

La perspectiva del ciudadano en la evaluación de las políticas públicas.

Jorge Ruiz Ruiz

Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA/CSIC)

jruiz@iesaa.csic.es

Rafael Serrano del Rosal

Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA/CSIC)

rserrano@iesaa.csic.es

Sara Pasadas del Amo

Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA/CSIC)

spasadas@iesaa.csic.es

Introducción: marco teórico.

En esta comunicación presentamos la evaluación de los servicios públicos de empleo realizada durante 2003 por el Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA-CSIC), por encargo de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía. Una primera consideración está referida al momento en que se realiza el estudio. En efecto, la transferencia de las competencias en materia de políticas activas de empleo a la Junta de Andalucía, configuran esta investigación como un instrumento para obtener información susceptible de ser utilizada en la definición y replanteamiento de dichas políticas en esta comunidad autónoma. Esta circunstancia condicionó el enfoque de la investigación y nos llevó a adoptar una metodología adaptada al objetivo de evaluar no sólo la situación puntual de una política pública, sino también el modelo mismo en el que ésta es desarrollada.

Para contextualizar esta investigación, hay que tener en cuenta que en la evaluación de una política pública, como es la puesta en marcha del servicio andaluz de empleo, es de suma importancia las opiniones y valoraciones de los ciudadanos, en general, y de los usuarios, en particular. Así, en la evaluación de las políticas públicas de empleo en Andalucía se consideró imprescindible atender a las creencias de los andaluces sobre el trabajo y el mercado de trabajo, al conocimiento del papel y las posibilidades de las políticas activas de empleo y a la valoración calidad del servicio que, hasta este momento, se prestaba desde el INEM. Pero más allá de las circunstancias concretas de la investigación que aquí presentamos, consideramos que la metodología utilizada aporta un enfoque aplicable a la evaluación de las políticas públicas en su conjunto.

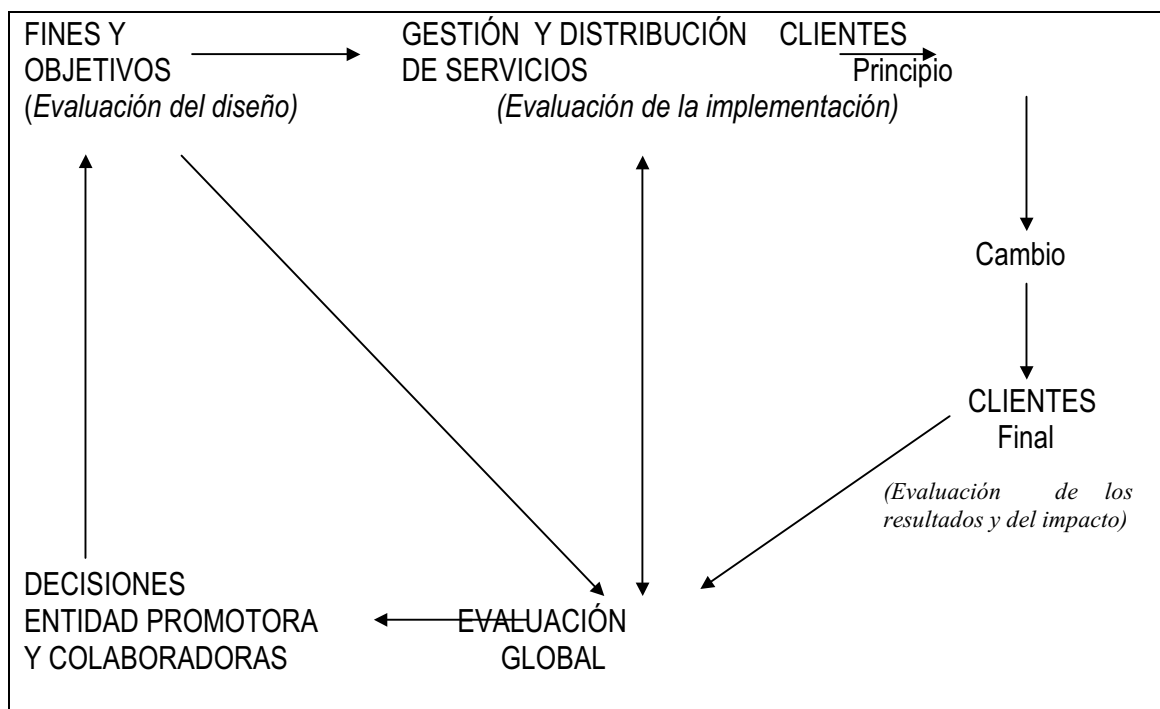
La centralidad de los usuarios, en sentido amplio, en el análisis y evaluación de las políticas públicas, en este caso de las destinadas a la promoción del empleo, se justifica, empíricamente, en el hecho, muchas veces constatado (Steiber y Krowinski, W. (1988), 1988) de que la satisfacción del usuario y la calidad del servicio están fuertemente correlacionadas. Pero también está justificada teóricamente, en el cambio de concepción o modelo de provisión de bienestar, a saber, el paso del Estado del Bienestar propiamente dicho a la construcción de la Sociedad del Bienestar. En el modelo del Estado del Bienestar el ciudadano es un receptor pasivo del servicio, un beneficiario, definiéndose el bienestar y las políticas públicas desde la oferta, y evaluándose las mismas, cuando así sucede, sólo por su implementación y cumplimiento de objetivos. En la sociedad del bienestar, por el contrario, el elemento clave es la participación social, lo que

