

Participación: posibilidades y límites en la propuesta para evaluación del Plan de enfrentamiento a violencia contra las mujeres de la Comunidad Valenciana

▸ Danielly Spósito Pessoa de Melo *

▸ Telma Low Silva Junqueira **

Resumen

El presente artículo tiene por objeto presentar el diseño de evaluación construido como propuesta para evaluar el II Plan de Medidas del Gobierno Valenciano para Combatir la Violencia que se ejerce contra las Mujeres (2005-2008) - España. A priori revisamos el concepto de género y analizamos cómo la violencia contra las mujeres se configura en España, centrándonos específicamente en la tercera Comunidad Autónoma del Estado Español más importante económicamente y con mayor número de víctimas mortales en violencia contra las mujeres. Posteriormente, lanzamos una mirada hacia la Evaluación Participativa de políticas públicas como instrumento que fomenta la democracia y la ciudadanía e invierte el espacio de debate entre Estado y Sociedad Civil, como una alternativa para fomento del control social y de relaciones simétricas entre ambos protagonistas.

Palabras clave: Violencia de género. Evaluación. Participación social.

Participação: possibilidades e limites na proposta para avaliação do Plano de Enfrentamento à violência contra as mulheres da Comunidade Valenciana (Espanha)

Resumo

O presente artigo tem como objetivo apresentar o desenho de avaliação do II Plano de Medidas do Governo Valenciano para combater a Violência contra as Mulheres (2005-2008) – Espanha. *A priori* revisaremos o conceito de gênero e analisaremos como a violência de gênero se configura na Espanha, para isso nos centraremos especificamente na terceira Comunidade Autónoma Espanhola mais importante economicamente e com o maior número de vítimas mortais no que se refere à violência contra as mulheres. Em

* Trabajadora Social, experta en género y educación. Becaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y doctoranda en Institut Universitari d'Estudis de la Dona de la Universitat de València. *E-mail:* daniellysposito@hotmail.com

** Psicóloga, experta en subjetividad y género. Es becaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y doctoranda en Institut Universitari d'Estudis de la Dona de la Universitat de València. *E-mail:* telmalow@yahoo.com.br

seguida lançaremos um olhar sobre a avaliação participativa de políticas públicas como instrumento que fomenta a democracia e a cidadania, ademais de transformar o espaço de debate entre Estado e Sociedade Civil em uma alternativa para fomentar o controle social e relações simétricas entre estes protagonistas.

Palavras-chave: Violência de gênero. Avaliação. Participação social.

Participation: possibilities and limits in the proposal for evaluation of the Plan to Combat Violence against Women of the Valencian Community (Spain)

Abstract

This article aims to present the evaluation design of the Second Plan of Action of the Valencian Government to Combat Violence perpetrated against the women (2005-2008) – Spain. First we'll review the concept of gender and analyze how the violence against women is set in Spain, focusing specifically on the third Autonomous Community, economically most important and with greater death toll in violence against women. We take a look posteriorly at the Participatory Evaluation of public policies as the instrument that feeds citizenship and democracy. This one understood as a tool capable of reversing the space of debate between State and Civil Society, an alternative for promoting social control and symmetrical relationships between these protagonists.

Keywords: Gender violence. Evaluation. Social participation.

Introducción

El concepto de género es una categoría analítica fundamental que contribuye para desvelar la naturalización de las relaciones asimétricas entre mujeres y hombres como una forma de perpetuar la dominación masculina. Entendido como una categoría impuesta sobre los cuerpos sexuados (Scott, 2003), el concepto de género lleva implícitas las desigualdades entre hombres y mujeres. A mujeres y hombres el orden social imperante los sitúa en dos polos opuestos en donde a cada uno y a cada una se les adjudican unos roles, es decir, unos modos de comportamiento y de actuación distintos en la vida social.

Aunque éste sea el orden imperante, las mujeres han escalado posiciones en todos los espacios de la sociedad, han luchado por tener derechos y para que les fuera reconocida su participación en la historia como protagonistas. Especialmente desde los

años ochenta, hemos experimentado cambios importantes en lo que se refiere a los derechos de las mujeres, especialmente respaldados por convenciones, resoluciones y declaraciones que influyen a nivel internacional.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (1979), es el primer documento de carácter universal que hace referencia a la situación de sumisión que las mujeres soportan. Al incorporar el tema en la agenda pública internacional, muchos países se implicaron en crear estrategias institucionales para garantizar la aplicación de estas recomendaciones. En este sentido, España no ha sido ajena a este proceso al ratificar convenciones y protocolos, y asumir compromisos políticos para desarrollar políticas de igualdad de oportunidades y políticas con la finalidad de prevenir y asistir a mujeres en situación de violencia.

Sin embargo, la existencia de mecanismos y recursos sociales exige también la creación de instrumentos y elementos que posibiliten medir la efectividad, así como de emitir informes basados en indicadores *ad hoc*. Por tanto, la evaluación, entendida como etapa intrínseca de las políticas públicas, ocupa una posición destacada ya que a través de ella se ofrecen múltiples instrumentos de análisis capaces de estudiar y comprender, desde una perspectiva previa, la realidad que plasma cada política pública.

En este trabajo vamos a presentar el marco metodológico construido para evaluar y analizar el II Plan de Medidas del Gobierno Valenciano para Combatir la Violencia que se ejerce contra las Mujeres (2005-2008). Siendo la evaluación un elemento no contemplado en la planificación del II Plan, trabajamos desde las perspectivas cuantitativa y cualitativa –ambas complementarias– buscando a través de principios teóricos, técnicos y metodológicos, presentar estrategias que fomenten relaciones simétricas entre Estado y sociedad civil, herramientas que influyen e incrementan la participación política organizada de la sociedad civil.

Abordaremos el tema en tres puntos. En el primer punto, explicaremos género comprendido desde una perspectiva analítica que nos permite desvelar la naturalización de relaciones asimétricas entre mujeres y hombres, y por tanto, el carácter normativo de la violencia como mecanismo institucionalizado de control de los varones hacia las mujeres. También aportaremos evidencias acerca de la violencia en España, y en la

Comunidad Valenciana en concreto, y presentaremos brevemente las bases que consolidan el II Plan de Medidas del Gobierno Valenciano.

En el segundo punto proseguiremos con una reflexión sobre la perspectiva política de la evaluación participativa. Para finalizar presentaremos la herramienta metodológica que hemos diseñado para evaluar el II Plan, los elementos que la constituyen, lo que se busca investigar con cada uno de ellos, así como lo que requiere y propone cada elemento.

1. Género y violencia

Hablar de género consiste, esencialmente, en reflexionar sobre las bases sobre las que se constituye el ser humano. Es una categoría construida arbitrariamente sobre los cuerpos, para cuyo análisis es necesario comprender los mecanismos que fundan las relaciones aprehendidas, las relaciones de poder y jerarquía (re)producidas entre mujeres y hombres (Scott, 2003; Faria y Nobre, 1997).

Al nombrar la categoría género y debatir sobre la (re)producción de las identidades subjetivas, desde la comprensión del contexto de relaciones asimétricas entre los sexos (Martínez Benlloch y Bonilla, 2000), el concepto de género asume un carácter político que posibilita el reconocimiento y la denuncia de la existencia secular de desigualdades entre mujeres y hombres, como señala Joan Scott:

“(…) género es una forma de denotar las construcciones culturales, la creación totalmente social de ideas sobre los roles apropiados para mujeres y hombres. Es una forma de referirse a los orígenes exclusivamente sociales de las identidades subjetivas de hombres y mujeres. El género es, según esta teoría, una categoría social impuesta sobre cuerpos sexuados” (2003, 75).

La división desigual de poder, al ser naturalizada, genera en las mujeres una situación de vulnerabilidad inscrita y marcada en sus cuerpos. Es evidente que el efecto será la construcción de una verdad universal que reconoce e instituye fundamentalmente la dominación masculina.

Sin embargo, la reproducción, actuación y el trabajo social contribuyen a la asimilación de la dominación. Así pues, varones y mujeres naturalizan la relación de dominación favoreciendo la infravaloración de las mujeres y su vulnerabilidad frente al uso de la violencia, que en este caso funciona como instrumento de manutención de la dominación masculina.

