



Trabajo Final de Grado
Grado en Ciencias Políticas y Gestión
Pública

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Orihuela
Universidad Miguel Hernández de Elche

**“La Evaluación de Políticas Públicas de
Igualdad en España.
Especial énfasis en la lucha contra la
violencia de género”**

Helena Espí Giménez

Tutor: Enrique Conejero Paz
Curso académico: 2015-2019

1. ÍNDICE

2. RESUMEN	3
3. PALABRAS CLAVE	4
4. INTRODUCCIÓN	5
5. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	6
6. MARCO TEÓRICO	7
6.1. CONCEPTUALIZACIÓN.	7
6.2. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.	21
6.2.1 <i>Situación de la Fase de Evaluación en España.</i>	28
7. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD EN ESPAÑA. ...	33
7.1 ORIGEN Y EVOLUCIÓN.....	33
7.2 ¿CÓMO SE EVALÚA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD?	42
8. EVALUACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD EN ESPAÑA.	49
8.2 ESTUDIO DEL INFORME PROVISIONAL DE EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER (2013-2016).....	56
9. CONCLUSIONES	66
10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	68
10.1 LIBROS:.....	68
10.2 URL	71

2. Resumen

En esta investigación nos centramos en el análisis de la última de las fases del ciclo de políticas públicas. Una fase con una débil institucionalización en España, ya que como mostramos a lo largo del trabajo son muy pocas las evaluaciones de políticas pública que se han llevado a cabo.

Además, a modo de entendimiento de esta fase y de cómo se realiza, la hemos relacionado con unas políticas públicas que, sin lugar a duda, ocupan una posición relevante en nuestra sociedad actual, como son las políticas públicas de igualdad.

Lo que hemos pretendido lograr con la realización de este trabajo, es analizar en qué situación se ha encontrado y se encuentra actualmente la fase de evaluación de las políticas públicas, una de las fases más importantes de todo el proceso de políticas públicas y, por otro lado, cuál ha sido el posicionamiento de esta fase vinculada al ámbito de la Igualdad. Para ello se ha analizado diferentes fuentes oficiales de investigación tanto, en delegaciones ministeriales específicas en la materia tratada, como el Instituto de la mujer, así como el Instituto Nacional de Estadísticas, además de diferentes estudios y obras de académicos y académicas los/las cuales quedan reflejados en el último apartado de este trabajo, más concretamente en las referencias bibliográficas.

Abstract

This research aims to analyse last phase of the public policies cycle for the case of Spain, in which, as it will be explained, the number of evaluations for the public policies is extremely limited. Moreover, in order to understand this phase and how it proceeds, this has been linked with a set of public policies, which, undoubtedly, hold an important position in our society. These are the public policies of gender equality.

What it is intended to achieve with this research is assessing in which situation the current public policies' evaluation is, as it is one of the most important phases within the whole process of public policies. Moreover, this study will be applied within the area of gender equality. To this end, it has been examined many different official sources of interest, more concretely, the ministerial delegation as well as other specific references linked to the subject of matter. Some of them are the Women's Institute, the National Institute of Statistics as well as many different researches made by experts in this field. This will be further exposed within the references.

3. Palabras Clave

Políticas públicas, evaluación, igualdad y violencia de género



4. Introducción.

La evaluación configura la última fase del ciclo de las políticas públicas, aunque cabe destacar su transversalidad, ya que desde otra perspectiva también puede suponer la primera fase dentro del proceso de creación de cualquier política pública.

Por otro lado, y debido a la inminente actualidad en materia de Igualdad, y sobre todo en violencia de género, se realiza un estudio de la evaluación en este ámbito. Ya que, según las últimas estadísticas realizadas el 11 de junio de 2019 por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, son 24 las mujeres asesinadas por violencia de género en lo que se lleva de año, llegando a la friolera cantidad de 999 víctimas por esta lacra social desde 2003 hasta el día de hoy, es decir, una media de 63 mujeres asesinadas por año.

A través de este trabajo, se va a realizar una pequeña retrospectiva en el tiempo para ver que relevancia tenía años atrás y en qué situación se encuentra en la actualidad, además de forma exhaustiva se vincula esta fase dentro de las políticas públicas de igualdad, y se observa que papel ha tenido y tiene la evaluación en el ámbito de la equidad de género.

Dentro de los aspectos que se va a poder visualizar en el siguiente trabajo, es a modo de ejemplo, la evaluación provisional de la Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer, así pues, se dinamiza el estudio ofreciendo la estructura y la forma en que se crea una evaluación verídica.

5. Objetivos y metodología

Los objetivos de la realización del siguiente trabajo, son en primer lugar, analizar la relevancia que ha tenido en la sociedad española, la fase de evaluación de las políticas públicas, y en segundo lugar, sintetizar el posicionamiento de esta fase dentro de las políticas públicas de igualdad.

En cuanto al método empleado en el siguiente trabajo, hay que destacar el método deductivo, es decir, según Hernández, Fernández y Baptista (2003), hemos partido de una premisa general que en este caso es la situación de la evaluación en España, para obtener las conclusiones de un caso particular, el cual es la fase de evaluación de políticas públicas de igualdad, y dentro de este ámbito de la violencia de género.

Con lo que respecta a la naturaleza de los datos que hemos obtenido, coexisten tanto datos cualitativos como cuantitativos, durante todo el trabajo.

Además, el tiempo en el que basamos el análisis, es sincrónico (período corto de tiempo) a la par que diacrónico (período largo), concretamente en el primer apartado analizado, el cual ha sido la evolución de la evaluación en España se ha empleado un tiempo diacrónico, ya que hemos visto cómo ha ido avanzando esta desde la llegada de la democracia en el 1978 hasta la actualidad. Por otro lado, en el análisis de la evaluación del I Informe de ejecución de la Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer, se ha estudiado el período desde el año 2013 hasta el 2016.

Finalmente hemos de destacar la dimensión cronológica tanto histórica (hechos pasados) como descriptiva (hechos actuales), además de las fuentes utilizadas, que en concreto han sido por un lado bibliográficas y por otro metodológicas.

6. Marco Teórico.

6.1. Conceptualización.

Para que se pueda abordar este trabajo final de carrera, primero se debe atender a los conceptos claves de lo que se pretende y se va a estudiar, en este caso, es indispensable conocer a qué se refiere cuando se habla de evaluación, así como de qué son las Políticas Públicas, y así alcanzar el conocimiento de qué es la evaluación de las Políticas Públicas.

Según la Real Academia Española, Evaluar es: “Señalar el valor de algo”. Además, son muchos los autores que han definido la evaluación, según Pérez y García (1989:23), es el “acto de valorar una realidad, que forma parte de un proceso cuyos momentos previos son los de fijación de características de la realidad a valorar, y de recogida de información sobre las mismas, y cuyas etapas posteriores son la información y la toma de decisiones en función del juicio emitido”.

Por otro lado, Stufflebeam y Shinkfield (1987:183), la definen como el “proceso de identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva acerca del valor y mérito de las metas, la planificación, la realización y el impacto de un objeto determinado, con el fin de servir de guía para la toma de decisiones, solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los fenómenos implicados”.

Así mismo, Alkin afirma que la evaluación es el “proceso de reconocer las áreas de decisión importantes, seleccionar, reconocer y analizar la información apropiada para transmitir datos que ayuden a tomar decisiones para tomar alternativas” (Alkin, 1969: 2).

Antes de interpretar y desarrollar las diferentes definiciones de políticas públicas, se debe realizar un pequeño análisis del significado que tiene cada una de las palabras que conforma la política pública.

En un primer enfoque, se atiende a la palabra Política y por lo tanto a sus tres dimensiones, que según Valles (2006), son “polity” (esta primera dimensión corresponde a las diferentes instituciones que configuran la sociedad, además las líneas de estudio son el tipo de Estado, así como de la Administración), “Politic” (refleja el comportamiento de la ciudadanía y de la función que deben de realizar los diferentes actores sociales para motivar y fortalecer la intervención en lo social) y la última dimensión es “policy” (esta tercera dimensión atiende a la interacción del poder político con la ciudadanía con la finalidad de satisfacer las necesidades sociales y los problemas que se pueden dar).

Según Leticia Delgado, “el estado democrático liberal moderno que toma forma en dicho período pretende definir su legitimidad en términos de políticas”, es decir, en esta realidad social, a través de estas se intenta que tanto la sociedad como la economía esté más intervenida por el Estado. (Delgado, 2009:3).

Se estaría hablando, de una agrupación de objetivos organizados por nivel de primacía.

Y en un segundo enfoque, se atendería a la segunda palabra que compone el tema de estudio, Pública, el cual se puede definir como; “esfera o dominio de la vida que no es privada ni individual, sino común, y que con frecuencia requiere regulación o intervención gubernamental o social”¹ (Delgado, 2009:3).

Con lo que respecta a las políticas públicas, se puede definir como “el conjunto de acciones, de procesos, de interacciones e intercambios entre actores que tiene lugar en los ámbitos del poder político” (Grau, 2002:34).

¹ En este sentido, la autora realiza cuatro consideraciones referentes a la definición de lo público: 1) El análisis de lo público requiere enfoques diferentes a los utilizados para analizar las cuestiones pertenecientes al ámbito de lo privado. 2) Lo público y lo privado no son esferas independientes, claramente separadas la una de la otra, sino que entre ellas hay una relación de interdependencia. 3) En relación a la demarcación entre lo público y lo privado no hay fórmulas para todo tiempo y lugar. 4) La demarcación entre lo público y lo privado es una decisión política de gran calado social. (Delgado, 2009:3).

Es decir, en la vida cotidiana se puede observar en todo momento diferentes políticas públicas, ya sea la educación de la que se nutren las personas, así como el análisis de las diversas consecuencias que se pueden dar dentro de una política, como por ejemplo la medioambiental, o incluso el estudio para alcanzar la eficacia máxima en cualquier ámbito político-social.

Por lo tanto, como afirma Graus, sería un error entender la definición de políticas públicas, como el estipendio por la realización de estas mismas (Grau, 2002).

Supondría caer en un concepto reduccionista y material dejando apartado el sentido moral y social del que se nutre la política pública.

Algunas definiciones más de políticas públicas que ofrecen autores destacados en este ámbito son la de Roth, el cual plantea que son, “un conjunto formado por uno o varios objetivos colectivos considerados como necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratadas, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar los comportamientos de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002:27), muy acorde a esta definición podría ser la de Meny y Thoening que a través de la cual, se introduce el concepto de acción gubernamental, y por tanto “una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Meny & Thoening, 1992:90).

Por otro lado, Cuervo ofrece un concepto de política pública más detallada juntando todos los conceptos expuestos anteriormente, y cuando plantea que “las actuaciones de los gobiernos y de las otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas caracterizadas porque constituyen flujos de decisión o una decisión específica orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención” (Cuervo, 2007: 82).

Son muchos los autores, como Dunn o Méndez que plantean la definición de políticas públicas como los diferentes procesos que se deben llevar a cabo, para conseguir unos objetivos establecidos previamente y por supuesto una vez ejecutada esa política pública, también formaría parte de su definición el análisis posterior del cumplimiento de los correspondientes objetivos. (Dunn, 1981; Méndez, 2011).

Las políticas públicas, intentan dar respuesta a diferentes preguntas, algunas de ellas son: “cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan” (Heidenheimer et al., 1990:3). En el caso de Dye², afirma que las políticas públicas estudian “qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto” (Dye, 1976:1).

Si se entiende a la política pública como la respuesta de una serie de preguntas como las que determinan los anteriores autores, se debería atender también a un punto de vista abierto, el cual esté englobado de diferentes enfoques y disciplinas, así como a la realidad social y al contexto del momento del estudio. Como plantea Wildavsky: “el análisis de las políticas públicas es un subcampo aplicado cuyo contenido no puede ser definido a partir de límites entre disciplinas, sino con base en aquello que aparece adecuado a las circunstancias del momento y a la naturaleza del problema” (Wildavsky, 1979:15).

² Dye entiende que, “El análisis de las políticas públicas tiene que ver con “quién obtiene qué”, en política y, todavía más importante, “por qué” y “que diferencias conlleva. Lo que nos concierne estudiar no sólo es aquello que hacen los gobiernos, sino también porqué llevan a cabo las políticas que llevan a cabo y cuáles son las consecuencias de tales políticas” (Dye, 1992:13) (Traducido del original en inglés por Grau, 2002:34).

Wayne Parsons, en su obra: "Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas", explica que orientación debe tener el estudio de este concepto, según los términos que ofrece Harold D. Lasswell³, los cuales son: multimetódica, multidisciplinaria, orientada a los problemas, preocupada por trazar el mapa contextual del proceso, las opciones y los resultados de las políticas públicas y en busca de la integración de los conocimientos dentro de una disciplina más amplia, con el fin de analizar las elecciones y la toma de decisiones públicas, para contribuir a la democratización de la sociedad (Parsons, 2008).

No se puede terminar este pequeño análisis del significado de políticas públicas, sin hacer referencia a Lowi, quien establece una tipología funcional de estas.

En este sentido, divide las políticas públicas en cuatro grupos, las primeras hacen referencia a las Políticas Regulativas o Reglamentarias, consisten en promulgar normas las cuales pueden alterar el comportamiento general de la ciudadanía. Existe un nivel alto de coerción, algunos autores como Meny y Thoening afirman que, en este tipo de políticas, las libertades individuales son limitadas y los intereses de la ciudadanía transformados (Meny y Thoening; 1992: 99). Por otro lado, las políticas regulativas o reglamentarias pueden suponer un beneficio para determinada parte de la población, mientras que, para la otra parte, por el contrario, pueden suponer una desventaja (Aguilar, 1996: 32-33).

La segunda tipología de políticas públicas que atiende Lowi, es la política distributiva, en este caso, es el poder público el cual establece un permiso no ordinario, a casos particulares. Estos casos deben reunir ciertos requisitos para poder adquirir el beneficio/privilegio.

³ Lasswell fue un hombre reconocido tanto en el ámbito académico e investigativo como en el de asesoría al gobierno. Se desempeñó como profesor de ciencia política en la Universidad de Chicago (1922-1938) y más tarde, luego de su experiencia en el gobierno, terminó en el claustro de la Escuela de Derecho en Yale (1947-1973). Fue un personaje que tuvo una gran influencia en el terreno de la ciencia social en autores tan importantes como V. O. Key, David Truman, Herbert Simon, Gabriel Almond y Edgard Shils, todos ellos considerados sus discípulos (Cf. Garson, 1996:150).

En este mismo tipo, se dan a cabo acuerdos particulares de apoyo recíproco entre los actores que no son antagónico entre sí (Aguilar, 1996: 32-33), es decir, atiende a cuestiones que no son contrarias entre ellas y que al mismo tiempo gozan de recursos públicos divisibles.

Las políticas redistributivas, son las terceras dentro de la clasificación de Lowi. En este tipo de políticas, como su nombre bien indica, intenta redistribuir tanto las relaciones de propiedad, el poder, así como el prestigio social. Las personas que cumplan los criterios exigidos por el poder público, tienen acceso a ventajas. En este caso y al contrario que las políticas distributivas que se han explicado previamente, sí que se puede dar un conflicto de intereses. La finalidad y el resultado de las situaciones que estén dentro de la tipología de políticas redistributivas, sí que puede afectar a multitud de sectores de la población en puntos clave de su existencia social (Aguilar, 1996: 32-33).

El último tipo de política pública, que hace referencia Lowi, son las políticas constitutivas o constituyentes, a través de estas políticas se define la normativa y las reglas del poder, en definitiva, atiende a la acción pública, la cual no afecta a la ciudadanía de forma directa, pero para los actores públicos y autoridades sí que supone en gran medida importante para poder intervenir en los asuntos políticos correspondientes.

