadores académicos, búsqueda manual y contactos con expertos. En primer lugar, se realizaron diferentes búsquedas en la Web of Science y Google Scholar con las palabras clave más representativas para referirse a la ABE, tanto en español como en inglés. En segundo lugar, buscamos artículos concretos consultando la sección de referencias de los trabajos que ya habíamos recopilado. Durante este tiempo, también consideramos la *literatura gris* mediante la búsqueda de evaluaciones en las páginas web de diferentes diseñadores de PAE a nivel nacional y regional. Esta es una de las contribuciones de nuestro trabajo, ya que revisiones anteriores no incluyeron en su muestra la literatura gris. En tercer lugar, enviamos correos electrónicos a algunos profesores de disciplinas relacionadas con el estudio de las intervenciones en el mercado laboral y con la evaluación de programas.

La segunda etapa de la recopilación de datos comprendió la transcripción de los datos. Hemos diferenciado el número de estudios y el número de estimaciones de impacto. Cuando había diferentes estimaciones disponibles para el mismo horizonte de tiempo, incluimos hasta dos estimaciones de impacto, dando preferencia a aquellas en puntos intermedios o finales del intervalo de tiempo. Para permitir comparaciones entre evaluaciones, solo transcribimos estimaciones para submuestras creadas a partir de nuestras variables de interés (ver tabla 1)². En los casos en los que algunas estadísticas o partes del análisis no se

² Solo se incluye la estimación agregada de programas en el caso de que antes no se haya ofrecido una desagregación por alguna de las variables de interés del grupo diana (sexo, edad, desventaja).

describieron suficientemente, contactamos con los autores. Nótese que solo incluimos evaluaciones que estimaran el efecto de la ABE sobre las variables dependientes *obtener un empleo* u *obtener un empleo prolongado*.

La tercera etapa de la producción de datos, la codificación, consistió en dar valores a ciertas variables no reportadas directamente en los estudios considerados. Por un lado, trabajamos con variables contextuales, como la tasa de desempleo, pero también con dimensiones menos explícitas, como el componente principal de la intervención. La tabla 1 lista el conjunto de variables consideradas. En el apéndice puede encontrarse una definición detallada de cada una de ellas.

TABLA 1. VARIABLES CONSIDERADAS DURANTE LA REVISIÓN DE LA LITERATURA

Grupo de variables	Variable
Diseño del programa	Componente principal de la intervención
	Sexo del grupo diana analizado
	Edad del grupo diana analizado
	Desventaja del grupo diana analizado
Metodológico	Estrategia de identificación
	Variables ajustadas
	Tamaño de la muestra
	Horizonte temporal de la variable de respuesta
	Variable respuesta de dimensión stock o dimensión flujo
	Estimando
	Incluye un procedimiento de inferencia
	Publicado en una revista científica
Contexto de implementación	Territorio de implementación
	Año-trimestre de implementación
	Tasa de desempleo

Fuente: elaboración propia.

3.2. Análisis de datos

El análisis de datos se llevó a cabo considerando los dos objetivos específicos de nuestro trabajo. El primer objetivo específico era realizar una descripción exhaustiva de las evaluaciones de impacto de programas de ABE implementados en España. Para resumir la información de nuestra base de datos, realizamos un análisis cuantitativo bivariado a partir de tablas de frecuencia para cada variable dependiente. El segundo objetivo específico consistió en la estimación del efecto promedio de estas intervenciones. Para ello, empleamos la técnica de síntesis de la mejor evidencia (Slavin, 1995; Petticrew y Roberts, 2008). Este método considera las deficiencias que presentan otras técnicas como el metaanálisis cuando las muestras están formadas por muchas estimaciones sesgadas. Por ello, analiza de forma detallada solo aquellos artículos con los más altos estándares metodológicos. No obstante, fijar umbrales tan elevados durante la etapa de recolección de datos proporcionaría una imagen incompleta de la literatura.

Por tanto, tras conformar la muestra de estimaciones con los estándares habituales de la literatura econométrica, hemos realizado un segundo filtro considerando también las particularidades de nuestro objeto de estudio. Inspirados en Slavin (1995) y en Bell *et al.* (1995), el criterio para designar un estudio como perteneciente al grupo de mejor evidencia disponible fue la validez interna. Para definir la validez interna de una estimación, hemos aplicado la ley de la credibilidad decreciente de Manski (2007), la cual sostiene

que a mayor fuerza de las asunciones mantenidas, menor credibilidad de la inferencia. De este modo, para juzgar la validez interna de la estimación, hemos valorado las asunciones mantenidas sobre el sesgo de no-confusión.

Tal como muestra la tabla 2, esto lo hemos hecho en función del conocimiento y del uso que el investigador hace de la ecuación estructural (causal) de participación en el tratamiento. Las estrategias experimentales y de regresión discontinua tienen la ventaja de que, por el diseño de la intervención, conocen la ecuación estructural de participación en el tratamiento (donde participar viene determinado o por un sorteo o por una variable puntuación conocida). Dicho conocimiento permite asegurarnos de que, bien implementado y con un tamaño de muestra grande, estamos libres del sesgo de confusión.

En el resto de estrategias, partimos de un diseño de la intervención donde no se conoce completamente la ecuación estructural de participación en el tratamiento. Por un lado, para no tener estimaciones confundidas, Bell *et al.* (1995) proponen utilizar para el contrafactual a aquellos que solicitaron participar en el tratamiento y que finalmente no lo hicieron por una exclusión del implementador (basada solo en variables observadas). Controlando por dichas variables de exclusión o asumiendo que son independientes del resultado de interés nos libramos del sesgo de confusión. Por otro lado, la práctica común no es utilizar estos grupos de control internos, sino grupos de control externos (personas que ni siquiera solicitaron participar). Esto implica afirmar la asunción de no-confusión basada en las variables ajustadas. No obstante, tal como muestran Smith y Todd (2005), todavía no conocemos con certeza qué variables tendríamos que incluir en las estimaciones para reducir sustancialmente dicho sesgo. Por tanto, consideramos que una estimación tenía *mayor* validez interna si se basa en una de las estrategias sombreadas de la tabla 2, y que tenía *menor* validez interna en caso contrario³. Conformada la submuestra de mejor evidencia, realizamos una síntesis de sus resultados para aproximar el efecto medio de la ABE sobre las variables de interés.

TABLA 2. ESTRATEGIAS DE IDENTIFICACIÓN SEGÚN EL CONOCIMIENTO Y USO DE LA ECUACIÓN ESTRUCTURAL DE PARTICIPACIÓN EN EL TRATAMIENTO

		Usa para estimar el contrafactual a individuos que deciden participar pero que son excluidos por variables observadas	
		Sí	No
Conoce la ecuación estructural de participación en el tratamiento/control⁴	Sí	<ul style="list-style-type: none"> • Experimento con consentimiento. • Regresión discontinua con consentimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Experimento sin consentimiento. • Regresión discontinua sin consentimiento.
	No	<ul style="list-style-type: none"> • Selección bajo observadas a la Bell <i>et al.</i> (1995). • DID a la Bell <i>et al.</i> (1995). 	<ul style="list-style-type: none"> • Selección bajo observadas clásica. • Regresión con variable instrumental. • DID clásica.

Fuente: elaboración propia. DID: diferencia en diferencias.

4. RESULTADOS

Una vez completada la búsqueda, se encontraron un total de veintidós estudios, que conformaron una muestra de 1042 estimaciones de impacto. La tabla 3 muestra la lista de estudios considerados en nuestro trabajo. Ninguno de ellos estuvo incluido en la revisión de Liu *et al.* (2014). Como podemos observar, la distribución de estimaciones de impacto por estudio es heterogénea y presenta notables casos atípicos. Es sobresaliente también el incremento de evaluaciones en los últimos años, habiéndose realizado solo seis evaluaciones antes del año 2010.

³ En realidad, las dos estrategias de la celda inferior izquierda podrían resumirse como «selección bajo observadas», ya que en realidad el ajuste fundamental es el ajuste por la variable *solicitó ser tratado*. Una vez que se controla esta variable, no es necesario controlar por sus antecesores, sean estos observados o no (Pearl, 2009).

⁴ Considérese un tratamiento binario voluntario. En realidad, hay tres grupos: tratamiento, control y no-participación en el estudio. La variable de las filas de la tabla 2 hace referencia a si podemos conocer la ecuación estructural de participación en el grupo tratamiento o de control, no a la ecuación estructural de participación en el grupo de no-participación en el estudio.

TABLA 3. MUESTRA DE ESTUDIOS INCLUIDOS

Estudio	Estimaciones	Territorio	Implementación
González Álvarez <i>et al.</i> (2021)	160	Aragón	[2015T1, 2018T4]
Di Paolo y Ramos (2020)	3	Cataluña	[2016T1, 2017T4]
Blazquez <i>et al.</i> (2019)	12	C. de Madrid	[2010T1, 2010T4]
CDI Consulting (2019)	5	Islas Canarias	[2018T1, 2018T4]
Company Alcover <i>et al.</i> (2019)	32	Islas Baleares	[2016T1, 2016T4]
AIReF (2018)	21	Aragón	[2016T1, 2016T4]
García-Pérez (2018)	21	España	[2011T3, 2015T2]
Notus (2018a)	344	C. de Madrid	[2016T1, 2017T4]
Notus (2018b)	84	C. de Madrid	[2016T1, 2017T4]
Di Paolo <i>et al.</i> (2017)	3	Cataluña	[2015T1, 2015T4]
Everis (2017)	5	Cataluña	[2016T1, 2016T4]
Cantero y Quintela (2016)	2	A Coruña	[2011T4, 2012T3]
Redcrea (2016)	2	España	[2015T1, 2015T2]
Alegre <i>et al.</i> (2015)	31	Barcelona	[2013T1, 2014T2]
ESI (2015)	140	Aragón	[2010T1, 2014T4]
Hodzic <i>et al.</i> (2015)	2	Valencia	[2012T4, 2014T2]
ESI (2010)	84	Aragón	[2005T1, 2009T4]
Ramos <i>et al.</i> (2009)	2	Cataluña	[2005T1, 2005T4]
Herrarte y Sáez (2008)	20	España	[2001T2, 2002T1]
ADETRE (2007)	4	Aragón	[2002T1, 2004T4]
EDEI (2007)	2	Islas Canarias	[2007T1, 2007T4]
Herrarte y Sáez (2007)	80	España	[2001T1, 2003T4]

Fuente: elaboración propia.

4.1. Los programas evaluados

En esta sección respondemos las dos primeras preguntas de investigación caracterizando qué programas de ABE han sido evaluados y cómo. Para ello, calculamos diferentes estadísticos de resumen partiendo la muestra según la variable respuesta. Recuérdese que la submuestra de empleo ($n_1 = 790$) es notablemente más grande que la submuestra de empleo de larga duración ($n_2 = 252$). La primera y tercera columnas de la tabla 4 y la tabla 5 presentan, para cada submuestra, la frecuencia absoluta y relativa de las estimaciones de impacto en función de diferentes variables. En la segunda y cuarta columna, vemos cuántos estudios (en términos absolutos y relativos) incluyen al menos una estimación de impacto sobre la categoría marcada en la fila.

En el caso de la submuestra de empleo, en términos de estudios, los componentes más evaluados son el itinerario, el establecimiento de metas y la información sobre tendencias de los mercados laborales. No obstante, la categoría más frecuente es *indeterminado*. Esto es problemático, ya que esta etiqueta recopila estimaciones de impacto de intervenciones muy heterogéneas, ya sea mediante un diseño personalizado o mediante una evaluación conjunta de diferentes programas. Atendiendo a la validez externa de las estimaciones, que el itinerario sea el componente principal más evaluado no es una buena noticia. Debemos considerar que los itinerarios son programas altamente adaptados al participante y que englo-

ban un conjunto diferente de posibilidades según la comunidad autónoma en cuestión. La submuestra de contratos largos es mucho más pequeña y tiene una distribución más uniforme con relación al componente principal. Vemos cómo existe un enorme vacío de estudios sobre los efectos de la ABE en la calidad del empleo. En ambas submuestras falta investigación sobre los efectos de programas con componentes de mejora de la motivación, como las técnicas relacionadas con la autoeficacia, el apoyo social y el manejo del estrés.

TABLA 4. FRECUENCIAS DE VARIABLES SOBRE EL DISEÑO DEL PROGRAMA

	Y = Pr[empleo]		Y = Pr[empleo de LD]	
	Estimación	Estudio	Estimación	Estudio
<i>Componente principal</i>				
Diagnóstico	26 (3,29)	3 (14,29)	22 (8,73)	2 (33,33)
Establecimiento de metas	162 (20,51)	7 (33,33)	22 (8,73)	2 (33,33)
Info. tendencias mercados laborales	94 (11,9)	5 (23,81)	22 (8,73)	2 (33,33)
Info. movilidad laboral	22 (2,78)	2 (9,52)	22 (8,73)	2 (33,33)
Itinerario	116 (14,68)	10 (47,62)	77 (30,56)	3 (50)
Hab. de autopresentación	44 (5,57)	2 (9,52)	44 (17,46)	2 (33,33)
Hab. de búsqueda de empleo	22 (2,78)	2 (9,52)	22 (8,73)	2 (33,33)
Autopresentación y búsqueda	77 (9,75)	4 (19,05)	0 (0)	0 (0)
Gestión del estrés	2 (0,25)	1 (4,76)	0 (0)	0 (0)
Indeterminado	225 (28,48)	10 (47,62)	21 (8,33)	2 (33,33)
<i>Sexo</i>				
Mujeres	117 (14,81)	13 (61,9)	43 (17,06)	5 (83,33)
Hombres	79 (10)	9 (42,86)	28 (11,11)	3 (50)
Mixto	594 (75,19)	20 (95,24)	181 (71,83)	5 (83,33)
<i>Edad</i>				
Jóvenes	133 (16,84)	9 (42,86)	42 (16,67)	4 (66,67)
Mixto	657 (83,16)	19 (90,48)	210 (83,33)	6 (100)
<i>Desaventajado</i>				
Desaventajado	200 (25,32)	8 (38,1)	156 (61,9)	4 (66,67)
Mixto	590 (74,68)	19 (90,48)	96 (38,1)	4 (66,67)
<i>Total de observaciones</i>	790	21	252	6

Nota: las entradas de celda son frecuencias absolutas, con las frecuencias relativas por columna entre paréntesis. En el caso de las columnas de estudios, pueden no sumar 22 ya que un mismo estudio puede contener estimaciones de diferentes categorías.

Fuente: elaboración propia.

Los efectos pueden evaluarse sobre diferentes grupos sociales, lo que depende tanto de los criterios de elegibilidad establecidos por el diseño del programa como del interés del investigador o del ente que encarga la evaluación. La tabla 4 muestra que, en la submuestra de empleo, la gran mayoría de las estimaciones analizan el efecto sobre un grupo mixto respecto al sexo, la edad o la desventaja. La estimación de efectos heterogéneos para las mujeres se realiza en la mayoría de los estudios, siendo menos

frecuentes las estimaciones para grupos desaventajados. No obstante, la proporción de estimaciones mixtas respecto a estimaciones para grupos concretos es muy alta. Solo un 17 % de las estimaciones se dedicaron a los jóvenes y solo una de cada cuatro se ocupó de las personas con desventajas. En el caso de la submuestra sobre empleo prolongado, la situación está más igualada. Es razonable que así sea teniendo en cuenta la mayor prevalencia de empleo precario en la población desaventajada, joven o mujer. No obstante, la prevalencia general de efectos agregados es preocupante debido a la evidencia presentada en metaanálisis previos como el de Card *et al.* (2018), donde se recogen efectos heterogéneos de las PAE según el grupo social.

TABLA 5. FRECUENCIAS DE VARIABLES METODOLÓGICAS

	$Y = Pr[\text{empleo}]$		$Y = Pr[\text{empleo de LD}]$	
	Estimación	Estudio	Estimación	Estudio
<i>Estrategia de identificación</i>				
Diferencia-en-diferencias	2 (0,25)	1 (4,76)	0 (0)	0 (0)
Experimento	3 (0,38)	2 (9,52)	1 (0,4)	1 (16,67)
Variable instrumental	22 (2,78)	1 (4,76)	9 (3,57)	1 (16,67)
Selección bajo observadas	763 (96,58)	17 (80,95)	242 (96,03)	4 (66,67)
<i>Tamaño de muestra*</i>				
Pequeña	36 (4,56)	7 (33,33)	25 (9,92)	3 (50)
Intermedia	143 (18,1)	9 (42,86)	117 (46,43)	4 (66,67)
Grande	122 (15,44)	6 (28,57)	100 (39,68)	3 (50)
<i>Horizonte de la VR</i>				
Muy corto plazo	335 (42,41)	16 (76,19)	118 (46,83)	4 (66,67)
Corto plazo	344 (43,54)	13 (61,9)	120 (47,62)	6 (100)
Medio plazo	109 (13,8)	4 (19,05)	14 (5,56)	2 (33,33)
Largo plazo	2 (0,25)	1 (4,76)	0 (0)	0 (0)
<i>Dimensión de la VR</i>				
Flujo	657 (83,16)	14 (66,67)	252 (100)	6 (100)
Stock	133 (16,84)	8 (38,1)	0 (0)	0 (0)
<i>Estimando</i>				
RD	710 (89,87)	20 (95,24)	252 (100)	6 (100)
OR, logit	80 (10,13)	3 (14,29)	12 (4,76)	1 (16,67)
<i>Inferencia = Sí</i>	102 (12,91)	12 (57,14)	38 (15,08)	4 (66,67)
<i>Publicado = Sí</i>	3 (0,38)	2 (9,52)	13 (5,16)	2 (33,33)

Nota: las entradas de las celdas son frecuencias absolutas (con las frecuencias relativas entre paréntesis, calculadas con el total de observaciones disponibles para cada variable). * El resto de las observaciones son valores no disponibles. LD: larga duración. VR: variable respuesta. RD: *risk difference*, también llamado efecto marginal. OR: *odds ratio*.

Fuente: elaboración propia.

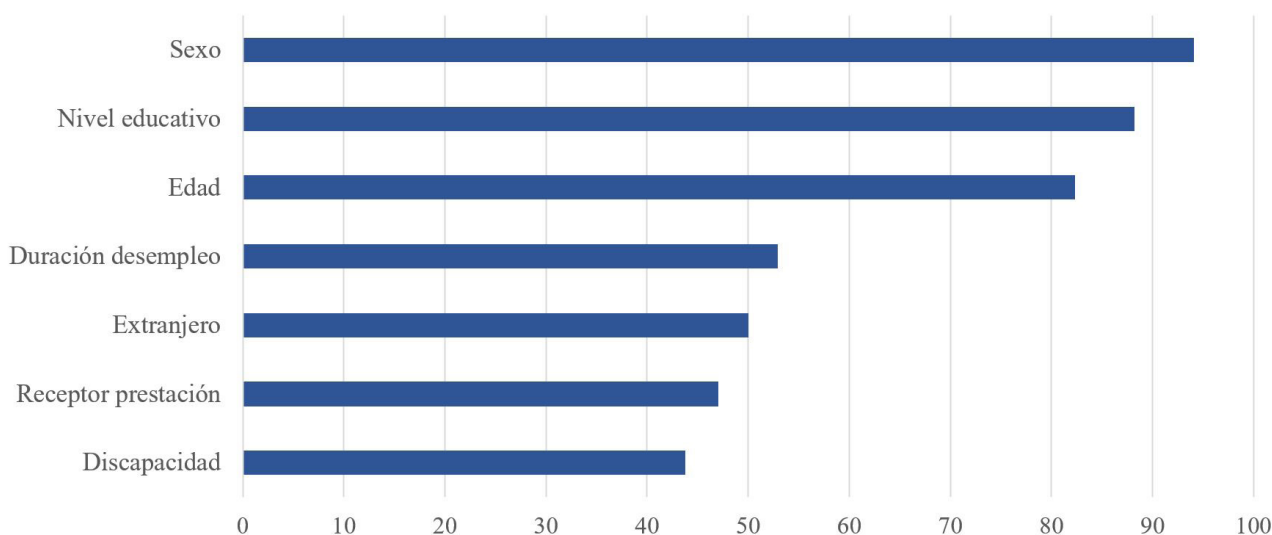
En cuanto a las decisiones metodológicas tomadas por los investigadores, como se muestra en la tabla 5, casi todos los estudios se han basado en una estrategia de selección bajo observadas. En la submuestra de

empleo solo hay cuatro estudios que emplearon una estrategia de identificación diferente. Tal como adelantamos en la sección metodológica, la selección bajo observadas es una estrategia difícil de justificar en cuanto ha de seleccionar un grupo de control sin saber con certeza qué variables de control incluir. Incluso en términos de comparación, en el gráfico 2 vemos cómo en la submuestra de empleo que usa esta estrategia solo hay tres variables ajustadas en más de dos tercios de los estudios: sexo, nivel educativo y edad. En la submuestra de empleo de larga duración, la distribución de estrategias de identificación es en general equivalente.

Mirando el tamaño de muestra, lo primero que notamos es que en la muestra de empleo el 61,9% de las estimaciones no reporta el número de observaciones en el que se basa. Esto está conectado con el hecho de que en ambas submuestras solo un poco más de la mitad de los estudios realizó algún procedimiento de inferencia. Pese a que el estudio trabaje con datos de toda la población de interés, creemos que es positivo realizar contrastes de hipótesis, tanto para descartar que los resultados sean fruto del azar como para poder generalizar los resultados a una superpoblación mayor. Siguiendo con la idea de generalizar los resultados, tal como han estudiado Colnet *et al.* (2023), no todos los estimandos permiten separar el efecto del tratamiento de la probabilidad que tiene el individuo de acceder al fenómeno de interés si no recibe el tratamiento (la línea de base). En nuestro caso, casi todas las observaciones son estimaciones de una diferencia de riesgos (RD). Tal como muestran Colnet *et al.* (í.d.), cuando la variable respuesta es binaria, la estimación del RD no aísla el efecto del tratamiento de las particularidades de nuestra muestra. Pese a ser práctica habitual, esto dificulta la validez externa de la evaluación, pues requiere de análisis futuros para transportar los resultados a otra población de interés.

En cuanto a la definición de la variable respuesta, encontramos que en ambas submuestras casi todas las estimaciones definieron el horizonte del efecto en el muy corto o corto plazo. Esto podría ser complementado en futuras evaluaciones, ya que tanto Card *et al.* (2018) como Kluve *et al.* (2019) encontraron mayores efectos en el largo plazo. En la submuestra de empleo, es preocupante la división de estudios según midan la variable respuesta en un solo punto temporal (dos tercios de los estudios) o en todo el intervalo temporal (algo más de un tercio). Esta heterogeneidad dificulta la comparación de resultados entre estudios, ya que en realidad están midiendo cosas diferentes. Por el contrario, la submuestra de empleo prolongado solo presenta variables dependientes definidas como flujos.

GRÁFICO 2. PROPORCIÓN DE ESTUDIOS QUE AJUSTARON POR CADA UNA DE LAS SIGUIENTES VARIABLES

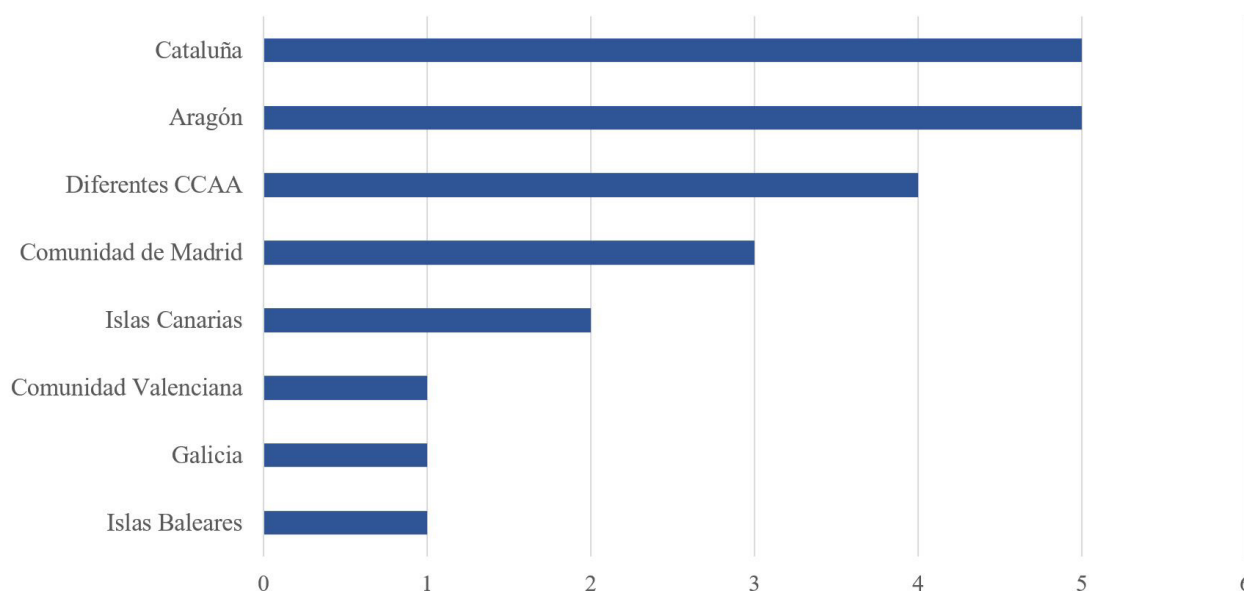


Nota: solo se incluyen variables ajustadas en al menos un tercio de los estudios y solo se consideran los estudios que usaron la selección bajo observadas como estrategia de identificación y Pr[empleo] como variable respuesta.

Fuente: elaboración propia.

Respecto al contexto de implementación de los programas evaluados, en primer lugar, el gráfico 3 nos muestra la distribución de estudios por comunidad autónoma. Como vemos, hay una notable diferencia entre

las dos primeras comunidades y el resto. En el caso de Aragón y Cataluña, tenemos cinco estudios centrados en cada una de ellas. Si miramos los años de publicación y la literatura relacionada, vemos que estas autonomías tienen una mayor tradición evaluadora. Esto contrasta con comunidades menos desarrolladas, como Andalucía o Extremadura, que no presentan ningún estudio que se haya ocupado exclusivamente de programas implementados en estos territorios. Contamos con algunas estimaciones sobre estas comunidades, concretamente cinco, sobre la primera y tres sobre la segunda, pero hacen referencia a programas implementados hace más de dos décadas. Tal como observamos en la tabla 3, el periodo de implementación de las estimaciones analizadas se sitúa fundamentalmente en la década de los 2010. Esto nos indica el considerable aumento de la evidencia disponible en los últimos años. Por último, con la muestra a nivel de estudio, el promedio de las tasas de paro que tuvieron lugar durante los periodos analizados es de un 15,54 %, con una desviación típica de un 5,58 %. Por tanto, tenemos evaluaciones tanto de momentos de bonanza como de recesión en el mercado laboral, lo que dificulta la comparabilidad de resultados si existiera interacción.

GRÁFICO 3. NÚMERO DE ESTUDIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Fuente: elaboración propia.

4.2. Los efectos de los programas

En este apartado realizaremos un análisis detallado de la mejor evidencia disponible. La tabla 6 recoge aquellos artículos que han pasado el filtro metodológico que establecimos en relación con la validez interna. En la literatura actual tenemos cuatro estudios con una metodología suficientemente robusta al sesgo de confusión, que se concretan en once estimaciones de impacto de intervenciones de ABE. Por un lado, tanto Hodzic *et al.* (2015) como Cantero y Quintela (2016) realizaron un experimento aleatorizado. Esto implica que, en muestras grandes, la estimación del efecto estaría libre de confusión por el propio diseño de la intervención. Por otro lado, Redcrea (2016) y Everis (2017) aplicaron estrategias de identificación donde el grupo de control se escogió entre individuos en lista de espera que habían solicitado participar, pero que fueron descartados por los implementadores del programa. En ambos casos, la exclusión del programa estuvo motivada por el limitado número de plazas disponibles. En estos estudios, la estimación del efecto estaría libre de confusión al ajustar por la variable de solicitud de participación.

Mirando individualmente los resultados de cada estudio, es difícil llegar a conclusiones claras. La evaluación de Hodzic *et al.* (2015) solo presenta dos estimaciones. Aunque el efecto de la intervención a los seis meses parece nulo (positivo, pero no significativo), un año después del tratamiento el impacto se vuelve positivo. Además, la estimación puntual de dicha ganancia de probabilidad (26,4 %) es considerablemente alta. En comparación con el resto de estimaciones de mejor evidencia disponible, las de Hodzic *et al.* (id.) han de tomarse con precaución, ya que mide la variable respuesta en formato stock. Esto refuerza todavía

más lo positivo de sus resultados. La otra evaluación experimental, la de Cantero y Quintela (2016), no encontró un efecto sobre el empleo en el corto plazo. A pesar de su pequeña muestra, podríamos descartar que este resultado estadísticamente no significativo se explicara por una baja potencia estadística, ya que la estimación puntual está muy cercana a cero (concretamente es el 0,68 %). Por último, este estudio sí que aproxima el efecto sobre la probabilidad de conseguir un empleo prolongado, obteniendo una estimación del 13,6 %. Un coeficiente de una magnitud notable si lo comparamos con la mayoría de estimaciones del efecto sobre la probabilidad de conseguir empleo.

Los resultados de los estudios observacionales también presentan una imagen inconcluyente sobre los efectos de la ABE. En el caso de Everis (2017), las cinco estimaciones son acerca del muy corto plazo y tienen coeficientes aproximadamente igual a cero. Dicha ausencia de efectos contrasta con el incremento de un 18,4 % en la probabilidad de encontrar empleo que encuentran para el programa Lanzaderas de Empleo los autores de Redcrea (2016).

TABLA 6. MEJOR EVIDENCIA DISPONIBLE SOBRE ABE PARA ESPAÑA

Estudio	Efectos estimados	N.º de estimaciones y variable respuesta	Estrategia de identificación
Everis (2017)	E: [- 0,03, 0]	5 x MCP-f	Selección bajo observadas à la Bell <i>et al.</i> (1995)
Redcrea (2016)	E: [0,034, 0,184]	1 x MCP-s 1 x MCP-f	DID à la Bell <i>et al.</i> (1995)
Cantero y Quintela (2016)	E: [0,007]	1 x CP-f	Experimento con consentimiento
	EL: [0,136]	1 x CP-f	
Hodzic <i>et al.</i> (2015)	E: [0,112, 0,264]	1 x MCP-s 1 x CP-s	Experimento con consentimiento

E: efecto sobre la Pr[empleo]. EL: efecto sobre la Pr[empleo de larga duración]. En ambos casos, medido como diferencia de riesgos. La columna de efectos estimados indica el rango de los efectos estimados. MCP: muy corto plazo, CP: corto plazo, -s: dimensión «stock», -f: dimensión «flujo».

Fuente: elaboración propia.

Si queremos resumir toda la información disponible, centrándonos en los efectos sobre la probabilidad de encontrar empleo a muy corto plazo, el efecto promedio es de un 2,71 %. Esta estimación ha de tomarse con cautela, ya que incluye tanto estimaciones con variable respuesta de tipo stock como de tipo flujo. El siguiente paso es profundizar en los detalles de diseño, metodología y contexto de cada una de las evaluaciones. Los diferentes efectos que se presentan a continuación, condicionando por algunas de estas variables, han de interpretarse como indicadores de asociación, no como consecuencias del diseño, el método o el contexto. El énfasis en uno u otro dependerá de las asunciones acerca de cuáles son las variables modificadoras de los efectos de la ABE.

Respecto al diseño de los programas, solo la intervención de Hodzic *et al.* (2015) presenta claramente cuál es su componente principal, siendo este la gestión del estrés. La aparición de un efecto mayor a corto plazo en Hodzic *et al.* (í.d.) es consistente con la teoría autorregulatoria, ya que la gestión del estrés incidiría principalmente en el último proceso (el de análisis). El resto de estudios presentan sus intervenciones como un conjunto de acciones de búsqueda de empleo con diferentes componentes, donde en algunos casos tal conjunto parece variar entre individuos (Cantero y Quintela, 2016; Everis, 2017), mientras que en otros casos no parece variar (Redcrea, 2016; Hodzic *et al.*, 2015). En el caso de Cantero y Quintela (2016), dicho conjunto puede incluso contener acciones de formación de adultos. Condicionando por esta variable, podemos ver cómo aquellas intervenciones donde la secuencia de acciones estuvo determinada por el implementador tienen de media efectos estimados sobre el empleo más altos (0,148 vs. -0,022).

Si nos fijamos en las características de los grupos diana analizados en cada una de las estimaciones, veremos que no existen grandes diferencias en los efectos promedios sobre la probabilidad de empleo. Si condicionamos por la edad, no aparecen diferencias sustantivas entre aquellas estimaciones de efecto que

consideraron grupos mixtos en edad (0,051) frente a aquellas que consideraron grupos de jóvenes (0,04). Tampoco parecen ser diferentes los efectos por sexo, ya que el efecto promedio para las estimaciones con grupos de solo mujeres (-0,012) son prácticamente iguales a las de solo hombres (-0,02). No podemos saber si los grupos desaventajados se benefician en mayor medida de estos programas porque la submuestra de mejor evidencia disponible solo incluye estimaciones mixtas respecto a esta variable.

Con idea de trasladar lo aprendido en estas evaluaciones a futuras intervenciones, es preciso analizar la validez externa de estos estudios. Para ello, es importante considerar tanto variables metodológicas como de contexto. En primer lugar, para facilitar la transportabilidad, es importante que el tamaño de muestra sea suficientemente grande para que los soportes de las covariables moderadoras sean lo más amplios posibles (Colnet *et al.*, 2023). Tres de los cuatro estudios seleccionados manejan muestras que hemos clasificado como pequeñas. La excepción, Everis (2017), utiliza muestras de tamaño intermedio. El uso de muestras grandes también contribuye a incrementar la validez interna, ya que los contrastes de hipótesis más usados en economía están basados en teoría asintótica. Nótese que los dos estudios observacionales no realizaron ningún procedimiento de inferencia. Así, focalizándonos en resultados que sabemos que no son fruto del azar, tendríamos un efecto nulo al muy corto plazo, pero positivo a corto plazo.

Si consideramos el contexto de implementación como un posible factor moderador del efecto de la ABE, la evaluación de Redcrea (2016) toma especial fuerza. Este estudio analiza un programa implementado en diez municipios de siete comunidades autónomas diferentes, casi todos ellos de un tamaño intermedio. Esto garantiza una mayor pluralidad de mercados laborales locales frente a otras evaluaciones centradas en grandes ciudades como Barcelona (Everis, 2017) o Valencia (Hodzic *et al.*, 2015). No obstante, también hemos de considerar que las cuatro evaluaciones incluidas en esta sección realizaron sus estimaciones en periodos de alto desempleo, con tasas de paro autonómicas que van desde el 17,96 % (Everis, 2017) hasta el 27,18 % (Hodzic *et al.*, 2015). Si consideráramos factible que esta variable sea una moderadora del efecto de la ABE, necesitaríamos más estudios que analicen el efecto de la intervención en periodos de menor tasa de paro.

5. DISCUSIÓN

5.1. Sobre la variable de tratamiento

Una de las deficiencias más generalizadas de los estudios revisados ha sido la falta de una descripción detallada del diseño del programa. Podría ser útil que futuras evaluaciones incorporaran una sección que explique la intervención tal como se planeó en el diseño del programa y/o tal como se implementó. Esto permitiría distinguir adecuadamente las diferentes intervenciones. Schneider e Ingram (1990) propusieron una lista de seis elementos que caracterizarían el diseño de toda política: metas, agentes, poblaciones objetivo, reglas, herramientas y supuestos. En términos más prácticos, esto supondría incluir, al menos, la teoría del cambio, el número de sesiones de cada tratamiento (si no es fijo, la media y desviación estándar), la duración de cada sesión, el mecanismo de asignación de cada sesión (en caso de programas de duración variable) y los componentes de cada sesión. Dicha descripción puede obtenerse a través del análisis de datos cualitativos, como textos normativos (órdenes, resoluciones...) o entrevistas a informantes clave (diseñadores, proveedores, participantes...).

En intervenciones hechas a medida (como los itinerarios), la situación ideal sería evaluar por separado diferentes combinaciones de acciones. Para que la evidencia empírica sea adecuada para la inclusión en una futura revisión de literatura, debemos pensar que programas con el mismo nombre no siempre incluyen las mismas acciones en diferentes comunidades autónomas. Por ejemplo, en nuestra muestra los itinerarios en Canarias pueden incluir formación de adultos, mientras que en las Islas Baleares pueden estar relacionados con subvenciones al empleo público o privado. Por tanto, es útil reportar tanto información sobre el diseño como sobre la implementación.

5.2. Sobre la variable respuesta

También hemos encontrado una considerable heterogeneidad en la forma de medir la variable respuesta. En primer lugar, respecto a *quién* se mide no existe consenso sobre la definición de grupos sociales. Esto hace que algunos estudios fijen como submuestra de jóvenes a los menores de treinta años, mientras

que otros consideran los treinta y cinco como umbral. Es también el caso del colectivo de parados de larga duración. Algunos autores o Gobiernos consideraban a una persona como tal si permanecía más de doce meses desempleada, mientras que otros establecían dieciocho meses como mínimo. La heterogeneidad es aún mayor en el superconjunto de personas en riesgo de exclusión. En estos casos, la coordinación entre los evaluadores sería fructífera para producir evidencia empírica lo suficientemente comparable para futuras revisiones de literatura. Nuestra sugerencia es que los investigadores proporcionen estadísticos descriptivos detallados sobre la composición sociodemográfica de los grupos para permitir la transportabilidad de sus estimaciones.

En segundo lugar, sobre *cuándo* se mide el efecto, creemos que la opción de flujo ofrece una observación más completa de los efectos y es factible al tener acceso a registros administrativos. Además, hay otros tres aspectos del horizonte de efectos que merecerían más atención. Por un lado, sería interesante seguir definiciones iguales de muy corto, corto, medio y largo plazo. Aquí hemos seguido uno de los trabajos más citados en la literatura (Card *et al.*, 2018), que propone doce, veinticuatro y treinta y seis meses para los tres últimos horizontes. Por otro lado, los investigadores podrían aclarar en mayor medida si están analizando efectos *ex-ante*, *ex-dure* y/o *ex-post*. Algunos trabajos como García-Pérez (2018) ya han arrojado luz sobre este punto. Sugeriríamos, al menos, adoptar su enfoque e incluso reconocer la posibilidad de efectos anticipatorios. Estimar exclusivamente efectos a muy corto plazo podría ofrecer al diseñador una visión parcial del impacto del programa. Los efectos pueden desvanecerse o, incluso, aparecer más adelante en función de los mecanismos implicados. Sabemos que esto último es común en programas de formación.

Por último, sería útil explicitar si hemos establecido para la medición de los efectos horizontes individuales o un horizonte común. Intervenciones como la ABE suelen presentar diferentes fechas de inicio y finalización en función del participante, ya que no suelen ser intervenciones grupales. Un horizonte individual consideraría la fecha final del tratamiento de cada individuo en concreto y observaría los resultados durante los seis siguientes meses. Esta sería nuestra opción preferida. Un horizonte común establecería los mismos seis meses de observación para cada participante, independientemente del mes en que terminó el tratamiento. Este horizonte común podría elegirse atendiendo a la fecha de finalización mediana o media.

5.3. Sobre la estrategia analítica

Cuando el objetivo de un estudio es conocer el efecto de una intervención, es común considerar dos propiedades del análisis: la validez interna y la validez externa (Cook y Campbell, 1979). La validez interna de un estudio suele juzgarse a partir de su estrategia de identificación, es decir, a partir del conjunto de asunciones por las que sustituimos el término contrafactual (no observado) por una cantidad observada. Como hemos visto, la literatura sobre los efectos de la ABE en España se ha basado principalmente en una estrategia de identificación: la selección bajo observadas. Esta estrategia presenta el problema de la selección arbitraria de variables para el procedimiento de ajuste. Las implicaciones que puede tener la formulación de una política pública en base a una estimación confundida del efecto pueden ser graves. Nótese que el sesgo de variable omitida puede incluso cambiar la dirección del efecto estimado. Por ello, usar evidencia proveniente de estrategias con grandes asunciones, como la selección bajo observadas, puede dar la falsa impresión de estar utilizando resultados robustos sin el coste de tener que realizar un experimento. Esto solo es cierto bajo condiciones muy estrictas que han de evaluarse para cada caso y que desconocemos si aplican actualmente. Si la realización de un experimento aleatorizado no es posible, nuestra propuesta es utilizar las listas de espera para formar grupos de control tal como proponen Bell *et al.* (1995). Cuando la variable que determina la inclusión en la lista de espera es independiente del resultado de interés⁵, los análisis podrían ir incluso más allá de lo que permite una estrategia de regresión discontinua basada en una variable de puntuación relacionada con la variable resultado. Nótese que la estrategia de grupos de control internos ya se ha explorado en España con intervenciones de formación (Cueto y Mato, 2009).

Una vez que aplicamos una estrategia de identificación creíble, hay procedimientos que ayudan a interpretar la magnitud del efecto. Pese a que la población de interés sea una población finita, nuestra propuesta es realizar contrastes de hipótesis para facilitar la interpretación de efectos muy pequeños. De este modo,

⁵ Podría ser, por ejemplo, el orden de llegada.

pensando también en futuras revisiones de literatura, proponemos que siempre se incluyan los estadísticos de los procedimientos de inferencia (p-valor, estadístico de contraste, error estándar...) y los tamaños de muestra. Podríamos fijarnos en iniciativas como TRIPOD o STROBE, desarrolladas por investigadores de la salud. Son listas de verificación sobre cada elemento que un estudio debería incorporar para ser analizado posteriormente en un metaanálisis.

La validez externa de un análisis se preocupa por cuánto de generalizables son nuestros resultados. En primer lugar, deberíamos considerar que la selección de un estimando u otro (por ejemplo, una diferencia de riesgos en vez de una ratio de riesgos) impacta sobre la facilidad con la que se pueden transportar los resultados (Colnet *et al.*, 2023). En segundo lugar, la llamada a realizar más análisis de efectos a medio y largo plazo ha de considerar si estamos interesados en estimar el efecto total o el efecto directo de una intervención (Frölich y Sperlich, 2019). El efecto total incluye los efectos directos de otras intervenciones cuya participación fue causada por la ABE; por ejemplo, un curso de formación. El efecto directo excluye los efectos de estas variables mediadoras. Hemos de tener en cuenta que la estrategia de identificación de estos últimos es generalmente más exigente que la del efecto total, que es lo que nuestros estudios han identificado implícitamente. Una solución intermedia podría ser o bien estimar los efectos de la ABE sobre la participación en otras intervenciones o bien simplemente reportar estadísticos de resumen sobre la participación en dichas intervenciones posteriores.

6. CONCLUSIÓN

En este estudio hemos realizado una revisión de literatura acerca de los trabajos que han estimado efectos sobre el empleo y sobre el empleo prolongado de la ABE en España. Para ello, hemos construido una muestra de 1042 observaciones a partir de veintidós estudios. Dicha muestra ha sido analizada de manera exhaustiva y, posteriormente, seleccionando las evaluaciones con mayor validez interna.

La primera pregunta trató sobre qué programas de ABE se han evaluado. En cuanto al componente principal, los itinerarios son los programas que han sido evaluados más veces. Sin embargo, hemos detectado en muchos casos tanto una falta de detalle a la hora de describir los diseños como la agregación de diversas intervenciones en un solo tratamiento, lo que complica la transportabilidad de resultados. En cuanto a los territorios evaluados, hemos visto que existen comunidades autónomas con una evaluación frecuente de la ABE (Cataluña y Aragón), mientras que otras todavía no han realizado ninguna evaluación de impacto sobre las acciones que financia (p.ej., Andalucía y Extremadura).

La segunda pregunta planteó cómo se han evaluado dichas intervenciones. El primer resultado es que el 80% de estudios que estiman el efecto sobre el empleo utilizan una identificación por selección bajo observadas, siendo esta la estrategia con supuestos más fuertes. Esto hace menos creíble que sus resultados sean verdaderamente capaces de aislar el impacto de la intervención. El segundo resultado es la notable presencia de decisiones metodológicas que dificultan la generalización de resultados: diferente definición de la variable respuesta, no reporte de pruebas de inferencia y no utilización de *estimandos* más transportables como la ratio de riesgos. La implicación de esto es que necesitamos un mayor acuerdo entre la comunidad evaluadora.

La tercera pregunta pretendió estimar el efecto promedio de la ABE sobre el empleo y el empleo prolongado. Centrándonos en los estudios con alta validez interna, hemos visto que aquellas intervenciones que tuvieron una secuencia de acciones determinada por el implementador presentaron un mayor efecto sobre el empleo (14,8% vs. -0,02%). No obstante, si consideramos todas las estimaciones del efecto sobre el empleo de esta submuestra, los resultados son ambiguos, ya que el efecto promedio es de tan solo un 2,71%, partiendo además de un número pequeño de observaciones.