implica la inclusión de la sociedad civil y la concepción del ciudadano como usuario o cliente. Así, los ciudadanos pasan a ocupar un posición central y a desempeñar un papel activo, tanto en la definición de la política pública como en su posterior y necesaria evaluación. De hecho, la eficacia y la calidad del servicio prestado se define por la demanda, siendo el servicio un derecho del ciudadano/ usuario y no un beneficio.

Dicho cambio de modelo de gestión y provisión de bienestar conlleva la necesidad del conocimiento de las demandas y valoraciones que hacen los usuarios, puesto que ahora son considerados como una parte activa y fundamental para la definición, la puesta en marcha y la evaluación de la política pública. Todo ello impulsa científicamente y justifica socialmente el necesario desarrollo de instrumentos normalizados y sistematizados de recogida de información que sirvan, tanto para la evaluación de las políticas públicas puesta en marcha, como para su posterior diseño e implementación.

Para alcanzar este objetivo se parte de un concepto de evaluación global (comprehensive evaluations) y estandarizado, como es el propuesto por Rossi y Freeman (1989). Estos autores entienden que la evaluación de programas consiste en “la aplicación sistemática de procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización y diseño, implementación y utilidad, de los programas de intervención social” (1989: 19-20).

Gráfico 1 Modelo teórico para la evaluación propuesto por Rossi y Freeman



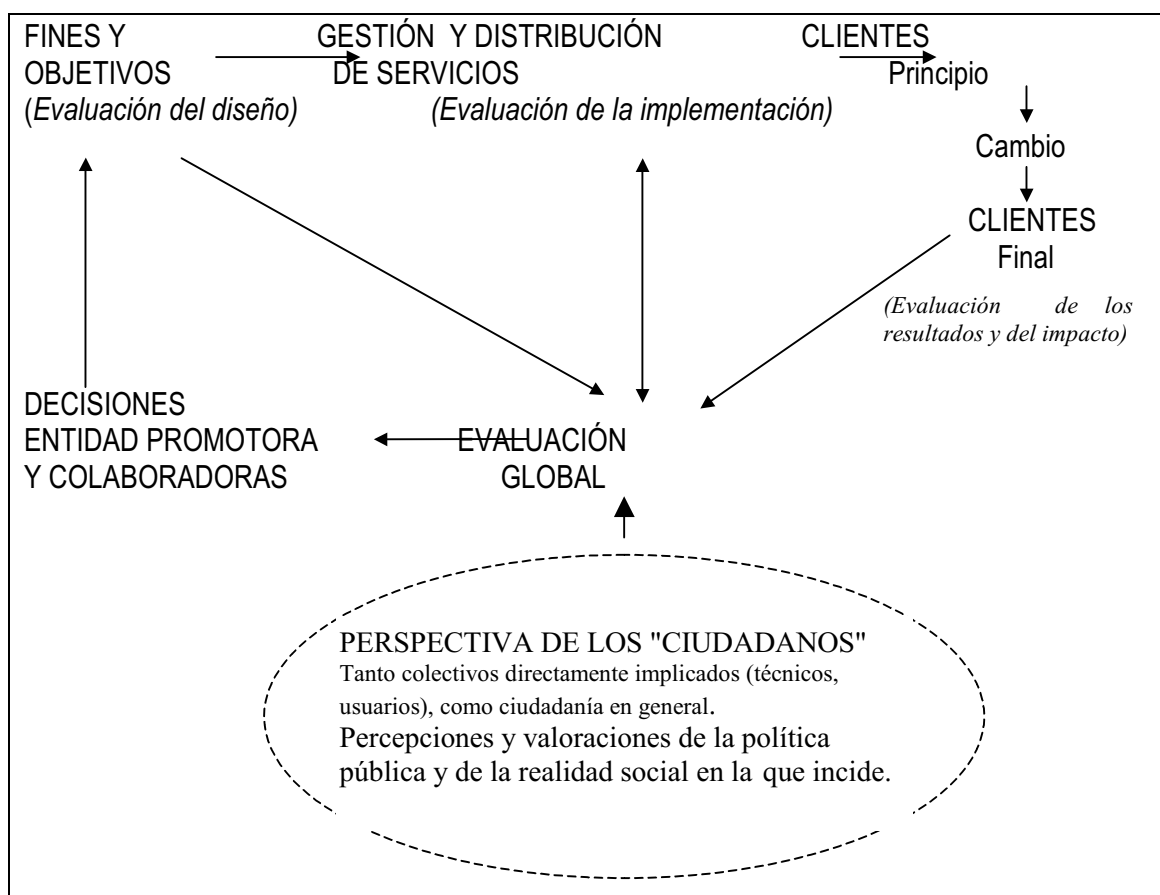
Este modelo es particularmente adecuado para la evaluación de las políticas públicas por dos cuestiones fundamentales:

- Porque incorpora la evaluación integral de todo el proceso de desarrollo de las políticas públicas, en sus distintos momentos (diseño, implementación y resultados). La evaluación no es sólo un momento final dentro de los distintos programas y actuaciones, sino que está presente en las distintas fases del proceso.

