

IAAP

GUÍA PARA REALIZAR UN DIAGNÓSTICO PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA



Junta de Andalucía

Consejería de la Presidencia,
Administración Pública e Interior

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

IAAP

GUÍA PARA
REALIZAR UN DIAGNÓSTICO
PARA UNA
POLÍTICA PÚBLICA



CRÉDITOS

COORDINADORA

María del Mar Herrera Menchén. Responsable del Área de Evaluación de Políticas Públicas en el Instituto Andaluz de Administración Pública.

AUTORES

Juan Javier Cerezo Espinosa de los Monteros. Consejería de Salud y Familias.

Ricardo Manuel Zúñiga-Guevara. Agencia Servicio Andaluz de Empleo.

María del Mar Herrera Menchén. Responsable del Área de Evaluación de Políticas Públicas en el Instituto Andaluz de Administración Pública.

PERSONAS COLABORADORAS

Juan Carlos Andreo Tudela. Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo.

María José Martínez Perza. Agencia IDEA. Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad.

Antonio Feria Moreno. Consejería de Educación y Deporte.

Purificación López González. Consejería de Salud y Familias.

Inmaculada Tola Pérez. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

Juana García Simón. Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad.

Mercedes Giménez Soler. Consejería de Salud y Familias.

AGRADECIMIENTOS

Teresa Iriarte de los Santos. Consejería de Salud y Familias.

Miguel Presencio Fernández. Consejería de Salud y Familias.

Juana María Gomar Tinoco. Intervención General de la Junta de Andalucía.

Manuel Gregorio García Martínez. Consejería de Salud y Familias.

María del Pilar Garrido Granada. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

EDITA

Instituto Andaluz de Administración Pública

Junta de Andalucía

DISEÑO Y MAQUETACIÓN

Imprenta Flores

IMPRIME

Servicio de Publicaciones y BOJA



Depósito legal: SE-2412-2021

© 2021 INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CITA

Se recomienda que este trabajo se cite de la siguiente forma:

Instituto Andaluz de Administración Pública. Guía para realizar un Diagnóstico para una Política Pública. Sevilla, 2019

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	11
RESUMEN EJECUTIVO.....	12
1. INTRODUCCIÓN	17
1.1. EL LUGAR DEL DIAGNÓSTICO EN EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	17
1.2. QUÉ ES UN DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO.....	23
1.3. CRITERIOS TRANSVERSALES PARA EL DIAGNÓSTICO	27
2. EL ALCANCE DEL DIAGNÓSTICO Y SU GOBERNANZA	29
2.1. DELIMITAR EL ALCANCE DEL DIAGNÓSTICO	29
2.2. DISEÑAR EL MECANISMO DE GOBERNANZA.....	30
2.3. PLANIFICAR LAS TAREAS NECESARIAS PARA EL DIAGNÓSTICO	37
3. FASES PARA ELABORAR UN DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO.....	39
3.1. PRIMERA FASE: RECOGER INFORMACIÓN	41
3.1.1. Recoger información disponible desde el principio	41
3.1.2. Recoger información adicional	42
3.1.3. Elaborar las primeras conclusiones: diagnóstico preliminar.....	44
3.1.4. Complementar el diagnóstico preliminar: opiniones de personas expertas	45
3.2. SEGUNDA FASE: INCORPORAR LA VOZ DE LOS GRUPOS DE INTERÉS	50
3.2.1. Recoger opiniones de los grupos afectados	50
3.2.2. Recoger opiniones de los profesionales del sector	51
3.2.3. Las Jornadas Participativas: un espacio para la deliberación	52
3.3. TERCERA FASE: ANALIZAR LA INFORMACIÓN RECOGIDA	54
3.4. CUARTA FASE: ELABORAR EL DIAGNÓSTICO FINAL. IDENTIFICAR LOS PROBLEMAS, NECESIDADES Y RETOS DE INTERÉS Y SELECCIONAR LOS INDICADORES DE CONTEXTO.....	58
3.5. QUINTA FASE: PONER EL DIAGNÓSTICO EN CONTEXTO.....	60
3.5.1. Analizar las causas y los efectos de los problemas, necesidades y retos	61
3.5.2. Ordenar los problemas, necesidades y retos	63
3.5.3. Analizar posibilidades para la acción pública.....	63

4. QUÉ HACER CON EL DIAGNÓSTICO	69
4.1. COMPARTIR EL DIAGNÓSTICO CON QUIENES HAN PARTICIPADO EN SU ELABORACIÓN...	69
4.2. PRIORIZAR Y SELECCIONAR LOS PROBLEMAS, NECESIDADES Y RETOS, TAREA DEL COMITÉ DIRECTIVO	70
5. CÓMO CONTINUAR EL PLAN ESTRATÉGICO A PARTIR DEL DIAGNÓSTICO	71
BIBLIOGRAFÍA	75
ANEXOS	77
ANEXO I. MODELO DE COORDINACIÓN INTERNA Y GOBERNANZA: ENTIDADES, FUNCIONES Y MIEMBROS	77
I.I. Comité Directivo	77
I.II. Comité Técnico	78
I.III. Comité Asesor	78
I.IV. Personas expertas	80
I.V. Grupos de interés	81
I.VI. Oficina Técnica del órgano promotor	82
I.VII. Oficina de apoyo del IAAP	82
ANEXO II. TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS	84
Técnica 1. Brainstorming	84
Técnica 2. Entrevistas	86
Técnica 3. Grupos de Discusión	88
Técnica 4. Grupos Focales	90
Técnica 5. Grupo Nominal	92
Técnica 6. Método Delphi	94
Técnica 7. Encuesta	95
Técnica 8. Árbol de Problemas	97
Técnica 9. Análisis DAFO	101
Técnica 10. Priorización de problemas, necesidades y retos	106
ANEXO III. JORNADAS PARTICIPATIVAS	111
ANEXO IV. PLANES ESTRATÉGICOS	118
ANEXO V. LÍNEA BASE	121
ANEXO VI. IDENTIFICACIÓN DE CREENCIAS LIMITANTES PARA LA REALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO	122

GUÍA PARA REALIZAR UN DIAGNÓSTICO PARA UNA **POLÍTICA PÚBLICA**

PRESENTACIÓN

En el IAAP llevamos trabajando en la mejora de los planes estratégicos desde hace mucho tiempo. Específicamente, desde 2016, nos dimos cuenta de que para conseguir políticas públicas evaluadas eran necesarios planes estratégicos evaluables.

Fue por esa razón por la que empezamos a trabajar en cómo hacer evaluables los planes estratégicos y, uno de los puntos clave fue, sin duda, el de la calidad de los diagnósticos que los justifican.

Se comenzó, por tanto, a trabajar en el análisis de contexto que permitiera llegar a diagnósticos concretos de qué es lo que está pasando en determinadas materias o sectores de población, para poder ser más acertados y realistas en las propuestas de acción pública.

El documento que ahora publicamos es el fruto de un trabajo interno del Grupo de personas colaboradoras con la Evaluación de Políticas Públicas y del Área de Evaluación de Políticas Públicas del IAAP. Trabajo que se ha reflexionado, practicado, evaluado y que, ahora, compartimos en este formato.

La propuesta de trabajo está basada en los principios de transparencia, perspectiva de género y participación; sin perder de vista que un buen diagnóstico nos guiará hacia una política pública relevante y pertinente.

Espero que disfrutéis de esta guía y saquéis la mayor utilidad de los conocimientos que en ella se han plasmado. Estoy segura de que esta obra será de mucho interés no sólo en la Junta de Andalucía sino en cualquier Administración pública.

En Sevilla, a diciembre de 2021.

María del Mar Caraza Cristín

*Directora del IAAP
Junta de Andalucía*

RESUMEN EJECUTIVO

Introducción

Para que las políticas públicas consigan un buen funcionamiento de los servicios públicos que aumente el bienestar de la sociedad, hace falta realizar un certero diagnóstico de la situación de partida que se quiere mejorar. Esto implica identificar y priorizar los problemas (obstáculos), necesidades (carencias) y retos (objetivos a futuro) que permitan conocer “qué está ocurriendo” en el sector con el que se trabaja y “por qué”; para poder saber “qué hacer” para mejorar la situación encontrada. Una política es un plan para alcanzar un objetivo de interés público, y la evaluación de una política pública es *“una disciplina que tiene como objeto el examen, cualitativo y cuantitativo, de las decisiones tomadas por los Gobiernos para resolver problemas sociales”* (Rodríguez, 2018). La política pública se desarrolla según diferentes etapas, encontrándose el diagnóstico en la etapa inicial.

Estas **etapas** son:

1. Identificación, análisis y priorización de problemas, necesidades y retos, es decir, el diagnóstico.
2. Elaboración del plan a partir del diagnóstico de la situación de partida.
3. Evaluación ex ante, antes de que el plan se apruebe e implante, incluyendo el análisis del diagnóstico realizado.
4. Aprobación del Plan Estratégico por las autoridades promotoras del Plan.
5. Implantación del Plan.
6. Seguimiento del plan.
7. Evaluación intermedia.
8. Rediseño del Plan.
9. Evaluación final de resultados.
10. Evaluación de impacto.

El **diagnóstico** realizado al comienzo de este ciclo concluye con **3 productos**:

- a) Un conjunto de **indicadores** de contexto de partida del sector en el que se quiere trabajar.
- b) Un conjunto de **problemas, necesidades y retos** identificados y priorizados.
- c) Un análisis de las **relaciones causales** que explican los problemas, necesidades y retos.

El diagnóstico deberá ser sistemático, multidimensional, heterogéneo, participativo, deliberativo, claro y sintético. Además, se tendrán en cuenta como criterios transversales para realizar el diagnóstico el análisis de variables relacionadas con el género y la discriminación de colectivos desfavorecidos.

El alcance del diagnóstico y su gobernanza

Al comienzo, será necesario delimitar el alcance del diagnóstico, diseñar su mecanismo de gobernanza y planificar las tareas necesarias para el diagnóstico.

Para delimitar el alcance del diagnóstico, se debe tener en cuenta el programa y el mandato del Gobierno, las competencias del órgano promotor de la política, los compromisos de planes vigentes que afecten a la política a elaborar, el ámbito de actuación al que se refiere dicha política, la vigencia prevista para el plan, la localización geográfica para sus actuaciones, y qué población se espera que sea cubierta por las mismas. También, los agentes clave que deberán ser tenidos en cuenta y los recursos disponibles.

Para valorar cómo el sistema de buena gobernanza diseñado para el plan afecta a la realización del diagnóstico, se tendrá en cuenta la coordinación que deberá existir entre los diferentes departamentos de la Administración implicados, y la participación de grupos de interés afectados por la política. Intervendrán en este mecanismo de gobernanza los siguientes órganos:

- Comité Directivo.
- Comité Técnico Interdepartamental.
- Comité Asesor.
- Grupo de personas expertas externo a la Administración.
- Oficina Técnica del Órgano Promotor.
- Grupos de interés afectados por la política.
- IAAP.

De esta forma, se realizará un diagnóstico de la situación de partida de manera conjunta entre la Administración y los grupos de interés afectados por la política.

Entre los grupos de interés más frecuentes suelen encontrarse colectivos de personas destinatarias del plan, asociaciones representantes de los sectores implicados, sector empresarial, asociaciones de personas consumidoras y usuarias, profesionales de la Administración pública, personas expertas de fuera de la Administración, sindicatos, universidades, colegios profesionales y otras Administraciones públicas.

Para obtener información de estos grupos, se utilizarán técnicas de investigación cualitativa, tales como brainstorming, entrevistas semiestructuradas, entrevistas abiertas, grupos de discusión, grupos focales, técnica de grupo nominal o método Delphi.

Para planificar las tareas necesarias para el diagnóstico, se realizará un cronograma, previendo un periodo de trabajo habitual de unos 4-6 meses para la finalización del diagnóstico.