Al tratar el concepto de políticas públicas, es necesario incorporar la relación de estas con su análisis, y por tanto los indicadores del mismo.

El principal referente y autor, que habla sobre el análisis de las políticas públicas es indiscutiblemente Harold D. Lasswell⁴, y es que este autor introdujo el “modelo del proceso de decisión” y le dio una perspectiva en base a una “secuencia de siete fases” o siete resultados” (Lasswell, 1971: 27-28), las cuales son: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación.

Más tarde son sus discípulos Peter DeLeon y Garry D. Brewer (1983), quienes basándose en la propuesta de Lasswell, ofrecen otras fases que son: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación, terminación. De forma paralela existen varios estudiosos dentro del campo de análisis de políticas públicas, quienes también abordan este tema, es el caso de May y Wildavsky (1978) quienes hablan del “ciclo de la política”, el cual está integrado por: fijación de agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación. No obstante, Hogwood y Gunn (1984), estudian dentro de este ámbito, lo que ellos definen como “marco de análisis”, este marco estaría integrado por nueve etapas; decidir sobre que decidir, decidir cómo decidir, definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades, análisis de opciones, implementación monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento-sustitución o terminación de la política.

Por otro lado, Anderson (1984), divide el proceso en: identificación del problema y formación de la Agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación. Estos diferentes estudios hacen referencia al último apartado de este punto, la evaluación de políticas públicas.

Y es que la evaluación, es una de las fases o uno de los procedimientos del análisis de las políticas públicas, como se ha mencionado anteriormente.

⁴ Esto no quiere decir que Lasswell fue el único autor detrás del surgimiento del estudio de las políticas públicas, más bien fue producto del trabajo conjunto realizado por varias generaciones de profesores e investigadores procedentes de diversas ciencias sociales, quienes desarrollaron la idea de estudiar las decisiones públicas y el poder en el periodo de la primera y la segunda guerra mundial; sin embargo, se reconoce a H. Lasswell como el gran defensor y artífice de la propuesta. (Valencia & Álvarez, 2008: 95).

Esta fase se incorpora ya sea en el “modelo del proceso de decisión” y la “secuencia de siete fases” o siete resultados” de Lasswell (1956), y más tarde también en la reformulación de las mismas de DeLeon y Brewer (1983), o incluso, en el “ciclo de la política” de May y Wildavsky (1978), además de incorporarse en las nueve etapas que configuran el “marco de análisis” de Hogwood y Gunn (1984) y finalmente también Anderson (1984), destaca la evaluación como la última parte del proceso de análisis.

Si se hace un estudio de cada una de las fases del proceso político, se llega a entender el papel fundamental de cada una de estas dentro del análisis de una política pública.

Kulaç y Özgür (2017) describen detalladamente el papel que tiene cada una de las fases (ver figura 1), en su artículo “An Overview of the Stages (Heuristics) Model as a Public Policy Analysis Framework”. Pero antes de explicar cada una de ellas, es necesario atender a una de las palabras claves que hace referencia el título del artículo, “Heuristics”, en este caso, son Nicandro⁵ y Petrizzo⁶ quienes la definen a partir de dos enfoques, el primero de ellos de forma genérica y el segundo desde un punto de vista más específica, en cuanto al primero, el genérico.

El autor y autora apuntan que, “la heurística se refiere al conjunto de técnicas y supuestos que fundamentan una forma particular de confrontación con un objeto de estudio en concreto”.

Sin embargo, desde la segunda perspectiva, la específica, afirman que “la heurística se caracteriza como una forma específica de aprendizaje, descubrimiento, y de solución de problemas a través del uso de métodos experimentales y de prueba-error”. (Nicandro & Petrizzo, 2016: 6).

⁵ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor adjunto meritorio de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de esa universidad. Estudiante del programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Colaborador del Departamento de Investigación de ese Instituto.

⁶ Politóloga por la Universidad de Los Andes de Venezuela. Doctorando del programa en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Colaborador del Departamento de Investigación de ese Instituto.

Es decir, a través de este método de la heurística, lo que se consigue es resolver los diferentes problemas que se pueden dar, basándose en el conjunto de reglas metodológicas y caracterizándose por su creatividad e innovación.

Figura 1. Fases del análisis de las Políticas Públicas.



Fuente: elaboración propia.

En la figura 1, se refleja el proceso circular que se debería seguir de una política pública.

En primer lugar, “**la Identificación del problema**”, es decir, antes de ejecutar e incluso de diseñar en este ámbito la política correspondiente, se debe como bien indica el nombre, identificar qué problema existe y qué controversia se quiere intentar resolver.

Por lo tanto, es la fase en la que nace la política pública, y en la que cualquier situación dentro de la realidad social existente, pasa a convertirse en un problema al que se le reclama una atención pública, para su adecuada resolución.

Una vez identificado el problema, daría paso a la segunda fase del ciclo, **“Fijación de Agenda”**, en esta parte del ciclo, es el momento en el que al problema que se ha identificado previamente, se le reconoce como situación que debe ser atendida por autoridades gubernamentales. Es en el momento en el que este problema se fija como dice el nombre en la agenda, cuando adquiere la suficiente importancia para ser atendido por las instituciones públicas.

Por otro lado, aunque desde un primer momento ya sean reconocidos los problemas al incorporarse en el diseño de la agenda, se debe tener en cuenta la perspectiva de Macrea y Wilde, cuando afirman que el diseño de la agenda está determinado por las prioridades específicas de los responsables de la formulación de políticas (Macrea y Wilde, 1985: 232). Es decir, dentro de la misma Agenda, existe una estructura jerárquica fundamentada en el principio de primacía. Dependiendo del contexto social existente en ese mismo momento del diseño de la Agenda, cada problema social tiene un nivel de importancia e innovación diferente (Gosling, 2004: 44-45).

Los motivos o factores por los que puede motivar tanto la identificación de un problema como la fijación de la agenda son varios, “entre ellos está, la presión social, la actividad de los grupos de interés, los acontecimientos catastróficos y de crisis, el cambio de valores, los procesos internacionales, la influencia de las élites políticas, el desarrollo de la ciencia, el papel de los técnicos o de los expertos”. (Grau, 2002:37).

Con la **“fase de Formulación de políticas”**, se llegaría al hemicycle del modelo de etapas circular, y es el momento en el que se decide de qué forma se va a afrontar el problema previamente identificado y ya fijado en la Agenda, es decir, las preguntas a las que se debe dar respuesta son ¿Cómo se va a hacer? Y ¿de qué forma?

En este punto del modelo de etapas, se atiende a la importancia de la toma de decisiones y sus respectivas perspectivas (Mény y Thoening, 1992:129-157).

Estos autores, destacan las perspectivas racionalistas, las cuales pretenden establecer un esquema organizativo con la finalidad de conseguir la mejor decisión posible, las perspectivas basadas en la burocracia y la organización a través de las cuales relaciona las decisiones con productos formales y las perspectivas pluralistas que según Lindblom, son como ajustes negociados entre actores.

En esta fase se intenta realizar como una base de datos de todas las posibles soluciones y alternativas a los problemas y de esa manera ir reduciéndolas hasta alcanzar la mejor decisión. Además, llegado este punto se debe atender también a los sujetos que van a llevar a cabo este proceso de formulación de políticas, algunos de los actores que se pueden destacar son el parlamento, el gobierno, políticos, los grupos de presión, grupos e instituciones de expertos y los medios de comunicación.

Según Cochran y Marlone, las preguntas a las que se le debe dar mayor importancia a la hora de formular políticas son: “¿Cuál es el plan para enfrentar el problema? ¿Cuáles son los objetivos y prioridades? ¿Cuáles son los costos y beneficios para alcanzar los objetivos? ¿Cuáles son las externalidades positivas y negativas en cada alternativa?” (Cochran y Malone, 1999: 46). Además, también sería de utilidad preguntarse, ¿quiénes participan en la toma de decisiones?

La siguiente fase dentro del modelo circular de etapas, sería “**La legitimación de políticas**”. De esta etapa, se entiende que está muy ligada a la anterior, y es que en este momento se centraría en la búsqueda única y exclusivamente de alternativas, así como de encontrar como dice el nombre la legitimidad de todas ellas.

La legitimidad en este caso, según Anderson (1984), explica que está muy vinculada e incluso influenciada por la sociedad, y que, debido a este fenómeno, los responsables de las políticas públicas deben atender a la demanda de la ciudadanía.

Pero estas palabras de Anderson van más allá y es que el autor afirma que en el caso de que los responsables políticos no tuviesen en cuenta la opinión de la sociedad, a la hora de la formulación de las políticas públicas, la duración del cargo ostentado peligraría.

Y que, aunque se haya realizado una formulación de una política y hubiese sido satisfactoria, entendiendo satisfactoria como la reducción del problema existente o incluso su desaparición, se debe ir revisando ya que podría ir perdiendo su eficacia a lo largo del tiempo (Anderson, 1984: 63).

La siguiente fase es **“La Implementación de políticas”**, es el momento en el que la finalidad de la obtención de los objetivos de las políticas pasa a ser acción. Es una de las etapas más relevantes de todo el proceso de fases, y es que, aunque las políticas estén realmente bien formuladas, es decir, hasta ahora se está cumpliendo de forma efectiva todo el proceso, si no están implementadas de manera correcta, coherente y eficiente, no se alcanzaran los objetivos establecidos previamente (Edwards, 1980:1).

Si ya se nombró la relevancia de los actores dentro este proceso circular, en esta fase se debe volver a incidir en su importancia, ya que, dependiendo del nivel de conocimiento y experiencia de cada uno de los sujetos, puede inferir en la potenciación de la posibilidad de una implementación correcta y eficaz (Peters, 1996:107).

Por lo tanto, es en esta fase donde la política se ejecuta y se pone en marcha, y lo hace a través de la Administración Pública, que supone el actor principal para llevar a cabo la administración.

Es Lewanski, quien sitúa como momento destacable de la implementación de políticas, el año 1960, ya que es en ese momento cuando los/las profesionales en este ámbito, se empiezan a interesar por esta, debido a la vinculación que se da a los fracasos a la hora de conseguir los objetivos, con la puesta en marcha de las mismas políticas (Lewanski, 1996:180).

Dando a conocer la nombrada “brecha de la implementación” (implementation gap), es decir los resultados, no se adecuaban a los objetivos establecidos.

Por otro lado, es Bardach en 1977, en su trabajo “The implementation game”, quien sugiere otra de las ideas innovadoras dentro de esta etapa.

Anteriormente se ha mencionado que el actor por excelencia en la puesta en marcha de las políticas es la Administración, pues según Bardach, afirma que no solo participa la Administración, sino también profesionales, técnicos, asociaciones, sindicatos y la ciudadanía. Ejemplo de ello podría ser el Tratado de Lisboa, con el proyecto “Normativa Inteligente”, el cual incorpora elementos que dan respuesta al por qué de incorporar a la ciudadanía en el proceso de decisión⁷. La Unión Europea también integra a la ciudadanía en la realización no solo del diseño de políticas comunitarios sino también en su evaluación.

Es decir, sujetos de todo tipo intervienen más o menos de forma directa en el momento de la implementación de las políticas y no solos actores con intereses y objetivos específicos.

La última etapa del proceso, es **“La Evaluación de Políticas Públicas”**, es en este punto del ciclo, donde se pretende analizar si las políticas realizadas han conseguido alcanzar los objetivos y por tanto la meta y la finalidad del método por etapas. Según Howlett y Ramesh (1995) y Peters (1996), esta etapa se realiza mediante el uso métodos organizativos a través del análisis del rendimiento, la eficacia y la productividad que se ha conseguido al final del ciclo.

⁷ COM (2010) 543 “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Normativa Inteligente en la Unión Europea”.

Algunos de estos métodos son técnicas de investigación aplicada como las encuestas o las entrevistas.

Es interesante la idea en la que se sugiere, que tratándose de la evaluación de las políticas y situándola como punto y final de este modelo de etapas, como esta misma puede revestirse y considerarse como el punto de partida del proceso (ver figura 2).

Ya que es en el momento en el que se ve si se ha conseguido los resultados esperados o en cambio no se ha alcanzado los objetivos marcados, cuando se empieza a identificar un problema, a fijarlo en la agenda, a formular y legitimar políticas, y a implementarlas de nuevo (Howlett y Ramesh, 1995: 168; Jann y Wegrich, 2007: 53-54).

Figura 2. Fases del análisis de las Políticas Públicas.



Fuente: elaboración propia, adaptado en función de la idea de Howlett y Ramesh (1995) & Jann y Wegrich (2007).

6.2. La Evaluación de Políticas Públicas.⁸

Una vez analizadas todas las fases que configuran el modelo de etapas, es momento de estudiar con más profundidad la fase a partir de la cual se va a centrar este trabajo, La evaluación de políticas públicas.

Aunque todas las etapas tienen una importancia principalmente equitativa, es la fase de la evaluación la que le da sentido a todo el ciclo de las políticas públicas, ya que es a través de la cual donde se puede establecer de forma eficaz los recursos públicos tangibles, así como la racionalización del gasto y el establecimiento de una estructura jerárquica basada en las actividades primordiales a realizar.

La evaluación se debería llevar a cabo siempre que se implemente una política pública, sin que dependa el contexto social existente, pero es verdad que en momentos en los que se vive una situación de crisis, ya sea económica, como social, es cuando realmente se demuestra la valía y la importancia de su puesta en marcha.

A través de la evaluación, se da también un hecho imprescindible que ayuda a fomentar la democracia, y que es clave para evidenciar tanto el buen ejercicio como la transparencia del sector público, ya que las autoridades gubernamentales rinden cuentas con la ciudadanía, al demostrar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas desempeñadas, o si no fuese el caso al modificarlas y demostrar su interés en conseguir los objetivos establecidos.

Además, otro de los aspectos a destacar de esta fase, es la eficiencia que supone determinar si que políticas deben continuar ya que ha funcionado o ha alcanzado los objetivos según lo que se había previsto y lo que se esperaba, y por otro lado que políticas deben ser eliminadas y reemplazadas por otras.

⁸ Punto fundamentado por el *Informe del Centro de Innovación del Sector Público de la Fundación de PwC e IE Business School*. El Centro de Innovación del Sector Público es una iniciativa conjunta de la Fundación de PwC y de IE Business School cuyo objetivo es promover el estudio en el campo de la modernización de la Administración Pública, y la guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco.

Como se ha expuesto con anterioridad, no cabe ninguna duda del valor que supone realizar la evaluación a todas las políticas públicas, pero más aún del significado que tiene esta fase en relación al momento socio-político en el que está inmersa desde hace ya unos años atrás España.

Y, por ende, aunque no es una fase obligatoria, sí que es de extrema necesidad la evaluación de políticas públicas con el fin de conseguir información verídica, veraz y objetiva y así priorizar para dirigir los esfuerzos y el trabajo hacia los problemas de más urgencia.

Aunque es de gran significación la parte controladora basada en el principio de legalidad el cual debe obedecer la Administración Pública, y el cual está establecido en el artículo 103 de la Constitución Española de 1978⁹, es la fase de la evaluación la que se la considera responsable no solo de realizar una asignación de los recursos de manera eficiente sino que también la utilización de estos lo sea, además del control de los efectos que se han generado inmediatamente y de lo que se logrados a través de métodos evidentes¹⁰.

Es en este sentido, por la importancia de la evaluación de las políticas públicas de la que se está hablando a lo largo de este punto, donde se introduce la idea de la institucionalización de esta, para adjudicarle el alto rango dentro del estudio de políticas.

La Institucionalización de la evaluación pública, según María Bustelo, es algo que la sociedad democrática actual va exigiendo cada día más.

⁹ Artículo 103. 1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. 2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. 3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. (Constitución Española de 1978).

