

**JORNADAS: LA CULTURA DE LA PLANIFICACIÓN Y LA  
EVALUACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA**  
(Cámara de Comercio de Bilbao, 26-27 de Marzo de 2014)

**Conclusiones de la sesión participativa sobre: “La implicación de la ciudadanía en la planificación y la evaluación de las políticas, programas y servicios” dinamizada por Innobasque y Cidec.**

En el marco de las jornadas sobre “La cultura de la planificación y la evaluación en la Gestión Pública” celebradas en Bilbao el pasado 26 y 27 de marzo de 2014, organizadas por el IVAP, tuvimos la oportunidad de conocer experiencias que se están llevando a cabo en los ámbitos de la planificación y la evaluación de las políticas públicas en diferentes áreas y ámbitos, tanto a nivel del Gobierno Vasco y de algunos de sus Departamentos, como de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, y también experiencias de otras Comunidades Autónomas.

En la sesión de la tarde del día 26, se desarrolló un taller con los asistentes en el que se pretendía conocer el valor y las dificultades que puede aportar **la implicación de la ciudadanía** tanto a los procesos de planificación como de evaluación de las políticas, programas y servicios.

En un breve enmarque de ambas situaciones (la planificación y la evaluación con la ciudadanía) realizado por Innobasque y Cidec, se puso en valor la importancia de implicar a la ciudadanía en estos dos procesos dado que:

1. **La DISTANCIA entre la ciudadanía y las instituciones es cada vez mayor:** la ciudadanía se siente malentendida o ignorada; considera que los gobiernos no les favorecen; y además encuentran las políticas públicas y servicios a menudo poco efectivos. Además, las expectativas de los ciudadanos y ciudadanas crecen de manera exponencial y las capacidades de las administraciones no están creciendo de la misma manera para satisfacer estas expectativas, lo que nos exige cada vez más la puesta en marcha de mecanismos que nos aporten soluciones a esta situación.
2. **Hay un PROBLEMA DE CONFIANZA en las INSTITUCIONES y en los CARGOS POLÍTICOS.** Hay una sensación general de que las políticas públicas no están respondiendo de forma adecuada a los verdaderos problemas y retos que tenemos por delante como sociedad. Hay una percepción además de monopolio y discrecionalidad en la toma de decisiones y también con respecto a los procesos que se siguen para la toma de estas decisiones. Por otro lado, cuando hay errores, inmediatamente se buscan culpables y no se asume la responsabilidad sobre estos errores. Pero además la transparencia únicamente ya no es suficiente: la ciudadanía más allá de la transparencia cada vez más exige una mayor rendición de cuentas o lo que se viene a llamar *accountability* (*no solo resultados sino también impactos*). Y por último cuando existe corrupción, hoy en día hay una rápida respuesta social a las decisiones políticas a través de las redes.
3. Hoy en día hablar de **HACER POLITICA** supone tener una **ACCION DE GOBIERNO**, es trabajar por promover un **proyecto colectivo**, y además disponer de la voluntad y la capacidad de **abrir y de acercar el poder político y la gestión de los asuntos públicos a la sociedad civil y a la ciudadanía.**