Por último, el análisis de la literatura indica algunas líneas de investigación futura que nos gustaría destacar. Respecto al diseño, proponemos acompañar las evaluaciones de impacto de evaluaciones de diseño e implementación para poder definir correctamente el tratamiento. Respecto al impacto, los resultados de la primera pregunta de investigación señalan tres grandes huecos donde precisamos más evaluación de impacto: efectos sobre el empleo prolongado, de intervenciones motivacionales y sobre horizontes a medio/largo plazo. Los datos administrativos actuales incluyen información sobre algunas de estas variables que pueden ser útiles. Algunos de los estudios revisados nos han mostrado que es posible estimar los efectos con una mayor validez interna usando estos datos con estrategias de identificación más sólidas.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

FINANCIACIÓN

Investigación financiada por el Ministerio de Universidades del Gobierno de España en el marco del Plan de Formación del Profesorado Universitario (FPU) con referencia FPU19/05291.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADETRE (2007). *Valoración del impacto económico y social de las políticas activas del Instituto Aragonés de Empleo*. INAEM.
- Alegre, M. Á., Todeschini, F. y Rodés, M. (2015). *Avaluació de l'impacte dels Serveis d'Orientació i Recerca de Feina de Barcelona Activa*. Ivàlua.
- AIReF (2018). *Evaluación del gasto público 2018. Proyecto 3 (PAE). Estudio programa políticas activas de empleo*. AIReF.
- Arranz, J. M. y García Serrano, C. (2022). La evaluación del impacto de las políticas públicas: el caso de las políticas del mercado de trabajo. *Papeles de Economía española*, (172), 139-154.
- Bell, S. H., Orr, L. L., Blomquist, J. D. y Cain, G. G. (1995). *Program applicants as a comparison group in evaluating training programs: Theory and a test*. W. E. Upjohn Institute for Employment Research. <https://doi.org/10.17848/9780585284545>
- Blazquez, M., Herrarte, A. y Saez, F. (2019). Training and job search assistance programmes in Spain: The case of long-term unemployed. *Journal of Policy Modeling*, 41(2), 316-335. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2019.03.004>
- Bonoli, G. (2013). *The origins of active social policy: Labour market and childcare policies in a comparative perspective*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199669769.001.0001>
- Brown, A. J., y Koettl, J. (2015). Active labor market programs—employment gain or fiscal drain? *IZA Journal of Labor Economics*, 4(1), 1-36. <https://doi.org/10.1186/s40172-015-0025-5>
- Cahuc, P., Carcillo, S. y Zylberberg, A. (2014). *Labor economics*. MIT press.
- Caliendo, M. y Künn, S. (2011). Start-up subsidies for the unemployed: Long-term evidence and effect heterogeneity. *Journal of Public Economics*, 95(3-4), 311-331. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.003>
- Cantero, J. M. M. y Quintela, N. R. (2016). Evaluación del impacto de políticas orientadas a la inserción sociolaboral mediante matching. *Revista de Investigación Educativa*, 34(1), 87-102. <https://doi.org/10.6018/rie.34.1.206871>
- Card, D., Kluve, J. y Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931. <https://doi.org/10.1093/jeaa/jvx028>
- Cárdenas del Rey, L. (2020). La segmentación laboral durante la recuperación económica: empleo atípico y rotación. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 38(1), 145. <https://doi.org/10.5209/crla.68871>
- Catalá-Pérez, D. y Del Pino, E. (2018). Reformas de ida y vuelta en la gobernanza horizontal del bienestar: el caso de la colaboración público-privada en la intermediación laboral en la Comunidad Valenciana. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 19, 107-122. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i19.10434>
- CDI Consulting (2019). *Evaluación de los objetivos/resultados del PO FSE 2014-2020 de Canarias para el informe anual de 2018 a remitir en 2019 y de cumplimiento del marco de rendimiento. Informe de evaluación final*. Dirección General de Planificación y Presupuesto, Gobierno de Canarias.
- Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M. y Vikström, J. (2023). Does Job Search Assistance Reduce Unemployment? Evidence on Displacement Effects and Mechanisms. *Journal of Labor Economics*. <https://doi.org/10.1086/726384>
- Colnet, B., Josse, J., Varoquaux, G. y Scornet, E. (2023). Risk ratio, odds ratio, risk difference... Which causal measure is easier to generalize? *arXiv*, arXiv:2303.16008v2. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2303.16008>
- Cook, T. D., y Campbell, D. T. (1979). *Quasi-experimentation: Design and analysis issues for field settings*. Houghton Mifflin.
- Company Alcover, M., Massanet Isern, E., Pou Garcias, Ll. y Quetglas Oliver, M. (2019). Evaluación de las políticas activas de ocupación. El caso de la orientación laboral a personas de colectivos vulnerables. *Focus Econòmic*, 11. SOIB.
- Crépon, B., y Van Den Berg, G. J. (2016). Active labor market policies. *Annual Review of Economics*, (8), 521-546. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080614-115738>
- Cueto, B., y Mato, F. J. (2009). A nonexperimental evaluation of training programmes: regional evidence for Spain. *The Annals of Regional Science*, (43), 415-433. <https://doi.org/10.1007/s00168-008-0214-2>

- Cunningham, S. (2021). *Causal inference: The mixtape*. Yale University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1c29t27>
- Di Paolo, A. y Ramos, R. (2020). *Avaluació de la Implementació i de l'Impacte del Programa Noves Oportunitats a Catalunya, Edició 2015-2017*. SOC.
- Di Paolo, A., Ramos, R. y Suriñach, J. (2017). *Evaluación de la implementación del programa de Acciones de orientación y acompañamiento a la inserción de la red de orientación para el empleo que desarrolla el Servicio Público de Empleo de Catalunya*. SOC.
- DG EMPL (2023). *Labour Market Policy* (Versión 2023.07.14). Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.
- EDEI (2007). *Evaluación de las políticas públicas de empleo gestionadas por el SCE. Informe Final de Evaluación políticas gestionadas 2007*. SCE.
- Everis (2017). *Evaluación de implementación y de impacto de los Servicios de Orientación Profesional*. SOC.
- ESI (2010). *Valoración del impacto económico y social de las políticas activas del Instituto Aragonés de Empleo*. INAEM.
- ESI (2015). *Estudio sobre la valoración económica y social de las políticas activas del Instituto Aragonés de Empleo*. INAEM.
- Frölich, M. y Sperlich, S. (2019). *Impact Evaluation. Treatment Effects and Causal Analysis*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781107337008>
- García-Pérez, J. I. (2018). Una primera evaluación del impacto sobre la salida del desempleo de las políticas activas ofrecidas por los servicios públicos de empleo en España. En F. Felgueroso, J. I. García-Pérez and S. Jiménez-Martín (coords.), *Perfilado estadístico*. Fundación Ramon Areces and FEDEA.
- González Álvarez, M. A., Ben Kaabia, M., Clemente López, J., García Castrillo, P., Montañés Bernal, A. y Olmos Salvador, L. (2021). *Estudio sobre la valoración del impacto económico y social de las Políticas Activas del Instituto Aragonés de Empleo: 2015-2018*. INAEM.
- Hernández-Moreno, J. J., y Ramos Gallarín, J. A. (2017). La centralización de la gobernanza territorial en las políticas activas del mercado de trabajo en España durante la Gran Recesión (2011-2016). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 18, 5-22. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i18.10433>
- Herrarte, A. y Sáez, F. (2007). *Labour Market Policy in Spain: Analysis of microdata and main results. Labour Market Policy Seminar 2007 Edition*. Eurostat and DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Herrarte, A. y Sáez, F. (2008). *An evaluation of ALMP: The case of Spain* [Paper No. 55387]. Munich Personal RePEc Archive – MPRA.
- Hodzic, S., Ripoll, P., Lira, E., y Zenasni, F. (2015). Can intervention in emotional competences increase employability prospects of unemployed adults? *Journal of Vocational Behavior*, (88), 28-37. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2015.02.007>
- Kluge, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J. M., Rother, F., Stöterau, J., Weidenkaff, F. y Witte, M. (2019). Do youth employment programs improve labor market outcomes? A quantitative review. *World Development*, (114), 237-253.
- Liu, S., Huang, J. L., y Wang, M. (2014). Effectiveness of job search interventions: A meta-analytic review. *Psychological bulletin*, 140(4), 1009. <https://doi.org/10.1037/a0035923>
- Malo, M. Á. (2018). *Finding proactive features in labour market policies: A reflection based on the evidence* [Research Papers Series, 8]. International Labour Organization – ILO. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_650075.pdf
- Malo, M. Á. y Cueto, B. (2015). El impacto de las políticas activas de mercado de trabajo en España. *Documentación social*, (178), 105-120.
- Manski, C. F. (2007). *Identification for Prediction and Decision*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv219kxm0>
- Marinescu, I. E. (2017). *Job search monitoring and assistance for the unemployed*. IZA World of Labor. <http://dx.doi.org/10.15185/izawol.380>
- Notus (2018a). *Evaluación del Impacto Individual de Políticas Activas de Empleo 2018. Todos los demandantes*. Dirección General del Servicio Público de Empleo de la Comunidad de Madrid.
- Notus (2018b). *Evaluación del Impacto Individual de Políticas Activas de Empleo 2018. Informe de colectivos*. Dirección General del Servicio Público de Empleo de la Comunidad de Madrid.
- Pearl, J. (2009). *Causality*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803161>
- Petticrew, M. y Roberts, H. (2008). *Systematic reviews in the social sciences: A practical guide*. John Wiley and Sons. <https://doi.org/10.1002/9780470754887>
- Ramos, R., Suriñach, J. y Artís, M. (2009). *La efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo para luchar contra el paro. La experiencia de Cataluña* [Working Papers, 2009/19]. Research Institute of Applied Economics.
- Ramos, R., Suriñach, J. y Artís, M. (2010). ¿Es necesario reformar las políticas activas de mercado de trabajo en España? Algunos elementos para la reflexión. *Papeles de economía española*, (124), 281-300.
- Redcrea (2016). *Evaluación del impacto social de las Lanzaderas de Empleo*. Fundación Telefónica y Fundación Santa María La Real.
- Schneider, A. L. y Ingram, H. M. (1990). Policy design: Elements, premises, and strategies. En S. Nagel (ed.), *Policy theory and policy evaluation*. Greenwood Press.

- Slavin, R. E. (1995). Best evidence synthesis: an intelligent alternative to meta-analysis. *Journal of Clinical Epidemiology*, 48(1), 9-18. [https://doi.org/10.1016/0895-4356\(94\)00097-A](https://doi.org/10.1016/0895-4356(94)00097-A)
- Smith, J. A. y Todd, P. E. (2005). Does matching overcome LaLonde's critique of nonexperimental estimators? *Journal of econometrics*, 125(1-2), 305-353. <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2004.04.011>
- Vooren, M., Haelermans, C., Groot, W. y Maassen van den Brink, H. (2019). The effectiveness of active labor market policies: a meta-analysis. *Journal of Economic Surveys*, 33(1), 125-149. <https://doi.org/10.1111/joes.12269>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 35, julio de 2024
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 11-09-2023
Modificado: 13-11-2023
Aceptado: 13-11-2023
Publicación anticipada: 12-01-2024
Publicado: 01-07-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11258>
Páginas: 26-43



Referencia: Yoma, S. M. (2024). Criterios e indicadores para evaluar mecanismos de participación ciudadana desde el enfoque de derechos humanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 35, 26-43. <https://doi.org/10.24965/gapp.11258>

Criterios e indicadores para evaluar mecanismos de participación ciudadana desde el enfoque de derechos humanos

Criteria and indicators to evaluate citizen participation mechanisms from the human rights approach

Yoma, Solana María

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina – Argentina)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5371-0485>

solanayoma@unc.edu.ar

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada y doctora en Psicología por la Universidad Nacional de Córdoba (UCN, Argentina). Becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Facultad de Ciencias Sociales (UNC). Profesora asistente por concurso de la cátedra Psicología Sanitaria en la Facultad de Psicología (UNC). Integrante del Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos de Córdoba.

RESUMEN

Objetivos: este artículo busca tender puentes entre dos campos de indagación e intervención que, a nivel de la academia y los organismos internacionales, se encontraban hasta el momento desarticulados: las evaluaciones con enfoque de derechos humanos y las evaluaciones de procesos participativos. En ese marco, nos propusimos construir criterios e indicadores para evaluar los mecanismos institucionales de participación ciudadana desde el enfoque de derechos humanos. **Metodología:** llevamos a cabo una revisión teórica y normativa mediante la que procuramos identificar las características definitorias de las evaluaciones con enfoque de derechos humanos y el modo en que podrían aplicarse en la evaluación de mecanismos participativos. **Resultados:** elaboramos un marco conceptual y operativo para evaluar mecanismos de participación ciudadana desde estándares y dimensiones de derechos humanos y construimos una matriz de indicadores (cuantitativos y cualitativos, objetivos y subjetivos, de estructura, procesos y resultados) que permitirá incorporar diferentes fuentes y perspectivas en la evaluación de estas experiencias. **Conclusiones:** estos criterios e indicadores pretenden aportar en los procesos de monitoreo internacionales sobre el derecho a la participación ciudadana y servir a los fines de la ciudadanía para evidenciar y reclamar en casos de incumplimiento.

PALABRAS CLAVE

Participación ciudadana; derechos humanos; evaluación; monitoreo; indicadores.

ABSTRACT

Objectives: This article seeks to build bridges between two fields of inquiry and intervention that, at the level of academia and international organizations, were so far unconnected: evaluations with a human rights approach and evaluations of participatory processes. Within this framework, we aimed to build criteria and indicators to evaluate the institutional mechanisms of citizen participation from a human rights perspective. **Methodology:** We carry out a theoretical and normative review through which we identify

the defining characteristics of evaluations with a human rights approach and how to apply them in the evaluation of participatory mechanisms. **Results:** We develop a conceptual and operational framework to evaluate citizen participation mechanisms from human rights standards and dimensions and we build a matrix of indicators (quantitative and qualitative; objective and subjective; of structure, processes and results) that will allow to incorporate different sources and perspectives into the evaluation of these experiences. **Conclusions:** These criteria and indicators aim to contribute to international monitoring processes referring to the right to citizen participation and serve the purposes of citizenship to demonstrate and claim in cases of non-compliance.

KEYWORDS

Citizen participation; human rights; evaluation; monitoring; indicators.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. ARTICULACIONES CONCEPTUALES ENTRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS. 2. EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS. 3. MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INTENSIDADES DE LA PARTICIPACIÓN. 4. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE LAS EVALUACIONES DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS. 4.1. LOS DERECHOS HUMANOS COMO PARÁMETROS DE DESEABILIDAD. 4.2. EVALUACIONES DE ESTRUCTURA, PROCESO Y RESULTADO. 4.3. INCORPORAR INFORMACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA. 4.4. CONTEMPLAR DIFERENTES FUENTES Y PERSPECTIVAS. 5. PROPUESTA DE CRITERIOS PARA EVALUAR MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS. 5.1. CONTENIDO MÍNIMO DE LOS DERECHOS. 5.2. UTILIZACIÓN AL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES. 5.3. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. 5.4. ACCESO A LA INFORMACIÓN. 5.5. RENDICIÓN DE CUENTAS. 5.6. PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD. 6. MATRIZ DE INDICADORES PARA EVALUAR MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN¹

El derecho a la participación ciudadana se encuentra reconocido en numerosos tratados internacionales de derechos humanos, no solo como un derecho civil y político en sí mismo (ONU [Organización de Naciones Unidas], 1948, 1966; OEA [Organización de los Estados Americanos], 1948), sino también como un estándar transversal y un principio de gestión que debe permear la manera en que los Estados intervienen en la organización de sus políticas a fines de garantizar la diversidad de derechos reconocidos a nivel internacional (Abramovich, 2021).

No obstante, aunque los Estados signatarios de los pactos y protocolos de derechos humanos se encuentran obligados a informar sobre sus avances en materia de derechos ante los organismos de supervisión internacional, no se registran antecedentes que aborden la evaluación de mecanismos institucionales de participación ciudadana desde el enfoque de derechos humanos.

En la bibliografía especializada sobre evaluación de procesos participativos existe un vasto desarrollo de propuestas para evaluar los mecanismos de participación ciudadana desde criterios de calidad democrática. En el año 2006, el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP) elaboró una *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos*, que constaba de una batería de criterios e indicadores para evaluar la calidad democrática de las prácticas participativas impulsadas por los Gobiernos en distintos mecanismos y áreas de políticas. Esta iniciativa luego fue retomada por algunos autores (Jorba *et al.*, 2007; Jorba y Anduiza, 2009; Parés, 2009b; Parés y Castellà, 2009) que, de diversos modos, revisaron y ampliaron los criterios e indicadores establecidos en la guía inicial del OIDP.

En la misma línea, Rodríguez García *et al.* (2011) elaboraron un esquema para evaluar los presupuestos participativos en la ciudad de Sevilla a partir de criterios que buscaban medir los rendimientos participativos y de agenda-decisionarios tomando el género como patrón de comparación y, posteriormente, Ana Ruiz Martínez

¹ Agradecemos a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

(2015) desarrolló una propuesta de evaluación de la participación ciudadana en el marco de evaluaciones de carácter integral, que recuperaba aportes de algunos de los estudios anteriormente reseñados (Jorba *et al.*, 2007; Jorba y Anduiza, 2009; Rodríguez García *et al.*, 2011). A decir de la autora, en tales antecedentes se registraba un elevado grado de consenso sobre las dimensiones que evaluar, tales como el diseño del proceso participativo, los participantes, el método y los resultados (Ruiz Martínez, 2015), pero encontramos que el patrón de comparación no emanaba de los principios y estándares del enfoque de derechos humanos.

Por otra parte, al revisar las matrices de indicadores de derechos humanos elaboradas por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2012) y por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (OEA, 2011, 2015)², detectamos una falencia en la incorporación de criterios e indicadores que permitieran evaluar de manera específica los avances en el derecho a la participación ciudadana en los mecanismos institucionales creados a tal fin. En efecto, las matrices del ACNUDH (2012) incluyeron un conjunto de indicadores para evaluar la participación en los asuntos públicos, pero con un fuerte énfasis en la participación electoral, mientras que la OEA (2011, 2015) incorporó como principio transversal el «acceso a la información y a la participación política», pero los indicadores propuestos se centraron en el acceso a la información y no abordaron de manera específica el derecho a la participación ciudadana.

Este recorrido da cuenta de un área de vacancia en esta materia y de la necesidad de diseñar una propuesta de criterios e indicadores para evaluar los mecanismos de participación ciudadana desde el enfoque de derechos humanos, de manera que posibiliten identificar los avances concretos en el ejercicio de este derecho en el marco de los procesos de monitoreo internacionales.

A partir de ello, nos preguntamos: ¿cuáles son las características definitorias de las evaluaciones con enfoque de derechos humanos que las distinguen de las evaluaciones tradicionales? ¿Cuáles son los criterios o *parámetros de deseabilidad* en estas propuestas de evaluación? ¿Cómo podrían aplicarse tales criterios en la evaluación específica de mecanismos de participación ciudadana? ¿Qué indicadores podrían construirse para orientar una evaluación en esta dirección?

Para responder a esas preguntas, llevamos a cabo una revisión teórica y normativa mediante la que procuramos articular los principales postulados del enfoque de derechos humanos con formulaciones conceptuales y antecedentes de investigaciones procedentes de los estudios sobre participación ciudadana.

Esto dio como resultado la elaboración de un marco conceptual y operativo para la evaluación de mecanismos de participación ciudadana desde el enfoque de derechos humanos y permitió construir una matriz de indicadores (cuantitativos y cualitativos, objetivos y subjetivos, de estructura, procesos y resultados) para monitorear estas experiencias considerando una serie de principios de derechos humanos acordados internacionalmente (tales como la igualdad y no discriminación, el acceso a la información, la rendición de cuentas, entre otros).

Con este trabajo, buscamos contribuir al desarrollo de un diálogo fructífero entre formulaciones teórico-metodológicas que se encontraban hasta el momento desarticuladas (las evaluaciones de mecanismos de participación ciudadana y las evaluaciones con enfoque de derechos humanos) y aportar en la ampliación de herramientas metodológicas para monitorear estas experiencias en pos de una mayor institucionalidad fundada en derechos.

1. ARTICULACIONES CONCEPTUALES ENTRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

El enfoque de derechos humanos se presenta como un marco conceptual y de acción para guiar a los Estados en la orientación de políticas que garanticen y resguarden los derechos de las personas, a partir de obligaciones jurídicas impuestas por los tratados internacionales de derechos humanos (Abramovich y Pautassi, 2009).

En ese marco, la participación se constituye, en sí misma, en un derecho civil y político reconocido en numerosos instrumentos internacionales. La Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948)

² En este trabajo, decidimos centrarnos en las matrices de indicadores propuestas en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), con el objeto de acotar el análisis a un contexto y cultura participativa concretos. Por ello, no consideramos entre las fuentes de nuestro trabajo otros sistemas u organismos regionales como el Consejo de Europa o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

establece en su art. 21 el derecho de todas las personas a participar en el gobierno de su país (directamente o por medio de representantes libremente elegidos) y a acceder, en condiciones de igualdad, al desempeño de sus funciones públicas. Por su parte, el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966) reafirma este reconocimiento al establecer que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; a votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, con voto secreto y sufragio universal, y a tener acceso a las funciones públicas de su país en condiciones de igualdad. A nivel regional, estos derechos políticos se han incluido en el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1948).

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) concibe a la *participación política* como una noción compleja que se manifiesta en «toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes» (IIDH, 2001, en Thompson, 2002, p. 84).

Dentro de este gran paraguas de la participación política, Verba y Nie (1972) distinguen la «participación electoral», entendida como la potestad de la ciudadanía de incidir en la elección de sus gobernantes, de la «participación ciudadana», que comprende la incidencia de la ciudadanía en las decisiones que se toman a lo largo de un período de gobierno. A los fines de este trabajo interesa particularmente la segunda, que se corresponde con el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y que abarca «todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales, así como la participación en debates públicos y manifestaciones pacíficas» (ONU, 2011, párr. 9).

La distinción entre participación electoral y participación ciudadana remite, a su vez, a las nociones de democracia representativa y participativa, así como a la complementariedad prevista entre ambas en los documentos internacionales de derechos humanos. Thompson (2002) plantea que los derechos humanos incluyen disposiciones esenciales para la vigencia de la democracia, presentes en la figura de los derechos políticos, al tiempo que es el régimen por excelencia en que pueden realizarse los demás derechos humanos. El autor plantea que el elegir y ser elegidos –la práctica de la representación misma– es parte esencial de los derechos políticos y consustancial a la democracia, aunque insuficiente para garantizarla si no se complementa con otros elementos de la participación política, como su carácter inclusivo y participativo. La «inclusión», remitiría al respeto por la diversidad de personas, pueblos, orígenes y contextos, mientras que la adjetivación de la democracia como «participativa» aludiría a la posibilidad de influir en la definición de normas y políticas públicas mediante mecanismos y consultas regulares que permitan a la ciudadanía expresar sus opiniones, exigir acciones o proponer iniciativas (id.).

En consonancia con ello, algunos autores (Brugué *et al.*, 2003; Brugué, 2018; Monge Lasierra, 2017; Montes de Oca Barrera, 2014) sostienen que la idea de «democracia participativa» se ha profundizado en el debate político y académico a partir de ciertos cuestionamientos a las democracias representativas o, mejor dicho, a lo poco democráticos que mostraron ser algunos Gobiernos democráticos basados en el sistema liberal-representativo. En ese contexto, se argumenta que la democracia participativa apareció como una respuesta a las fallas y debilidades de la democracia representativa tradicional, a la vez que como complementario de ella.

En la misma línea, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009, p. 4) expresa que «los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad». Allí también se explicita que la participación ciudadana es un derecho exigible a los poderes públicos, quienes deberán establecer y garantizar los canales para su ejercicio efectivo, en especial de aquellos sectores en condiciones de exclusión y vulnerabilidad social (id.).

2. EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Además de su incorporación en el sistema internacional de protección de los derechos humanos, la propuesta de participación ciudadana en políticas públicas ha permeado en las últimas décadas los debates académicos sobre Estado y políticas públicas. Algunos autores (Niremburg, 2003; Rofman y Foglia, 2015) consideran que la participación ciudadana se encuadra y remite al ámbito más amplio de relaciones entre el Estado y la sociedad civil y que, de hecho, «todo el ciclo de las políticas puede ser

considerado como un proceso continuo y no compartimentado de participación de la sociedad en las políticas estatales» (Rofman, 2016, p. 15).

Desde el análisis de las políticas públicas, autores como Aguilar Villanueva (2007) y Subirats *et al.* (2008) las conciben como resultados de procesos conflictivos y controversiales, de disputas de poder y de múltiples interacciones entre actores políticos y sociales. En palabras de Rofman (2016, p. 16): «Entender las políticas públicas como un espacio de interacción entre actores estatales y no estatales, como acciones decididas y gestionadas por actores públicos, privados y sociales, conduce a colocar la cuestión de la participación como un aspecto central del estudio de las políticas estatales».

La participación ciudadana constituiría, de este modo, un espacio de interacción entre Estado y sociedad al que cabría denominar «ámbito público no estatal» (Cunill Grau, 1997), es decir, el espacio de acción de la sociedad en torno a cuestiones de interés público, donde confluyen actores sociales que representan intereses o preocupaciones particulares junto con las instancias estatales de representación de los intereses públicos. Escorel y Moreira (2008, citado en Escorel y Moreira, 2011, p. 986) definen a la participación en políticas públicas como:

Un conjunto de relaciones culturales, sociopolíticas y económicas en las que los sujetos, individuales o colectivos, directamente o por medio de sus representantes, orientan sus objetivos hacia el ciclo de las políticas públicas, procurando participar activamente de la formulación, implementación, implantación, ejecución, evaluación y discusión presupuestaria de las acciones, programas y estrategias que regulan la distribución de los bienes públicos y, por lo tanto, intervienen directamente en los derechos de cada ciudadano.

La «participación ciudadana» puede ser definida, entonces, como toda acción positiva, individual o colectiva, de la ciudadanía que pretende provocar o producir –de forma directa o indirecta– algún tipo de resultado político e incidir en las decisiones y la acción de los gobernantes (Schneider, 2008; Schneider y Welp, 2015). En la misma línea, Marc Parés (2009a) define a la participación ciudadana como «todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público» (p. 17). Así, el concepto de *participación ciudadana* englobaría al amplio campo de experiencias de incorporación de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas, a partir del universo de prácticas de articulación de la sociedad civil con instancias estatales para la decisión y gestión conjunta de los asuntos públicos (Rofman y Foglia, 2015; Rofman, 2016).

3. MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INTENSIDADES DE LA PARTICIPACIÓN

El derecho a la participación ciudadana en la gestión pública se complementa con la obligación de los Estados de establecer mecanismos que hagan posible su ejercicio (CLAD, 2009). Esto supone institucionalizar la participación mediante «la inclusión de las prácticas participativas dentro del ámbito de procesamiento de las políticas públicas y, por lo tanto, regulado por las instituciones estatales, quienes establecen los canales y mecanismos de ejercicio de la participación» (Rofman y Foglia, 2015, p. 58). Estas prácticas formales o institucionalizadas de participación pueden integrarse a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones bajo el formato de consejos consultivos, audiencias ciudadanas, presupuestos participativos, planes estratégicos y muchas otras (Font *et al.*, 2000; IIDH, 2017; Parés, 2009a).

Además de esta participación institucionalizada, la ciudadanía puede incluirse en los procesos de formulación de políticas públicas mediante prácticas informales que no se integran en los canales oficiales de toma de decisiones ni son lideradas por el Estado. Allí es posible encontrar un abanico de prácticas que pretenden incidir en el ciclo de políticas públicas desde una posición de autonomía respecto de la Administración pública, entre las que se encuentran las protestas, movilizaciones, manifestaciones y diversas estrategias de acción colectiva (IIDH, 2017; Montes de Oca Barrera, 2014; Parés, 2009a; Parés y Resende, 2009).

A los fines de esta investigación, interesan aquellas acciones ciudadanas que se canalizan a través de mecanismos institucionales o formales de participación ofertados por los propios Gobiernos (Schneider, 2008). Bolos (2003) plantea que en estos dispositivos la relación entre el Estado y la sociedad se inicia como una respuesta desde lo social a una convocatoria realizada por autoridades gubernamentales, en espacios institucionales que estas designan para involucrar a actores de la población en actividades específicas.

Por su parte, Arnstein (1969) propuso clasificar las intensidades participativas de estas experiencias a partir de una «escalera de la participación», compuesta por un gradiente que empieza en información, pasa por comunicación, consulta y deliberación y termina en decisión. En esa clave, el tipo de participación en los mecanismos institucionales puede definirse a partir de dichas intensidades participativas y ser de índole pasiva (cuando se limita a recibir información) o bien consultiva, deliberativa o decisoria, pudiéndose encontrar en un mismo mecanismo diversas combinatorias entre tales modalidades (Schneider y Welp, 2011). Al respecto, Marc Parés (2009a) sostiene que se puede hablar de «participación ciudadana» genuina cuando las experiencias se sitúan en la lógica de la consulta, la deliberación o la decisión, puesto que en la información o comunicación primaría una relación unidireccional entre los actores gubernamentales y sociales, con una limitada capacidad o aspiración de incidencia de la ciudadanía en la esfera pública.

A partir de este recorrido, nos interesa construir criterios para evaluar mecanismos institucionales o formales de participación ciudadana (que se sitúen en la lógica de la consulta, la deliberación o la decisión) desde los principios y estándares del enfoque de derechos humanos. Para ello, abordaremos en el siguiente apartado algunas características clave de las evaluaciones desde este enfoque.

4. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE LAS EVALUACIONES DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Para monitorear el cumplimiento de los compromisos estatales en materia de derechos humanos, los organismos de supervisión internacional de Naciones Unidas (ACNUDH, 2012) y del Sistema Interamericano (OEA, 2011, 2015) han establecido una serie de recomendaciones que buscan orientar la elaboración de los informes periódicos que deben presentar los Estados signatarios de los diversos pactos y protocolos.

A continuación, realizaremos un breve repaso por tales recomendaciones para identificar las características propias de las evaluaciones con enfoque de derechos humanos que las distinguen de las evaluaciones tradicionales. Esto nos permitirá, *a posteriori*, construir una propuesta de evaluación de los mecanismos de participación ciudadana que se asiente en los postulados centrales de dicho enfoque.

4.1. Los derechos humanos como parámetros de deseabilidad

Las investigaciones evaluativas suponen la realización de un ejercicio comparativo, consistente en identificar los «parámetros de deseabilidad» a partir de los cuales se contrastarán los fenómenos sometidos a evaluación, para luego formular juicios de valor y elaborar recomendaciones que permitan acercar dichos fenómenos a su imagen deseada (Jorba y Anduiza, 2009; Rodríguez García *et al.*, 2011; Sanz, 2011; Serapioni, 2014). En las evaluaciones con enfoque de derechos humanos, tales «parámetros de deseabilidad» emanan de los compromisos asumidos por los Estados en relación con la garantía de los derechos contemplados en los pactos y protocolos. Esto implica incorporar como marco de referencia –conceptual y operativo– de la evaluación a los principios, estándares y obligaciones de cada Estado en materia de derechos humanos, de acuerdo al área de políticas en que se realizará dicha evaluación.

4.2. Evaluaciones de estructura, proceso y resultado

Los organismos de supervisión internacional han propuesto a los Estados organizar la información sobre sus avances en materia de derechos en clave de «estructura», «procesos» y «resultados», acorde con el modelo propuesto por Paul Hunt (2003)³, y que luego fue adoptado por el ACNUDH (2012), así como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2008) y la OEA (2011, 2015).

En el marco de dicho modelo, la información «estructural» buscaría dar cuenta de los compromisos asumidos por los Estados a partir de su base normativa e institucional (esto es, de la naturaleza de su legislación interna y los mecanismos institucionales que promueven y protegen esos derechos); la información «procesual» brindaría datos sobre las políticas, medidas o esfuerzos realizados por los Estados

³ Paul Hunt fue relator especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel de salud física y mental.

para transformar sus compromisos en resultados concretos, y los «resultados» darían cuenta del estado efectivo de disfrute de los derechos por parte de la población destinataria (ACNUDH, 2012; CIDH, 2008; Hunt, 2003; OEA, 2011, 2015).

4.3. Incorporar información cuantitativa y cualitativa

Los organismos de supervisión internacional también sugieren incorporar información, tanto cuantitativa como cualitativa, en los informes que deben presentar los Estados. En esa línea, afirman que el reto de producir información cualitativa que recupere la perspectiva de los diferentes actores involucrados junto con información estadística –producida a partir de censos, encuestas y registros administrativos– permitiría dotar de mayor amplitud y profundidad a tales procesos evaluativos (ACNUDH, 2012; CIDH, 2008; OEA, 2011).

Concretamente, en Naciones Unidas (ACNUDH, 2012) se plantea que los indicadores de derechos humanos pueden ser cuantitativos (cuando se expresan en forma de índices, números o porcentajes) o cualitativos (cuando expresan información de manera narrativa o descriptiva). A su vez, se argumenta que pueden estar basados en hechos (objetivos) o en juicios (subjetivos), lo cual configuraría las siguientes categorías (tabla 1):

TABLA 1. CATEGORÍAS DE INDICADORES UTILIZADOS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

	Objetivo o basado en hechos	Subjetivo o basado en juicios
Cuantitativo	Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables y verificables. Ejemplo: prevalencia de niños menores de cinco años con peso insuficiente.	Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio, utilizando, por ejemplo, escalas cardinales/ordinales. Ejemplo: porcentaje de personas que se sienten seguras caminando a solas por la noche.
Cualitativo	Indicador articulado de forma descriptiva y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables y verificables. Ejemplo: estado de ratificación de un tratado de derechos humanos.	Indicador articulado de forma descriptiva y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio. Ejemplo: valoración descriptiva del grado de independencia e imparcialidad de la justicia.

Fuente: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012).

Por su parte, la OEA (2011, 2015) diferencia los «indicadores cuantitativos», construidos a partir de información estadística cuantitativamente comprobable y comparable, respecto de las «señales de progreso cualitativas» que, de manera similar a los indicadores cualitativos subjetivos propuestos por el ACNUDH, buscarían captar la definición de la situación que efectúan los actores sociales y el significado que le otorgan a los fenómenos evaluados (Earl *et al.*, 2002; OEA, 2011, 2015).

4.4. Contemplar diferentes fuentes y perspectivas

Para construir información desde el enfoque de derechos humanos que permita responder a la diversidad de indicadores y señales de progreso propuestas, es posible recurrir a una multiplicidad de fuentes y mecanismos de construcción de datos, entre los que se encuentran: registros administrativos, estadísticas, censos, encuestas de percepción y opinión, juicios de expertos (ACNUDH, 2012; OEA, 2015), análisis documental, técnicas observacionales, entrevistas a informantes clave o dinámicas grupales (Yoma, 2022).

Por ejemplo: para responder a los indicadores cuantitativos objetivos (ICO) se puede recurrir a censos, estadísticas y registros administrativos; para abordar los indicadores cuantitativos subjetivos (ICS) es posible acudir a encuestas u otros instrumentos estandarizados; para los indicadores cualitativos objetivos (IQO) se pueden implementar técnicas de análisis documental, y para los indicadores cualitativos subjetivos (IQS) desarrollar entrevistas a informantes clave o dinámicas grupales.

A su vez, para los indicadores subjetivos o basados en juicios (cuantitativos y cualitativos), se recomienda incluir como informantes clave tanto a los *titulares de deberes* pertenecientes al alto funcionariado político, a los *equipos técnicos* vinculados a la ejecución de las políticas, intervenciones o mecanismos sometidos a evaluación, como a los *titulares de derechos*, entre quienes deberán incluirse especialmente las personas y grupos que se encuentren en situaciones de mayor desventaja y vulneración (Defensoría del Pueblo de la provincia de Santa Fe, 2019).

5. PROPUESTA DE CRITERIOS PARA EVALUAR MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Para avanzar en nuestra propuesta de criterios para evaluar los mecanismos de participación ciudadana desde el enfoque de derechos humanos puntualizaremos, en primer lugar, los principios y estándares que constituirán el «parámetro de deseabilidad» de esta evaluación.

Al respecto, tanto Naciones Unidas (ACNUDH, 2012) como el Sistema Interamericano (OEA, 2011, 2015) han identificado una serie de estándares de derechos humanos que actúan a modo de *reglas procedimentales* o *principios de gestión* que orientan la manera en que los Estados deben intervenir en la organización de sus políticas para garantizar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Además, estos estándares se utilizan como regla de juicio sobre cuya base actúan los mecanismos de supervisión y pueden ser utilizados por la ciudadanía para evidenciar y reclamar las manifestaciones de incumplimiento por parte de los Estados (Abramovich, 2006; Pautassi, 2010; OEA, 2015).

A los fines de este trabajo, retomaremos los siguientes estándares de derechos humanos reconocidos por el ACNUDH (2012) y la OEA (2011, 2013, 2015): 1) contenido mínimo de los derechos; 2) utilización al máximo de los recursos disponibles; 3) igualdad y no discriminación; 4) acceso a la información; 5) rendición de cuentas; 6) progresividad y no regresividad.

Con el objeto de aplicar tales estándares en la evaluación de los mecanismos de participación ciudadana, pondremos a dialogar cada uno de ellos con núcleos de discusiones conceptuales en esta materia, lo cual nos permitirá profundizar en la definición de las diferentes dimensiones sometidas a evaluación.

5.1. Contenido mínimo de los derechos

Este estándar establece que los Estados están jurídicamente obligados a realizar medidas afirmativas para garantizar la satisfacción de –por lo menos– niveles básicos de cada uno de los derechos (Pautassi, 2010). En relación al derecho a la participación, esto implica crear y sostener los canales para su ejercicio efectivo, lo cual se conjuga con el requerimiento de estabilidad y permanencia de estos mecanismos que prevé el enfoque de derechos humanos (OEA, 2011, 2015).

En esa línea, García Ceñal (2000) refiere que la formalización o institucionalización de los mecanismos de participación permite otorgar mayores posibilidades de continuidad a estas experiencias y se relaciona con el reconocimiento de la legitimidad a la que se puede apelar en caso de incumplimiento. En concreto, aquí interesaría atender al anclaje institucional de los mecanismos de participación ciudadana tanto en términos normativos (según el tipo de ordenamientos jurídicos que garantizan su estabilidad) como efectivos (a partir del lugar otorgado en la estructura institucional del Estado y de su sostenibilidad en diferentes períodos de gobierno).

Por otra parte, este estándar no solo exige que estos mecanismos existan y se sostengan, sino que puedan *activarse* regularmente mediante convocatorias realizadas por las agencias estatales competentes, idealmente a partir de plazos, circunstancias y frecuencias establecidas por ley u otros ordenamientos jurídicos (Schneider, 2008; Schneider y Welp, 2015).

5.2. Utilización al máximo de los recursos disponibles

Además de la obligación de adoptar medidas concretas para garantizar los derechos a toda la población, el enfoque de derechos establece el deber de los Estados de utilizar al máximo los recursos disponibles para garantizar tales derechos, sin poder esgrimir la falta de presupuesto como justificación para eludir sus responsabilidades en esta materia (Pautassi, 2010).

En relación con el derecho a la participación ciudadana, esto supone que los Estados deben destinar partidas presupuestarias específicas para garantizar el funcionamiento y sostenibilidad de los mecanismos de participación, en las que se incluya la asignación de recursos materiales y técnicos adecuados y suficientes que permitan construir viabilidad para el desarrollo de sus funciones (OIDP, 2006; Parés, 2009b).

5.3. Igualdad y no discriminación

La igualdad y no discriminación es una piedra angular en el sistema internacional de protección de los derechos humanos, reconocida en todos los tratados internacionales e invocada como tema central en varias convenciones específicas (ACNUDH, 2012; OEA, 2015). Al proclamar que todas las personas son iguales en dignidad y derechos, la Declaración Universal de Derechos Humanos condena la discriminación por una serie de motivos no exhaustiva, entre los que se encuentran la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición (ONU, 1948, arts. 1 y 2). Para definir qué se entiende por «discriminación», el ACNUDH (2012, p. 92) plantea:

En general, se entiende que la palabra «discriminación», tal y como se utiliza en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, implica toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferenciado basado directa o indirectamente en los motivos expresamente prohibidos y que tiene la intención o el efecto de anular o dificultar el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio en condiciones de igualdad por todas las personas de todos los derechos humanos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

La «discriminación directa» se produciría cuando alguien recibe un trato menos favorable de manera injustificada y vinculada a uno de los motivos prohibidos (por ejemplo, denegar el acceso a un mecanismo de participación ciudadana a una persona con discapacidad), mientras que la «discriminación indirecta» se traduce en la existencia de leyes, procedimientos, políticas o programas en apariencia neutros, pero que perjudican de modo diferencial a un grupo poblacional (por ejemplo, admitir en estos mecanismos a personas con movilidad reducida, pero no contar con ascensores que les permitan acceder a los espacios de reunión) (ACNUDH, 2012; OEA, 2021; ONU, 2018a).

La prohibición de discriminación se constituye, así, en una obligación de efecto inmediato que exige a los Estados la adopción de medidas positivas para reducir las desventajas estructurales y garantizar la inclusión de grupos sociales tradicionalmente discriminados (Abramovich, 2006; OEA, 2015; Pautassi, 2010).

Esto nos lleva a retomar como un aspecto central en los debates sobre participación ciudadana al carácter inclusivo o excluyente de los mecanismos de participación. En efecto, hay autores que advierten que las desigualdades sociales se trasladan al espacio público en forma de desigualdades políticas (Font *et al.*, 2000; Rodríguez García *et al.*, 2011), lo cual es graficado de manera elocuente por Canal (2014, p. 38) al referir que: «Se constata una clara desigualdad en la participación, desigualdad que está socialmente estructurada, porque los hombres suelen participar claramente más que las mujeres, las personas mayores más que las jóvenes, los autóctonos más que los inmigrantes y la gente de clase media-alta, que se suele corresponder con gente de nivel formativo alto, más que la de clase media-baja o baja».

Esto implica considerar, por un lado, los mecanismos de selección y designación de las organizaciones o personas participantes, de manera que impulsen y promuevan activamente la inclusión de grupos subrepresentados o de personas cuyas voces suelen quedar excluidas de la deliberación pública (Parés, 2009b; Serapioni, 2010). En el campo de los derechos humanos, se establece la posibilidad de instrumentar *medidas específicas* (a modo de cupos o criterios de prioridad durante los procesos de selección/designación) en favor de grupos subrepresentados, con el fin de acelerar o lograr su igualdad de hecho con las demás personas (ONU, 1979, 2006). Además, se prevé que los Estados puedan identificar o remover los obstáculos y barreras de acceso durante el proceso de postulación y durante todo el desarrollo de la experiencia participativa, mediante ajustes y estrategias adaptadas a las necesidades de los diferentes grupos en condiciones de desventaja estructural (ONU, 2018b).

Por otro lado, el estándar de igualdad y no discriminación en los mecanismos institucionales de participación nos lleva a contemplar las posibilidades de participación igualitaria o equitativa de quienes efectivamente llegan a conformar tales organismos. Allí, se requiere crear condiciones de equilibrio e igualdad formal

en las formas de «voz institucionalizada» para evitar que se produzca una captura de la participación o del uso de la palabra por parte de aquellos que, habitualmente, cuentan con mayores recursos económicos, políticos, técnicos, de relaciones o de información (Montes de Oca Barrera, 2014). Para paliar esas desigualdades participativas, algunos autores recomiendan implementar técnicas y métodos específicos orientados a reducirlas, entre los que se encuentran: la existencia de moderadores en los debates, técnicas de trabajo en grupo que promuevan la participación de todos sus integrantes (OIDP, 2006; Parés, 2009b) o, incluso, retirar momentáneamente la palabra a actores que tienen excesivo protagonismo para darla a otros actores que habitualmente carecen de él (Canal, 2014).

5.4. Acceso a la información

El acceso a la información es reconocido a la vez como un derecho⁴ y como una herramienta para ejercer otros derechos⁵. El derecho de la ciudadanía a acceder a información disponible, comprensible, suficiente y de calidad se corresponde con el deber de los Estados de producir esa información bajo resguardos metodológicos de calidad y validez y difundirla mediante mecanismos y procedimientos transparentes que garanticen su acceso efectivo (ACNUDH, 2012; OEA, 2011; Pautassi, 2010).

Desde el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (Rossi y Moro, 2014) sostienen que el derecho a la información es vital para el funcionamiento y preservación del sistema democrático, así como para instrumentar procesos participativos de diseño, planificación y monitoreo de políticas públicas. De igual modo se pronuncia la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009, p. 12) al explicitar que «el acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública». En efecto, en los debates conceptuales sobre participación ciudadana, existe acuerdo en considerar la información como una condición y un requisito previo para que la participación sea posible (Font *et al.*, 2000; Parés, 2009b; Schneider, 2008).

Para ello, se requiere –en primer lugar– que la ciudadanía pueda acceder de manera oportuna a información sobre la convocatoria para conformar los mecanismos de participación ciudadana mediante la implementación de estrategias de difusión amplias, claras, con lenguajes, plazos y formatos que resulten accesibles a los distintos sectores u organizaciones potencialmente interesadas, de manera que la falta de información no se convierta en una barrera para ejercer este derecho (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2012).

A su vez, resulta imprescindible que los integrantes de tales mecanismos puedan acceder a información sobre los temas sometidos a deliberación, que les permita construir opiniones suficientemente informadas y reflexionadas al momento de opinar y decidir (Font *et al.*, 2000; OIDP, 2006).

Para garantizar este acceso a la información en los mecanismos de participación, se plantea que debería brindarse información actualizada, suficiente, clara, útil, plural y de calidad (OIDP, 2006; Parés, 2009b; Parés y Castellà, 2009). A su vez, se enfatiza que deberían implementarse canales⁶, formatos⁷ y lenguajes⁸ de comunicación que resulten adecuados para llegar a todos los potenciales participantes, de manera que todos puedan estar al corriente del proceso participativo y acceder a toda la información que les permita participar en condiciones de igualdad (OIDP, 2006; Parés, 2009b; Parés y Castellà, 2009).

Por supuesto, también se requiere que las personas puedan acceder a la información con antelación suficiente para poder analizarla y formarse una opinión fundada que les permita realizar contribuciones

⁴ El derecho a buscar, recibir y divulgar información está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948, art. 19) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966, art. 19).

⁵ El ACNUDH (2012, p. 53) argumenta que «cuando la información oficial (salvo excepciones que deben estar claramente definidas en la ley) se hace disponible, accesible y comprensible, puede servir como catalizador de la participación en la adopción de decisiones y la realización de otros derechos humanos».

⁶ Entre los canales para difundir la información se incluye, como lista no exhaustiva, la utilización de carteles, cartas, llamadas telefónicas, anuncios radiofónicos, difusión vía correo electrónico, redes sociales, páginas web, mensajes de texto, etc.

⁷ Además de los clásicos formatos orales, textuales o audiovisuales, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) prevé la incorporación de formatos aumentativos o alternativos de comunicación, entre los que se incluyen el sistema braille, la comunicación táctil, tipos de imprenta grande o macrotipos, servicios de interpretación de lenguaje de señas, pictogramas, subtítulos, dispositivos multimedia de fácil acceso y otras tecnologías apropiadas (ONU, 2018a).

⁸ Con relación a los usos del lenguaje, no solo se reconoce el deber de transmitir la información en las lenguas nativas de todos los participantes (incluyendo lenguas originarias), sino la necesidad de emplear términos accesibles y comprensibles por todos los participantes, evitando la utilización de jergas técnicas que pudieran dificultar la comprensión por parte de personas legas.

significativas en el marco del proceso participativo (ONU, 2018b). Este aspecto se profundiza en el caso de algunos mecanismos institucionales de participación (como los consejos consultivos) donde se desarrolla una participación de tipo colegiada e indirecta, en la que unas cuantas personas opinan, deliberan y proponen en nombre de sus respectivos grupos de interés. Allí resulta deseable que la información se envíe con antelación suficiente para que los representantes de cada organización puedan, además, trasladarla al resto de sus compañeros, generar un debate interno y volver al proceso con las aportaciones de su espacio de referencia (OIDP, 2006; Parés, 2009b; Parés y Castellà, 2009).

5.5. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas se constituye en un estándar de derechos humanos que obliga a los Estados a informar sobre sus acciones a toda la ciudadanía y a organismos de supervisión nacional e internacional, con el objeto de posibilitar la evaluación, fiscalización y control de sus políticas e intervenciones y promover la transparencia de las acciones de gobierno (Abramovich, 2006; ACNUDH, 2012; Thompson, 2002).

En los mecanismos de participación ciudadana esto se traduciría, por un lado, en el deber de los agentes estatales de informar explícitamente a los participantes del proceso acerca del modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones, así como las conclusiones, consideraciones y razonamientos derivados de los procesos participativos (ONU, 2018b). Además, requiere de la realización de devoluciones acerca del modo en que se implementaron (o no) las propuestas emergentes de este proceso y sus alcances en la formulación e implementación de políticas públicas (OIDP, 2006; Parés, 2009b; Parés y Resende, 2009).

En relación con ello, el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP, 2006) plantea que las Administraciones públicas deben prever una devolución de los resultados producidos en estas instancias para que los participantes puedan conocerlos, validarlos y dar por finalizado el proceso respecto de cada una de las acciones sometidas a deliberación. Marc Parés (2009b, p. 19) considera esta práctica como «un elemento fundamental de transparencia para garantizar la legitimidad de los procesos participativos e incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones».

Otra dimensión del principio de rendición de cuentas en materia de participación ciudadana se vincula al deber de los Estados de producir y sistematizar información sobre estas experiencias (a través de informes, memorias, evaluaciones, etc.) que permita conocer su desarrollo, su evolución, sus resultados y sus alcances (Escorel y Moreira, 2011). Este deber se complementa con la obligación de promover la publicidad de esa información mediante canales y formatos accesibles a la ciudadanía, así como remitirla a los mecanismos de rendición de cuentas a nivel nacional (tales como instituciones nacionales de derechos humanos) e internacional (como los sistemas de monitoreo de los pactos y protocolos) (Abramovich, 2006).