¹⁰ Artículo 3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Artículo 3. *Principios de organización y funcionamiento.* La Administración General del Estado se organiza y actúa, con pleno respeto al principio de legalidad, y de acuerdo con los otros principios que a continuación se mencionan: 1. De organización. A) Jerarquía. B) Descentralización funcional. C) Desconcentración funcional y territorial. D) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales. E) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos. F) coordinación. 2. De funcionamiento. A) eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados. B) eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. C) programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados. D) responsabilidad por la gestión pública. E) racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión. F) servicio efectivo a los ciudadanos. G) objetividad y transparencia de la actuación administrativa. H) cooperación y coordinación con las otras administraciones públicas.

Además establece seis diferentes elementos que contribuyen al grado de institucionalización, estos son, en primer lugar la práctica de la evaluación, en esta parte se centra en la existencia de equipos que de forma interna o externa realicen la evaluación, en segundo lugar las Unidades y estructuras de la evaluación, y es que el diseño de una determinada estructura es correlación de la actividad que se lleva a cabo, además esta dependerá de las características de cada sistema administrativo, en tercer lugar, está la capacitación, formación y entrenamiento para la evaluación, en este momento, la especialización en este ámbito pasa a ser una enseñanza primaria y no secundaria como lo era anteriormente.

Por otro lado, en cuarto puesto están las redes y asociaciones profesionales, estas son claves para la identificación, el desarrollo y el fomento en materia de evaluación. En quinto lugar, aparecen los procesos de profesionalización, este apartado significa darle a la evaluación una base jurídica a través de una normativa específica y un código deontológico. Y por último en sexto lugar la producción específica, es decir, publicaciones claves sobre evaluación.

Estos son los seis elementos que ayudan a designar el grado de institucionalización de la evaluación, en cualquier país. (Bustelo, 2017: 2-5)

En consecuencia, la fase de evaluación además de estar institucionalizada debe por otro lado, tener apoyo jurídico¹¹, solo así se garantizaría el buen funcionamiento de esta, así como la transparencia de su ejercicio y ejecución, los cuales son dos de los factores imprescindibles para generar un sistema democrático de gran calidad.

Son tres los tipos de evaluación que se pueden diferenciar, en función del ámbito y el alcance.

¹¹ Ejemplo de ello, es el caso de algunos informes realizados por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) que están amparados por el Consejo de Ministros.

En primer lugar, la evaluación centralizada, es decir, en este caso es solamente una única unidad la que toma las riendas sobre la responsabilidad y la puesta en marcha de las evaluaciones, un ejemplo de ello, es cuando esta unidad está relacionada con el Ministerio de Economía o la Administración Pública.

En segundo lugar, y a diferencia del primero estaría la evaluación descentralizada, en el cual cada unidad es la responsable de realizar las evaluaciones correspondientes a su política, con plena independencia entre ellas.

Y, en tercer lugar, hay que destacar la unión entre ambos tipos, que es la evaluación mixta. Este tipo de evaluación es el que más se suele utilizar, debido a que integra tanto la parte centralizada como la descentralizada. Se caracteriza pues, por la existencia de una unidad principal la cual es la que establece la metodología a la cual se va a ceñir la evaluación de políticas, y por la existencia también de varias unidades con un ámbito propio de actuación.

Todos los tipos de evaluación deben tener una cosa en común, deben implantar la evaluación dentro del sistema político, con la finalidad de normalizarla en el proceso de creación de políticas. Además, esta debe ser independiente de las demás, es decir, las personas tanto internas como externas deben ser diferentes a los de las demás fases que constituyen el modelo de etapas.

La clasificación de las evaluaciones de políticas públicas también la podemos realizar según su función, según su contenido y según su perspectiva temporal.

En cuanto a las primeras, los tipos de evaluación en función de su contenido pueden ser dos, la evaluación formativa¹², en la cual se intenta perfeccionar el diseño y la gestión utilizadas en la evaluación y la evaluación sumativa¹³, en este caso, trata de identificar la valía de la política pública ejecutada y decidir si debe seguir establecida o por el contrario debe ser remplazada.

¹² Generalmente se utiliza al final de la intervención, está vinculada a la toma de decisiones para la regeneración de una política pública.

¹³ Se suele utilizar en la etapa de implementación y puede complementarse con las evaluaciones de tipo formativo.

La segunda clasificación, la evaluación según su contenido, se divide en cuatro categorías, las cuales son: la evaluación del diseño (tiene como finalidad estudiar la validez de la valoración que sirvió para ejecutar la política pública observando si se adecuaban los objetivos planteados y los problemas que se debían resolver, se basa por tanto en la racionalidad y la coherencia del ejercicio), la evaluación de proceso o de gestión (mide la forma en que se lleva a cabo la política, basándose en el ejercicio de las funciones de la institución pública. En este caso se mide la eficacia y la eficiencia del proceso), la evaluación de resultados (analiza en qué medida se han cumplido los objetivos marcados, atiende también a los costes que supuso el ejercicio político. Se centra en la parte práctica del proceso y la gestión de las políticas) y la evaluación de impacto (valora desde una perspectiva genérica y a largo plazo las consecuencias de la puesta en marcha de la política correspondiente).

Y para finalizar la tercera clasificación se centra en la evaluación según su perspectiva temporal, dentro de esta clasificación se destacan 3 categorías, las cuales se van a explicar en orden de aparición cronológica en el proceso de la evaluación.

La primera, la evaluación ex – ante, se da antes de elegir la política pública, analiza los problemas que se han planteado, y la posibilidad de resolverlos, así como la planificación interna, en segundo lugar, está la evaluación intermedia, es la evaluación que como bien dice el nombre se realiza a mitad del proceso.

En esta parte se analiza la información recogida, y si se están cumpliendo en un primer momento los objetivos encontrando las dificultades o el por qué en el caso de que los objetivos no se estuviesen consiguiendo. Además, en esta evaluación se debe realizar una previsión de los resultados finales del ejercicio.

Por último, la tercera categoría es la evaluación ex – post, se lleva a cabo una vez finalizado todo el proceso, se analiza el éxito o el fracaso conseguido, así como la validez de la estrategia, del planteamiento que se ha empleado, de la adaptación a la realidad existente y la eficacia y eficiencia lograda. Por otro lado, también estudia los impactos tanto positivos como negativos que se han podido generar.

La evaluación puede verse limitada debido a la escasez presupuestaria invertida para su elaboración o incluso también debido a insuficiencias temporales.

Y, por ende, se centrará en resolver aquellos problemas realmente significativos.

Con lo que respecta al modo en el que la evaluación va a desempeñar sus funciones, cabe destacar que existe multitud de técnicas, métodos y herramientas con las que a través de ellas la evaluación consigue su objetivo demostrar la valía de una política pública.

Estas técnicas, metodologías y herramientas, deben seleccionarse de forma correcta, adaptándose al capital presupuestario y humano del que van a disponer.

Primeramente, se ha de escoger que técnicas de búsqueda de información se va a emplear, pueden ser cuantitativas (basada en datos) o cualitativas (basada en interpretaciones). Es posible conjugar estos dos tipos de técnicas para ampliar los campos de investigación y conseguir juicios de valor.

Por otro lado, también se puede diferenciar entre técnicas que recogen información primaria, y técnicas que en cambio recogen información secundaria.

Algunos de los ejemplos de estas son: entrevistas, estudios de caso, datos estadísticos, estudio documental, encuestas, indicadores de seguimiento y grupos de discusión.

Seguidamente, una vez escogidas las técnicas para recoger la información necesaria, se debe seleccionar las técnicas, pero esta vez para analizar los datos, las más utilizadas son: el DAFO, análisis estadístico, modelos econométricos y el coste de beneficio.

Para finalizar este apartado, en el que se ha destacado los puntos claves que configuran la evaluación de las políticas públicas, se debe responder a dos de las cuestiones relevantes en este ámbito, una es ¿Bajo que principios actúa la evaluación?, y la otra en cambio es ¿Cuáles son sus propósitos?

Los principios bajo los que actúa la fase de evaluación de políticas, son:

1) Transversalidad: este principio se basa en la actuación de la evaluación a lo largo de todo el proceso que conlleva el establecimiento de una política pública, es decir, sería reduccionista contemplar la evaluación única y exclusivamente como la última fase del proceso.

2) Utilidad: la evaluación debe ser útil, la realización de esta no puede quedar en vano, debe ser significativa tanto para los actores que han estado presentes durante todo el procedimiento, así como para las personas destinatarias de la política.

3) Causalidad: la evaluación ha de generar un vínculo entre todas las partes del método de etapas, es decir, la evaluación debe ser un estudio correlacional de todas las fases anteriores, basándose en la eficacia y en la eficiencia del proceso.

4) Transparencia: la evaluación como herramienta de control de las políticas públicas establecidas, debe rendir cuentas de su actuación y de su análisis a todas las personas implicadas, con la finalidad de conseguir datos objetivos y útiles.

5) Aprendizaje: principio fundamental de la evaluación, ya que se realiza esta para aprender, para mejorar los problemas planteados y si al final no lo genera no sirve de nada su realización.

6) Participación: la evaluación ha de ser un conjunto de participaciones de diferentes actores.

Los propósitos que se podría destacar, los cuales pretende conseguir la fase de evaluación de las políticas, y que ya se han hablado durante lo que se lleva de trabajo son cinco, Planificación (con el fin de mejorar el diseño de la política pública, así como de la asignación eficiente de los recursos), Rendición de cuentas (tanto a las personas a las que se dirige la política pública, y los actores que han invertido en su ejecución), Conocimiento, Desarrollo y la Aplicación.

6.2.1 Situación de la Fase de Evaluación en España.

El 1 de enero de 2007, se crea por parte del Gobierno Español, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los servicios¹⁴ (AEVAL), la cual tenía como base fundamentada en la Ley 28/2006 de 18 de julio¹⁵, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. La cual, tenía como finalidad ayudar a la buena gobernabilidad a mejorar la práctica pública institucionalizando la evaluación de políticas públicas, fomentar la calidad de servicios públicos. Principalmente y con anterioridad su ámbito de actuación se centraba únicamente a las políticas y programas públicos vinculados a la Administración General del Estado, pero en caso de la existencia de un previo convenio con las CCAA, sí que podía evaluar materia en ese ámbito.

En ese momento, se vivió una concienciación por parte del Gobierno y de todos los actores públicos involucrados sobre la importancia de la evaluación de políticas públicas.

La AEVAL¹⁶, tiene como predecesora una comisión de expertos la cual estaba constituida por profesionales, académicos y gestores públicos representativos, todos ellos de alto prestigio. La comisión se dedicó a realizar un análisis sobre la evaluación de políticas públicas en España¹⁷.

En 2007, tras la configuración de la AEVAL, el gobierno de, por aquel entonces José Luis Rodríguez Zapatero, presidiendo el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), dirigió a España hacia la fomentación de la evaluación con lo que ello comportaba, mejor racionalización de los recursos públicos, rendición de cuentas, transparencia y calidad democrática.

¹⁴ Se trata del primer organismo público en ámbito de mejora de los servicios públicos, basada en los principios de gobernanza de la Unión Europea: responsabilidad, eficiencia, participación, apertura y coherencia.

¹⁵ Consolidada hasta octubre de 2015, esta ley no tiene carácter oficial debido a su derogación por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la cual establece un nuevo ordenamiento del sector público que supone la extinción de las Agencias Estatales. Además, el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, establece en su disposición adicional novena la disolución de la AEVAL, quedando sus funciones a manos de la Secretaría de Estado de Función Pública.

¹⁶ Abreviatura de la Agencia estatal de evaluación y calidad.

¹⁷ Aeval.es

Pero, algunos factores mermaron estos propósitos y finalmente por medio del Real Decreto 769/2017, de 28 de julio se disuelve.

Uno de los factores que pudo generar el declive de la AEVAL, fue la adscripción de esta al Ministerio de Administraciones Públicas. Por otro lado, otro factor que más tarde le pasaría factura fue con respecto al ámbito organizacional, es decir, las políticas y la metodología para evaluarlas, eran aprobadas por el Consejo de Ministros.

Estos factores quedan establecidos, en la propia normativa de la Agencia¹⁸, es decir, en esta se establecía que los principales órganos de Gobierno eran el Presidente (elegido por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Administraciones Pública) y el Consejo Rector, ambos controlados por el poder ejecutivo.

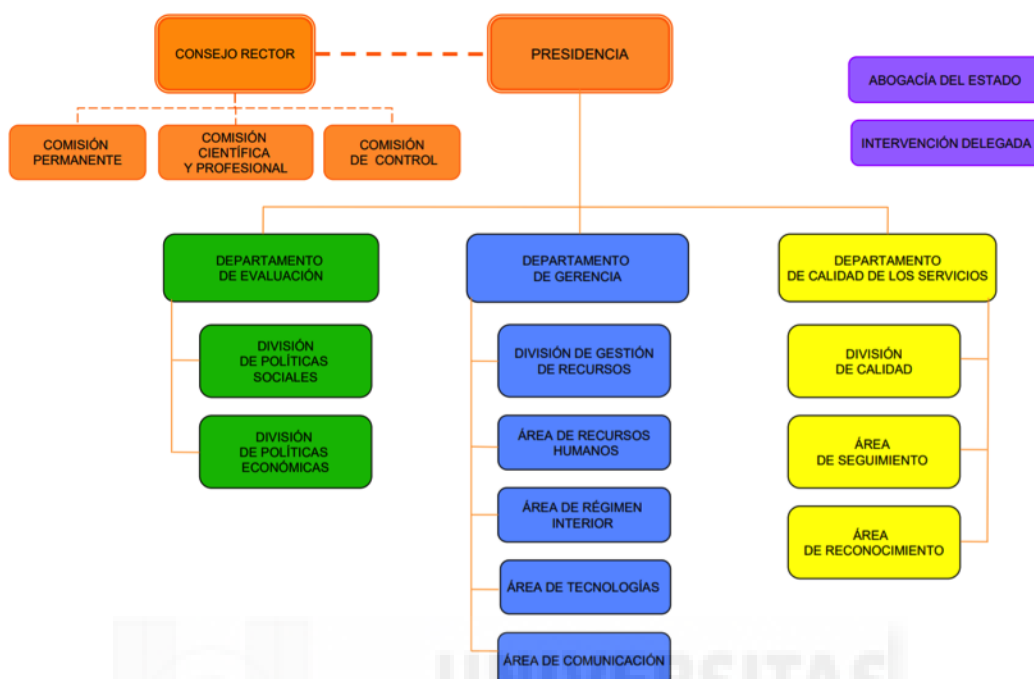
Sin embargo, también se establece la participación de 3 sujetos independientes con el requisito de tener un alto prestigio, además de contar con un representante de las Comunidades Autónomas y otro de los sindicatos.

A grandes rasgos lo que se entiende de la forma en que se estructuraba es que era el poder ejecutivo quien se evaluaba a sí mismo (ver figura 3).

Por lo que, el mayor problema que ha tenido la AEVAL, es la poca vinculación con el poder legislativo y en cambio la gran vinculación con el poder ejecutivo, esto generó un presentimiento de fraude por parte de este organismo público.

¹⁸ El Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, es el que recoge de manera ordenada los distintos aspectos que regulan su gestión y funcionamiento.

Figura 3. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Organigrama.