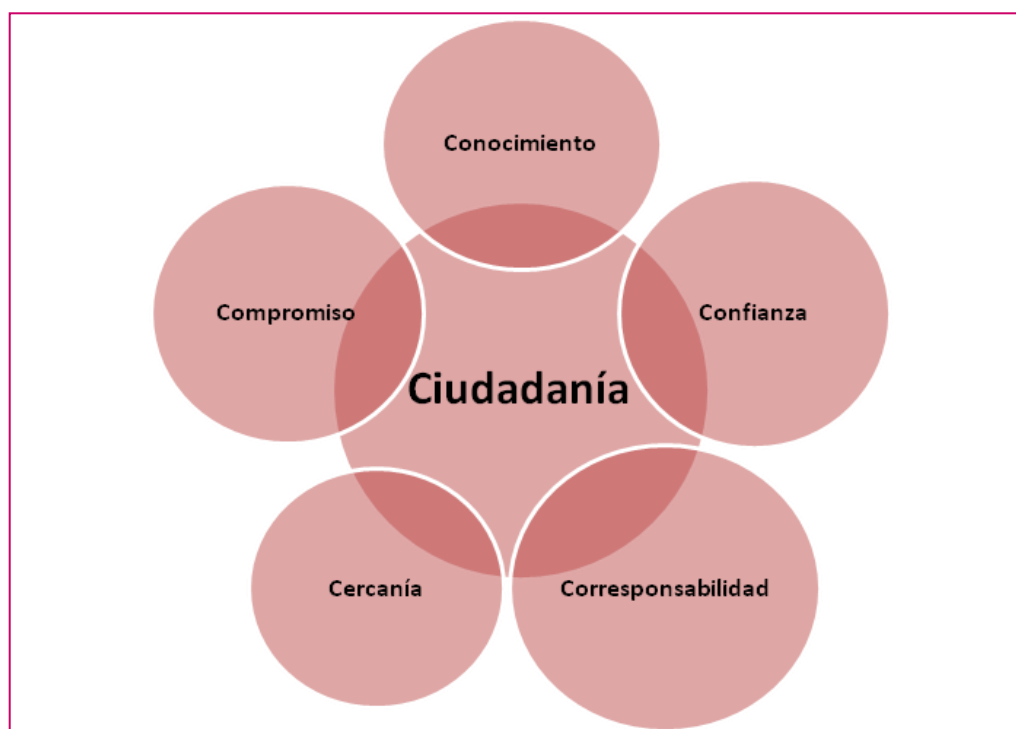
En este sentido se destacan los siguientes aspectos:

PLANIFICACION	EVALUACION
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de avanzar, de innovar, de hacer las cosas de diferente manera</li> <li>• Fortalecer las relaciones con la ciudadanía (con los clientes, beneficiarios) como una inversión para mejorar el diseño de nuestras políticas</li> <li>• Buscar nuevas ideas relevantes para el diseño de las políticas, pero también de información y de recursos para una nueva forma de tomar decisiones</li> <li>• Consensuar las decisiones sobre soluciones alternativas a realidades, problemas, necesidades... cada vez más complejos; donde la tecnología, la ciencia... no son más que meros medios...; donde los valores y las visiones colectivas son las que proporcionan horizonte.</li> <li>• Generar confianza y de elevar la calidad de la democracia</li> <li>• Fortalecer la capacidad ciudadana, es decir generar capital social y crear valor de manera compartida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar el conocimiento para la toma de decisiones</li> <li>• Disponer de bases sólidas para la mejora de lo evaluado</li> <li>• Mejorar la transparencia y rendición de cuentas</li> <li>• Incorporar la visión de la ciudadanía sobre las prioridades definidas por la administración y la valoración de los servicios que presta</li> <li>• Generar una mayor tensión para la mejora (presión para la utilización de los resultados de las evaluaciones)</li> <li>• Avanzar en el ámbito de la evaluación de la perspectiva de calidad/valoración del servicio hacia la perspectiva de impacto y generación de valor.</li> <li>• Dar respuesta a las recomendaciones de la Unión Europea que identifican un déficit en este punto, sobre todo en los tiempos disponibles para la participación de estos agentes.</li> </ul>

Posteriormente, y a través de pequeños grupos y de una dinámica participativa, los asistentes pudieron interactuar y debatir sobre estas dos cuestiones obteniéndose las siguientes aportaciones par cada una de ellas:

### IMPLICACION DE LA CIUDADANIA EN LA PLANIFICACION DE POLITICAS, PROGRAMAS Y EN EL DISEÑO DE SERVICIOS

Con respecto al **VALOR que genera la implicación de la ciudadanía en la planificación de las políticas y programas**, y también en el diseño de los servicios ofrecidos desde la Administración Pública, las principales conclusiones se resumen en el siguiente gráfico:



No se trata sólo de pensar en clave de orientación al ciudadano (como pensaríamos en clave de orientación al cliente), aceptando que la ciudadanía tiene un rol pasivo, de receptora de servicio, sino pensar en que la ciudadanía puede ayudarnos como gestores de lo público a crear valor de una forma conjunta. En este sentido se destacan los siguientes aspectos:

- **CONOCIMIENTO:** La ciudadanía “sirve” para identificar necesidades. Son una nueva fuente de información, y por lo tanto la implicación de la visión ciudadana en la fase de la planificación puede suponer un mayor conocimiento de la realidad y posibilitar perspectivas y soluciones potenciales diferentes a las habituales para la toma de decisiones, y por consiguiente para la planificación de las políticas y programas con el objeto de abordar los retos del diseño de políticas en condiciones de creciente complejidad y de interdependencia entre las políticas.
- **CONFIANZA/CERCANIA:** La implicación de la ciudadanía en la planificación de las políticas permite dar una mejor respuesta a las expectativas de la ciudadanía, que quiere que sus diferentes puntos de vista sean escuchados por las Administraciones. Supone además una mayor aceptación, un mejor acierto en la decisión y un mayor compromiso político en su implementación. Si ha existido participación ciudadana y las aportaciones se han recogido e incorporado

adecuadamente, permite una legitimación de la actuación, y se considera que da respuesta a la cada vez mayor demanda de transparencia y de rendición de cuentas que se pide a la Administración. Se considera además un gesto de fortalecimiento de la confianza entre las Administraciones y la ciudadanía.

- **COMPROMISO:** En estos casos, además el compromiso ciudadano con la implantación de las medidas adoptadas bien a través de una política o un programa es mucho mayor. Una mayor interacción con la ciudadanía, garantiza un mayor compromiso, una mejor gestión de la información, y una mayor generación de capital social, además de un respeto de los derechos de la ciudadanía con respecto a la acción pública.
- **CORRESPONSABILIDAD:** De la participación de la ciudadanía surge un estado de corresponsabilidad en las políticas públicas, y permite que se asuman las decisiones como propias. En este sentido, la información y la participación ciudadana se consideran los motores básicos en este proceso de cambio del sector público en su orientación hacia la creación de valor público compartido

## **DIFICULTADES QUE PUEDE AÑADIR LAS PRESENCIA DE COLECTIVOS CIUDADANOS EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y DISEÑO**

La implicación de la ciudadanía en los procesos de planificación de las políticas, tal y como se ha definido anteriormente, posibilita una mayor aceptación y una mayor legitimidad de las políticas y programas, pero también incorpora una serie de **DIFICULTADES** que se deben tener en cuenta previa a la puesta en marcha de este tipo de mecanismos.

En primer lugar, hay que destacar que todos estos aspectos de implicar a la ciudadanía hay que hacerlo bien hecho. Las Administraciones pueden diseñar, informar y comprometer a la ciudadanía para mejorar la credibilidad, la legitimidad de las decisiones políticas, pero si no lo hacen bien, pueden generar el efecto totalmente contrario si los ciudadanos y ciudadanas se dan cuenta de que sus esfuerzos de estar informados y participar activamente son ignorados, o no tienen impacto alguno en las decisiones que se van tomando, o si no se rinde cuenta adecuadamente.

En este sentido y con respecto a las dificultades para incorporar a la ciudadanía a los procesos de planificación de políticas y programas se destacan los siguientes:



- La implicación de la ciudadanía en los procesos de planificación de políticas y programas se considera imprescindible y un aspecto a destacar, siempre y cuando primeramente se defina bien el término “**ciudadanía**” y también se definan con claridad los diferentes cauces que existen para la participación en los diferentes procesos.