No obstante, la construcción de la violencia no es un proceso sencillo de comprender y cambiar. La violencia parte de una complejidad que tiene su inicio en la constitución de cuerpos sexuados y que finalmente acaba cristalizándose en ellos. Esta

violencia transforma los cuerpos, y de este modo acaba por legitimar la violencia contra las mujeres que según Bonino:

“(…) surge de los roles e identidades asignados a hombres y mujeres, no de la dotación cromosómica de unos y otras, con el objetivo de mantener la posición de superioridad y sobre ella el status, sino también de perpetuar las diferencias y la desigualdad de la cultura sobre la que se han construido” (2008, 08).

Ante esto, la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres* (1994) contribuyó a visibilizarla, poniéndola en el marco de los Derechos Humanos, como una violencia que se manifiesta de distintas maneras y en todo el mundo. De esta forma la violencia se convierte en un fenómeno importante a debatir, y sobre el cual reflexionar cuestionando sus raíces.

Comprender la violencia, incluye ampliar la mirada, tener en cuenta que éste es un fenómeno que implica a todas las mujeres, que es un problema público y que necesita medidas amplias y duras para combatirla. Es decir, aunque existan instrumentos jurídicos y legales para favorecer la igualdad, las causas y consecuencias de la violencia hacia las mujeres persisten en nuestra sociedad, y superarlas requiere un compromiso de cambios estructurales.

1.1. Datos de la violencia contra las mujeres en España

Al analizar datos oficiales y extraoficiales sobre la violencia contra las mujeres en España se percibe que no siempre reflejan la verdadera realidad de la violencia. Existen grandes dificultades para retratar la realidad de la violencia contra las mujeres, puesto que muchos de los estudios realizados no presentan la metodología utilizada, y, en consecuencia, pierden fiabilidad y es tarea difícil hacerlos públicos (Esperanza Bosch y Ferrer, 2002).

Además, señalan estas autoras que el Estado español, a través de la Dirección General de la Policía, comenzó la realización de estudios sobre los malos tratos hacia las mujeres en el año 1984, y así finalmente, en 1989, la violencia física en la familia pasó de ser un delito oculto a ser un delito exteriorizado. Por la misma época (1990), esta problemática se contempló en las Memorias Anuales del Ministerio del Interior, y a partir de 1992 ha ido analizándose de manera sistemática.

A través de los datos oficiales presentados por estudios del INE (2009) y por la Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas¹ (FMSD), se observa que el número de mujeres asesinadas recogido por estos dos organismos –el primero estatal y el segundo no gubernamental– no se asemejan, como demuestra la tabla a continuación.

Tabla 1 - Número de mujeres asesinadas en España (2000-2008)

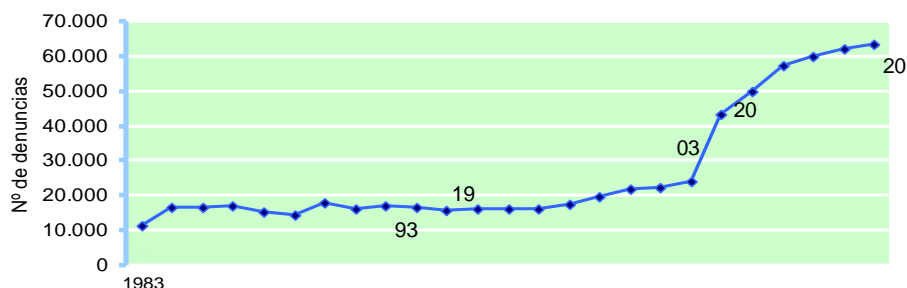
Año	INE	FMSD
2000	63	65
2001	50	71
2002	54	74
2003	71	94
2004	72	93
2005	57	75
2006	68	92
2007	71	84
2008	70	69
2009	42	45

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y FMSD.

No obstante, los datos manifiestan únicamente el número de mujeres asesinadas por sus parejas o ex parejas, lo que tampoco refleja la cifra real. Evidentemente, la denuncia es un recurso social que demuestra la permanencia de violencia, además de ser uno de los mecanismos existentes que buscan garantizar la integridad de las mujeres, a través de su inserción en políticas públicas especializadas que sean capaces de asegurar sus derechos.

Como se puede apreciar en el gráfico siguiente, en España el número de denuncias está aumentado considerablemente. Según el Instituto de la Mujer en los últimos 20 años hubo un incremento superior al 200% en el número de denuncias por malos tratos.

Gráfico 1 - Evolución del número de denuncias por año (1983-2007)



Fuente: Elaboración propia desde datos del Instituto de la Mujer.

1 Disponible en: <http://www.separadasydivorciadas.org>.

Bosch y Ferrer (2002) apuntan dos posibilidades que justifican el incremento de denuncias. La primera hace referencia al reconocimiento de la problemática; la segunda trata el aumento real de la violencia por razones de cambios en las relaciones de pareja. Todavía no se puede decir que sea un único factor el que produce estos datos, sino que serían varias las hipótesis que sumadas podrían contribuir al resultado del panorama expuesto.

Sin embargo, las mujeres siguen siendo asesinadas incluso después de denunciar. La existencia de mecanismos legales como la orden de alejamiento y de protección no garantizan su seguridad. La Amnistía Internacional (AI) denuncia la ausencia de transparencia en la evaluación y en los estudios, señalando numerosos puntos débiles en la política de protección a las mujeres, además de poner en relieve que la orden de protección² es un recurso restringido a una minoría.

Cuadro 1 - Análisis sobre la concesión de órdenes de protección (2007)

Víctimas estimadas último año		→	Víctimas que presentaron denuncia en 2007		→	Víctimas que solicitaron orden de protección 2007		→	Víctimas que obtuvieron una orden de protección 2007	
603.268	100%	→	126.293	21%	→	37.826	6,27%	→	27.967	4,63%

Fuente: Informe Amnistía Internacional (2008)

Las cifras relativas al año de 2007 demuestran que el 30% de las mujeres asesinadas en España había presentado algún tipo de denuncia en el último año. No obstante, según la AI, el incumplimiento de las medidas de protección se ha duplicado entre 2005 y 2006. Los datos revelan que doce del total de mujeres asesinadas en el año de 2007 contaban con orden de protección judicial.

En definitiva, las cifras presentadas forman parte de un complejo conjunto de datos que, muchas veces, divergen en los resultados ya que proceden de organismos pertenecientes a distintos ámbitos. Es importante resaltar que aunque en España se están produciendo progresos en cuanto a las políticas públicas, el camino es largo y arduo, pues romper con estas prácticas significa, ante todo, provocar cambios que transformen las relaciones de poder no únicamente entre las relaciones sociales, sino en las relaciones dentro de la propia política.

1.2. La realidad en la Comunidad Valenciana

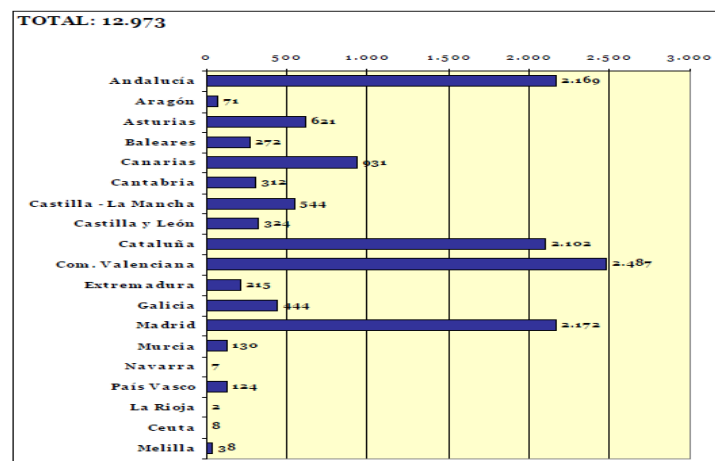
El análisis de los datos referentes a la violencia contra las mujeres en la Comunidad Valenciana (CV) está basado únicamente en documentos gubernamentales por dos

2: La Ley 27/2003, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica, unifica los distintos instrumentos de amparo y tutela a través de la orden de protección a las víctimas de la violencia doméstica. Con esto se busca garantizar, a través de un procedimiento judicial más ágil, la protección integral en una misma resolución judicial que incorpore las medidas restrictivas de la libertad de movimientos del agresor para impedir una nueva aproximación a la víctima.

motivos: primero, por la dificultad de acceso a los datos de la CV sobre el fenómeno y por eso tampoco hemos encontrado producción de organismos no gubernamentales.