5.6. Progresividad y no regresividad

El estándar de *progresividad y no regresividad* del enfoque de derechos humanos promueve que los países avancen de manera progresiva y continuada en sus políticas hacia la realización completa de los derechos reconocidos en los pactos y protocolos internacionales. Esta obligación de progresividad descalifica la inacción e invalida las medidas regresivas, en tanto prohíbe que los Estados desarrollen normas, políticas, programas o acciones de gobierno que empeoren los niveles de protección de los derechos vigentes o que supriman, deroguen o restrinjan derechos acordados en una normativa anterior (OEA, 2005; Pautassi, 2010).

A los fines de la evaluación de los mecanismos de participación ciudadana, este estándar se constituye en un principio transversal que supone la realización de evaluaciones periódicas que permitan construir información diacrónica respecto de cada uno de los estándares y dimensiones referidas anteriormente y poder, así, ponderar sus avances, estancamientos o retrocesos en materia de derechos en diferentes períodos sociohistóricos.

6. MATRIZ DE INDICADORES PARA EVALUAR MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

A partir del recorrido realizado en el apartado anterior, en el que identificamos los diferentes estándares de derechos humanos y el modo en el que podrían aplicarse en la evaluación de mecanismos de

participación ciudadana, diseñaremos a continuación una propuesta de matriz de indicadores (tabla 2) que organizará tales estándares con sus respectivas dimensiones en clave de *estructura*, *procesos* y *resultados* y acompañará a cada uno de ellos con indicadores cuantitativos objetivos (ICO), indicadores cuantitativos subjetivos (ICS), indicadores cualitativos objetivos (IQO) e indicadores cualitativos subjetivos (IQS).

TABLA 2. MATRIZ DE INDICADORES PARA EVALUAR LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Estándar	Dimensión	Estructura	Procesos	Resultados
Contenido mínimo de los derechos	Estabilidad y permanencia	IQO: Tipo de ordenamiento jurídico que regula el MPC ⁹ .	IQO: Inscripción del MPC dentro de la estructura organizacional del Estado.	IQS: Opinión respecto del modo en que los cambios en las gestiones gubernamentales incidieron (o no) en la estabilidad del MPC.
	Activación	IQO: Periodicidad de activación del MPC prevista a nivel normativo.	ICO: Cantidad de encuentros convocados en el período tomado por referencia.	ICO: Porcentaje de encuentros realizados respecto del total de encuentros previstos.
Utilización al máximo de los recursos disponibles	Presupuesto	ICO: Presupuesto previsto para el MPC.	ICO: Grado de ejecución presupuestaria por año.	IQS: Percepción sobre la suficiencia del presupuesto para los requerimientos del MPC.
	Recursos materiales	ICO: Cantidad y tipo de recursos materiales asignados.	ICO: Cantidad y tipo de los recursos materiales efectivamente dedicados al MPC.	IQS: Opinión sobre la adecuación de los recursos materiales a las actividades planificadas/desarrolladas en el MPC.
	Personal técnico	ICO: Cantidad de personal técnico asignado al MPC. IQO: Funciones previstas del personal técnico asignado al MPC.	IQO: Funciones desempeñadas por el personal técnico asignado al MPC.	ICS: Grado de satisfacción con las tareas desarrolladas por el personal técnico.
Igualdad y no discriminación	Mecanismos de selección/designación	IQO: Perfil de las personas/ organizaciones convocadas a participar. IQO: Existencia y características de las disposiciones reglamentarias para promover la inclusión de personas o grupos desventajados.	IQO: Criterios de selección de las personas u organizaciones postuladas. IQS: Opinión sobre el proceso de selección y sobre las medidas orientadas a remover posibles obstáculos en la postulación.	IQO: Características sociodemográficas de las personas seleccionadas. ICO: Proporción de personas en situación de desventaja estructural sobre el total de seleccionadas. IQS: Percepción sobre la diversidad en la composición del MPC.
	Participación equitativa	IQO: Existencia y características de las disposiciones reglamentarias respecto del uso de los tiempos y la distribución de la palabra al interior del MPC.	IQO: Existencia de moderadores que breguen por el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias. IQS: Opinión sobre las técnicas y métodos para paliar las desigualdades en el uso de la palabra.	ICO: Proporción de intervenciones realizadas por personas desventajadas respecto de las realizadas por los demás participantes. IQS: Percepción sobre el uso y distribución de la palabra en el MPC.

⁹ Para facilitar la lectura, en la tabla utilizaremos la sigla MPC para aludir a los mecanismos de participación ciudadana.

Estándar	Dimensión	Estructura	Procesos	Resultados
Acceso a la información	Difusión de la convocatoria	IQO: Existencia y características de las disposiciones reglamentarias respecto de la difusión de información para convocar a los encuentros del MPC (canales, formatos, lenguajes, antelación).	IQO: Características de los canales, formatos y lenguajes utilizados para la difusión de la convocatoria. ICO: Promedio de tiempo de antelación con que se realiza la convocatoria.	ICO: Cantidad aproximada de personas/ organizaciones alcanzadas por las estrategias de difusión. ICS: Grado de satisfacción con la difusión de la convocatoria (carácter oportuno, pertinente, amplio, comprensible, accesible).
	Información para la deliberación	IQO: Existencia y características de las disposiciones reglamentarias respecto de la provisión de información previa a las sesiones (características, canales, formatos, lenguajes, antelación).	IQO: Características de la información provista de manera previa a las sesiones. IQO: Características de los canales, formatos y lenguajes utilizados para la provisión de información. ICO: Promedio de tiempo de antelación con que se envía la información previa a las sesiones.	ICS: Proporción de participantes que accedieron y comprendieron la información enviada. IQS: Percepción sobre los aportes de la información provista en la construcción de una opinión informada acerca de los temas sometidos a discusión.
Rendición de cuentas	Devoluciones a los participantes	IQO: Existencia y características de las disposiciones reglamentarias sobre la devolución de los resultados a los participantes del proceso.	IQO: Características, formato y periodicidad de las instancias de devolución de resultados. IQS: Opinión sobre las instancias de devolución de resultados.	ICO: Porcentaje de participantes que recibieron devoluciones de resultados. ICS: Grado de satisfacción con la información provista en las instancias de devolución de resultados.
	Producción de información sobre el MPC	IQO: Existencia y características del sistema de producción de información sobre el MPC.	IQO: Características de los indicadores, fuentes y procedimientos para la producción de información sobre el MPC. ICO: Frecuencia con que se construye información sobre el MPC.	IQO: Características de la información producida sobre el MPC. IQS: Opinión sobre la información producida respecto del MPC.
	Publicidad de información sobre el MPC	IQO: Existencia y características de las disposiciones reglamentarias acerca de la publicidad de información sobre el MPC.	ICO: Frecuencia con la que se publican informes sobre el MPC. IQO: Características de los canales, formatos y lenguajes utilizados para difundir información sobre el MPC a la ciudadanía. ICO: Proporción de informes presentados ante organismos nacionales e internacionales de supervisión que contienen información sobre el MPC.	IQO: Características de la información relativa al MPC disponible para la ciudadanía. ICO: Cantidad aproximada de personas que acceden efectivamente a información sobre el MPC. IQO: Características de la información sobre el MPC presentada ante los organismos nacionales e internacionales de supervisión.

Fuente: elaboración propia.

La elaboración de esta matriz de indicadores no pretende en modo alguno ser una propuesta exhaustiva, sino apenas ilustrativa del modo en que podrían construirse, combinarse y complementarse distintos tipos de indicadores (cuantitativos y cualitativos, objetivos y subjetivos) para abordar diferentes dimensiones de los estándares de derechos humanos considerados y organizar la información sobre el cumplimiento del derecho a la participación ciudadana en clave de *estructura*, *procesos* y *resultados*. Además, aunque no fue incluido en la tabla 2, es preciso aclarar que, para responder a los diferentes indicadores, podrían implementarse distintas técnicas de construcción de datos e incorporar perspectivas de actores diversos en el marco de estos procesos evaluativos, tal como fue recomendado por los organismos de supervisión internacional de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano.

Así, por ejemplo, la información *estructural* (vinculada a la base normativa e institucional de estos mecanismos) podría ser construida mediante un análisis documental que indague acerca de la existencia y características de las disposiciones reglamentarias relativas a las diferentes dimensiones consideradas (IQO) o al presupuesto y a los recursos previstos para garantizar el funcionamiento de estos mecanismos (ICO). A su vez, eso no anula la posibilidad de incorporar también información subjetiva que permita indagar en las percepciones (IQS) del alto funcionariado político respecto de lo dispuesto a nivel normativo o en el grado de satisfacción (ICS) sobre tales aspectos por parte de los participantes del proceso, los cuales podrían construirse –respectivamente– mediante entrevistas y encuestas.

Del mismo modo, a nivel de los *procesos* –esto es, de las políticas, medidas o esfuerzos realizados por los agentes gubernamentales–, podríamos apelar a registros administrativos que permitan conocer el grado de ejecución presupuestaria en estos mecanismos (ICO), los criterios de selección de las personas u organizaciones postuladas (IQO) o, incluso, realizar grupos focales con integrantes de los equipos técnicos para indagar acerca de sus percepciones sobre estos procesos (IQS) o encuestas que permitan ponderar el grado de acuerdo de los participantes (ICS) con la manera en que se implementaron esas acciones.

Por su parte, dado que la información sobre *resultados* busca dar cuenta del estado efectivo del disfrute de derechos por parte de la población destinataria, resulta de particular interés conocer las perspectivas de los participantes respecto de los fenómenos sometidos a evaluación, mediante información subjetiva construida, por ejemplo, a través de dinámicas grupales o técnicas observacionales (IQS) o bien mediante encuestas de opinión o percepción (ICS). De manera complementaria, se podría apelar a estadísticas o registros administrativos que permitan conocer aspectos objetivos vinculados al ejercicio de estos derechos, tales como la proporción de participantes en situación de desventaja estructural que se incluyeron en estos mecanismos (ICO) o las características de la información sobre este organismo disponible a la ciudadanía (IQO).

En suma, consideramos que la riqueza de esta matriz radica en ofrecer un panorama de las múltiples combinaciones que podrían articularse para abordar cada uno de los estándares y dimensiones relativas al derecho a la participación ciudadana mediante indicadores cuantitativos y cualitativos, objetivos y subjetivos, organizados en clave de estructura, proceso y resultados, y susceptibles de construirse a partir de múltiples fuentes y de las diversas perspectivas de los actores involucrados.

Su principal limitación, no obstante, radica en que esta multiplicidad de combinaciones posibles resulta potencialmente inabordable en términos exhaustivos en una única matriz y, por tanto, solo podemos ofrecer una primera aproximación que luego deberá adaptarse, precisarse y reinventarse de manera situada en función de los requerimientos singulares de cada evaluación.

CONCLUSIONES

En este trabajo nos hemos propuesto construir criterios e indicadores para evaluar mecanismos de participación ciudadana desde el enfoque de derechos humanos mediante una formulación teórico-metodológica que buscó conjugar los elementos centrales de las evaluaciones desde este enfoque junto a desarrollos conceptuales provenientes de los estudios teóricos sobre participación ciudadana.

Como principal producto elaboramos una matriz de indicadores (tabla 2) que ha incorporado: los principales estándares de derechos humanos propuestos por el ACNUDH (2012) y la OEA (2011, 2015); las dimensiones mediante las cuales se materializarían dichos estándares dentro de los mecanismos de participación ciudadana (construidas a partir de una revisión de literatura específica en esta materia); una propuesta de indicadores (cuantitativos y cualitativos, objetivos y subjetivos) organizados en clave de *estructura*, *procesos* y *resultados*, acorde con las recomendaciones realizadas por los organismos de supervisión internacional. Con esta configuración, nuestra matriz admitiría la incorporación de diferentes perspectivas

y fuentes de información para evaluar si los progresos, estancamientos o retrocesos con relación a este derecho se producen en la legislación y los mecanismos institucionales (indicadores estructurales), en las políticas o medidas implementadas (indicadores de proceso) o en el estado de disfrute de los derechos por parte de la población destinataria (indicadores de resultados).

Como referíamos anteriormente, esta herramienta metodológica no agota la multiplicidad de indicadores que podrían diseñarse para evaluar cada uno de los estándares y dimensiones identificadas, sino que se constituye en una primera propuesta para orientar los procesos de evaluación en este ámbito, los cuales deberán planificarse considerando los requerimientos particulares de cada evaluación, los diferentes entornos político-institucionales y las fuentes de información disponibles en cada momento. Como se planteaba en los preliminares de la *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos* del ODP (2006, p. 7), «se hace difícil pensar en una propuesta apriorística y descontextualizada, que sirva para todos y en todo momento». Y en esa línea compartimos con Jorba y Anduiza (2009) que la intencionalidad de estas guías y propuestas radica en brindar herramientas para que los evaluadores puedan escoger en cada caso y de acuerdo a las necesidades de su investigación aquellos criterios e indicadores que consideren más pertinentes para responder a sus objetivos.

Esta salvedad no excusa a los Estados de su deber de producir información continua sobre sus avances en materia de derechos y de rendir cuentas a los organismos nacionales e internacionales competentes. Por el contrario, desde el Sistema Interamericano se establece que, si los Estados no disponen de información para realizar estas evaluaciones, deberán arbitrar los mecanismos institucionales para producirla y adaptar progresivamente sus sistemas de información hasta incorporar aquellos indicadores y fuentes de recolección que les permitan cumplir con sus compromisos (OEA, 2015).

Con todo, esperamos que esta matriz de indicadores pueda contribuir a la evaluación de los mecanismos de participación ciudadana en el marco de los procesos de monitoreo de derechos humanos y que se encuentre a disposición de los Estados y de los organismos de supervisión internacional para orientar la construcción de información en relación con el cumplimiento de este derecho. Además, consideramos que podría constituirse en un insumo para realizar evaluaciones periódicas alternativas por parte de las organizaciones y actores sociales que conforman estos mecanismos, como modo de evidenciar los avances, estancamientos o retrocesos en clave de derechos y reclamar a los Estados en casos de incumplimiento.

Para finalizar, esperamos haber contribuido en el desarrollo de un diálogo fructífero entre formulaciones conceptuales y normativas (provenientes de la academia y de los organismos internacionales) que se encontraban hasta el momento desarticuladas y abonar al desarrollo de un terreno fértil de investigaciones (empíricas y teóricas) en el cruce entre estos dos campos temáticos: las evaluaciones con enfoque de derechos humanos y las evaluaciones de procesos participativos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, (88), 35-50. <https://hdl.handle.net/11362/11102>
- Abramovich, V. (2021). Los derechos humanos en las políticas públicas. En L. Pautassi y F. Marco Navarro (coords.), *Feminismos, cuidados e institucionalidad. Homenaje a Nieves Rico* (pp. 375-392). Fundación Medifé Edita.
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de políticas sociales. En V. Abramovich y L. Pautassi (comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos* (pp. 279-340). Editores del Puerto.
- ACNUDH (2012). *Indicadores de derechos humanos: guía para la medición y la aplicación*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf
- Aguilar Villanueva, L. (2007). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (3.ª ed., 2.ª reimp.). Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bolos, S. (2003). *Participación y espacio público*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Brugué, Q. (2018). Los ritmos y los tumbos de la participación ciudadana. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (16), 154-165. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6718259>
- Brugué, Q., Font, J. y Gomà, R. (2003). Participación y democracia. Asociaciones y poder local. En M. J. Funes Rivas y R. Adell Argüelles (eds.), *Movimientos sociales: cambio social y participación* (pp. 109-132). Universidad Nacional de Educación a Distancia.

- Canal, R. (2014). *Inclusión social y democracia participativa: de la discusión conceptual a la acción local*. Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20IGOP%20ES%20Sencera_baixa.pdf
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2012). *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*. Siglo Veintiuno. <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/derechos-humanos-en-argentina-informe-2012/>
- CIDH (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/217>
- CLAD (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/5-Carta-Iberoamericana-de-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-CLAD.pdf>
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. CLAD y Nueva sociedad.
- Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (2019). *La trastienda de la evaluación en derechos humanos. Guía del proceso de trabajo*. <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/publicaciones/la-trastienda-de-la-evaluacion-en-derechos-humanos-guia-del-proceso-de-trabajo>
- Earl, S., Carden, F. y Smutylo, T. (2002). *Mapeo de alcances: incorporando aprendizaje y reflexión en programas de desarrollo*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. https://www.outcomemapping.ca/download/Mapeo_all%20Manual.pdf
- Escorel, S. y Moreira, R. M. (2011). Desafíos de la participación social en salud en la nueva agenda de la reforma sanitaria brasileña: democracia deliberativa y efectividad. En S. Fleury y L. B. Costa Lobato (orgs.), *Participación, democracia y salud* (pp. 289-312). Lugar Editorial.
- Font, J., Blanco, I., Gomà, R. y Jarqué, M. (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. *Documentos de Debate*, (6), 113-140. Disponible en: <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/tb1600.pdf>
- García Ceñal, M. D. (2000). Reflexiones metodológicas para el análisis de las nuevas formas de relación estado sociedad civil. *Administración Pública y Sociedad*, (13), 59-70.
- Hunt, P. (2003). *Informe provisional del relator especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental [A/58/427]*. Consejo Económico y Social de la ONU. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/564/72/PDF/N0356472.pdf?OpenElement>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017). *Diccionario electoral*. <https://www2.iidh.ed.cr/capel/publicaciones/diccionario-electoral>
- Jorba, L. y Anduiza, E. (2009). Por qué y cómo evaluar la participación. En M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 139-166). Ariel.
- Jorba, L., Martí, J. y Parés, M. (2007). *La qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada* [Finestra Oberta, 51]. Fundació Jaume Bofill. <https://fundaciobofill.cat/publicacions/la-qualitat-en-la-participacio-orientacions-lavaluacio-participada>
- Monge Lasierra, C. (2017). *15M: Un movimiento político para democratizar la sociedad*. Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Montes de Oca Barrera, L. B. (2014). ¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de Telecomunicaciones en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(2), 287-320. <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/46433>
- Niremborg, O. (2003, 28-31 de octubre). El rol del Estado para la participación social en la evaluación [ponencia]. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá*.
- OEA (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp>
- OEA (2005). *Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el Protocolo de San Salvador establecidas por la resolución AG/RES.2074 (XXXV-O/05)*, <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/normas-informes-pss.pdf>
- OEA (2011). *Indicadores de progreso para la medición de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/indicadores-primer-agrupamiento.pdf>
- OEA (2013). *Indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Convención de Belém Do Pará*. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/CEVI10-Indicators-ES.doc>
- OEA (2015). *Indicadores de progreso para la medición de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador* (2.ª ed.). https://www.oas.org/en/sedi/pub/indicadores_progreso.pdf
- OEA (2021). *Guía práctica para el establecimiento de apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad*. http://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/GUIA_PRACTICA_CEDDIS_ESP.pdf
- OIDP (2006). *Guía práctica: evaluación de procesos participativos*. Disponible en: <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/pag-web/evaluacion-procesos-participativos.html>
- ONU (1948, 10 de diciembre). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- ONU (1966, 16 de diciembre). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

- ONU (1979, 18 de diciembre). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>
- ONU (2006, 13 de diciembre). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/crpd_SP.pdf
- ONU (2011, 21 de diciembre). *Estudio temático preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la participación de las personas con discapacidad en la vida política y pública*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-36_sp.pdf
- ONU (2018a, 26 de abril). *Observación General n.º 6 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sobre la igualdad y la no discriminación*. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-6-article-5-equality-and-non>
- ONU (2018b, 9 de noviembre). *Observación General n.º 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sobre la Participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no7-article-43-and-333-participation>
- Parés, M. (2009a). Introducción: participación y evaluación de la participación. En M. Parés (coord.). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 15-28). Ariel.
- Parés, M. (2009b). *Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos*. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOPP); Universidad Autónoma de Barcelona. https://www.academia.edu/1768119/Una_propuesta_de_criterios_de_calidad_democr%C3%A1tica_para_evaluar_los_procesos_participativos
- Parés, M. y Castellà, C. (2009). Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos. En M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 241-266). Ariel.
- Parés, M. y Resende, P. (2009). Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la Administración pública: sus límites y radicalidades. En M. Parés (coord.). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 77-100). Ariel.
- Pautassi, L. (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En V. Abramovich y L. Pautassi (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales* (pp. 1-87). Ediciones del Puerto.
- Rodríguez García, M. J., Mateos Mora, C. y Navarro, C. (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. <https://doi.org/10.17345/rio7.175-191>
- Rofman, A. (2016). Introducción. En A. Rofman (comp.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 9-26). Universidad Nacional de General Sarmiento. <http://repositorio.ungs.edu.ar/handle/UNGS/247>
- Rofman, A. y Foglia, C. (2015). La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3(5), 41-61. <http://hdl.handle.net/10469/8920>
- Rossi, J. y Moro, J. (2014). *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur. <https://www.ippdh.mercosur.int/ganar-derechos-lineamientos-para-la-formulacion-de-politicas-publicas-basadas-en-derechos/>
- Ruiz Martínez, A. M. (2015). La participación ciudadana como criterio de valor en evaluaciones de carácter integral. Una aproximación desde la experiencia de AEVAL. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (14), 122-136. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i14.10293>
- Sanz, J. (2011). *La metodología cualitativa en la evaluación de políticas públicas* [guía práctica 8]. Ivalúa. Disponible en: https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia8_Evaluacion_cualitativa_ivalua.pdf
- Schneider, C. (2008). *La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona* [tesis doctoral]. Universidad Pompeu Fabra. <http://hdl.handle.net/10803/7245>
- Schneider, C. y Welp, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, (40), 21-39. <https://doi.org/10.17141/iconos.40.2011.444>
- Schneider, C. y Welp, Y. (2015). Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(224), 15-44 [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30002-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30002-7)
- Serapioni, M. (2010, 1-3 de julio). Los desafíos de la participación de los ciudadanos en los sistemas de salud. Revisión de la literatura internacional [ponencia]. *X Congreso Español de Sociología, Navarra, España*.

- Serapioni, M. (2014). Os desafios da participação e da cidadania nos sistemas de saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, 19(12), 4829-4839. <https://doi.org/10.1590/1413-812320141912.02292013>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Thompson, J. (2002). Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina. *Revista IIDH*, (34-35), 79-103. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R08068-2.pdf>
- Verba, S. y Nie, N. (1972). *Participation in America. Political democracy and Social Equality*. Harper and Row.
- Yoma, S. M. (2022). Evaluación en derechos humanos: análisis crítico de las propuestas cualitativas en los sistemas de monitoreo internacional e interamericano. *Astrolabio Nueva Época*, (28), 170-194. <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n28.31053>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 35, julio de 2024
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 25-07-2023
Modificado: 11-12-2023
Aceptado: 14-12-2023
Publicación anticipada: 29-01-2024
Publicado: 01-07-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11249>
Páginas: 44-69



Referencia: Trias Badruna, J. y Zúñiga-Guevara, R. M. (2024). Análisis comparado de tres modelos de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España. Los casos de Andalucía, Cataluña y Navarra. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 35, 44-69. <https://doi.org/10.24965/gapp.11249>

Análisis comparado de tres modelos de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España. Los casos de Andalucía, Cataluña y Navarra¹

Comparative analysis of three models of public policy evaluation institutionalization in Spain. The cases of Andalusia, Catalonia and Navarre

Trias Badruna, Joan

Universitat de Girona (UdG). Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-7130-0907>

joan.trias@udg.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor asociado de Ciencia Política en la Universitat de Girona (UdG), ha cursado el máster en Política y Democracia (UNED) y el postgrado de Liderazgo para la Gestión Política y Social (UAB). Es delegado en Girona del Col·legi Professional de la Ciència Política i la Sociologia de Catalunya (COLPIS). Ha ostentado varios cargos públicos en la Administración autonómica y local, y ha trabajado también como consultor para numerosas Administraciones públicas. Sus principales líneas de investigación se centran en el análisis de los procesos de cambio institucional y de las políticas públicas, particularmente en el ámbito de la evaluación de políticas públicas.

Zúñiga-Guevara, Ricardo Manuel

Agencia Servicio Andaluz de Empleo. Junta de Andalucía (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7611-6024>

ricardom.zuniga@juntadeandalucia.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Educación, también ha cursado el máster en Evaluación de Políticas Públicas (Universidad de Sevilla) y el máster en Innovación e Investigación en Educación (especialidad Pedagogía Social) en la UNED. Es miembro del Grupo de Personas Colaboradoras en Evaluación del Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) desde el año 2016. Sus principales líneas de investigación se centran en el análisis de los procesos de cambio institucional y de las políticas públicas, particularmente en el ámbito de la evaluación de políticas públicas.

RESUMEN

Objetivos: el campo de la evaluación de políticas públicas se ha diversificado horizontal y verticalmente a nivel global en los últimos años, despertando un interés creciente acerca de los modelos y procesos de institucionalización de la evaluación. Sin embargo, se trata de un terreno todavía poco investigado

¹ Análisis realizado a partir del trabajo de Trias (2022).

en España. **Metodología:** se explora la institucionalización de la evaluación en Andalucía, Cataluña y Navarra desde un enfoque comparativo, principalmente a partir de una metodología exploratoria cualitativa. Primero, se analiza la evolución temporal y la situación actual de la institucionalización de la evaluación en las tres comunidades a través de un índice comparado. De forma secundaria, se apuntan algunos posibles factores explicativos de la institucionalización de la evaluación. **Resultados:** el nivel de institucionalización de la evaluación en las tres comunidades es un tanto desigual, con diferencias significativas en los subsistemas político y profesional y similitudes en el subsistema social, siendo Cataluña la comunidad que tiene una mayor puntuación en el índice comparado. **Conclusiones:** las tres comunidades cuentan aún con sistemas evaluativos inmaduros con notables diferencias debido a factores de tipo organizacional y factores de formación y difusión cultural.

PALABRAS CLAVE

Evaluación de políticas públicas; institucionalización de la evaluación; índice de institucionalización de la evaluación; análisis comparado.

ABSTRACT

Objectives: the field of public policy evaluation has diversified horizontally and vertically at a global level in recent years, as a result, evaluation institutionalization models and processes have awoken a growing interest. However, this field is not sufficiently investigated in Spain. **Methodology:** this study intends to explore the institutionalization of evaluation in Andalusia, Catalonia, and Navarre from a comparative approach, mainly based on a qualitative exploratory methodology. First, we analyze the temporal evolution and the current situation of the evaluation institutionalization in the three communities through a comparative index. Afterwards, we inquire into the possible explanatory factors of the evaluation institutionalization. **Results:** the results show that the level of institutionalization of evaluation in the three regions is somewhat uneven, with significant differences in the political and professional subsystems and similarities in the social subsyste. Catalonia is the region that marks higher in the comparative index. **Conclusions:** the three regions still have an immature evaluation system, although with important differences beetwen them due to organizational factors and factors of formation and cultural diffusion.

KEYWORDS

Public policy evaluation; evaluation institutionalization; evaluation institutionalization index; comparative analysis.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ANDALUCÍA, CATALUÑA Y NAVARRA. 1.1. ANDALUCÍA. 1.2. CATALUÑA. 1.3. NAVARRA. 2. METODOLOGÍA. 3. RESULTADOS. 3.1. COMPARACIÓN DE VARIABLES. 3.1.1. Variables del subsistema político. 3.1.2. Variables del subsistema profesional. 3.1.3. Variables del subsistema social. 3.2. RESULTADOS COMPARADOS DEL ÍNDICE DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EPP. 4. DISCUSIÓN. 4.1. SOBRE EL NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN. 4.2. SOBRE LOS FACTORES EXPLICATIVOS. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Conforme avanza el siglo XXI, resulta evidente que se necesita un enfoque más actualizado y pertinente para abordar cuestiones relacionadas con la evaluación de políticas públicas (en adelante EPP).

Acontecimientos recientes, subrayan la pertinencia de llevar a cabo estudios en profundidad en relación con la EPP en el contexto actual, si bien se ha de resaltar que el campo de la evaluación ha alcanzado notoriedad –al menos desde un punto de vista teórico– como parte del corpus doctrinal del análisis de las políticas públicas (Ballart, 1997; Casado y Del Pino, 2021; Luna, 2014; Mayne y Jonhson, 2015; Patton, 2008; Pollit y Bouckaert, 2017; Ruiz, 2012; Stufflebeam y Coryn, 2014; Weimer y Vining, 2017).

Una de las razones que subraya la actualidad y la relevancia de este tema es la reciente aprobación de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la

Administración General del Estado (en adelante LIEPP). Esta legislación marca un punto de inflexión en este ámbito en España, elevando la institucionalización de la EPP a un asunto de gran importancia. Y, adicionalmente, la multitud de iniciativas relacionadas con la EPP que se están desarrollando en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. En este sentido, destaca la contribución de las evaluaciones en relación con la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el contexto de las políticas y estrategias de sostenibilidad, que coloca a la EPP como un elemento esencial tanto a nivel nacional como a nivel autonómico (voluntary national reviews y voluntary local reviews), lo que obliga a repensar las acciones de los gobiernos y su forma de valorar los asuntos públicos (Zúñiga-Guevara, 2022).

Cada vez, el nivel de presión sobre los Gobiernos –en las democracias avanzadas– para mejorar la eficacia, eficiencia y utilidad social de las políticas puestas en marcha por la Administración pública es mayor, lo que lleva a pensar que la evaluación desempeña un papel importante en la gobernanza pública, pues no solo permite corregir y mejorar el diseño de las políticas y sus resultados (Ballart, 1992; Feinstein, 2007; Monnier y Toulemonde, 1999; Monnier y Spenehauer, 1992; OCDE, 2002; Rossi *et al.*, 2004) y, en consecuencia, adoptar mejores decisiones, sino que también es una herramienta de rendición de cuentas (Garde, 2007; Patton, 2008; Ramió, 2016; Weiss, 1998) e, incluso, de legitimación (Casado y Del Pino, 2021) que puede desarrollar una función de inspiración social, estimulando un debate público informado sobre las posibles soluciones políticas a los problemas sociales (Stockmann y Meyer, 2013; Vedüng, 1997).

En el caso de España, tanto a nivel de la Administración General del Estado (en adelante AGE) como a nivel autonómico, la EPP se ha enfrentado y sigue enfrentándose con retos similares a los que pueden ser observados a nivel internacional, con la gran diferencia que los intentos de institucionalización comenzaron más tarde que en otros países, principalmente por cuestiones institucionales y de cultura político-administrativa (AIReF, 2021; Pollit y Bouckaert, 2017). El sistema de gobierno en España se caracteriza por una estructura descentralizada en la que las comunidades autónomas (en adelante CC.AA.) tienen un alto grado de autonomía para tomar decisiones y gestionar asuntos relacionados con sus competencias específicas. Sin embargo, el ámbito de las políticas públicas es un terreno donde se entrelazan las competencias de la AGE y las de las CC.AA., lo que da lugar a un complejo reparto de funciones y responsabilidades.

Esta estructura descentralizada lógicamente ha tenido su impacto en el desarrollo de la institucionalización de la EPP. A nivel estatal, se han establecido órganos e instituciones encargados de la EPP, como la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), definitivamente desaparecida en el año 2017, que fue sustituida por el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP) y, en virtud de la LIEPP, la nueva Agencia Española de Políticas Públicas (AEPP) será la entidad encargada de desarrollar la propuesta de estrategia de evaluación que contempla la ley en la que participarán las Administraciones de los diferentes niveles de gobierno, la Comisión Superior de Evaluación y el Consejo General de Evaluación. Mientras que, a nivel autonómico, las diferentes CC.AA. también han desempeñado un papel activo en el desarrollo de sus propios sistemas de evaluación y en la promoción de la cultura de la evaluación. En muchos casos, estableciendo sus propios órganos de evaluación y adaptando sus propias estrategias y marcos normativos para abordar la EPP.

Centrando la atención en la producción académica en España, el fenómeno ha sido estudiado sobre todo a nivel estatal (Bustelo *et al.*, 2009; Bustelo y Ligeró, 2009; Bustelo, 2020; Feinstein y Zapico-Goñi, 2010; Garde, 2004, 2006; Ruiz, 2012; Viñas, 2009), aunque recientemente la investigación se ha abierto también a los análisis de nivel autonómico. Es el caso de Cataluña (Lázaro, 2012; Baixauli-Cubells, 2014; Tarrach, 2016; Balaguer, 2019; Cerrillo, 2023), Navarra (INAP, 2009a, 2009b, 2011a; Ruesta, 2010; Zalba, 2020), Valencia (Barberá *et al.*, 2020; Catalá y De Miguel, 2019), Castilla y León (AIReF, 2021) y Andalucía (Zúñiga-Guevara, 2022). También se han elaborado comparaciones autonómicas desde el punto de vista normativo (Paja-Fano, 2017).

Pero a pesar de este creciente interés, y probablemente como consecuencia de la inmadurez del sistema evaluativo español, hoy en día todavía no existen investigaciones académicas que comparen de forma sistemática los distintos procesos de institucionalización de la EPP en las CC.AA. ni tampoco sobre las consecuencias que para los procesos de institucionalización de la EPP haya podido tener el particular desarrollo del estado autonómico español. Como señala en su informe la AIReF (2021), si se analiza los procesos iniciados se puede apreciar una cierta heterogeneidad en cuanto al grado de progreso alcanzado, si bien muchas de ellas contemplan en sus estatutos de autonomía los principios de eficacia y eficiencia de las po-

líticas públicas, pero solo algunas han desarrollado regulaciones sobre la materia. Entonces, las preguntas que emergen son: ¿cuál es el nivel de institucionalización de la evaluación a nivel autonómico? ¿Ha avanzado más la institucionalización de la evaluación en unos territorios que en otros? ¿Cómo podemos alentar la institucionalización de la evaluación en las administraciones públicas?

El análisis de la institucionalización de la evaluación con un enfoque comparativo entre CC.AA. representa todavía un campo por explorar. Esta investigación pretende dar un paso al frente examinando la institucionalización de la EPP en tres comunidades autónomas del Estado español, Andalucía, Cataluña y Navarra que han desarrollado sistemas evaluativos singulares con resultados dispares.

1. EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN ANDALUCÍA, CATALUÑA Y NAVARRA

A continuación, exponemos de forma resumida los hitos más relevantes de la evolución de la EPP en las tres CC.AA. objeto de estudio:

1.1. Andalucía

La evolución en materia de evaluación en Andalucía se puede dividir en tres fases: una primera fase de liderazgo universitario y desarrollo temprano (2000-2007), seguida por una fase más de carácter normativo (2007-2014) y otra de impulso liderado por el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), con un papel relevante del Área de Evaluación de Políticas Públicas (2015-actualidad).

La primera fase viene determinada por el papel de la Universidad de Sevilla, bajo la dirección del profesor Carlos Román y, posteriormente, con el liderazgo de los profesores José Luís Osuna y Juan Casero, entidad que desempeñó un papel relevante en la promoción y desarrollo de la EPP en la comunidad autónoma a través de la Sociedad Española de Evaluación (SEE). Durante este periodo, la universidad organizó congresos y encuentros internacionales sobre evaluación (el primero celebrado en 2001), fomentó la investigación en evaluación y realizó múltiples estudios y proyectos en este campo.

En la Junta de Andalucía se hacía evaluación, más como respuesta al entorno europeo que lo exigía que como un acto impulsado a nivel político desde el convencimiento de su importancia, con la participación de diversos profesionales, consultoras y equipos de evaluación del ámbito andaluz. Pero en el año 2007, dentro de la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007) aparece en el art. 138 la organización y funcionamiento de un sistema de EPP regulado por ley. Años después, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia de Andalucía, reconoce la evaluación como instrumento operativo para cumplir objetivos de transparencia y ratifica el diseño de un Sistema Andaluz de Evaluación de Políticas Públicas como un objetivo prioritario. En esta segunda fase, la evaluación está presente en la normativa, pero requiere voluntad política para su impulso e institucionalización. La creación en 2013 de la Cátedra Carlos Román de Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad de Sevilla también marcó un hito importante.

El inicio de la tercera fase (2015-actualidad) coincide con el momento en el que el IAAP asume el impulso de la EPP² y la incorporación de su nuevo director, José María Sánchez Bursón. El director del IAAP tenía una encomienda clara por parte de la consejera de Hacienda y Administración Pública: la construcción de un sistema de EPP. A partir de ahí, y tras un proceso de discusión y reflexión, se definió el enfoque y el plan estratégico para el impulso de la EPP que se quería implantar en la Junta de Andalucía. Dentro de la estructura del IAAP, el Área EPP es la unidad responsable de la reflexión, formación e impulso de la evaluación y planificación de políticas públicas. Desde su constitución en el año 2016, ha ofrecido cada vez más servicios especializados al resto de organismos al objeto de asegurar la idoneidad de las políticas públicas a los constantes cambios del entorno y las demandas ciudadanas.

Un aspecto destacable es que entre los años 2016 y 2018 se trabajó en un decreto para la EPP que, finalmente, se decidió no tramitar coincidiendo con la marcha de la hasta entonces consejera, María Jesús Montero (fue nombrada ministra del Gobierno de España), quien lo había liderado, y la cercanía de las

² Decreto 206/2015, de 14 de julio, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

elecciones al Parlamento de Andalucía de 2018, lo que, lógicamente, supuso un contratiempo para la institucionalización de la práctica evaluadora en Andalucía. Tras las elecciones de 2018, con el cambio de Gobierno, se empezó a hablar del Anteproyecto de Ley de organización y funcionamiento del sistema público de EPP de la Junta de Andalucía. Este anteproyecto de ley pasó el trámite de consulta pública entre febrero y junio de 2020, requisito indispensable para poner en marcha la ley, pero sigue pendiente de los futuros movimientos del Gobierno andaluz. Andalucía no cuenta en la actualidad con una ley específica en materia de EPP, pero sí ha avanzado considerablemente en estos años al crear cultura y sensibilización en EPP como paso previo a la regulación normativa.

1.2. Cataluña

A grandes rasgos, podemos distinguir dos fases en los procesos recientes de institucionalización de la evaluación en Cataluña. Una fase inicial, que coincide con el nacimiento del Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua), su puesta en marcha y la publicación de sus primeras evaluaciones y guías prácticas (2006-2013); y una segunda fase de expansión y consolidación, de la mano de la colaboración entre Ivàlua y la nueva Área de Evaluación Económica de Políticas Públicas del Departamento de Economía y Hacienda de la Generalitat de Catalunya (2014-2020).

Es preciso esclarecer que la decisión de crear Ivàlua en 2006 tiene más ecos de contingencia que de una estrategia bien definida para desarrollar un sistema público de evaluación en Cataluña. Asimismo, su formato jurídico como consorcio público fue tanto el fruto de la voluntad de crear un ente participado por varias instituciones como la consecuencia de las suspicacias políticas propias de los Gobiernos de coalición (Morillas, 2019). No obstante, a lo largo del tiempo Ivàlua ha demostrado un alto grado de autonomía operativa, especialmente en lo que se refiere a recursos humanos, gestión y planificación estratégica. Aunque Ivàlua no es jurídicamente una agencia pública, sí la podemos considerar un equivalente funcional.

En la primera fase (2006-2014), Ivàlua actuó en un entorno gubernamental que carecía de una estrategia o política explícita de impulso a la evaluación, tal como explica en un artículo la propia directora del Consorcio (Lázaro, 2012). En este contexto de débil anclaje institucional, Ivàlua consiguió la complacencia y apoyo de otras Administraciones trabajando con ellas como un aliado comprometido (orientación a servicio) y no como una mera instancia de control externo. A esto ayudó la propia composición del Consorcio, especialmente por la presencia de la Diputación de Barcelona, que actuó como puente hacia la Administración local.

El inicio de la segunda etapa (2014-actualidad) lo situamos en la creación del Área de Evaluación Económica de Políticas Públicas del Departamento de Economía y Hacienda³. Es a partir de ese momento cuando la Generalitat empieza a trazar una estrategia pública de impulso a la evaluación, si bien esta no es difundida inicialmente. Desde el Departamento se visualiza Ivàlua como una herramienta clave y complementaria a su orientación económica, logrando un enfoque más transversal de la evaluación de políticas públicas. De forma coordinada, ambos organismos idean las políticas más decididas e innovadoras de la Generalitat hasta el momento: el programa PROAVA, la comunidad COAVA, la comisión interdepartamental CIAVA y, finalmente, la inclusión de la evaluación de políticas en la Ley de Finanzas (2020).

1.3. Navarra

La evolución de la institucionalización de la evaluación en Navarra presenta ciertas discontinuidades, con sus principales órganos impulsores iniciales hoy desaparecidos y la aparición de otros agentes impulsores con carácter sectorial. Un examen de los procesos de institucionalización nos permite distinguir tres fases en esta evolución: una primera fase expansiva, después de la aprobación de la Ley 21/2005⁴, de la mano de la Comisión Foral y, sobre todo, del Servicio de Calidad (2005-2011); una segunda fase de retraimiento, que coincide con la crisis económica y varios cambios de Gobierno (2011-2015), y una tercera fase

³ El área se crea mediante el Decreto 38/2014 de 25 de marzo, de reestructuración del Departamento de Economía y Conocimiento.

⁴ Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos.

de recuperación del papel de la evaluación de la mano del Observatorio de la Realidad Social de Navarra (2015-actualidad), si bien ahora con una mirada sectorial (políticas sociales) y no transversal.

Sin duda, el elemento distintivo del sistema público de evaluación de Navarra ha sido su aproximación normativa, con la temprana aprobación de una ley, la única de este tipo en el Estado español⁵, que configura un sistema integral de evaluación en la Comunidad. La Ley marca una estrategia política clara, aprobada en sede parlamentaria, que se irá concretando posteriormente a partir del impulso de la Comisión Foral para la Evaluación. Para liderar la estrategia que emana de la ley, se optó por la constitución de una Comisión Foral, organismo colegiado de supervisión. A su vez, la Comisión Foral encargó la gestión y ejecución a un servicio de nueva creación dentro del Instituto Navarro de Administración Pública (INAP): el Servicio de Calidad de Políticas y Servicios Públicos. En definitiva, se optó por unidades insertas en la organización autonómica frente a la posibilidad de la creación de una agencia pública.

El período 2007-2010 fue intenso en la producción de materiales, la puesta en marcha del Registro de Evaluaciones y la dinamización de una primera red de profesionales alrededor de jornadas y eventos de difusión de la evaluación. Pero el Servicio de Calidad contó también con dos hándicaps muy importantes. Por una parte, la insuficiencia de recursos (humanos, materiales y económicos) para ejecutar las actuaciones previstas. Por otra parte, se encontraron resistencias culturales y organizacionales que dificultaron la extensión de la cultura de la evaluación dentro de la Administración Foral.

Así pues, el despliegue de las acciones previstas se vio detenido por diversas crisis (económicas, políticas y de Gobierno), que propiciaron que la evaluación de políticas disminuyera de rango dentro de la estructura institucional de la Administración foral (Zalba, 2020). En la legislatura 2011-2015 desapareció el Servicio de Calidad y las competencias de evaluación pasaron a depender de una sección con menor rango. La Comisión Foral dejó de reunirse y, a pesar de la vigencia de la Ley 21/2005, las políticas de institucionalización de la evaluación fueron perdiendo fuelle en los años siguientes. Se desprogramaron acciones de sensibilización y formación, se dejaron de producir materiales y la red de evaluación desapareció. La información sobre evaluación se eliminó de la web del Gobierno de Navarra y el Registro de Evaluaciones dejó de ser mantenido y accesible.

El impulso de la evaluación no recupera cierto protagonismo hasta 2015, con la creación del Observatorio de la Realidad Social de Navarra (en adelante ORS). En 2019, se atribuyeron al ORS las competencias de planificación y evaluación de las políticas sociales a través de una dirección general. Si bien esto representó un avance en términos de evaluación de políticas sociales, el Gobierno de Navarra ya no ha vuelto a proyectar una mirada transversal sobre la EPP, tal como pretendía originalmente la ley.

2. METODOLOGÍA

La ambición de este trabajo es principalmente empírico-descriptiva, a través de una exploración con la que se quiere explicar el nivel de institucionalización de la evaluación en diferentes CC.AA. españolas. De forma secundaria, también se quiere indagar en los posibles factores que explican los procesos de institucionalización y sus resultados.

La selección de los casos de estudio, concretamente Andalucía, Cataluña y Navarra, se fundamenta en una serie de criterios que permiten un análisis comparado significativo y enriquecedor del nivel de institucionalización de la EPP en el contexto autonómico español. Entre otros: a) las tres CC.AA. seleccionadas cuentan con un alto grado de autonomía política y administrativa; b) las tres tienen diferentes trayectorias históricas y políticas, lo que ha influido en la evolución de sus sistemas de evaluación; c) el camino hacia la institucionalización ha sido distinto en los tres casos, lo que permite contrastar diferentes modelos y enfoques de institucionalización, y d) son regiones con un alto peso político en el contexto español, lo que agrega relevancia al estudio.

Para la realización de este estudio comparativo, se ha seguido principalmente una metodología exploratoria cualitativa. Por una parte, se ha analizado la información publicada y/o proporcionada por las Administraciones y organismos responsables de la evaluación en Andalucía, Cataluña, y Navarra (normativas, páginas web, memorias e informes) en el periodo 2000-2020. Por otra parte, se han explotado cuantitativamente las bases de datos de evaluaciones de políticas públicas de acuerdo con la información disponible

⁵ Hasta la reciente aprobación de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

en los repositorios⁶ andaluz, catalán y navarro. Finalmente, se ha contrastado la información con fuentes primarias⁷ mediante entrevistas semiestructuradas a académicos/as especialistas en evaluación y también a cargos públicos con responsabilidades en materia de evaluación de las Administraciones y organismos pertinentes de estas CC.AA.⁸ A continuación, se expone con más detalle algunas consideraciones sobre el marco analítico.

El grueso de la investigación toma como referencia el marco analítico de la obra *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*, de Stockmann *et al.* (2020), que parte de la idea de un sistema evaluativo complejo que se puede examinar diseccionando tres subsistemas interrelacionados: el subsistema político, el subsistema social y el subsistema de profesionalización.

La elaboración de cualquier índice es dificultosa porque requiere métodos robustos que no son fáciles de conseguir. Además, especialmente en las ciencias sociales, los índices son controvertidos porque sus resultados cuantitativos pueden conducir a un cierto reduccionismo de problemas sociales complejos. Conscientes de estas dificultades, tomamos como referencia el solvente marco analítico de la obra citada. Asimismo, advertimos de entrada que el índice no debe entenderse como un ranking competitivo, sino como una herramienta imperfecta pero útil a la hora de analizar nuestro objeto de estudio y alentar un debate informado y constructivo.

La operacionalización de las variables se basa en la guía analítica de la citada obra (*ibid.*, pp. 43-46), y los criterios de medición de las variables también se han inspirado en la misma (*ibid.*, pp. 556-594). Los cambios respecto del marco analítico original de Stockmann *et al.* (2020) se derivan de la necesidad de adaptar un modelo pensado para comparar varios marcos estatales a un modelo diseñado para comparar tres casos dentro del marco autonómico del Estado español.

Partiendo de los subsistemas político, profesional y social, se plantean quince preguntas que informan veintitrés variables. Como en el marco analítico de Stockmann *et al.*, todas las variables tienen el mismo peso, si bien el subsistema político pesa más por ser el que más variables tiene. Nuestra adaptación ha acentuado esta diferencia en favor del subsistema político por una razón fundamental: los subsistemas profesional y social están muy subdesarrollados y disponen de poca información, lo cual empobrece la comparación. Así pues, nuestro índice cuenta con dieciséis variables del subsistema político, cuatro variables del subsistema profesional y tres variables del subsistema social. Hay todavía otra razón por la que nuestro índice cuenta con una representación tan amplia del subsistema político: en lo que se refiere a estrategias o políticas de impulso a la evaluación, hemos desglosado los distintos tipos de políticas en variables individuales para conseguir un análisis más profundo y rico en matices. En efecto, el hecho de comparar tres territorios dentro de un mismo Estado permite dar relevancia a los distintos tipos de acciones que, en conjunto, pueden configurar una determinada estrategia o política pública. Concretamente, se han identificado nueve variables que responden a estas acciones. La inclusión de estas variables ha sido contrastada y completada con las aportaciones de algunas de las personas expertas entrevistadas.