Pero se destaca como dificultad la organización del proceso participativo, y en concreto la **selección de los colectivos** a participar de manera que no se conviertan en procesos que únicamente visibilicen intereses propios o de colectivos muy determinados y reducidos, o que por el contrario supongan un enquistamiento en las posturas que no permitan avances.

- La **falta de cultura, experiencia y también de formación/educación** tanto de la ciudadanía como del propio personal de las Administraciones con respecto a la participación es otra de las dificultades que se describe. Se considera necesario en este sentido promover procesos dirigidos a educar/formar a la ciudadanía y a los propios funcionarios y políticos –que están habituados a realizar sus tareas de forma mecánica y pueden a veces no estar en condiciones de explicar al ciudadano- para el ámbito de la participación. En este apartado, también se hace referencia a la **resistencia que puede existir en algunos casos por parte de los políticos a exponerse ante los ciudadanos y las ciudadanas y a la vinculación a los resultados de la participación.**

- Por otro lado, participar significa estar informado sobre el ámbito en el que se pretende participar, y en este sentido se señala la **falta de información** en la actualidad en muchos ámbitos para poder integrar la participación. Además, es difícil atender a todo lo que la ciudadanía puede plantear por lo que la **articulación del proceso se considera problemática pero no imposible**. Para ello se considera imprescindible elaborar y disponer de **instrumentos y herramientas** que permitan llevar a cabo procesos participativos apropiados para los objetivos que se hayan establecido en cada caso. Es necesario definir para cada proceso los objetivos que se pretenden, la metodología a seguir y las expectativas, y en este sentido se considera imprescindible invertir tiempo, recursos y compromisos para definir unos **marcos legales, políticos e institucionales adecuados** que nos permitan diseñar unas buenas medidas de información y participación para llevar a cabo unos procesos participativos de calidad y que además no defrauden a la ciudadanía. Además también se deberán desarrollar herramientas que nos permitan **evaluar el desempeño y los resultados en lo relativo a la implicación de la ciudadanía** en el diseño de las políticas.
- Hay algunas opiniones que consideran la implicación de la ciudadanía en los procesos de planificación como una **pérdida de recursos humanos, tiempo y también de recursos económicos, aunque se especifica que "puede ser asumible"**. Algunas veces puede considerarse que son un añadido innecesario y que lo único que consiguen es convertir en complicados algunos trámites que de por sí son más sencillos, dilatando así la toma de decisiones. Pero por el contrario, se considera imprescindible que los procesos se puedan llevar a cabo con la flexibilidad y tiempo suficiente para permitir el surgimiento de nuevas ideas y propuestas por parte de la ciudadanía, así como los procesos para su integración en los procesos de diseño de las políticas. Además se propone romper con los horarios oficiales para facilitar así la participación fuera de las horas de trabajo.
- Por último se destaca como dificultad el **tiempo que se debe de invertir por parte de la ciudadanía y que ha de ser valorado y gestionado** de alguna manera por los costes en organización que pueden suponer.

## IMPLICACION DE LA CIUDADANIA EN LA EVALUACION DE POLITICAS, PROGRAMAS Y EN EL DISEÑO DE SERVICIOS

Con respecto al **VALOR que genera la implicación de la ciudadanía en la evaluación de las políticas y programas**, las principales conclusiones se resumen en el siguiente gráfico:



- **INFORMACION (Datos y conocimiento):** La participación de la ciudadanía en la evaluación de las políticas y programas, además de ser considerado como un elemento adicional a los que habitualmente se utilizan, se considera que aporta valor tanto en la medición del impacto de las acciones evaluadas, como a la hora de determinar las prioridades futuras (partiendo de la evaluación, se pueden identificar líneas de acción prioritarias). Nos permite un mayor conocimiento de lo que funciona y de lo que no funciona, y permite delimitar de mejor manera el problema social.

Se considera que un ámbito de mejora en este apartado está relacionado con la información recibida por parte de los poderes públicos, y con el retorno que de esta información recibe la ciudadanía (debiera recibir) sobre la información que ha aportado a la evaluación y la explicación de su utilidad. Incluso cuando la evaluación se realiza con un sesgo, es decir, cuando para la evaluación se cuenta con



agentes expertos o grupos de interés que tienen un conocimiento más específico en la materia, la información que se obtiene también resulta de interés.