Según el Ministerio de Igualdad (2009), los datos referentes al número de llamadas telefónicas al 016³ de la Comunidad Valenciana en el período de 2007 a 2009, la sitúan como la cuarta Comunidad Autónoma que más utiliza este recurso. Pero el informe no señala los motivos, ni el servicio al que las usuarias fueron derivadas, lo que dificulta el análisis de este recurso. A lo que se refiere sobre los recursos de protección a las mujeres víctimas de violencia, la CV es la que más utiliza el Servicio de Teleasistencia Móvil⁴.

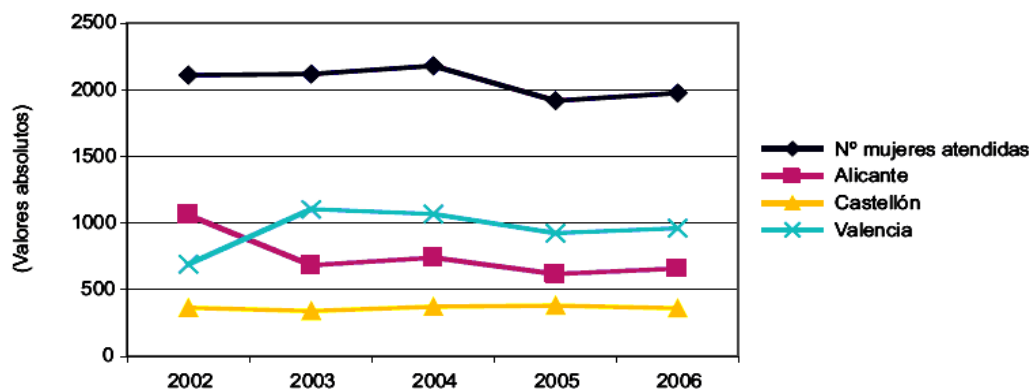
Gráfico 3 - Mujeres asistidas por el servicio de teleasistencia móvil (2009)



Fuente: Informe parcial del Ministerio de Igualdad (2009)

Otro dato interesante es el relativo a los Centros Mujer 24 horas, que desde su creación han atendido a una media de 2.061 mujeres/año, cifra que ha descendido ligeramente entre 2005-2006. Aunque no se pueda precisar los motivos de disminución de la atención, un hecho relevante es que la CV presenta índices elevados de muertes de mujeres

Gráfico 4 - Número de mujeres atendidas en los CM24 horas (2002-2006)



Fuente: Centros Mujer 24 Horas

3 Número de teléfono de asistencia e información 24 horas para las mujeres víctimas de violencia.

4 El Servicio de Teleasistencia Móvil es una modalidad de recurso que busca ofrecer a las víctimas de violencia de género con orden de protección concedida, una atención rápida, independientemente del lugar en el que se encuentren, además de garantizarles respuesta 24 horas, los 365 días del año.

Sin embargo, la no presentación de denuncia es otro asunto sobre el que se debe reflexionar. La complejidad del fenómeno lleva a comprender que pueden ser muchos los motivos por los que las mujeres no denuncian, entre ellos: no darse cuenta del maltrato; interés por preservar la apariencia de “armonía familiar”; miedo por su propia vida; dependencia económica y afectiva hacia el compañero; miedo a represalias más fuertes; culpa o vergüenza; ausencia de redes de apoyo; y una posible doble victimización y/o falta de credibilidad en las políticas de protección.

Según el Informe de la Comunidad Valenciana, el número de interposición de denuncias es inferior al total del número de mujeres que acuden al CM24h. A lo largo de los años, las cifras se mantienen estables, una media del 46% denuncian cada año, con excepción del año después de la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, en el que un total del 50% de mujeres que acudieron a los CM24h denunciaron.

Según lo expuesto anteriormente, las cifras son recopiladas a través de instrumentos metodológicos que, a menudo, no son todo lo rigurosos que deberían. Como se señala en el propio documento hay cifras ocultas que pueden aumentar el número de delitos, por ello (...) *los bajos porcentajes de denuncia subrayan la necesidad de profundizar y seguir avanzando en la sensibilización social frente a la problemática*” (Serra, 2009, 164).

Aunque se haya avanzado en aspectos normativos y de asistencia, el número de muertes continúa avanzando en todo el territorio español. Sólo en la CV en los últimos diez años 71 mujeres han sido asesinadas, 8 en el año 2009. Y como se observa a continuación, la CV es la tercera comunidad autónoma que más incrementa sus víctimas mortales.

Tabla 2 - Tasas de mortalidad por violencia de género (1998-2007)

	Casos	Taxas x 10 ⁶ (IC _{95%})		Casos	Taxas x 10 ⁶ (IC _{95%})
Andalucía	115	3,64 (2,77-4,52)	Comunidad Valenciana	71	3,85 (2,96-4,73)
Aragón	15	2,88 (1,45-4,31)	Extremadura	8	1,74 (0,53-2,94)
Asturias	12	2,55 (1,16-3,93)	Galicia	20	1,68 (0,97-2,39)
Baleares	22	5,39 (3,09-7,70)	Madrid	69	2,74 (2,09-3,39)
Canarias	42	5,19 (3,59-6,79)	Melilla	2	7,24 (0,00-17,41)
Cantabria	6	2,59 (0,58-4,60)	Murcia	20	3,84 (2,14-5,54)
Castilla-La Mancha	26	3,65 (2,29-5,01)	Navarra	9	3,68 (1,29-6,07)
Castilla y León	24	2,24 (1,36-3,11)	País Vasco	15	1,61 (0,81-2,42)
Cataluña	76	2,69 (2,09-3,29)	La Rioja	3	2,53 (0,00-5,34)
Ceuta	1	3,11 (0,00-9,46)			

Fuente: Generalitat Valenciana (2009)

Para finalizar este apartado, cabe señalar que los datos están basados en la violencia ejercida por los compañeros y ex compañeros sentimentales, lo que conlleva una difícil identificación de la variedad de formas de violencia contra las mujeres. Sin embargo, aunque se están consiguiendo muchos avances, todavía son necesarios cambios que van más allá de la puesta en marcha de políticas públicas que, además, puedan transformar la evaluación en un instrumento estratégico capaz de cuestionar el propio orden social y la reproducción de la dominación masculina.

1.3. ¿Qué medidas tomar? El II Plan para Combatir la Violencia contra las Mujeres de la Comunidad Valenciana

En el Estado Español, en la últimas décadas, se han aprobado Planes de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (PIO's) tanto a nivel autonómico como estatal. Con ellos se consiguió superar obstáculos relacionados con las bases legislativas, y como consecuencia, se obtuvo un amplio margen para la incorporación de los principios básicos de igualdad en las leyes. Además, el reconocimiento por la comunidad internacional, de los efectos que producen las desigualdades entre los sexos, supuso un paso fundamental para la adopción de medidas urgentes con el objetivo de combatir y prevenir la violencia contra las mujeres. Los PIO's han sido los primeros instrumentos políticos que visibilizaron esta problemática y propusieron la adopción de medidas para superar estas desigualdades.

Pero, con el tiempo, las medidas en el ámbito de la violencia fueron reubicadas en políticas y planes específicos. Un ejemplo de esto es que en 1998 se publicó el I Plan de Acción contra la Violencia de Género en el Ámbito Doméstico de España (1998-2001), que proporcionó reformas y modificaciones legislativas en materia de violencia contra las mujeres. Los cambios se realizaron también en las distintas Comunidades Autónomas, reforzados a través de la adopción de los Planes de Urgencia para el combate de la Violencia contra las Mujeres.

En el mismo año (1998), la CV elaboró el Plan de Acción Urgente del Gobierno Valenciano. Este documento se limitó a recoger propuestas de los diversos agentes involucrados, a fin de intentar garantizar la protección de las mujeres víctimas de violencia. Se trató de un planteamiento para el futuro apuntando los aspectos importantes que se deberían desarrollar urgentemente. Aunque se conformó en un ámbito especial de intervención social, el Plan no aportó datos relativos al fenómeno, ni se planteó desde la perspectiva de género.