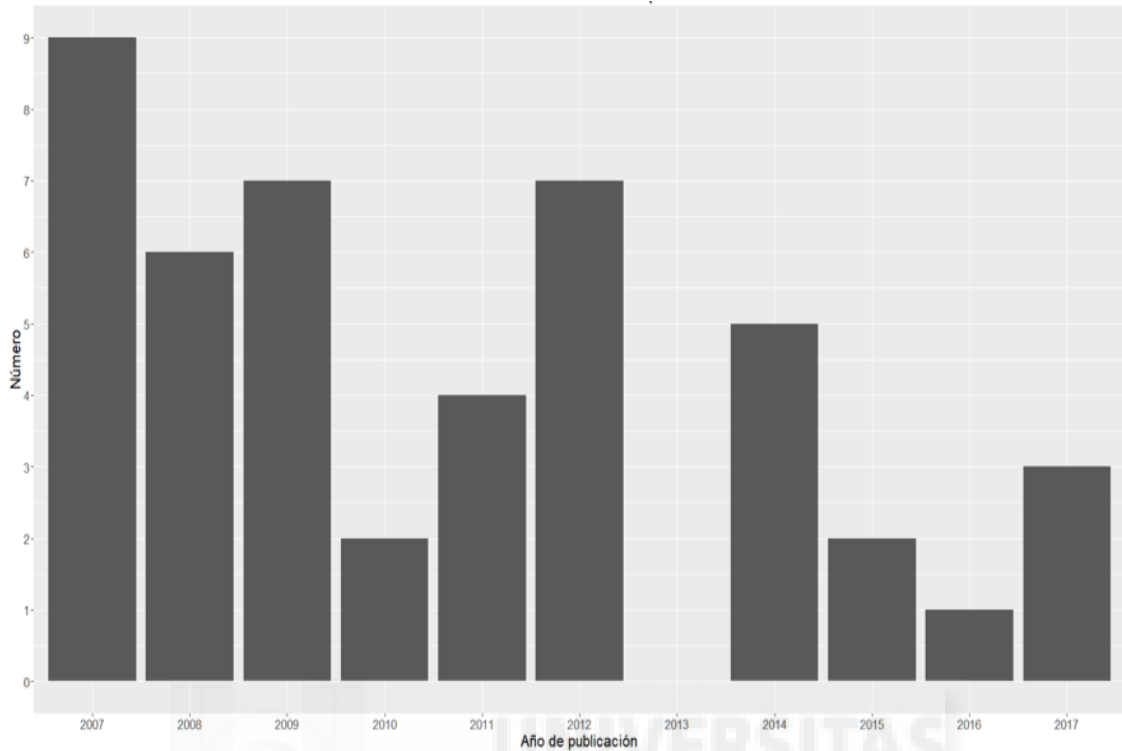


Fuente: aeval.es

Con lo que respecta al trabajo realizado por la AEVAL, cabe destacar el gran auge que tuvo al principio de su creación y su continuo declive conforme pasan los años.

En los 11 años que duró (2006-2017), se llevaron a cabo 46 evaluaciones, es decir, una media de 4 evaluaciones por año, aunque en función de cómo iba pasando el tiempo, iban en decadencia (ver gráfico 1).

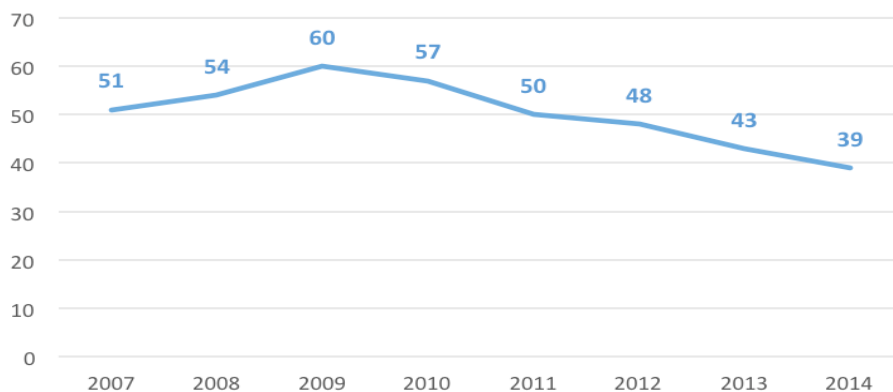
Gráfico 1. Certificaciones llevadas a cabo por la AEVAL.



Fuente: Agencia Estatal de Evaluación y de Servicio de Calidad (AEVAL).

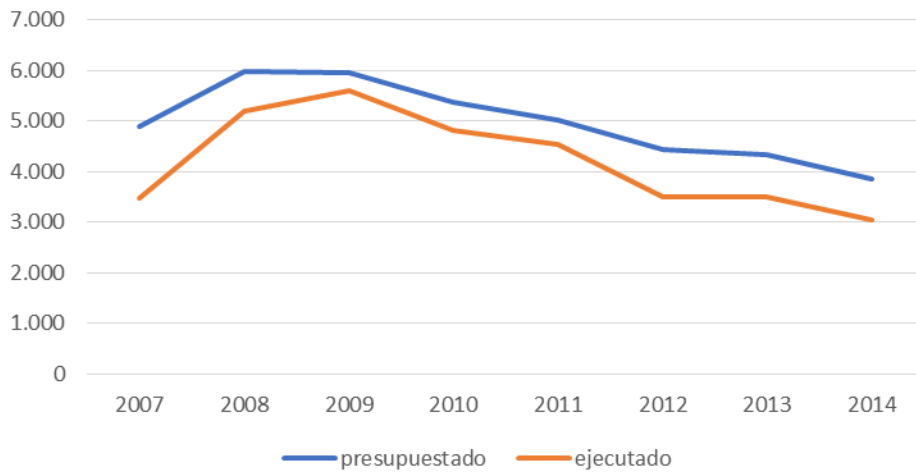
Pero no solo descendieron la cantidad de evaluaciones realizadas por esta, sino también el personal trabajador de ella (ver gráfico 2) y el presupuesto invertido en la Agencia (ver gráfico 3).

Gráfico 2. Evolución del personal de la Agencia.



Fuente: Blog <https://hayderecho.expansion.com/blog-3/>

Gráfico 3. Evolución del presupuesto (miles de euros).



Fuente: Blog <https://hayderecho.expansion.com/blog-3/>

En conclusión, en materia de evaluación de políticas públicas España deja mucho que desear, debido al poco interés que ha habido y hay en los gobiernos españoles, y por supuesto a la mala organización de la misma.

España debe evolucionar hacia una institucionalización eficaz y eficiente de la evaluación de políticas públicas, así se mejoraría la calidad democrática de España, ya que se legitimarían las políticas públicas del Estado de bienestar.

7. Las Políticas Públicas de Igualdad en España.

7.1 Origen y evolución.

Las políticas públicas de Igualdad, así como las políticas sociales, tienen su auge en España, una vez adquirida la democracia en el año 1978, es en esta fecha donde se ha visto una respectiva evolución en estos ámbitos, debido al desarrollo de los derechos tanto civiles, sociales como políticos de las mujeres.

El avance de las políticas de igualdad y sociales está históricamente vinculado con una ideología que se caracterizaba por ser socialdemócrata, además de estar relacionada con la incorporación de España dentro de la Unión Europea al incluir a la jurisprudencia española, la normativa europea relacionada con políticas de igualdad (Moreno y Serrano, 2011).

Aunque como se ha mencionado antes, es a partir de la llegada de la democracia y por consiguiente a través de la configuración de la constitución de 1978, más concretamente de sus artículos 1.1¹⁹ 9.2²⁰ y 14²¹, donde se establece de forma clara la igualdad entre mujeres y hombres y se elimina la legislación discriminatoria prevaleciente a partir de los años sesenta cuando la sociedad española ya empieza a crear el contexto social para que se dieran esos cambios.

El contexto social de los años sesenta, que dio paso a la incorporación de políticas públicas de igualdad se caracterizaba por los cambios socio-demográficos que se derivaron y a partir del cual se empezaron a replantearse las políticas autoritarias y patriarcales que se vivían en ese momento histórico. Esos cambios a los que se hace referencia son, por un lado, las diferentes corrientes migratorias entre el campo y la ciudad, y, por otro lado, el aumento del porcentaje de mujeres inmersas en el mercado laboral.

¹⁹ Art. 1.1 C.E. "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político".

²⁰ Artículo 9.2 de la C.E de 1978, "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

²¹ Artículo 14 de la C.E de 1978, "Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

Este hecho propició que las políticas restrictivas existentes, que posicionaban a las mujeres por detrás de los hombres y reforzaban el papel secundario de estas a ejercer la maternidad y las labores de casa, quedaran desfasadas.

Si se hace un pequeño viaje en el tiempo, más concretamente a partir de la transición española hacia una democracia, después de un régimen dictatorial²², se puede comprobar cómo se ha ido dando relevancia a las políticas públicas de igualdad con el paso del tiempo, hasta la llegada de la crisis en el año 2008 donde se ve claramente un descenso en políticas de esta materia.

Una vez establecida la democracia como sistemas político español, y después de dos elecciones generales seguidas en las que el Partido Unión de Centro democrático llega al gobierno²³, se establece por este mismo partido y por su presidente Adolfo Suárez en 1980 la legislación por la igualdad de salario y en 1981 la igualdad de mujeres y hombres dentro del matrimonio, así como la igualdad de hijos/as nacidos/as fuera de la unión matrimonial.

Ya en 1982, el papel de las políticas públicas de igualdad de género tenía más relevancia, producido en parte a la inclusión de estas en la agenda pública, pero esta vez sería a manos del partido social obrero español y de Felipe González como presidente del Gobierno, debido al proceso de europeización que se viviría en aquel momento (León 2011: 62) y a la iniciación del movimiento feminista de estado (Valiente, 2013; 2006; Bustelo y Ortals, 2007; Bustelo, 2014).

²² Marcado por la Jefatura de Estado del general Francisco Franco, y que tuvo un período desde el 1939, es decir, a partir del fin de la guerra civil española hasta la muerte de Franco y sucesión de este por el Rey Juan Carlos I en 1975.

²³ Las primeras elecciones celebradas una vez dada la transición, se realizaron el 15 de junio de 1977, en estas se alcanzó el 78,83% de participación ciudadana, además con un total de 6.310.391 votos, se convertía Adolfo Suárez en Presidente del Gobierno. Las segundas elecciones generales, se celebraban el 1 de marzo de 1979, en este caso se consigue una participación ciudadana inferior a las primeras, obtienen un 67,43%, pero al igual que en las primeras elecciones, esta vez con un total de 6.268.593 votos, se convierte la UCD y por tanto Adolfo Suárez en presidente de gobierno.

Un año más tarde, en 1983, se crea el Instituto de la Mujer²⁴, en consecuencia, a la ferviente iniciativa de las mujeres pertenecientes al PSOE, y al auge del movimiento feminista (Lombardo, 2014).

El 1985, también fue un año en el que las mujeres siguieron avanzando y por tanto la democracia, y es que, en este año, se establece la Ley Orgánica 9/1985, en la que se legaliza el aborto, limitado no obstante a tres supuestos.²⁵

En 1986, España entró a formar parte de la Unión Europea, este hecho reforzó las políticas Públicas españolas dirigidas a Igualdad, ya que como cualquier país miembro debía incluir la normativa europea a la jurisprudencia nacional

Entre 1988 y 1990, el Instituto de la mujer crea el primer Plan para la igualdad de oportunidades de las Mujeres (I PIOM)²⁶, basado en los programas para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de la Comunidad Europea. En ese momento los planes de igualdad se convierten en el principal instrumento de promoción y desarrollo de las políticas de igualdad, según el modelo de los Planes de Acción europeos (Bustelo, 2004; Valiente, 2006).

Ya entrados los 90, más concretamente entre 1993 y 1995, las políticas públicas de igualdad se institucionalizan con la llegada del segundo Plan de Oportunidades del Instituto de la mujer (PIOM 1993-1995)²⁷.

²⁴ "Por medio de la Ley 16/1983, de 24 de octubre, publicada en el Boletín del Estado el día 26 de octubre, se crea el Instituto de la Mujer, como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Cultura, y con la finalidad primordial, en cumplimiento y desarrollo de los principios constitucionales recogidos en los artículos 9.2 y 14, de promover y fomentar las condiciones que posibiliten la igualdad social de ambos sexos y la participación de las mujeres en la vida política, cultural, económica y social." Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades.

²⁵ Art. 417 bis del Código Penal "«1. No será punible el aborto practicado por un médico, o bajo su dirección, en centro o establecimiento sanitario, público o privado, acreditado y con consentimiento expreso de la mujer embarazada, cuando concorra alguna de las circunstancias siguientes: 1.ª Que sea necesario para evitar un grave peligro para la vida o la salud física o psíquica de la embarazada... 2.ª Que el embarazo sea consecuencia de un hecho constitutivo de delito de violación del artículo 429, siempre que el aborto se practique dentro de las doce primeras semanas de gestación y que el mencionado hecho hubiese sido denunciado. 3.ª Que se presuma que el feto habrá de nacer con graves taras físicas o psíquicas, siempre que el aborto se practique dentro de las veintidós primeras semanas de gestación y que el dictamen, expresado con anterioridad a la práctica del aborto, sea emitido por dos especialistas de centro o establecimiento sanitario, público o privado..."

²⁶ "El I PIOM se presentó al Consejo de Ministros en septiembre de 1987 y suponía una estrategia política para mejorar la situación social de las mujeres a través de 120 medidas agrupadas en seis áreas: Igualdad en el ordenamiento jurídico; Familia y protección social; Educación y cultura; Empleo y relaciones laborales; Salud; Cooperación internacional y asociacionismo" Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades. Más información en: <http://www.inmujer.gob.es/elinstituto/historia/home.htm>.

²⁷ "El II PIOM tuvo como finalidad básica la adopción de medidas para avanzar desde la igualdad formal hacia la igualdad real, es decir, la promoción y el desarrollo de medidas de acción positiva, principalmente, en los ámbitos de la educación, la formación y el empleo. Las 172 actuaciones específicas de este segundo plan pueden considerarse como medidas políticas puestas en marcha con el fin de conseguir los cambios estructurales que permitieran a las mujeres su libre desarrollo y una participación activa en el mundo de la cultura, del trabajo y de la política." Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades.

En este segundo plan, se reconoce la relevancia entre la conciliación laboral y familiar de las mujeres (Guillén et al., 2010: 127).

En la década de los 90, también se da, por un lado, la incorporación de la directiva europea 92/85/EEC sobre la protección a las trabajadoras embarazadas y el derecho a la lactancia dentro de la regulación española, concretamente en la Ley 42/1994²⁸ de 30 de diciembre. A partir de este hecho, la baja por maternidad dejó de pertenecer a la contingencia de invalidez y enfermedad, y en consecuencia se le adaptó una contingencia específica con una regulación propia. (Lombardo & León, 2015:18).

Tres años más tarde, se establece el tercer Plan para la Igualdad de oportunidades de las Mujeres (1997-2000), “El III PIOM supuso la introducción del principio de igualdad en todas las políticas del Gobierno y la promoción de la participación de las mujeres en todas las esferas de la vida social” (Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades). Este tercer Plan se fundamenta en la IV Conferencia Mundial de las Mujeres de Beijing de la que se hablará en el siguiente apartado.

Ya a finales de los años noventa, en 1999, se aprueba la Ley para la conciliación entre la vida familiar y laboral²⁹, es en esta misma ley donde España, refuerza no solo la directiva europea sobre maternidad y lactancia, sino también la Directiva 96/34/CE sobre permisos parentales. (Lombardo & León, 2015:19).

²⁸ La reforma de 1994 amplió el periodo del permiso (de 14 semanas en 1989 a 16 en 1994) y la cuantía de la prestación (de 75% al 100% de la base a reguladora). El acceso a la prestación también mejoró al reducir el periodo mínimo de cotización de un año a 180 días y al asumir el estado el coste de las cotizaciones a la seguridad social. (Investigaciones Feministas, 2014, vol. 5. 13-35).

²⁹ Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. (Documento BOE-A-1999-21568). Esta ley se caracteriza por modificar el Estatuto de los Trabajadores en relación a bajas por maternidad, paternidad y cuidado de familiares en situación de dependencia, además de contemplar la flexibilidad en la jornada laboral para posibilitar la lactancia materna y extender los derechos de baja por maternidad a madres adoptivas. (Lombardo & León, 2015:19).