- Porque permite una retroalimentación continua del sistema, de manera que la información suministrada por la evaluación es susceptible de ser utilizada en la mejora progresiva de las distintas medidas encuadradas dentro de la política evaluada.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, el modelo debe ser completado con la inclusión, y en una posición central, del punto de vista del "ciudadano". Esto supone considerar como criterios de evaluación, las percepciones y valoraciones sociales tanto de la política pública en su conjunto como de la realidad social en la que ésta incide. Esta perspectiva del ciudadano incluye tanto las opiniones "informadas", es decir las sostenidas por los colectivos directamente implicados (usuarios y técnicos), como las opiniones de la ciudadanía en general. Podemos representar el modelo propuesto en el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Modelo teórico de evaluación propuesto por IESA.



Respecto de las evaluaciones de las políticas públicas, la adopción del punto de vista del ciudadano que proponemos supone la ampliación tanto de los sujetos evaluadores, como del rango y los criterios de evaluación. Se plantea así la ampliación de los evaluadores, teniendo en cuenta la opinión tanto de los colectivos directamente implicados (usuarios, técnicos, gestores, etcétera), como de la ciudadanía en general. La ampliación del rango de la evaluación supone considerar, junto a la evaluación de actuaciones concretas (programas, actuaciones, etcétera) o de aspectos parciales de las mismas (implementación, resultados, etcétera), la evaluación de la política pública en su conjunto y en su plasmación social. Por último, se plantea la ampliación de los criterios de valoración, contemplando no sólo el posicionamiento ante cuestiones

previamente establecidas, sino también el "cuestionamiento" de la propia política y de su desarrollo.