El Plan fue evaluado al año siguiente, pero en la evaluación no se formularon criterios e indicadores de valoración, únicamente se presentaron datos generales, como por ejemplo: acciones ejecutadas, no ejecutadas, perfil medio de las mujeres, número de atenciones, denuncias, tipo de denuncias, número de ingresos en los recursos públicos, entre otros. A continuación, el documento señaló estrategias y medidas necesarias para mejorar la comunicación de los/as agentes implicados/as para atender de manera más rápida y eficiente.

Los informes contribuyeron al diseño del siguiente Plan. El I Plan de Medidas del Gobierno Valenciano para combatir la Violencia que se ejerce contra las Mujeres (2001-2004), que avanzó en tres aspectos: recibió un presupuesto específico, presentó recomendaciones para la actuación en la lucha contra la violencia de género y, por último, elaboró protocolos específicos por áreas de actuación. En comparación al primero, el II Plan de Medidas (2005-2008) carece de los comentarios y análisis en la introducción de las áreas, reflejando una pérdida en la comprensión y presentación de la realidad de la violencia. Sin embargo, el II Plan está mejor estructurado al estar compuesto por seis objetivos, que se dividen en seis áreas de actuación⁵, con un total de 92 acciones.

Los avances más importantes fueron la incorporación de problemáticas específicas, así el Plan incluyó acciones importantes para combatir la violencia contra las mujeres, como por ejemplo: “reeducación” de los agresores, designación de interlocutores/as de la Administración autonómica y de mujeres representantes de minorías (inmigrantes, portadoras de discapacidades, etc.), consolidación de las redes de apoyo, realización de cursos formativos para profesionales, y ampliación de servicios de atención.

En este contexto, es importante que se siga cuestionando el patriarcado, que el tema de la igualdad de oportunidades continúe siendo el eje transversal para el desarrollo de las políticas públicas, que los organismos del Estado y de toda la sociedad se involucren para combatir la discriminación y la violencia contra las mujeres, etc. No obstante, para ello, es necesario que los planes estén pautados por objetivos concretos, razonables y medibles, por una planificación y seguimiento, por la participación de toda la sociedad en todo el proceso de las políticas públicas, por presupuestos que atiendan a las necesidades reales, y por indicadores que sean capaces de medir la eficiencia y eficacia de las acciones.

5 Área 1: Prevención. Área 2: Seguridad. Área 3: Apoyo y atención. Área 4: Sensibilización. Área 5: Formación. Área 6: Investigación.

2. Una perspectiva de evaluación ciudadana

Evaluar políticas públicas es un proceso histórico que está relacionado con el intento de reajustes en la administración pública. Su progreso histórico se ha concentrado en un conjunto de esfuerzos del gobierno norteamericano por adoptar un mecanismo de control capaz de medir el grado de éxito y fracaso de los programas relacionados con la lucha contra la pobreza.

La evaluación se constituyó como un instrumento capaz de ofrecer informaciones para la toma de decisiones, identificar las demandas públicas y presentar las medidas realizadas por un programa. En este sentido, la evaluación se interpretaba como un instrumento que permitía conocer la realidad del contexto y actuar de forma planificada, para optimizar el tiempo y los recursos empleados, y, como consecuencia, elevar la credibilidad de las acciones de las organizaciones.

Para Bustelo (2001), los países que desarrollan una política de bienestar social y los que reciben incrementos de inversiones se caracterizan por una elevada cultura de evaluación. En España, por ejemplo, la cultura de evaluación es un proceso reciente, es paralela a su incorporación como miembro de la UE (receptor de fondos estructurales) y la consolidación profesional en los ámbitos gubernamentales y académicos.

Varios elementos secundarios ayudaron a convertir la evaluación en un instrumento indispensable de la planificación en España: a) la descentralización política y administrativa, b) la modernización y reorganización de la administración pública, c) las reivindicaciones de la sociedad civil, d) la búsqueda de gestiones más flexibles, e) la necesidad de justificar las medidas aplicadas por la administración pública, f) la necesidad de mantener el control del déficit público (Bustelo, 2007).

En cualquier caso, hoy se percibe que los paradigmas que actúan de guía en la evaluación son diversos y múltiples, las distintas formas de comprenderla pasaron por y desde el ámbito pura y exclusivamente cuantitativo hasta una conjunción entre los ámbitos cuantitativo y cualitativo. A partir de esta premisa hemos construido una propuesta de evaluación participativa basada en una multiplicidad de métodos que favorecen por un lado una evaluación completa y compleja de la política, y por otro la participación de los sujetos implicados en la política.

2.1. La evaluación participativa

La evaluación suele limitarse a analizar la viabilidad de un programa social, muchas veces resumiéndose únicamente a ofrecer subsidios al Estado. La Evaluación

Participativa (EP) plantea algo distinto. Antes de nada se plantea, a través de ella, que el proceso decisorio no debe estar circunscrito únicamente al Estado.

La EP busca implicar la participación de la sociedad civil en todas las etapas de una política pública, incluso en el momento de decisión política. En la EP la participación de los/as beneficiarios/as no asume carácter de consulta, sino que es real. Los/as invita a introducirse en un espacio de debate público con carácter político, compartiendo ideas, posibilidades, miradas, inquietudes, fragilidades, límites, etc.

Sin duda, la evaluación es también un instrumento que permite desarrollar y ejercer la ciudadanía. Se trata de comprender la evaluación desde una dimensión política e ideológica que favorezca que la sociedad civil actúe en cuanto sujeto proactivo en la construcción de las políticas públicas.

Todo lo anterior lleva a interpretar la evaluación como una herramienta de control social de las políticas públicas, que reconoce la importancia del protagonismo político de la sociedad, al revelar el conflicto como propulsor de cambios y al reconocer la evaluación como una esfera de ejercicio de poder.

Por consiguiente, la EP es un dispositivo intrínseco al proceso político de una sociedad democrática. Con ella se observa allende las actividades realizadas, metas, objetivos e impactos, cómo se establecen las fuerzas sociopolíticas en el espacio de debate público. Todo ello sumado a otros procesos, la EP permite aportar una comprensión más completa, compleja y crítica del contexto que tratamos.

No obstante es importante que la sociedad civil no sólo proponga, sino que ejerza su ciudadanía a través de la participación en todas las etapas de una política pública. Ahí tenemos el desafío: ejercer plenamente la ciudadanía, lo que significa fortalecer los mecanismos de control social y participación. Significa, además, formar y construir *sujetos conscientes*⁶ capaces de comprender el contexto críticamente, que no se acomoden, por tanto, que asuman su protagonismo sociopolítico; buscando organizarse en el mundo y cambiarlo (Silva, 2001; Baptista, 2000). Para lograr eso es importante ampliar la perspectiva de la EP, a fin de que su dimensión política supere la noción jerarquizada y centralizada del poder de decisión.

6 Concepto acuñado por Paulo Freire (1991), en el que el *sujeto consciente* advierte la posición/lugar que ocupa. Relacionándolo con nuestro ejemplo, podemos decir que éste sabe el lugar que la evaluación ocupa en el contexto social, conoce quién la solicita, quién la hace, cómo la hace y el porqué de hacerla.

“[...] no basta, por lo tanto, concordar con la importancia de los procesos evaluativos, se debe cuestionar el potencial de la evaluación como instrumento para tornar visible la intensidad de las demandas en el campo de las políticas sociales en nuestra sociedad. La evaluación implica, así, el ejercicio de un importante derecho democrático: el control sobre las acciones de interés público” (Silva, 2001, 21)

La EP asume como eje metodológico fundamental la implicación y participación de los distintos sujetos de la política pública —formuladores/as, gestores/as, implementadores/as y sociedad civil. En definitiva, en la EP todos los momentos de las políticas públicas son importantes, conocer y reconocerlos nos permite mirar hacia el horizonte y encontrar en las diferencias y en la diversidad de ideas e intereses, alternativas que no silencien sino que manifiesten públicamente la complejidad en la que vivimos y estamos insertos/as.