- **CERCANÍA E IMPLICACIÓN:** La implicación de la ciudadanía en los procesos de evaluación acerca a las instituciones a la ciudadanía (y viceversa) e incrementa el grado de implicación de ambos con los problemas reales. Esto supone además un incremento de la confianza y credibilidad en los sistemas.
- **MEJORAS Y DIVERSIDAD:** Implicando a la ciudadanía en la evaluación conseguimos focalizar mejor, diferentes perspectivas y facetas y respuestas al problema que se evalúa. Permite definir “qués” y “quiénes”, y nos permite disponer de información sobre disfunciones que posteriormente puedan dar lugar a correcciones.

En la medida en que son destinatarios de las políticas/programas, la ciudadanía juega un papel central en las acciones y en la evaluación de esas acciones. Sus valoraciones (su feed-back) sirven para conocer en qué se ha acertado/fallado y cuáles son los márgenes de mejora.

Por último, supone una mayor eficiencia en la resolución de problemas y una mayor eficacia en el uso de recursos.

- **LEGITIMACIÓN:** La implicación de la ciudadanía en la evaluación supone hacerla participe de la decisión con lo que ello supone de legitimación de las políticas. Una legitimación que muchas veces es real y que supone una mayor confianza y una mayor credibilidad hacia la política, los políticos y el gobierno, y que otras veces es percibida como aparente ya que lo único que puede pretender es “cubrir el expediente”.

En cualquier caso, en este apartado se presentan algunas cuestiones previas:

- La participación ¿es siempre necesaria?
- ¿La ciudadanía realmente quiere participar?
- ¿No piensan que para eso paga al personal de las Administraciones?

Y se destacan algunos aspectos para la reflexión:

- Con respecto a la utilidad de las evaluaciones.
  - Se debe utilizar mejor la información que se dispone
  - Es necesario mejorar el retorno de la información a la ciudadanía (explicar los “para qué”)
- Previo a la implicación, es necesario considerar a la ciudadanía como “sujeto inteligente”
- ¿Cuál es el papel del empleado público en tanto que ciudadano y experto en el diseño y evaluación de políticas?

## DIFICULTADES QUE AÑADE LA IMPLICACION DE LA CIUDADANIA EN LA EVALUACION DE POLITICAS, PROGRAMAS Y EN EL DISEÑO DE SERVICIOS

A la hora de incorporar a la ciudadanía a la evaluación de las políticas públicas se señalan por parte de los asistentes las siguientes dificultades:



- Se considera que la incorporación de la ciudadanía a los procesos de evaluación puede suponer una **dilatación en el tiempo** y una **demora en la obtención de los resultados, además de hacer el proceso de evaluación más complejo**. Pero por otro lado, se considera que puede generar una mayor visualización de las discrepancias.
- Por ello se precisa de un **método claro de dirección y gestión del proceso** de evaluación, un modelo claro y definido. Hay que dotarse de herramientas (aunque sea de otras administraciones) que nos permitan llevar a cabo el proceso de una manera ordenada y entendible por la ciudadanía.

La ciudadanía tiene que ser una ayuda en los procesos de toma de decisión y por ello debe ser incorporada a los procesos de evaluación. En este sentido hay que definir claramente los plazos, quienes van a participar, a qué cuestiones van a responder... Lo que se debe pretender es no generar falsas expectativas con el proceso participativo, y para ello hay que dar una buena información, adecuada y asequible para facilitar que se puedan hacer aportaciones, y cumplir con los

compromisos inicialmente establecidos para el proceso participativo que deberán ser transmitidos claramente desde el inicio del proceso de evaluación.