A principios del siglo XXI, siguió el avance y el auge de las políticas públicas de igualdad. Fue durante el gobierno de José María Aznar³⁰, cuando se aprobó el Plan de Apoyo Integral a las familias (2001-2004)³¹, el cual se caracterizaba por la posibilidad de desgravarse 1.200€ anuales, así como de fraccionar los pagos en cuotas de 100€ mensuales de hijo/a que tuviese menos de tres años, además de pagar subsidios a empresas que contrataban a mujeres (Lombardo & León, 2015:19).

Seguidamente, en 2004 se crea a través del Real Decreto 1600/2004³², de 2 de julio, dentro del Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales, la Secretaría General de Políticas de Igualdad. Presidida por Soledad Murillo³³.

Además, en este mismo año, se aprueba la Ley en la que se va a basar el último punto de este trabajo, es decir, La Ley Orgánica 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género, la cual fue respuesta de la movilización feminista. Esta Ley fue votada por unanimidad por todos los partidos políticos existentes en aquel momento, hecho que demuestra la intención de todos los actores políticos en intentar suprimir la lacra de violencia contra las mujeres, que en ese momento existía y que a día de hoy perdura.

Un año más tarde, en 2005, la sociedad española sigue avanzando. En primer lugar, al reconocer los derechos a las parejas de hecho, en segundo lugar, por legalizar el matrimonio entre personas homosexuales, y en tercer lugar al establecer el derecho de adopción a personas del mismo sexo, todo ello a través de la Ley 13/2005, de 1 de julio³⁴.

³⁰ José María Aznar, presidente del gobierno representando al Partido Popular, primero en las elecciones del 12 de marzo de 2000, y consecutivamente en las elecciones posteriores del 14 de marzo de 2004.

³¹ http://sid.usal.es/docs/F8/8.2.1.2-139/131/06-09_plan_integral.pdf.

³² «BOE» núm. 160, de 3 de julio de 2004, páginas 24657 a 24669 (13 págs.). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-12474>

³³ Socióloga feminista, investigadora y política española, nace en Madrid el 21 de abril de 1956, y desde el 9 de junio de 2018, ocupa la Secretaría de Estado de Igualdad en el Gobierno de España con la presidencia de Pedro Sánchez. <https://soledadmurillo.es>

³⁴ «BOE» núm. 157, de 2 de julio de 2005, páginas 23632 a 23634 (3 págs.). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-11364>. El Partido Popular, interpuso una apelación al TC, por entender que esta Ley era inconstitucional. En 2012, el pleno del Tribunal Constitucional avaló la constitucionalidad de la misma.

Entre estos años, se establece el cuarto y último Plan para la Igualdad de oportunidades de las Mujeres 2003-2006, “basado en las directrices marcadas por la Estrategia Marco Comunitaria sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres 2001-2005”. (Instituto de la Mujer y para la Igualdad de oportunidades).

La Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo³⁵, más conocida como la Ley para la Promoción efectiva de la igualdad entre mujeres y hombres, fue la última que se estableció antes de la llegada de la crisis en el 2008. Es en esta donde incluyendo la directiva europea 96/34, se reconocía 13 días de paternidad remunerados al 100% con la intención de ir evolucionando hasta alcanzar los 4 meses en 2013. La ampliación del permiso de paternidad quedó interrumpida en el 2008 a principios de la crisis.

En 2008 llega la crisis económica, y como afirman Rubery (2014) y Walby (2009), lo que se suponía que era una crisis financiera, por culpa de los estados al hacerse cargo de la deuda del sector financiero e intentar rescatar a los bancos, se convierte en una crisis de la deuda pública.

Esta crisis que en España se empieza a notar más fervientemente en el 2010, provoca una involución en las políticas públicas de igualdad. Es decir, todo lo que se había conseguido hasta el momento, se ve damnificado debido en parte a las políticas de austeridad y por otro lado a la primacía que se le da en ese momento a los fines económicos y dejando atrás los sociales. (Lombardo, & León, 2015: 25-26).

Europa, que hasta ese momento había sido ejemplo para tantos países en materia de igualdad de género, estableció El Plan Europeo de Recuperación Económica, pero, sin embargo, en este plan no atiende ni al género, ni a la igualdad ni a las mujeres (Bettio et al, 2012; Gálvez y Torres, 2010).

³⁵ «BOE» núm. 71, de 23/03/2007. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-6115>

Según González y Segales (2014), esta crisis, produjo dos olas de medidas de austeridad, la primera entre 2010 y 2011, y la segunda ola entre 2011 y 2013. Estas provocaron la desinstitucionalización de las políticas de igualdad no solo a nivel estatal sino también a nivel comunitario.

Es durante el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en los años 2008-2011, a pesar de ser uno de los propulsores de las políticas públicas de igualdad en España, cuando en 2010 en plena crisis española decide eliminar el Ministerio de Igualdad, el cual fue creado en 2008 para incluirlo dentro del Ministerio de Salud, Política Social e Igualdad, como Secretaría de Estado. Es decir, desciende de categoría.

En 2011 cambia el gobierno español, y pasa a ser presidente Mariano Rajoy por el Partido Popular. Este año se caracteriza por las diversas reducciones presupuestarias que se dan sobre todo en materia de igualdad, según Bettio et al. (2012: 113-117), es en ese momento cuando afirma que “el caso español hace sonar campanas de alarma sobre las repercusiones de la crisis en la maquinaria de igualdad de género...”.

Durante la legislatura de Mariano Rajoy, lo que se había convertido en la Secretaría de Estado por la igualdad del anterior gobierno, se vuelve a modificar y esta vez por la Secretaría de Estado con competencias de prevención y eliminación de discriminación amplias, es decir, en una misma secretaría incluyen diversas competencias como la exclusión social a familia, infancia, dependencia, discapacidad e igualdad.

En la actualidad, la Unión Europea atiende a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, establecida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo³⁶ y a través del cual se fundamenta el Plan Estratégico para 2018-2021³⁷.

³⁶ Ayuda a los países a desarrollar políticas, alianzas, habilidades de liderazgo, capacidades institucionales y resiliencia con el fin de mantener los avances del desarrollo. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/about-us.html>

³⁷ El plan estratégico de ONU Mujeres para 2018–2021 define la dirección, objetivos y enfoques estratégicos de la entidad para apoyar los esfuerzos encaminados a conseguir la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas antes de 2030. <https://undocs.org/es/UNW/2017/6/Rev.1>

La Agenda 2030 para el Desarrollo se establece el 25 de septiembre de 2015 y plantea 17 objetivos con 169 metas que integran tres esferas la económica, la social y la ambiental.

Según las Naciones Unidas, “La Agenda implica un compromiso común y universal... además “los Estados tienen soberanía plena sobre su riqueza, recursos y actividad económica, y cada uno fijará sus propias metas nacionales, apegándose a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”.

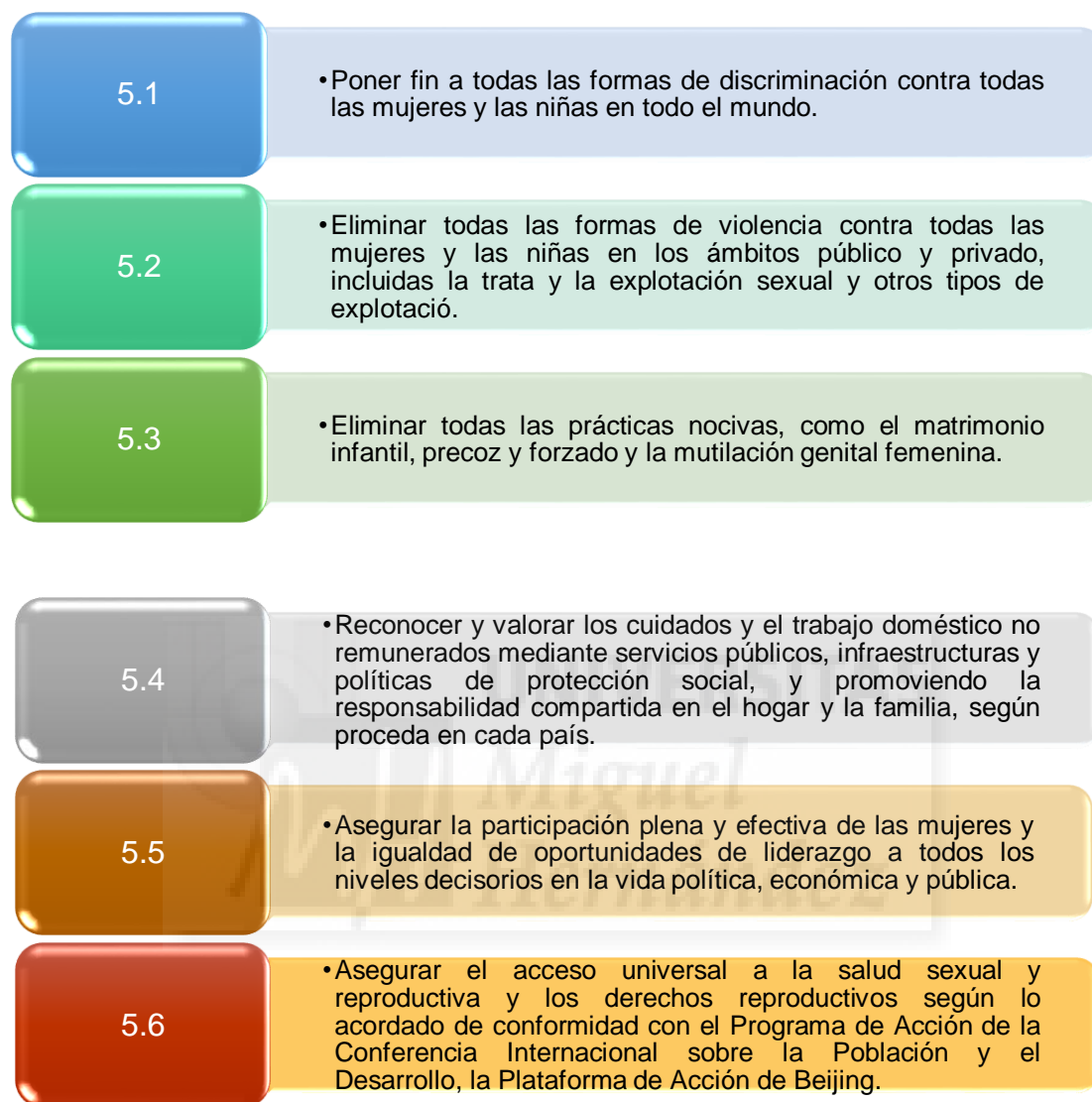
Como se ha mencionado, los Objetivos de Desarrollo Sostenible son 17: 1) Fin de la pobreza, 2) Hambre cero, 3) Salud y Bienestar, 4) Educación de calidad, 5) Igualdad de género, 6) Agua limpia y saneamiento, 7) Energía asequible y no contaminante, 8) trabajo decente y crecimiento económico, 9) Industria, innovación e infraestructuras, 10) Reducir la desigualdad en y entre los países, 11) Ciudades y comunidades sostenibles, 12) Producción y consumo responsable, 13) Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, 14) Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos, 15) Vida de ecosistemas terrestres, 16) Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas y 17) Alianzas para lograr los objetivos³⁸.

Es decir, la Agenda 2030, le da un objetivo específico al ámbito de Igualdad, más concretamente el objetivo número 5 “Igualdad de género”³⁹. Este objetivo tiene como finalidad alcanzar una serie de metas (ver figura 4).

³⁸ Para más información: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

³⁹ “La igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible. Lamentablemente, en la actualidad, 1 de cada 5 mujeres y niñas entre 15 y 49 años de edad afirmaron haber experimentado violencia física o sexual, o ambas, en manos de su pareja en los 12 meses anteriores a ser preguntadas sobre este asunto. Además, 49 países no tienen leyes que protejan a las mujeres de la violencia doméstica”. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>

Figura 4. Metas del Objetivo 5) "Igualdad de género" (ODS).



Fuente: Elaboración propia a partir de;

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>

7.2 ¿Cómo se evalúa las Políticas Públicas de Igualdad?

Según Espinosa y Bustelo (2019), los comienzos evaluativos en materia de políticas públicas de igualdad surgen en los años noventa, más concretamente a raíz de la IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas que se llevó a cabo en Beijing el 1995⁴⁰.

En esta IV Conferencia, se reunieron 189 países, los cuales aprobaron de forma unánime La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, la cual se fundamenta en unos objetivos que tienen como finalidad conseguir la igualdad de género y el progreso de las mujeres en diferentes áreas⁴¹.

Desde ese momento la importancia de evaluar con perspectiva de género aumenta, y queda recogida tanto en la Agenda 2030, como en la Agenda Global de Evaluación (2016-2020)⁴² y en la iniciativa global Eval Gender+⁴³.

Si se habla de evaluación con perspectiva de género, se debe hacer referencia, al trabajo de Seigart y Brisolará (2002) "Feminist Evaluation", en esta obra, las autoras dan a conocer cuáles serían los principios a seguir para realizar una evaluación feminista y son: "1) El conocimiento es contingente cultural, social y temporalmente, 2) El conocimiento es un recurso poderoso que sirve a propósitos explícitos o implícitos, 3) La evaluación es una actividad política; las experiencias, perspectivas y características personales de los evaluadores provienen y conducen a una postura política particular,

⁴⁰ Antes de la Conferencia de Beijing en 1995, se realizaron tres conferencias más, la primera en 1975 (México), debido al Año Internacional de la Mujer, la segunda se realizó en Copenhage en 1980, con motivo de la celebración de la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, y la tercera Conferencia se realizó en Nairobi el 1985.

⁴¹ Las áreas en las que la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing buscan el desarrollo de las mujeres y la igualdad de género, son 12: 1) La mujer y la pobreza, 2) Educación y capacitación de la mujer, 3) La mujer y la salud, 4) La violencia contra la mujer, 5) La mujer y los conflictos armados, 6) La mujer y la economía, 7) La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, 8) Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, 9) Los derechos humanos de la mujer, 10) La mujer y los medios de difusión, 11) La mujer y el medio ambiente y 12) La niña. Más información: <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>

⁴² La Agenda Global de Evaluación (2016-2020), está fomentada por EvalPartners, el cual está impulsado por la "International Organization for Cooperation in Evaluation" (IOCE) y UNICEF, que tiene como finalidad fortalecer la equidad dentro de sistemas y políticas de evaluación. Más información: <https://evalpartners.org/about/about-us>

⁴³ Forma parte de la estructura de EvalPartners y trata de aumentar la demanda y el uso de evaluaciones desde una perspectiva de género y equidad social. Más información: <https://www.evalpartners.org/evalgender>.

4) Los métodos de investigación, las instituciones y las prácticas son construcciones sociales, 5) Hay múltiples modos de conocimiento, 6) La acción y la incidencia política son respuestas adecuadas moral y éticamente para las evaluadoras feministas, 7) La discriminación de género es sistémica y estructural y 8) Las desigualdades de género son una manifestación de la injusticia social.” (Seigart y Brisolara, 2002).

Por otro lado, Kriszan y Lombardo (2013), en su artículo “The quality of gender equality policies: A discursive approach”, hacen referencia al concepto de calidad en materia de evaluación. Su propuesta como afirma Espinosa y Bustelo (2019) “resulta muy útil para la evaluación de políticas públicas de igualdad” y es que, las autoras destacan dos tipos de criterios, los primeros hacen referencia a criterios de contenido y los segundos en cambio a criterios de proceso. De forma específica dentro de los criterios de contenido distinguen la inclusión de género (trata de incorporar aspectos que tengan que ver con el género dentro de la política), la comprensión transformadora de la desigualdad (trata de establecer sistemas orientados a encontrar las causas de la desigualdad) y la Interseccionalidad (intenta relacionar la desigualdad de género con otros ámbitos afectados por la desigualdad).