Las escalas de valoración de nuestro índice son dicotómicas o tricotómicas, de manera muy similar a las del marco analítico original de Stockmann *et al.* (2020). Asimismo, se basan mayormente en criterios objetivos, si bien en algunos pocos casos esto no es posible y responden a criterios subjetivos. Para la medición de las variables hubiera sido ideal contar con la valoración directa de varias personas expertas de cada comunidad, a modo de encuesta o formulario. Por limitaciones de tiempo y disponibilidad esto no ha sido posible, así que se han medido las variables con la información proveniente de la revisión documental y el contraste de esta con las entrevistas realizadas a las personas expertas y profesionales de la evaluación, como se explicará en detalle más adelante. En suma, el resultado del análisis ha permitido elaborar un índice comparado de la institucionalización de la evaluación. Obviamente, el índice no es un instrumento perfecto, pero permite una gradación fiable y sirve de base para informar la discusión posterior sobre los factores explicativos de los procesos de institucionalización.

⁶ La explotación de las bases de datos de evaluaciones ha sido de carácter básico en este trabajo, pues no es el centro de la investigación, sino que sirve esencialmente para informar la variable de la práctica evaluadora (1.2.1). Aun así, constituye un reto destacable y sugiere una vía de investigación propia, de carácter comparado y potencialmente muy amplia.

⁷ Las personas entrevistadas han contribuido a la revisión documental, completando la información existente, ayudando a su interpretación e, incluso, facilitando el acceso a documentos no públicos pero importantes para la investigación.

⁸ Se han realizado un total de veinte entrevistas (su identificación es posible bajo petición expresa a efectos de justificación académica) entre abril de 2021 y febrero de 2022. El grueso de las entrevistas ha sido de ámbito territorial (catorce), con motivo de profundizar en el conocimiento de la institucionalización de la evaluación en cada comunidad, además de otras seis de ámbito general que han servido para complementar esta información con una mirada experta en el ámbito académico y profesional.

TABLA 1. ESTRUCTURA DEL ÍNDICE COMPARADO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Subsistema	Ámbito	Código	Pregunta	Peso	Escala criterio valoración	
Político	Institucional	1.1.1	Existen leyes específicas sobre la evaluación de las políticas públicas	1	0=no; 1=sí	
		1.1.2	Existen leyes o regulaciones parciales o sectoriales sobre la evaluación	1	0=no;1=sí	
		1.1.3.1	Existen políticas, programas o estrategias transversales sobre la evaluación y su uso	acciones de estímulo y reconocimiento	1	0=no; 0,5=acciones iniciales/parciales; 1=acciones maduras
		1.1.3.2		acciones de sensibilización y formación interna	1	0=no; 0,5=acciones iniciales/parciales; 1=acciones maduras
		1.1.3.3		acciones de generación de conocimiento	1	0=no; 0,5=acciones iniciales/parciales; 1=acciones maduras
		1.1.3.4		acciones de dinamización de la comunidad epistémica	1	0=no; 0,5=acciones iniciales/parciales; 1=acciones maduras
		1.1.3.5		acciones de comunicación y difusión	1	0=no; 0,5=acciones iniciales/parciales; 1=acciones maduras
		1.1.3.6		acciones de financiación de evaluaciones	1	0=no; 0,5=acciones iniciales/parciales; 1=acciones maduras
		1.1.3.7		acciones de asesoramiento, acompañamiento y seguimiento	1	0=no; 0,5=acciones iniciales/parciales; 1=acciones maduras
		1.1.3.8		acciones de planificación de la evaluación	1	0=no; 0,5=acciones iniciales/parciales; 1=acciones maduras
		1.1.3.9.		acciones de revisión de las evaluaciones	1	0=no; 0,5=acciones iniciales/parciales; 1=acciones maduras
		1.1.4		Existen unidades específicas de evaluación en las Consejerías	1	0=no; 0,5=en algunas; 1=en todas
	1.1.5	Existen organismos públicos autónomos de evaluación	1	0=no; 1=sí		
	Práctica	1.2.1	Cuál es la intensidad y frecuencia de la práctica evaluadora	1	0=bajo; 0,5=medio; 1=alto	
	Uso	1.3.1	Cuándo, cómo y para qué se usan las evaluaciones por parte del ejecutivo	1	0=uso residual; 0,5=uso puntual; 1=uso extenso	
1.3.2		Cuándo, cómo y para qué se usan las evaluaciones por parte del legislativo	1	0=uso residual; 0,5=uso puntual; 1=uso extenso		
Valor máximo del subsistema político				16		

Subsistema	Ámbito	Código	Pregunta	Peso	Escala criterio valoración
Profesional	Formación	2.1.1	Existe formación universitaria específica en el ámbito de la evaluación	1	0=no; 1=sí
		2.1.2	Existe otro tipo de formación no académica sobre evaluación	1	0=no; 0,5=cursos genéricos; 1=cursos especializados
	Organización	2.2.1	Existe una organización profesional (VOA)	1	0=no; 1=sí
	Estándares	2.3.1	Existen estándares o guías publicados sobre la práctica de la evaluación	1	1 0=no; 0,5=esporádico; 1=catálogo
Valor máximo del subsistema profesional				4	
Social	Accesibilidad	3.1.1	Existen repositorios públicos y accesibles de las evaluaciones	1	0=no; 0,5=genéricos; 1=específicos
	Sociedad civil	3.2.1	Cómo es la discusión pública sobre la evaluación en medios de comunicación	1	0=residual; 0,5=puntual; 1=extenso
		3.2.2	Cómo es el conocimiento general sobre las evaluaciones y su uso	1	0=bajo; 0,5=medio; 1=alto
Valor máximo del subsistema social				3	
Valor máximo del índice				23	

Fuente: elaboración propia.

Por último, en lo que se refiere a la discusión sobre los factores explicativos según los resultados de la exploración, el estudio estadístico de correlaciones entre subsistemas y entre variables nacionales de los países realizado por Stockmann *et al.* (2020), no procedía en nuestra investigación. Esto es así porque el estudio de Stockmann contaba con dieciséis casos y permitía herramientas propias de N-media o N-grande, mientras que nuestro estudio es una comparación de tres comunidades que requiere otro tipo de técnicas. En este sentido, para indagar en los posibles factores explicativos, hemos tratado nuestra investigación bajo el método *most similar systems design* (MSSD). Desde esta óptica, la institucionalización de la evaluación es nuestra variable dependiente, influida potencialmente por las veintitrés variables independientes que hemos señalado. Siguiendo la lógica de los modelos MSSD, nuestra atención se ha centrado en buscar aquellas variables más divergentes en entornos institucionales que son, en lo esencial, muy similares.

3. RESULTADOS

3.1. Comparación de variables

3.1.1. Variables del subsistema político

Institucionalización

Variable 1.1.1. ¿Existe una ley o leyes específicas sobre la evaluación de las políticas públicas?

Tanto en Andalucía como en Cataluña no existe una ley específica en materia de EPP, aunque en los últimos años sí se ha avanzado en este sentido a partir de otras normas sectoriales o parciales. En el caso de Andalucía, con el desarrollo del Anteproyecto de Ley de organización y funcionamiento del sistema público de EPP de la Junta de Andalucía. Este anteproyecto de ley pasó el trámite de consulta pública entre febrero y junio de 2020, pero no ha sido aprobada la ley.

Por otro lado, la Comunidad Foral de Navarra es la única en el Estado español que cuenta con una ley específica de EPP. Concretamente, se trata de la Ley 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos.

Variable 1.1.2. ¿Existen leyes o regulaciones parciales o sectoriales sobre la evaluación?

En el ámbito legislativo, las CC.AA. de Andalucía, Cataluña y Navarra han abordado la EPP con enfoques y avances diversos.

Andalucía, por ejemplo, ha integrado la EPP en tres leyes clave. La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que ordena en su art. 138 la necesidad de establecer un sistema de EPP. La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que reconoce en su exposición de motivos la evaluación como un instrumento operativo para cumplir objetivos de transparencia, en el que destaca el propósito de la Junta de Andalucía de avanzar en el diseño de un Sistema Andaluz de Evaluación de Políticas Públicas. Además, de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía⁹ que otorga una indudable importancia al diseño y aplicación de la EPP.

En Cataluña, el progreso legislativo más destacado se materializó en la modificación de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña en 2020, durante la tramitación de los presupuestos anuales. Esta modificación incorporó un nuevo capítulo específico sobre EPP¹⁰, que establece que todos los departamentos de la Generalitat deben acordar planes plurianuales de EPP y el Govern de la Generalitat debe aprobar un plan plurianual de intervenciones públicas prioritarias.

Con el fin de modernizar la Administración pública, algunas normas precedentes¹¹ a la Ley 21/2005 sirvieron para allanar el camino a la evaluación en Navarra. De manera más explícita, la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, modificada por la Ley 5/2016, contiene un título dedicado al diseño de un marco general para la mejora continua de la calidad de la Administración, donde se menciona la evaluación de políticas como una de las estrategias de calidad (Paja-Fano, 2017).

Variables 1.1.3.1 a 1.1.3.9. ¿Existen políticas públicas o estrategias sobre la evaluación y su uso?

En el caso de Andalucía, desde el año 2015 se ha puesto en marcha una estrategia de impulso de la EPP de la mano del IAAP que poco a poco se ha ido consolidando dentro de la organización. En el proceso hay un agente clave, el Área EPP, unidad responsable de la reflexión, formación e impulso de la evaluación y planificación de políticas públicas. La estrategia quedó definida en un documento, *Evaluación de políticas públicas. Junta de Andalucía 2016* (IAAP, 2016), que fue aprobado por la consejera María Jesús Montero –no fue un documento que se quedó a nivel interno–, y en el que se hacía referencia explícita a tres objetivos: a) promover una cultura de evaluación en la organización; b) articular los medios para implantar un sistema de evaluación, y c) evaluar políticas públicas: primeros pasos.

Desde el Área EPP se trabaja desde una perspectiva integral que contempla actuaciones de sensibilización, formación, capacitación, difusión, divulgación a través de publicaciones, jornadas, asesoramientos, evaluaciones, planificación estratégica, entre otras. Es decir, se trabaja sobre tres ejes principales: la cultura, la formación y los instrumentos técnicos que van calando dentro de la Administración, donde cada vez es más frecuente hablar de evaluación –sin esperar a un marco normativo– en los niveles directivos y técnicos de planificación estratégica y, en cierta medida, en los niveles políticos, que han asumido las bondades del modelo, aunque no hayan pasado aún de intenciones y proyectos.

Son destacables dos iniciativas de participación puestas en marcha por el Área EPP. Por un lado, dentro de la Red Profesional de la Junta de Andalucía existe un grupo abierto e institucional de Evaluación de Políticas Públicas en el que hay inscritas más de quinientas cincuenta personas interesadas en la materia. La red tiene como objetivo el intercambio de conocimiento e ideas en materia de evaluación, así como la captación de personas para el Grupo de Personas Colaboradoras en Evaluación (GPE), que trabajan de forma muy activa con el Área EPP. El GPE está integrado por unas cuarenta personas que contribuyen al impulso y apoyo de los trabajos del área, y que actúan, además, como *antenas* en sus diferentes centros directivos y con una gran actividad en la elaboración de manuales y guías, la forma-

⁹ Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía.

¹⁰ Concretamente, la Ley 3/2002, de Finanzas Públicas de Cataluña se modifica en virtud del art. 97.21 de la Ley 5/2020 para incorporar el capítulo X sobre evaluación de políticas públicas.

¹¹ La Ley 14/2004 en lo referente al Gobierno de Navarra, la Ley 15/2004 en lo referente a la Administración Foral, y la Ley 11/2004 en lo referente al régimen local.

ción, la organización de jornadas, el diseño y asesoramiento en evaluaciones, así como la difusión de la cultura evaluadora.

En referencia a las acciones de planificación de la evaluación, es destacable que en estos años se ha conseguido que la *evaluabilidad* de las estrategias y planes diseñados y desarrollados en el seno de la Junta de Andalucía sea un requisito obligatorio para su aprobación. Si bien no hay constancia de ninguna acción de financiación de evaluaciones, sí de acciones estables de asesoramiento, acompañamiento y seguimiento de evaluaciones dirigidos a otras unidades administrativas.

En Cataluña, las acciones más consolidadas son las de sensibilización y formación interna, así como las de generación de conocimiento. Estas acciones tienen el protagonismo principal de Ivàlua, que dispone de un catálogo de cursos generalistas y específicos sobre tipos de evaluación, tanto para departamentos y organismos de la Generalitat como para Administraciones locales y organizaciones del tercer sector. Asimismo, Ivàlua ha publicado dieciséis guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas. Por su parte, el Área de Evaluación Económica (AAE) de la Generalitat tiene en su web un apartado público de protocolos técnicos y herramientas para la evaluación económica.

A nivel interno, en 2019 se creó la Comunitat de pràctica d'avaluació de polítiques públiques de la Generalitat de Catalunya (COAVA), una red de profesionales del sector público con el objetivo de compartir conocimiento y experiencias para así promover la evaluación.

A nivel de acciones de comunicación y difusión externa, destaca la reciente creación del Repositorio de Evaluaciones de Políticas Públicas de Cataluña, fruto de la colaboración entre Ivàlua y la Universitat Pompeu Fabra.

Una de las políticas más innovadoras de impulso de la evaluación de las políticas públicas de la Generalitat es el Fons de promoció per a l'avaluació de polítiques públiques (PROAVA), un fondo interno competitivo creado y financiado por el Departamento de Economía y dotado con 180 000 euros para promover la evaluación de políticas realizadas por los departamentos de la Generalitat.

En cuanto a acciones de planificación de la evaluación, la modificación de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña del año 2020 prevé, por primera vez, que tanto el Govern como sus distintos departamentos aprueben planes plurianuales de EPP. En este sentido, se ha creado la Comissió interdepartamental d'avaluació de polítiques públiques (CIAVA)¹², órgano colegiado que tiene entre sus funciones la de coordinar esta planificación y hacer el seguimiento y valoración de su ejecución. Y, en referencia a las acciones de revisión de las evaluaciones, si bien con carácter puntual, se puede mencionar un estudio del uso de las evaluaciones realizadas por Ivàlua entre el 2008 y el 2016, así como algunos estudios sectoriales de revisión de evidencias, especialmente en el ámbito de la educación.

Por otro lado, la principal estrategia de desarrollo de la evaluación en Navarra emana directamente de la Ley 21/2005, que pretende diseñar un sistema público e integral de evaluación en la Comunidad. A tal efecto, la propia ley establece en su art. 23.2 las funciones de la Comisión Foral en catorce epígrafes, que van desde el impulso de la cultura de la evaluación y la elaboración de planes estratégicos hasta la articulación de un sistema de comunicación entorno a la evaluación y la calidad de los servicios. En 2011, la estrategia queda plasmada en el libro que publica el Gobierno de Navarra, *El sistema público de evaluación en Navarra* (INAP, 2011b).

Las acciones de sensibilización y formación interna, generación de conocimiento, dinamización de la comunidad epistémica y comunicación y difusión tuvieron mucha importancia durante los años 2007-2011. Estas acciones perdieron vigor y solo se han recuperado parcialmente de la mano del INAP y, más recientemente, del ORS. Actualmente, la Administración foral ofrece de manera estable un curso de quince horas sobre evaluación de políticas públicas, pero las acciones de sensibilización, edición de materiales y difusión de la evaluación han pasado a ser puntuales y aisladas, más allá del ámbito de las políticas sociales propio del ORS. Un ejemplo paradigmático de esta involución es el Registro de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios. El registro, accesible en su momento desde la página web del Gobierno de Navarra, se reguló y modificó a través de diversos acuerdos de la Comisión Foral (2006, 2008 y 2010) e, incluso, se editó y publicó un *Manual del usuario* en 2011 para facilitar el acceso por parte de la ciudadanía. Desgraciadamente, con el período de crisis y el cambio de Gobierno, el Registro dejó de ser mantenido y desde hace años el enlace es inaccesible, incumpliendo así la Ley 21/2005, que estipula que el Registro debe ser público y gratuito.

En relación con las acciones de planificación de la evaluación y de revisión de las evaluaciones, podemos considerar el informe de evaluación de aplicación de la ley 21/2005, realizado en 2009, en tanto que

¹² Acord de Govern el 12 de novembre de 2019, Generalitat de Catalunya.

revisa algunos aspectos de las evaluaciones entonces contenidas en el Registro y, además, propone un plan de mejora que, más tarde, se acompaña de un informe sobre las posibilidades de evolución del sistema público de evaluación de Navarra. Lamentablemente, estas recomendaciones no tuvieron seguimiento y actualmente la planificación de la evaluación se limita a las políticas sociales que dependen de la Dirección General del ORS de Navarra.

Las acciones de estímulo y reconocimiento figuraban en la Ley 21/2005, pero solo en relación con la calidad de los servicios públicos, para los que se promovió la organización y entrega de premios a la calidad y a las buenas prácticas. Recientemente, desde el ORS se ha lanzado la convocatoria de los primeros premios a Proyectos e Iniciativas de Evaluación en Navarra¹³, con las modalidades de estudios teóricos, evaluaciones prácticas y análisis comparativos.

Finalmente, no hay constancia de ninguna acción de financiación de evaluaciones o de acciones estables de asesoramiento, acompañamiento y seguimiento de evaluaciones dirigidos a otras unidades administrativas.

Variable 1.1.4. ¿Existen unidades específicas de evaluación en las Consejerías?

La estructura y enfoque de las unidades dedicadas a este propósito varían significativamente en Andalucía, Cataluña y Navarra.

En Andalucía, el impulso en materia de evaluación lo lidera el IAAP –adscrito actualmente en la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública– desde la Subdirección de Evaluación e Innovación en la Administración Pública. Como se ha comentado, el Área EPP es la unidad específica en materia de evaluación, no siendo uniforme la relación del resto de consejerías con la evaluación. Existen evidencias de distintas consejerías de la Junta de Andalucía que tradicionalmente han asumido competencias de gestión de evaluación desde un punto de vista sectorial¹⁴, pero desde concepciones diferentes de evaluación y, en su mayoría, sin personal especializado en este ámbito.

En Cataluña, la relación de los distintos departamentos con la evaluación también muestra falta de uniformidad. Algunas consejerías, como Salud, Educación y Cooperación al Desarrollo, tienen una tradición más o menos consolidada en la evaluación y cuentan con agencias u órganos sectoriales de evaluación¹⁵. Los gabinetes técnicos de cada Consejería, en teoría, asumen las competencias de gestión de la evaluación. Sin embargo, un estudio reciente señala que seis de las trece consejerías no tienen un equipo interno dedicado a la evaluación de políticas (Cerrillo, 2023).

Por su parte, en Navarra la visión sectorial prevalece en algunas áreas específicas. La Dirección General del ORS de la Consejería de Derechos Sociales, el Servicio Navarro de Empleo SNE-NL, la Consejería de Educación y el Departamento de Salud tienen unidades dedicadas a la planificación y evaluación de políticas en sus respectivos campos. Sin embargo, más allá de estos casos no se observa una homogeneidad en todas las unidades de los departamentos de la Administración foral en cuanto a la dedicación a la EPP.

Variable 1.1.5. ¿Existen organismos públicos de carácter transversal y específicos de evaluación (agencias o similar)?

Andalucía y Navarra no prevén un organismo público autónomo de carácter transversal y específico de evaluación, como sería el modelo de una agencia pública u organismo similar. Aunque en el caso de Andalucía es evidente que desde el año 2015 este rol de referencia se le puede asignar al Área EPP, integrada en la Subdirección de Evaluación e Innovación en la Administración Pública del IAAP.

Las principales actividades desarrolladas en estos años son más de sensibilización, formación, divulgación y promoción, así como de asesoramiento a los distintos organismos y consejerías, aunque con una capacidad de actividad evaluadora limitada. Si bien hay un creciente interés por la evaluación dentro de la Junta de Andalucía, que se refleja en el número de asesoramiento y evaluaciones anuales en los que ha participado o está participando actualmente el área.

¹³ Disponible en: https://www.observatoriorealidadsocial.es/es/premio_evaluacion/

¹⁴ Algunos ejemplos: Agencia Andaluza de Evaluación Educativa (extinguida); Agencia para la Calidad Científica y Universitaria de Andalucía (ACCUA); Agencia Andaluza de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria (AGAE); Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias de Andalucía (AETSA); Unidad de Planificación, Evaluación y Coherencia de Políticas Públicas de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, etc.

¹⁵ Sin ánimo de exhaustividad, algunos ejemplos son la Agència de Qualitat i Avaluació Sanitàries de Catalunya (AQuAS), Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (AQU), etc.

En cambio, en Navarra el órgano que ostenta las competencias de evaluación, creado expresamente por la Ley 21/2005, es la Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos. Se trata, pues, de una unidad inserta en la organización autonómica y no de un órgano autónomo al estilo de una agencia pública. Pero desde 2011, como consecuencia de la crisis económica y los cambios de Gobierno, la Comisión Foral se encuentra inactiva y el Servicio de Calidad se ha desmantelado.

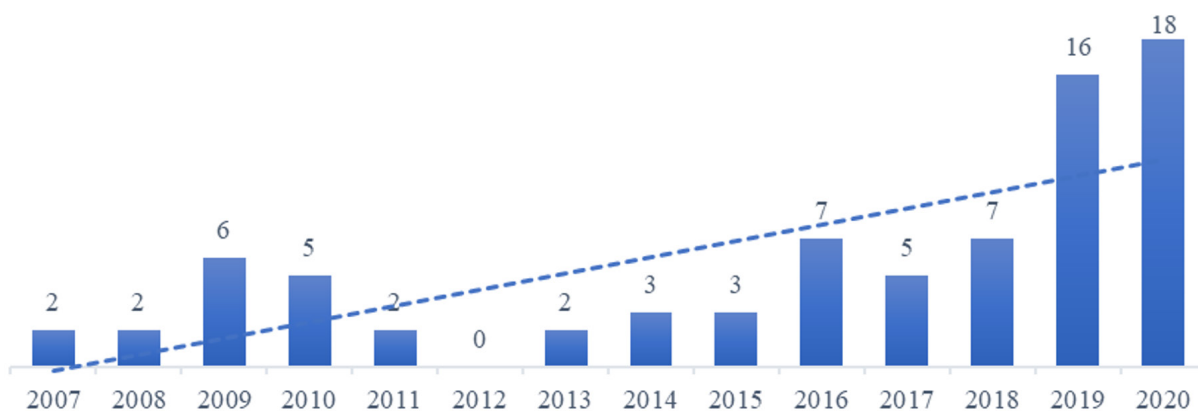
Sin embargo, en Cataluña existe el Insitut Català d’Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua), un consorcio público adscrito a la Generalitat de Cataluña a través del departamento competente en materia de economía y finanzas. Se trata de una entidad de derecho público de carácter asociativo y voluntario, de duración indefinida y con capacidad para crear y gestionar servicios y realizar actividades en los términos que establece la normativa aplicable a las entidades consorciadas. Un poco más de un tercio de las evaluaciones que constan en el Repositorio de Evaluaciones de Políticas Públicas de Cataluña han sido realizadas por Ivàlua (un total de 38 sobre 105).

Práctica

Variable 1.2.1. ¿Cuál es la intensidad, frecuencia y características de la práctica evaluadora?

No existe un repositorio de evaluaciones de políticas públicas en Andalucía. La única información disponible lo es a través de la plataforma de contratación pública de la Junta de Andalucía¹⁶ y la facilitada por el Área EPP en las memorias anuales de actividad. En el periodo 2008-2020 se han encontrado 78 registros en referencia a evaluaciones de planes y/o programas (14 evaluaciones ex ante, tres análisis de evaluabilidad, 8 de evaluación intermedia y cincuenta y 3 finales). Además, en el caso del Área EPP se han realizado estudios/investigaciones y se ha participado o aún se está participando en cuarenta y cinco asesoramientos metodológicos para el desarrollo de diferentes estrategias en la JdA.

GRÁFICO 1. NÚMERO DE EVALUACIONES POR AÑO EN ANDALUCÍA (2016-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la plataforma de contratación pública de la Junta de Andalucía y las memorias del Área EPP del IAAP.

El gráfico 1 muestra que el incremento del número de evaluaciones tiene una tendencia creciente. En cuanto al tipo de evaluaciones, el 68 % se corresponden con evaluaciones finales, el 22 % con evaluaciones ex ante (incluidos los análisis de evaluabilidad) y el 10 % con evaluaciones intermedias. Respecto al ámbito sectorial de las evaluaciones (gráfico 2), destaca la preponderancia de las evaluaciones en los campos de promoción económica (35 %), Administración pública (16 %), Medio Ambiente y Sanidad, con el 12 % respectivamente, asuntos sociales y desigualdad (10 %) y agricultura (6 %). El resto de campos tienen una presencia más discreta.

¹⁶ Se han utilizado los buscadores habilitados en la plataforma para las licitaciones (datos disponibles a partir del año 2008), contratos menores adjudicados y encargos a medios propios (datos disponibles a partir del 9 de marzo de 2018) aplicando varios filtros con la palabra clave «evaluación».

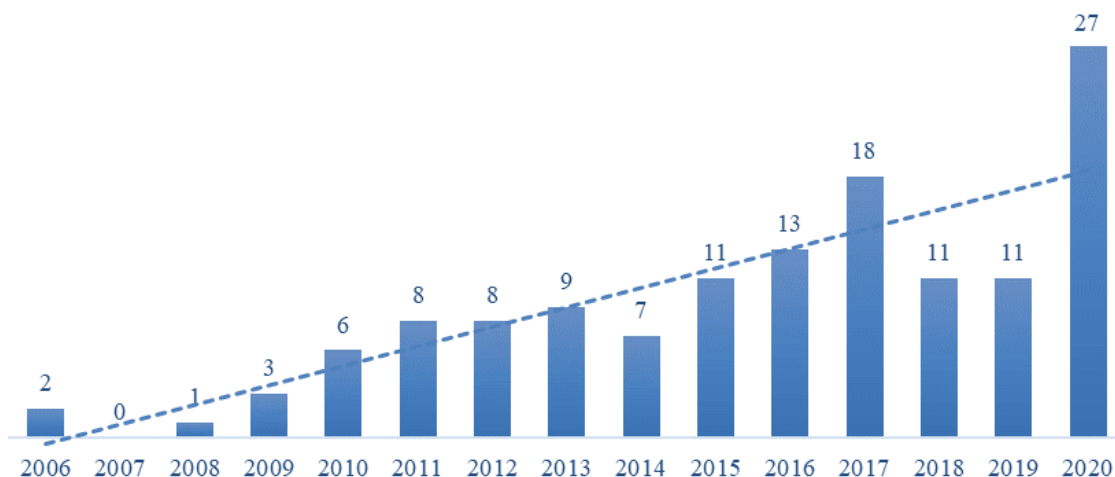
GRÁFICO 2. ÁMBITO SECTORIAL DE LAS EVALUACIONES EN ANDALUCÍA



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la plataforma de contratación pública de la Junta de Andalucía y las memorias del Área EPP del IAAP.

En Cataluña, en los quince años comprendidos entre 2006 y 2020, el Repositorio identifica 105 registros de evaluaciones. Para este análisis, se han añadido a esta base de datos las evaluaciones más recientes realizadas por Ivàlua y que no constaban todavía en el Repositorio (años 2019 y 2020). Asimismo, se han añadido las evaluaciones realizadas en el marco del programa PROAVA (edición 2020), que tampoco constaban en el Repositorio. Así pues, la base de datos del estudio cuenta con 135 evaluaciones, que se distribuyen de la forma siguiente (gráfico 3):

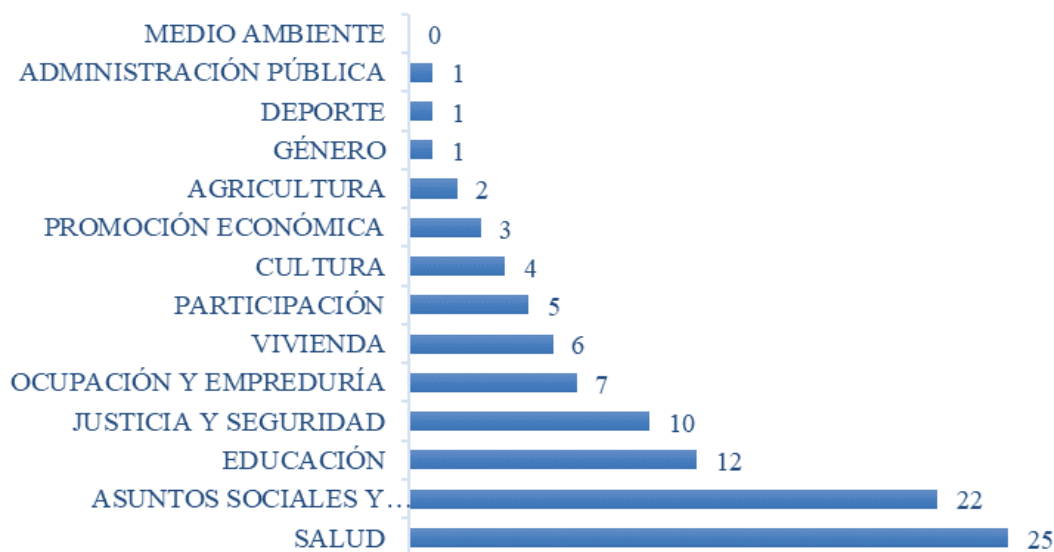
GRÁFICO 3. NÚMERO DE EVALUACIONES EN CATALUÑA PERIODO 2006-2020



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Repositori d'avaluacions de Polítiques Públiques, Ivàlua i el programa PROAVA.

En cuanto al tipo de evaluación, observamos que el 33% de las evaluaciones eran o contenían aspectos propios de la evaluación de impacto. Respecto al ámbito sectorial de las evaluaciones (gráfico 4), destaca la preponderancia de las evaluaciones en los campos de salud (25%) y asuntos sociales y desigualdad (22%), que juntas suponen casi la mitad de las evaluaciones. Les siguen educación (12%) y justicia y seguridad (10%). Ningún otro ámbito sectorial supera el 7%.

GRÁFICO 4. ÁMBITO SECTORIAL DE LAS EVALUACIONES EN CATALUÑA

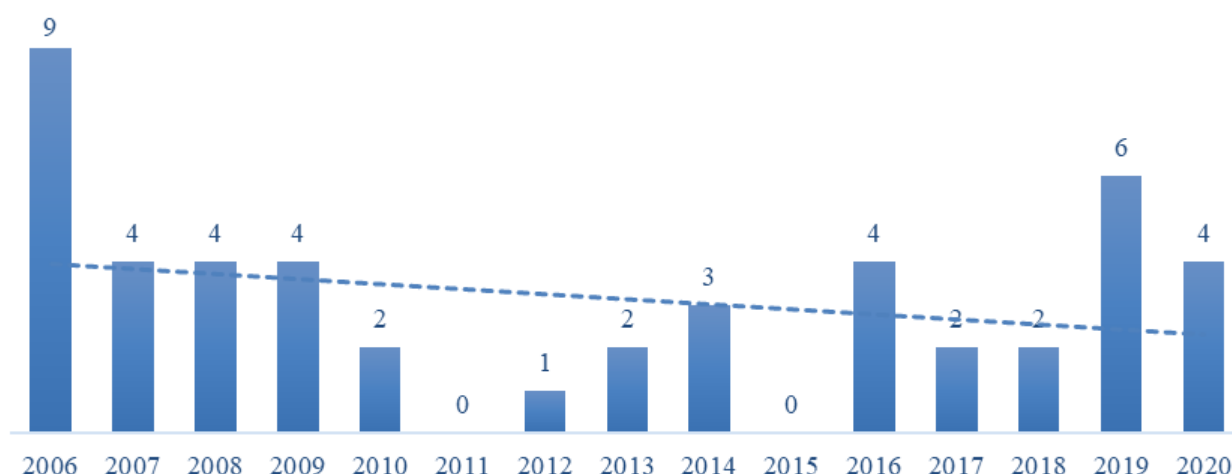


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Repositori d'avaluacions de Polítiques Públiques, Ivàlua i el programa PROAVA.

En referencia a Navarra, la inoperancia del Registro de Evaluación de Políticas y Servicios Públicos, previsto por Ley foral 21/2005, ha hecho dificultosa la tarea de cuantificar las evaluaciones de políticas públicas de las Administraciones navarras. Aun así, a través del documento de evaluación del grado de aplicación de la Ley 21/2005, realizada en 2019, se han podido validar 13 evaluaciones realizadas entre 2006 y 2009.

Complementariamente, se ha usado la base de datos del Centro de Documentación del Observatorio de la Realidad Social de Navarra, que cuenta con abundante documentación. A partir de la aplicación de varios filtros relevantes se han identificado 34 registros coincidentes con evaluaciones de políticas públicas, que se han añadido a los 13 registros identificados previamente¹⁷. Así pues, la base de datos cuenta con un total de 47 evaluaciones que se distribuyen de la forma siguiente (gráfico 5):

GRÁFICO 5. NÚMERO DE EVALUACIONES EN NAVARRA PERIODO 2006-2020



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del documento de evaluación del grado de aplicación de la Ley 21/2005 y del Centro de Documentación del Observatorio de la Realidad Social de Navarra.

¹⁷ Cabe notar que la base de datos del antiguo Registro no ha sido incorporada en la base de datos del Centro de Documentación del Observatorio.

En cuanto al tipo de evaluación, observamos que el 32% de las evaluaciones eran o contenían aspectos propios de la evaluación de impacto. Respecto al ámbito sectorial de las evaluaciones, destaca la preponderancia de las evaluaciones en los campos de asuntos sociales e igualdad (36%) y ocupación y emprendeduría (26%). La suma de estos dos sectores representa casi las dos terceras partes de las evaluaciones y, en cambio, ningún otro ámbito sectorial supera el 9%.

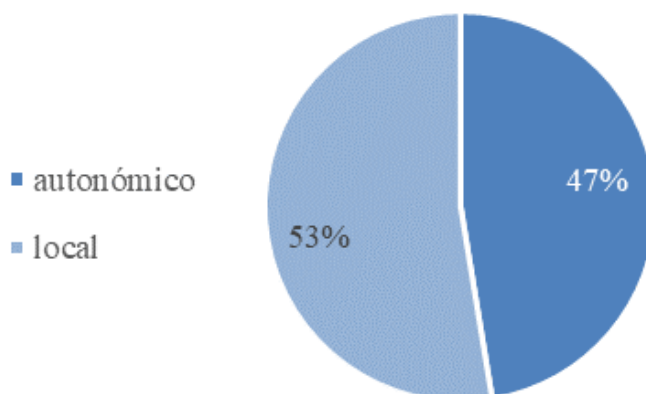
GRÁFICO 6. ÁMBITO SECTORIAL DE LAS EVALUACIONES EN NAVARRA



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del documento de evaluación del grado de aplicación de la Ley 21/2005 y del Centro de Documentación del Observatorio de la Realidad Social de Navarra.

Finalmente, en relación con el nivel de gobierno correspondiente a las políticas evaluadas, observamos que en Andalucía y Navarra todas ellas pertenecen al ámbito autonómico y ninguna al ámbito local. Tendencia muy distinta en el caso de Cataluña, donde el 53% de las evaluaciones pertenecen a políticas públicas de nivel local, mientras que el 47% restante pertenecen a políticas públicas de nivel autonómico (gráfico 7). La presencia de evaluaciones en el ámbito local es una diferencia significativa con la práctica evaluadora de Andalucía y Navarra.

GRÁFICO 7. NIVEL DE GOBIERNO CORRESPONDIENTE A LAS POLÍTICAS EVALUADAS EN CATALUÑA



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Repositori d'avaluacions de Polítiques Públiques, Ivàlua i el programa PROAVA.

Uso

Variable 1.3.1. ¿Cuándo, cómo y para qué se usan las evaluaciones por parte del Ejecutivo?

El uso de la EPP por parte del ejecutivo en las tres CC.AA. es un aspecto poco estudiado, y destaca la variabilidad en la priorización y aplicación de estos procesos evaluativos.

En Andalucía, el análisis se centra en el trabajo del Área EPP, con especial atención a un estudio de 2018 sobre la calidad de los planes estratégicos (IAAP, 2019). Este análisis condujo a una mayor prioridad de las evaluaciones ex ante, con el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de la acción pública, así como avanzar en el análisis de *evaluabilidad*. Aunque no se requiere la evaluación, se reconoce su potencial para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, aunque no hay evidencias claras de su uso hasta ahora.

En Cataluña existen dos referencias interesantes que nos pueden ser útiles a modo introductorio. El estudio realizado por Comas y Vílchez (2018) sobre el uso de 32 evaluaciones realizadas por Ivàlua entre los años 2008 y 2016, y el realizado por Cerrillo (2023) referido al estado de la evaluación en Cataluña a partir de un análisis cuantitativo (encuesta) y cualitativo (entrevistas) dirigido a responsables y cuadros técnicos de los distintos departamentos de la Generalitat y otros organismos autónomos de la Administración catalana.

En cuanto al Gobierno de Navarra, el uso de evaluaciones de políticas públicas no ha quedado recogido de manera explícita y sistemática. Aunque existe un estudio externo de revisión de evaluaciones en 2007, la evidencia actual es escasa, a pesar de la voluntad declarada de utilizar evaluaciones para mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas sociales desde la Dirección General del ORS.

Variable 1.3.2. ¿Cuándo, cómo y para qué se usan las evaluaciones por parte del legislativo?

Las referencias a la evaluación por parte del legislativo son escasas o residuales, lo que refleja una baja participación o interés en esta herramienta de análisis por parte del Parlamento en los tres casos. Solo destacar que en Navarra, aunque hubo un debate parlamentario significativo previo a la aprobación de la Ley 21/2005, este no se tradujo en un seguimiento constante en el tiempo. Después de la aprobación de la ley, no ha habido un debate parlamentario continuo y sustancial sobre la EPP que la ley podría haber estimulado.

3.1.2. Variables del subsistema profesional

Formación

Variable 2.1.1. ¿Existe formación universitaria específica en el ámbito de la evaluación?

Andalucía presenta una sólida oferta formativa relacionada con la EPP en diversas instituciones educativas. De forma sintética, se han encontrado evidencias de la existencia de: asignaturas en diferentes universidades andaluzas con referencia directa a la EPP (Almería, Granada, Jaén, Málaga, Sevilla); cursos de verano en la Universidad de Almería (UAL) o la UNIA; másteres en la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA) y en la Universidad Pablo de Olavide que incluyen la EPP como parte relevante de la materia, así como un curso de experto y un máster específico de EPP, ambos de la Universidad de Sevilla. Es destacable también la presencia de equipos de investigación en las universidades y otras entidades con interés por las evaluaciones. Como ejemplo, hacer mención al Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía (IESA-CSIC), cuya actividad investigadora está orientada en torno a cinco áreas: sociología política, evaluación de políticas públicas, territorio y desarrollo, cooperación internacional e investigación científica. O la Cátedra Carlos Román de Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad de Sevilla creada en 2013.

Sin embargo, tanto en Cataluña como en Navarra no existe formación universitaria específica sobre evaluación. Si bien, en el caso de Cataluña algunos grados, posgrados y másteres en ciencias sociales sí contienen asignaturas específicas como parte de su currículo. Algunas de estas asignaturas son impartidas en colaboración con expertos de Ivàlua¹⁸. Y en Navarra, aunque no se ofrece formación, hay que mencionar

¹⁸ Por ejemplo, en 2019 Ivàlua colaboró con siete programas formativos distintos (posgrados y másteres), impartiendo entre dos y diez horas lectivas en cada uno de ellos (Ivàlua, 2020). Por otra parte, la Universitat de Girona (UdG) ofrece a los estudiantes de grado

la existencia del grupo de investigación ALTER de la Universidad Pública de Navarra (UPNA), que recibió el I Premio a los Proyectos e Iniciativas de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno de Navarra¹⁹ en 2020.

Variable 2.1.2. ¿Existe otro tipo de formación no académica sobre evaluación?

En el ámbito de la formación no académica, se observan dinámicas y enfoques diversos. En Andalucía, el IAAP lidera una amplia oferta de niveles iniciales y avanzados destinada al personal vinculado a la Junta de Andalucía, así como MOOCs que han alcanzado impacto nacional e internacional. Desde 2016, más de 6800 personas han participado en diecinueve acciones de formación inicial, 367 en diecinueve acciones de nivel avanzado, y más de 8700 en siete MOOCs, siendo el 75% personal de la Administración andaluza.

Cataluña, a través de Ivàlua, ofrece formación no académica por medio de cursos propios y a medida. Estos cursos, dirigidos a diversos perfiles²⁰, llegaron a 60 personas en 2019, y 116 se formaron a través de cursos a medida (Ivàlua, 2020). En el caso de la formación a medida, se adapta a las necesidades de Administraciones y organizaciones del tercer sector. Mientras tanto, en Navarra el Instituto Navarro de Administración Pública (INAP) y el ORS desempeñan roles fundamentales, ofreciendo cursos específicos²¹ y un ciclo de talleres sobre evaluación del impacto social desde 2020.

Organización

Variable 2.2.1. ¿Existe una organización profesional (VOPE)?

En ninguna de las CC.AA. existe una organización profesional específica de EPP, como la Sociedad Española de Evaluación (SEE) a nivel estatal. Sin embargo, la presencia de la SEE con sede en Sevilla, liderada desde la Universidad de Sevilla, ha influido en el impulso de la cultura de la evaluación en la región andaluza, organizando congresos bienales desde 2001. Muy vinculada a la SEE destaca también la Cátedra Carlos Román de Evaluación de Políticas Públicas, creada en 2013 en el seno de la Universidad de Sevilla. A lo que habría que sumar dos iniciativas que fomentan la participación de profesionales interesados en EPP, como el grupo de la Red Profesional de la Junta de Andalucía y GPE que colabora con el Área EPP.

En Cataluña, aunque no hay una organización específica, la Generalitat impulsa la comunidad COAVA, una red de profesionales del sector público que promueve encuentros periódicos para compartir conocimientos y experiencias en EPP. Y, por otro lado, Ivàlua también lidera una Red de Profesionales de la Evaluación, con 162 miembros (Ivàlua, 2021), que difunde licitaciones y contenido técnico relevante.

Por último, en Navarra, a pesar de la ausencia de una organización profesional establecida, la iniciativa de la Red de Evaluación, creada en 2007, representó un esfuerzo para colaborar y compartir ideas sobre evaluación de políticas públicas. Sin embargo, esta experiencia perdió impulso al desaparecer el Servicio de Evaluación y Calidad del INAP.

Estándares

Variable 2.3.1. ¿Existen estándares o guías publicados sobre la práctica de la evaluación?

En el ámbito de la EPP, las guías y manuales se revelan como herramientas fundamentales. En Andalucía, la primera publicación de la que se tiene constancia es *Guía para la evaluación de políticas públicas*²² (Osuna y Márquez, 2000). El resto de publicaciones que se han presentado han sido realizadas de forma colaborativa, por miembros del GPE (Cerezo *et al.*, 2017; Cerezo *et al.*, 2019; Feria *et al.*, 2017; Gómez y Menéndez, 2019; Herrera *et al.*, 2020; Martínez *et al.*, 2017; Serrano *et al.*, 2019) que colaboran activamente

de Ciencias Políticas, Derecho y Criminología la posibilidad de cursar la asignatura optativa Diseño y Evaluación de Políticas Públicas (tres créditos ECTS).

¹⁹ Disponible en: <https://www.navarra.es/es/noticias/2020/09/29/el-grupo-de-investigacion-alter-ganador-del-i-premio-a-los-proyectos-e-iniciativas-de-evaluacion-que-concede-el-departamento-de-derechos-sociales>

²⁰ Personas con responsabilidades directivas y personal técnico de las Administraciones y del tercer sector, así como personal investigador de las universidades, profesionales de la consultoría y de forma general a cualquier persona que quiera adentrarse o perfeccionar sus conocimientos sobre evaluación.

²¹ Curso de quince horas sobre evaluación de políticas públicas, dirigido a personal técnico y de gestión del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare.

²² Editada por el Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria adscrita a la Universidad de Sevilla, entre cuyas líneas de investigación destaca la EPP.

con el Área EPP. Estos documentos, concebidos con un lenguaje sencillo, buscan ser útiles en diversos ámbitos administrativos.

Cataluña, por su parte, cuenta con una colección de dieciséis guías elaboradas por Ivàlua que abordan modalidades de evaluación, sectores específicos y entornos particulares como el tercer sector social. Además, la serie Toolkit, lanzada en 2020, ofrece once guías más ágiles y visuales para acercar la evaluación a las organizaciones mediante preguntas clave.

En Navarra, la relevancia inicial del *Protocolo de evaluabilidad de las políticas públicas en la Comunidad Foral de Navarra* (2008) se destaca como un hito pionero en España. También en este primer periodo se elaboró un *Cuaderno práctico de gestión de evaluaciones* y un *Modelo de pliego de condiciones técnicas para la contratación de evaluaciones*, entre otros materiales. Más recientemente, en 2020, y bajo el encargo del ORS de Navarra, se ha editado una *Guía para la evaluación de las políticas sociales*, aunque la falta de acceso centralizado a estas guías plantea desafíos para establecer estándares compartidos.

3.1.3. Variables del subsistema social

Accesibilidad

Variable 3.1.1. ¿Existen repositorios públicos y accesibles de las evaluaciones?

La gestión de la EPP ha adoptado enfoques diversos en la creación y mantenimiento de repositorios. En Andalucía, actualmente, no se dispone de un repositorio en materia de evaluación. La información sobre las evaluaciones realizadas se ha podido extraer principalmente de las memorias anuales del Área EPP del IAAP y la plataforma de contratación pública de la Junta de Andalucía, hasta totalizar 77 registros. Un reto al que debe hacer frente la Administración andaluza es la creación de un repositorio de evaluaciones actualizado.

En cambio, Cataluña destaca por su iniciativa conjunta de Ivàlua y la Universidad Pompeu Fabra, el Repositorio de Evaluaciones de Políticas Públicas. Esta plataforma web, creada en 2019, alberga actualmente 105 registros y proporciona un acceso organizado y detallado a las evaluaciones realizadas en la región. Mientras, en Navarra la creación del Registro de Evaluación de Políticas y Servicios Públicos bajo la Ley foral 21/2005 fue un hito relevante. Sin embargo, tras la crisis y cambios gubernamentales, el registro dejó de mantenerse y en la actualidad ya no es accesible. Aunque a algunas evaluaciones recientes se puede acceder desde la página web del ORS, la falta de mantenimiento dificulta la consulta de manera integral.

Sociedad civil

Variable 3.2.1. ¿Cómo es la discusión pública sobre las evaluaciones en medios de comunicación?

Tanto en Andalucía como en Cataluña y Navarra, la atención mediática hacia las EPP es escasa, lo que ilustra una tendencia general en el panorama español. La falta de estudios específicos en estas regiones dificulta un análisis más detallado sobre la relación entre la EPP y los medios de comunicación.

Variable 3.2.2. ¿Cómo es el conocimiento general sobre las evaluaciones y su uso?

La percepción común es que el entendimiento en estas comunidades sobre las evaluaciones y su aplicación es limitado. En este sentido, Bustelo (2020) sugiere una falta general de uso y demanda de EPP por parte de la sociedad civil en España. La ausencia de análisis exhaustivos señala la necesidad de profundizar en la comprensión de la percepción ciudadana y su relación con las EPP en estas regiones.