Fases para elaborar un diagnóstico participativo

El diagnóstico se realiza en 5 fases:

1. Recoger información.
2. Incorporar la voz de los grupos de interés.

3. Analizar la información recogida.
4. Elaborar el diagnóstico final.
5. Poner el diagnóstico en contexto.

Recoger información

En esta fase del diagnóstico se recogerá información disponible desde el principio, se complementará esta con información adicional, se elaborarán las primeras conclusiones (diagnóstico preliminar) y se complementará el diagnóstico preliminar con opiniones de personas expertas.

Recoger información disponible desde el principio

Se recopilará y ordenará toda la información relativa al sector, obtenida de la explotación de los sistemas de información propios, otras estadísticas disponibles, revisión bibliográfica, información que hayan generado anteriormente actores implicados, modelos de buenas prácticas en entornos similares, proyectos y programas de otras Administraciones, planes anteriores y sus evaluaciones, e incluso normativa.

Recoger información adicional

Para ampliar la información se utilizarán fuentes de información externas al organismo promotor, como por ejemplo del Instituto Nacional de Estadística u organismos autonómicos análogos; se realizarán encuestas a profesionales y grupos de sectores afectados, o entrevistas, grupos de discusión o método Delphi, entre otras técnicas posibles, a informadores clave; y se consultará literatura científica sobre el tema.

Elaborar las primeras conclusiones (diagnóstico preliminar)

Se elaborarán unas primeras conclusiones “provisionales”, lo que se puede denominar el “diagnóstico preliminar”, que ayudará a delimitar con mayor detalle los problemas, necesidades o retos a abordar.

Complementar el diagnóstico preliminar con opiniones de personas expertas

Se formará un Comité Asesor de personas expertas que complementen la información obtenida hasta el momento. Este comité se formará con personal de la propia Administración. En caso de no poder formarse este grupo con empleados públicos, o de manera adicional, se podrá trabajar con un grupo de personas expertas de reconocido prestigio externo a la Administración.

Para trabajar con este grupo se podrán utilizar diversas técnicas, como por ejemplo un cuestionario on line de preguntas abiertas, o un grupo focal.

Incorporar la voz de los grupos de interés

Para llevar a cabo esta fase, se recogerán opiniones de los grupos afectados, de los profesionales del sector y se realizarán unas Jornadas Participativas.

Recoger opiniones de los grupos afectados

Se realizará una lista de todos los agentes, colectivos, organizaciones, operadores, empresas, instituciones, etc., con las que debería contarse, y se definirá el menor número de técnicas posible que permita recoger todas las visiones y aportaciones de estos grupos.

Recoger opiniones de los profesionales del sector

Se definirá el grupo de profesionales que deberá participar en el proceso, y se recogerán sus puntos de vista mediante cuestionarios on line o grupos de discusión.

Jornadas Participativas

Se invitará a que la Administración y los grupos afectados por la política deliberen conjuntamente durante una mañana, con una duración de hasta 5 horas, e invitándose hasta a unas 80 personas. El resultado final de las jornadas participativas será contextualizar con opiniones la información cuantitativa (números) que se haya recogido hasta el momento; conseguir que los sectores afectados por la política se sientan escuchados por la Administración que los convoca, y obtener un conjunto de problemas, necesidades y retos que estos colectivos consideran importante priorizar.

Analizar la información recogida

Se sistematizarán e interpretarán, integrándolos, los datos y opiniones obtenidas mediante las diferentes técnicas cuantitativas y cualitativas utilizadas a lo largo de todo el proceso. Para ello se deberá:

1. Organizar la información en dimensiones o áreas.
2. Describir estadísticamente la información recogida mediante tablas, gráficos y resúmenes numéricos (medias, desviaciones estándar, percentiles...).
3. Integrar los datos numéricos con las opiniones de los grupos de interés.
4. Elaborar unas conclusiones finales, que expliquen qué está pasando, por qué, y qué efectos están teniendo lugar por ello.

Elaborar el diagnóstico final

Se identificarán los problemas, necesidades y retos de interés, y se seleccionarán los indicadores de contexto que mejor describan la situación de partida, y cuyo seguimiento y evaluación final permitirán analizar el impacto de la política pública.

Poner el diagnóstico en contexto

Se analizarán las causas y los efectos de los problemas, necesidades y retos, elaborando un árbol de problemas, o empleando otra técnica que resulte útil; se priorizarán los problemas, necesidades y retos, utilizando para ello una técnica de brainstorming, o bien otra técnica de priorización que se considere oportuna; y finalmente, se explorarán las posibilidades para la acción pública, mediante un análisis DAFO, o utilizando otra técnica pertinente.

Qué hacer con el diagnóstico

Se compartirá el diagnóstico con quienes hayan participado en su elaboración, y el Comité Directivo realizará la selección final de los problemas, necesidades y retos sobre los que se va a trabajar.

Cómo continuar el plan estratégico a partir del diagnóstico

A partir de los problemas, necesidades y retos seleccionados por el equipo directivo, se diseñarán objetivos estratégicos, específicos y operativos, indicadores de realización de actividades del plan, de resultados intermedios y de impacto para estos objetivos, acciones de cumplimiento del plan, cronograma de implantación, sistema de seguimiento y monitorización y evaluaciones intermedia y final del plan. Todo ello deberá estar alineado con el diagnóstico realizado, y quedará redactado en forma de plan estratégico.



1. INTRODUCCIÓN

1.1. EL LUGAR DEL DIAGNÓSTICO EN EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El buen funcionamiento de los servicios públicos, y el éxito de las políticas, es fundamental para el bienestar y el desarrollo de cualquier sociedad. Para conseguirlo, hace falta contar con una gestión pública de la mayor calidad posible, y profundizar en la transparencia y la rendición de cuentas ante la sociedad.

Una buena forma de comenzar a hacer esto es averiguar “qué está ocurriendo o no” en el sector de sociedad con el que se quiere trabajar, para poder saber “qué hacer” desde la Administración. Es decir, realizar un certero diagnóstico de problemas, necesidades, o retos a abordar, que permita elaborar estrategias de políticas públicas que realmente incrementen el bienestar de la ciudadanía. Identificar problemas que supongan un obstáculo, necesidades que no estén siendo cubiertas, o retos que amenacen el futuro, será crítico para mejorar la sociedad, aumentando el bienestar de los colectivos con los que se trabaje.

Dado que el diagnóstico del que trata esta guía se refiere a las políticas

públicas, será necesario entonces definir qué se entiende por una **política pública**, para poder después identificar el lugar que ocupa el diagnóstico dentro de su ciclo de elaboración, implantación de la política y evaluación de esta. Según el Banco Mundial (2010) “*una política es un plan para alcanzar un objetivo de interés público*”. Por su parte, **evaluación de políticas públicas** se entendería como “*una disciplina que tiene como objeto el examen, cualitativo y cuantitativo, de las decisiones tomadas por los Gobiernos para resolver problemas sociales*” (Rodríguez, 2018). O lo que lo mismo, el proceso por el que podemos conocer en qué medida las acciones públicas ha mejorado el bienestar general.

Además, para entender el enfoque de política pública desde el que se elabora esta guía, es necesario distinguir dos posibles acepciones: **la política como proceso y la política como resultado**. La política como proceso (*politics* en inglés) se refiere a la secuencia de

conductas individuales y colectivas orientadas al control del poder: partidos políticos, preferencias electorales, etc. Sin embargo, la política como resultado (en inglés *policy*) se refiere a la manera en que los Gobiernos dan respuesta a los problemas que se presentan en una sociedad. Es a este segundo aspecto de la política al que se refiere esta guía en todo momento (AEVAL, 2015).

Esta definición de política como resultado, implica que existe una metodología y un conjunto de técnicas para identificar qué debe ser abordado, establecer prioridades, definir objetivos y diseñar posibles soluciones a los

problemas de la sociedad. Por tanto, existe una dimensión “técnica” de la política, que facilita que la acción pública se realice de forma que se maximice el valor que la Administración aporta a la ciudadanía, y que incrementa sus posibilidades de éxito. Esta guía se centra en los aspectos técnicos de la política, concretamente en la etapa del diagnóstico.

Esta dimensión técnica de la política se lleva a cabo mediante diferentes etapas, que clásicamente se han venido definiendo como se describe en la ilustración 1:



Ilustración 1. El Ciclo de las Políticas Públicas. Fuente: elaboración propia.

Las etapas señaladas en este ciclo pueden definirse de la siguiente manera:

- 1. Analizar necesidades:** identificar y definir problemas, necesidades o retos, delimitarlos y priorizarlos.
- 2. Planificar:** valorar alternativas para resolverlos, analizar qué alternativas

serán más eficaces y tienen más probabilidades de éxito, y adoptar las que parezcan mejores. Es decir, decidir qué curso de acción será el más adecuado.

- 3. Actuar:** implantar las estrategias seleccionadas, elaborar programas a par-

tir de estas, ejecutarlos, gestionarlos, y realizar un seguimiento para corregir las posibles desviaciones.

- 4. Evaluar resultados:** averiguar qué se ha logrado finalmente, y conocer cómo se ha conseguido para facilitar que la organización aprenda.

Como puede observarse, el diagnóstico tiene que ver con las etapas iniciales del ciclo de elaboración de una política pública. Pero es importante resaltar que se trata de una fase crítica, ya que el éxito de las etapas posteriores dependerá de la realización de un buen diagnóstico al comienzo.

Por otro lado, tras la experiencia adquirida en la práctica evaluadora por el Área de Evaluación de Políticas Públicas del Instituto Andaluz de Administración Pública (en adelante Área de EPP del IAAP), se ha desarrollado este ciclo profundizando en el mismo, entendiendo que posee mayor complejidad. Por ello, se han incluido los aspectos relevantes que se han entendido necesarios tras participar en la elaboración y evaluación de diversas políticas. Esto ha hecho que el ciclo quede definido, en el modelo del IAAP, de la siguiente manera:

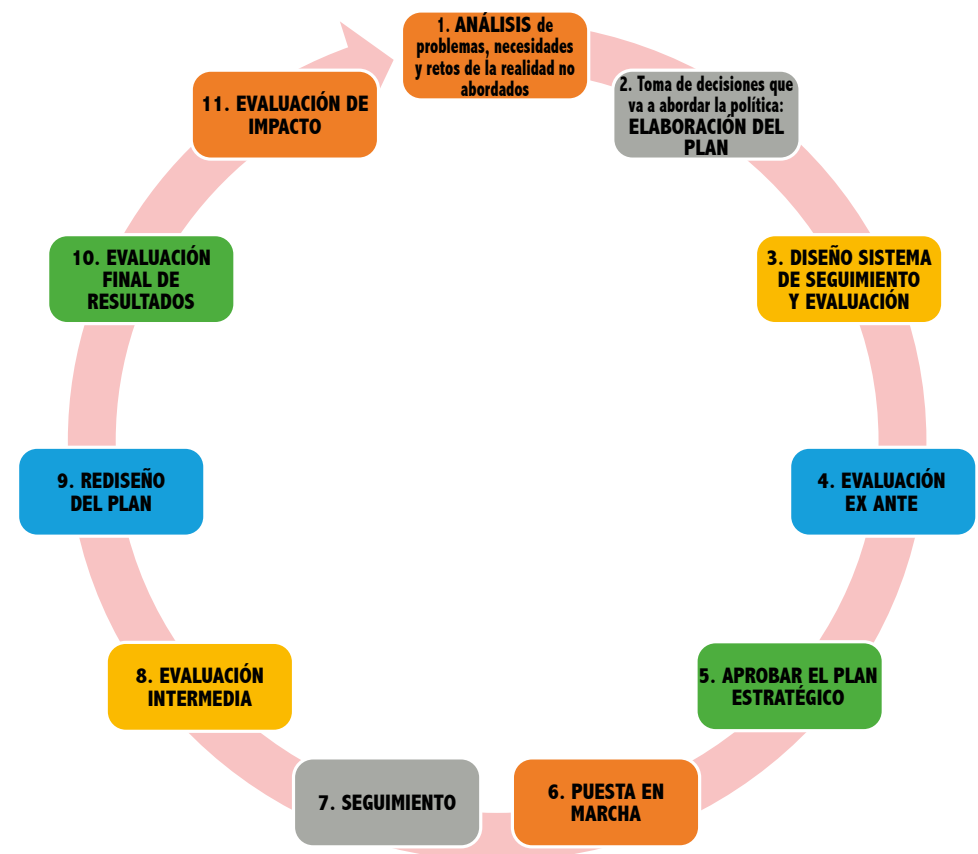


Ilustración 2. Ciclo de elaboración e implantación de una política pública. Fuente: elaboración propia.