- Otro aspecto que se indica como dificultad tiene que ver con **el retorno de la información**. La implicación de la ciudadanía en los procesos de evaluación genera por un lado unas expectativas de retorno de la información y de los resultados de la evaluación, y por otro lado, supone para los poderes públicos una obligación de dar una respuesta a los colectivos ciudadanos por las expectativas que se les han creado en el proceso de participación. En este sentido es necesario seleccionar aquella información que se considera relevante, y determinar el uso que se va a hacer de esta información, además de tener claro cómo abordar este retorno de la información cuando los datos resultantes de la evaluación puedan resultar “incómodos”.
- Se señala por otro lado la **complejidad que puede suponer la selección de los participantes en los procesos de evaluación**. Generalmente las evaluaciones que se realizan se centran en lo particular, en lo sectorial y no tanto en el interés general. Es necesario definir cómo conseguimos que participen los sectores no representados o no organizados de manera que los resultados puedan ser representativos. Además, es imprescindible evitar la apropiación, la presión de los grupos de interés (lobby) con objetivos particulares no necesariamente para el bien común y que pueden suponer un riesgo para el proceso de evaluación y que lo que pueden pretender, más que evaluar, es condicionar las políticas siguientes.
- Por último, y aunque ya se han citado con anterioridad **se citan algunos riesgos** que se considera puede suponer la implicación de la ciudadanía en los procesos de evaluación: datos incómodos, mayor visualización de las discrepancias, centrarse en el corto plazo, dejarse condicionar por presiones externas de agentes determinados...

### **A LA HORA DE PRESENTAR LOS RESULTADOS DE ESTOS PROCESOS (A LOS EXPERTOS, A LA CIUDADANÍA...) ¿QUÉ CUESTIONES SERÍAN MÁS RELEVANTES PARA FAVORECER SU COMPRENSIÓN Y GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA?**

Un aspecto que se considera de relevancia cuando hablamos de implicar a la ciudadanía en los procesos de planificación y evaluación de las políticas está relacionado con el retorno de la información que pueda resultar de estos procesos a la propia ciudadanía. No se puede devolver cualquier información ni de cualquier manera. Los datos que se

presenten deben ser entendibles por la ciudadanía y además debemos garantizar un proceso de transparencia en todo momento.

En este sentido, las aportaciones de los participantes a esta cuestión se centran en los siguientes aspectos.

- Los resultados de los procesos deben presentarse en un **lenguaje** accesible, sencillo, entendible y adaptado a cada colectivo destinatario (tanto experto como ciudadanía), y también en formatos accesibles. Hay que abandonar el lenguaje administrativo y evitar términos que hagan que la lectura de los resultados sea incomprensible. Además se debe evitar que la publicación de los resultados pretenda ser un acto de propaganda o de autobombo del poder público que lleva a cabo el proceso. Lo que se demandan son datos reales , precisos y ordenados.
- Es necesario hacer una **difusión pública** de los resultados a diferentes niveles: informes completos, resúmenes ejecutivos, programas divulgativos... en los que se incluya la metodología utilizada, la contrastabilidad de los datos, etc. También se considera de interés utilizar los medios de comunicación como una vía para visibilizar los resultados de los procesos que se lleven a cabo en áreas de relevancia pública. Se sugiere la posibilidad de que además de lo anteriormente citado, exista la posibilidad de acceder a la totalidad de los datos, sin sesgos, y que reflejen la totalidad de la información recogida. La legitimidad (en la información) se gana poco a poco y se puede perder muy rápido.
- Por último, a la hora de presentar los resultados de los procesos llevados a cabo, han de **vincularse con los objetivos** inicialmente planteados para cada proceso. En el caso de las mejoras, deberían **hacerse ver estas mejoras** y decisiones tomadas como consecuencia de la participación de la ciudadanía en estos procesos. Hay que contar que es lo que se piensa cambiar, y en caso contrario, explicar los motivos por los cuales no se han aceptado las propuestas realizadas.
- Y todo ello además ajustado a unos **calendarios** previamente comprometidos.