3.2. Resultados comparados del índice de institucionalización de la EPP

A partir del análisis realizado en el apartado anterior, podemos sintetizar el nivel de institucionalización de la evaluación en Andalucía, Cataluña y Navarra. Para ello, valoramos cada una de las variables según los criterios que hemos expuesto en la metodología. Es relevante recordar que el interés del índice no reside en establecer un ranking, sino en abrir una vía de investigación que permita estudios diacrónicos sobre la evolución de la institucionalización de la evaluación en estas comunidades y, eventualmente, también en otras.

TABLA 2. ÍNDICE COMPARADO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN ANDALUCÍA, CATALUÑA Y NAVARRA

Subsistema	Ámbito	Código	Pregunta	Andalucía	Cataluña	Navarra	
Político	Institucional	1.1.1	Existen leyes específicas sobre la evaluación de las políticas públicas	0	0	1	
		1.1.2	Existen leyes o regulaciones parciales o sectoriales sobre la evaluación	1	1	1	
		1.1.3.1	Existen políticas, programas o estrategias transversales sobre la evaluación y su uso	acciones de estímulo y reconocimiento	0	0	0,5
		1.1.3.2		acciones de sensibilización y formación interna	1	1	0,5
		1.1.3.3		acciones de generación de conocimiento	0,5	1	0,5
		1.1.3.4		acciones de dinamización de la comunidad epistémica	0,5	0,5	0
		1.1.3.5		acciones de comunicación y difusión	0,5	0,5	0,5
		1.1.3.6		acciones de financiación de evaluaciones	0	0,5	0
		1.1.3.7		acciones de asesoramiento, acompañamiento y seguimiento	0,5	0,5	0
		1.1.3.8		acciones de planificación de la evaluación	0,5	0,5	0
		1.1.3.9		acciones de revisión de las evaluaciones	0,5	0,5	0,5
		1.1.4	Existen unidades específicas de evaluación en las Consejerías	0,5	0,5	0,5	
	1.1.5	Existen organismos públicos autónomos de evaluación	0	1	0		
	Práctica	1.2.1	Cuál es la intensidad y frecuencia de la práctica evaluadora	0	0	0	
	Uso	1.3.1	Cómo, cómo y para qué se usan las evaluaciones por parte del ejecutivo	0,5	0,5	0,5	
1.3.2		Cómo, cómo y para qué se usan las evaluaciones por parte del legislativo	0	0	0		
Valor máximo del subsistema político (sobre un máximo de 16)				6	8	5,5	
Profesional	Formación	2.1.1	Existe formación universitaria específica en el ámbito de la evaluación	1	0	0	
		2.1.2	Existe otro tipo de formación no académica sobre evaluación	1	1	0,5	
	Organización	2.2.1	Existe una organización profesional (VOA)	0	0	0	
	Estándares	2.3.1	Existen estándares o guías publicados sobre la práctica de la evaluación	0,5	1	0,5	
Valor máximo del subsistema profesional (sobre un máximo de 4)				2,5	2	1	
Social	Accesibilidad	3.1.1	Existen repositorios públicos y accesibles de las evaluaciones	0,5	1	0,5	
	Sociedad civil	3.2.1	Cómo es la discusión pública sobre la evaluación en medios de comunicación	0	0	0	
		3.2.2	Cómo es el conocimiento general sobre las evaluaciones y su uso	0	0	0	
Valor máximo del subsistema social (sobre un máximo de 3)				0,5	1	0,5	
Valor máximo del índice (sobre un máximo de 23)				9	11	7	

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar (tabla 2), sobre un total de 23 puntos, la institucionalización de la evaluación en Andalucía obtiene 9 puntos, mientras que Cataluña obtiene 11 y Navarra 7.

El subsistema político es el que más variables concentra, con un total de 16. En este subsistema Andalucía obtiene 6 puntos, Cataluña 8 y Navarra 5,5. Las principales diferencias se concentran en dos variables dicotómicas opuestas, la 1.1.1 (en Navarra existe una ley específica de evaluación, mientras que en Andalucía y Cataluña no), y la 1.1.5 (en Cataluña existe un organismo autónomo de evaluación, mientras que en Andalucía y Navarra no). Las únicas acciones maduras en relación con las políticas de promoción de la evaluación hacen referencia a acciones de sensibilización y formación (variable 1.1.3.1) en Andalucía y Cataluña, y acciones de generación de conocimiento en Cataluña (1.1.3.2).

En cuanto a la práctica de la evaluación (1.2.1), se estima una baja intensidad y frecuencia en las tres CC.AA., propia de sistemas evaluativos poco maduros. La principal diferencia en la práctica evaluadora de las tres CC.AA. se encuentra en el tipo de evaluaciones. En Cataluña el 53% de las evaluaciones provienen del nivel de gobierno local, mientras que en Andalucía y Navarra todas provienen del nivel de gobierno autonómico. Respecto al uso de las evaluaciones, como es propio de los sistemas parlamentarios, este solo se ha producido a nivel del poder ejecutivo (1.3.1). Aun así, se trata de un uso residual y poco documentado tanto en Andalucía, como en Cataluña y Navarra.

En el subsistema profesional se valoran cuatro ítems. En este subsistema Andalucía obtiene 2,5 puntos, Cataluña 2 y Navarra 1. Los datos muestran que este subsistema está más desarrollado en Andalucía, debido especialmente a la oferta formativa universitaria en EPP (variable 2.1.1), que solo esta comunidad ofrece.

Finalmente, el subsistema social es, con diferencia, el menos desarrollado en los tres casos analizados, siguiendo la misma pauta que ya señaló Bustelo (2020) en su estudio del caso español y que, de hecho, es una tendencia europea (Stokmann *et al.*, 2020). De los 3 puntos posibles en este subsistema, Cataluña obtiene 1, Andalucía 0,5 y Navarra 0,5. En este ámbito, la diferencia principal es que Cataluña cuenta con un repositorio *online* específico sobre evaluación con carácter público y gratuito.

4. DISCUSIÓN

4.1. Sobre el nivel de institucionalización de la evaluación

El nivel de institucionalización de la evaluación en las tres CC.AA. analizadas es un tanto desigual, con diferencias significativas en los subsistemas político y profesional y similitudes en el subsistema social.

En el subsistema político, Cataluña se destaca con 8 puntos, evidenciando una mayor formalización y consolidación de la EPP en comparación con Andalucía (6 puntos) y Navarra (5,5 puntos). Las variables 1.1.1 y 1.1.5 revelan las diferencias más significativas, donde Navarra posee una ley específica de evaluación, mientras que Cataluña cuenta con un organismo autónomo dedicado a esta función. Estas divergencias subrayan la importancia de la legislación y la presencia de organismos especializados para fortalecer la institucionalización de la evaluación.

En Cataluña, la institucionalización de la evaluación ha pivotado sobre el consorcio Ivàlua y sin una ley específica. En Navarra, el proceso se ha desarrollado a través de una norma jurídica, a partir de la cual se han creado unidades insertas en la organización autonómica. Sin embargo, en Andalucía no hay una ley de evaluación ni tampoco se puede hablar de un organismo público autónomo en sentido estricto, pero el desarrollo institucional parece tomar un modelo más parecido al de Cataluña.

Las acciones maduras relacionadas con la promoción de la evaluación se limitan a iniciativas de sensibilización y formación en Andalucía y Cataluña, y a la generación de conocimiento en Cataluña. La existencia de estas iniciativas indica una conciencia sobre la importancia de fomentar la práctica evaluativa en diversos ámbitos y pueden ser consideradas como un primer paso hacia la consolidación de la cultura evaluativa. En contraste, la ausencia de acciones maduras de promoción de la evaluación en Navarra destaca la necesidad de un enfoque más orientado en la sensibilización y la formación de diversos actores para fomentar la cultura de la evaluación.

Es importante, no obstante, analizar la cobertura y accesibilidad de estas acciones para asegurar que lleguen a un público diverso y que contribuyan de manera efectiva a la comprensión y aprecio de la EPP. Además, se ha de seguir avanzando en el resto de acciones que actualmente tienen un desarrollo menor, como, por ejemplo: dinamización de la comunidad epistémica, comunicación y difusión, financiación, asesoramiento, planificación y revisión de las evaluaciones. Sabemos que en un contexto de débil anclaje institucional, con una cultura política poco proclive a la evaluación, estas variables resultan esenciales si entendemos el proceso de institucionalización como un proceso cultural de transmisión de valores (Lázaro, 2015).

En cuanto a la práctica de la evaluación, vale la pena resaltar algunas consideraciones que se desprenden del análisis comparado de las evaluaciones publicadas. En el período 2006-2020 en Cataluña se han podido identificar 135 evaluaciones, en Andalucía 78 y en Navarra 47. Comparativamente, las poblaciones de Andalucía y Cataluña son similares, pero, en cambio, multiplican por doce la población de Navarra. En este sentido, la producción evaluadora de Navarra es muy meritoria y pone en entredicho la hipótesis que la producción de evaluaciones depende del tamaño poblacional, tal como indican algunos estudios (Balthasar, 2010). Por otra parte, el número de evaluaciones en Andalucía se debe, al menos, a dos razones: por una parte, el impulso a la institucionalización de la evaluación en esta comunidad empieza de forma más tardía y, por otra, cabe reconocer que existen más evaluaciones no registradas públicamente.

En la práctica de la evaluación, se observa una baja intensidad y frecuencia en las tres CC.AA., lo que indica sistemas evaluativos aún en desarrollo. La disparidad en el origen de las evaluaciones es llamativa en la descentralización en Cataluña, donde más de la mitad provienen del nivel local, en contraste con Andalucía y Navarra, donde predominan las evaluaciones a nivel autonómico. Este hallazgo subraya la importancia de considerar la diversidad de contextos y niveles administrativos al diseñar estrategias de evaluación.

En Andalucía, Cataluña y Navarra, el uso de las evaluaciones se limita, en gran medida, al ámbito del poder ejecutivo, lo que evidencia un enfoque tradicional en el que las evaluaciones informan principalmente a la gestión interna de los programas y políticas gubernamentales. Sin embargo, es importante señalar que este uso es residual y poco documentado en todos los casos, lo que sugiere una oportunidad para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la aplicación de la evaluación.

A nivel profesional, el liderazgo de Andalucía en este aspecto revela un compromiso más robusto con la preparación académica de profesionales en evaluación. La existencia de programas formativos específicos en universidades andaluzas no solo contribuye a la formación especializada de expertos en EPP, sino que también crea una base sólida para la incorporación de enfoques evaluativos en diversos sectores profesionales. Este enfoque integral puede tener un impacto positivo en la calidad y la relevancia de las evaluaciones realizadas. En contraste, la ausencia de una oferta formativa similar en Cataluña y Navarra sugiere una brecha significativa en la preparación académica de profesionales en el campo de la evaluación.

En cuanto a la formación no académica, Andalucía y Cataluña destacan por la diversidad y amplitud de su oferta formativa no académica en evaluación. En contraste, en Navarra no se identifican iniciativas específicas de formación no académica relevantes en el ámbito de la evaluación. La falta de acciones en este sentido podría indicar una oportunidad de mejora, ya que la formación no académica desempeña un papel crucial en la sensibilización y capacitación de profesionales que, si bien no buscan un enfoque académico, desean adquirir habilidades prácticas y conocimientos aplicables en el ámbito laboral.

Por otro lado, aunque las tres CC.AA. muestran iniciativas significativas en la producción de guías y manuales, es esencial destacar la necesidad de una accesibilidad y centralización de estos recursos para facilitar el intercambio de conocimientos y coherencia en la aplicación de la EPP.

Finalmente, dentro del subsistema social, el desarrollo en general presenta una oportunidad de mejora. La presencia de un repositorio *online* específico en Cataluña destaca la importancia de facilitar el acceso a información sobre las evaluaciones para el público en general.

4.2. Sobre los factores explicativos

Según las cuestiones analizadas, ¿por qué ha avanzado más la institucionalización en unos casos que en otros? En la búsqueda de factores explicativos la mayor parte de la literatura comparativa sobre institucionalización de la evaluación parte del contraste entre marcos estatales. Los principales factores explicativos que se han hallado desde esta perspectiva son las características constitucionales de cada país, su situación fiscal, la constelación política y la influencia externa ejercida por los donantes (Stockmann *et al.*, 2020). Planteadas de esta forma, estas variables tienen poco poder explicativo en nuestra investigación, pues comparamos territorios de un mismo Estado, donde estas variables permanecen iguales o muy similares. Sin embargo, hay otro factor, la independencia efectiva de los órganos de evaluación respecto del poder ejecutivo (Varone y Jacob, 2004; Chelimsky, 2008; Lázaro, 2015; Catalá y De Miguel, 2019; Stockmann *et al.*, 2020), que puede apuntarse también como elemento clave, y que es especialmente relevante en un contexto como el nuestro de Estado descentralizado y autonomías con amplias competencias.

Fijémonos en las variables divergentes entre sistemas similares bajo el planteamiento MSSD. Para ello, retomamos el marco analítico que hemos diseñado para valorar el grado de institucionalización de la evaluación, donde cada una de las preguntas informa una o varias variables independientes en nuestra

investigación. Cabe hacer dos advertencias antes de continuar. En primer lugar, la desviación posible de las variables es pequeña, pues están planteadas de forma dicotómica (0-1) o tricotómica (0-0,5-1). En segundo lugar, se han escogido deliberadamente tres casos referentes de la evaluación en España, por lo que no deben esperarse grandes diferencias entre ellos.

Teniendo esto en cuenta, un primer análisis nos lleva a destacar las variables más divergentes entre comunidades. Veamos, en primer lugar, la variable 1.1.5 (*¿existen organismos públicos autónomos de carácter transversal y específicos de evaluación?*), por la que vemos que Cataluña es la única comunidad que cuenta con un organismo público y autónomo específico de evaluación. En efecto, en Cataluña la institucionalización de la evaluación ha pivotado sobre el consorcio Ivàlua, con un alto grado de independencia que ya hemos explicado, mientras que en el caso de Andalucía y Navarra se han creado unidades insertas en la organización autonómica. En segundo lugar, la variable 1.1.1 (*¿existen leyes o regulaciones específicas y transversales sobre evaluación de políticas públicas?*), por la que vemos que Navarra es la única comunidad que cuenta con una ley específica, siendo pionera en España en este campo. Y, finalmente, la variable 2.1.1 (*¿existe formación universitaria específica en el ámbito de la evaluación?*), por la que vemos que Andalucía sobresale por ser la única de las tres comunidades que cuenta con formación universitaria en el ámbito de la evaluación.

Si bien es difícil decantarse por la relevancia de una variable frente a otras en un índice complejo como el que nos ocupa, bien podría sostenerse que el mayor desarrollo de la institucionalización de la evaluación en Cataluña podría relacionarse con la variable 1.1.5, reforzando así la hipótesis de la importancia de la independencia efectiva de los órganos de evaluación respecto del poder ejecutivo como elemento potencialmente facilitador. En cambio, la variable 1.1.1 tendría poco poder explicativo en nuestro análisis, en el sentido que la existencia de una ley específica sobre evaluación no parece impulsar la institucionalización de la evaluación en mayor grado que las comunidades que no disponen de dicha normativa.

La variable 2.1.1 sería también un factor destacado, sobre todo teniendo en cuenta el desarrollo de la institucionalización de la evaluación en Andalucía, la única que goza de formación universitaria en este ámbito. Sabemos que, en un contexto de débil anclaje institucional, con una cultura política poco proclive a la evaluación, es esencial invertir tiempo y recursos en acciones de sensibilización y formación al nivel más básico (Lázaro, 2015; Stockmann *et al.*, 2020). Estas variables resultan esenciales si entendemos el proceso de institucionalización como un proceso cultural de transmisión de valores.

5. CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo ha sido analizar la situación de la institucionalización de la evaluación en Andalucía, Cataluña y Navarra. A partir de un enfoque comparativo, el índice comparado de la institucionalización de la evaluación construido nos ha ayudado a responder a la pregunta de forma objetiva. Hemos examinado veintitrés variables correspondientes a los subsistemas político, profesional y social del sistema evaluativo. De esta forma, el índice atribuye a la institucionalización de la evaluación en Andalucía 9 puntos, 11 en Cataluña y 7 en Navarra.

El análisis ha confirmado que los sistemas evaluativos de las tres comunidades son inmaduros, en el sentido que la práctica de la evaluación no está sistematizada y la cultura de la evaluación no está extendida. Aun así, cabe destacar que hay diferencias notables entre ellos, y que cada caso cuenta con puntos fuertes y puntos débiles.

En Andalucía, el gran potencial se encuentra en el enfoque integral de la estrategia del impulso de la EPP, que contempla actuaciones de sensibilización, formación, capacitación, difusión, divulgación a través de publicaciones, jornadas, asesoramientos, evaluaciones, planificación estratégica, entre otras. A través del Área EPP del IAAP se trabaja sobre tres ejes principales: la cultura, la formación y los instrumentos técnicos que van calando dentro de la Administración. Es una iniciativa interna, desde dentro de la propia Administración andaluza, que posibilita la participación e implica al personal en el impulso y diseño de la estrategia de evaluación. Entre los puntos débiles, el poco recorrido que aún tiene la EPP y acceso a la información de las evaluaciones realizadas.

En Cataluña, los puntos fuertes son la capacidad técnica y el dinamismo de Ivàlua, sobre todo en las acciones de sensibilización, formación y generación de conocimiento. Asimismo, la coordinación con la Generalitat ha fortalecido la posición de la evaluación y ha desembocado recientemente en algunas políticas innovadoras (programas PROAVA, COAVA, CIAVA). Los puntos débiles son el poco recorrido en la implementación de estas políticas y la insuficiente dinamización de la comunidad epistémica en un sentido amplio.

En Navarra, la Ley 21/2005 continúa siendo la única en el Estado español (a nivel autonómico) específicamente dirigida a la EPP, y representa su hito más importante. También es destacable la producción evaluadora de

la comunidad, comparativamente alta, teniendo en cuenta sus dimensiones. En cambio, el desmantelamiento de los órganos de impulso de la evaluación y su sustitución por otros con carácter sectorial son un punto débil que está perjudicando seriamente el desarrollo de la institucionalización de la evaluación en esta comunidad.

Por lo que respecta a los factores explicativos, los resultados de este análisis no son concluyentes, si bien el prisma MSSD adoptado nos permite aventurar algunas consideraciones.

Entre los factores explicativos detectados se resaltan factores de tipo organizacional y factores de formación y difusión cultural. En el ámbito organizacional, la existencia de órganos autónomos —especialmente Ivàlua en Cataluña— ha resultado clave por sus características de mayor independencia. Este hecho refuerza la hipótesis según la cual la independencia de los órganos de evaluación respecto del poder ejecutivo es un elemento potencialmente facilitador de la evaluación (Varone y Jacob, 2004; Chelimsky, 2008; Lázaro, 2015; Catalá y De Miguel, 2019; Stockmann *et al.*, 2020).

En el ámbito cultural, las acciones de sensibilización y formación y las acciones de generación de conocimiento se han mostrado decisivas en unos contextos de institucionalización débil y con una cultura política poco proclive a la evaluación. En este sentido, el alcance y la regularidad de estas acciones en Andalucía (la única con formación universitaria en la materia) y en Cataluña han marcado una diferencia con la discontinuidad de estas acciones en Navarra.

El modelo navarro, pionero en su momento, ha acabado acusando, seguramente, un exceso de confianza en la capacidad transformadora de las normas.

En cualquier caso, la disparidad de la institucionalización de la evaluación entre estas tres regiones subraya la necesidad de medidas específicas y adaptadas a las circunstancias particulares de cada CC.AA. Así pues, el índice creado pretende abrir una vía de investigación que permita estudios diacrónicos sobre la institucionalización de la evaluación y, a medio o largo plazo, ahondar también en sus factores explicativos y los retos a abordar de manera estratégica en el marco organizacional, normativo y contextual, donde la dimensión política es determinante. A nuestro juicio, esto debería ser un estímulo para que las administraciones se propusieran revisar y mejorar sus políticas de institucionalización de la evaluación, como una herramienta de mejora de las políticas públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIReF (2021). *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en Castilla y León: situación actual y propuestas*. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2021/10/ESTUDIOS/PDF-WEB-accesible-CASTILLA-Y-LEON-1.pdf>
- Baixauli-Cubells, M. (2014). *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas: un estudio de caso sobre el Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques Ivàlua*. Universidad del País Vasco, Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Balaguer, M. (2019). La institucionalización de la evaluación: reflexiones a partir de la experiencia de Ivàlua. En N. Neirotti (coord.), M. Mattalini y L. Carpinacci (eds.), *Evaluación y toma de decisiones. Diálogo entre políticos y académicos para fortalecer la democracia* (pp. 117-134). Ediciones de la UNLa.
- Ballart, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ballart, X. (1997). Gestión pública, análisis y evaluación de políticas. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (97), 223-247. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-97-julioseptiembre-1997/gestion-publica-analisis-y-evaluacion-de-politicas-1>
- Balthasar, A. (2010). Are there bases for evidence-based health policy in Switzerland? Factors influencing the extent of evaluation activity in health policy in the Swiss cantons. *Evidence and Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 6(3), 333-349. <https://doi.org/10.1332/174426410X524820>
- Barberá Areste, O., Doria Borrell, E. J., Ntutummu, F. y Sanchis Matoses, P. (2020). *La institucionalización de la evaluación de políticas públicas: la Comunitat Valenciana en perspectiva comparada*. Universitat de València.
- Bustelo, M. (2020). Spain. En R. Stockmann, W. Meyer y L. Taubel (eds.), *The Institutionalisation of Evaluation in Europe* (pp. 303-327). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-32284-7_12
- Bustelo, M. et. al. (2009). La situación de la evaluación en España Resultados preliminares de una encuesta realizada a la comunidad evaluadora. *VI Seminario sobre experiencias de evaluación de programas y políticas públicas*. Madrid.
- Bustelo, M. y Ligeró, J. A. (2009). La situación de la evaluación en España. *VI Seminario sobre Experiencias de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, Sevilla.
- Casado, J. M. y Del Pino, E. (2021). Evolución, situación actual y retos de la evaluación de políticas públicas en las Administraciones españolas (2000-2021). *Cuadernos Económicos de ICE*, (102), 13-38. <https://doi.org/10.32796/cice.2021.102.7308>

- Catalá, D. y De Miguel, M. (2019). La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en la Comunitat Valenciana: una necesidad inaplazable. *Anal. de la Real Acadèmia de Cultura Valenciana*, (94), 329-368.
- Cerezo, J. J., Herrera, M. e Iriarte, T. (2017). *Guía de evaluación ex ante de políticas públicas*. Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/guiaevaluacionexante.pdf>
- Cerezo, J. J., Zúñiga-Guevara, R. M. y Herrera, M. (2019). *Guía para realizar un diagnóstico para una política pública*. Instituto Andaluz de Administración Pública. https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/Guia_diagnostico_politica_publica.pdf
- Cerrillo Martín, I. (2023). *Estat de l'avaluació a Catalunya. Situació actual i reptes de futur per la promoció de l'avaluació*. Ivàlua. https://ivalua.cat/sites/default/files/inline-files/Estat%20de%20l%E2%80%99avaluacio%CC%81%20Cat_Def_0.pdf
- Chelimsky, E. (2008). A clash of cultures: Improving the “fit” between evaluative independence and the political requirements of a democratic society. *American Journal of Evaluation*, 29(4), 400-415. <https://doi.org/10.1177/1098214008324465>
- Comas, N. y Vilchez, D. (2018). *L'ús de les avaluacions d'Ivàlua (2008-2016). Una anàlisi de com les avaluacions enforteixen les polítiques públiques*. Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua). <https://qr.cd.org/3w6N>
- Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. *Información Comercial Española ICE: Revista de Economía*, (836) [Monográfico: Evaluación de Políticas Públicas], 19-31. <https://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1047>
- Feinstein, O. y Zapico-Goñi, E. (2010). *Evaluation of government performance and public policies in Spain* [ECD Working Paper Series, 22]. The World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/27913>
- Feria, A., Herrera, M., Martínez, F., Serrano, E., Martínez, E. y García, M. (2017). *Manual para la elaboración de planes estratégicos de políticas públicas en la Junta de Andalucía*. Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/publicaciones/detalle/79115.html>
- Garde, J. A. (2004). La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (30-31), 11-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi30-31.371>
- Garde, J. A. (2006). La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España. *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, (39), 17-26. <https://asocex.es/conferencia-la-institucionalizacion-de-la-evaluacion-de-las-politicas-publicas-en-espana/>
- Garde, J. A. (2007). La creación de la Agencia de Evaluación en España. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, (836), 11-18. <https://revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1046>
- Gómez, R. y Menéndez, S. (2019). *La evaluación de políticas públicas con enfoque de género. Guía de aplicación*. Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/publicaciones.filter?step=read&cu=25&cd=221495>
- Herrera, M., Torrecillas, C. y Díaz, A. (2020). *Guía para el diseño de estudios piloto de políticas públicas*. Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/guiaestudiosppp.pdf>
- IAAP (2016). *Evaluación de políticas públicas*. Junta de Andalucía. Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/evaluacion.epp>
- IAAP (2019). *Evaluación de realización y resultados Área de Evaluación de Políticas Públicas del IAAP 216-2018*. Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/memoriaevaluacion20162018.pdf>
- INAP (2009a). *Evaluación conceptual de la Ley Foral 21/2005 de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos* [FASE I]. Instituto Navarro de Administración Pública.
- INAP (2009b). *Evaluación del grado de aplicación de la Ley Foral 21/2005 de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos* [FASE II]. Instituto Navarro de Administración Pública.
- INAP (2011a). *Informe de valoración de la Comisión Foral de Evaluación para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos (2006-2010)*. Instituto Navarro de Administración Pública.
- INAP (2011b). *El sistema público de evaluación en Navarra*. Instituto Navarro de Administración Pública. <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/3244F835-70BF-4A8A-B6BE-C561DD1FDD0F/205994/ElsistemapublicodeevaluacionenNavarra.pdf>
- Ivàlua (2020). *Memòria d'activitats 2019*. <https://ivalua.cat/sites/default/files/inline-files/Mem%C3%B2ria%20Activitats%20Iv%C3%A0lua%202019.pdf>
- Ivàlua (2021). *Memòria d'activitats 2020*. <https://ivalua.cat/sites/default/files/inline-files/Mem%C3%B2ria%20Activitats%20Iv%C3%A0lua%202020%20Def.pdf>
- Lázaro, B. (2012). Estrategias para el avance de la evaluación: la experiencia catalana a través de Ivàlua. *Presupuesto y Gasto Público*, (68), 25-39. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/68_02.pdf
- Lázaro, B. (2015). *Comparative study on the institutionalization of evaluation in Europe and Latin America*. EUROsocial. http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1456851768-E_15_ENfin.pdf

- Luna, R. J. (2014). El nuevo paradigma de la evaluación de las políticas públicas. *REICE: Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas*, 2(4), 34-48. <https://doi.org/10.5377/reice.v2i4.1724>
- Martínez, A., Herrera, M., Iriarte, T. y Cerezo, J. J. (2017). *Guía para el análisis de la evaluabilidad previa de los planes de carácter estratégico*. Instituto Andaluz de Administración Pública. <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/guiaevaluabilidad.pdf>
- Mayne, J. y Johnson, N. (2015). Using theories of change in the CGIAR Research Program on Agriculture for Nutrition and Health. *Evaluation*, 21(4), 407-428. <https://doi.org/10.1177/1356389015605198>
- Monnier, E. y Spenlehauer, V. (1992). L'évaluation dans le triangle de la décision. Opinions singulières et processus pluraliste. *Politiques et management public*, 10(3), 61-82. https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1992_num_10_3_3064
- Monnier, E. y Toulemonde, J. (1999). *Evaluating Socio-Economic Programmes. Glossary of 300 Concepts and Technical Terms* [MEANS Collection, Vol. 6]. Office for Official Publications of the European Communities. <https://qr.cd.org/3YZ1>
- Morillas, A. (2019). *Passant comptes: memòries d'un economista al servei de les institucions*. Testimonis Pasqual Maragall. <https://www.catalunyaeuropa.net/ca/publicacions/95/passant-comptes-mem%C3%B2ries-d-un-economista-al-servei-de-les-institucions.html>
- OCDE (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. OECD Publications. <https://unsdg.un.org/sites/default/files/OECD-Glossary-of-Key-Terms-in-Evaluation-and-Results-based-Management-Terminology.pdf>
- Osuna, J. L. y Márquez, C. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria. <https://idus.us.es/handle/11441/56449>
- Paja-Fano, M. (2017). Un nuevo marco legal para la evaluación. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (17), 6-25. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i17.10397>
- Patton, M. Q. (2008). *Utilization-focused evaluation* (4.ª ed.). Sage Publications.
- Pollit, C. y Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform. A Comparative Analysis: Into the Age of Austerity* (4.ª ed.). Oxford University Press.
- Ramió, C. (2016). *La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España*. Los Libros de la Catarata.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W. y Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A Systematic Approach*. Sage.
- Ruesta, M. A. (2010). El marco institucional de la evaluación de políticas y servicios públicos en Navarra. En T. Rodríguez (coord.), *Estudios de la Administración desde la Administración, libro homenaje a Ignacio Bandrés Urriza* (pp. 295-318). Instituto Navarro de Administración Pública.
- Ruiz, A. (2012). Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas. *Presupuesto y Gasto Público*, (68), 13-23. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/68_01.pdf
- Serrano, E., Martínez, A., García, J., Díaz, A. y Herrera, M. (2019). *Bases para la evaluación de impacto de políticas públicas*. Instituto Andaluz de Administración Pública. http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/Bases_Evaluacion_Impacto.pdf
- Stockmann, R. y Meyer, W. (2013). *Functions, methods and concepts in evaluation research*. Springer.
- Stockmann, R., Meyer, W. y Taube, L. (2020). *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Stufflebeam, D. L. y Coryn, C. (2014). *Evaluation theory, models, and applications* (2.ª ed.). Jossey-Bass.
- Tarrach, A. (2016). L'avaluació econòmica a la Generalitat de Catalunya. *Nota d'Economia*, (102), 10-22. https://economia.gencat.cat/web/.content/70_economia_catalana/arxius/publicacions_periodiques/nota_d_economia/ne_102/NE_102_02_Tarrach.pdf
- Trias, J. (2022). La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en Cataluña y Navarra. Evolución, situación actual y factores explicativos. *XVI Congreso Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración* (7-9 de septiembre, Girona, España). <https://aecpa.es/es-es/la-institucionalizacion-de-la-evaluacion-de-politicas-publicas-en-cata/congress-papers/3664/>
- Varone, F. y Jacob, S. (2004). Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique: un état des lieux comparatif. *Revue internationale de politique comparée*, 11(2), 271-292. <https://doi.org/10.3917/ripc.112.0271>
- Vedüng, E. (1997). *Evaluación de políticas públicas y programas*. Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- Viñas, V. (2009). The European Union's Drive towards Public Policy Evaluation: The Case of Spain. *Evaluation*, 15(4), 459-472. <https://doi.org/10.1177/1356389009341900>
- Weimer, D. y Vining, A. (2017). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Routledge.
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for studying programs and policies* (2.ª ed.). Prentice Hall.
- Zalba, M. (2020). *Recorrido de la cultura de evaluación de políticas públicas en la comunidad foral de Navarra: aportaciones desde Sarhe consultores, años 2005-2020* [trabajo presentado al Premio Proyectos e Iniciativas de Evaluación en Navarra 2020].
- Zúñiga-Guevara, R. M. (2022). Innovación colaborativa y construcción de capacidades como estrategia de institucionalización de la evaluación en Andalucía. El Grupo de Personas Colaboradoras en Evaluación de Políticas Públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (30), 88-111. <https://doi.org/10.24965/gapp.10887>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 35, julio de 2024
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 21-03-2024
Modificado: 14-05-2024
Aceptado: 14-05-2024
Publicación anticipada: 03-06-2024
Publicado: 01-07-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11364>
Páginas: 70-86



Referencia: Márquez-Carrascal, A. (2024). Preferencias políticas y gobernanza del sistema de educación superior: un análisis del discurso de cuatro casos autonómicos (Andalucía, Cataluña, Galicia y Madrid). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 35, 70-86. <https://doi.org/10.24965/gapp.11364>

Preferencias políticas y gobernanza del sistema de educación superior: un análisis del discurso de cuatro casos autonómicos (Andalucía, Cataluña, Galicia y Madrid)

Policy preferences and governance of the Higher Education System: a discourse analysis of four regional cases (Andalucía, Catalonia, Galicia, and Madrid)

Márquez-Carrascal, Alberto
Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC) (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6064-7736>
alberto.marquez@csic.es

NOTA BIOGRÁFICA

Alberto Márquez Carrascal es investigador predoctoral, beneficiario de la ayuda de Formación de Profesorado Universitario (FPU) del Ministerio de Universidades en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC. Es también estudiante de doctorado en el programa de Derecho, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid.

RESUMEN

Las políticas públicas pueden interpretarse como el resultado de la toma de decisiones de los Gobiernos, que se construye a partir de las preferencias, expresadas en el Parlamento mediante discursos políticos. **Objetivos:** identificar cuáles son las preferencias y objetivos introducidas en la agenda de los Gobiernos autonómicos para profundizar en el papel que estos juegan dentro de la gobernanza del sistema de educación superior. **Metodología:** a través del análisis documental de los discursos de investidura de cuatro casos autonómicos españoles (Andalucía, Cataluña, Galicia y Madrid), se identifican las preferencias gubernamentales en educación superior e investigación y desarrollo entre 1980 y 2021. Asimismo, se describe la diversidad territorial y el cambio de la gobernanza del sistema de educación superior a lo largo del tiempo. **Resultados:** se han identificado variaciones territoriales en la gobernanza del sistema de educación superior, así como diferencias en la conexión entre las materias de educación superior e investigación y desarrollo. **Conclusiones:** la gobernanza del sistema de educación superior ha transitado hacia la autorregulación y supervisión estatal, aunque dicha tendencia dista de ser general, dado que se establecen estrategias diferenciadas en el nivel autonómico, algunas de ellas compatibles con formas tradicionales de planificación racional y control del sistema de educación superior.

PALABRAS CLAVE

Educación superior; discurso; gobernanza; investigación y desarrollo; políticas públicas.

ABSTRACT

Public policies can be interpreted as the result of government decision-making, which is built on preferences expressed in parliament through political discourses. **Objectives:** to identify which are the preferences and objectives introduced in the agenda of the regional governments in order to deepen the role they play within

the governance of the Higher Education System (SES). **Methodology:** through documentary analysis of the investiture discourses of four Spanish regional cases (Andalusia, Catalonia, Galicia, and Madrid), governmental preferences in Higher Education (HE) and Research and Development (R&D) between 1980 and 2021 are identified. It also describes territorial diversity and change in HES governance over time. **Results:** territorial variations in HES governance have been identified, as well as differences in the connection between HE and R&D issues. **Conclusions:** HES governance has moved towards self-regulation and state supervision, although this trend is far from being general, given that differentiated strategies are established at the regional level, some of them compatible with traditional forms of rational planning and control of the HES.

KEYWORDS

Higher education; discourse; governance; research and development; public policy.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. MARCO ANALÍTICO Y MÉTODOS. 2. SELECCIÓN DE CASOS. 3. LAS PREFERENCIAS AUTONÓMICAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR E INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO. 3.1. LA CONEXIÓN ENTRE AMBAS POLÍTICAS EN LOS DISCURSOS DE INVESTITURA. 3.2. ORDEN DE PRIORIDAD DE LAS PREFERENCIAS GUBERNAMENTALES. 4. LAS PREFERENCIAS GUBERNAMENTALES ASOCIADAS A LA GOBERNANZA DE LA ES E I+D. CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE TRABAJO. AGRADECIMIENTOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN¹

En las últimas cinco décadas, la gobernanza de la educación superior (ES) y la investigación y desarrollo (I+D) han evolucionado en paralelo, desarrollando dos campos de políticas conectadas, pero sustancialmente distanciadas (Lazzeretti y Tavoletti, 2006, p. 5). En España, esta diferenciación se concreta en legislación específica para la ES e I+D, con competencias compartidas entre Gobierno central y comunidades autónomas (CC.AA.). Por un lado, la ES se desarrolla como una competencia exclusiva de las CC.AA., con un papel de planificación general por parte del Gobierno central; mientras que la I+D está compartida entre los dos niveles de gobierno, con un peso sustancial de la Unión Europea por su apuesta por la financiación de la ciencia (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2022).

El objetivo principal de este artículo es identificar las preferencias gubernamentales en materia de ES e I+D a través del análisis de los discursos de investidura a la presidencia de cuatro CC.AA. (Cataluña, Andalucía, Galicia y Madrid) desde 1980 a 2021. A partir de la identificación de las preferencias, se establecen los objetivos y estrategias de las políticas de ES e I+D, que se asocian a distintos modos de gobernanza del sistema de ES a nivel autonómico, diferenciando entre una gobernanza racional o de control, y otra basada en la supervisión y autorregulación. Asimismo, se busca delimitar, en cada caso, las relaciones establecidas por estos gobiernos entre ambos tipos de políticas.

El marco analítico de este trabajo combina la metodología del Comparative Agenda Project (CAP) (Green-Pedersen y Walgrave, 2014) para la identificación de preferencias gubernamentales; el análisis de política pública y sus instrumentos (Capano y Howlett, 2020; Howlett *et al.*, 2023), del que se extraen los objetivos de la política vinculados a las preferencias, y los trabajos sobre modos de gobernanza del sistema de ES (Capano, 2011; De Boer *et al.*, 2007; Musselin, 2021; Van Vught, 1995). Los trabajos de agenda comparada parten de teorías que conectan las preferencias y las políticas públicas a través del mandato de partido (Baumgartner *et al.*, 2011, p. 2). No obstante, la inestabilidad introducida por circunstancias como la minoría parlamentaria o una crisis exógena pueden limitar el desarrollo del mandato de partido (Chaqués-Bonafont *et al.*, 2015). A partir de la identificación de las preferencias gubernamentales y los objetivos que dichas preferencias introducen en las políticas, se busca analizar si a través de las preferencias introducidas en la fase de establecimiento de la agenda pública por el Gobierno regional se opta por estrategias de control o supervisión del sistema de educación superior (SES) asociadas a distintos modos de gobernanza (Clark, 1983; Hornung y Bandelow, 2023; Van Vught, 1989; Van Vught y De Boer, 2015). Mientras que la mayoría

¹ Una versión preliminar de este artículo fue presentada bajo el título «Las políticas públicas y el discurso político. Un análisis de los discursos de investidura autonómicos y del cambio en los instrumentos de políticas públicas autonómicas de educación superior e investigación y desarrollo» en el XVI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, celebrado en Girona del 7 al 9 de septiembre de 2021.

de estudios sobre políticas públicas han seguido una estrategia de análisis estático, la contribución de este artículo es el desarrollo de una metodología innovadora de análisis secuencial comparado (Falleti y Mahoney, 2015; Pierson, 2003), para identificar procesos de cambio en las políticas con horizontes temporales más largos (Pierson, 1993, p. 608).

El contenido del artículo se estructura en la siguiente forma. La siguiente sección expone el marco analítico, los métodos y fuentes de datos consultadas para el estudio. En la segunda sección se justifica la selección de los casos y se argumenta el diseño de investigación basado en un estudio secuencial comparado. En la tercera sección se desarrollan los principales resultados del análisis de los discursos de investidura, mientras que la cuarta sección se centra en los objetivos de las políticas en base a las preferencias gubernamentales, analizando las distintas variaciones en los modos de gobernanza del SES a nivel autonómico. Finalmente, se presentan las conclusiones, junto con las limitaciones del estudio y futuras líneas de estudio.

1. MARCO ANALÍTICO Y MÉTODOS

La pregunta de investigación de este artículo es cómo interactúan las preferencias gubernamentales en la fase de establecimiento la agenda institucional en las políticas de ES e I+D y sus objetivos, con los distintos modos de gobernanza del SES a nivel autonómico.

El enfoque en la agenda gubernamental destaca las preferencias de partido como variable crucial para la toma de decisiones en políticas públicas. La evidencia empírica apunta a las dinámicas en las que la agenda puede ser crucial para la implementación de una política (Green-Pedersen y Walgrave, 2014, p. 2). Estos estudios han mostrado la capacidad que los actores públicos poseen para introducir nuevas ideas y controlar la capacidad de penetración de los discursos políticos (Capano y Howlett, 2020, p. 14).

En la fase de establecimiento de la agenda, los objetivos de los actores políticos consisten en sensibilizar a la opinión pública sobre un problema político, entre actores políticos y sociales, e idealmente buscan recabar su apoyo para desarrollar sus preferencias políticas, en combinación con la idea política presentada (Hornung y Bandelow, 2023; Zahariadis, 2016).

El análisis de las preferencias gubernamentales es especialmente relevante cuando se tiene en cuenta la variación de estas en el tiempo. Los estudios de agenda gubernamental a nivel comparado suelen centrarse en el cambio de preferencias, como consecuencia del reemplazo electoral, que es ampliamente asumido como fuente central del cambio en las políticas públicas, dada la estabilidad de otras variables (Baumgartner *et al.*, 2011, p. 2). Concretamente, los estudios basados en la *party mandate theory* apuntan a que los cambios en el rumbo de las políticas públicas vienen determinados por un cambio en las preferencias del partido, sustentadas en el mandato electoral, si bien este puede verse limitado por circunstancias como un mandato minoritario o crisis exógenas (Chaqués-Bonafont *et al.*, 2015).

En esta literatura, a partir de la identificación de las preferencias del Gobierno, se establecen los objetivos como un «deseo por obtener resultados» (Hornung y Bandelow, 2023); el Gobierno, a partir de la delimitación de estos objetivos, adopta distintas estrategias o modos de gobernanza. Desde un punto de vista teórico, la gobernanza se refiere a los «mecanismos y estrategias de coordinación adoptados ante la compleja interdependencia recíproca entre actores, organizaciones y sistemas funcionales operativamente autónomos» (Jessop, 2004, p. 52). Concretamente, los estudios sobre la gobernanza del SES proporcionan un marco para comprender cuáles son las estrategias y los objetivos que promueven los Gobiernos cuando enuncian preferencias concretas en los discursos. Las preferencias se han utilizado como base analítica de los objetivos de los Gobiernos dentro de su estrategia en relación al sistema universitario (Howlett *et al.*, 2023; Van Vught y De Boer, 2015). Para estos autores, es posible determinar diferentes modos de gobernanza, que siguen una estrategia y se guían por concepciones básicas sobre cuál es el papel que tienen las universidades en la sociedad, y entienden que su desempeño podría variar dependiendo de los objetivos perseguidos por el Gobierno y los instrumentos utilizados para alcanzarlos (Van Vught, 1995). En este trabajo, sin asumir que los modos de gobernanza son el resultado directo de la acción de los Gobiernos, sí se argumenta que pueden establecerse asociaciones entre las estrategias de política pública y la varianza en dichos modos (Van Vught, 1989).

Por un lado, el modo de control estatal o planificación racional supone que la universidad es una herramienta para proporcionar bienestar social, un instrumento para las agendas políticas nacionales donde las operaciones y dinámicas universitarias se gobiernan desde el exterior (Musselin, 2021; Olsen, 2007). Esta concepción parte de instrumentos concretos que los poderes públicos introducen para alcanzar sus metas

y objetivos, sirviendo a objetivos nacionales (o regionales) para hacer de la universidad un miembro importante del Estado del bienestar. El Gobierno es el actor hegemónico en este modo, y como tal es responsable de la coordinación y de todos los aspectos de la toma de decisiones en las políticas de ES (Capano, 2011). En este sentido, la autonomía universitaria se basa en la eficiencia relativa y se aleja de una delegación de dicha competencia para la consecución de objetivos (Olsen, 2007), que podríamos conectar con el modelo tradicional o burocrático en la administración pública (Mora y Vidal, 2005).

Por el contrario, el modo de supervisión estatal o autorregulado introduce una visión de las universidades como empresas integradas en mercados competitivos, que tienen un mejor rendimiento cuando pueden elegir libremente adaptarse a las condiciones del entorno (Olsen, 2007). Este modo de gobernanza está relacionado con las reformas políticas introducidas por los gobiernos neoliberales, basadas en nuevas concepciones de la gestión pública. Dichas reformas incluyen medidas concretas como la adopción de mecanismos competitivos, el suministro de información sobre la calidad académica y la vinculación de la financiación de la investigación a indicadores claramente definidos de los resultados de las universidades (Dill, 2013).

Ambos modos de gobernanza representan extremos en un continuo de posibilidades, relacionadas con diferentes instrumentos para alcanzar una serie de objetivos y metas políticas. Estudios anteriores han introducido análisis nacionales que presentan una tendencia general de los gobiernos de Europa continental a pasar del modo de control al de supervisión, y a dirigir a distancia la ES (Clark, 1983; De Boer *et al.*, 2007; Musselin, 2021; Olsen, 2007; Van Vught y De Boer, 2015; Whitley, 2012). Sin embargo, el caso español nunca ha sido analizado como un sistema descentralizado en competencias de ES, a pesar de que los sistemas descentralizados requieren análisis específicos que muestren la diversidad territorial.

El análisis diferenciado territorialmente es especialmente relevante para las políticas estudiadas. Las políticas de ES e I+D tienen lugar en dos sistemas distintos pero interrelacionados. La política de ES es una política fundamentalmente redistributiva, al tratarse, en España, del último escalón del sistema educativo público. Por el contrario, la política de I+D es una política principalmente distributiva (Lowi, 1972, p. 300). Cada tipo de política pública conlleva su propia dinámica de juego político, intereses electorales, grupos de presión y grupos de interés. Aunque la política de ES, como parte de la política educativa, puede estar más vinculada a las preferencias de los votantes o de los partidos políticos, no obstante, las dinámicas académicas que caracterizan a la ES también están influenciadas por grupos de interés, expertos y burocracias, de ahí que también comparta algunas características de una política de tipo distributiva.

El análisis empírico de este artículo se basa en la revisión documental de los discursos presidenciales de investidura de las comunidades autónomas de Cataluña, Andalucía, Madrid y Galicia. Estos discursos han sido cotejados a través de la matriz temática del CAP, que identifica dos materias interconectadas, relevantes para este estudio: educación superior (código 601) e investigación y desarrollo (código 1798).

El análisis se ha extendido a 53 discursos, desde 1980 hasta 2021, a partir de los cuales se operacionalizan las preferencias de los Gobiernos autonómicos. El análisis de discursos ha consistido en la identificación de aquellos pasajes que dentro de cada discurso de investidura se dedicaba a las materias bajo análisis. Para ello se han utilizado motores de búsqueda sistemática a través de palabras clave relacionadas con ambas materias. Una vez separados los párrafos dentro de cada texto, se han asignado los distintos pasajes a las temáticas que el CAP atribuye a las materias de ES e I+D². El análisis discursivo da como resultado una matriz de preferencias gubernamentales enunciadas entre 1980 y 2021.

Esta matriz, que constituye la unidad de análisis en las que se operacionalizan las preferencias del Gobierno autonómico, permite igualmente la clasificación en función de los objetivos apuntados en los discursos y del modo de gobernanza del SES con el que se identifican. De esta forma, se elabora una matriz que posibilita conectar las preferencias presentadas en los discursos de investidura con objetivos concretos de los Gobiernos, y a su vez con uno de los modos de gobernanza del SES. La tabla 1 sintetiza esta conexión entre códigos analíticos y modos de gobernanza.

² Dentro de la materia de ES encontramos como temas la calidad universitaria, condiciones de vida de los estudiantes, nuevos grados universitarios y mejoras en el sistema, criterios de admisión, autonomía y estructura universitaria, definición de estándares de calidad, cuestiones relacionadas con financiación y ayudas universitarias, educación de recursos humanos de formación relacionados con la salud y formación de oficiales de policía encargados de la persecución del crimen. En la materia de I+D se identifican cuestiones relacionadas con centros de I+D+i, publicación de resultados positivos y negativos en proyectos de instituciones públicas y universidades y programas específicos de apoyo a proyectos de investigación (Libro de códigos del CAP, 2018).