En cambio, dentro de los criterios de proceso incluyen tanto el empoderamiento de las mujeres (en cualquier ámbito y en cualquier momento del ciclo político) y la transformación incremental en este ámbito. (Espinosa-Fajardo & Bustelo, 2019: 159-160).

Más tarde, Kriszan y Lombardo (2013), establecen una ampliación de los criterios anteriormente definidos, esta vez distinguen 7 criterios para evaluar el éxito producido por las políticas de igualdad (ver tabla 1).

Tabla 1. Criterios para evaluar el éxito de las políticas de Igualdad.

Criterios de Kriszan y Lombardo (2013)	Criterios ampliados
Inclusión del Género	<u>Inclusión del género:</u> Abordaje de las diferentes dimensiones de género en estos distintos momentos del ciclo político y de forma contextualizada.
Comprensión transformadora de la desigualdad	<u>Compromiso político:</u> Nivel de compromiso político existente, a lo largo del ciclo de la política, en relación a las dificultades y resistencias emergentes.
	<u>Comprensión de la complejidad:</u> Grado en que se entiende y aborda la naturaleza estructural y sistémica de las desigualdades de género, incluyendo el cambio organizacional como una dimensión necesaria a explorar.
	<u>Contextualización de la igualdad de género:</u> Comprensión de las diferentes interpretaciones y significados de la igualdad de género atendiendo a su contexto.
Interseccionalidad	<u>Interseccionalidad:</u> Atención a la interrelación en desigualdad de género y otros factores de desigualdad.
Empoderamiento de las mujeres	<u>Participación y empoderamiento:</u> Grado de participación activa y desarrollo de capacidades por parte de las personas (especialmente, las mujeres) involucradas en la política.
Transformación incremental	<u>Transformación incremental:</u> Cambios en materia de igualdad de género en relación a los legados prevalecientes en el contexto.

Fuente: Elaboración propia a partir de; Espinosa-Fajardo y Bustelo, 2019: 163-164.

El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, también establece un tipo de matriz para evaluar las políticas públicas desde una perspectiva de género, ver tabla 2.

Tabla 2. Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género.

<i>Fase del ciclo de políticas públicas.</i>	Aspectos a considerar en cada fase.	Preguntas a responder.
<i>1. Identificación del problema.</i>	1.A Interpretación de la realidad.	¿Cómo se gestó la política? ¿Qué antecedentes se consideraron en su discusión? ¿Qué actores se involucraron en su definición?
	1.B Identificación del problema	¿Cuál es el problema? ¿Cómo evolucionará el problema si no se actúa sobre él? ¿Qué injusticias específicas se abordan con esta política pública?
	1.C Identificación de injusticias de género	¿Qué injusticias específicas viven las mujeres en el ámbito de acción de esta política pública? ¿En qué injusticias (redistribución, reconocimiento y/o representación) se ha considerado actuar?
<i>2. Formulación de la solución</i>	2.A Objetivo de la acción estatal	¿Cuál es el objetivo explícito de la política? ¿Qué persigue la política como efecto y cómo se explicitó? ¿Están claramente definidos las personas a las que está destinada?
	2.B Marco Normativo	¿Cuál es el marco legal que respalda la política y que permite la exigencia de derechos por parte de sus destinatarias?

3. *Toma de la decisión*

3.A Marco político social

¿Quiénes han sido los o las protagonistas políticos sociales centrales para la formulación de esta política? Y ¿cómo participaron en el diseño de la política? ¿Se generan alianzas para la aplicación de las políticas justas de igualdad de género en las que se perpetran consensos sociales y políticos duraderos? ¿Cuáles fueron los principales elementos/aspectos en disputa?

4. *Implantación*

4.A Descripción general

¿Quién es el/la responsable de la puesta en práctica? ¿Qué medios se usan para asegurar que la política seguirá el plan trazado? ¿Qué pasó en el proceso de ejecución en los ámbitos administrativos, políticos y sociales y la relación entre estos?

4.B Transversalidad

¿Existe formalización de los acuerdos? ¿Considera y/o requiere cambios en la organización del trabajo y cultura organizacional? ¿Se institucionaliza la incorporación de enfoque de género en distintos instrumentos sectoriales? ¿Se generan compromisos de las autoridades?

4.C Relación entre el sistema político/ sistema administrativo y sociedad civil.

¿Cómo se relacionan los distintos sistemas durante el proceso de ejecución de la política pública? ¿Qué intereses priman al momento de la ejecución de la política? ¿Cómo aportan a la consolidación de procesos democráticos y de justicia de género en el apartado público?

5. Evaluación

4.D Información y difusión	¿Cómo se informan los distintos actores institucionales y sociales de la puesta en marcha de la política? ¿Cuáles son los recursos de información de la política? ¿Hay recursos de información específicos para las mujeres?
4.E Sostenibilidad	¿Cuáles son los recursos administrativos asignados? ¿Cuáles son los recursos financieros asignados?
4.F Desarrollo de competencias, capacidades y habilidades	¿Contempla la política planes de formación de competencias en análisis de género para el personal de las administraciones públicas relacionados, directa o indirectamente, con los distintos componentes de su aplicación? ¿Existe un plan de capacitación con presupuesto público para que el funcionariado discrimine los efectos diferenciados de la política en hombres y mujeres?
5.A Seguimiento	¿Cuáles son los mecanismos de seguimiento de la política? ¿El gobierno da a conocer el impacto de la política en las mujeres? ¿Se generan mecanismos de diálogo sociedad civil y estado que permitan velar por el cumplimiento de la política? ¿Hay designación de responsables?
5.B Producción de información	¿Existe un mecanismo institucional para la producción de información? ¿Es pública la información?

	<p>¿Hay mecanismos legales para exigirla?</p> <p>¿Hay mecanismos para denunciar el no cumplimiento?</p>
5.C Resultados respecto de los objetivos de la política	¿Qué resultados tuvo la política respecto de los objetivos explícitos y los objetivos de justicia de género?
5.D Avances en justicia para las mujeres	¿Esta política es universal, es decir, las incorpora a todas las mujeres? ¿Qué injusticias de género han sido resueltas a través de la implementación de esta política?
5.E Temas pendientes	¿Existen desigualdades de género diagnosticadas en esta materia, pero no abordadas por esta política?

Fuente: elaboración propia a partir de (Belmonte, 2019:47-49).

8. Evaluaciones de Políticas Públicas de Igualdad en España.

Las evaluaciones de Políticas Pública en España, desde una perspectiva general, se ha realizado a través de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), esta agencia como ya se ha explicado anteriormente, en las páginas 23 y 24 de este mismo trabajo, fue creada por medio de la Ley 28/2006 de 18 de julio⁴⁴, pero finalmente queda disuelta⁴⁵ por el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio⁴⁶.

Una vez disuelta, la AEVAL, la función evaluadora de las políticas públicas pasa a manos de la Secretaría de Estado de Función Pública, la cual opera a través del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas y de la Dirección General de Gobernanza Pública.

Para llevar a cabo este último apartado del trabajo, se van a responder a dos preguntas claves, la primera es ¿qué evaluaciones se han realizado en el momento de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas públicas y la calidad de los Servicios? y la segunda ¿Cuántas de las evaluaciones que ha realizado la AEVAL, han sido dirigidas a las políticas públicas de igualdad?

En cuanto a la primera pregunta, si se observa la página oficial de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la calidad de los servicios⁴⁷, se llega a la siguiente respuesta (observar gráfico 4).

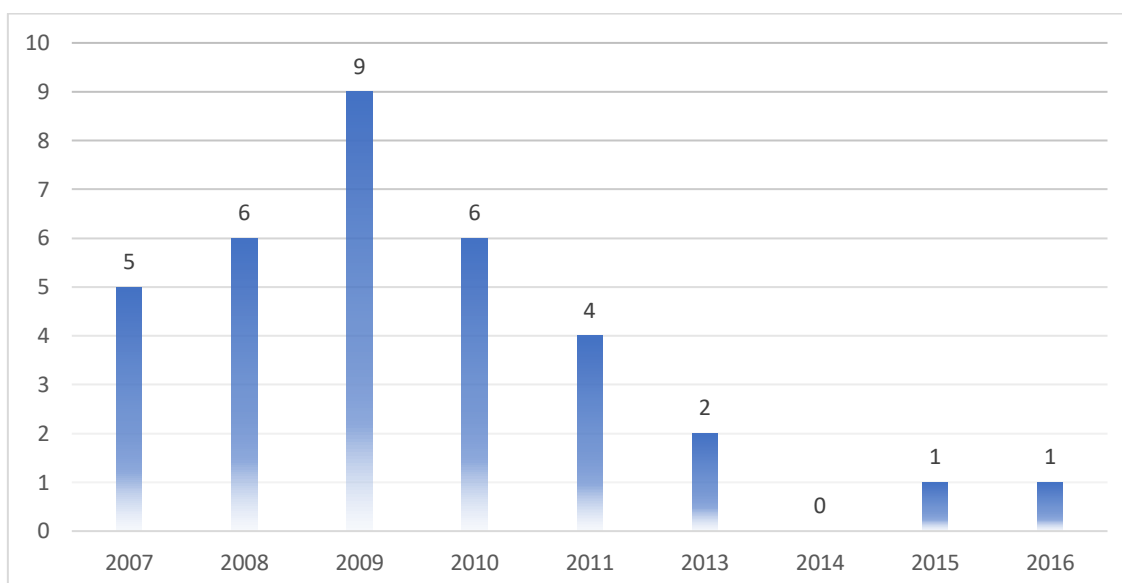
⁴⁴ «BOE» núm. 171, de 19/07/2006. Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/07/18/28/con>.

⁴⁵ La AEVAL, queda disuelta debido a la poca vinculación con el poder legislativo y en cambio a la gran vinculación con el poder ejecutivo, lo que generó un presentimiento de fraude por parte de este organismo público (pág. 23 y 24).

⁴⁶ «BOE» núm. 180, de 29 de julio de 2017, páginas 70387 a 70438 (52 págs.) Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2017/07/28/769>.

⁴⁷ <http://www.aeval.es/es/index.html>

Gráfico 4. Evaluaciones realizadas por la AEVAL (2007-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de <http://www.aeval.es/es/index.html>

Atendiendo al gráfico 4, se deduce que, al principio de la creación de la AEVAL, se ve un claro aumento de evaluaciones realizadas llegando a contabilizar su máxima cantidad en el año 2009 (9 evaluaciones). Pero es a partir, del 2010 cuando va descendiendo sistemáticamente la cantidad de evaluaciones realizadas, incluso como se puede apreciar en el gráfico, llegando a no realizarse ninguna evaluación en el año 2014, dos años más tarde se mantiene en una evaluación por año. Esta repentina bajada, se puede deber, al momento en que se empieza a notar la crisis en España (2010) y a las llamadas “políticas de austeridad” que se establecieron para paliar la situación social existente en ese momento.

Con lo que respecta la segunda pregunta, ¿Cuántas de las evaluaciones que ha realizado la AEVAL, han sido dirigidas a las políticas públicas de igualdad?, la respuesta es clara, basándose en la página oficial de la AEVAL, se puede afirmar con claridad que de todas las evaluaciones que ha realizado esta Agencia entre los años de su vigencia (2007-2016), las cuales suman un total de 34 evaluaciones, con una media de casi 4 evaluaciones por año, ninguna va dirigida a políticas de igualdad.

Es decir, cualquier informe que se ha podido realizar sobre políticas públicas de igualdad, no se ha realizado por parte de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Sin embargo, el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades⁴⁸ ha realizado desde su creación diversos informes públicos desde una perspectiva de género, a través de los diferentes observatorios específicos⁴⁹ que lo integran (ver tabla 3).

Tabla 3. Observatorios de igualdad e informes realizados.

Observatorio	Descripción	Funciones	Informes
De igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.	Para cumplir adecuadamente su función de estudiar la situación de la mujer española en el campo legal, educativo, cultural, sanitario y sociocultural y la creación de un banco de datos actualizado que sirva de base para ejercer sus competencias, el Instituto de la Mujer requiere de un sistema de indicadores que suministre información sobre aspectos básicos de la situación de las mujeres españolas en relación con los hombres.	Actuar como órgano permanente de recogida y análisis de la información disponible en diferentes fuentes nacionales e internacionales. Formular recomendaciones y propuestas relacionados con las mujeres. Participar y mantener relaciones con instituciones internacionales similares.	Indicadores laborales básicos de la situación de la mujer en España y sus regiones. Indicadores para el estudio de la exclusión social en España desde una perspectiva de género. Baterías de indicadores para analizar la formación del profesorado en igualdad de oportunidades. La presencia de las mujeres en el empleo irregular.
	Este Observatorio se creó para dar respuesta a esta necesidad mediante el Real Decreto 1686/2000, de 6 de octubre	Recibir información sobre medidas y actividades que pongan en marcha las A.P.	La situación actual de la educación para la igualdad en España.

⁴⁸ "El Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIO) es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, que tiene como funciones el promover y fomentar la igualdad de ambos sexos, facilitando las condiciones para la participación efectiva de las mujeres en la vida política, cultural, económica y social, así como la de impulsar políticas activas para el empleo y el autoempleo de las mujeres y la de fomentar y desarrollar la aplicación transversal del principio de igualdad de trato y no discriminación". "El Instituto de la Mujer fue creado por la Ley 16/1983, de 24 de octubre y la Dirección General para la Igualdad de Oportunidades emana del Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre". (<http://www.inmujer.gob.es/elinstituto/conocenos/home.htm>).

⁴⁹ "Son órganos especializados en materia de género e igualdad de oportunidades cuyo objetivo fundamental es el de asesorar, analizar, evaluar y difundir toda la información relativa a las políticas transversales que sobre igualdad de género se están llevando a cabo en los distintos Departamentos Ministeriales, organismos autónomos y otras entidades, tanto públicas como privadas". (<http://www.inmujer.gob.es/observatorios/portada/home.htm>).

<p>y entró en funcionamiento en 2001.</p> <p>El observatorio trabaja en Pleno, Comisión Permanente y Comisiones de Trabajo.</p> <p>El pleno se reúne una vez al año con carácter ordinario y excepcionalmente cuantas veces sea convocado por la presidencia, a iniciativa propia o a propuesta de, al menos una tercera parte de los vocales.</p>	<p>Evaluar el impacto en la sociedad de las políticas y medidas que afectan a las mujeres.</p> <p>Constituir un foro de intercambio y comunicación entre organismos públicos y la sociedad.</p> <p>Proponer iniciativas tendentes a realizar el seguimiento del tratamiento de la figura de la mujer en los medios de comunicación.</p> <p>Proponer la realización de estudios e informes técnicos de diagnóstico de la situación de las mujeres en España.</p> <p>Realizar el seguimiento informativo de las políticas sociales que afectan a las mujeres.</p> <p>Difundir información sobre diversos aspectos relacionados con las mujeres.</p>	<p>Realidad social de las mujeres sin techo, prostitutas, ex reclusas y drogodependientes en España.</p> <p>Conciliación de la vida familiar y la vida laboral: situación actual, necesidades y demandas.</p> <p>Buenas prácticas de las Administraciones Públicas en materia de "mainstreaming" de género.</p> <p>Guía de coeducación. Síntesis sobre la educación para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.</p> <p>De la conciliación a la corresponsabilidad: buenas prácticas y recomendaciones.</p> <p>Cómo abordar la integración de las mujeres inmigrantes. Guía para las Administraciones Públicas.</p> <p>Guía de intervención ante la publicidad sexista.</p> <p>Los planes de igualdad entre mujeres y hombres en la negociación colectiva.</p> <p>Tratamiento de la variable de género en la publicidad que se emite en los medios de titularidad pública.</p>
--	---	--

	Módulos formativos para la integración de las mujeres inmigrantes. Dirigidos al personal que se encuentra al servicio de la Administración Pública .
	Análisis de la perspectiva de género en algunas estadísticas españolas y propuestas de mejora.
	Estrategias para la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos.
	Sistema estatal de indicadores de género.