Lo que se plantea, en definitiva, es complementar las evaluaciones "internas" que se realizan (basada en los criterios y las categorías establecidas por las propias políticas), con evaluaciones "externas", que admitan y tengan en cuenta las necesidades e intereses de los ciudadanos. Esto supone la realización periódica de estudios que, mediante la utilización de los métodos y técnicas de investigación social, nos proporcionen información sobre la percepción y valoración social de las políticas públicas y cuyos resultados puedan ser tenidos en cuenta para el replanteamiento y mejora de las mismas. De esta manera, estos estudios sociales son un instrumento para el diagnóstico de la situación de las políticas públicas en un momento de terminado.

Para ilustrar nuestro punto de vista es conveniente presentar previamente el estudio de evaluación de los servicios públicos de empleo en Andalucía que da lugar a esta comunicación, para posteriormente extraer, a modo de conclusión, algunas consideraciones respecto de la potencialidad de este planteamiento para la mejora de las evaluaciones de las políticas públicas.

Metodología de la evaluación de los servicios públicos de empleo en Andalucía.

Como señalábamos, la evaluación de los servicios públicos de empleo en Andalucía, realizada por IESA- CSIC por encargo de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía, estuvo marcada por el momento en que se realizó, inmediatamente anterior a la transferencia de las competencias en materia de Políticas Activas de Empleo (en adelante, PAEs) del gobierno central a la administración autonómica. Esta circunstancia determinó que no se tratara de valorar los resultados de las PAEs en términos de consecución de objetivos, sino que se atendiera a las opiniones y las valoraciones de los distintos agentes implicados en los programas de empleo, de manera que se obtuviera una información susceptible de ser utilizada en el replanteamiento de dichas políticas. Los objetivos que se planteaban pueden ser sintetizados en los cuatro (4) puntos siguientes:

- A. Evaluación y percepción del mercado de trabajo andaluz.** Se pretendía obtener información sobre la imagen que se tiene del mercado de trabajo en Andalucía desde la perspectiva de los distintos grupos y determinar hasta qué punto esta imagen se corresponde con la realidad. Caracterizar las especificidades del mercado de trabajo andaluz, así como sus principales problemas y ventajas, tal y como es percibido por la población, contribuye a explicar la valoración que los entrevistados hacen de los SPE y, en este sentido, es un factor clave a la hora de establecer medidas de mejora.
- B. Estrategias ante el mercado de trabajo.** Otro de los temas fundamentales que se tratan en la investigación es el de las distintas estrategias de actuación en el mercado laboral andaluz. Esto supone, desde el punto de vista de los demandantes de empleo, analizar las principales estrategias de búsqueda de empleo. Desde la perspectiva de las empresas, se hace hincapié en los mecanismos de selección de personal. Esta información acerca de los usuarios de los SPE nos dota de un marco global en el que encuadrar la importancia real y potencial que tienen los servicios de empleo en el itinerario de búsqueda de empleo.
- C. Evaluación de las PAE y de los SPE:** El objetivo central de la investigación es la obtención de información acerca de la percepción que tienen los distintos colectivos acerca de los

servicios de empleo y las medidas de promoción de empleo que aplican. Para ello la investigación se centra en aspectos como:

- Nivel de conocimiento de SE y PAE.
- Nivel de uso de SE y servicios relacionados con las PAE.
- Grado de utilidad y eficacia percibida de estos servicios.
- Grado de satisfacción con los servicios utilizados.
- Opiniones sobre los SE.

D. Valoración de las transferencias en materia de PAE: Finalmente, se ha recogido información acerca de la valoración del traspaso de las políticas activas de empleo del gobierno central al gobierno autonómico que hacen los distintos grupos, así como acerca de la percepción del impacto que ésta tendrá sobre el empleo en Andalucía.