TABLA 1. TEMAS Y PALABRAS CLAVE ASOCIADAS AL CÓDIGO ANALÍTICO RELACIONADAS CON EL MODO DE GOBERNANZA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Política de educación superior (601)			Investigación y desarrollo (1798)		
Código	Modo de control estatal	Modo de supervisión estatal	Código	Modo de control estatal	Modo de supervisión estatal
Política de Educación Superior/ universidades	Creación de universidades públicas	Reconocimiento de universidades privadas	Cuestiones relacionadas con Centros de I+D+i	Creación y ampliación de centros públicos de investigación	Colaboración público-privada, incentivos a la investigación privada
Calidad de la Educación superior/ calidad universitaria	Responsabilidad social, innovación social, solucionar masificación universitaria	Excelencia y eficiencia	Publicación de resultados positivos y negativos en proyectos de instituciones públicas y universidades	Destacan resultados positivos de los centros públicos	Destacan resultados positivos de la colaboración público-privada
Condiciones de vida de los estudiantes	Solidaridad, justicia social, igualdad de oportunidades	Atracción de talento	Programas específicos de apoyo a proyectos de investigación	Gasto público en financiación de la I+D de las universidades y centros públicos	Potenciar la atracción de capital privado para la investigación, financiación competitiva de la I+D
Nuevos grados universitarios y mejoras en el sistema	Demanda social, lazos entre universidad y sociedad, reequilibrio social y territorial	Eficiencia y rentabilidad			
Criterios de admisión	Igualdad de oportunidades, apoyo a familias con recursos limitados	Priorizar la calidad sobre la cantidad de estudiantes			
Autonomía y estructura universitaria	Coordinación del sistema, creación de estructuras interuniversitarias, creación universidades públicas	Autorregulación del sistema, reconocimiento de universidades privadas			
Definición de estándares de calidad	Responsabilidad social, innovación social	Excelencia y eficiencia			
Cuestiones relacionadas con financiación y ayudas universitarias	Solidaridad, suficiencia financiera, becas destinadas a familias con bajos recursos	Independencia financiera, financiación competitiva			

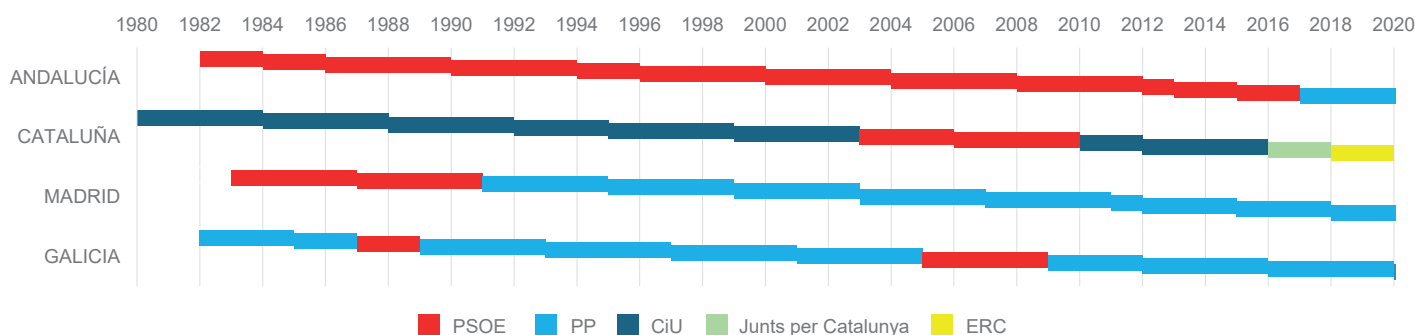
Fuente: elaboración propia.

2. SELECCIÓN DE CASOS

Este trabajo ha seguido el enfoque de un estudio secuencial comparado entre cuatro casos autonómicos: Andalucía, Cataluña, Madrid y Galicia. Por tanto, se han analizado las preferencias gubernamentales en cada uno de los casos a lo largo del tiempo, contemplando como unidades de observación cada uno de los Gobiernos autonómicos constituidos en cuarenta años. En total, suman 53 observaciones entre los cuatro casos de estudio.

Para la selección de estos casos, se ha realizado un análisis previo de las condiciones que apunta la teoría del mandato de partido, dado que existen límites a la forma en que las preferencias gubernamentales pueden condicionar el cambio en las políticas públicas. Se han seleccionado casos que varían en un factor de control importante, la estabilidad de los Gobiernos. De esta forma, se ha optado por casos autonómicos con largos periodos de Gobiernos del mismo partido político (Madrid o Andalucía), junto con otros casos en los que Gobiernos monocolors son interrumpidos en una o dos legislaturas por Gobiernos del signo contrario (Cataluña y Galicia). En el siguiente gráfico se muestra la distribución de partidos en el Gobierno para cada caso.

GRÁFICO 1. PARTIDO EN EL GOBIERNO AUTONÓMICO



Fuente: elaboración propia.

Basándonos en la teoría del mandato de partido, es presumible que los cambios en el signo de los Gobiernos traigan consigo cambios en las preferencias expresadas en los discursos de investidura, y que estos cambios condicionen la dirección que toman las políticas públicas y la gobernanza de los sistemas de ES e I+D (Chaqués-Bonafont *et al.*, 2015, p. 79). Por el contrario, la estabilidad de los partidos supondría una mayor estabilidad de las preferencias y las políticas públicas efectivamente existentes, lo que supondría mayor estabilidad en la gobernanza sistémica.

Algo similar se espera con los cambios de liderazgo dentro de los partidos. A pesar de la supuesta estabilidad interna dentro del mandato de partido, la introducción de nuevos grupos o, incluso, coaliciones en el Gobierno, podría implicar cambios en las preferencias. Por tanto, es preciso tener en cuenta todas las variaciones posibles de cambio gubernamental en nuestra selección de casos.

Esta selección de casos permite poner a prueba la persistencia de las preferencias durante los períodos de estabilidad de los partidos, detectando posibles cambios de preferencias cuando se producen cambios de liderazgo interno. En suma, la estabilidad y cambio de los partidos en el Gobierno, así como de los liderazgos internos, es el criterio principal que guía una selección de los casos diferentes para detectar preferencias cambiantes, y conectarlas con posibles cambios esperados los modos de gobernanza asociados.

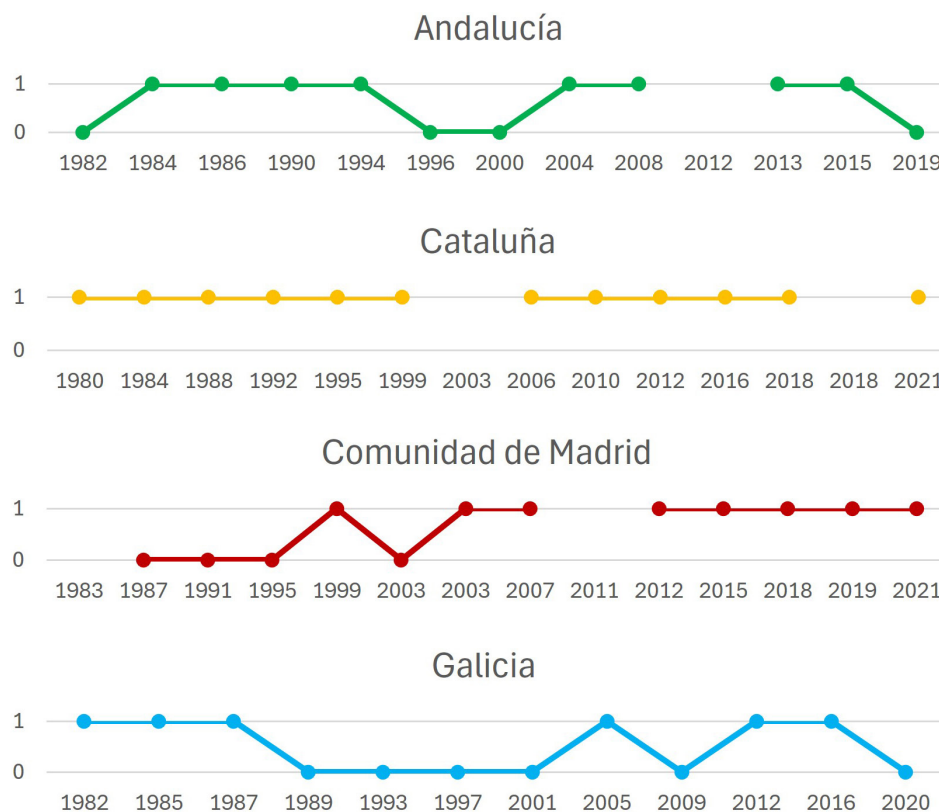
3. LAS PREFERENCIAS AUTONÓMICAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR E INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

A lo largo de esta sección se identifican las preferencias mostradas por los presidentes de los Gobiernos autonómicos en sus discursos de investidura, en un período comprendido entre 1980 y 2021, para los cuatro casos autonómicos citados. También se identifican las conexiones entre las materias de ES e I+D y las relaciones de superioridad o subordinación que se establecen entre ellas en los discursos.

3.1. La conexión entre ambas políticas en los discursos de investidura

Como se ha planteado previamente, las materias de ES e I+D han sido estudiadas en el contexto español de forma conjunta (Pereira-Puga y Sanz-Menéndez, 2020; Sanz-Menéndez y Cruz-Castro, 2005). No obstante, la revisión documental ha arrojado bastante variabilidad sobre la conexión entre ambas materias entre los casos. Los discursos de investidura muestran una clara conexión entre ambas materias para Andalucía, Cataluña y Madrid, sin embargo, existen dudas en el caso gallego, donde las temáticas aparecen conectadas tan solo en la mitad de los discursos (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2. MATERIAS CONECTADAS POR CC.AA.



Fuente: elaboración propia. Leyenda: 1=ES conectada I+D, 0=ES separada I+D.

La mayor parte de discursos de investidura cuentan con referencias a las materias de ES e I+D, salvo cinco discursos de los 53 analizados. La comunidad autónoma que cuenta con mayor continuidad en las referencias es Galicia, que al menos contiene una referencia a las materias de ES e I+D en cada discurso desde 1982 a 2020. Por el contrario, el caso con mayores ausencias es el de Cataluña, coincidiendo con los discursos de los presidentes Maragall (2003) y Torra (2018). Estas ausencias coinciden con los períodos de reforma del Estatut catalán y el proceso independentista.

En los casos de Cataluña, Andalucía y Madrid, la conexión entre materias es patente en los discursos. Ambas materias suelen aparecer en los mismos párrafos o en párrafos consecutivos. Como veremos más adelante, dicha conexión implica la subordinación de una materia sobre la otra, ya que los pasajes de estos casos suelen priorizar una de las dos.

En Andalucía se hace más presente la materia de ES con la llegada a la presidencia de Chaves. En su tercer discurso de investidura, en 1996, encontramos un buen ejemplo de la conexión entre ambas materias cuando destaca que «uno de los grandes activos del sistema universitario de Andalucía es haber alcanzado, con la creación de tres nuevas universidades, un mayor grado de diversificación y equilibrio territorial, así como una ampliación sustancial de la oferta en enseñanza superior e investigación».

Por su parte, los discursos de los presidentes de la Generalitat siempre ponen de manifiesto la conexión entre los dos temas. Desde 1980, antes del traspaso competencial, cuando Pujol pide en su discurso

«defensar a ultrança l'autonomia i la catalanitat de les nostres universitats. I dur a terme un pla de recerca tan científic com humanista». Esta conexión llega hasta 2021, cuando el presidente Pere Aragonés propone «recuperar un departament d'Universitats i Recerca», dos políticas que permanecían unidas dentro del departamento d'Empresa i Coneixement del anterior Gobierno.

En el caso madrileño hay un punto de inflexión con la transferencia competencial de la ES en 1995. Los discursos del presidente Gallardón en 1995 y 1999 reflejan ese período de materialización de la transferencia de las competencias en materia de universidades, y de la creación de una política pública propia, conectada con la I+D. Por ejemplo, en 1999 destaca en el mismo pasaje la creación de «una nueva universidad pública» y «la Dirección General de Investigación». Una conexión que podemos ver recientemente en el discurso de la presidenta Isabel Díaz Ayuso en 2021, uniendo las materias de «Educación, Universidades y Ciencia» en una misma consejería autonómica.

Los pasajes dedicados a ES suelen tratar la creación de nuevos grados universitarios y mejoras en el sistema, con bastante peso en todos las CC.AA., como en el discurso antes citado de Manuel Chaves en 1996. En segundo orden de presencia están los pasajes dedicados a la autonomía y estructura universitaria, como es el caso del presidente Pujol en 1980. Algo que también deja patente el presidente Fraga en su primer discurso de investidura de 1989, cuando destaca que «unha preocupación especial do meu Goberno establece las bases para un desenvolvemento racional do sistema universitario de Galicia, de xeito que lles poida dar resposta ás necesidades da nosa sociedade».

A un nivel similar aparece la calidad de la ES, como cuando el presidente Gallardón destaca que «nuestros objetivos en esta materia son apoyar la investigación de calidad, pública y privada». Pasajes que, como puede observarse, también contemplan aspectos relacionados con la I+D. El resto de las temáticas posee una distribución desigual (ver tabla 2), teniendo en cuenta la inclusión de cada tema dentro de los distintos discursos de investidura en el período estudiado.

TABLA 2. PRESENCIA MEDIA DE TEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN LOS DISCURSOS

Política de educación superior	Andalucía	Cataluña	Madrid	Galicia
Calidad de la educación superior/calidad universitaria	0,38	0,29	0,71	0,42
Condiciones de vida de los estudiantes	0,46	0,00	0,50	0,42
Nuevos grados universitarios y mejoras en el sistema	0,77	0,50	0,71	1,00
Criterios de admisión	0,46	0,14	0,14	0,08
Autonomía y estructura universitaria	0,54	0,50	0,50	0,83
Definición de estándares de calidad	0,62	0,21	0,21	0,25
Cuestiones relacionadas con financiación y ayudas universitarias	0,38	0,43	0,43	0,58
Educación de recursos humanos de formación relacionados con la salud	0,38	0,21	0,36	0,00

Fuente: elaboración propia con metodología del CAP.

Los párrafos dedicados a la materia de I+D están especialmente centrados en los programas específicos de apoyo o proyectos de investigación promovidos por las CC.AA. (ver tabla 3). Estos programas poseen una naturaleza muy diversa, entremezclando aquellos destinados a otras materias competenciales, como la agricultura, industria, desarrollo tecnológico, con aquellos conectados con la ES.

Sobre estas referencias cabe diferenciar entre discursos recientes donde se plantea un programa completo y global, asociado a la política europea –como el citado en el discurso de investidura del presidente Carles Puigdemont en 2016, en el que se refiere a la estrategia catalana de los planes RIS3CAT–, de discursos más antiguos en otras CC.AA., que se centraban en distintos programas específicos para distintas materias. Por ejemplo, en el discurso del presidente andaluz en 1982 se citan, entre otros, «planes de investigación al servicio de las producciones agrarias», «campañas de formación empresarial ganadera a través del SEA y de aplicación de la investigación que en este terreno lleve a cabo el INIA», así como el «plan de investigación geológico-minero que permita conocer nuestro potencial de recursos energéticos renovables, especialmente por lo que se refiere a la energía solar». El resto de las preferencias en I+D presentes en los discursos aparecen de forma desigual.

TABLA 3. PRESENCIA MEDIA DE TEMAS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EN LOS DISCURSOS

Política de Investigación y Desarrollo	Andalucía	Cataluña	Madrid	Galicia
Cuestiones relacionadas con Centros de I+D+i	0,46	0,50	0,36	0,42
Publicación de resultados positivos y negativos en proyectos de instituciones públicas y universidades	0,38	0,36	0,43	0,17
Programas específicos de apoyo a proyectos de investigación	0,85	0,86	0,71	0,83

Fuente: elaboración propia con metodología del CAP.

Cabe destacar que todas las CC.AA. trataban en sus discursos de investidura aspectos sobre ES antes del traspaso competencial. El caso más llamativo es Madrid, donde el desarrollo competencial no llega hasta 1995, pero cuenta con tres discursos previos con esta materia. Otros casos, como Cataluña y Galicia, tratan en los debates de investidura el proceso de transferencia y sus límites.

3.2. Orden de prioridad de las preferencias gubernamentales

La conexión entre las preferencias relativas a ambas políticas no significa que aparezca un equilibrio entre ellas. Por el contrario, se detectan fuertes contrastes entre los casos de estudio, con preferencias opuestas a la hora de priorizar ES e I+D. Mientras en Andalucía, Madrid y Galicia los discursos de investidura muestran la política de I+D como un complemento a la ES, en Cataluña la I+D es prioritaria en todos los discursos (ver gráfico 3).

GRÁFICO 3. PREFERENCIAS EN LOS DISCURSOS



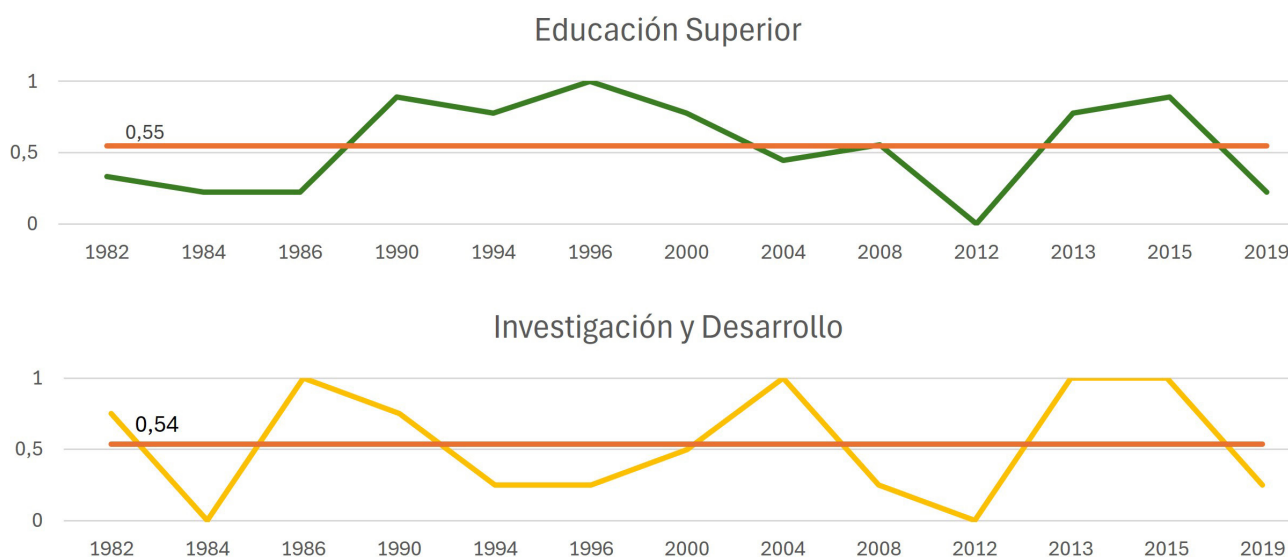
Fuente: elaboración propia. Leyenda: 1= ES prioritaria 0= I+D+i prioritaria.

Los presidentes de Andalucía, Madrid y Galicia priorizan la materia de ES en sus discursos de investidura, al menos en el 75% de los textos estudiados. Esta priorización está ciertamente limitada en el caso gallego por la falta de conexión entre las materias tratadas. La desconexión de materias, introducida a partir de la llegada al Gobierno del PP con Fraga, coincide temporalmente con el período de transferencia y desarrollo de la ES.

La política de ES en Galicia cuenta con una característica especial, pues aparece una conexión con la política demográfica. Para la mayoría de los presidentes gallegos, la universidad es un mecanismo mediante el que fijar a la población joven en el territorio. Así está reflejado en el discurso de investidura de Feijoo en 2020, que destacaba que «a demografía engloba moito máis que as políticas de conciliación e apoio ás familias (...) básico para iso que sigan tendo unha formación axeitada ás necesidades presentes y futuras». Algo presente en los discursos desde 1989, cuando Fraga planteaba la expansión del sistema.

En el caso andaluz, hay fuerte conexión entre materias a la vez que una subordinación de I+D a ES. Los pasajes dedicados a ciencia, investigación o innovación suelen acompañar a la ES, como una faceta más para el impulso del sistema universitario. Aun así, también aparecen pasajes paralelos que especifican inversiones dirigidas a la I+D agropecuaria, pesquera o tecnológica. De media, aparecen en los discursos de investidura un 55% de los temas de ES, y un 54% de los temas relacionados con la I+D (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LA PRESENCIA MEDIA DE PREFERENCIA DE ES E I+D EN LOS DISCURSOS DE INVESTIDURA DE ANDALUCÍA



Fuente: elaboración propia con metodología del CAP.

Un buen ejemplo de esta subordinación es la inclusión en el discurso del presidente andaluz Rodríguez de la Borbolla, en 1989, de la potenciación de la investigación como parte de la «política de calidad de la enseñanza». Algo parecido ocurre en el discurso de Susana Díaz en 2013, cuando considera que su territorio posee «una de las mejores infraestructuras para la investigación o universidades».

En Madrid, destaca la importancia de la ES a partir de la transferencia competencial en 1995. En el discurso de Gallardón en 1999 destacan los centros universitarios, y el desarrollo de la I+D asociada a estos. Así lo apunta cuando promueve el «desarrollo de parques tecnológicos, con vinculación a centros universitarios, el Parque de Alcalá, o el Carlos III».

La prioridad de la ES sobre la I+D en Madrid se va asentando desde estas primeras referencias y llega hasta la actualidad. Por ejemplo, cabe destacar la importancia que le da Isabel Díaz Ayuso a la formación de los futuros profesionales a través de la universidad. Es por ello que señala el «incremento de las becas universitarias» como parte de una estrategia por «la apuesta por la innovación y por la atracción de talento».

La subordinación de la ES a la I+D es una circunstancia característica en el caso de Cataluña, destacando entre los casos de estudio como el único en el que observamos esta dinámica. Todos los discursos de

inversión en esta CC.AA. desde 1980 hasta la actualidad que hayan tratado estas materias han priorizado la I+D, incluyendo la política universitaria como un capítulo interno de la política de investigación de la Generalitat.

El «sistema universitario de investigación de Catalunya», como plantea el presidente Turull en 2018, es un instrumento complementario a la política científica catalana. Algo que igualmente se traslada a la configuración del Govern de la Generalitat, como vimos anteriormente, con un departamento específico que engloba a ambas materias con prioridad en I+D.

La política de I+D catalana aparece también conectada a un largo número de materias, como la agricultura, ganadería, pesca, industria o desarrollo tecnológico. En los discursos, todas estas materias aparecen en pasajes dedicados al sistema de investigación catalán. Esto ocurre en Gobiernos de uno y otro signo político. Durante el Gobierno convergente de Pujol en 1992, cuando incluye las universidades dentro de los trabajos de la Comissió Interdepartamental de Recerca i Innovació. Igualmente, en el discurso de inversión del Gobierno socialista de Montilla en 2006, se incluye a las universidades como parte del Pla de recerca i innovació.

Estos discursos son los que cuentan con una menor presencia de temas relacionados con la ES de media. Los temas sobre I+D cuentan con una presencia media del 55%, mientras que solo el 34% de los temas de ES aparecen (ver gráfico 5). Temas de gran importancia para la ES en otros casos, como la calidad del sistema universitario o los criterios de selección, están ausentes en el 70% de los discursos. En los textos estudiados en Cataluña no hay ninguna referencia a las condiciones de vida de los estudiantes, al contrario del resto (ver tabla 1).

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DE LA PRESENCIA MEDIA DE PREFERENCIA DE ES E I+D EN LOS DISCURSOS DE INVERSIÓN DE CATALUÑA



Fuente: elaboración propia con metodología del CAP.

En suma, encontramos una clara diferenciación entre los tratamientos de las materias entre CC.AA. Mientras que algunos casos como Andalucía, Madrid o Galicia establecen preferencias claras respecto a la ES, en Cataluña la I+D es prioritaria frente al resto de las materias, incluyendo al sistema universitario como un mecanismo para la innovación y desarrollo.

4. LAS PREFERENCIAS GUBERNAMENTALES ASOCIADAS A LA GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR E I+D

Los discursos de inversión analizados no suelen contemplar elementos muy específicos sobre las acciones y acuerdos de Gobierno, ni siquiera en aquellos casos en los que se debate la renovación del presidente en el cargo. Por el contrario, los anuncios de los líderes gubernamentales suelen ser algo ambiguos sobre las acciones concretas que tomarán en torno a estas políticas públicas.

Existen varios casos en los que se plantea la renovación de los cuerpos legislativos que operan en la gobernanza de la ES e I+D a nivel autonómico. Es el caso de los discursos del presidente Chaves en 1990 y 1996, del presidente Pujol en 1980, del presidente Garrido en 2018 o del presidente Albor en 1985, entre otros ejemplos de distintas décadas. Estos enunciados no suelen explicitar qué forma van a tomar las reformas legislativas, más allá de principios generales como la autonomía universitaria, que aparece en 31 discursos; o la ampliación del número de titulaciones y reformas generales del sistema, con 39 referencias. En ningún caso se concretan los aspectos que se han de reformar, más allá de conceptos generales indeterminados, como el de la financiación del sistema, con tan solo 5 referencias. A pesar de falta de concreción, un análisis más exhaustivo desarrollado sobre los objetivos e instrumentos de política pública autonómica en materia de universidades, apuntan a la idea de que en Andalucía y Galicia operaba al inicio de la descentralización competencial un modo de gobernanza de control estatal, como han apuntado estudios previos (Mora y Vidal, 2005; Pedró, 1988; Villanueva, 1984).

La falta de concreción de acciones en los discursos se muestra en que tan solo aparecen referenciados criterios de calidad universitaria en 11 de ellos, sin que se expliciten medidas específicas. La dirección que parece más clara en el conjunto de discursos referidos a ES pasa por la ampliación del número de plazas y titulaciones, que aparece en los discursos andaluces y gallegos, especialmente en los primeros años analizados.

En Andalucía, la principal acción de los primeros Gobiernos autonómicos pasa por la ampliación del sistema universitario. Los Gobiernos socialistas de Manuel Chaves plantearon desde la segunda legislatura, iniciada en 1994, la consolidación de un «sistema universitario más amplio, más diversificado en cuanto a las titulaciones, más equilibrado territorialmente y más justo». Para alcanzar este objetivo se planteó, por un lado «haber aumentado sustancialmente el número de becas y ayudas al estudio», y por otro, «la consolidación de las Universidades de Jaén, Almería y Huelva», que se sumaba a «la ampliación en cincuenta mil nuevas plazas» en todo el sistema universitario andaluz.

Aun así, esta ampliación se basó en objetivos que se muestran contradictorios entre los distintos discursos analizados. Mientras en 1994 Chaves plantea «avanzar en la especialización de nuestras universidades», en 1996 plantea que «con la creación de tres nuevas universidades» han conseguido «un mayor grado de diversificación y equilibrio territorial». Por tanto, el objetivo de especialización de las universidades territoriales se acaba diluyendo con el paso de las legislaturas para dar mayor importancia al acceso del mayor número de estudiantes posible. La ampliación universitaria continúa la senda trazada por los Gobiernos durante la dictadura y la Transición a la democracia, en una expansión del sistema universitario iniciada tras la reforma de la Ley General de Educación de 1970 (Núñez, 2020, pp. 64-65). Aunque no puede atribuirse toda la autoría de la ampliación universitaria a los Gobiernos autonómicos, estos discursos muestran la importancia que para los Gobiernos andaluces suponía el asentamiento en todo el territorio regional de instituciones de ES. Por tanto, es plausible que la continuación de la ampliación del SES fuese fruto de una actuación de partido expresada en las preferencias gubernamentales. Una preferencia que además está relacionada con un modo de control estatal de la gobernanza del SES, profundizando en el objetivo de desarrollar la política de ES directamente desde instituciones públicas.

Dicho objetivo llega a su culmen con otra acción que toma el Gobierno, anunciada en el 2000: «La experiencia pionera del distrito único andaluz». Una nueva regulación sobre el acceso al sistema que el presidente andaluz aducía que «puede servir de modelo para hacer efectiva la igualdad en el acceso a los centros universitarios con independencia del lugar de residencia de cada estudiante». El propio presidente apuntaba la consecución de este objetivo con los datos del «crecimiento del alumnado universitario andaluz, 285 000 estudiantes en la actualidad».

Estas reformas se identifican como un hito relevante para la evolución del sistema universitario andaluz, aumentando considerablemente su tamaño y extensión en el territorio. Puede afirmarse que en estas legislaturas se produce un punto de inflexión en la senda de crecimiento de largo recorrido que apuntaba el sistema andaluz. Además, estas reformas profundizan en la idea de que el Gobierno autonómico asume el papel de coordinador del sistema en su expansión, propugnando sus ideas de expansión a todas las provincias y acceso igualitario a todos los estudiantes. Unos principios que podrían ir unidos al modelo normativo socialdemócrata que se podría esperar de las mayorías absolutas del PSOE andaluz. Una estrategia de política pública que respalda la idea de que estos Gobiernos socialistas desarrollaban un modo de gobernanza de control estatal, con un papel protagonista del Gobierno regional andaluz sobre la política universitaria.

En Galicia, por su parte, cabe especial mención al hecho de que la fijación de la población es un claro objetivo gubernamental. Por ello, los presidentes gallegos ponen mucho énfasis en los datos del número de

estudiantes que forman parte del sistema universitario gallego. Así lo hace el presidente Manuel Fraga en 1997, cuando destacaba que «en 1989 o 36 % da población estaba dedicada ó sector primario e estudiaban nunha única universidade 53 000 alumnos, en 16 facultades e escolas técnicas superiores. (...) Hoxe estudian nas nosas tres universidades 91 000 alumnos e fano en 45 facultades e escolas técnicas superiores». Destaca, por tanto, que los principales cambios en la política se introducen durante los Gobiernos de Manuel Fraga. La extensión de la educación superior a todos los gallegos marca un hito importante de cambio respecto a las políticas provenientes de Gobiernos anteriores, que propugnaban una formación en todo el territorio dirigida a clases medias y altas, pero sin un criterio de estabilización demográfica. Este carácter singular del sistema gallego también pone en evidencia el protagonismo de su Gobierno en la gobernanza del SES, lo que igualmente encajaría con un modo de control estatal durante estas primeras legislaturas.

En la Comunidad de Madrid, el discurso del presidente Alberto Ruiz Gallardón en 1999 muestra un momento de reelección del mismo presidente, que da buena cuenta de nuevas políticas adoptadas a favor de las preferencias presentadas en su discurso de 1995. Desde la Presidencia de la Comunidad de Madrid se había asumido recientemente la competencia de universidades desde el Gobierno central, que se materializó en 1995. A final de siglo, Madrid contaba con un sistema universitario transmitido por el Gobierno central, al que se sumó la Universidad Rey Juan Carlos, «la nueva universidad pública en el sur», en palabras del presidente Gallardón. Una expansión que seguía la senda del período anterior, e incluso de la estrategia autonómica apuntada anteriormente por Andalucía.

Al mismo tiempo, se planteaban datos concretos que pasaban por «incrementar la financiación de la educación pública», al mismo tiempo que el Gobierno popular había «apostado por proyectos sociales que contaban con una trayectoria a sus espaldas sin necesidad de que fuese absorbidos y dirigidos por la Comunidad de Madrid». El aumento de la financiación se cifraba en un 71 % en el mismo discurso, «hasta alcanzar los 112 000 millones de pesetas en 1999». Esta financiación se complementaba con que «en 1998 aprobamos un Plan de Inversión de 60 000 millones de pesetas para nuestras universidades públicas, en un período de cinco años». Por tanto, se muestra un nuevo elemento de control estatal de la gobernanza universitaria, partiendo de que el Gobierno autonómico madrileño controla directamente la financiación del SES, y da cuenta de sus preferencias y su papel de coordinación a la hora de establecer los límites de gasto y la expansión del sistema.

En el capítulo de I+D, concretaba la creación del órgano institucional «la Dirección General de Investigación», sumada a «la Ley de Fomento de la Investigación Científica y de Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid», al mismo tiempo que destacaba que «hemos ampliado, desde 1995 hasta el año pasado, en un 250 % el montante presupuestario del Plan Regional de Investigación e Innovación Tecnológica». En total cifraba la inversión conjunta en ES e I+D en «258 000 millones de pesetas; una cantidad que representa un incremento de más del 6,6 % respecto a la cifra del coste efectivo de 1998 manejada en el acuerdo de intenciones», siguiendo la misma línea de coordinación y control jerárquico sobre la financiación del sistema de ciencia madrileño.

Las preferencias, unidas a estas acciones concretas de financiación, eran igualmente consideradas en el enunciado del discurso del presidente Gallardón. Destaca especialmente el pasaje que muestra que «nuestros objetivos en esta materia son apoyar la investigación de calidad, pública y privada, acercar los centros públicos de investigación a las empresas y demandas sociales e integrar a la Comunidad de Madrid en los ejes de la política europea de innovación». Centrándose en la I+D madrileña, el presidente popular perseguía con su aumento de financiación, «que la Comunidad de Madrid amplíe su carácter como punto de referencia en España para el mundo de la ciencia, la innovación y el desarrollo tecnológico y queremos que se amplíe y desarrolle la relación entre empresa y universidad». Cabe destacar de estos pasajes que, aunque se plantea un papel protagonista del Gobierno autonómico sobre el sistema de I+D, lo que en teoría se corresponde con un modo de control estatal, sin embargo, se introducen objetivos alineados con modo de supervisión, en los que destacan elementos como la potenciación de la empresa y la inversión privada.

Este momento histórico es especialmente relevante para esta Comunidad, dado que es cuando se produce el traspaso competencial en materia de universidades. Este discurso apunta a que la transferencia marca un antes y un después para la Comunidad de Madrid. Las políticas desarrolladas a partir de este momento supondrán un hito para el desarrollo de políticas autonómicas de ES, que permanece posteriormente en la senda trazada por los Gobiernos de Gallardón.

Una senda que potenciará con el paso de los años un modelo de supervisión estatal en la ES madrileña, con la ampliación del sector privado universitario y la inversión privada en I+D. Una ampliación con que la presidenta Isabel Díaz Ayuso busca «que Madrid se afiance como el gran nodo hispanoamericano

de educación superior, con proyección simultánea hacia la Unión Europea». En su discurso de investidura de 2021, la presidenta destacaba que «Madrid es la comunidad autónoma que mayor capital riesgo atrae de toda España y además es uno de los cinco centros de emprendimiento más grandes de Europa». Igualmente, la presidenta ponía de manifiesto la importancia del capital privado en ambos sectores en «una región especialmente atractiva para los emprendedores de otros países, con una de las mayores densidades de espacios públicos y privados para *startups* de alto contenido científico y tecnológico». En definitiva, la presidenta defendía el papel protagonista que el mercado juega en la autorregulación de la ES e I+D madrileña, concordando con un modo de supervisión estatal.

En Cataluña destacan especialmente los discursos de Jordi Pujol en 1988 y 1992, en los que se desgranaban las acciones concretas de la Comissió Interdepartamental de Recerca i Innovació Tecnològica (CIRIT), un órgano dentro de la Generalitat catalana que coordinaba las acciones de distintos departamentos del Gobierno autonómico en I+D, incluyendo acciones orientadas a ES como materia subordinada de la anterior. Entre estas acciones cuentan la reestructuración de hasta trece centros de investigación enunciados. Una comisión que en cuatro años fue reestructurada y vio «multiplicada por seis» sus presupuestos, como destacaba el presidente en 1992. Este incremento presupuestario fue destinado, entre otras, a la creación de una convocatoria de «450 becas» autonómicas para «formación de investigadores»; así como al menos a tres centros de investigación citados. Todas estas acciones fueron enunciadas como forma de «afavorir fil maxim la relació i la cooperació entre el món econòmic i empresarial i el científic i de recerca», como destacaba el presidente Pujol en 1988; para «que les indústries del país tinguin cada cop més R+D», como sentenciaba en 1992.

En la misma línea hay que subrayar la concreción de una «estratègia catalana de recerca i d'innovació», alineada con los objetivos de la agenda europea 2020, anunciada durante el segundo discurso de investidura de Artur Mas en 2012. Esta estrategia ya había sido desarrollada cuando se enuncia el discurso de investidura de Carles Puigdemont en 2016, que hace suyo los objetivos de su predecesor del mismo partido y promueve «implementar una estratègia de recerca i innovació per a l'especialització intel·ligent de Catalunya, RIS3CAT, a través de projectes col·laboratius, R+D+I, amb els objectius de l'Europa 2020». El principal objetivo de esta estrategia, según ambos discursos, fue la promoción de la internacionalización de los centros de investigación catalanes, con una clara referencia al seguimiento de la estrategia de investigación de la Unión Europea, que tan solo se presenta ocasionalmente en otros territorios, como Madrid. Esta observación también la encontramos en otros discursos catalanes, aunque sea una mera mención, como en el discurso del presidente Montilla en 2006, que propone que «millorarem el finançament de la universitat i l'adaptarem a Europa».

Los discursos catalanes muestran por tanto dos hitos relevantes en la evolución de la política pública en I+D, que implica universidades, y que tiene como principal protagonista al Gobierno autonómico. Su papel de coordinador y director de la política científica hace pensar que asume una estrategia de control estatal y planificación racional. No obstante, la adaptación al Programa Marco Horizonte 2020 de la Unión Europea durante el Gobierno del presidente Mas apuntaría también a la introducción de acciones basadas en el modo de supervisión estatal para la I+D en Cataluña, que se materializa en medidas concretas como la creación de vías de financiación competitiva, como los RIS3CAT, para el reparto de los fondos europeos dedicados a la I+D gestionados por el Gobierno catalán.

En suma, los discursos de investidura son una fuente de interés para comprender el papel que desarrollan los Gobiernos autonómicos en la gobernanza de la ES e I+D. A lo largo de este capítulo se han identificado ejemplos relevantes de acciones concretas destacadas por presidentes autonómicos que renovaban su cargo, y que determinan claramente el papel que asume el Gobierno como coordinador del sistema universitario. Estos debates de investidura, celebrados tras la reelección de un mismo presidente, son un mapa que nos permite acercarnos a los momentos determinantes de formulación y toma de decisiones en la política en concreto. Los discursos estudiados son una guía útil para la detección de los hitos reformistas, así como los períodos de expansión de estas políticas con efectos de largo recorrido.

Si seguimos el contenido de los discursos, se detectan distintos modos de gobernanza de la ES e I+D para los cuatro casos autonómicos estudiados, con cambios a lo largo del tiempo. Estos son fácilmente detectables en las legislaturas de 1990 al 2000 para Andalucía, coincidiendo con los Gobiernos socialistas de Manuel Chaves con la ampliación del sistema universitario a todo el territorio andaluz; o entre 1987 y 2001 para el caso gallego, coincidiendo con los Gobiernos populares de Manuel Fraga, apostando por la ampliación del número de universidades, titulaciones y plazas en el subsistema universitario. Ambos sistemas muestran una determinación por el modo de control y planificación estratégica de la ES e I+D, asumiendo la coordinación sistémica.

Para el caso madrileño, encontramos un discurso determinante en el momento en el que se produce la transferencia competencial en 1995, que se extiende durante la legislatura 1999-2003, que coinciden con los Gobiernos populares de Alberto Ruiz Gallardón. Durante este período, se multiplicó la inversión pública madrileña en ES y se amplió el número de universidades, para dar cabida a un mayor número de estudiantes. El discurso de renovación de Gallardón en 1999 muestra un papel de coordinación de la política universitaria propia del modo de control estatal. No obstante, la introducción de elementos propios del mercado y la empresa privada en la I+D apuntan también al modo de supervisión estatal en la Comunidad de Madrid. Una observación confirmada con el discurso de la presidenta Isabel Díaz Ayuso en 2021, que destaca el papel protagonista del mercado en la autorregulación de la I+D autonómica.

En Cataluña, por su parte, encontramos hitos bien destacados, diferenciando un primer momento de desarrollo competencial y expansión de las materias en las legislaturas desde 1988 hasta 1999, coincidiendo con los Gobiernos del presidente Pujol, con un perfil de control estatal más marcado; y en la segunda legislatura de Artur Más, entre 2012 y 2016, cuando se persigue incrementar la calidad de la I+D y conectarla a la estrategia europea. Este último período plantea nuevas formas de gobernanza basadas en el modo de supervisión, implementadas por otros Gobiernos que basaban sus políticas en el modo de planificación racional y control estatal. Una variación en la gobernanza que podría estar fuertemente influenciada por el marco de financiación europea, de gran importancia para el sistema científico catalán por sus altos niveles de inversión (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2022).

CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE TRABAJO

El estudio de las preferencias gubernamentales en los discursos de los presidentes autonómicos, unido al análisis del papel que juegan los Gobiernos autonómicos en la configuración de objetivos y acciones concretas dirigidas a la ES e I+D, tiene un gran interés para comprender la gobernanza del SES en un contexto de diferenciación territorial. Este artículo ha permitido explorar las preferencias gubernamentales en dichas materias cuando los Gobiernos asumen el poder, describiendo las principales etapas de cambio en los objetivos que guían las políticas públicas y los distintos modos de gobernanza sistémica asociados.

El análisis completo de los discursos de investidura desde 1980 hasta 2021 en Cataluña, Andalucía, Galicia y Madrid ha permitido identificar las preferencias gubernamentales en materia de ES e I+D. El análisis secuencial comparado ha permitido, asimismo, describir cambios e hitos relevantes en las políticas universitarias de los distintos casos de estudio, y asociarlas a distintos modos de gobernanza del SES durante ese período. Esos cambios revelan, en algunos casos, una aproximación creciente al modelo de supervisión estatal, como apuntaban los estudios de referencia (Clark, 1983; De Boer *et al.*, 2007; Musselein, 2021; Olsen, 2007; Van Vught y De Boer, 2015; Whitley, 2012). Sin embargo, una contribución de este estudio ha sido la de mostrar que dicha tendencia dista de ser general, y que, en el nivel autonómico, se establecen estrategias diferenciadas, algunas de ellas compatibles con formas tradicionales de control y supervisión del SES.

En suma, la identificación de las preferencias introducidas por los Gobiernos autonómicos en ES e I+D ha puesto de manifiesto la heterogeneidad y un desarrollo diferenciado por territorios. En la comparación de los cuatro casos, sumado al análisis intra-caso, destaca especialmente la singularidad catalana. En este caso se han identificado unas preferencias diferenciales con respecto al resto, priorizando la I+D sobre la política de ES, que queda subordinada a la anterior. La heterogeneidad también se refleja en las nuevas formas de gobernanza a distancia introducidas tanto en este caso como en el de la Comunidad de Madrid, mientras que los otros dos casos de Andalucía y Galicia se han mantenido de manera más estable en modos de gobernanza acordes con la planificación o control estatal. Esta diferenciación entre casos es especialmente reseñable en el último período estudiado, donde es más notable la separación de Madrid del resto, con un mayor protagonismo de la autorregulación para la gobernanza del SES.

Como toda investigación, el trabajo ha de reconocer algunas limitaciones. En primer lugar, se trata de un estudio de casos, los cuales, aunque seleccionados en base a criterios analíticos, son necesariamente una muestra de un universo más amplio. En segundo lugar, el foco del trabajo ha sido la identificación de preferencias a partir del discurso político para posteriormente analizar su asociación con los modos de gobernanza de la ES y la I+D. Esta relación se ha realizado de modo exploratorio y muestra algunas relaciones plausibles; no obstante, se necesita más información empírica que permita establecer de forma más robusta y

fiable la forma final de los modos de gobernanza del SES a nivel autonómico. Específicamente, es necesario profundizar en las acciones y acuerdos de Gobiernos autonómicos que operan en el SES, para profundizar en la diversidad territorial apuntada por el actual trabajo.

En futuras investigaciones, será necesario analizar en el papel del Gobierno autonómico y otros actores relevantes en el SES para completar el análisis de procesos de estabilidad y cambio en los instrumentos de política pública de ES e I+D. Para ello, será de interés desarrollar un análisis completo de las reformas legislativas de todas las CC.AA., que permita dibujar un mapa completo de instrumentos, que complete el análisis de preferencias y objetivos presentado. El estudio en profundidad de este mapa de instrumentos de política pública, y su variación a lo largo del tiempo, permitirá una mejor comprensión de la diversidad territorial en los modos de gobernanza del sistema de Educación Superior.