Por otro lado, la producción académica sobre la evaluación nos revela que existe un campo fértil a debatir, que está compuesto por diferentes perspectivas teórico-metodológicas, por distintos intereses políticos, y por conceptos heterogéneos y múltiples. Concluyendo, la EP posee canales que nos permite mostrar otras alternativas a las consolidadas, se trata de un proceso que expresa gran riqueza, al reconocer que en las distintas maneras de evaluar también están implícitos intereses contradictorios.

3. Estrategia de cambio hacia la ciudadanía: un diseño de evaluación

Nuestra propuesta de diseño de evaluación está basada en dimensiones y tipologías de evaluación que se interconectan y complementan metodológicamente. Se trata de una evaluación *ex-post*, que se suele llamar *evaluación de impacto*. Este tipo de evaluación posibilita visualizar el nivel de cumplimiento de los objetivos propuestos, así como analizar los efectos producidos en la sociedad, además de valorar si las necesidades reales han sido atendidas. Según la procedencia se trata de una evaluación mixta, pues recurre a diferentes sujetos participantes en la política, sea profesional o usuaria/o.

Por un lado, el diseño de evaluación del II Plan pretende identificar las siguientes dimensiones: a) grado de ejecución del Plan; b) grado de cumplimiento de los objetivos del Plan; y c) a qué nivel ha producido impactos en la vida de las mujeres víctimas de violencia de la Comunidad Valenciana.

Esta evaluación permite determinar por medio de aspectos de ejecución, de calidad, de seguimiento, de cobertura (población asistida), de ámbito territorial de ejecución, de presupuestos estimados e invertidos, y de productos e impactos logrados, si la violencia contra las mujeres se ha reducido y si la atención proporcionada fue

suficiente para asistir a las demandas de las mujeres víctimas de violencia. Por otro lado, el objetivo más substancial se centra en favorecer la construcción de un espacio público y democrático en donde los sujetos puedan ejercer su poder desde una perspectiva simétrica y plural. De este modo, todo el proceso que suele estar encubierto se convierte en algo transparente y de carácter extremadamente público.

Además, este diseño de evaluación del II Plan busca superar las deficiencias encontradas en la planificación del plan, por lo que hemos elaborado las herramientas, teniendo en cuenta la perspectiva de la evaluación participativa y sus marcos conceptuales. De esta manera, el diseño de evaluación favorece la introducción de técnicas y recursos que abarcan las líneas del estudio cuantitativo y cualitativo, y la identificación y construcción de indicadores de resultados capaces de manejar el flujo de informaciones inherentes al proceso evaluativo.

El diseño de la evaluación está dividido en tres momentos involucrando a organismos responsables, profesionales, población asistida y sociedad civil. Esto implica el uso y manejo de diferentes instrumentos con objetivos distintos que, unidos, posibilitarán un análisis más profundo y complejo de la implementación de las políticas públicas y sobretodo de la realidad social.

Es importante señalar que la evaluación está basada en lo que sería ideal, ya que desde nuestra perspectiva la realidad muchas veces nos sorprende exigiendo nuevos retos. Así, comprendemos que pueden surgir dificultades en el proceso de ejecución, por lo que resulta importante y esencial que exista un compromiso ético-político, esfuerzo, disponibilidad, y dedicación por parte de los agentes implicados para su operacionalización.

3.1. Primer paso de la EP: recopilación de datos

La recopilación de datos como primer instrumento de análisis busca captar la realidad a través de datos cuantitativos, fundamentándose en un análisis del contenido del II Plan. La recopilación de datos se plasma en una ficha técnica de evaluación sobre la que fueron definidas, en primer lugar, las dimensiones de investigación (teniendo en cuenta los aspectos de la ejecución, cobertura, difusión, animación, seguimiento y presupuestos) y, posteriormente, los indicadores de análisis.

El análisis y la interpretación de los datos permiten agregar información y gestionar el análisis a través de una codificación que posibilita el estudio de la información contenida en la ficha técnica de evaluación. Al mismo tiempo, los indicadores de resultados posibilitan analizar los productos obtenidos y correlacionar los datos oficiales

producidos en el ámbito de la Generalitat Valenciana con informaciones recogidas en el proceso de evaluación.

La ficha técnica de evaluación⁷ debe ser rellenada por los organismos responsables. Hay que tener en cuenta que reunir la información necesaria para evaluar una política pública o un Plan a través de un único instrumento es algo complejo, que implica una comprensión profunda y contextual del objeto evaluado y de la realidad. Por ello nuestro planteamiento sigue algunas etapas imprescindibles para el logro de su objetivo:

1. Reunión con jefe del ejecutivo (Presidencia de la GV)
2. Creación de un Grupo de Trabajo (Profesionales ligados al Plan)
3. Reuniones Formativas del Grupo de Trabajo
4. Reuniones de Seguimiento y Evaluación

Por otro lado, la ficha abarca un conjunto diverso y complejo de objetivos, acciones, usuarios/as, organismos y realidades objetivas y subjetivas. En esta etapa, la ficha técnica agrega un conjunto de indicadores que permiten recoger datos necesarios o informaciones necesarias para evaluar el PCVM. Como se ha mencionado, la ficha técnica debe ser rellenada por el/los organismo(s) responsable(s) de la acción⁸, lo que significa que la ficha técnica deberá ser cumplimentada para cada una de las acciones.

Adentrándonos en la ficha, ésta consta de siete aspectos que posibilitan percibir y analizar las siguientes variables:

1. Datos Introdutorios: simplemente identifica el área y la acción con la que se corresponde en el PCVM, la fecha en que se finaliza la ficha, la persona responsable que responde por la veracidad de las informaciones, su puesto, y el organismo en el que trabaja.
2. Aspectos generales: identifica el organismo(s) responsable(s) de realizar la acción, si es una nueva acción del PCVM o si tiene continuidad desde el Plan anterior.
3. Indicadores de Ejecución: identifica diversos elementos de la implementación del PCVM, que permiten: a) cuantificar el número de acciones realizadas por año y las acciones no realizadas y, con esto, percibir si hay disparidades entre los años; b) identificar y explicitar los motivos por los cuales la acción no se realizó; c) señalar el periodo de ejecución de la acción visibilizando la media de acciones realizadas por años; d) visualizar los ámbitos de la Comunidad Valenciana en que se realizó la acción, si en alguna provincia hubo más acciones y en otras menos de manera que se puedan identificar y analizar los motivos que pueden generar el hecho; e) visualizar el conjunto

7 Se puede ascender a las fichas en el siguiente link: <http://www.monografias.com>.

8 En el caso de que una acción implique a dos o más organismos, estos deberán reunirse y consensuar las informaciones y sintetizarlas de acuerdo con las posibilidades. Si no fuera posible condensarlas, los organismos deberán contactar con las/os evaluadoras/es para analizar la situación y debatir sobre los ajustes que deban hacerse.

total de profesionales que participaron en la realización de la acción, lo que posibilita analizar si el número y categoría de profesionales implicadas/os se corresponde con las necesidades reales de la población asistida; f) visualizar si los organismos mantienen los registros de la acción para usarlos y analizarlos en el futuro; g) analizar si fueron los organismos responsables los que ejecutaron la acción o si fueron otros sectores de la sociedad civil (ONG's, asociaciones, etc.) los que la realizaron, lo que desemboca en un análisis del nivel de tercerización de las políticas públicas por parte del Estado; h) analizar las acciones y productos logrados de la acción para posibilitar correlacionarlos con datos estadísticos, y así, reflejar con indicadores los resultados.

4. Indicadores de Cobertura: permite identificar el perfil de la población asistida: si son hombres y/o mujeres, el rango de edad, en resumen, el perfil de las personas asistidas. Además, permite el análisis de la cobertura del PCVM y su alcance en la realidad de la Comunidad Valenciana.

5. Indicadores de Difusión y Animación: busca identificar la acción de difusión y animación, lo que permite analizar si hay relación entre el éxito o fracaso de la acción con el proceso de difusión y animación. Además, permite visualizar si los organismos responsables realizan este proceso o si lo asignan a otras esferas de la sociedad, o al mercado.