Estas etapas son:

1. **Identificación, análisis y priorización de problemas, necesidades y retos:** se analiza el estado del sector con el que se va a trabajar, y las características del contexto amplio en el que este se ubica. Consiste en la elaboración del diagnóstico que se describe en esta guía.
2. **Elaboración del plan:** elaborar y redactar, a partir del diagnóstico realizado, los problemas, necesidades y retos sobre los que se trabajará, las estrategias decididas, los objetivos a perseguir, y el sistema de monitorización e indicadores para evaluar, descrito en el punto siguiente.
3. **Diseño del sistema de seguimiento y evaluación:** el plan redactado contará, desde antes de la implantación, con un sistema de recogida de información, y análisis de esta, con un conjunto de indicadores para realizar el seguimiento de las acciones propuestas en el plan, para realizar evaluaciones intermedias, y para evaluarlo cuando finalice su vigencia. Este sistema también permitirá difundir los resultados parciales y finales del plan.
4. **Evaluación ex ante:** antes de que el plan se apruebe e implante, mientras este se está elaborando, se irá analizando el mismo, buscando posibles déficits y carencias, que si se corrigen podrán mejorar sus posibilidades de éxito. Este trabajo será realizado por personas ajenas a la formulación del plan.
5. **Aprobar el Plan Estratégico:** las autoridades promotoras del Plan, y cuando corresponda, el Consejo de Gobierno, deberán otorgar su aprobación final.

6. **Puesta en marcha:** se trata de implantar las acciones contempladas en el Plan para el logro de los objetivos.
7. **Seguimiento:** monitorizar indicadores, para identificar logros y, de manera temprana, desviaciones, para poder corregirlas.
8. **Evaluación intermedia:** evaluar lo logrado por el plan a medio plazo, por ejemplo, a la mitad de su periodo de vigencia. Reflexionar sobre los resultados parciales, de forma participativa, con todos los implicados.
9. **Rediseño del Plan:** aprender del seguimiento y la evaluación intermedia, para corregir aquello que resulte posible antes de que finalice el plan.
10. **Evaluación final de resultados:** analizar lo que se ha llevado a cabo para identificar logros y aprender de ello, utilizarlo para mejorar la acción pública, y rendir cuentas sobre lo conseguido.
11. **Evaluación de impacto:** averiguar hasta qué punto han mejorado los problemas, se han cubierto las necesidades, o se han superado los retos, gracias a la intervención de la Administración. Es decir, saber en qué medida, gracias al Plan, la situación de partida ha mejorado.

La anterior ilustración define el marco conceptual bajo el que se desarrolla habitualmente el trabajo que se describe en esta guía. Si bien el diagnóstico se realiza fundamentalmente en las primeras etapas del ciclo de políticas públicas, como se ha señalado más arriba, una adecuada realización del diagnóstico será imprescindible para el éxito de las etapas posteriores, de ahí su importancia.

En la elaboración de planes se acostumbra a hablar de diagnóstico, que en esta

guía se entenderá como **un análisis de la realidad** que pretende abordarse desde una política, a través de un plan estratégico. Se entiende que un **plan estratégico** en el ámbito público es una herramienta para establecer prioridades, objetivos y estrategias, y definir los recursos, para lograr los resultados esperados. El plan estratégico plasma la política pública que se pretende llevar a cabo, y el diagnóstico es determinante para ello (ver **Anexo IV** para disponer de más información sobre los planes estratégicos, su finalidad, estructura y fases).

De esta forma, el análisis de la realidad, imprescindible para la elaboración del plan estratégico, tendrá como fin, conseguir un diagnóstico que permita saber qué **problemas, necesidades o retos** se podrían abordar en el Plan. Estos tres conceptos son la propuesta de este documento para concluir el diagnóstico. Debe llegarse a ellos tras un estudio y análisis de la situación de partida sobre la que se quiere intervenir, cuyas fases se irán describiendo a lo largo de esta guía.

Tras ello, con toda la información cuantitativa y cualitativa posible, y tras haber recogido los puntos de vista de todos los agentes y colectivos implicados, **el diagnóstico debe concluir con tres productos relevantes:**

1. Un conjunto de **indicadores de contexto** de partida del sector/ámbito en el que se quiere trabajar.
2. Un conjunto de **problemas, necesidades y retos** que en ese momento se hayan conseguido identificar entre todos los órganos y agentes implicados.
3. Un análisis de las **relaciones causales** que explican el problema, la

necesidad o el reto. Qué factores lo causan, y qué **efectos** se están produciendo, para centrar la intervención sobre los aspectos de fondo, que dan lugar a los distintos efectos que se pueden observar más en la superficie. Un análisis que permita evitar “simplemente paliar” los efectos más visibles y, por el contrario, facilite acudir a la “raíz de los problemas”.

Posteriormente, ambos productos se harán llegar a quienes deban decidir qué es prioritario que el plan estratégico aborde. Con frecuencia, estas decisiones serán tomadas por el **Comité Directivo** que trabaja en la elaboración de la política, o bien, por otros **Promotores** de la misma. Por eso, la lista de problemas, necesidades y retos, se deberá presentar ordenada por prioridad (en el **Anexo II**, se presentan diferentes técnicas de priorización de problemas).

En cualquier caso, si la economía de esfuerzo y tiempo lo aconseja, pueden resaltarse aquellos problemas, necesidades y retos que la mayoría consultada haya señalado como más importantes, urgentes o graves, teniendo siempre en cuenta que la **decisión final** sobre qué debe abordarse pertenece al **Gobierno o autoridad política** que corresponda. Esta será, en definitiva, quien finalmente deba rendir cuentas.

Debe tenerse en cuenta que estos tres conceptos, problemas, necesidades y retos, constituyen una herramienta que permite ser exhaustivo a la hora de recoger la situación inicial que se desea mejorar con la política. Esto es así porque amplían la visión de quienes participan en la elaboración de un diagnóstico, y permiten que se aborde la realidad desde puntos de vista diferentes, teniendo

en cuenta matices distintos, que de otra manera podrían pasar desapercibidos. A continuación, se explican con mayor profundidad cada uno de estos conceptos:

- **Problema:** un problema público es el que **trasciende al ámbito privado** y se transforma en una **situación** que afecta de forma **negativa** el bienestar social, el medio ambiente, la armonía social o incluso la existencia de la misma comunidad. Son **impedimentos** que una Administración Pública debe resolver para que una sociedad pueda mejorar su **calidad de vida**. Los problemas son **inconvenientes, obstáculos o dificultades** que impiden disfrutar de calidad de vida necesaria, o que disminuyen la misma. Un ejemplo de problema puede ser la dificultad de acceder a un determinado servicio normalizado por parte de un colectivo con discapacidad.
- **Necesidad:** una necesidad es la **diferencia entre lo que existe y lo que es deseable**. Se refiere a las **carencias** de una sociedad, es decir, **lo que ésta requiere o precisa** para alcanzar una calidad de vida deseada como bien común, pero aún no tiene, ya sea en relación con un sector (juventud, desempleados...), una materia o ámbito de actuación (salud, educación, agricultura...), o un territorio o zona (ciudad, comarca, provincia...). Una necesidad es **algo que falta, que no se tiene o se disfruta**, y que hace que un colectivo no pueda acceder a la calidad de vida deseable. La carencia puede ser debida a **diversas situaciones:** un servicio que debería existir de manera habitual, pero del que no se dispone; una insatisfacción sentida

por un colectivo, que no puede resolverse de forma particular por ellos mismos, sin ayuda externa; o la necesidad expresada por un grupo que considera, de manera legítima, que tiene menores servicios que otro grupo de ciudadanos, territorios o colectivos. Por ejemplo, hablaríamos de que en un área determinada no exista un polideportivo, mientras que en áreas cercanas similares sí, por lo que se identificaría esta carencia como una necesidad.

- **Retos:** son **desafíos** a los que las políticas públicas deben hacer frente con **antelación**. Implican un **planteamiento de futuro**, que no aborda una necesidad, o un problema presente, sino que requiere de una política pública que tenga como fin conseguir **en un futuro una posición de mejora**, o bien **anticiparse** a situaciones adversas (problemas y necesidades no cubiertas), para las que se considera probable que lleguen a suceder si la Administración pública no se adelanta a esa situación. Un reto es la identificación de una **situación futura deseada** a la que se puede y debe aspirar como sociedad. Supone **graduar la utopía:** acercarse lo máximo posible a la sociedad a la que todo el mundo aspira, con el máximo bienestar y calidad de vida posibles para toda la ciudadanía. Es decir, centrar las políticas, no sólo en resolver temas a corto plazo, sino también a medio y largo plazo. Los retos deberían constituir la máxima aspiración de todo plan estratégico, ya que este, por definición, se elabora con una visión, al menos de medio plazo. Un ejemplo podría ser disponer de un entorno urbano con movilidad sostenible.

Es importante señalar que **se trata de problemas, necesidades y retos que tienen como protagonista a la sociedad**. Debe trabajarse desde el punto de vista de que la Administración ofrece un servicio a la ciudadanía, evitando comportamientos endogámicos que primen los intereses de la propia Administración por encima de los de la sociedad. Lógicamente, las dificultades que encuentre la Administración para desempeñar

bien su cometido pueden suponer un hándicap a la hora de proporcionar un buen servicio a la ciudadanía, y desde este punto de vista, podrán ser incluidos en el diagnóstico. Así, por ejemplo, la falta de presupuesto suficiente para el órgano promotor de la política no es un problema de la sociedad que deba formar parte del diagnóstico, aunque pueda estar afectando a cómo el órgano promotor puede resolver los problemas que se diagnostiquen.

1.2. QUÉ ES UN DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

Un diagnóstico es un análisis de la situación de partida, que incluye datos sobre la realidad a mejorar, junto con opiniones que reflejen la percepción de los grupos afectados. Se realiza de manera sistemática y metodológicamente adecuada, y permite llegar a conclusiones que faciliten la toma de decisiones políticas y estratégicas.

Podemos utilizar una metáfora para hacer más comprensible, por analogía, la distinción entre la información recogida y el diagnóstico de la situación de partida. Si una persona se encuentra mal y acude al médico, este le pregunta por sus síntomas, lo explora, le pide pruebas diagnósticas (por ejemplo, análisis de sangre y orina, y radiografías). Después de haber realizado todos estos actos, el médico dispondrá de toda la información que pretendía recoger, que deberá ser interpretada. Pero esta información acumulada, por ejemplo, el nivel de colesterol que se ha encontrado, sin duda de gran utilidad, no constituye todavía el diagnóstico. A la vista de la información recogida, el médico deberá concluir poniéndole una "eti-

queta" al padecimiento de la persona: el nombre de la enfermedad. Este sí es el diagnóstico. Ahora que sabemos qué le pasa al paciente, podemos aplicarle un tratamiento. Lo mismo sucede, salvando la distancia, con los problemas, necesidades y retos de la sociedad que deben ser abordados por una política pública. Será necesario recoger la información pertinente, ordenarla e interpretarla. Pero no podemos quedarnos en los datos, sino que finalmente debemos concluir identificando cuál es el "padecimiento" de la sociedad sobre el que se debe trabajar: el nombre concreto de los problemas, necesidades y retos objeto de la política pública, sus causas y sus efectos, que permite ofrecer soluciones a los mismos.