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría agradecer al equipo editorial de la Revista GAPP y a los evaluadores anónimos sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo. Igualmente, a los profesores Luis Sanz Menéndez y Laura Cruz Castro, y a los compañeros del Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC) por su apoyo diario en mi trabajo de investigación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baumgartner, F. R., Jones, B. D. y Wilkerson, J. (2011). Comparative Studies of Policy Dynamics. *Comparative Political Studies*, 44(8), 947-972. <https://doi.org/10.1177/0010414011405160>
- Capano, G. (2011). Government continues to do its job. A comparative study of governance shifts in the Higher Education sector. *Public Administration*, 89(4), 1622-1642. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01936.x>
- Capano, G. y Howlett, M. (2020). The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes. *SAGE Open*, 10(1), 1-13. <https://doi.org/10.1177/2158244019900568>
- Chaqués-Bonafont, L., Palau, A. M. y Baumgartner, F. R. (2015). *Agenda Dynamics in Spain*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137328793>
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic organization in cross-national perspective*. University of California Press.
- Cruz-Castro, L. y Sanz-Menéndez, L. (2022). The Europeanisation of Spanish Science and Innovation Policies: From inspiration to substitution. En J. Arregui (ed.), *Europeanisation of Public Policies in Spain. Opportunities and Challenges* (pp. 131-152). McGraw Hill. <http://hdl.handle.net/10261/279013>
- De Boer, H., Enders, J. y Schimank, U. (2007). On the way towards new public management? The governance of university systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany. En D. Jansen (ed.), *New forms of governance in research organizations* (pp. 137-152). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5831-8_5
- Dill, D. D. (2013). Public policy design and university reform: Insights into academic change. En C. Musselin y P. N. Teixeira (eds.), *Reforming higher education: Public policy design and implementation* (pp. 21-37). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-7028-7_2
- Falletti, T. G. y Mahoney, J. (2015). The comparative sequential method. En J. Mahoney y K. Thelen (eds.), *Advances in comparative-historical analysis* (pp. 211-239). *Cambridge University Press*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104.009>
- Green-Pedersen, C. y Walgrave, S. (eds.). (2014). *Agenda Setting, Policies, and Political Systems: A Comparative Approach*. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226128443.001.0001>
- Hornung, J. y Bandelow, N. C. (2023). Tools to Promote Popular Mobilization and Social Advocacy: Social Identities, Policy Programs, Careers, and Education. En M. Howlett (ed.), *The Routledge Handbook of Policy Tools* (pp. 137-148). Routledge.
- Howlett, M., Ramesh, M. y Singh Bali, A. (2023). Understanding primary and secondary relationships among Policy tools in Policy mixes. En M. Howlett (ed.), *The Routledge Handbook of Policy Tools* (pp. 100-124). Routledge.
- Jessop, B. (2004). Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance: Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood. En I. Bache y M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance* (pp. 49-74). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0004>
- Lazzeretti, L. y Tavoletti, E. (2006). Governance Shifts in Higher Education: A Cross-National Comparison. *European Educational Research Journal*, 5(1), 18-37. <https://doi.org/10.2304/eeerj.2006.5.1.18>
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310. <https://doi.org/10.2307/974990>

- Mora, J. G. y Vidal, J. (2005). Two decades of change in Spanish Universities: Learning the hard way. En A. Gornitzka, M. Kogan, y A. Amaral (eds.), *Reform and change in higher education: Analysing policy implementation* (pp. 135-152). Springer. https://doi.org/10.1007/1-4020-3411-3_9
- Musselin, C. (2021). University Governance in Meso and Macro Perspectives. *Annual Review of Sociology*, 47(1), 305-325. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-090320-012708>
- Núñez, C. E. (2020). El Gobierno de las Universidades: ¿regulación o incentivos? Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, (24), 57-86. <http://hdl.handle.net/10486/699040>
- Olsen, J. P. (2007). The institutional dynamics of the European university. En P. Maassen y J. P. Olsen (eds.), *University dynamics and European integration* (pp. 25-54). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5971-1_2
- Pedró, F. (1988). Higher Education in Spain: Setting the Conditions for an Evaluative State. *European Journal of Education*, 23(1/2), 125-139. <https://doi.org/10.2307/1502969>
- Pereira-Puga, M. y Sanz-Menéndez, L. (2020). Cambio y continuidad en las políticas de ciencia: diseño de los instrumentos de financiación de la investigación universitaria en Galicia (2005-2018). *Revista Española de Ciencia Política*, (54), 151-171. <https://doi.org/10.21308/recp.54.06>
- Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), 595-628. <https://doi.org/10.2307/2950710>
- Pierson, P. (2003). Big, slow-moving and... invisible. Macrosocial processes in the study of comparative politics. En J. Mahoney y D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (pp. 177-207). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803963.006>
- Sanz-Menéndez, L. y Cruz-Castro, L. (2005). *Explaining the science and technology policies of regional governments* [serie: Documentos de Trabajo]. Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC). <http://hdl.handle.net/10261/1644>
- Van Vught, F. A. (1989). *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. Jessica Kingsley Publishers.
- Van Vught, F. A. (1995). Policy models and policy instruments in higher education. The effects of governmental policymaking on the innovative behaviour of higher education institutions [Political Science Series, 26]. Institut für Höhere Studien (IHS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-266950>
- Van Vught, F. A. y De Boer, H. (2015). Governance models and policy instruments. En J. Huisman, H. de Boer, D. D. Dill y M. Souto-Otero (eds.), *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance* (pp. 38-56). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5_3
- Villanueva, J. (1984). Spain: Restructuring, Reform and Research Policy. *European Journal of Education*, 19(2), 193-200. <https://doi.org/10.2307/1502790>
- Whitley, R. (2012). Transforming Universities: National Conditions of Their Varied Organisational Actorhood. *Minerva*, 50(4), 493-510. <https://doi.org/10.1007/s11024-012-9215-5>
- Zahariadis, N. (2016). Setting the agenda on agenda setting: Definitions, concepts, and controversies. En N. Zahariadis (ed.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 1-22). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00007>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 35, julio de 2024
Sección: NOTAS DE INVESTIGACIÓN
Recibido: 30-01-2024
Modificado: 12-06-2024
Aceptado: 13-06-2024
Publicación anticipada: 21-06-2024
Publicado: 01-07-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11344>
Páginas: 87-100



Referencia: Becerril-Viera, I. y Pasadas-del-Amo, S. (2024). COVID-19 y participación ciudadana local en España: evaluación desde la perspectiva de responsables municipales y miembros de consejos consultivos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 35, 87-100. <https://doi.org/10.24965/gapp.11344>

COVID-19 y participación ciudadana local en España: evaluación desde la perspectiva de responsables municipales y miembros de consejos consultivos¹

COVID-19 and local citizen participation in Spain: An assessment from the perspective of municipal decision-makers and advisory council members

Becerril-Viera, Isabel

Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC) y Universidad Pablo de Olavide (UPO)
(España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4130-0782>
ibecerril@iesa.csic.es

NOTA BIOGRÁFICA

Investigadora predoctoral FPI en el IESA-CSIC, matriculada en el programa de doctorado de Ciencias Sociales de la UPO. Desarrolla su tesis doctoral en el ámbito de la participación política de la ciudadanía en las instituciones.

Pasadas-del-Amo, Sara

Universidad de Córdoba (UCO). Área de Sociología (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5285-1470>
spasadas@uco.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Sociología por la Universidad Pública de Navarra. Actualmente es profesora en el Área de Sociología de la UCO. Anteriormente desarrolló su actividad investigadora en el IESA-CSIC. Sus intereses de investigación se centran en la metodología de encuestas y la participación política, temas sobre los que ha publicado diversos libros y artículos.

RESUMEN

Objetivos: analizar las percepciones de los actores sobre el impacto de la pandemia de COVID-19 en la participación ciudadana en España e identificar los factores que influyen en la evaluación de su gravedad. Este análisis se basa en información de dos proyectos de investigación sobre participación ciudadana local, modificados tras la declaración de la pandemia por la OMS para incluir este nuevo contexto. **Metodología:** se utilizaron métodos mixtos de investigación. Los datos cuantitativos se recogieron mediante encuestas web dirigidas a responsables de participación ciudadana en municipios de más de 1000 habitantes en Andalucía y Madrid, así como a miembros de consejos consultivos andaluces. La información cualitativa

¹ Queremos agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista sus sugerencias y comentarios.

se obtuvo mediante entrevistas semiestructuradas con informantes clave de los casos seleccionados. **Resultados:** la pandemia interrumpió o trasladó las iniciativas al formato *online*. La percepción de la gravedad es más pronunciada en municipios con mayores recursos para la participación y en aquellos gobernados por partidos de izquierda. El estudio identifica obstáculos significativos para la participación ciudadana debido a la pandemia, con variaciones según la gobernanza local y la disponibilidad de recursos. **Conclusiones:** estos hallazgos subrayan la importancia de considerar los factores políticos y de recursos al evaluar la resiliencia de las iniciativas participativas durante crisis.

PALABRAS CLAVE

Participación ciudadana; COVID-19; impacto; evaluación; local; participación online.

ABSTRACT

Objectives: To analyze stakeholders' perceptions of the impact of the COVID-19 pandemic on citizen participation in Spain and identify the factors influencing the assessment of its severity. This analysis is based on information from two research projects on local citizen participation, modified after the WHO declared the pandemic to include this new context. **Methodology:** Mixed research methods were used. Quantitative data was collected through web surveys directed at those responsible for citizen participation in municipalities with more than 1,000 inhabitants in Andalusia and Madrid, as well as members of Andalusian advisory councils. Qualitative information was obtained through semi-structured interviews with key informants from the selected case studies. **Results:** The pandemic interrupted or shifted initiatives to an online format. The perceived severity of the impact is more pronounced in municipalities with greater resources for participation and those governed by left-wing parties. The study identifies significant obstacles to citizen participation due to the pandemic, with variations depending on local governance and resource availability. **Conclusions:** These findings highlight the importance of considering political and resource factors when assessing the resilience of participatory initiatives during crises.

KEYWORDS

Citizen participation; COVID-19; impact; evaluation; local; online participation.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. METODOLOGÍA. 1.1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN «IDEOLOGÍA E INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS (IPI)». 1.2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN «CONSEJOS CONSULTIVOS EN ANDALUCÍA (ASSODEM-A)». 1.3. LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA COMO PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN COMPLEMENTARIA. 2. RESULTADOS. 2.1. PERCEPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA COVID-19 SEGÚN LOS RESPONSABLES DE PARTICIPACIÓN EN MUNICIPIOS MAYORES DE 1000 HABITANTES DE MADRID Y ANDALUCÍA. 2.2. PERCEPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA COVID-19 SEGÚN LOS MIEMBROS DE CONSEJOS CONSULTIVOS DE ANDALUCÍA. DISCUSIÓN. AGRADECIMIENTOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Con cerca de catorce millones de casos oficiales de infectados y 122 000 víctimas hasta enero de 2024, España ha sido uno de los países de la UE más afectados por la COVID-19². Además, la economía española se contrajo un 11,2% en 2020, casi el doble que la media de la zona euro (-6,2%)³.

La pandemia de la COVID-19, desde sus inicios en el año 2019, ha generado impactos en todas las esferas de nuestra vida, incluyendo la democracia (Falanga, 2020). En un contexto de confinamientos, posteriores restricciones horarias y de movilidad, las actividades sociales se vieron limitadas. La democracia, ya bajo presión debido a recesiones socioeconómicas previas, se vio aún más comprometida, evidenciando un aumento en la insatisfacción ciudadana hacia las instituciones democráticas (Barbeito-Iglesias e

² Organización Mundial de la Salud (2024). COVID-19 *Epidemiological update* (Informe n.º 163). <https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-epidemiological-update--19-january-2024>

³ Banco Mundial (2024). *Perspectivas de la economía mundial*. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO>

Iglesias-Alonso, 2020). En este nuevo contexto, la participación política, desde formas de participación más tradicionales, como las sesiones parlamentarias o la protesta (Fominaya, 2024), hasta mecanismos, como los presupuestos participativos o los consejos consultivos, vieron afectado su funcionamiento a causa de la crisis sanitaria.

Sin embargo, en esta situación de crisis también se abrió una ventana de oportunidad para las innovaciones democráticas (Youngs, 2023), es decir, para aquellos procesos participativos que incluyen a la ciudadanía en la toma de decisiones (Elstub y Escobar, 2019) con el objetivo de profundizar y aumentar la capacidad de influencia de la ciudadanía en las instituciones (Smith, 2009, p. 1). En este sentido, aunque se trató de un momento definido por algunos como «calamidad épica», también se interpretó como un momento de oportunidad y apertura al cambio, como un «portal» en palabras de Roy (2020). La pandemia restringió los derechos y libertades democráticas de protesta y reunión, pero estimuló a su vez la puesta en marcha o el reforzamiento de innovaciones democráticas (Fominaya, 2022).

Así, hay autores que señalan que la ciudadanía encuentra en situaciones de crisis –como la pandemia de la COVID-19 o el calentamiento global– una oportunidad para pasar de ser actores pasivos para participar más activamente. Y que, incluso en una crisis de salud pública, la ciudadanía y quienes les representan deben dar respuestas democráticas a estas situaciones críticas (Hossain, 2021; Pearse, 2020).

En este caso, a raíz de la pandemia, la ciudadanía participó con el objetivo tanto de intentar controlar la situación como de conseguir mejoras en cuanto a las condiciones sanitarias y socioeconómicas (Bispo-Júnior y Morais, 2020; Moon y Cho, 2022). Además, la pandemia ayudó a reforzar el compromiso y los lazos de la sociedad, lo que se vio reflejado en acciones solidarias, como llevar mascarillas, las prácticas de distanciamiento o la vacunación colectiva. También se vio reflejado el compromiso en hechos más concretos, como una alta participación en los comicios de Corea del Sur en plena pandemia o la creación de una línea telefónica para denunciar los precios excesivos de la asistencia sanitaria (Youngs, 2023).

En la misma línea, Hossain (2021) afirma que esta crisis sanitaria puso en tela de juicio los métodos tradicionales de toma de decisiones, subrayando la necesidad de implementar nuevas formas de gobernanza. Según Barbeito-Iglesias e Iglesias-Alonso (2020), en periodos de crisis se puede elegir entre dos tipos de opciones: decisiones más autoritarias o, por el contrario, más democráticas mediante la implementación de innovaciones participativas. La pandemia de la COVID-19 abrió un horizonte incierto sobre cuál de estas dos opciones prevalecería. En todo caso, la pandemia ofreció la oportunidad de repensar las formas de participación ciudadana en las instituciones. Se reveló un panorama complejo y desafiante en el que las iniciativas participativas se vieron forzadas a adaptarse y reinventarse para mantener su funcionalidad (Hernández-Trejo, 2020).

El impacto inicial de la COVID-19 fue claramente negativo, propiciando la suspensión o paralización de numerosas iniciativas de participación ciudadana (Parry *et al.*, 2021). En el caso de los presupuestos participativos, según el informe *Atlas*, hasta un 55 % fueron cancelados a causa de la pandemia (Dias *et al.*, 2021). La decisión de paralizar totalmente las iniciativas fue adoptada por la falta de recursos, ya que en épocas de crisis su asignación se ve claramente afectada (Burkšienė *et al.*, 2022). Encontramos ejemplos de presupuestos participativos que sufrieron la paralización total a causa de la COVID-19 en todo el mundo, desde Halifax en Canadá, pasando por Nueva York y Vallejo en Estados Unidos, hasta Gdansk en Polonia (id.). En España, el impacto de la COVID-19 fue especialmente intenso a nivel local, por ser ahí donde se desarrollan la mayoría de estas iniciativas (Pindado, 2004).

Sin embargo, como afirma Youngs (2023), en aquellos casos en los que no se dejó la actividad la pandemia supuso un impulso de las innovaciones democráticas digitales, ya que forzó la transición de las reuniones cara a cara a las reuniones online (Tyers *et al.*, 2020). El informe *Atlas* recoge también que el 25 % de los presupuestos participativos mantuvieron su actividad en términos pre-pandémicos. La gran mayoría de ellos, el 21 %, continuaron su actividad reajustando su formato, pasando de la presencialidad a la esfera *online* (Dias *et al.*, 2021). Hay muchos ejemplos de iniciativas participativas que se pasaron a *online* a causa de la pandemia, como las asambleas ciudadanas de Reino Unido o el panel ciudadano de Turku, Finlandia (Grönlund *et al.*, 2020). En este último caso, la pandemia estalló cuando el proceso participativo ya estaba en marcha, el aplazamiento no era posible y decidieron llevarlo a cabo *online*. Otro ejemplo de ello lo proporciona un estudio de caso sobre el municipio Kawal (Indonesia), que explora iniciativas de «e-participación contra la COVID-19» (Yusuf *et al.*, 2021).

Sin embargo, la adaptación de las iniciativas participativas del formato presencial al *online* no fue la opción mayoritaria a pesar de que en los últimos años se ha afirmado que el mundo estaba entrando en una democracia digital (Arafah *et al.*, 2021). La razón es que la transición de las interacciones presenciales a las

digitales puede resultar difícil en aquellos municipios que carecen de los recursos necesarios (Annunziata *et al.*, 2021). El formato *online* ha consolidado su presencia como plataforma complementaria del presencial, como ocurre en las asambleas ciudadanas climáticas (Elstub *et al.*, 2021). Las iniciativas *online* pueden reducir los lazos sociales y fomentar actitudes individualistas en detrimento de la deliberación (Lim y Oh, 2016) e incentivar las desigualdades derivadas de la brecha digital (Bussu *et al.*, 2022). No obstante, también se reconoce que esta puede reducir costes y aumentar la participación (Kennedy *et al.*, 2021).

Además, aunque en este estudio nos centramos en las innovaciones democráticas ya en activo, una consecuencia añadida tiene que ver con la creación de iniciativas participativas para dar respuesta a los retos planteados por la pandemia. Bispo-Júnior y Morais (2020) subrayan el papel que cumplieron los consejos de salud en la toma de decisiones sobre la COVID-19 en Brasil. Falanga (2020) recopiló multitud de ejemplos de creación de plataformas mediáticas, consultas públicas y otras prácticas participativas para responder a la pandemia en Europa. Por último, Pogrebinschi (2020) pudo identificar cuatrocientas innovaciones democráticas creadas en América Latina para abordar los problemas relacionados con la pandemia.

En resumen, la COVID-19, como fenómeno sanitario y social, tuvo efectos a corto, medio y largo plazo (Falanga, 2020). El momento de propagación de la pandemia y, sobre todo, las diferencias en la respuesta dada por los Gobiernos provocaron impactos y efectos muy diversos. Los Gobiernos locales fueron cruciales para responder a la crisis produciendo innovaciones para promover y fortalecer la democracia local (Hossain, 2021). Por todo ello, la investigación sobre los impactos que la pandemia tuvo y sigue teniendo en la representación política y la participación ciudadana sigue siendo un tema relevante en la actualidad.

En este trabajo partimos de la información recogida en dos proyectos realizados durante la pandemia con el fin de analizar el impacto que esta tuvo sobre las actividades de participación ciudadana en España según sus protagonistas. ¿Cómo valoran los responsables de los departamentos de participación y los miembros de los consejos consultivos el impacto de la pandemia sobre su actividad? ¿Existen perfiles o ámbitos de participación que se hayan visto menos afectados por esta crisis? ¿Qué factores explican las diferencias en la evaluación de su impacto? Estas son algunas de las preguntas que tratamos de responder en este trabajo. Para ello, en las siguientes secciones explicamos la metodología empleada en los dos proyectos mencionados y presentamos los resultados obtenidos. Finalizamos este trabajo poniendo en relación los resultados obtenidos con la literatura presentada en el estado de la cuestión.

1. METODOLOGÍA

Para conocer los impactos que la crisis de la COVID-19 tuvo sobre la participación ciudadana en España utilizamos evidencia obtenida en dos proyectos diferentes, llevados a cabo desde principios de 2020 hasta 2022. Ambos proyectos combinaron el uso de métodos cuantitativos (encuestas online) y cualitativos (estudios de caso) y tenían como objetivo analizar otras cuestiones relacionadas con la participación ciudadana local. Sin embargo, la irrupción de la pandemia nos llevó a incorporar como objetivo secundario cómo afectó la pandemia a la participación ciudadana en ambos proyectos, en fase de diseño en ese momento⁴.

1.1. Diseño de la investigación «Ideología e instituciones participativas (IPI)»

Este proyecto se diseñó con el objetivo de analizar si los Gobiernos locales de diferentes orientaciones políticas desarrollan procesos participativos en mayor o menor medida o si los procesos desarrollados conllevan características distintas. Para aportar datos que permitieran responder a esta pregunta, se siguió un diseño de investigación basado en el uso de métodos mixtos, combinando una encuesta a los responsables de las políticas de participación ciudadana o al alcalde (para los pueblos más pequeños que carecen de responsable de participación) en municipios mayores de 1000 habitantes (n=699) de Andalucía y la Comunidad de Madrid y el estudio de casos cualitativos.

⁴ Se garantizó la confidencialidad y la protección de la privacidad de los participantes siguiendo los procedimientos establecidos para un tratamiento ético y responsable de la información recopilada. Los protocolos y herramientas de recogida de información utilizados fueron aprobados por el Comité de Ética del CSIC (referencias CE CSIC 021/2021 y CE CSIC 041/2021).

Estas dos regiones fueron seleccionadas, primero, por ser las más pobladas sin partidos regionales, lo que facilitaba su análisis. Segundo, por presentar diferencias históricas y socioeconómicas: Andalucía es más rural, con ciudades medianas y predominio de Gobiernos de centroizquierda, mientras que Madrid es una gran área metropolitana con dominio conservador. En 2020, los Gobiernos locales de Madrid estaban divididos entre centroderecha y socialdemócratas, mientras que en Andalucía predominaban los Gobiernos de izquierda. Tercero, Andalucía ha sido pionera con el primer presupuesto participativo en Córdoba, mientras que en Madrid hay municipios, como Getafe, con un compromiso significativo con la participación.

El trabajo de campo de la encuesta se realizó del 11 de mayo al 15 de septiembre de 2021. Antes del inicio del campo, enviamos cartas postales por adelantado a todos los Gobiernos municipales presentando los objetivos del proyecto y la encuesta. Enviamos las invitaciones y cuatro recordatorios para participar en la encuesta por correo electrónico a aquellos municipios de los que pudimos obtener un contacto *online*. Asimismo, una vez concluida la fase online de la encuesta, contactamos por teléfono con aquellos municipios de los que no disponíamos de correo electrónico y con los que no habían respondido a la encuesta en la fase anterior. La muestra final fue de 351 municipios, que respondieron al cuestionario de la encuesta parcial ($n = 68$) o totalmente ($n = 283$). Estos datos suponen una tasa de respuesta (AAPOR RR1) del 50,2% si consideramos solo las entrevistas completas, y del 60,5% si incluimos también las entrevistas parciales⁵. La distribución de la muestra está bien equilibrada por regiones, si bien encontramos un patrón previo hacia la infrarrepresentación de los municipios más pequeños (Galais *et al.*, 2012).

El trabajo de campo cualitativo se centró en nueve experiencias de presupuestos participativos seleccionadas entre los municipios de Andalucía y Madrid que habían respondido a la encuesta. Para ello llevamos a cabo entrevistas en profundidad con tres perfiles diferentes de personas implicadas: políticos promotores de estas iniciativas, principales políticos de la oposición y técnicos encargados de la participación ciudadana. Se realizaron un total de veinticuatro entrevistas entre el 8 de febrero de 2022 y el 25 de junio de 2022. Todos estos materiales fueron grabados, transcritos y codificados antes de su análisis.

1.2. Diseño de la investigación «Consejos consultivos en Andalucía (Assodem-A)»

El objetivo de este proyecto era analizar los consejos consultivos en Andalucía que estaban en funcionamiento a nivel regional y local. Como primer paso de la investigación, elaboramos un mapa multinivel de los consejos existentes a nivel regional (Andalucía) y local (29 municipios de más de 50 000 habitantes). Este listado incluía información básica (temática, ámbito territorial) de todos los que existen en Andalucía dentro de estas Administraciones y nos sirvió de marco muestral para seleccionar una muestra de consejos de los que recuperamos y codificamos sus documentos constitutivos y normas de funcionamiento y encuestamos a sus miembros. El objetivo de esta encuesta web a los miembros de los consejos era poder cuantificar la vertiente subjetiva de su experiencia (percepciones sobre la actuación de los consejos). Así, se elaboró una encuesta de satisfacción que incluía información individual de 412 personas en 58 consejos diferentes de ámbito regional ($n = 8$) y municipal ($n = 50$). La tasa de respuesta fue del 43,5%, si bien la respuesta obtenida fue desigual entre los distintos tipos de consejos, siendo los de inmigración los que tuvieron una tasa más alta (67%) y los de medioambiente más baja (27%).

Para obtener información en profundidad sobre el tema, llevamos a cabo estudios de caso comparando 6 consejos diferentes que trabajan en temas de educación e inmigración. Para cada uno de esos casos, recopilamos la documentación pertinente y entrevistamos a personas de los perfiles que suelen participar en este tipo de instituciones democráticas: administración pública, políticos, asociaciones y otros perfiles típicos como expertos o ciudadanos individuales. Se hicieron 34 entrevistas entre el 10 de noviembre de 2021 y el 20 de marzo de 2022. Todos estos materiales fueron grabados, transcritos y codificados para facilitar su análisis.

1.3. Los efectos de la pandemia como pregunta de investigación complementaria

Estábamos en pleno diseño de ambos proyectos cuando la pandemia de COVID-19 irrumpió en nuestras vidas. Dada la trascendencia de la crisis sanitaria y las medidas implementadas para hacerle frente,

⁵ American Association for Public Opinion Research (AAPOR) (2023). *Standard definitions: Final dispositions of case codes and outcome rates for surveys* (10.^a ed.). <https://aapor.org/wp-content/uploads/2024/03/Standards-Definitions-10th-edition.pdf>

decidimos incorporar este tema en nuestra investigación y no solo como variable de control. En consecuencia, en el diseño incluimos los impactos de las restricciones asociadas a la pandemia sobre la participación ciudadana como segunda pregunta de investigación. Para ello añadimos varias preguntas en los cuestionarios de ambas encuestas y reservamos tiempo específico para explorar este asunto en las entrevistas semiestructuradas con los responsables de participación ciudadana y los distintos perfiles de miembros de los consejos.

TABLA 1. FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE LOS EFECTOS DE LA COVID-19 EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ESPAÑA

	Instituciones participativas (IPI)	Consejos Consultivos en Andalucía (Assodem-A)
Muestra	Municipios de más de 1000 habitantes en Madrid y Andalucía	Municipios de más de 20 000 habitantes en Andalucía
Encuestas online		
Perfil de los informantes	Responsables de participación o alcaldes	Miembros de consejos
Preguntas	Valoración sobre el impacto global de la pandemia en la participación ciudadana (escala 0-10) Principales efectos de la pandemia (preguntas abiertas)	Efectos de la pandemia en el rendimiento y las actividades de los consejos (escala 0-10) Principales efectos de la pandemia (pregunta abierta)
Casos de estudio		
Perfil de los informantes	Responsables de participación o alcaldes	Miembros de consejos
Preguntas	¿Cómo ha influido la COVID-19 en la elaboración de presupuestos participativos en los dos últimos años? ⁶	¿Ha notado algún cambio en el funcionamiento de su consejo durante esta pandemia de la COVID-19?

Fuente: elaboración propia.

En la siguiente sección presentamos los resultados de un análisis exploratorio de los datos obtenidos en las encuestas y las entrevistas en profundidad. Para los datos cuantitativos hemos realizado análisis univariante utilizando porcentajes para describir variables nominales y la media y la desviación típica con variables numéricas. También hemos cruzado variables relacionadas con el impacto de la COVID-19 con variables sociodemográficas y variables que reflejan las principales características del municipio y las experiencias participativas. Hemos utilizado la prueba T y la prueba z para detectar si las diferencias entre los grupos analizados son estadísticamente significativas. En cuanto a los datos cualitativos, las entrevistas se transcribieron y codificaron siguiendo un conjunto de códigos relacionado con la pandemia de la COVID-19 y sus efectos («COVID-19», «pandemia», «online», «telemático», «paralización»).

2. RESULTADOS

2.1. Percepción y evaluación del impacto de la COVID-19 según los responsables de participación en municipios mayores de 1000 habitantes de Madrid y Andalucía

La pandemia tuvo efectos distintos en las iniciativas participativas que estaban en activo (tabla 2). Un 41% de las personas responsables de la participación ciudadana de sus municipios afirmó que la pandemia produjo la total paralización de las iniciativas.

⁶ Esta pregunta se formuló exclusivamente a técnicos de participación porque queríamos centrarnos en las repercusiones operativas de la COVID-19. Sin embargo, los efectos de la pandemia también aparecieron espontáneamente en las entrevistas con los políticos.

En otros casos, iniciativas que se realizaban de manera presencial se pasaron al formato *online*. El uso de las TIC puede haber contrarrestado algunos de los impactos pandémicos sobre la participación ciudadana, pero, como destacan los encuestados, no es la panacea. Un 26 % de las personas encuestadas subraya las desventajas que conlleva el uso del formato *online* en las iniciativas participativas a causa de la COVID-19. Además, en aquellos casos en los que se mantuvieron en activo, el miedo al contagio estuvo claramente presente, siendo identificado como principal efecto por el 18 % de la muestra.

TABLA 2. EFECTOS DE LA PANDEMIA SOBRE LAS ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MADRID Y ANDALUCÍA (MUESTRA: RESPONSABLES DE PARTICIPACIÓN) (%)

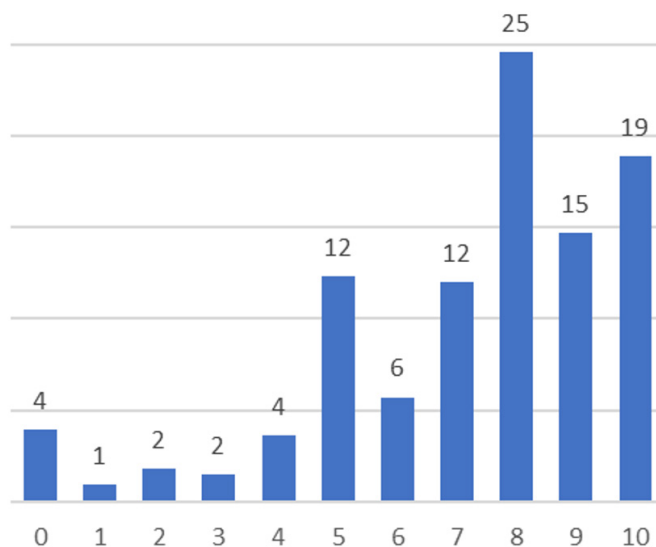
Paralización total	41 %
Participación <i>online</i>	21 %
Participación híbrida (<i>online/offline</i>)	3 %
Ventajas del <i>online</i>	3 %
Desventajas del <i>online</i>	26 %
Reducción de las iniciativas	7 %
Pérdida de interés en la participación / Otras prioridades	4 %
Miedo al contagio	18 %
Procesos que requieren más tiempo	1 %
Menos recursos destinados a la participación	1 %
Pérdida de coordinación entre ayuntamiento-asociaciones y/o ciudadanos	4 %
No efectos importantes	5 %
Mejor participación / Ciudadanos más concienciados	2 %
Nuevas iniciativas ciudadanas para hacer frente a los efectos de la pandemia	3 %
NS/NC	3 %
n	284

Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta los principales efectos de la COVID-19 identificados, el gráfico 1 muestra los resultados de la evaluación sobre el impacto global de la pandemia de COVID-19 en las actividades de participación ciudadana. La mayoría de los encuestados califican su gravedad con puntuaciones superiores a 5 en una escala del 0 al 10 (media: 7,22), lo que ratifica que la evaluación del impacto que hace el personal político y técnico encargado de liderar estas iniciativas es bastante alta.

Sin embargo, no todos los encuestados hacen la misma evaluación de los efectos de la pandemia en las iniciativas de participación. Interpretaciones más matizadas surgen cuando nos centramos en las disparidades observadas en la percepción de la gravedad entre distintos perfiles (gráfico 2). El impacto fue más importante en los municipios más grandes y en aquellos en los que las actividades de participación estaban más desarrolladas e institucionalizadas. Así, la proporción de encuestados que califica el impacto de la pandemia por encima de la media es un 13-14 % superior en aquellos municipios que tenían ejemplos activos del menú completo de dispositivos participativos (jurados ciudadanos, consultas ciudadanas, consejos consultivos, presupuestos participativos, planes estratégicos y consejos de barrio) y en los que contaban con personal de participación.

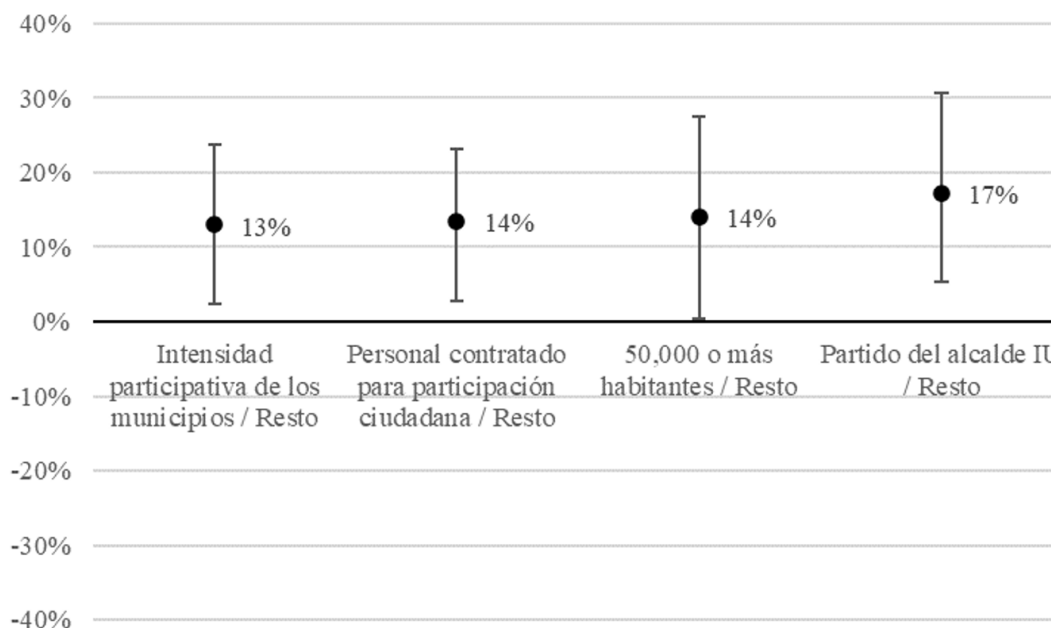
GRÁFICO 1. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE PANDEMIA SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ESPAÑA (MUESTRA: RESPONSABLES DE PARTICIPACIÓN) (%)



Fuente: elaboración propia.

Estos resultados podrían llevar a la conclusión, bastante obvia, de que la pandemia ha afectado más donde había más que podía resultar afectado, pero otras diferencias apuntan a una explicación más subjetiva, que tendría más que ver con las expectativas puestas en la participación ciudadana. Así, quienes califican el impacto como más grave son los encuestados de municipios con alcaldías de Izquierda Unida, que es el partido que primero impulsó las iniciativas de participación ciudadana en España (17%).

GRÁFICO 2. DIFERENCIA EN LA PROPORCIÓN DE ENCUESTADOS QUE CALIFICAN EL IMPACTO DE LA PANDEMIA POR ENCIMA DE LA MEDIA (7 Y MÁS EN UNA ESCALA DE 0 A 10) E IC DEL 95% DE LA DIFERENCIA (MUESTRA: RESPONSABLES DE PARTICIPACIÓN) (%)



Fuente: elaboración propia.

Si atendemos a las entrevistas en profundidad, se corroboran, pero también se matizan, los resultados hasta ahora esbozados. Los entrevistados vieron en la pandemia de la COVID-19 un «parón» en la participación ciudadana. Asimismo, algunos de ellos identifican una paradoja en el impacto que la pandemia ha tenido en las iniciativas de presupuestos participativos: mientras en la fase de sugerencia de propuestas ha disminuido claramente la participación, en la fase de votación de propuestas ha aumentado en algunos municipios. Por tanto, estos discursos revelan que ha sido la participación más sustantiva la que ha disminuido (elaboración de propuestas), mientras que se ha visto reforzada la participación más voto-céntrica: «De hecho, con respecto a la última edición, hemos notado, creo, un poco el efecto perturbador de la pandemia. Ha habido entre veinte y treinta propuestas menos que en la edición inmediatamente anterior a la pandemia. Pero, sin embargo, hemos duplicado el número de votantes» (concejal de participación ciudadana, Madrid).

Además, cabe señalar que los responsables de participación que citaron el paso al formato *online* como el principal efecto de la pandemia, señalan dos cuestiones principales. En primer lugar, que el formato *online* viene a complementar el presencial. En segundo lugar, la advertencia de los peligros de adoptarlas como solución permanente debido a los problemas relacionados con las disparidades en el acceso y el conocimiento adecuado de las TIC (brecha digital) y la pérdida de calidad en los procesos de deliberación:

Recogemos todas esas propuestas que surgen de las asambleas de barrio, [...] y en los últimos años también algunas que nos llegan *online*. Nos gustan menos [las *online*] porque no hay debates, pero bueno, casualmente muchas de las que nos llegan *online* tienen que ver con las que están o han surgido ya en diferentes espacios de participación vecinal [...]. De alguna manera, lo que ha hecho el *online* es complementar los encuentros presenciales (concejal de Participación, Andalucía).

Podían votar *online* e, incluso, por correo electrónico. Ahí me gustaría hacer una puntualización, y es que la brecha digital existe, claro que existe y es compleja. Pero ya no hablo de brecha digital de las personas mayores. Quiero decir que la gente... Utiliza un ordenador normalmente si su trabajo está relacionado. Si no, pues con un móvil te manejas. Entonces, tenías que marcar el grupo al que querías votar, meter tu DNI y votar. Y mucha gente no lo sabía. Hemos tenido tantas llamadas y tantas quejas que era muy difícil (responsable de Participación Ciudadana, Andalucía).

En cuanto a la distinta evaluación según los perfiles, se corrobora que son los entrevistados de partidos de izquierda los que valoran como más importante y negativo el impacto de la COVID-19 en la participación ciudadana. Mientras que los entrevistados del Partido Popular no destacan grandes efectos, los entrevistados de partidos de izquierda radical sí. Uno de ellos, del partido político Podemos, explicó cómo abordaron directamente el tema de los efectos de la pandemia en un taller participativo:

Primero, hicimos un proceso reflexivo, informativo, para exteriorizar lo que significaba ceder parte de nuestra soberanía como gobernantes al pueblo y construir un proceso. Luego, hicimos nuestra primera reunión. Tenemos reuniones anuales, se han suspendido solo por la COVID-19, de democracia participativa. Se llamaba democracia participativa en tiempos de crisis. Y en esa reunión, bueno, invitamos a gente de otros municipios de izquierdas de Andalucía (concejal de Participación Ciudadana, Madrid).

2.2. Percepción y evaluación del impacto de la COVID-19 según los miembros de consejos consultivos de Andalucía

En el caso de los miembros de consejos consultivos locales y regionales en Andalucía, los encuestados destacaron que el 19% de los consejos andaluces habían paralizado su actividad como consecuencia de la pandemia (tabla 3). Sin embargo, la solución mayoritaria en este caso fue la conversión de la actividad de los consejos del formato presencial al *online* (28%). De forma similar a lo que ocurrió en los resultados del proyecto analizado previamente, un 14% de los encuestados subrayó también las desventajas del formato *online* en la práctica de la participación ciudadana.

Por su parte, el gráfico 3 muestra los resultados de la evaluación sobre el impacto global de la pandemia de la COVID-19 en el rendimiento de los consejos consultivos. Los miembros de consejos andaluces

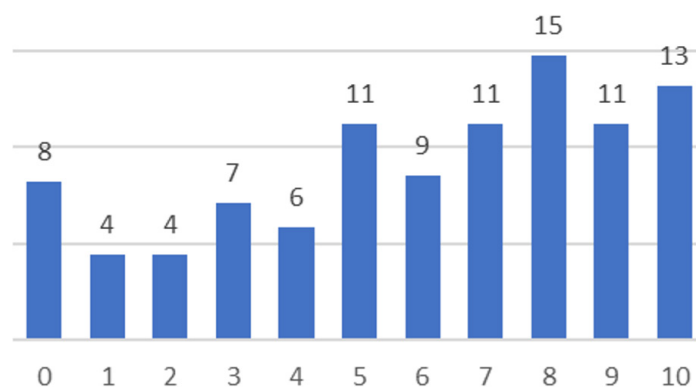
encuestados califican la gravedad con puntuaciones superiores a 5 en una escala de 0 a 10 (5,94 puntos). Por tanto, la percepción de la gravedad de esta crisis no es tan extrema y monolítica. Puede decirse que dos de cada cinco miembros de los consejos andaluces perciben el impacto de la pandemia como poco trascendente para el sector (puntuaciones de 0 a 5).

TABLA 3. EFECTOS PRINCIPALES DE LA PANDEMIA SOBRE LAS ACTIVIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ANDALUCÍA (MUESTRA: MIEMBROS DE LOS CC) (%)

Paralización total	19 %
Participación <i>online</i>	28 %
Participación híbrida (<i>online/offline</i>)	1 %
Ventajas del <i>online</i>	5 %
Desventajas del <i>online</i>	14 %
Reducción de las iniciativas	9 %
Miedo al contagio	1 %
Procesos que requieren más tiempo	3 %
Pérdida de coordinación entre ayuntamiento-asociaciones y/o ciudadanos	1 %
La pandemia como excusa para la ineficacia de los consejos	7 %
No efectos importantes	10 %
NS/NC	30 %
N	377

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 3. VALORACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ANDALUCÍA (MUESTRA: MIEMBROS DE LOS CONSEJOS) (%)



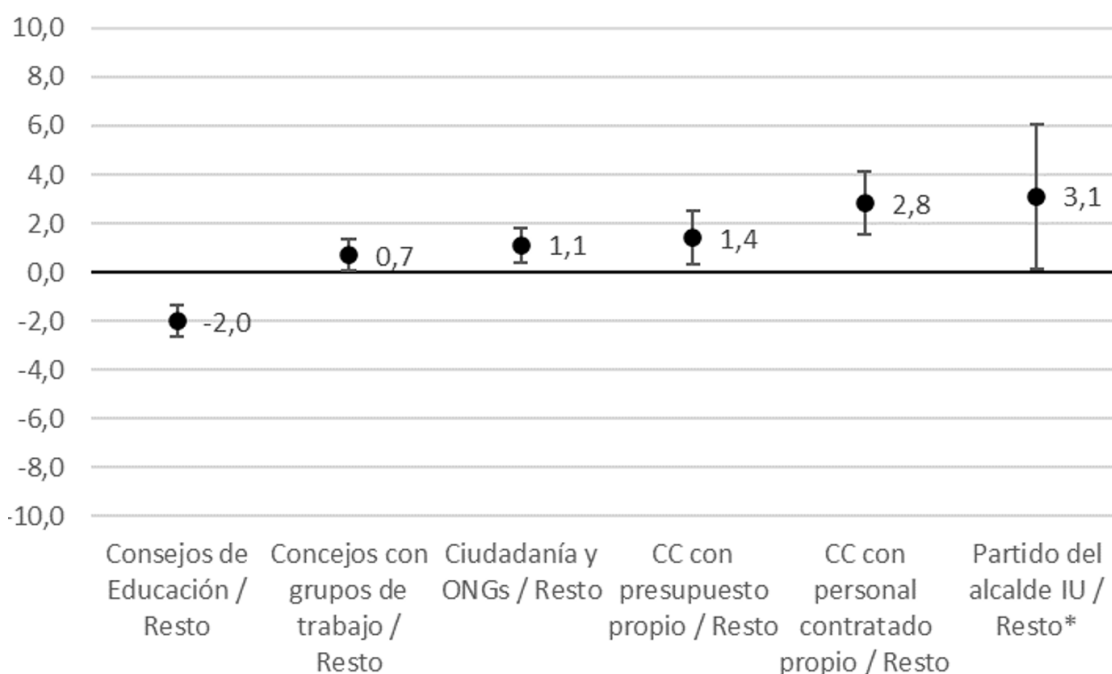
Fuente: elaboración propia.

De manera similar a los resultados para los responsables de participación, los miembros de los consejos con más recursos, es decir, aquellos que disponen de presupuesto y personal contratado propios, valoran la gravedad de la pandemia entre 1 y 3 puntos por encima de media que sus homólogos (gráfico 4). Asimismo, los miembros de los consejos de los municipios gobernados por Izquierda Unida valoran la gravedad de la pandemia más de 3 puntos por encima que los miembros de consejos en municipios gobernados por otros partidos.

No observamos diferencias en su valoración de los efectos de la COVID-19 sobre la participación ciudadana en variables sociodemográficas típicas como el sexo, el nivel educativo o la edad. Lo que importa, en el caso de la encuesta a los miembros de los consejos, es su papel en él: los ciudadanos individuales y los representantes de asociaciones y ONG perciben el impacto de la pandemia como más grave que los encuestados de otros perfiles más institucionales, como los políticos y funcionarios públicos o los representantes de empresas y sindicatos.

Un resultado inesperado que requiere de un análisis más pausado es que los miembros de los consejos de Educación son los que tienen una percepción menor de la gravedad de la pandemia (5,1 frente a 7,1 en una escala de 0 a 10 puntos). Estos consejos representan el 60 % de nuestra muestra, lo que explica que la valoración global de la gravedad de la pandemia en esta encuesta sea más baja que la valoración global que hacen los responsables de participación de la encuesta analizada en el epígrafe anterior. Una explicación plausible de este resultado es que estos consejos consiguieron adaptarse mejor al contexto pandémico continuando e intensificando, en muchos casos, su actividad *online*.

GRÁFICO 4. DIFERENCIA DE MEDIAS AL CALIFICAR (ESCALA DE 0 A 10) EL IMPACTO DE LA PANDEMIA E IC 95% DE LA DIFERENCIA (MUESTRA: MIEMBROS DE LOS CONSEJOS)



Fuente: elaboración propia. (* 95% IC).

Con respecto al análisis de las entrevistas a miembros de los consejos andaluces, estos afirmaron que las reuniones de los consejos se trasladaron durante la pandemia al formato *online*. Además, el número de reuniones (online) se redujo considerablemente: «Se ha hecho *online* y al principio de una manera muy rudimentaria, muy cara, muy costosa, muy difícil de participar [...]. Pero así ha sido, las reuniones se han reducido mucho [...]» (miembro del Consejo de Educación).

Asimismo, algunos de los entrevistados cuyos consejos experimentaron una paralización total de la actividad hablan de la pandemia de la COVID-19 también como de un «parón». Aunque en algunos casos su actividad pre-pandémica ya era bastante débil y se utilizó la pandemia como excusa para acabar con la actividad de unos consejos que eran ineficaces: «Bueno, vamos a ver, el Consejo de Granada [...] Ha sido un... es una entidad que apenas ha tenido actividad. El poco tiempo que ha estado el Partido Popular en el Ayuntamiento prácticamente no ha servido para nada porque, aunque ha habido un par de reuniones, en la pandemia ha habido reuniones, pero después no se ha puesto en práctica ni se ha evaluado nada de lo que se ha hablado en las reuniones, nada de nada» (miembro del Consejo de Migraciones)».

Por otro lado, la mayoría de los miembros de los consejos coinciden en que las reuniones *online* «no son lo mismo» que las presenciales, que «pierden la esencia» de la participación ciudadana: «No es lo mismo hablar así, que estar en una pantalla, ver con una máscara, ver solo al que habla... que haya problemas, que se haya cortado la comunicación, que si la votación, que si... ese tipo de inconvenientes no los tiene el mundo presencial y se pierde un poco de... de expresividad, lógicamente, también» (miembro del Consejo de Educación).

El análisis cualitativo de las entrevistas realizadas a miembros de consejos escolares apunta en la misma dirección que los datos de la encuesta. Muchos consejos de Educación llegaron a poner en marcha órganos y actividades especializados para hacer frente a los efectos de la pandemia en la educación. Algunos ejemplos son las comisiones permanentes de Seguimiento de la COVID-19 y sus consecuencias en las escuelas y/o los seminarios web sobre temas educativos, la adaptación de los métodos educativos a la escolarización *online*, etc.

DISCUSIÓN

La pandemia afectó significativamente al funcionamiento de la democracia y a la participación ciudadana. En este nuevo contexto de crisis hubo que tomar decisiones en relación con las iniciativas de participación ciudadana activas en los municipios españoles, tal y como ocurrió en el resto del mundo. Los resultados obtenidos en los proyectos IPI y Assodem-A nos permiten dar algunas pinceladas sobre cómo la pandemia de la COVID-19 afectó a las innovaciones democráticas y cómo sus principales protagonistas percibieron estos cambios.

Hemos visto que la pandemia tuvo un impacto notable en las iniciativas participativas, si bien la evaluación de su gravedad y sus efectos varían en función de los perfiles analizados. En el caso de la encuesta dirigida a responsables de participación en municipios de Madrid y Andalucía, casi la mitad de los procesos participativos sufrieron la paralización total, en clara consonancia con los datos aportados por estudios previos (Dias *et al.*, 2021; Parry *et al.*, 2021). No obstante, una parte importante de ellos cambiaron del formato presencial al *online*, lo que hizo a los encuestados destacar desventajas, como la disparidad en el acceso y el conocimiento adecuado de las TIC (brecha digital) y la pérdida de calidad en el proceso de participación y deliberación (Bussu *et al.*, 2022; Lim y Oh, 2016). En el caso de los consejos andaluces, la mayor parte de las iniciativas se recondujeron al *online*, destacando asimismo las personas entrevistadas esa pérdida de esencia que acompañaba al formato. Además, un número destacable de estos consejos pararon su actividad en los meses más duros de la pandemia.

Con todo, la evaluación que los actores sociales implicados en estas actividades de participación hacen de la gravedad de la pandemia no es monolítica, sino que depende de cuestiones de carácter objetivo, como el tipo de mecanismo del que estemos hablando o los recursos disponibles (Annunziata *et al.*, 2021). Así, en municipios con recursos económicos y personal contratado para atender las cuestiones de participación ciudadana, la valoración de la gravedad de la pandemia es significativamente mayor. Pero la diferente evaluación del impacto también atiende a razones de carácter más subjetivo, como lo son las expectativas preexistentes en relación con la participación. Así, por ejemplo, en municipios que tienen activas distintas herramientas participativas a la vez, la gravedad de la pandemia sobre las actividades de participación se valora significativamente peor que en aquellos donde la participación ciudadana es más anecdótica. Además, es en los municipios gobernados por partidos más a la izquierda donde la valoración de la gravedad del impacto es mayor en comparación con los municipios en los que gobiernan partidos de centroizquierda, centro y derecha. Esto conecta con otros estudios como Burkšienė *et al.* (2022), que destacan la importancia de la afiliación política a la hora de conseguir mecanismos participativos resilientes que resistan en momentos de crisis.