6. Indicadores de Seguimiento: debe identificar elementos referentes a la realización o no del seguimiento, además de: a) cuantificar el número de acciones de las que se ha realizado un seguimiento; b) visualizar los ámbitos de la Comunidad Valenciana que se preocuparon de planificar el seguimiento de la acción; c) observar si los organismos registraron el proceso de seguimiento y si se mantienen los registros para su utilización futura; e) observar el organismo que realizó el seguimiento, de manera que se pueda analizar el compromiso y nivel de implicación del Estado en el proceso de ejecución de políticas públicas.

7. Indicadores Presupuestarios: analizan si la acción se ha realizado con presupuesto, sin presupuesto, o si la acción no ha sido realizada a pesar de contar con un presupuesto asignado. Los indicadores identifican la procedencia de los recursos y los ámbitos en los que se ha invertido económicamente. Así mismo, permiten la visualización del valor total estimado de cada acción, lo que posteriormente posibilitará establecer vínculos con el valor total utilizado en la acción. Además, mediante los indicadores se puede analizar cómo se ha utilizado el presupuesto: si ha sido parcialmente, dividido entre las provincias de forma igualitaria, o de acuerdo con las necesidades/realidades. En definitiva los indicadores presupuestarios nos permiten observar el valor total utilizado en la acción, los organismos que lo gestionan, y analizar el nivel de compromiso con el PCVM a través de la inversión económica en las acciones.

La relación de estos aspectos hace posible reunir informaciones importantes para comprender la consecución parcial o total del PCVM. Paralelamente a la ficha técnica de evaluación, se han creado también cuatro fichas resumen, que favorecerán que las/os evaluadoras/es comprendan cómo deben manejar las informaciones. Éste es un instrumento técnico utilizable únicamente por el equipo de evaluación, que consiste en un

material que facilita la sistematización de los datos recogidos, de manera didáctica y ágil.

El conjunto de fichas resumen establecen las siguientes relaciones:

- a) Ficha Resumen 2A: correlaciona los organismos responsables y el número total de acciones realizadas y no realizadas, además de las áreas en que están implicados los organismos y el número de acciones. Es decir, muestra el porcentaje de acciones operacionalizadas por los organismos y de qué manera éstos se han implicado en la realización. Seguramente, en el momento en que estos datos se cruzan con otros (como, por ejemplo, el valor total del presupuesto invertido y utilizado) será posible lograr análisis más densos, complejos y reales;
- b) Ficha Resumen 2B: relaciona las acciones realizadas y no realizadas y los organismos responsables por las áreas del PCVM. Permite visualizar y cuantificar las acciones realizadas y no realizadas, por áreas; además de analizar los motivos que llevan a un área determinada a tener un número más grande de acciones realizadas que otras;
- c) Ficha Resumen 2C: ofrece un panorama general, por años, de las acciones realizadas y las no realizadas. Con esta ficha se visualiza cómo los organismos se plantean ejecutar y conectar las acciones transversales a través de los años de ejecución del PCVM;
- d) Ficha Resumen 2D: vislumbra el número total de acciones realizadas (o no), por un organismo, durante cada año de ejecución del PCVM. Con ella se identifica el porcentaje de acciones realizadas anualmente por cada organismo responsable.

Con estos dos instrumentos, el diseño de evaluación se convierte en un instrumento de fácil acceso y manejo.

Finalmente, el proceso de recogida de datos finaliza con la sistematización y análisis de los mismos; para ello se ha construido una última ficha de análisis que agrupa datos y permite correlacionar variables asignadas en el diseño, promoviendo la construcción de enlaces que proporcionan una evaluación cuantitativa, cualitativa, comparativa y analítica.

Una vez recogidos los datos, el siguiente paso es analizarlos desde el sistema de indicadores. El PCVM no ha planificado ideas y tampoco propuestas de indicadores de evaluación en su marco global. De esta forma, los criterios tomados para construir los indicadores dependerá de algunos aspectos, como, por ejemplo, la complejidad de la evaluación con la que se pretenda medir los resultados, recursos presupuestados para la evaluación, la naturaleza y características del programa etc.

En resumen los indicadores deben: ser significativos, objetivos, didácticos y de fácil comprensión; ser consistentes y coherentes con lo que se pretende evaluar; favorecer la correlación de distintos aspectos entre sí y con otros indicadores etc. (Kayano y Caldas, 2002).

Por ello, dos aspectos principales que se han tenido en cuenta son: la pertinencia y adecuación con el Plan evaluado, y el carácter práctico. Con el primero creamos una

coherencia interna en la evaluación y con el segundo construimos un documento didácticamente comprensible, que favorece la lectura y el análisis por parte de cualquier sujeto/protagonista. Así tomamos como indicadores los siguientes aspectos: la ejecución, la cobertura, los recursos humanos, la calidad de ejecución, el presupuesto, los resultados y la implicación de los organismos responsables.

Las informaciones de todas las fichas analizadas conjuntamente posibilitarán una comparativa de la situación de la violencia contra las mujeres antes y después de la ejecución del PCVM.

Finalizada la primera fase, la evaluación sigue con la producción de datos cualitativos a través de la realización de grupos de debate con las personas asistidas por el Plan.

3.2. Segundo paso: la interlocución entre usuarias y profesionales

El nivel de complejidad del diseño de evaluación favorece la percepción de la realidad desde distintas miradas, lo que permitirá relacionar los aspectos internos y externos de las partes con el todo. Es como un espejo: cuando éste está intacto refleja sólo una realidad; al contrario, cuando se rompe, se fragmenta en partes emitiendo distintas realidades. Es muy probable que sujetos diferentes miren las partes y perciban la realidad desde perspectivas complementarias, distintas, parecidas y muy difícilmente iguales (Schaff, 1983). De esta forma, el diseño de evaluación se encarga de reflexionar sobre los datos numéricos y analizar también la complejidad y particularidad de la realidad. Para ello realizaremos Grupos de Discusión (GD's).

Por un lado, las entrevistas abiertas funcionan como instrumentos que favorece la actuación de los sujetos, reconstruyendo sus prácticas y representaciones sociales (Delgado y Gutiérrez, 2007). Éstas siguen el mismo conjunto de indicadores/temáticas que la etapa anterior: conocimiento del Plan; valoración de su proceso de ejecución (dificultades, límites, posibilidades y oportunidades), y análisis sobre la efectividad global del Plan. Los agentes implicados en las entrevistas deben ser profesionales elegidos según los siguientes parámetros: 7 representantes de las Conserjerías, y 6 representantes de diferentes ONG's (según el criterio de presupuesto recibido de la GV: más recibió, menos, o no recibió).

Por otro lado, comprendido como un artificio metodológico, los GD's buscan investigar el sentido producido por los hechos en los sujetos, en la perspectiva de reproducir la *unidad social de sentido* (Ibañez, 1999). Los grupos de discusión serán

estrategias metodológicas que, a través de una *conversación entre iguales* (Delgado y Gutiérrez, 2007) permitirán percibir el nivel de satisfacción demostrado por las mujeres en situación de violencia asistidas sistemáticamente por los/as profesionales que actuaron en el periodo de vigencia del Plan.

A tal efecto, en el momento de la realización del diseño de evaluación se analizaron las áreas del PCVM, y se percibió que el área 3, en especial, adopta medidas que derivan en acciones sistemáticas. Desde esta perspectiva los grupos de discusión deben realizarse en dos grupos distintos implicados en el área 3:

Usuaris	Profesionales
Mujeres víctimas de violencia de género de la Comunidad Valenciana	Profesionales que actuaron en los equipos técnicos (mujeres y/o hombres)
Asistidas en el periodo de vigencia del PCVM	Actuaron en el periodo de vigencia del PCVM
Recibieron atención sistemática	Actuaron en el periodo de vigencia del PCVM a través de atención sistemática a las mujeres víctimas de violencia
Asistidas en el CM 24h o Casas de Acogida o Juzgados especiales en violencia familiar	Actuaron en los CM 24 horas o Casas de Acogida o Juzgados especiales en violencia familiar

En esta ocasión, el guión es semejante al anterior, aunque también presenta cuestiones complementarias. Los temas tratados y debatidos serán: a) conocimiento y nivel de información sobre el Plan; b) nivel de satisfacción; c) aspectos que se valoran (positiva y negativamente); d) límites y posibilidades de la asistencia; e) propuestas para la mejora.