Un diagnóstico debería ser:

- **Sistemático:** producto de una recogida ordenada y de una presentación estructurada de la información (objetiva, confiable, oportuna, clara, relevante y suficiente).
- **Multidimensional:** en el que se incluyan todos los aspectos y fac-

tores que pudieran afectar al sector o colectivo con el que se pretende trabajar.

- **Heterogéneo:** que incorpore diversas visiones o fuentes que garanticen que se ha tenido en cuenta todo lo que saben u opinan tanto el colectivo al que se dirige la política, como los profesionales del sector, las entidades públicas o privadas implicadas y demás agentes considerados de interés.
- **Participativo/deliberativo:** no se trata sólo de recoger, de cada agente implicado, su visión, y la información que puedan proporcionar, sino también de ponerlos a trabajar juntos, para que intercambien visiones, conozcan otros puntos de vista y elaboren, en común, una idea lo más completa posible de la realidad que se pretende mejorar. Dicho de otra forma, no debe realizarse el diagnóstico “desde un despacho”. Quien mejor conoce el contexto que se pretende cambiar son los grupos de interés afectados. Por eso, es imprescindible realizar el diagnóstico de manera participativa, incorporando todos los puntos de vista relevantes.
- **Claro y sintético:** el diagnóstico no puede ser únicamente un acúmulo de información, sino que tiene que explicar de forma sintética, pero bien fundamentada, cómo es la realidad. Debe estar orientado a la intervención de la política pública sobre la realidad, para mejorarla. Por tanto, no busca “conocimiento en general” sobre la realidad a cambiar,

sino “conocimiento práctico”, que sirva para tomar decisiones. *Un error frecuente, que conviene evitar, es la recopilación de una gran cantidad de datos que resulten poco relevantes, como suelen decir algunos profesionales de forma coloquial, proporcionar un documento con numerosas páginas que ofrezca información “al peso”.* El esfuerzo que hay que realizar es encontrar justo los datos que hacen falta para darnos cuenta de “qué hay que hacer” y “por qué”.

Expresado de una forma más académica, podemos decir, siguiendo a Aguilar y Ander-Egg (2001, p.31), que se considera un **diagnóstico** al “*proceso de elaboración y sistematización de información que implica conocer y comprender los problemas y necesidades dentro de un contexto determinado, sus causas y evolución a lo largo del tiempo, así como los factores condicionantes y de riesgo y sus tendencias previsibles; permitiendo una discriminación de los mismos según su importancia, de cara al establecimiento de prioridades y estrategias de intervención, de manera que pueda determinarse de antemano su grado de viabilidad y factibilidad, considerando los medios disponibles, así como las fuerzas y actores sociales involucrados en las mismas*”.

Como ayuda para comprender mejor el concepto de diagnóstico, se explica a continuación, qué implica un diagnóstico y aquello que no puede considerarse un diagnóstico:

Qué implica un diagnóstico	Qué no debería ser un diagnóstico
Una síntesis de la información recogida de forma sistemática (datos, visiones y percepciones, así como conocimientos y experiencias).	Un gran acúmulo de páginas con cuadros y tablas difíciles de entender.
Una presentación de los elementos esenciales que afectan en ese momento al sector (una fotografía realista del momento).	Un gran número de datos sistemáticos, pero sin conclusiones que le proporcionen un sentido.
Las relaciones de causalidad, identificando el problema, qué lo está causando y qué efectos está teniendo, en la lógica causa-problema-efectos.	Una relación de datos desordenados, donde se relacionan causas, problemas y efectos sin ordenar, y que no permita focalizar en las causas.
Una herramienta que permita averiguar dónde no ha trabajado aún la política pública y, sin embargo, debería hacerlo.	Un acopio de tanta información que resulta imposible determinar qué es lo importante.
Una visión, compartida por todos los afectados, sobre qué está pasando, y en qué debería trabajarse.	La visión exclusiva de las personas que trabajan en el organismo promotor.
Tiene que liderarse desde el organismo promotor.	No puede ser realizado en exclusiva por agentes diferentes al organismo promotor (colaboradores externos de la propia Administración, o consultores externos de empresas privadas).

Es interesante resaltar que la literatura sobre evaluación de políticas públicas identifica diversos elementos comunes que debe poseer un buen diagnóstico (Martínez, 2017). Así, se suele considerar que un diagnóstico posee una calidad elevada si:

- Se han establecido las **relaciones de causa y efecto** para los problemas con claridad.
- Se ha definido con **precisión la situación de partida** a la que se pretende dar respuesta.

- Se ha tenido en cuenta el resultado encontrado en las **evaluaciones** de políticas **anteriores**.
- Se ha expuesto de forma convincente la **relevancia del problema, necesidad o reto** abordado.
- Se ha contado con la **visión y los intereses de las personas afectadas**.
- Los problemas, necesidades o retos a los que la política pretende dar respuesta se han **definido de forma explícita y clara**, utilizando para ello información objetiva y precisa.

- Se han especificado la **población diana y los territorios afectados**. La población objeto de la acción pública está bien definida y caracterizada, localizada y cuantificada, por razón de tamaño, estructura, sexo, edad, cultura, etnia, clase social, etc., prestándose una atención especial al análisis de género.
- Se han identificado los problemas, y sus posibles soluciones, contando con la **participación de los diferentes stakeholders o actores implicados**, respetando el principio de representación equilibrada.
- Finalmente, aunque no por ello menos importante, los organismos responsables de la acción pública cuentan con las **competencias legales, la capacidad técnica y los recursos suficientes** para afectar significativamente la realidad que se pretende cambiar.

Ahora bien, a partir del trabajo práctico y de las investigaciones sobre políticas públicas realizadas en los últimos años por el Área de EPP del IAAP, se ha identificado como una debilidad en la planificación política la baja calidad de los diagnósticos (IAAP, 2018). Algunos **aspectos concretos que podrían mejorarse son:**

- El conocimiento, por parte de los promotores de las políticas, de técnicas de investigación y para la recogida de datos que permitan la realización de un diagnóstico adecuado.
- La recopilación de datos, en suficiente cantidad y calidad, ajustada a lo necesario, que permitan delimitar bien los problemas, necesidades o retos a abordar.

- La falta de evaluaciones de las políticas anteriores.
- La definición precisa de las características de la población a la que va destinada la acción pública y, por tanto, sobre la que hay que hacer el diagnóstico.
- La interpretación precisa y clara de los datos recogidos, para llegar a realizar un diagnóstico concreto de la situación de partida, y unas conclusiones que permitan la toma de decisiones.
- El análisis de género, y la identificación de situaciones de desigualdad entre mujeres y hombres, y de sus causas.
- La elaboración de un conjunto de indicadores que permitan delimitar con exactitud la situación de partida.
- La participación de las partes interesadas en el diseño de la acción pública, tales como personas expertas externas, ciudadanía en general o profesionales de la Administración Pública, solventando las dificultades prácticas, técnicas y metodológicas para hacer efectiva la participación, y para que ésta ofrezca resultados valiosos (Martínez, 2017).

Por todo ello, resulta oportuno elaborar esta guía, a la que se pretende dar un carácter de instrumento práctico, con el objetivo de ayudar a las instituciones promotoras de políticas públicas en la realización de diagnósticos de calidad elevada para los problemas, necesidades o retos que deban abordarse mediante una política.

1.3. CRITERIOS TRANSVERSALES PARA EL DIAGNÓSTICO

La normativa actual indica que se deberán considerar los distintos principios o prioridades transversales y horizontales para la elaboración de políticas públicas. Por ello, se tendrán en cuenta para el diagnóstico los aspectos que atraviesen de forma transversal todas las dimensiones de la política. En algunas ocasiones, estos aspectos serán específicos de la política concreta. Sin embargo, con carácter general se tendrán en cuenta la perspectiva de género y la atención a colectivos desfavorecidos (no discriminación).

Género

Es conveniente hacer un análisis previo de pertinencia de género, que nos permita calibrar la relevancia que el género tiene en ese plan o política. No en todas las políticas tiene el mismo grado de pertinencia y, en consecuencia, el nivel de exigencia que deberemos tener con la integración de la igualdad de género dependerá de la relevancia del género en la política concreta. También será importante conocer la pertinencia para contar con personas que tengan las competencias necesarias en igualdad de género. Para ello, se pueden tener en cuenta las siguientes **consideraciones** (Gómez y Menéndez, IAAP, 2019):

- La política afecta, directa o indirectamente, a mujeres y hombres.
- Mujeres y hombres parten de situaciones y posiciones diferentes, en el ámbito de la política, en términos de acceso a los recursos, toma de decisiones, valores, derechos, participación, presencia y representación.
- La política afecta a los estereotipos de género, o a los valores sociales.

- Se puede extraer información complementaria de interés al cruzar la variable sexo con otras variables como origen, situación socio económica, edad, etnia, etc.

A continuación, se debe analizar si el diagnóstico ha contemplado cómo afecta el género al problema, necesidad o reto que justifica el Plan. Para ello, se pueden considerar los siguientes aspectos, que el diagnóstico debe tener en cuenta:

- El diagnóstico cuenta con variables desagregadas por sexo.
- Se identifican las brechas de género en el problema, necesidad o reto.
- El diagnóstico determina las causas y efectos de las desigualdades detectadas.
- Se tiene en cuenta la diversidad de los grupos de mujeres y hombres, según la edad, el medio rural-urbano, el nivel de estudios, etc.
- Se ha tenido en cuenta, en el diagnóstico, el impacto de género de otras acciones desarrolladas con anterioridad, y relacionadas con el ámbito de la política.
- Se hace referencia en el plan al cumplimiento de algún mandato normativo de igualdad de género, que vincula al ámbito de actuación de la política.
- Se hace referencia al cumplimiento de algún pacto o compromiso político de igualdad de género, que vincula al ámbito de actuación de la política.
- Se identifican los grupos de interés para la elaboración de la política, teniendo en cuenta la implicación de cada uno para la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres.

Colectivos desfavorecidos (no discriminación)

El análisis de género se puede considerar como un caso particular, de especial relevancia, en el marco de la discriminación por cualquier otro tipo de variable. El principio de no discriminación se establece para garantizar la igualdad de trato entre los individuos cualquiera

que sea su nacionalidad, sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, situación económica, ámbito geográfico, etc.

Para el análisis de estas variables se aplicará una metodología similar a la empleada para analizar las variables relacionadas con el género.



2. EI ALCANCE DEL DIAGNÓSTICO Y SU GOBERNANZA

2.1. DELIMITAR EL ALCANCE DEL DIAGNÓSTICO

Cuando se va a iniciar el diagnóstico de una realidad para descubrir en qué aspectos es esencial que la política pública intervenga, hay que comenzar por acotar la realidad que se quiere estudiar. Piénsese, por ejemplo, que no es lo mismo abordar la calidad del sistema educativo, que analizar cómo puede conseguirse un mayor porcentaje de inserción profesional del alumnado universitario; al igual que no es lo mismo fomentar la innovación empresarial que apoyar la innovación tecnológica de empresas con menos de 100 trabajadores. Diversos factores influyen en el alcance que deberá poseer el diagnóstico. Entre estos, se encuentran:

- En primer lugar, es fundamental tener en cuenta el **programa y el mandato del Gobierno**, las acciones que se haya decidido incorporar en la agenda gubernamental.
- Por otro lado, la acción pública viene determinada por las **competencias del órgano promotor de la política**.

Sus competencias, definidas por un **Decreto de estructura** o la norma que corresponda, pueden indicar a partir de dónde no ir “más allá” o, por el contrario, orientar sobre la necesidad de incluir desde el principio a órganos, diferentes del promotor, pero competentes en la materia. Por ejemplo, en materia de movilidad, la red ferroviaria no depende de la Administración de la Comunidad Autónoma, ¿significa esto que no hay que tenerla en cuenta a la hora de diseñar la política de movilidad? Incluir en la elaboración de la política a otra Administración con competencias puede proporcionar información clave, imprescindible para poder realizar un buen trabajo, y facilitar la colaboración más adelante, cuando llegue el momento de implantar las acciones que se hayan decidido incluir en el plan estratégico.