De la imagen de las Mujeres.

El Observatorio de la Imagen de las Mujeres (OIM), en sus inicios el Observatorio de la Publicidad Sexista, se creó en 1994 para dar cumplimiento de los compromisos legales, tanto europeos como nacionales, de fomentar una imagen equilibrada y no estereotipada de las mujeres.	Recogida de las quejas ciudadanas y seguimiento de los contenidos considerados sexistas.	Informe 2000
	Análisis y clasificación de los contenidos detectados o denunciados con el fin de obtener una visión de la imagen de las mujeres.	Informe 2001
Se gestiona desde el Instituto de la Mujer y su objeto es analizar la representación de las mujeres en la publicidad y en los medios de comunicación,		Informe 2002
		Informe 2003
		Informe 2004
		Informe 2005
		Informe 2006
		Informe 2007
		Informe 2008
		Informe 2009
		Informe 2010
		Informe 2011
	Informe 2012	

ver cuáles son los roles más significativos que se les atribuyen y, en el caso de que éstos sean sexistas, realizar acciones que contribuyan a suprimir las imágenes estereotipadas.

requiriéndoles un cambio de línea en sus acciones futuras.

Informe 2013

Informe 2014

Difusión de la información obtenida con el fin de continuar fomentando el rechazo social al tratamiento discriminatorio a través de la comunicación mediática.

Participación en actividades de formación y sensibilización sobre la influencia que el tratamiento discriminatorio en los medios y la publicidad tiene en la desigualdad.

Observatorio Estatal de Violencia de Género.

Órgano adscrito a la Secretaría de Estado Servicios Sociales e Igualdad a través de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, al que corresponde el asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios y propuestas de actuación, en materia de violencia de género.

Observatorio de Salud de las Mujeres.

Organismo de la Dirección General de la Agencia de Calidad del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial.

Es un instrumento de análisis y de actuación que, en el ámbito de la Administración de la Justicia, promueve iniciativas y medidas dirigidas a erradicar el problema social de la violencia doméstica y de género.

Observatorio de la mujer en las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado.

Observatorio creado para disponer de un conocimiento actualizado de la situación de la mujer en el Cuerpo Nacional de Policía y en la Guardia Civil y formular recomendaciones en materia de igualdad de género.

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Es un observatorio de ámbito regional, coordinado por la CEPAL (Comisión Económica de América Latina y el Caribe), que se puso en marcha en cumplimiento de los acuerdos adoptados durante la X Conferencia Regional celebrada en Quito, Ecuador (2007). Tiene como objetivos: analizar y hacer visible el cumplimiento de metas y objetivos internacionales en torno a la igualdad de género; poner a disposición de los gobiernos indicadores estratégicos de género y herramientas analíticas para la formulación de políticas.

Fuente: elaboración propia a partir de

<http://www.inmujer.gob.es/observatorios/portada/home.htm>

8.2 Estudio del Informe provisional de evaluación de la Estrategia Nacional para la Erradicación de la violencia contra la mujer (2013-2016).

El ejemplo de evaluación de políticas Públicas de igualdad, que sí que ha tenido mayor relevancia debido a la gran cantidad de mujeres que la están sufriendo, es la evaluación que se hace a la Violencia de Género.

Con lo que respecta a este ámbito, en España, y debido a que la igualdad es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico español, se implanta el 28 de diciembre, la Ley 1/2004 de medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género⁵⁰. Esta ley se fundamenta en tres artículos establecidos en la Constitución española de 1978, más concretamente en los artículos 1.1⁵¹, 9.2⁵² y 14⁵³ de la misma.

De forma paralela y fundamentándose también en los artículos mencionados en el anterior párrafo, se establece el 22 de marzo, La Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres⁵⁴. Esta Ley, integra todas las normativas existentes anteriormente dándoles coherencia.

La Ley de violencia de género, le da a esta materia cierta transversalidad, ya que tiene distintos ámbitos de actuación, como la propia Ley indica, “El ámbito de la Ley abarca tanto los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas, como la normativa civil que incide en el ámbito familiar o de convivencia donde principalmente se producen las agresiones, así como el principio de subsidiariedad en las Administraciones Públicas.

⁵⁰ «BOE» núm. 313, de 29/12/2004. Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2004/12/28/1/con>.

⁵¹ Art. 1.1 C.E. “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

⁵² Art. 9.2 C.E. “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

⁵³ Art. 14 C.E. “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

⁵⁴ «BOE» núm. 71, de 23/03/2007. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/22/3/con>.

Igualmente se aborda con decisión la respuesta punitiva que deben recibir todas las manifestaciones de violencia que esta Ley regula” (Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, exposición de motivos; II).

En cuanto a la estructura que presenta la ley 1/2004, de medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, basándose en la publicación de esta misma en el BOE, núm.313, de 29 de diciembre de 2004, se divide en un título preliminar, cinco títulos, veinte disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

En función de los Títulos, se distinguen cinco, como se ha mencionado. En primer lugar, está el Título I. “Medidas de sensibilización, prevención y detección”, el cual está compuesto por tres capítulos (Capítulo I. “En el ámbito educativo”, Capítulo II. “En el ámbito de la publicidad y de los medios de comunicación” y Capítulo III. “En el ámbito sanitario”. Es en este apartado, donde la Ley pretende tanto en el ámbito educativo, publicitario como en el sanitario, establecer unos valores de igualdad de género y la detección rápida de casuísticas que versen en esta materia.

En segundo lugar, el Título II. “Derechos de las mujeres víctimas de violencia de género”, se divide en cuatro capítulos (Capítulo I. “Derecho a la Información, a la asistencia social integral y a la asistencia jurídica gratuita”, Capítulo II. “Derechos laborales y prestaciones de la Seguridad Social”, Capítulo III. “Derechos de las funcionarias públicas”, Capítulo IV. “Derechos económicos”. En este segundo título, se agrupa todos los derechos que tienen las mujeres que sufren violencia de género en todos los ámbitos de la sociedad.

En tercer lugar, el Título III. “Tutela Institucional”, en el cual se establecen los dos órganos administrativos que se crean para abordar la violencia de género, uno es la Delegación Especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer y el otro es el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, ambos integrados en el Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales.

En el cuarto Título, “Tutela Penal”, queda reflejada la normativa específica a las agresiones que puedan darse por violencia de género.

Y finalmente, en quinto lugar, el Título V. “Tutela Judicial”, se divide en: Capítulo I. “De los Juzgados de Violencia sobre la Mujer”, Capítulo II. “Normas procesales civiles”, Capítulo III. “Normas procesales penales”, Capítulo IV. “Medidas judiciales de protección y de seguridad de las víctimas” y Capítulo V. “Del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer”. En este último título, se pretende conseguir un trato adecuado a la par que eficaz, en todos los ámbitos que tienen que ver con las relaciones intrafamiliares.

Para poder finalizar este apartado, y como modo para entender todo lo que se ha ido tratando a lo largo del trabajo, se va hacer referencia a una evaluación real de una política pública.

En este caso y dado los temas que se han escogido, se va a tratar del “Informe provisional de evaluación de la Estrategia Para la Erradicación de la violencia contra la Mujer 2013-2016”⁵⁵. Realizado por el Ministerio de la presidencia, relaciones con las Cortes e igualdad.

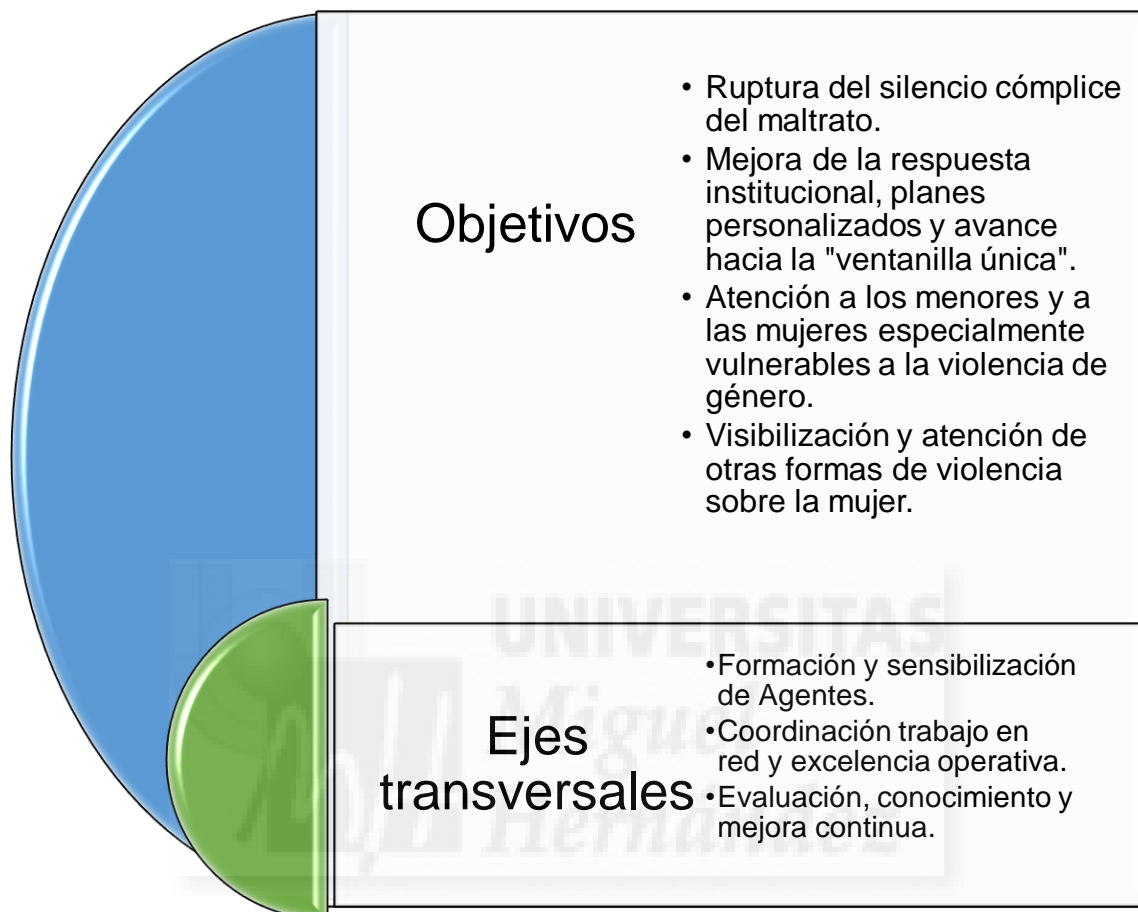
Este informe de evaluación, que se realizó en abril de 2018, va dirigido al primer Informe de ejecución que se hizo de la Estrategia Nacional Para la Erradicación de la violencia contra la Mujer en el período de 2013 a 2016⁵⁶. Y el cual, tenía cuatro objetivos y tres ejes transversales⁵⁷ (Ver figura 5).

⁵⁵http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/planActuacion/seguimientoEvaluacion/pdf/Informe_ProvEvaluacionEN_2013-2016.pdf.

⁵⁶http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/planActuacion/seguimientoEvaluacion/pdf/Informe_Ejecucion_Estrategia.pdf.

⁵⁷ Se articulaba en 284 medidas, con una previsión presupuestaria estimada en 1.558.611.634 euros, y los agentes implicados en su ejecución eran, los Departamentos Ministeriales, las Comunidades Autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía, entidades locales y otros organismos. (Informe provisional de evaluación de la Estrategia Para la Erradicación de la violencia contra la Mujer 2013-2016).

Figura 5. Objetivos y Ejes transversales del I Informe de ejecución de la Estrategia Nacional Para la Erradicación de la violencia contra la Mujer 2013-2016.



Fuente: elaboración propia a partir del I Informe de ejecución de la Estrategia Nacional Para la Erradicación de la violencia contra la Mujer 2013-2016.

Antes de hacer un resumen de como se ha hecho el informe de evaluación, y que estructura presenta, es necesario explicar la finalidad del mismo.

Como se indica en el propio informe, “El propósito de la evaluación es determinar el grado de cumplimiento de las medidas que conforman la Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer y, a su vez, reconocer los obstáculos hallados en su implementación, así como los logros conseguidos, valorando su impacto y realizando además recomendaciones para la mejora y la orientación de futuras actuaciones” (Informe provisional de evaluación de la Estrategia Para la Erradicación de la violencia contra la Mujer 2013-2016. 2018:4).

Según la estructura que presenta el informe de evaluación, se diferencian siete bloques.

El primer bloque, es la introducción, en la que se detalla de forma exhaustiva la intencionalidad de la creación de la evaluación, además de establecer los criterios en los que se basa la misma, los cuales son: grado de ejecución de las medidas contempladas, Identificación de los problemas que hayan podido surgir en su ejecución, propuesta de mejoras para, en su caso, su inclusión en la próxima Estrategia y análisis de los resultados alcanzados con las medidas en relación con la consecución de los objetivos propuestos.

Los Aspectos metodológicos, configurarían el segundo bloque. Como bien dice su nombre en este punto, se explica la metodología utilizada para llevar a cabo dicha evaluación, en este caso, se distinguen 3 fases: 1ª Fase – Recogida de información (se basa tanto en indicadores cuantitativos como en indicadores cualitativos de siete bloques temáticos: carácter estratégico, coherencia interna de la estrategia nacional 2013-2016, operatividad, ejecución, participación, coordinación/cooperación y comunicación/difusión), 2ª Fase – Análisis de la información y 3ª Fase – Formulación de conclusiones.

Además, otro de los aspectos metodológicos de este informe de evaluación, es la denominada “Macroencuesta de violencia contra la mujer 2015”⁵⁸, realizada por la Delegación del gobierno para la violencia de género.

El tercer bloque, constituye a la evolución y análisis de los principales indicadores de violencia de género (2013-2016).

Los cuales son: el número de mujeres asesinadas por violencia de género (desde 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2016 se han dado 870 muertes de mujeres debido a la violencia de género)⁵⁹, el número de mujeres que denuncian algún tipo de violencia de género, la magnitud de la violencia de género (porcentaje de salida de la violencia de género, posibles problemas de salud, denuncias y ordenes establecidas y concienciación social), menores y mujeres especialmente vulnerables a la violencia de género (menores, adolescentes, mujeres con discapacidad, mujeres del ámbito rural, mujeres de 65 o más años y mujeres extranjeras), otras formas de violencia (trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, mutilación femenina y agresiones sexuales), Indicadores relativos a recursos autonómicos (dispositivos/centros de emergencia y casa de acogida/centros residenciales/centros de atención integral).

En lo que respecta al bloque 4, pretende reflejar las principales novedades legislativas en materia de violencia contra la mujer que se dieron durante el período evaluado (2013-2016). Ver tabla 4.

⁵⁸ “La presente publicación recoge los resultados del análisis de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2015 realizada a una muestra de 10.171 mujeres representativa de la población femenina residente en España de 16 y más años. El estudio analiza el porcentaje de mujeres residentes en España que han sufrido o que sufren actualmente algún tipo de violencia por el hecho de ser mujeres”.

<http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/macroencuesta2015/Macroencuesta2015/home.htm>.

⁵⁹ <http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/planActuacion/seguimientoEvaluacion/home.htm>.

Tabla 4. Novedades legislativas en materia de violencia contra la mujer (2013-2016).

“El Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (convenio de Estambul)”.	Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial”.
“Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la unión europea”.	Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria.
“Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal”.	“Real Decreto-Ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del impuesto sobre la renta de las personas físicas y otras medidas de carácter económico”.
Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.	“Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social”.
“Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito”.	“Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil”.
“Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia”.	