La paralización de las iniciativas participativas ha sido la consecuencia principal de la pandemia, causando un gran deterioro en la relación entre la ciudadanía y las instituciones. La solución por la que se optó en muchos casos, trasladando las iniciativas del formato presencial al *online*, tampoco convenció a la mayoría de los implicados. Se hace necesario, por tanto, seguir buscando fórmulas que permitan seguir profundizando en la vía democrática para la solución de crisis futuras, evitando un deterioro mayor y generando buenas prácticas resilientes frente a problemas derivados e intensificados de esta situación como la brecha digital o la pérdida de calidad deliberativa. Asimismo, sería necesario abordar de manera comparativa entre países los efectos que tuvo la COVID-19 en la participación ciudadana para conocer de manera más global el alcance e impacto de esta crisis sobre el funcionamiento de la democracia.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo fue apoyado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España (PID2019-106731GB-I00) y por la Junta de Andalucía y los Fondos FEDER de la UE (P18-RT-2785). Agradecemos a los demás miembros del equipo sus comentarios y ayuda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anunziata, R., Arena, E. y Basualdo Franchino, U. (2021). ¿Giro digital? Desafíos de los presupuestos participativos argentinos frente a la pandemia de COVID-19. *Revista de Ciencia Política*, 59(1), 59-80. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2021.61609>
- Arafah, B., Hasyim, M. y Kapoyos, F. E. (2021). E-democracy and the parrhesia language of netizen towards COVID-19 pandemic. *Linguistics and Culture Review*, 5(51), 422-438. <https://doi.org/10.21744/lingcure.v5nS1.1428>
- Barbeito-Iglesias, R. L. e Iglesias-Alonso, A. H. (2020). Democracias en cuarentena: respuestas políticas a COVID-19 y el futuro de la democracia. *Revista Española de Sociología*, 29(3), 703-714. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.44>
- Bispo-Júnior, J. P. y Morais, M. B. (2020). Participação comunitária no enfrentamento da COVID-19: entre o utilitarismo e a justiça social. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(8), 1-9. <https://doi.org/10.1590/0102-311x00151620>
- Burkšienė, V., Burbulyte-Tsiskarishvili, G. y Dvorak, J. (2022). Mayoral Influence on Participatory Budgeting in Lithuania during COVID-19. *Emerging Science Journal*, 6(2). <https://doi.org/10.28991/esj-2022-SPER-011>
- Bussu, S., Golan, Y. y Hargreaves, A. (2022). *Understanding developments in participatory governance: A report on findings from a scoping review of the literature and expert interviews*. Manchester Metropolitan University. <https://e-space.mmu.ac.uk/id/eprint/630247>
- Dias, N., Enríquez, S., Cardita, R., Júlio, S. y Serrano, T. (2021). *Participatory Budgeting World Atlas 2020-2021*. Epopeia Books.
- Elstub, S. y Escobar, O. (2019). Defining and typologising democratic innovations. En S. Elstub y O. Escobar (eds.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance* (pp. 11-31). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781786433862.00009>
- Elstub, S., Thompson, R., Escobar, O., Hollinghurst, J., Grimes, D., Aitken, M., McKeon, A., Jones, K. H., Waud, A. y Sethi, N. (2021). The Resilience of Pandemic Digital Deliberation: An Analysis of Online Synchronous Forums. *Javnost - The Public*, 28(3), 237-255. <https://doi.org/10.1080/13183222.2021.1969616>
- Falanga, R. (2020). *Citizen participation during the COVID-19 pandemic. Insights from local practices in European cities*. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://www.oidp.net/en/content.php?id=1754>
- Fominaya, C. F. (2022). Reconceptualizing Democratic Innovation: «Democratic Innovation Repertoires» and their Impact Within and Beyond Social Movements. *Democratic Theory*, 9(2), 78-100. <https://doi.org/10.3167/dt.2022.090205>
- Fominaya, C. F. (2024). Mobilizing During the COVID-19 Pandemic: From Democratic Innovation to the Political Weaponization of Disinformation. *American Behavioral Scientist*, 68(6), 829-852. <https://doi.org/10.1177/00027642221132178>
- Galais, C., Font, J., Alarcón, P. y Sesma, D. (2012). Methodological challenges for the large N study of local participatory experiences. Combining methods and databases. *Revista Internacional de Sociología*, 70(extra 2), 65-87. <https://doi.org/10.3989/ris.2012.04.04>
- Grönlund, K., Herne, K., Jäske, M., Liimatainen, H., Rapeli, L., Värttö, M., Schauman, J., Siren, R. y Weckman, A. (2020). *Implementing a democratic innovation: Online deliberation on a future transport system. City of Turku Urban Research Programme* [informe n.º 4]. City of Turku, Central administration. https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/tutkimusraportteja_4-2020.pdf
- Hernández-Trejo, N. E. (2020). Los desafíos para la participación ciudadana desde el contexto de la emergencia sanitaria. *Espacio I+D, Innovación más Desarrollo*, 9(25), 80-98. <https://doi.org/10.31644/IMASD.25.2020.a05>
- Hossain, Z. (2021). Local Government Response to COVID-19: Revitalizing Local Democracy in Bangladesh. *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 16(4), 701-712. <https://doi.org/10.18280/ijstdp.160410>
- Kennedy, R., Sokhey, A. E., Abernathy, C., Esterling, K. M., Lazer, D. M., Lee, A., Minozzi, W. y Neblo, M. A. (2021). Demographics and (equal?) voice: Assessing participation in online deliberative sessions. *Political Studies*, 69(1), 66-88. <https://doi.org/10.1177/0032321719890805>
- Lim, S. y Oh, Y. (2016). Online versus offline participation: Has the democratic potential of the internet been realized? Analysis of a participatory budgeting system in Korea. *Public Performance & Management Review*, 39(3), 676-700. <https://doi.org/10.1080/15309576.2016.1146553>
- Moon, M. J. y Cho, B. S. (2022). The implications of COVID-19 for concepts and practices of citizenship. *Policy and Politics*, 50(1), 79-98. <https://doi.org/10.1332/030557321X16366464230797>

- Parry, L. J., Asembaum, H. y Ercan, S. A. (2021). Democracy in flux: A systemic view on the impact of COVID-19. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 15(2), 197-205. <https://doi.org/10.1108/TG-09-2020-0269>
- Pearse, H. (2020). Deliberation, Citizen Science and COVID-19. *The Political Quarterly*, 91(3), 571-577. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12869>
- Pindado, F. (2004). Gobierno local y participación ciudadana. *Intervención Psicosocial*, 13(3), 307-323. <https://journals.copmadrid.org/pi/art/c902b497eb972281fb5b4e206db38ee6>
- Pogrebinski, T. (2020). *Democratic Innovations Help Fight COVID-19 in Latin America*. WZB Berlin Social Science Center. <http://hdl.handle.net/10419/227746>
- Roy, A. (2020, 3 de abril). *The pandemic is a portal*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/10d8f5e8-74eb-11ea-95fe-fcd274e920ca>
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>
- Tyers, R., Huckins, J. y Boswell, J. (2020). *Assessing the #DelibWave in the UK: A report on the impact of Citizens' Assemblies in British Government*. University of Southampton. <http://eprints.soton.ac.uk/id/eprint/445542>
- Youngs, R. (2023). COVID-19 and democratic resilience. *Global Policy*, 14(1), 149-156. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13137>
- Yusuf, M., Muntasa, A., Anamisa, D. R., Kustiyahningsih, Y. y Wiyono, D. S. (2021). E-Participation against COVID-19: Case of KawalCOVID-19.id. *Journal of Physics: Conference Series*, (1899), artículo 012080. <https://doi.org/10.1088/1742-6596/1899/1/012080>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 35, julio de 2024
 Sección: RECENSIONES
 Recibido: 12-12-2023
 Aceptado: 20-12-2023
 Publicado: 01-07-2024
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11320>
 Páginas: 101-105



Referencia: Olmeda, J. A. (2024). Evert A. Lindquist, Michael Howlett, Grace Skogstad, Geneviève Tellier and Paul 't Hart: Policy Success in Canada. Cases, Lessons, Challenges. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 35, 101-105. <https://doi.org/10.24965/gapp.11320>

Evert A. Lindquist, Michael Howlett, Grace Skogstad, Geneviève Tellier and Paul 't Hart: Policy Success in Canada. Cases, Lessons, Challenges

Olmeda, José A.

Universidad Nacional de Educación a Distancia (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5353-061X>

jolmeda@poli.uned.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, por habilitación nacional. Ha investigado sobre las Administraciones y las políticas públicas, en particular sobre la política de defensa y seguridad y las Fuerzas Armadas, la gestión de crisis, el liderazgo político y la comunicación política¹.

RESUMEN

Recensión del libro de Evert A. Lindquist, Michael Howlett, Grace Skogstad, Geneviève Tellier y Paul 't Hart, *Policy Success in Canada: Cases, Lessons, Challenges*, Oxford University Press, 2019, 514 pp.

PALABRAS CLAVE

Éxito de las políticas públicas; Canadá; éxito de los programas; éxito político; elaboración de políticas públicas; resistencia de las políticas públicas.

ABSTRACT

Review of the book from Evert A. Lindquist, Michael Howlett, Grace Skogstad, Geneviève Tellier and Paul 't Hart, *Policy Success in Canada: Cases, Lessons, Challenges*, Oxford University Press, 2019, 514 pp.

KEYWORDS

Policy success; Canada; program success; political success; policy-making; policy endurance.

En las democracias occidentales la mayor parte de los proyectos, programas y servicios públicos no funcionan tan mal e, incluso, lo hacen, a veces, con mucho éxito. Estos casos están crónicamente subexplotados y poco estudiados. Los grandes logros políticos, los resultados sorprendentes en circunstancias difíciles y los millares de formas cotidianas de creación de valor público eficaz por parte de los Gobiernos no se consideran de interés periodístico. No pueden ser explotados para obtener beneficios políticos por la oposición y los críticos de los titulares de los cargos públicos. Curiosamente, los estudiosos de las políticas públicas no han tenido casi nada que decir sobre ellos. Y no lo han hecho a pesar de los enérgicos llamamientos a reconocer las importantes y, a menudo, ocultas y no reconocidas contribuciones de los Gobiernos a los éxitos reivindicados y ampliamente atribuidos a empresas ahora veneradas, como Google.

¹ El autor de esta recensión ha contribuido con sendos capítulos a dos de los libros publicados por Paul 't Hart y otros colegas. Olmeda y Colino (2017) y Olmeda (2008).

No podemos *ver* adecuadamente, y mucho menos reconocer y explicar, las variaciones en la actuación de los Gobiernos cuando los medios de comunicación y los discursos políticos y académicos están saturados de relatos sobre sus deficiencias y fracasos, pero casi no hablan de las contribuciones y los éxitos. El predominio del lenguaje de la decepción, la incompetencia, el fracaso, las consecuencias imprevistas, la alienación, la corrupción, el desencanto y la crisis en el discurso público y académico sobre el Gobierno, la política y las políticas públicas no es intrascendente. Corremos el riesgo de crear profecías autocumplidas por la forma en que miramos, hablamos, pensamos, evaluamos y nos relacionamos emocionalmente con las instituciones públicas. El actual ascenso de los políticos populistas *antisistema* es elocuente y el mensaje no es nada tranquilizador. El discurso *declinante* de la época actual ha impregnado nuestro pensamiento sobre el gobierno y las políticas públicas. Nos impide ver, reconocer y aprender de los casos pasados y presentes de elaboración de políticas públicas altamente eficaces y valoradas.

¿Podemos aprender sobre el diseño y la aplicación de las políticas públicas a partir de los casos de éxito? Afortunadamente, el profesor 't Hart ha liderado la creación y el desarrollo de un movimiento más amplio de «Administración pública positiva», un manifiesto en favor de una ciencia de la Administración que destaque más las contribuciones efectivas de las organizaciones administrativas². Su objetivo es reajustar la agenda de la enseñanza, la investigación y el diálogo sobre los resultados de las políticas públicas. Las Administraciones públicas –como campo de estudio académico y de práctica profesional– se beneficiarían enormemente de una vertiente de investigación más sistemática y cohesionada, orientada explícitamente a estudiar de forma sistemática los éxitos y las contribuciones positivas de las Administraciones públicas. En la actualidad, la ciudadanía, en general, está mal informada sobre lo que hacen bien los Gobiernos, mientras que las Administraciones públicas operan en un entorno político que tiende a despreciar o descartar sus logros. En este entorno, los estudiosos debemos ofrecer una apreciación más equilibrada y una comprensión más inspiradora de las organizaciones públicas.

Paul 't Hart es catedrático de Administración Pública en la Universidad de Utrecht y decano asociado de la Escuela de Administración Pública de los Países Bajos (NSOB) en La Haya. Retomó ambos cargos a mediados de 2011, tras pasar cinco años como catedrático de Ciencia Política en la Universidad Nacional de Australia. Sus intereses de investigación incluyen el liderazgo público, el éxito y el fracaso de las políticas públicas, la responsabilidad pública, las relaciones político-administrativas y la dinámica de grupo en el Gobierno.

Durante unas dos décadas ha dedicado la mayor parte de su tiempo al *lado oscuro* de la Administración, realizando estudios de casos e investigaciones comparativas sobre cómo actúan los Gobiernos y los dirigentes en los disturbios, las catástrofes, los escándalos, los fiascos y otras crisis. Luego fue desplazando gradualmente su atención hacia la *vida en la cúpula* del sector público en circunstancias más normales y mundanas, estudiando las relaciones político-administrativas dentro de los departamentos y el delicado equilibrio entre *servir* y *dirigir* que tienen que realizar a diario funcionarios clave del sector público, como los secretarios de departamento o los directores generales municipales. Sus contribuciones principales recientes se recogen al final en las referencias bibliográficas completas, pero cabe destacar: Boin *et al.* (2016); Bennister *et al.* (2017); Hart y Tummers (2019), y Boin, McConnell y Hart (2021).

En 2014 fue elegido miembro de la Real Academia Neerlandesa de las Artes y las Ciencias (KNAW). En 2016 el European Research Council (Consejo Europeo de Investigación) le concedió una *advanced grant* para un programa de investigación sobre gobernanza pública con éxito, en concreto acerca de por qué algunas políticas, programas y proyectos públicos son muy eficaces y cuentan con un amplio apoyo durante largos periodos de tiempo. Esta investigación, realizada entre 2016 y 2021, partió de la construcción de una base de datos con un marco analítico compartido y ha dado lugar a distintas publicaciones.

La base de datos de casos de gobierno colaborativo es un recurso común creado y gestionado por investigadores de todo el mundo. Ofrece una plataforma para que los académicos compartan su investigación de casos, accedan a un gran número de ellos de alta calidad y, en general, impulsen el estudio de la gobernanza colaborativa. Veinticinco especialistas de distintos países aportaron los casos iniciales y los primeros resultados se publicaron en un número especial de *Policy and Society*³. En la actualidad, la base de datos es un recurso colectivo abierto y en línea para todos los investigadores y profesionales interesados en la gobernanza colaborativa⁴. A través de estos casos se abordan los retos conceptuales, metodológicos y teóricos que han nutrido la investigación existente para evaluar, explicar y diseñar políticas públicas de éxito. Desde

² Véase el manifiesto de esta perspectiva en <https://minerva-access.unimelb.edu.au/handle/11343/279456>

³ Douglas *et al.* (2020).

⁴ Disponible en: <https://collaborativegovernancecasesdatabase.sites.uu.nl>

el punto de vista descriptivo, estos casos son importantes por sí mismos; la riqueza narrativa de los casos de éxito de las políticas en una variedad de contextos puede ayudar a aumentar la conciencia del hecho de que el Gobierno y las políticas públicas realmente funcionan notablemente bien, al menos en algunas ocasiones. Lamentablemente no aparece ninguna experiencia española.

De este proyecto de investigación comparativo han surgido hasta el momento varios libros muy recientes junto al que se reseña. En Hart y Compton (2019) se presentan quince estudios en profundidad de casos de éxito político en todo el mundo. Cada estudio contiene una narración detallada de los procesos políticos y evalúa hasta qué punto las políticas aplicadas pueden considerarse exitosas. En Luetjens *et al.* (2019) se hace lo propio con una serie de estudios de caso cuidadosamente seleccionados sobre la génesis y evolución de logros destacados en materia de políticas públicas en diversos sectores de Australia y Nueva Zelanda. En Boin, Fahy y Hart (2021) se presentan estudios de caso de doce organizaciones que el público ha llegado a considerar instituciones. Desde la BBC a Médicos sin Fronteras, pasando por la Orquesta del Concertgebouw de Ámsterdam y el CERN, este volumen examina cómo algunas organizaciones alcanzan la prominencia y se mantienen en alta estima pública en tiempos cambiantes y difíciles. Se basa en la tradición académica de los estudios institucionales iniciada por Philip Selznick (1957) y destaca temas comunes en los relatos de estas organizaciones tan diversas, demostrando cómo el liderazgo, el aprendizaje y la suerte desempeñan un papel a la hora de convertirse en una institución y mantenerse como tal. Por último, en De la Porte *et al.* (2022) se presentan veintitrés estudios de caso en profundidad sobre políticas y programas públicos de éxito en Suecia, Dinamarca, Finlandia, Noruega e Islandia. Cada capítulo cuenta el relato de los orígenes, objetivos, diseño, adopción de decisiones y procesos de aplicación de la política, y evalúa en qué aspectos del marco analítico y hasta qué punto pueden considerarse un éxito político. También se señalan las fuerzas motrices del éxito y los retos que ha habido que superar para lograrlo. Con estas breves referencias creo que puede calibrarse la importancia de la iniciativa y la conveniencia de emprender un proyecto comparativo similar para España e Iberoamérica.

El libro seleccionado para esta reseña ofrece veintidós estudios de caso en profundidad sobre políticas y programas públicos de los Gobiernos provinciales y federal de Canadá que han tenido un éxito destacable. Utilizando un marco analítico común, cada estudio de caso describe la historia y evolución de la política considerada y evalúa el alcance de su éxito programático, de proceso, político y a largo plazo. Combinados, los casos ofrecen una colección única de relatos sobre casos en los que las instituciones y los responsables políticos canadienses funcionaron realmente como los contribuyentes esperan que lo hagan siempre.

Los capítulos se distribuyen según distintos sectores de política pública y diferentes niveles de gobierno. Así, con respecto a la política de salud pública se analizan el sistema sanitario público canadiense, la lucha contra el tabaquismo, la experiencia de Insite en Vancouver, epicentro de la epidemia de drogas inyectables en Canadá, para salvar vidas mediante un modelo de reducción de daños, tratando el consumo de drogas como un problema sanitario y no penal. En relación con la política de educación, se examinan la escolarización primaria y secundaria, la red de guarderías subvencionadas de Québec, las innovaciones en la política de cuidados infantiles (guarderías de tiempo completo, permisos parentales...) y la modernización de las universidades. Sobre la política social se analizan la política de inmigración, la política de multiculturalismo, la combinación de las pensiones y el ingreso complementario garantizado y el programa de igualación que implica que el Gobierno federal efectúe pagos anuales a las provincias cuya capacidad fiscal (la cantidad de ingresos que la provincia podría generar con niveles impositivos medios nacionales) se sitúa por debajo de la media nacional. En relación con la política económica e industrial, se distinguen la regulación del sistema bancario, la gestión de la oferta en los sectores lácteo y avícola, el impulso del cultivo de la colza mediante la investigación y el desarrollo para la exportación y el impulso de la industria vinicultora. Con respecto a la política medioambiental, la gestión de los parques nacionales, la administración de los Grandes Lagos y la eliminación progresiva de la electricidad producida con carbón en Ontario. Se tratan, por último, las políticas relativas a la propia gobernación en general sobre cómo las denominadas naciones indígenas han transformado las políticas públicas mediante los tribunales; el programa federal de revisión de 1994-1996, que constituyó una batalla para recuperar los presupuestos equilibrados y responsables y el que se examinaron los gastos de funcionamiento de todos los departamentos, lo que llevó a suprimir, reducir o rediseñar muchos programas; las autoridades aeroportuarias canadienses, y la respuesta a la crisis financiera de 2007-2008.

Creo, sin embargo, que el aspecto más importante en términos conceptuales y empíricos es la operacionalización del éxito y el fracaso de la gestión de cada política que se ha realizado en todos estos libros. El esquema analítico original fue desarrollado pioneramente por McConnell (2010), quien añadió una tercera dimensión a la precursora dicotomía programática-política de Bovens y Hart (1996), valorando luego la persistencia del éxito a lo largo del tiempo. El mapa de evaluación sistemática tetradimensional utilizado se recoge en la tabla 1.

TABLA 1. UN MAPA PARA LA EVALUACIÓN DEL ÉXITO DE LAS POLÍTICAS

I. Evaluación programática: acción intencionada y valorada	II. Evaluación del proceso: prácticas de elaboración de políticas reflexivas y justas	III. Evaluación política: legitimidad de las partes interesadas y del público para la política pública
Una propuesta de valor público bien desarrollada y empíricamente factible y una teoría del cambio (relaciones entre fines y medios) sustentan la política.	El proceso político permite una sólida deliberación y una consideración reflexiva de: los valores e intereses relevantes; la jerarquía de metas y objetivos; las limitaciones contextuales; la (combinación de) instrumentos políticos, y las disposiciones y capacidades institucionales necesarias para una aplicación eficaz de la política.	Una coalición política relativamente amplia y profunda apoya la propuesta de valor de la política, los instrumentos y los resultados actuales.
Consecución (o impulso considerable) de los resultados previstos de la política y/o de otros resultados sociales beneficiosos.	Las partes interesadas consideran mayoritariamente que la elaboración o aplicación de las políticas es justa y equitativa.	La asociación con la política aumenta el capital político de los responsables políticos.
Consecución (o impulso considerable) de los resultados previstos de la política y/o de otros resultados sociales beneficiosos.		La asociación con la política mejora la reputación organizativa de los organismos públicos.
IV. Evaluación temporal		
Resistencia de la propuesta de valor de la política (es decir, la intención y el compromiso de «alto nivel» propuestos que sustentan su justificación y diseño, combinados con la adaptación flexible de sus características «sobre el terreno» y «programáticas» a las circunstancias cambiantes y en relación con la realimentación de los resultados).		
Grado de mantenimiento de los resultados programáticos, de proceso y políticos de la política a lo largo del tiempo.		
Grado en que la política confiere legitimidad al sistema político en general.		

Fuente: Compton y 't Hart (2019, p. 6).

Se emplean tres dimensiones evaluadoras:

- *Evaluación programática.* Se trata de la investigación de evaluación *clásica* que se centra en los objetivos de una política pública, la teoría del cambio que la sustenta y la selección de los instrumentos de política que despliega, todo lo cual culmina en juicios sobre el grado en que una política logra impactos valiosos.
- *Evaluación del proceso.* La atención se centra en cómo se organizan y gestionan los procesos de diseño, adopción de decisiones y provisión de las políticas, y si estos procesos contribuyen no solo a la capacidad de resolución de los problemas técnicos de la política (efectividad y eficiencia), sino también a su adecuación social y, en particular, al sentido de justicia procesal entre las principales partes interesadas y el público en general.
- *Evaluación política.* Esta dimensión evalúa el grado en que los responsables políticos y los organismos implicados en el impulso y la aplicación de la política son capaces de crear y mantener coaliciones políticas fungibles que la apoyen, y el grado en que su asociación con ella mejora su reputación. En otras palabras, su viabilidad, pues examina tanto los requisitos políticos para el éxito de la política como la distribución de los costes y beneficios políticos entre los actores asociados a ella.

A ello se añade una cuarta dimensión: *el éxito a lo largo del tiempo*. Esto se desprende de un supuesto en fundamental: que el éxito o no de una política, programa o proyecto público debe estudiarse no como una instantánea, sino como una película. Por lo tanto, el éxito de una política también debe evaluarse en

términos de cómo se desarrollan el rendimiento y la legitimidad a lo largo del tiempo, a medida que una política avanza desde la propuesta, el diseño y la provisión hasta el impacto. También es importante interpretar en qué medida los elementos de la evaluación de la política –es decir, su proceso, impacto y legitimidad política– evolucionan con el tiempo. Los contextos cambian, surgen consecuencias imprevistas y aparecen sorpresas en la historia. Las políticas que tienen éxito son las que se adaptan a esta evolución mediante un «conservadurismo dinámico» en el (re)diseño de los programas y su ejecución basada en el aprendizaje. El éxito también puede estar en función de la astucia política a la hora de salvaguardar las coaliciones de apoyo y el mantenimiento de la reputación pública y la legitimidad de una política.

Partiendo de estos dos supuestos, Paul 't Hart y sus colegas concluyen la siguiente definición de una política pública de éxito: una política es un éxito total en la medida en que: a) crea de forma demostrable resultados sociales ampliamente valorados; a través de b) procesos de diseño, adopción de decisiones y provisión que mejoran tanto su capacidad de resolución de problemas como su legitimidad política, y c) mantiene este rendimiento durante un periodo considerable incluso ante circunstancias cambiantes.

Cuando parecen recuperarse los afares evaluadores de las políticas públicas en nuestro país, me parece que la dirección del INAP podría impulsar la realización de un proyecto similar al que se comenta, utilizando idéntica metodología, con casos sobre España y Latinoamérica. El volumen reseñado constituye un recurso clave y de libre acceso, como el resto de los trabajos dirigidos por Paul 't Hart sobre este tema, para profesionales, profesores e investigadores de políticas públicas comparadas. Sería fantástico que alguno de los múltiples asesores de nuestros dirigentes lo leyera y lo difundiera entre los numerosos políticos que tengan alguna relación con la elaboración de las políticas públicas y los correspondientes periodistas de sus medios afines.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bennister, M., Worthy, B. y Hart, P. 't (eds.) (2017). *The Leadership Capital Index: A New Perspective on Political Leadership*. Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198783848.001.0001>
- Boin, A., Fahy, L. A. y Hart, P. 't (eds.) (2021). *Guardians of Public Value: How Public Organisations Become and Remain Institutions*. Palgrave Macmillan. <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/43278>
- Boin, A., Hart, P. 't, Stern, E. y Sundelius, B. (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure* (2.ª ed.). Cambridge University Press (traducción al español de la primera edición por J. A. Olmeda en el INAP).
- Boin, A., McConnell, A. y Hart, P. 't (2021). *Governing the Pandemic: The Politics of Navigating a Mega-Crisis*. Palgrave Pivot. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-72680-5>
- Bovens, M. y Hart, P. 't (1996). *Understanding Policy Fiascoes*. Routledge.
- Compton, M., Hart, P. 't (2019). Looping to success (and failure): second-order mechanisms and policy outcomes. En G. Capano, M. Howlett y M. Ramesh (eds.). *Making Policies Work. First- and Second-order Mechanisms in Policy Design*. Edward Elgar, 191-210.
- De la Porte, C., Eydal, G. B., Kauko, J., Nohrstedt, D., Hart, P. 't y Tranøy, B. S. (eds.) (2022). *Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges*. Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192856296.001.0001>
- Douglas, S., Ansell, C., Parker, C. F., Sørensen, E., Hart, P. 't y Torfing, J. (2020). Understanding Collaboration: Introducing the Collaborative Governance Case Databank. *Policy and Society*, 39(4), 495-509. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1794425>
- Hart, P. 't y Compton, M. (eds.) (2019). *Great Policy Successes*. Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198843719.001.0001>
- Hart, P. 't y Tummers, L. (2019). *Understanding Public Leadership* (2.ª ed.). Red Globe Press.
- Lindquist, E. A., Howlett, M., Skogstad, G., Tellier, G. y Hart, P. 't (eds.) (2022). *Policy Success in Canada: Cases, Lessons, Challenges*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192897046.001.0001>
- Luetjens, J., Mintrom, M. y Hart, P. 't (2019). *Successful Public Policy: Lessons from Australia and New Zealand*. ANU Press. <http://doi.org/10.22459/SPP.2019>
- McConnell, A. (2010). *Understanding policy success: rethinking public policy*. Palgrave Macmillan.
- Olmeda, J. A. (2008). A reversal of fortune: blame games and framing contests after the 3/11 terrorist attacks in Madrid. En A. Boin, A. McConnell y P. 't Hart (eds.), *Governing After Crisis. The Politics of Investigation, Accountability and Learning* (pp. 62-84). Cambridge University Press.
- Olmeda, J. A. y Colino, C. (2017). Leadership Capital in a Protracted Crisis: Spanish Prime Ministers Compared. En M. Bennister, P. 't Hart y B. Worthy (eds.), *The Leadership Capital Index: A New Perspective on Political Leadership* (pp. 207-225). Oxford University Press.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Harper and Row. Disponible en: <https://archive.org/details/leadershipinadmi00selz/mode/2up>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 35, julio de 2024
Sección: RECENSIONES
Recibido: 19-12-2023
Aceptado: 20-12-2023
Publicado: 01-07-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11326>
Páginas: 106-108



Referencia: Haro Arroyo, A. (2024). Laura Chaqués-Bonafont y Jacint Jordana: Policy Analysis in Spain. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 35, 106-108. <https://doi.org/10.24965/gapp.11326>

Laura Chaqués-Bonafont y Jacint Jordana: Policy Analysis in Spain

Haro Arroyo, Adrián
Universidad Complutense de Madrid (España – Spain)
adrianharoarroyo112@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Estudiante del máster de Análisis Político en la Universidad Complutense de Madrid y egresado en Periodismo y Comunicación Audiovisual en la Universidad Fernando Pessoa Canarias. En 2022 presentó un análisis sobre la comunicación política en Instagram durante las elecciones del Cabildo de 2019 en el VII Congreso Internacional Comunicación y Pensamiento. Cuenta con un particular interés en el campo del análisis geopolítico y electoral.

RESUMEN

Recensión del libro de Laura Chaqués-Bonafont y Jacint Jordana, *Policy Analysis in Spain*, Policy Press, 2022, 343 pp.

PALABRAS CLAVE

Política pública; análisis de políticas; instituciones; actores políticos; España.

ABSTRACT

Review of the book from Laura Chaqués-Bonafont & Jacint Jordana, *Policy Analysis in Spain*, Policy Press, 2022, 343 pp.

KEYWORDS

Public policy; policy analysis; institutions; political actors; Spain.

Desde la más tierna infancia siempre me pregunté cómo nacían los bebés, cuál era el proceso imbricado detrás de ese resultado tan milagroso. Las políticas públicas, al igual que los bebés, nacen a través de un proceso que, necesariamente, requiere de estrategias con el fin de que estas sean fructíferas y cumplan con los objetivos esperados. Este libro, por tanto, analiza la construcción de las políticas públicas en España, qué efectos conllevan y qué proceso se genera a partir del intercambio de información para mejorarlas.

Aunque en este estudio han participado múltiples académicos, los principales autores de esta edición son dos: Laura Chaqués-Bonafont y Jacint Jordana. Bonafont es catedrática en Ciencias Políticas en la Universidad de Barcelona. Su trayectoria académica e investigadora se ha centrado en las dinámicas de las políticas públicas en puntos esenciales de la ciencia política, como los grupos de interés, la representación política e, incluso, la calidad de la democracia en sistemas de gobierno multinivel. Por otra parte, Jordana es, al igual que su homóloga, catedrática en Ciencias Políticas y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra. Asimismo, también ha trabajado como investigador en ICREA Academia. En cuanto a su área de investigación troncal, se enfoca en el análisis de las políticas públicas comparadas desde una perspectiva multinivel, sobre todo en las políticas de regulación y sus instituciones especializadas.

Ya entrando en materia, el libro *Policy Analysis in Spain* versa sobre cómo los actores políticos, incluyendo políticos, *think tanks*, investigadores, grupos de interés y expertos, generan información para los procesos de creación de políticas. El libro gira en torno a las medidas políticas y de qué forma influyen los diversos actores políticos y sociales en la toma de decisiones que emanan del Gobierno y las instituciones. No en balde, los efectos de una política pública son impredecibles, puesto que la complejidad de su naturaleza conlleva no solo conocimiento de causa, sino que proporciona a los Gobiernos y al resto de actores políticos información pertinente para construir políticas más ventajosas.

Asimismo, la metodología utilizada en este estudio comparado es el análisis sistemático cualitativo de las políticas públicas de España. De igual manera, el libro proporciona la base de datos y los casos empíricos para conformar un mapa de las implicaciones que subyacen detrás de la creación de política pública, tanto en la jurisprudencia nacional como internacional. El tiempo que abarca el estudio es desde el final de la transición española (1978) hasta el 2020.

En cuanto a la organización del libro, consta de dieciséis capítulos, diseminados en cuatro bloques bien diferenciados que sirven para facilitar la comprensión del análisis en su conjunto. Al final del libro podemos hallar una sección de figuras y tablas que permiten dar al lector una perspectiva más cuantitativa de este campo del conocimiento. La primera parte se enfoca en examinar el contexto del análisis de políticas desde un punto de vista histórico y en cómo se ha configurado como profesión; la segunda parte aborda el análisis de política desde los Gobiernos centrales, regionales y locales, así como el análisis de las políticas domésticas por actores internacionales; el tercer bloque versa sobre el análisis de políticas en la esfera pública, y en él se incluyen la opinión pública, los comités parlamentarios, los centros de investigación o las instituciones de participación; el cuarto apartado trata el análisis de políticas desde los partidos, grupos de interés y otros actores como las organizaciones no gubernamentales o los *think tanks*.

De todas estas piezas que componen el libro, quisiera destacar dos partes que me han parecido sustancialmente interesantes. La primera es el análisis de políticas más allá del Ejecutivo en la esfera pública y, por otra parte, el análisis de políticas por partidos, grupos de interés y otros actores. Ambas partes recogen lo que, a mi parecer, es crucial para entender los procesos que se generan entre los diversos actores políticos para la construcción de nuevas alternativas que beneficien a la sociedad. Es, por tanto, un proceso multilateral en el que no solo interviene el Gobierno y el Parlamento, sino que debe de estar en sintonía con los partidos, los *think tanks*, con las empresas e, incluso, los medios de comunicación de masas. A través de estos mecanismos se estructura información útil para conformar nuevas estrategias que afecten a las futuras políticas que se vayan a ejecutar. Este proceso analítico constituye un traspaso de conocimiento transversal que abarca todos los niveles, desde abajo hacia arriba, con el fin de que las políticas públicas se conviertan en un reflejo de las demandas de la sociedad.

Este libro cuenta con muchas fortalezas. Inequívocamente, es un estudio muy pertinente y que ayuda a entender la complejidad que subyace detrás de la construcción de una política pública en el caso español. De igual manera, es muy interesante el enfoque que se le da al libro, ya que el análisis de las políticas permite recoger información para mejorar futuras medidas y, de esta manera, mejorar la calidad democrática a través de políticas públicas más eficaces. La monografía se sincera desde un inicio y advierte que no existe una neutralidad ideológica a la hora de abordar científicamente cada apartado del libro, por lo que el análisis es fruto de una interpretación sesgada de cada investigador.

Una debilidad que he detectado en el libro es que es excluyente, es decir, no considera relevante contextualizar ciertos conceptos que se utilizan en el libro para que sea más asequible para otros lectores. Este estudio debería, a mi parecer, estar al alcance de todos, puesto que la construcción de las políticas públicas, así como los actores implicados en el proceso, afecta al día a día de las personas de a pie. Por ende, sería interesante incluir notas a pie de página y, sobre todo, traducir el libro al español para que puedan acceder a su contenido los hablantes que no dominan el inglés. Esto cobra más sentido teniendo presente que el libro aborda el análisis de las políticas en España.

El análisis político en España podría ser un tema interesante para varios tipos de perfiles profesionales:

- Investigadores y analistas porque resulta evidente que aquellos investigadores dedicados a este campo podrían estar interesados en este libro, ya que ayudaría a mejorar y profundizar sobre otros ámbitos derivados de los efectos de las políticas públicas y cómo mejorar los procesos de toma de decisiones. Aquí se pueden incluir analistas, investigadores de este campo y *think tanks*.
- Funcionarios del Gobierno y responsables políticos porque los cargos involucrados en una institución o en un Gobierno van a encontrar muy provechoso la información que contiene este libro. Esto puede

servir para individuos en el Gobierno de España o a nivel internacional. La disposición de estos datos puede ayudar a la mejora de estrategias en torno a las políticas que emanan del Gobierno y, sobre todo, al proceso de toma de decisiones a fin de que se materialicen las políticas.

- Líderes de negocios y emprendedores porque el sector privado podría estar interesado en el análisis de las políticas para comprender el entorno regulatorio de España. Así pues, esta información será de sumo atractivo para los individuos dedicados al mundo empresarial a la hora de predecir los efectos que esas políticas pueden tener en sus respectivas industrias.
- Estudiantes y académicos de ciencias políticas, sociología, política pública u otros campos afines, interesados en el análisis de políticas en España para que forme parte de futuras investigaciones o trabajos.
- Organizaciones internacionales porque es posible que las organizaciones relacionadas con la política internacional, el desarrollo o las relaciones diplomáticas encuentren valioso entender las políticas de España, puesto que pueden afectar a las interacciones con el país y contribuir a ampliar la comprensión de las dinámicas políticas a nivel global.
- Organizaciones no gubernamentales enfocadas en problemas de naturaleza social, económica o medioambiental porque pueden considerar pertinente el análisis de política en España para entender las iniciativas gubernamentales y las regulaciones relacionadas con sus áreas de preocupación.
- Público en general, ya que los ciudadanos informados e interesados en el desempeño de sus Gobiernos pueden hallar atractivo el estudio en su conjunto porque las políticas generan un impacto en sus vidas. Por ejemplo, los individuos dedicados a la abogacía o a la participación comunitaria podrían percibir como útil este libro.

En suma, *Policy Analysis in Spain* me resulta excepcionalmente virtuoso, ya que profundiza en el análisis de las políticas públicas más allá de lo que puedan aportar los datos recabados o el estudio empírico que subyace detrás de este ámbito. A mi juicio, los autores que han contribuido en la articulación de esta edición dotan al estudio de un cariz diverso que permite conocer no solo la naturaleza de la política pública, sino también cómo se pueden construir políticas públicas más eficaces y, sobre todo, cómo se pueden mejorar las estrategias en el proceso de toma de decisiones.

Por otro lado, pese a que el libro alberga información densa, no es tan difícil de leer para un universitario gracias al apoyo gráfico y a una adecuada estructura del propio contenido. He de subrayar que el estudio, además, aborda el análisis de las políticas desde una perspectiva multidimensional, dada la injerencia en el proceso de creación de políticas públicas por parte de otros actores políticos como los partidos, los grupos de interés, las empresas, las *think tanks* u otras organizaciones no gubernamentales. El libro posiciona al análisis de políticas como una herramienta que puede proporcionar señales valiosas para el proceso de toma de decisiones de Gobiernos e instituciones, las implicaciones que afectan a varios sectores y, sobre todo, ayuda a comprender el paisaje sociopolítico de España.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chaqués-Bonafont, L. y Jordana, J. (eds.) (2022). *Policy Analysis in Spain*. Policy Press.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 35, julio de 2024
Sección: RECENSIONES
Recibido: 09-01-2024
Aceptado: 08-02-2024
Publicado: 01-07-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11335>
Páginas: 109-111



Referencia: Rodríguez-Blanco, V. (2024). Juan José Rastrollo Suárez (coord.): Retos y perspectivas de la función pública del futuro: una revisión en Europa e Iberoamérica. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 35, 109-111. <https://doi.org/10.24965/gapp.11335>

Juan José Rastrollo Suárez (coord.): *Retos y perspectivas de la función pública del futuro: una revisión en Europa e Iberoamérica*

Rodríguez-Blanco, Victoria
Universidad Miguel Hernández de Elche (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8685-7520>
victoria.r@umh.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora permanente laboral de Ciencia Política de la Universidad Miguel Hernández de Elche. Es licenciada en Derecho por la Universidad de Alicante y Licenciada en Ciencias Políticas por la UNED. Doctora en Ciencia Política. Sus principales líneas de investigación refieren a las relaciones entre la política y la justicia y la importancia del buen funcionamiento de las instituciones públicas. Es autora de varios libros y artículos publicados en revistas especializadas.

RESUMEN

Recensión del libro de Juan José Rastrollo Suárez (coord.), *Retos y perspectivas de la función pública del futuro: una revisión en Europa e Iberoamérica*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2023, 570 pp.

PALABRAS CLAVE

Función pública; empleo público; Administración pública.

ABSTRACT

Review of the book from Juan José Rastrollo Suárez (coord.), *Retos y perspectivas de la función pública del futuro: una revisión en Europa e Iberoamérica*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2023, 570 pp.

KEYWORDS

Public function; public employment; public Administration.

Existen pocos trabajos doctrinales que aborden las cuestiones clave de la función pública de manera holística y multidisciplinar. La obra ante la que nos encontramos es una honrosa excepción a esta circunstancia. No solo porque a lo largo de la misma nos encontramos trabajos de expertos en ciencia de la Administración, derecho administrativo, politólogos y administrativistas. También porque a lo largo de sus casi seiscientas páginas hay capítulos firmados por algunos de los más destacados estudiosos sobre la cuestión, tanto de Europa como de Iberoamérica.

De esta manera, en el discurrir de sus veinte capítulos podemos encontrar trabajos de autores españoles, franceses, italianos, portugueses, argentinos, brasileños, colombianos, costarricenses, mexicanos, peruanos y uruguayos. Lejos de adoptar un carácter descriptivo, las diferentes contribuciones pretenden abordar algunas de las cuestiones centrales de los diferentes sistemas de empleo público en el entorno concreto en el que se analizan y con un tono propositivo, aportando ideas para posibles y necesarias mejoras.

De todo ello da cuenta en la introducción Juan José Rastrollo Suárez, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca y coordinador de esta excelente obra, elaborada con el objeto de conmemorar la presidencia española del Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2023.

En el primer capítulo, David Arellano Gault y David Rojas Salazar, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, analizan el estado de los servicios públicos mexicanos, partiendo del análisis de su conformación histórica y evaluando en la última parte cómo se encuentran profundamente conectados con el sistema del botín, que facilita prácticas nada deseables. Sus autores señalan también la clara contradicción entre el desmantelamiento de servicios públicos con la entrega de agendas al sector militar.

En el segundo capítulo, Jimmy Bolaños González y Hansel Árias Ramírez, de la Contraloría General de la República de Costa Rica, analizan –partiendo de sus fundamentos históricos– las últimas grandes reformas acaecidas en el servicio civil costarricense. Pese a tener una función pública muy profesionalizada, existe una disparidad de condiciones laborales de los empleados públicos en este país, que por otra parte fue pionero en la regulación del teletrabajo en el año 2019, antes de que otros países afrontaran esta modalidad después de la pandemia.

En el tercer capítulo, Xavier Boltaina Bosch, de la Universitat Oberta de Catalunya, pone de relieve la persistente temporalidad del empleo público en el sistema español, para adentrarse después en el análisis de la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley 20/21 de 28 de diciembre.

En el cuarto capítulo, Agustín Ferraro, de la Universidad de Salamanca, y Gustavo Fondevila, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, estudian la creación y evolución de los organismos autónomos como «islas de poder» en México. Aborda este capítulo la reforma institucional iniciada en los años noventa en ese país con la creación de organismos públicos dirigidos por funcionarios profesionales, con la deliberada voluntad de aislarlos de la manipulación política.

En el quinto capítulo, Emerson Gabardo, de la Universidade Federal do Paraná y la Pontificia Universidade Católica do Paraná, se centra en el principio constitucional de la eficiencia de la Administración pública, que fue incorporado a la Constitución a través de la enmienda 19 de 1998.

En el sexto capítulo, Barbara Gagliardi, de la Università di Torino, reflexiona sobre la forma de ingreso en la Administración pública en Italia. La autora hace un especial análisis del concurso como método no solo de ingreso, sino también de promoción profesional en la función pública.

En el séptimo capítulo, Carolina Isaza, de la Universidad del Externado, afronta la existencia de un doble sistema de contratación para los servidores públicos colombianos y los problemas que dicho modelo genera, planteando nuevas propuestas.

En el octavo capítulo, Miriam Mabel Ivanega, de la Universidad Austral, repasa las distintas fases de evolución del empleo público en América y Europa, para centrarse en última instancia en cómo la profesionalización de la función pública en Argentina resulta clave en la estrategia de lucha contra la corrupción.

En el noveno capítulo, Rafael Jiménez Asensio, consultor, analiza el proceso de institucionalización de la función pública en España –fundamentalmente desde la aprobación de la Constitución de 1978– y el proceso de descentralización política, las debilidades fundamentales que presenta y los desafíos más inmediatos a los que se enfrenta.

En el décimo capítulo, Mirko Maldonado-Meléndez, presidente del Instituto Peruano de Buen Gobierno y Buena Administración, aborda el exceso de discrecionalidad previsto por la legislación peruana en el sistema de selección de personal altamente calificado o de «alto rendimiento», apostando por la necesidad de unificar la normativa existente y ajustarla a criterios de transparencia y eficiencia.

En el decimoprimer capítulo, Ana Raquel Gonçalves Moniz, de la Universidade de Coimbra, analiza la Entidade para a Transparência portuguesa como ejemplo de integridad e innovación en el ejercicio de la función pública del país atlántico.

En el decimosegundo capítulo, Javier Pinazo Hernández, de la Universidad CEU-Cardenal Herrera de Valencia, describe las interacciones contemporáneas entre función pública y ciencia de la Administración.

En el decimotercer capítulo, Juan José Rastrollo Suárez, de la Universidad de Salamanca, aborda la evolución contemporánea de la evaluación del desempeño en el ámbito autonómico e internacional y en contextos singulares, como el del teletrabajo.

En el decimocuarto capítulo, Jorge Iván Rincón Córdoba, de la Universidad Externado, analiza el desarrollo de la evaluación del rendimiento en el sistema colombiano de empleo público, sus fines y procedimientos.

En el decimoquinto capítulo, Ricardo Rivero Ortega, de la Universidad de Salamanca, acomete el estudio de las interacciones entre empleo público e inteligencia artificial, señalando la necesidad de establecer límites a los recursos tecnológicos en determinadas decisiones.

En el decimosexto capítulo, Luc Rouban, de Sciences Po, aborda la degradación de la función pública francesa y los efectos políticos que ha tenido en el país galo.

En el decimoséptimo capítulo, Graciela Ruocco, de la Universidad Católica del Uruguay, analiza la importancia de la ética pública como elemento fundamental del Estado de derecho y la necesaria profesionalización de la función pública como herramienta esencial para la lucha contra la corrupción en el país rioplatense.

En el decimoctavo capítulo, Héctor Ruiz-López, de la Universidad de Guadalajara, acomete el estudio de la profesionalización de la función pública en México en los distintos niveles de gobierno que podemos encontrar en el país federal y evidencia la necesidad de adaptar las instituciones a las nuevas demandas sociales.

En el decimonoveno capítulo, Miquel Salvador Serna, de la Universitat Pompeu Fabra, pone sobre la mesa estrategias para impulsar la interrelación entre función pública y gobernanza.

Por último, Mathieu Touzel-Divina, de la Université Toulouse Capitole, analiza la convivencia entre la función pública estatutaria y el empleo público laboral en el sistema francés.

Se trata, en definitiva, de una obra que por su volumen y diversidad, así como por la calidad de sus aportaciones, está llamada a convertirse en una referencia ineludible para todos aquellos que quieran acercarse al análisis de la evolución de la función pública contemporánea, tanto en Europa como en Iberoamérica. Un trabajo colectivo y multidisciplinar que pone de manifiesto la intensa relación entre la fortaleza de las instituciones y la calidad democrática de los sistemas políticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Rastrollo Suárez, J. J. (coord.) (2023). *Retos y perspectivas de la función pública del futuro: una revisión en Europa e Iberoamérica*. Instituto Nacional de Administración Pública.