- Además, es necesario tener en cuenta los **compromisos de planes**

vigentes que afecten a la política que se está elaborando, así como prioridades surgidas en otros sectores que aconsejen también acotar, o ampliar, el alcance de la política.

- Se debe precisar el **ámbito de actuación** al que se refiere la política pública. Hay que identificar aspectos tales como la vigencia prevista para el plan, la localización geográfica para sus actuaciones, y qué población se espera que sea cubierta por las mismas.
- Será necesario identificar los **agentes clave** que deberán ser tenidos en cuenta. Es probable que procedan de entidades tanto públicas como privadas, así como del mundo asociativo.
- La definición precisa de las **características de la población** a la que se va a destinar la acción pública es otro aspecto esencial. Debe quedar claramente definida la población objeto, especificando sus características, localizando su ubicación y estimando el número previsible de sujetos. Se deberá prestar especial atención al análisis de género, el grado en que las diferencias de sexo pudieran afectar a los problemas centrales de este

ámbito. Si no se identifica bien la población objeto, es previsible que el planteamiento esté mal dirigido desde el principio, al menos en algunos aspectos, lo que dificultará alcanzar los resultados buscados.

- Por último, resulta imprescindible tener en cuenta los **recursos disponibles** para desarrollar la política, en la medida en que esto resulte posible. Con frecuencia la demanda de atención a los problemas de la sociedad es ilimitada. Por eso, se deberán centrar los esfuerzos en analizar qué se puede hacer desde la Administración, con el presupuesto, y los medios humanos y materiales realmente disponibles o que se podrían conseguir. De todas formas, si se estima que es de gran importancia mejorar los recursos para atender situaciones específicas, siempre existe la posibilidad de justificar, precisamente a través del diagnóstico realizado, la petición para incorporar nuevos medios. Un caso particular se da cuando se cuenta con fondos suprarregionales, como por ejemplo fondos europeos, ya que estos pueden obligar a enfocar los esfuerzos en ámbitos concretos.

2.2. DISEÑAR EL MECANISMO DE GOBERNANZA

Elaborar una política que realmente tenga éxito a la hora de eliminar o mitigar los problemas de la sociedad, es algo tan complejo que no puede hacerse únicamente por la Administración Pública que la promueve. Como suele decirse, tanto la política pública, como su diagnóstico, no pueden elaborarse sólo

“desde un despacho”. Por eso, una de las cuestiones que hay definir, desde el inicio, consiste en determinar el rol que se encomiende a cada grupo de interés afectado por la política en cuestión. Con esto nos referimos a la gobernanza, en la medida en que esta gobernanza afecta a la elaboración del diagnóstico.

Es necesario aclarar a continuación tres conceptos clave para el proceso de elaboración del diagnóstico y para la identificación de los actores relevantes para su elaboración. Se trata de los términos **buen gobierno, buena administración y buena gobernanza**, utilizados indistintamente como sinónimos, pero que tienen elementos singulares que los caracterizan, siendo la participación, elemento común en todos, pero con distinto alcance. Siguiendo a Ponce Solé (2014), las diferencias entre estos tres términos serían:

“La idea de buen gobierno se refiere al modo cómo una parte del poder ejecutivo, el Gobierno, desarrolla sus funciones, mientras la buena administración hace referencia al modo cómo el poder ejecutivo desarrolla sus tareas administrativas, siendo los conceptos de mala administración (negligente) y corrupción (mala administración dolosa) sus opuestos. En este sentido, pues, el buen gobierno y la buena administración son nociones distintas de la buena gobernanza, más restringidas y concretas, pues no incluyen a actores privados y se distinguen por la específica función a la que se refieren, aunque en ocasiones, sobre todo buena gobernanza y buen gobierno, se utilicen de forma indistinta, dependiendo del contexto y del idioma”.

Debe recordarse que el modelo de **gobernanza** propuesto por el IAAP hace de la **participación de la ciudadanía** una señal de identidad.

El término “buen gobierno” se refiere a los deberes de una parte del poder

ejecutivo, el Gobierno, en su quehacer diario. Trata sobre los **deberes de los miembros del gobierno y altos cargos** en el ejercicio de sus potestades, es decir, la toma de decisión pública. El alcance de estos deberes quedó regulado en la **Ley 19/2013 de 9 de diciembre**, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno donde se establecen los principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los miembros del Gobierno y altos cargos y asimilados de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales en consonancia con la responsabilidad a la que están sujetos.

El término “buena administración” se refiere al **derecho de la ciudadanía** a exigir determinados componentes en su **relación con la Administración Pública** (sector público), es decir, al modo en el que el poder ejecutivo desarrolla sus tareas administrativas. Desde el punto de vista normativo, el alcance del término “buena administración” quedó regulado como principio en el **artículo 5 de la Ley 9/2007** de Administración de la Junta de Andalucía, que integra el derecho de la ciudadanía a “participar en las decisiones que le afecten, de acuerdo con el procedimiento establecido” así como a “participar en los asuntos públicos”; por lo que la participación que se explicita como deber de la Administración Andaluza para con la ciudadanía, parece incorporar la eficacia decisoria de esa participación.

Por último el término “buena gobernanza”, de reciente aparición, se refiere a una nueva forma de gobierno, más **participativa y abierta**, donde se **toman decisiones públicas basadas en el consenso y la cooperación** entre ac-

tores públicos y privados, estos últimos legitimados por su afectación o por su conocimiento de la materia, con plena transparencia, libertad y seguridad, y debe permanecer activa a lo largo de todo el ciclo de vida de la política: formulación, ejecución, seguimiento y evaluación.

Por todo ello, el modelo de gobernanza que propone el IAAP para la elaboración de un diagnóstico participativo basa su metodología en la **persuasión, la negociación y el consenso**, así como en la **coordinación y cooperación público-privada**, incorporando a las decisiones de la Administración la voz de la ciudadanía, y dotando también a la Administración de un rol, entre otros, de dinamización y de arbitraje de los intereses legítimos de las partes implicadas.

En opinión de órganos promotores de políticas que han realizado diagnósticos en colaboración con el IAAP:

“La participación ha sido fundamental para nutrir de información cuantitativa y cualitativa el diagnóstico y complementar la información inicial con cuestiones que sin la participación son imposibles de incluir.”

En este punto, será necesario distinguir entre la coordinación interna de los propios órganos de la Administración, y

la gobernanza propiamente dicha.

La **coordinación interna** tiene que ver con determinar el rol concreto que se espera de los diferentes departamentos de la Administración pública, en nuestro caso, de la Administración autonómica. En general, quedan afectadas por esta necesidad de coordinación las Secretarías Generales y Direcciones Generales con las que se debe contar, así como los Servicios, profesionales y otras entidades públicas del ámbito en cuestión que deban tenerse en cuenta.

La **Gobernanza**, en cambio, se refiere al rol que deben jugar, acompañando a la Administración, el **resto de los sectores implicados en la política** que no pertenecen al sector público. Con frecuencia, se trata de asociaciones de colectivos afectados, otras asociaciones de interés, entidades locales, empresas, profesionales del sector privado, universidades, centros de investigación, sindicatos, asociaciones profesionales, etc. Así, la Administración, junto con otros grupos de interés, elaborará conjuntamente el diagnóstico, cada grupo con el grado de influencia que deba corresponderle según las circunstancias concretas.

En la siguiente tabla, se concreta el modelo de gobernanza propuesto en esta guía (ver **Anexo I** para más información al respecto):

MODELO DE COORDINACIÓN INTERNA Y GOBERNANZA

ENTIDAD	FUNCIÓN PRINCIPAL	MIEMBROS: ¿QUIÉNES SON?	FRECUENCIA DE PARTICIPACIÓN	TÉCNICA GRUPAL TIPO
COMITÉ DIRECTIVO	Liderazgo para impulsar la elaboración del diagnóstico. Aprobación de documentos clave. Selección de los problemas, necesidades y retos prioritarios. Responsables de la comunicación del diagnóstico final.	Órganos de la(s) Consejería(s) implicada(s), representados al máximo nivel. Preside la Consejería promotora de la política que lidera la elaboración del diagnóstico.	Al comienzo, para establecer el inicio de los trabajos para elaborar el diagnóstico. Tras haberse finalizado el diagnóstico preliminar. Tras disponer del diagnóstico definitivo. Al final de la elaboración del diagnóstico, para su aprobación.	Reuniones.
COMITÉ TÉCNICO INTER-DEPARTAMENTAL	Consensuar enfoques de trabajo para la fase de diagnóstico. Definir acciones de trabajo.	Personal técnico de la(s) Consejería(s) implicadas.	Mensual, en todas las fases de la elaboración de la política y, por tanto, en el diagnóstico.	Reuniones. Método Delphi. Cuestionarios. Otras técnicas de consenso.
COMITÉ ASESOR	Aportar experiencia propia, de otras Administraciones o de buenas prácticas.	Entre 5 y 10 personas, con experiencia y conocimiento reconocidos. Pueden ser personal de la administración promotora.	Puntual. Durante el diagnóstico. En la Evaluación ex Ante (EeA).	Cuestionario on line. Grupo focal. Árbol de problemas
PERSONAS EXPERTAS	Aportación de conocimiento científico y buenas prácticas nacionales e internacionales.	Entre 3 y 8 personas, no vinculadas al plan que se está elaborando, ajenas a la organización, pertenecientes a la universidad, empresas, casos de éxito, entidades de referencia en el sector, organismos internacionales, otras Administraciones.	Puntual. Durante el diagnóstico. En la Evaluación ex Ante (EeA).	Cuestionario on line. Grupo focal.
OFICINA TÉCNICA DEL ÓRGANO PROMOTOR	Redacción del diagnóstico. Realización de convocatorias a reuniones a grupos de interés. Organización de actividades concretas necesarias para la elaboración del diagnóstico. Seguimiento de la formulación del plan y la ejecución del mismo. Coordinación con los diferentes grupos implicados.	Personal técnico del órgano directivo promotor.	Permanente.	Reuniones.

ENTIDAD	FUNCIÓN PRINCIPAL	MIEMBROS: ¿QUIÉNES SON?	FRECUENCIA DE PARTICIPACIÓN	TÉCNICA GRUPAL TIPO
GRUPOS DE INTERÉS	Proporcionar el conocimiento y punto de vista propio de cada grupo. Apoyar la identificación de aspectos clave para el diagnóstico.	Posibles personas beneficiarias, afectadas positiva o negativamente, lobbies, asociaciones, empresas, sindicatos que determine el promotor.	Puntual.	Jornadas Participativas. Cuestionario on line. Grupos de discusión.
IAAP	Apoyo metodológico: • En la elaboración del diagnóstico. • Análisis de evaluabilidad previa relacionado con el diagnóstico. • Evaluación ex ante, en los aspectos relacionados con el diagnóstico.	Personal del IAAP. Colaboradores del IAAP.	Continua. Puntual.	Reuniones semanales o quincenales con la Oficina Técnica del Área de EPP del IAAP.

La gobernanza es un elemento particularmente importante en la propuesta de **diagnóstico participativo** que se aborda en esta guía. El diagnóstico es una parte fundamental de la elaboración de la política, y por esta razón, es necesario contar con la visión de todos los actores que puedan ser afectados por la misma. Cada uno de estos tiene una perspectiva única sobre el problema y un conocimiento muy concreto que, probablemente, no posea nadie más, al menos desde ese punto de vista.

Durante el diagnóstico, por tanto, es indispensable conocer en detalle cuáles son los actores, tanto externos a la Administración, como internos, y su grado de influencia. A partir de este análisis, se identificará a los actores y grupos de interés del sector público o privado (organismos públicos, instituciones, organizaciones sociales, empresas, ciudadanía...) que puedan influir, de una u otra forma, en la política pública, identificar sus intereses, necesidades y las posibles soluciones que puedan presentar para la situación planteada.