Todos los grupos de discusión deben realizarse por separado, y el equipo de evaluación debe garantizar que las personas evaluadoras están acompañando y facilitando la dinámica de los grupos en todo momento. Así pues, la participación de las/os mismas/os profesionales en los grupos, favorece una mirada más real y global de los discursos y de los procesos desarrollados en éstos.

Aunque el proceso de investigación parezca terminado, el diseño de evaluación llegará a su finalización a través de la realización del Foro de Evaluación, que tiene por objetivo hacer pública la evaluación del PCVM, además de producir datos y generar análisis complementarios, a través de opiniones, críticas y sugerencias.

3.3. Tercero Paso: tejiendo diálogos “El Foro de Evaluación”

El momento final de nuestra propuesta está marcado por el Foro de Evaluación. El Foro no es una acción para diluir los conflictos sociales. La perspectiva de un Foro de

Evaluación no está orientada desde una vertiente liberal, con una naturaleza *asistencialista* que, como señala Gohn (2003), busca desde la cima hacia abajo –en la arena de las políticas públicas–, la integración y el control de la sociedad.

Al contrario, en la concepción adoptada por esta evaluación, la participación de la sociedad está marcada por el pluralismo y está estructurada en grupos sociales que buscan debatir la lógica de las relaciones de dominación y la división del poder político. A través de la participación social se busca generar impacto social, político, económico y cultural, de carácter individual y/o colectivo, tal y como señala Soares y Caccia (2002, 84):

“(…) cuando se piensa en la participación en un sentido más profundo, de compartir poder implicando en la formulación y la implementación de políticas públicas, tornase esencial buscar mecanismos capaces de institucionalizar los procesos participativos, de modo a asegurarles la continuidad”

El Foro de Evaluación concibe una perspectiva de debate político y público que puede posibilitar una nueva forma de alianza entre sociedad civil y Estado. Todo ello, mediante la promoción de relaciones más transparentes y el fomento de la participación de la sociedad civil en la elaboración y control social de las políticas públicas. Lo que significa, antes de nada, un cambio del patrón administrativo que influye en el comportamiento de la sociedad y del propio Estado, tal y como señala Soares y Caccia (2002, 69):

“(…) una nueva concepción de democracia, que enfatiza, real o simbólicamente, a la descentralización, la participación popular y las cooperaciones del poder público con diferentes agentes sociales cuya composición varía de acuerdo con la orientación político-ideológica de los/as gobernantes y con la cultura política de cada localidad”

Fundamentalmente, el Foro seguirá el guión expuesto a continuación:

- Mesa de Apertura (45m)
- Consulta Popular (CP)⁹ (2h): En grupos las/os participantes reflexionarán sobre los resultados presentados, exponiendo sus opiniones y debatiendo propuestas concretas para mejoras en los Planes futuros.
- Intervalo (30m)
- Socialización de la CP (1h): Exposición de los resultados de la CP. En armonía con los acuerdos ratificados sobre el tiempo de presentación, los seis grupos temáticos deberán presentar, por bloques, los puntos de sus debates, sus miradas sobre la operacionalización del Plan evaluado y las propuestas para mejoras.

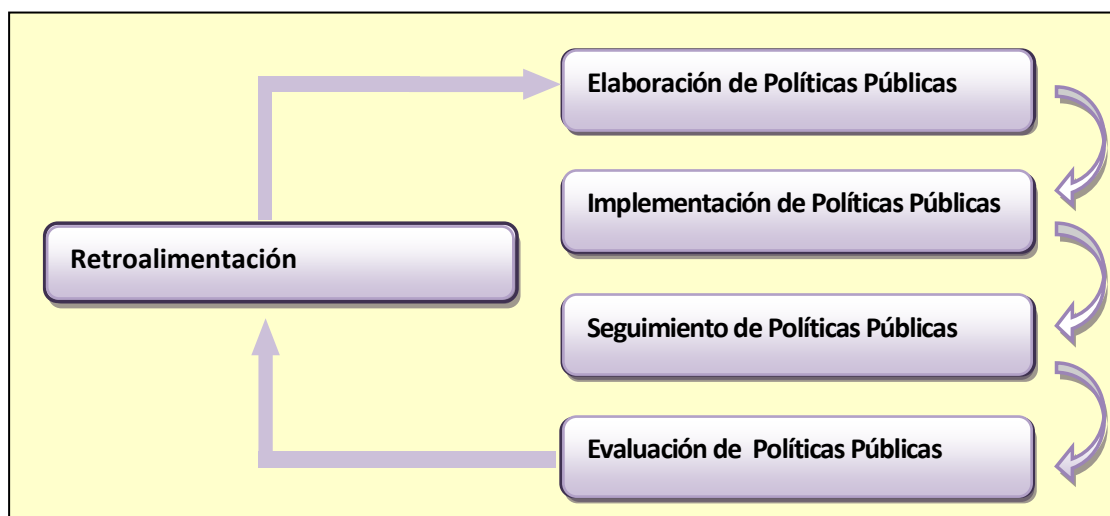
9 Los temas estarán relacionados directamente a las áreas del Plan de Medidas de la Comunidad Valenciana para combatir la violencia que se ejerce contra las mujeres (2005-2008), lo que se totalizará en seis áreas: prevención, seguridad, apoyo y atención, sensibilización, formación e investigación.

- Comida (1h)
- Socialización de la CP (2h)
- Finalización del Foro (45m)

El Foro de Evaluación se realizará durante todo un día, y terminados los trabajos, el equipo sistematizará y elaborará un informe final de la evaluación conteniendo las aportaciones y los aspectos que figuraron en el debate. Sin embargo, ésta no es una tarea fácil y sencilla, sino que exige conocimiento técnico, capacidad sintetizadora, y lectura política y crítica frente a la realidad expuesta en el Foro.

La figura a seguir expone una perspectiva global de la propuesta del diseño de evolución del PCVM, en la que se puede observar que la evaluación debe favorecer la existencia de una retroalimentación, que posibilite abrir y ampliar el diálogo entre sociedad civil y Estado, además de viabilizar que los aspectos aparentemente complejos sean decodificados y, quizás, que la participación de la sociedad civil se amplíe desde la perspectiva de construcción de las políticas públicas.

Cuadro 2 – Proceso de gestión de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia a partir de la perspectiva del *policy cycle*.

El diseño de evaluación es también un medio para convertir la evaluación en algo más completo, destacando el compromiso social, ético y político en favor de la construcción de una sociedad más participativa, y de un estado democrático.

Sin embargo, una acción como el Foro de Evaluación dependerá de su organización y propuesta ideológica, por ello, sufre el riesgo de transformarse en un espacio meramente burocrático y de legitimación de poderes.

Es evidente que la idea es intentar no caer en ese error. Por ello, divulgar y publicitar este proceso es importante, no sólo para legitimar la metodología, sino también para favorecer que emerjan nuevos patrones de interacción entre sociedad civil y Estado. Patrones que deberán incidir en la ampliación del espacio público, en el incremento de la participación democrática y sociopolítica de grupos organizados (no monopolizada), en definitiva, cambiar gradualmente las relaciones de poder que alejan la sociedad civil del Estado.

Incidir en el proceso de concepción, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas públicas es convertir el control social en un nuevo modo de gobernabilidad democrática, facilitando el:

“(…) desarrollo de un espacio público que no se resume y no se confunde con el espacio gubernamental/estatal. La posibilidad de la sociedad civil de intervenir en la gestión pública, por medio de la cooperación con el Estado, representa la instauración de un nuevo patrón de interacción entre gobierno y sociedad; nuevas arenas de intermediación y nuevos mecanismos decisorios implantados podrán tener la capacidad de incorporar una grande cantidad de actores y de diferentes intereses” (Gohn, 2001, 11)

En general, las evaluaciones están realizadas mediante un equipo evaluador externo que emite juicios de valor alejado de la participación de la sociedad. Como se sabe, hay numerosos caminos que pueden ser recorridos, y cada uno de ellos nos lleva a respuestas distintas. Todo este proceso apunta hacia una evaluación que a pesar de exigir trayectos complejos, por un lado busca acercarse a la realidad, analizando la composición de fuerzas que dominan el espacio político; y por otro, nos permite caminar hacia una perduración en los campos de alianzas políticas, ocupando espacios de poder y dando sustento a un proceso verdaderamente democrático y participativo.