En el acercamiento al tema de investigación se optó por una estrategia de triangulación múltiple que se traduce en la consideración como objeto de estudio de los distintos colectivos implicados por un lado, y en el uso combinado de técnicas cuantitativas y cualitativas de recogida y análisis de datos, por otro.

En la base de esta elección metodológica se halla la idea de que recopilar información desde distintas perspectivas enriquece el proceso de investigación, dotando a los resultados obtenidos de una mayor relevancia y fiabilidad. Esto es especialmente así en el caso de la investigación social ya que su objeto de estudio es multidimensional y complejo. Desde esta perspectiva, no habría una oposición entre métodos cuantitativos y métodos cualitativos sino, más bien un repertorio complementario de técnicas, asociadas a una u otra metodología, entre los que elegir en función del marco teórico adoptado y los objetivos definidos a la hora de diseñar la estrategia de investigación.

Denzin define la triangulación en investigación como *“la combinación de dos o más teorías, fuentes de datos o métodos de investigación en el estudio de un fenómeno singular”* (Denzin, 1970). Según el aspecto en el que se adopte la estrategia de combinación se puede hablar de:

1. *Triangulación de fuentes de datos* que consiste en la consideración del punto de vista de los distintos grupos que conforman la realidad objeto de estudio.
2. *Triangulación de investigador* que supone la participación de varios investigadores en el proceso y cuyo objetivo es compensar el sesgo potencial derivado de análisis de los datos desde una única perspectiva.
3. *Triangulación teórica* aplicando en la investigación las distintas teorías existentes sobre un tema con el objeto de encontrar los aspectos complementarios aplicables al tema de investigación desde las distintas perspectivas teóricas.
4. Finalmente, la *triangulación metodológica* consiste en la combinación de varios métodos de recogida y análisis de datos para acercarse a la realidad investigada.

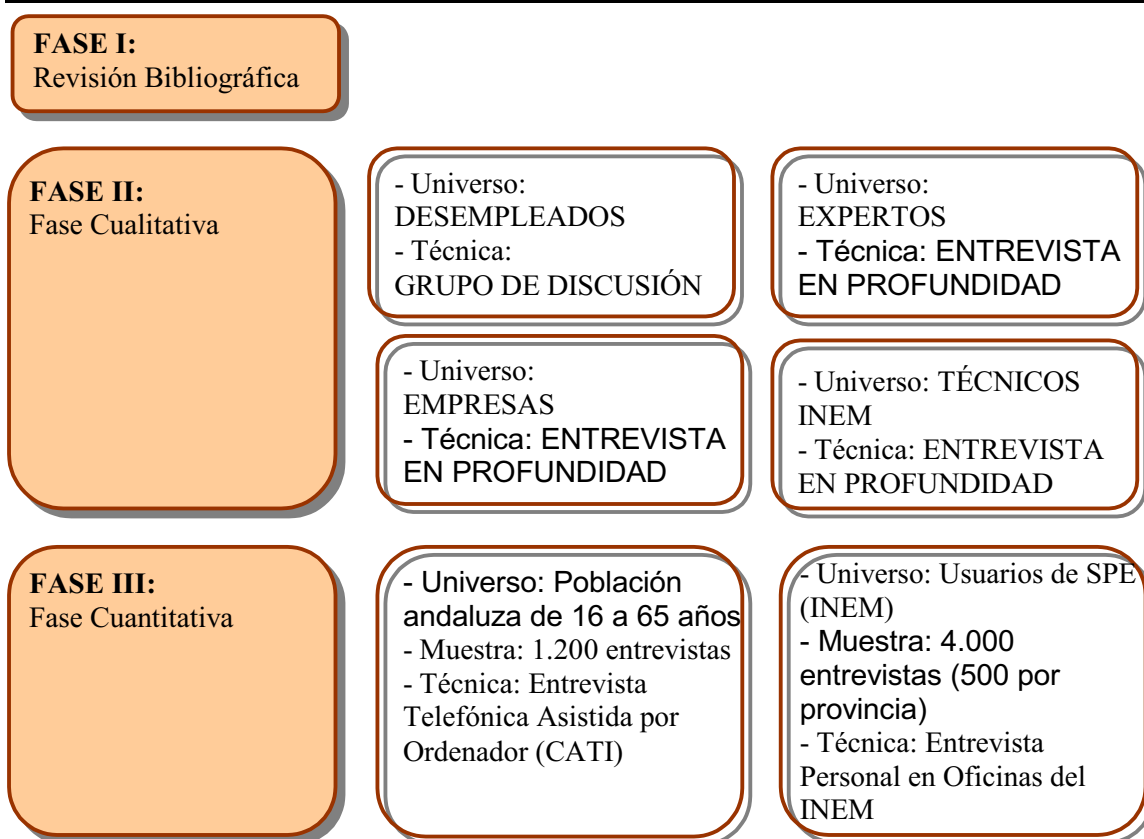
En el diseño de la investigación que nos ocupa se ha adoptado una estrategia de triangulación de las fuentes de datos. En este sentido, la investigación considera a los distintos colectivos relacionados con el objeto de estudio (desempleados, empresarios, expertos, técnicos del INEM y población general). Es decir, los resultados de la investigación se evalúan a la luz de los datos aportados por los distintos grupos implicados en el proceso. En este sentido, los usuarios de los servicios públicos de empleo (tanto desempleados como empresas) constituyen informantes privilegiados sobre el funcionamiento de estos servicios. El supuesto básico es que la actitud de