En opinión de órganos promotores de políticas que han realizado diagnósticos en colaboración con el IAAP:

“...la elaboración de un plan es una oportunidad para detenerse, reflexionar y proyectar el futuro. Esta labor se puede hacer individualmente, aisladamente, pero, si se hace de forma participativa el porcentaje de éxito y de acierto será sin duda mayor.”

Así pues, debemos proceder a la identificación de los actores clave implicados en la intervención atendiendo a las siguientes pautas:

Identificación de grupos de interés relevantes

A la hora de decidir con qué grupos contar, puede tenerse en cuenta que los siguientes colectivos suelen estar afectados por las políticas públicas:

- Colectivos de personas destinatarias del plan.

- Asociaciones representantes de los sectores implicados.
- Sector empresarial.
- Asociaciones de personas consumidoras y usuarias.
- Profesionales de la Administración pública.
- Personas expertas de fuera de la Administración.
- Sindicatos.
- Universidades.
- Colegios profesionales.
- Otras Administraciones Públicas.

Una vez que hayamos identificado quiénes formarán parte del mecanismo de gobernanza, con quién se contará, será necesario saber qué técnicas se emplearán para hacer posible su participación, y obtener la información que se necesita. Para conseguir esto, ¿qué técnicas podemos utilizar?

Posibles técnicas de investigación cualitativa a emplear

En principio, cualquier técnica que sirva para obtener datos relevantes, o la percepción de los grupos de interés, podría resultar de utilidad. La técnica concreta se seleccionará dependiendo del contexto y del tipo de audiencia. Sin embargo, es necesario alcanzar un equilibrio entre el rigor metodológico, que garantice la validez de la información recogida, con la necesidad de obtener la información de una manera eficiente, con cargas de trabajo realistas, y a tiempo, para que pueda ser utilizada en un momento oportuno para la toma de decisiones. Por eso, en el planteamiento que se propone en esta guía prima lo práctico y viable, sin perder de vista que la recogida debe ser sistemática, estructurada y participativa.

Algunas de las técnicas que, con mayor frecuencia, se pueden emplear son (ver **Anexo II** donde se desarrollan cada una de estas técnicas):

- **Brainstorming (Técnica 1):** se trata de exponer de manera informal y libre todas las ideas que surjan en torno a un tema concreto. Cuanto mayor sea el número de ideas, más fácil será escoger entre ellas. Estas ideas no son juzgadas y analizadas en el momento (se elimina toda crítica) de forma que el miedo al ridículo desaparezca y se impulse la creatividad. Se anotan todas las ideas, ya que en principio toda idea es válida y ninguna debe ser rechazada, y la valoración se reserva para otro momento.
- **Entrevistas semiestructuradas (Técnica 2):** se elabora un guion de preguntas abiertas, mediante el que se recogen los puntos de vista de los grupos de interés relevantes para hacer el diagnóstico. Puede hacerse de forma presencial, o bien en formato on line, lo que aporta comodidad a las personas entrevistadas a la hora de responder, y facilita la rapidez en la obtención de las respuestas.
- **Entrevistas abiertas (Técnica 2):** es una entrevista no directiva, en la que se concede el espacio suficiente a la persona entrevistada para expresarse libremente, y con profundidad, sobre el tema de interés, sin que las preguntas guíen su discurso. Quienes realizan la entrevista deben identificar los temas clave de fondo tratados por las personas entrevistadas.
- **Grupos de discusión (Técnica 3):** las personas participantes se

seleccionan previamente en base a un determinado perfil, debaten sobre un tema y, a partir de las discusiones que se producen, se identifican qué temas deben tenerse en cuenta en el plan.

- **Grupos focales (Técnica 4):** es parecido al trabajo con los grupos de discusión, pero la persona que modera centra la discusión en temas concretos. En el caso que nos ocupa, los temas serían qué problemas, necesidades y retos deben ser abordados, y cuáles son más urgentes o importantes.
- **Técnica de grupo nominal (Técnica 5):** en esta técnica se combinan la generación de ideas, de manera similar a como se hace en una “lluvia o tormenta de ideas”; por parte de cada integrante del grupo, con un posterior debate del grupo sobre las ideas aportadas. Finalmente, se termina votando sobre la importancia relativa de las mismas, obteniendo así una lista priorizada de temas relevantes.
- **Método Delphi (Técnica 6):** se interroga a los representantes de los grupos de interés en rondas sucesivas, presentándoles afirmaciones y preguntándoles sobre las mismas. Se presentan escenarios sobre los que opinar a cada uno de los participantes, se sintetizan las respuestas y se prepara un nuevo cuestionario depurado a partir de la información recogida en la primera ronda, que se vuelve a presentar a los consultados, hasta que se vaya alcanzando un

consenso sobre los problemas a abordar. Con frecuencia, se utiliza esta técnica para personas para las que existe alguna dificultad a la hora de establecer una reunión presencial.

Por tanto, como venimos diciendo, una vez analizados qué colectivos, entidades, agentes, profesionales, etc., están afectados, o deben estar implicados, en la política del sector, se deberán generar **equipos de trabajo para obtener la información** buscada, utilizando estas técnicas, y dividir las tareas entre las personas participantes en función de su perfil y los criterios de selección que se hayan determinado. Estos equipos deben establecer un plan de trabajo para hacer operativas todas las fases del proceso, y conseguir así información valiosa a tiempo. Este plan de trabajo contendrá entonces los **plazos, responsabilidades, mecanismos de trabajo y coordinación, y recursos disponibles** para realizar las encuestas, entrevistas, reuniones, etc. Una parte clave del proceso será, por tanto, planificar los momentos y los mecanismos para la participación social. Es necesario pensar en el rol que deben desempeñar, el momento en que deben hacerlo y la técnica que puede emplearse para incorporarla.

A continuación, a modo de ejemplo, exponemos cómo tuvo lugar la participación de los colectivos de interés durante la elaboración del diagnóstico que se realizó para diseñar la **Estrategia para el Impulso y Consolidación de la Compra Pública de Innovación** en la Administración de la Junta de Andalucía:

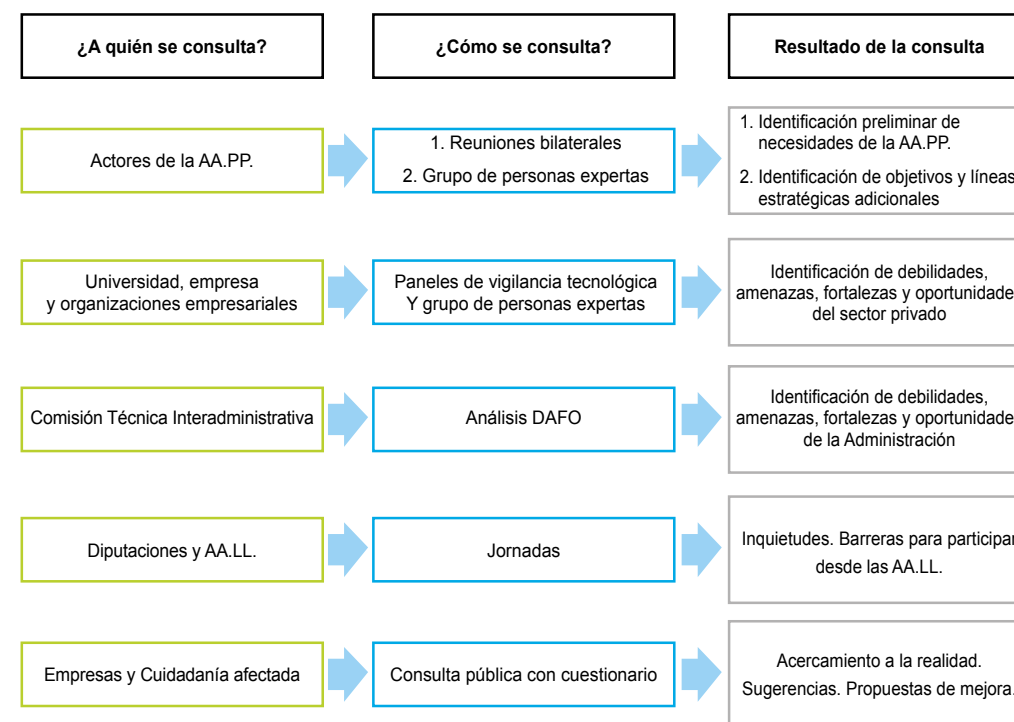


Ilustración 3. Modelo de gobernanza para la elaboración de la Estrategia para el Impulso y Consolidación de la Compra Pública Innovadora de la Junta de Andalucía (2018).

2.3. PLANIFICAR LAS TAREAS NECESARIAS PARA EL DIAGNÓSTICO

Como puede observarse a partir de lo explicado hasta ahora, es necesario organizarse bien para que el diagnóstico se realice de forma adecuada. Una herramienta útil para simplificar y visualizar la planificación y gestión de las tareas a realizar es el diseño de un **cronograma consensuado**. Su propósito es plasmar un plan de acción y ser lo más efectivos posible.

En total, después de recoger y analizar toda la información necesaria, y de incorporar la voz de todos los actores

relevantes, es de esperar que en la elaboración del diagnóstico se tarde **unos 4-6 meses**, siempre dependiendo del grado de prioridad que le proporcione el órgano promotor entre las diferentes funciones que debe realizar. Por ejemplo, para elaborar el diagnóstico del **Plan Estratégico de mejora de la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero y agroindustria y del desarrollo rural de Andalucía**, se contó con el siguiente cronograma:

Trabajo	Fecha inicio	Fecha fin
Completar el diagnóstico cuantitativo	08/04/2019	06/06/2019
Redacción puntos 2 a 5 del índice	08/04/2019	13/05/2019
Recopilación respuestas Comité Científico	08/04/2019	22/04/2019
Sistematización respuestas Comité Científico	22/04/2019	26/04/2019
Reunión seguimiento	25/04/2019	
Grupo focal presencial Comité Científico	02/05/2019	07/05/2019
Borrador Diagnóstico 1	10/05/2019	13/05/2019
Reuniones del Comité Directivo y/o Técnico	16/05/2019	31/05/2019
Borrador Diagnóstico 2	04/06/2019	06/06/2019
Jornadas participativas	10/06/2019	14/06/2019
Diagnóstico preliminar	28/06/2019	

Análisis y Diagnóstico

Completar el diagnóstico cuantitativo
 Redacción puntos 2 a 5 del índice
 Recepción respuestas Com. Científico
 Sistematización respuestas Com. Cient.
 Reunión seguimiento
 Sesión presencial Comité Científico
 Borrador Diagnóstico 1
 Reuniones Com. Directivo y Técnico
 Borrador Diagnóstico 2
 Jornadas participativas
 Borrador diagnóstico preliminar

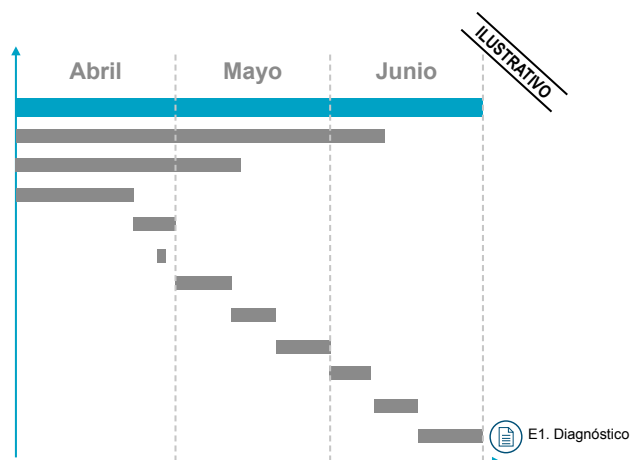


Ilustración 4. Calendario consensuado para la elaboración del Plan Estratégico de mejora de la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero y agroindustria y del desarrollo rural de Andalucía 2019-2022.