Fuente: Elaboración propia a partir del “Informe provisional de evaluación de la Estrategia Nacional Para la Erradicación de la violencia contra la Mujer 2013-2016. 2018: 72-81”.

El quinto bloque es, “Análisis de cumplimiento”, es decir, en este apartado, se analiza en qué medida se ha llevado a cabo todas las propuestas que se habían planteado desde un primer momento en el informe ejecutivo de la correspondiente estrategia nacional, en función de cada objetivo y eje transversal (ver tabla 5).

Tabla 5. Grado de cumplimiento de las medidas adoptadas en función de los objetivos y ejes transversales.

Objetivos/Ejes transversales	Medidas	Grado de cumplimiento
Objetivo 1. “Ruptura del silencio cómplice del maltrato” .	54	91%
Objetivo 2. “Mejora de la respuesta institucional, planes personalizados y avance hacia la ventanilla única” .	54	89%
Objetivo 3. “Atención a los menores y a las mujeres especialmente vulnerables a la violencia de género” .	55	87%
Objetivo 4. “Visibilidad y atención a otras formas de violencia contra la mujer” .	33	85%
Eje transversal 1. “Formalización y sensibilización de agentes” .	18	100%
Eje transversal 2. “Coordinación, trabajo en red y excelencia operativa” .	20	95%
Eje transversal 3. “Calidad, evaluación, conocimiento y mejora continua” .	50	76%

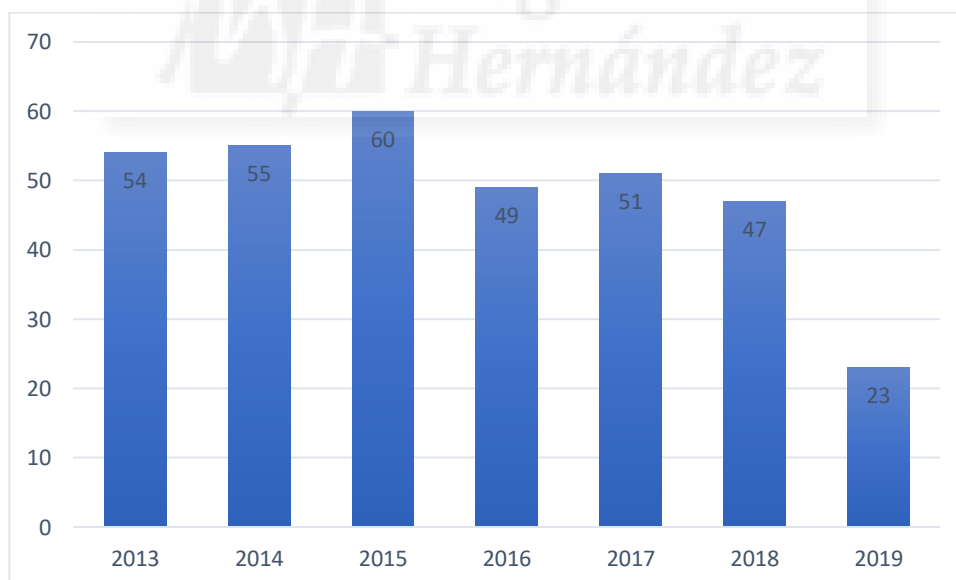
Fuente: elaboración propia a partir del “Informe provisional de evaluación de la Estrategia Nacional Para la Erradicación de la violencia contra la Mujer 2013-2016. 2018:82”.

Según se observa la tabla anterior (tabla 5), se puede afirmar con total seguridad, que el grado de cumplimiento de las medidas que se habían propuesta es muy elevado, consiguiendo una media de 89% de medidas que se han llevado a cabo.

El siguiente bloque al que se hace referencia es el bloque VI. “Conclusiones Finales”. a través de este apartado, se intenta dar una visión general de todo lo que se ha conseguido durante el periodo de tiempo de ejecución, en este caso desde el 2013 hasta el 2016. En concreto, son unas conclusiones muy positivas debido a la gran acogida que ha tenido esta Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer por parte de todos los agentes implicados, además de forma objetiva los resultados son plenamente satisfactorios según se ha podido comprobar en la tabla 5.

Pero, aun así, los últimos datos reflejan totalmente lo contrario ver gráfica 5.

Gráfica 5. Evolución del número de mujeres víctimas mortales por violencia de género en España. Años 2013 a 2019.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de la Presidencia, relaciones con las cortes e igualdad.

El último bloque que atiende el informe de evaluación correspondiente es el bloque VII. “Presupuesto en violencia de género (2013-2016)”. Como bien dice el nombre este séptimo y último apartado, refleja el presupuesto ejecutado en materia de violencia de género (ver tabla 6).

Tabla 6. “Presupuestos de la Administración General Del Estado en Materia De Violencia de Género por año de ejecución durante el periodo de vigencia de La Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia Contra La Mujer (2013-2016)”.

Año	Presupuestos ejecutados violencia de género (euros)
2013	325.802.690,96
2014	317.465.627,32
2015	339.246.832,79
2016	330.769.279,71
Total 2013-2016	1.313.284.430,78

Fuente: “Informe provisional de evaluación de la Estrategia Nacional Para la Erradicación de la violencia contra la Mujer 2013-2016”.

9. Conclusiones

En conclusión, en función de los objetivos establecidos al principio del trabajo se puede destacar cuatro hechos clave dentro de la evaluación de políticas públicas en general y dentro de esta misma fase en relación a las políticas de igualdad de forma específica.

Con lo que respecta al primer objetivo, analizar la relevancia que ha tenido la evaluación en la sociedad española, cabe destacar que la relevancia ha sido cada vez menor en función de cómo han ido pasando los años. Tal y como se explica en el apartado 6.2.1 Situación de la Fase de Evaluación en España (págs. 28-32), en 2007 con la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, se vive un claro auge en esta materia, pero debido a la mala estructuración y gestión de la Agenda, finalmente se disuelve en 2017 dejando una media de casi 4 evaluaciones por año, es decir la función de la AEVAL es a prácticamente inexistente.

Por otro lado, atendiendo al segundo objetivo el cual era sintetizar el posicionamiento de esta fase (evaluación) dentro de las políticas públicas de igualdad, se llega a la conclusión que, si la evaluación desde un punto de vista general por parte de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios era prácticamente inexistente, en relación a las políticas públicas de igualdad es completamente nula.

Además, al igual que se ha afirmado que la evaluación de políticas públicas en España sufre una decadencia, las políticas públicas de igualdad han tenido la misma evolución, mejor dicho, involución. En este caso se ve un claro progreso en esta materia en la llegada de la democracia, pero finalmente y debido a las “políticas de austeridad” en consecuencia de la crisis de 2008, se rompe todo lo que se había conseguido.

Y finalmente, aunque por parte de la AEVAL, no consta ninguna evaluación que verse sobre políticas de igualdad, sí que existen diferentes estudios, además de seguimiento y evaluación de políticas públicas de igualdad a manos del Ministerio de la Presidencia, relaciones con las cortes e Igualdad.

Es a partir de esta delegación ministerial donde se extrae el ejemplo de evaluación que se refleja en el trabajo, más concretamente sobre la violencia de género, debido a la candente actualidad en este ámbito, ya que son poco los días en los que no sale en los diferentes medios de comunicación mujeres asesinas como consecuencia de este lastre que ha existido y que nunca se llega a su erradicación.

Gracias a este ejemplo utilizado, se puede observar que el cumplimiento de las medidas propuestas para intentar paliar este tipo de violencia es alto, pero sin embargo el número de víctimas mortales rondan siempre el mismo número.

Finalmente se ha de decir que, a modo de conclusión global, la fase de evaluación de Políticas Públicas, no recibe la importancia que se le debería dar tanto desde una perspectiva general como especificando en materia de igualdad, ya que es la base del buen funcionamiento de las políticas públicas y sobre todo es la herramienta esencial para conseguir el Estado de Bienestar del que tanto se habla pero que al fin y al cabo nunca se llega a establecer por completo.

10. Referencias bibliográficas.

10.1 Libros:

- Aguilar, L. F. (1996). "Estudio introductorio". En: Aguilar, L. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alkin, M.C. (1969). "Evaluation theory development". *Evaluation Comment* 2, (1), pp. 2- 7.
- Anderson, T.W. (1984). *An introduction to multivariate statistical analysis*. New York: Wiley.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge.
- Belmonte, I. (2019). "La ineludible relación entre la Agenda 2030 y las políticas públicas de igualdad". En *Necesidad de la igualdad de género para transformar nuestro mundo* (133). Murcia: Diego Marín.
- Bettio, F. et al. (2012): *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies*. Brussels: European Commission.
- Bustelo, M. (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: Ediciones La Catarata.
- Bustelo, M. (2014), "Three Decades of State Feminism and Gender Equality Policies in Multi-Governed Spain". *Sex Roles*, Advanced online publication 15 de junio de 2014, DOI 10.1007/s11199-014-0381-9.
- Bustelo, M. (2017). "Tendencias en evaluación de programas y políticas públicas: ¿hacia dónde va la formación, la práctica profesional, la profesionalización y la institucionalización?". *Ponencia XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid.
- Bustelo, M., & Ortbals, C. (2007), "The Evolution of Spanish State Feminism: a Fragmented Landscape", in Joyce Outshroorn; Johanna Kantola (eds.), *Changing State Feminism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 201-223.
- Cochran, C.L., & Malone, E.F. (1999). *Public Policy: Perspectives and Choices*, Boston: McGraw-Hill.
- Conejero, E. (2014). "Rendimiento, evaluación y rendición de cuentas en las administraciones públicas en España". *RIPS*, pp.77-101.
- Cuervo, J. (2007). "Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión colombiana)". En Jolly, F. & Cuervo, J. (Eds.), *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp.67-95.

- Delgado, L. (2009). "Documentación sobre gerencia pública", del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En *Tema 2 El enfoque de las políticas públicas* (24). Castilla la Mancha: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional.
- Dunn, W.N. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall
- Dye, T. (1976). *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*. University of Alabama Press,
- Edwards III, G.C. (1980). *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington, D.C.
- Espinosa-Fajardo, J., & Bustelo, M. (2019). "¿Cómo evaluamos el éxito de las políticas de igualdad de género? Criterios y herramientas metodológicas". *Revista Española de Ciencia Política*, 49, pp. 151-172.
- Garry, B., & Deleon, P. (1983). *The foundations of Policy Analysis*. Homewood: Dorsey.
- González, E., & Segales, M. (2014). "Women, gender equality and the economic crisis" in Spain, Karamessini, M. y J. Rubery eds. *Women and Austerity. The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*. London: Routledge, pp. 228-247
- Gosling, J.J. (2004). *Understanding, Informing, and Appraising Public Policy*, Pearson, New York.
- Grau, M. (2002) "Introducción. El estudio de las políticas públicas: Enfoques y metodologías de análisis" en M. Grau y A. Mateos (Eds.), *Análisis de Políticas Públicas en España: Enfoques y casos*, Valencia, Tirant Lo Blanc, p. 29-58.
- Heidenheimer, A., Hecl, H., & Teich, C. (1990). *Comparative public policy: the politics of social choice in America, Europe and Japan*, ed. New York. St. Martin's Press.
- Hogwood, B.W., & Gunn, L.A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*, New York, Oxford University Press.
- Howlett, M., and Ramesh, M. (1995). *Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Canada.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). "Theories of the Policy Cycle", in Fischer, F., Miller, G. J., Sidney, M.S. (Ed.), *Handbook of Public Policy Analysis, Theory, Politics, and Methods*, CRC Press, Boca Raton, Florida, pp. 43-62.
- Krizzan, A., & Lombardo, E. (2013). "The quality of gender equality policies: A discursive approach", *European Journal of Women's Studies*, 20 (1), pp. 77-92.

- Lasswell, Harold D. (1951), "La orientación hacia las políticas", en L. F. Aguilar (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Laswell, H.D. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*, Elsevier Publishing Company, New York.
- León, M. (2011): "The Quest for Gender Equality". En Ana Guillén y Margarita León (eds.) *The Spanish Welfare State in the European Context*. Aldershot: Ashgate, pp. 59-74.
- Lindblom, Charles E. (1959). "The Science of Muddling Through". *Public Administration Review*, 19 (2), pp. 79-88.
- Lindblom, Charles E. (1977). *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. Nueva York: Basic Books.
- Lindblom, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Editorial Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lombardo, E. (2014): "Gender mainstreaming and policy responses to the economic crisis: the "unintended consequences" of EU and national policymaking on Spanish gender equality policies", ponencia presentada en la Universidad de Helsinki, 6 febrero de 2014.
- Lombardo, E., & León, M. (2015). *Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica*. Universidad Complutense de Madrid y Universidad Autónoma de Barcelona.
- Lowi, T. (1964). "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory". *World Politics*. USA, 16(4), p. 677-715.
- MacRae, Jr., & Wilde, J. (1985). *Policy Analysis for Public Decisions*. Lanham, MD: University Press of America.
- May, J. V., & Wildavsky, A. B. (1978). *The Policy Cycle*, Sage Publications, Beverly Hills, California and London.
- Meny, Y., & Thoenig, J-C. (1992). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Barcelona: Ariel, S.A.
- Moreno, L., & Serrano, A. (2011). "Políticas sociales en el modelo social europeo: una evaluación formativa institucional". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, pp. 1-29.
- Nicandro, C., & Petrizzo, M. (2016). *El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina*. México.
- Pérez, R., & García, J.M. (1989). *Diagnóstico, evaluación y toma de decisiones*. Madrid: Rialp, D.L.
- Peters, G. (1996). *American Public Policy: Promise and Performance*, 4th Edition, CQ Press, Washington DC.

- Rae Jr., D. and Wilde, J. A. (1985). *Policy Analysis for Public Decisions*. Lanham, MD: University Press of America.
- Roth, A-N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Seigart, D., & Brisolará, S. (2002). "Feminist Evaluation. Explorations and Experiences", *New Directions for Program Evaluation*, 96, pp. 1-2.
- Solís, P., Rojas, O., & Duarte, P. (2009): "Investigación monográfica. La evaluación de políticas públicas", en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*.
- Stufflebeam, D., & Shinkfield, A. (1987). *Evaluación sistemática guía teórica y práctica*. Madrid: Paidós Ibérica.
- Valencia, G., & Álvarez, Y. (2008). "La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación". *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 93-121.
- Valiente, C. (2006): *El feminismo de Estado en España: El Instituto de la Mujer (1983-2003)*, Valencia, Universidad de Valencia.
- Valiente, C. (2013): "Gender equality policymaking in Spain (2008-11): Losing momentum". En Bonnie N. Field, and Alfonso Botti eds., *Politics and society in contemporary Spain: From Zapatero to Rajoy*. New York, Palgrave Macmillan, pp. 179-185.
- Valles, J. M. (2006). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Ed. Planeta.
- Wildavsky, A. (1979). *The Art and Craft of Policy Analysis*. Palgrave Mcmillan, UK.

10.2 URL:

- www.eumed.net/rev/cccss/04/srd.htm
- http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/evaluacion_coordinacion/es_def/adjuntos/guia_evaluacion_gv_pip.pdf
- <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:ES:PDF>
- <http://www.inmujer.gob.es/elInstituto/historia/home.htm>
- <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-14138>
- <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-21568>
- http://sid.usal.es/idocs/F8/8.2.1.2-139/131/06-09_plan_integral.pdf
- <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-12474>

- <https://soledadmurillo.es>
- <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-11364>
- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-6115>
- <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>
- <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/carpeta-informativa-del-ceneam/novedades/onu-agenda2030-desarrollo-sostenible.aspx>
- <http://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>
- https://oig.cepal.org/sites/default/files/2012-829_matriz_de_analisis_espanol_web.pdf
- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>
- <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-6115>