los usuarios es un factor determinante en el funcionamiento de los servicios públicos. Pero, además, consideramos imprescindible recabar las opiniones de los técnicos que hasta aquel momento habían desarrollado los programas de empleo, tanto personal del INEM como de otras administraciones implicadas en las políticas de empleo, en la medida en la que nos proporcionan una visión "experta" sobre los servicios prestados. Por último, consideramos imprescindible recabar la opinión de los andaluces en general en su condición de usuarios potenciales de los servicios públicos de empleo, dentro de una concepción amplia de los usuarios.

Asimismo, se ha recurrido al análisis de datos secundarios provenientes de fuentes oficiales como la Encuesta de Población Activa (EPA), datos de paro registrado del INEM, etc. con el objeto de contrastar los resultados obtenidos en nuestra investigación.

En cuanto a la elección de las técnicas de recogida y análisis de datos, se ha optado por el uso combinado de técnicas cualitativas y cuantitativas (triangulación metodológica) en dos fases. Ambas fases se han desarrollado de manera secuencial con el objeto de que los resultados obtenidos en el análisis previo de la fase cualitativa sirvieran de guía para el diseño de los instrumentos de recogida de datos cuantitativos y como información complementaria en el análisis de los resultados (ver figura I.3.1.).

Gráfico 3. FASES DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA



El uso de técnicas cualitativas proporciona información detallada y no mediada acerca de la realidad estudiada tal y como es vivida por los distintos grupos. Esta información nos ha permitido contar con un marco del que extraer los principales ejes temáticos y problemas que, respecto al tema del empleo en Andalucía, plantean los desempleados y empresarios en cuanto

que usuarios de los servicios de empleo, así como la evaluación que hacen los expertos y técnicos del INEM acerca de las políticas activas de empleo y los servicios públicos de empleo. En este sentido, la investigación cualitativa junto con la revisión bibliográfica ha servido como fase exploratoria de la investigación en la que descubrir los aspectos profundos de la temática estudiada a través de la experiencia de los usuarios y los profesionales que trabajan sobre el tema.

Pero, los resultados obtenidos de la fase cualitativa también han jugado un papel fundamental en el proceso de análisis de los datos cuantitativos ya que han aportado información relevante para explicar muchas de las relaciones observadas en las respuestas a los cuestionarios. Por otro lado, cabe destacar que los resultados obtenidos en ambas fases son muy coherentes entre sí lo que supone una prueba adicional de la fiabilidad de éstos. En este sentido, en el informe de resultados de la fase cuantitativa se hacen continuas referencias a la información cualitativa relevante para los análisis efectuados.