4. Desafíos y límites en la evaluación participativa

Tal como expresa Silva [...] No hay posibilidad de cualquier modalidad de evaluación o análisis de política pública que sea solamente instrumental, técnica o neutra (2001, 20). En general se la confunde con la exigencia de los organismos que las subvencionan, produciendo una carencia cultural en la implantación de los mecanismos evaluativos. Peor aún, se la limita a orientar hacia ajustes de las políticas públicas, en concreto de los recursos que inciden en la sociedad etc.

La transparencia en la gestión de políticas, debería ser un componente primordial en la agenda pública de los países democráticos. Reconocer que en los procesos participativos y transparentes está presente un dispositivo de modernización de la gestión pública es dar un valor importante, y apostar en este camino, a pesar de que resulta lento, garantiza el incremento de un capital social importante para el desarrollo de políticas eficaces y eficientes.

En España, aunque, se ha avanzado en políticas de género, la importancia de evaluar todavía parece que sigue ocupando un lugar secundario. Creemos que las dificultades para implementar una evaluación participativa consisten en: el conflicto de intereses políticos e ideológicos, la devaluación del proceso evaluativo, los límites de inversión económica y humana, y la ausencia de espacios de debate entre Estado y Sociedad Civil. En su carácter prospectivo la EP se orienta hacia favorecer mejorías en las políticas públicas, actuando desde la óptica de la ciudadanía, ampliando su relación en el proceso político, con la participación y con la toma de conciencia de la sociedad.

Considerando que la CV todavía se encuentra en un momento inicial/primario, en lo que se refiere a evaluación, después de utilizar la EP como principio metodológico fundamental del diseño de evaluación, la presentamos como una alternativa capaz de desempeñar un papel importante en la construcción de evaluación efectiva. Nuestro objetivo, al adoptar esta metodología, es sugerir que se establezca un proceso organizado y sistemático en el acompañamiento de las políticas públicas de género superando la característica de fiscalización, generando una nueva perspectiva de construcción de políticas públicas.

A través de la EP el giro es triple. En primer lugar, construyendo una cultura de participación ciudadana consciente¹⁰, en un proceso circular, constante, de abajo hacia arriba en el cual Estado y Sociedad Civil actúen mutuamente. En segundo lugar, proveer la evaluación de políticas presupuestarias que favorezcan metodologías más complejas y eficientes. En tercer lugar, ofrecer elementos que conduzcan hacia cambios en la estructura jerárquica de las relaciones de poder, y que se sumen al conjunto de mecanismos que forjan la construcción democrática y participativa.

10 Según Paulo Freire (1999) la educación es un proceso que humaniza y libera. Para eso es necesario que los sujetos tomen conciencia de sus propias vidas y del contexto donde viven sus experiencias. El proceso educativo (formal y/o informal) permite encontrar herramientas que los liberen de la "opresión", haciendo parte de la sociedad como sujeto consciente de sus derechos, de sus roles en la sociedad, protagonistas de cambios sociales y empoderados/as.

La adopción de metodologías participativas es importante por un lado para promover la base en la que se suelen edificar y solidificar las relaciones simétricas a través del aprendizaje y ejercicio de la ciudadanía. Y por otro, para abrir canales de diálogos plurales, que contribuyan a fragilizar/romper las barreras que desafían la gestión democrática. Todo esto pautado por un proceso en que se conjugue el conocimiento popular y las experiencias con el contexto político y social.

Sabemos que orientar las políticas públicas hacia un proceso democrático y participativo significa romper con algunas estructuras establecidas y “solidificadas” en las bases del Estado. Por ello, es fundamental comenzar a crear espacios de debate capaces de navegar a contra corriente, despertando en todos/as el deseo de ser coparticipes de un proyecto que puede promover progresivamente cambios estructurales.

La tarea, a la larga, es que esta metodología pueda incidir directamente en la transformación de las correlaciones de fuerza en la gestión de las políticas públicas; quizá poniendo en cuestión las prácticas cristalizadas del clientelismo/asistencialismo y de la participación “manipulada”. Romper con los obstáculos formales e informales es un desafío, quizá con la EP podamos implementar un nuevo protagonismo político al fortalecer los mecanismos de control social y convertir la evaluación en un elemento frecuente de acción política.

Referencias

AMNISTÍA INTERNACIONAL. Obstinada realidad, derechos pendientes: la protección de los derechos de las mujeres contra la violencia de género, a tres años de la plena entrada en vigor de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. 2008. Disponible en: <http://www.es.amnesty.org>. Acceso en: 11 ago. 2008.

ANDER-EGG, Ezequiel e IDAÑEZ, María José. Evaluación de Servicios y programas sociales. Buenos Aires: Editorial Lumen, 1994.

BAPTISTA, Myrian Veras. Planejamento: introdução à metodologia do planejamento social. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

BAPTISTA, Myrian Veras. Planejamento social: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Editora Veras, 2000.

BOSH, Esperanza y FERRER, Victoria. La voz de las invisibles: las víctimas de un mal amor que mata. Madrid: Editorial Cátedra, 2002.

BONINO, Luis. Hombres y violencia de género. Más allá de los maltratadores y de los factores de riesgo. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2008.

- BOURDIEU, Pierre. La dominación masculina. Barcelona: Editorial Anagrama, 1999.
- BUSTELO, María. La evaluación de las políticas de género en España. Madrid: Ediciones Cátedra, 2001
- CONSELLERIA DE BIENESTAR SOCIAL. Plan de Acción Urgente del Gobierno Valenciano para Luchar contra la Violencia que se Ejerce contra las Mujeres. Valencia: Generalitat Valenciana, 1998.
- CONSELLERIA DE BIENESTAR SOCIAL. II Plan de Medidas del Gobierno Valenciano para Combatir la Violencia contra las Mujeres (2005-2008). Valencia: Generalitat Valenciana, 2005.
- DELGADO, Juan Manuel y GUTIERREZ, Juan. Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Madrid: Editorial Síntesis, 2007.
- FARIA, Nalu y NOBRE, Miriam. Gênero e desigualdade. São Paulo: Sempre Viva Organização Feminista, 1997.
- FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.
- FREIRE, Paulo. Educação na Cidade. São Paulo: Editora Cortez, 1991.
- FREIRE, Paulo. Educação como prática de liberdade. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1999.
- GOHN, Maria da Glória. Educação não-formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor. São Paulo: Editora Cortez, 1999.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. São Paulo: Editora Cortez, 2001.
- INSTITUTO DE LA MUJER. I Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de España (1988-1990). Madrid: Instituto de la Mujer, 1989.
- INSTITUTO DE LA MUJER. II Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres de España (1993-1995). Madrid: Instituto de la Mujer, 1993.
- INSTITUTO DE LA MUJER. III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de España (1997-2000). Madrid: Instituto de la Mujer, 1997.
- INSTITUTO DE LA MUJER. IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de España (2003-2006). Madrid: Instituto de la Mujer, 2003.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Mujeres y hombres en España 2009. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, INE, 2009.
- KAYANO, Jorge y CALDAS, Eduardo. Indicadores para o diálogo. São Paulo: Série Indicadores, 2002.
- LOBBY EUROPEO DE MUJERES. Hacia un Marco Común Europeo para medir los procesos de lucha para erradicar la violencia contra las mujeres. Madrid: LEM, 2001.

MARTÍNEZ BENLLOCH, Isabel. y BONILLA, Amparo (org.). Sistema sexo/género: identidades y construcción de la subjetividad. Valencia: Universidad de Valencia, 2000.

SCHAFF, Adam. Historia y verdad. Barcelona: Editorial Crítica, 1983.

SERRA, Inmaculada. Las mujeres de la Comunidad Valenciana a principios del siglo XXI (2000-2007). Valencia: Conselleria de Bienestar Social, 2009.

SCOTT, Joan. El género: Una categoría útil para el análisis histórico, In: LAMAS, Marta (Comp.). El género: la construcción cultural de la diferencia sexual. México: Programa Universitario de Estudios de Género, 2003, p. 265-302.

SILVA, Maria Ozanira. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática. São Paulo: Editora Veras, 2001.

SOARES, José y CACCIA, Sílvio. Os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

Recibido en: 04/04/2011

Aceptado para su publicación en: 20/04/2011