3. FASES PARA ELABORAR UN DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

El modelo para realizar un diagnóstico que se presenta en esta guía, propone un método concreto que se puede seguir de manera completa, pero también se puede utilizar como referente orientador, de manera que cada órgano promotor lo modifique para adaptarlo a sus circunstancias particulares. Dicho de otra forma, ofrece una secuencia lógica de actuación, pero admite cambios, y es flexible en cuanto a las técnicas a utilizar.

En el IAAP se ha venido trabajando desde 2016, para construir un **modelo colaborativo de elaboración de planes estratégicos, transparente y con enfoque de género**. Con ello se pretende conseguir un plan:

- **Consensuado** antes de ser aprobado.
- Con las **visiones y aportaciones de todos** los agentes implicados.
- Que sea **realista y viable**.
- Con una **lógica de intervención**: que aquello que se propone hacer, tenga posibilidades de ejercer un cambio hacia lo deseado en la situación de partida.
- Y que sea **evaluable**.

En la práctica del IAAP, durante estos años, se ha evidenciado que el proceso que facilita en mayor medida la realización de un diagnóstico participativo sigue la secuencia que se representa en el siguiente gráfico:

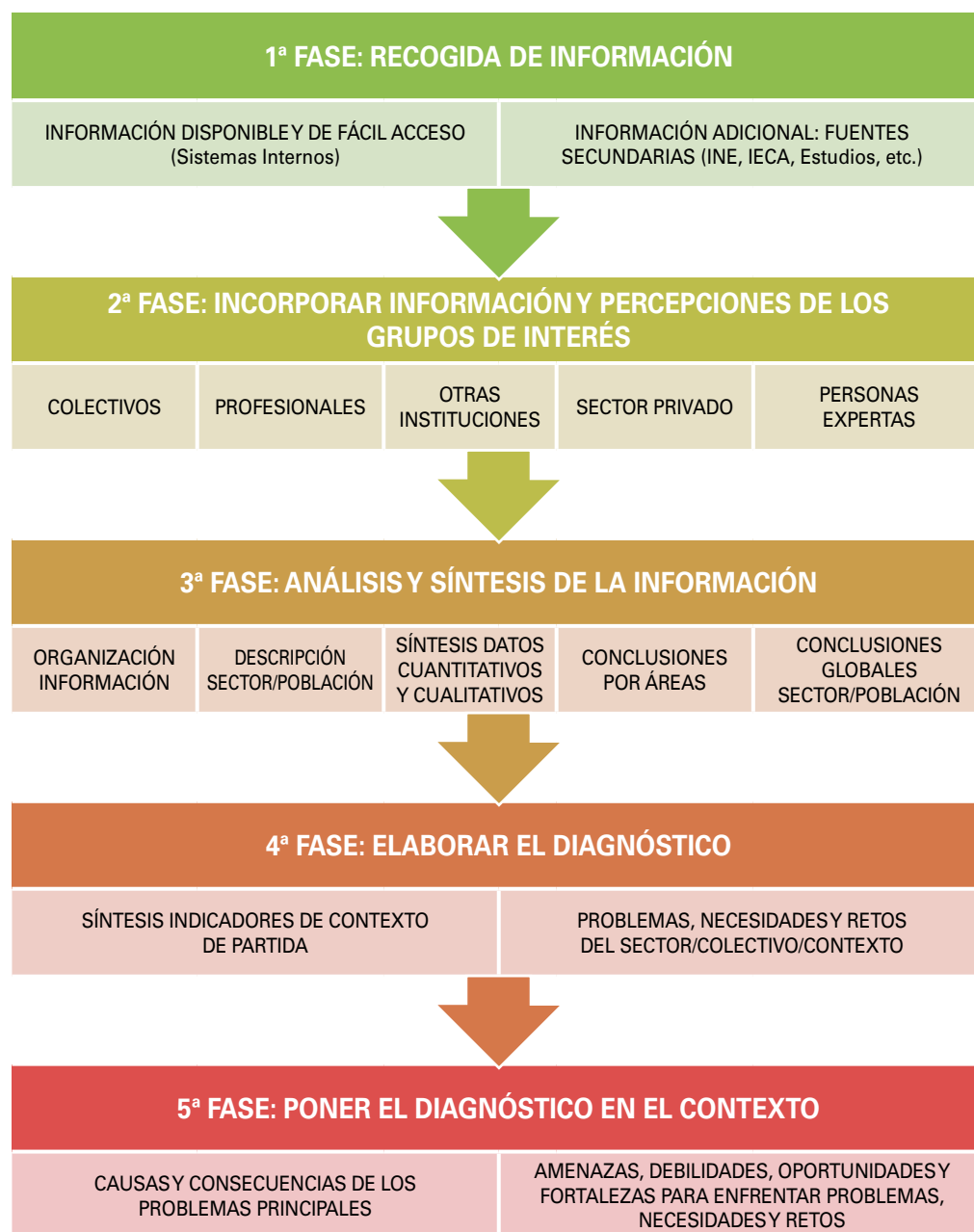


Ilustración 5. Fases y momentos del proceso de elaboración de un diagnóstico participativo

A continuación, se explican cada una de estas fases.

3.1. PRIMERA FASE: RECOGER INFORMACIÓN

Al comienzo del diagnóstico se recogerá información, para poder analizarla. La determinación del alcance previsto, que se ha realizado previamente, deberá ayudar a seleccionar qué información es necesario recoger, y cuál será descartada porque no resulta útil para los fines perseguidos. Recordando la analogía que se realizó más arriba con la visita al médico, no se hace una radiografía al paciente si no se sospecha ninguna lesión en el hueso, por lo que, durante la elaboración de una política pública, si el nivel educativo, por ejemplo, no afecta a la situación que se está analizando, no deberá incluirse en el análisis, aunque se disponga del dato, y este pueda parecer interesante en general.

Un buen análisis de la situación de partida puede marcar la diferencia. Realizarlo con una calidad elevada no es sencillo ni rápido, si se quiere que el plan impacte en el centro de la “diana” de los problemas de la ciudadanía. Pero merece la pena, porque delimitar con exactitud qué debe ser abordado, orientará la acción pública de manera que esta pueda realizar realmente una aportación de valor a la sociedad.

Para conseguirlo, habrá que dedicar algunos recursos, concretamente horas de trabajo de personal, destinadas a realizar este análisis, o incluso la colaboración de otros organismos públicos (por ejemplo, centros que elaboren estadísticas) o empresas externas para la realización de los análisis estadísticos o realización de encuestas (**Técnica 7**) o entrevistas (**Técnica 3**).

3.1.1. Recoger información disponible desde el principio

Lo normal será que quienes promuevan la política sean ya personas con amplios conocimientos en el campo en cuestión. No obstante, a la hora de realizar el diagnóstico, tendrán que concretar ese conocimiento sobre cuáles son los problemas que necesitan atención y cómo deberían abordarse. También deberán actualizar ese conocimiento, ponerlo al día y completarlo de una manera más exhaustiva, con nuevos datos, profundizando en el porqué de las cosas. Es un momento importante, por lo que debemos parar y reflexionar. Es necesario, por tanto, recoger y organizar la información de la que ya dispone la Administración responsable, de acceso más o menos fácil. Para ello, es de utilidad realizar, entre otras, las acciones que se describen a continuación.

Lo primero será **recopilar y ordenar toda la información relativa al sector** con el que se está trabajando, y con la que ya cuenta el propio organismo promotor, o sus colaboradores más directos. Por ejemplo, se recogerá toda la información **útil** que pueda obtenerse de los **sistemas de información propios**. Se comenzará por la información de la que disponga el organismo promotor y se continuará añadiendo los datos con los que cuenten otros departamentos de la Administración, y que se puedan conseguir de forma relativamente rápida.

En este caso, jugará un papel relevante el **Comité Técnico** (ver **Anexo I** para conocer su composición y funciones), que deberá ayudar a lo largo de toda

la elaboración del diagnóstico a varias tareas, pero en esta etapa, deberá recopilar toda la información pertinente que deba ser estudiada.

En opinión de órganos promotores de políticas que han realizado diagnósticos en colaboración con el IAAP:

“..el Comité Técnico es uno de nuestros principales aliados...Es fundamental una labor de interlocución y de complicidad que es muy importante.”

“Su función es determinante para conseguir una buena planificación, garantizando el profundo conocimiento de la organización y sus procesos a la hora de diagnosticar y plantear propuestas de futuro.”

“Es preciso contar con personas conocedoras y con una cierta experiencia de los temas, comprometidas, sensibles y trabajadoras.”

También, en estas etapas iniciales, podrán identificar brechas de conocimiento, que será necesario, pero del que no disponemos aún: estadísticas, revisión bibliográfica, información que generen actores implicados, modelos de buenas prácticas en entornos similares directamente relacionados con el alcance del plan, etc. Existirán en este ámbito también proyectos y programas de otras Administraciones (a nivel local de otras comunidades autónomas, estatal, europeo, internacional...), planes anteriores y sus evaluaciones, e incluso normativa. Estos documentos pueden orientar y proporcionar ideas sobre cómo han abordado otros actores, ante la misma tesitura, el diagnóstico, e incluso, ante la ausencia de datos en nuestro propio ámbito, puede proporcionarnos

información que sirva para estimar el dato que falta para nuestro trabajo. Ahora bien, es muy importante tener la precaución de no copiar miméticamente las conclusiones a las que se haya llegado en otros planes, pues desconocemos el contexto más amplio en el que se han diseñado, y también ignoramos hasta qué punto se trata de diagnósticos acertados, no olvidemos que cada problema depende de un contexto y una realidad específica.

En opinión de órganos promotores de políticas que han realizado diagnósticos en colaboración con el IAAP:

“.. [La recogida inicial de información] en primer lugar, [es] un esfuerzo por sistematizar la información. Puede que incluso haya que desempolvar viejos documentos, pero para proyectar el futuro hace falta conocer bien el pasado, y observar la tendencia, y el devenir en el tiempo de antiguas cuestiones que parecen irresolubles. El [diagnóstico] es también una excelente oportunidad para resolverlas...”

3.1.2. Recoger información adicional

Los datos con los que se cuente de entrada no suelen ser suficientes. Lo normal será que haya que buscar más información, para subsanar las lagunas de conocimiento que dificulten comprender en profundidad el fenómeno en cuestión. Será importante entonces obtener información complementaria de calidad, utilizando fuentes especializadas o personas expertas, primando la calidad, sobre la cantidad de los datos. Si en algún momento esto pudiera parecer

un esfuerzo añadido, debe recordarse que es importante cubrir estas lagunas, dado que en estas actuaciones se invertirá dinero público, y lo que se pretende es conseguir el mayor grado de acierto posible, para lo que resulta imprescindible un diagnóstico ajustado y certero.

Sin ánimo de ser exhaustivos, algunas acciones que se pueden realizar para recoger información adicional son:

- **Analizar sistemas de información:** se buscará cualquier tipo de fuente de información secundaria, externa al organismo promotor, que pueda resultar de ayuda. El Instituto Nacional de Estadística (INE: www.ine.es) ofrece un conjunto muy importante de indicadores, y trabaja en red, coordinado con los institutos de estadística autonómicos, como es el caso, por ejemplo, del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (<https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia>)
- **Encuestas (Técnica 7):** se puede afinar aún más la descripción de la situación de partida preguntando directamente al colectivo profesional y los sectores afectados. Cuando se pregunte a un número muy elevado

de personas, es recomendable que los cuestionarios se construyan con preguntas cerradas, porque estas permiten hacer más fácilmente el tratamiento estadístico de los datos recogidos.

- **Entrevistas (Técnica 2):** puede entrevistarse a informadores clave que puedan proporcionar información relevante. Se pueden utilizar entrevistas semiestructuradas, en profundidad, etc.
- **Grupos de discusión (Técnica 3):** si los informadores clave debaten sobre la situación de partida que se quiere mejorar, es posible que se recojan temas clave que deban ser tenidos en cuenta.
- **Método Delphi (Técnica 6):** se hacen rondas sucesivas de preguntas a los informantes clave, depurando el cuestionario que se envía cada vez a partir de la información recogida en la ronda anterior, lo que permite obtener una lista de temas relevantes que deben ser tenidos en cuenta.