Las técnicas cuantitativas se han aplicado en el acercamiento a dos de los universos de la investigación: población andaluza en edad de trabajar y usuarios del INEM. Las investigaciones efectuadas con una aproximación cuantitativa, mediante datos obtenidos a través de encuesta a una muestra de unidades de análisis (individuos) estadísticamente representativa, permiten caracterizar a una población (o universo) en función de variables, entendidas como conceptos operacionalizados. Los supuestos del análisis se basan en la representatividad estadística y en la posibilidad de generalizar los resultados encontrados en la muestra a una población dada. De esta manera, las estimaciones realizadas permiten afirmar, con un cierto grado de probabilidad, que una determinada relación entre variables se da en la población estudiada. Si en el caso de la investigación con técnicas cualitativas se trata fundamentalmente de explicar, con el uso de técnicas cuantitativas lo que se pretende es medir.

Finalmente, queremos señalar que, junto a la triangulación de fuentes de datos y metodologías expuestas, en la investigación también se puede hablar de triangulación de investigador ya que ésta ha sido realizada por un equipo de personas cuyas distintas perspectivas han enriquecido el proceso de la investigación tanto en la fase de recogida de datos como en la fase de análisis de los mismos.

CONCLUSIONES: la opinión de los ciudadanos sobre las políticas públicas.

La investigación sobre los servicios públicos de empleo en Andalucía realizada por IESA- CSIC, a la que nos venimos refiriendo, puede ser considerada como un ejemplo de un tipo de evaluación de las políticas públicas, al que hemos denominado como "la perspectiva de los ciudadanos". Este tipo de evaluación está caracterizado por tres cuestiones fundamentales:

- La ampliación de la consideración de evaluadores a toda la ciudadanía. Aunque se atiende a las opiniones de los sujetos directamente implicados en la política pública evaluada (tanto usuarios como técnicos y gestores públicos), se recogen también las percepciones y valoraciones sobre la misma del conjunto de la sociedad a la que se dirige. Esta ampliación de la concepción de evaluador supone tomar en consideración las opiniones menos formadas e informadas de los sujetos que no tienen un contacto directo con la política a evaluar. En nuestro planteamiento, esto no supone en ningún caso un deterioro de los criterios de evaluación manejados, sino su ampliación a los criterios socialmente utilizados para la misma.

- La evaluación de la política pública en su conjunto. La política pública se considera, no como una suma de actuaciones puntuales o programas concretos, sino en su globalidad. De esta manera, cuestiones como la coherencia o compatibilidad entre las distintas actuaciones o la elección entre opciones alternativas son incorporados a la comprensión del modo como las políticas públicas son percibidas y valoradas socialmente.
- La apertura del campo discursivo sobre la política pública. Los criterios de evaluación no se limitan a los previamente establecidos en el propio diseño de la política, sino que admite su cuestionamiento por los propios sujetos evaluadores. La utilización de técnicas cualitativas de investigación social, en concreto el grupo de discusión y la entrevista abierta o en profundidad, permite la emergencia de puntos de vista y planteamientos no considerados o previstos en el diseño de la política.

En nuestro planteamiento, este tipo de evaluación constituye un enfoque complementario de las evaluaciones centradas en la propia política, que permite tanto valorar como comprender su plasmación o repercusión social. Por lo tanto, su aplicación periódica puede constituir un instrumento muy útil para mejorar la eficacia de las políticas públicas como factor de transformación social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Denzin, N. (1970) 'Strategies of multiple triangulation', en Denzin, N. (ed.) The research act in sociology: a theoretical introduction to sociological method, 297-313, New York, McGraw-Hill

Steiber, S. y Krowinski, W. (1988) Measuring and managing patient satisfaction. American Hospital Publishing

Rossi, P.H. y Freeman, H.E. (1989). Evaluación: un enfoque sistémico para programas sociales. Trillas, México.