Con esta información se podrán construir indicadores de contexto que describirán la situación de partida que se quiere cambiar. Además, serán importantes para el plan la formulación de indicadores de realización y resultado (en una fase posterior al diagnóstico)¹.

1. Indicadores de realización: no miden la consecución de un objetivo, sino que sirven para ir comprobando hasta qué punto se están cumpliendo, en cada momento, las medidas y actuaciones previstas en el plan. Su valor inicial es cero, y va incrementándose conforme se van llevando a cabo las actuaciones planificadas. Miden lo que se ha realizado, de lo que se había planteado hacer. Se trata, por tanto, de actividades realizadas por la Administración.

Indicadores de resultado: son los indicadores que se establecen para medir si se han alcanzado los objetivos generales y específicos para cada línea estratégica del plan. Sirven para medir los efectos directos e inmediatos producidos por la implantación del plan. Es decir, se trata de los primeros efectos del plan sobre la sociedad.

Indicadores de contexto: proporcionan información sobre elementos socioeconómicos, o de otros aspectos relevantes sobre la situación de partida. Indican “desde dónde se empieza”. Permite evaluar el impacto del plan, es decir, el cambio a mejor que el plan pretendía conseguir en la sociedad. Si más adelante, a medio y largo plazo, se realiza evaluación de impacto del plan estratégico, este tipo de indicadores permitirán valorar en qué medida el plan es el responsable de los resultados logrados, dado que es probable que otros factores, diferentes de las actuaciones contempladas en el plan, hayan influido también en los resultados obtenidos. Esto permitirá poner en valor, con exactitud, los méritos reales del plan. Todos los indicadores referidos a personas deben estar desagregados por sexo y proporcionar información que permita identificar las brechas de género.

En la etapa del diagnóstico podremos disponer únicamente de indicadores de contexto, puesto que el plan estratégico aún no se ha elaborado, lo que hace imposible conocer qué se ha realizado y qué resultados se han conseguido. Pero sí podremos obtener indicadores de este tipo a partir de los sistemas de información que se estén explotando desde un principio, que reflejarán el estado de la cuestión en ese momento. También, a partir de los indicadores de contexto, podremos construir más adelante la línea base que permita estudiar la evolución de los indicadores vinculados a cada objetivo estratégico (ver **Anexo V**).

En esta etapa, es recomendable también **consultar literatura científica** en la que se estudie la dimensión de los problemas, necesidades y retos en cuestión. El mayor nivel de evidencia científica, es decir, el grado de confianza más elevado en que lo que se describe es cierto y resulta creíble, lo ofrecerán los estudios con diseños metodológicos rigurosos, normalmente estudios prospectivos con grupo control y aleatorización de la intervención a estudiar (Duflo y Banerjee, 2017). Sin

embargo, aún es poco frecuente la realización de este tipo de estudios en multitud de ámbitos sobre los que debe actuar la Administración. Ante la ausencia de estos, se considera apropiado el **estudio de buenas prácticas, la revisión de recomendaciones de personas expertas, y de grupos de consenso**.

En opinión de órganos promotores de políticas que han realizado diagnósticos en colaboración con el IAAP:

“[El proceso de recogida de información es] muy interesante. Es necesario personal dedicado en exclusiva a esta labor. Se aprecian las carencias en la recogida de información que tiene la organización.”

3.1.3. Elaborar las primeras conclusiones: diagnóstico preliminar

Una vez se disponga de toda la información recopilada hasta este momento, en cantidad y calidad suficientes, y debidamente analizada y organizada, destacando la que se considere más relevante, se deberán extraer unas primeras conclusiones

“provisionales”, lo que se puede denominar el “diagnóstico preliminar”. Esto ayudará a comprender mejor la información y delimitar con mayor detalle los problemas, necesidades o retos a abordar. También ayudará a definir las siguientes etapas que se

consideren necesarias para obtener el diagnóstico final. A continuación, se presenta información extraída del Diagnóstico preliminar del **III Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad en Andalucía (2019)**:

SOBRE EL MERCADO LABORAL Y EL EMPLEO	
<input type="checkbox"/>	La tasa de actividad de las personas con discapacidad en 2017 (30,4%) era muy inferior a la de las personas sin discapacidad (74,3%). Lo mismo ocurre con la tasa de empleo (20,1% en las personas con discapacidad frente al 43,03% en las personas sin discapacidad).
<input type="checkbox"/>	En cuanto a la tasa de paro en 2017, mientras que para las personas con discapacidad era del 33,7%, para las personas sin discapacidad era del 24,43%. La tasa de inactividad sigue siendo muy alta, y aumenta notablemente con la edad y el grado de discapacidad reconocido, no hallándose diferencias significativas entre sexos.
<input type="checkbox"/>	La contratación de personas con discapacidad sigue suponiendo un reto en el acceso al mercado laboral, representando los contratos a las mismas un 1% sobre el total de la población.
<input type="checkbox"/>	Asimismo, resulta significativa la diferencia en cuanto al salario medio bruto, siendo esta de un 13% inferior entre personas con discapacidad y el resto de la población.

Ilustración 6. Diagnóstico preliminar del III Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad en Andalucía (2019).

3.1.4. Complementar el diagnóstico preliminar: opiniones de personas expertas

Resulta de gran ayuda, para profundizar en el diagnóstico preliminar, contar con las opiniones de un grupo de personas profesionales con experiencia y conocimientos reconocidos en su sector. Estas pueden pertenecer al propio órgano promotor, o bien a algún organismo con una relación de colaboración estrecha como, por ejemplo, un centro de investigación dependiente del promotor de la política. Este grupo de personas recibe el nombre de **Comité Asesor** (ver **Anexo I** para conocer su composición y funciones).

El Comité Asesor es un órgano de apoyo, de carácter consultivo, formado por personal del propio organismo promotor, que aporta conocimiento y experiencia en un determinado ámbito, para contribuir con información especializada a la toma de decisiones.

Es frecuente que los equipos de trabajo de los promotores, que están inmersos en el análisis de la situación y la toma de decisiones, se hagan muy expertos en el tema en cuestión. Pero precisamente esta alta especialización en el conocimiento reduce su campo de observación, y les puede hacer difícil poder pensar de manera más amplia. Para evitarlo, y enriquecer el diagnóstico, el Comité Asesor

incorpora una perspectiva complementaria, aportando visiones, y en su caso recomendaciones, relevantes sobre los aspectos críticos que deberían tenerse en cuenta a la hora de realizar el análisis y diagnóstico de la realidad. Así, ayuda a lo que en numerosas ocasiones se denomina *“thinking out of the box”*: pensar de forma disruptiva, creativa, “rompiendo el molde”, superando barreras mentales, proponiendo conceptos novedosos (Joachimsthaler, 2007). Las personas que integran el Comité Asesor tienen un sentido de visión que les permite intuir lo que para las personas más directamente implicadas resulta imperceptible. Además, el conocimiento sobre el tema de interés suele estar distribuido dentro de la propia Administración. Con frecuencia, el órgano promotor no poseerá todo el *“expertise”* necesario, e incluso puede haber ocurrido que, conocimiento importante del órgano promotor, se haya perdido, debido a concursos de traslado, promociones laborales, jubilaciones, etc. También puede ocurrir que, quien forme parte de este órgano, se encuentre allí desde hace poco tiempo, y no haya podido aún hacerse suficientemente experto en todos los aspectos que implica el tema. La creación de un comité asesor apunta a paliar todas estas posibles dificultades.

Aportará reflexiones, conocimiento y evidencias de lo que se sabe que funciona para resolver los problemas a abordar. Posee la ventaja de que se trata de profesionales vinculados a la Administración Pública, que cuentan con experiencia práctica en el área o sector público en el que se quiere intervenir, y que conocen cómo funciona la Administración en cuestión. Además, como no están directamente involucrados en la elaboración del plan, su posición de observadores externos les permite aportar elementos de verificación y comprobación de las perspectivas consideradas hasta el momento. Podríamos decir que son algo así como *“revisores externos”*; al igual que se hace con los artículos que se envían a una revista científica.

En opinión de órganos promotores de políticas que han realizado diagnósticos en colaboración con el IAAP:

“[El Comité Asesor es] muy interesante, dando una orientación muy buena para ir organizando el trabajo y dotándolo de contenido.”

A modo de ejemplo, se presenta a continuación la composición del **Comité Asesor del Plan Estratégico de mejora de la Competitividad del sector Agrícola y Ganadero 2019-2022**:

Nombre y apellidos	Organismo de procedencia
Judit Anda Ugarte	Viceconsejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible (AGPyDS)
Rafael Bazán Sánchez	Servicio de Producción Ganadera de la Consejería (de AGPyDS)
M ^a . del Mar Cátedra Cerón	Secretaría General (de AGPyDS)
Pedro Cerezuela Sánchez	Dirección General de Industrias y Cadena Agroalimentaria de la Consejería (de AGPyDS)
Javier de la Cruz Ríos	Secretaría General (de AGPyDS)
Juan José García Rodríguez	Departamento de Estructuras Pesqueras y Acuícolas de la Dirección General de Pesca y Acuicultura de la Consejería (de AGPyDS)
Trinidad Manrique Gordillo	Departamento de Prospectiva de la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (AGAPA)
Manuel M. Pretel Garófano	Servicio de Ayudas de la Delegación Territorial (de AGPyDS) de Córdoba
Samir Sayadi Gmada	Coordinador de Economía de la Cadena Alimentaria del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica (IFAPA)
Juan Vazcón	Secretaría General de Agricultura, Ganadería y Alimentación (SGAGA)
Pilar Lorrio	Secretaría General de Agricultura, Ganadería y Alimentación (SGAGA)

Ilustración 7. Composición del Comité Asesor del Plan Estratégico de mejora de la Competitividad del sector Agrícola y Ganadero 2019-2022.

¿Cómo puede hacerse efectiva en la práctica la colaboración del Comité Asesor? En la experiencia del Área de EPP del IAAP, dos técnicas resultan especialmente útiles:

- **Cuestionario on line de preguntas abiertas (Técnica 7):**

Se recomienda, como primera acción con el Comité Asesor, utilizar este tipo de cuestionarios, que permitirá recoger informaciones, experiencias y conocimientos, a través de preguntas abiertas, que cada miembro del Comité deberá responder de forma individual.

El cuestionario no debe ser muy amplio, para evitar que el trabajo para sintetizar las aportaciones resulte demasiado complejo. Previamente se habrá compartido con el Comité Asesor el diagnóstico preliminar, para que sus aportaciones se enfoquen a la vista del trabajo que se haya podido realizar hasta el momento. Las preguntas del cuestionario se podrán utilizar para aclarar algunas cuestiones que hayan surgido a raíz de la elaboración del diagnóstico preliminar, o bien para recoger información adicional. De ahí la

importancia de una buena definición de las cuestiones a plantear a los miembros del comité.

• **Grupo focal (Técnica 4):**

El cuestionario on line de preguntas abiertas se responde de forma individual. Esto facilita que cada miembro del comité exprese su punto de vista propio, sin que se sienta inhibido, entre otras razones, por la existencia de opiniones diferentes en el grupo, el temor a que la idea a expresar no sea bien valorada, o porque algún responsable jerárquico también forme parte del comité. Sin embargo, el debate entre los integrantes del comité también

resulta enriquecedor, porque permite que cada individuo matice sus puntos de vista, y los complemente con nueva información. Por estos motivos, se suele complementar el cuestionario de preguntas abiertas con la realización de un grupo focal. Esto permitirá debatir sobre nuevas preguntas, generar un debate, obtener más información, y profundizar en aspectos que necesitan ser más debatidos. El siguiente es un ejemplo de las preguntas en el grupo focal de personas expertas para la elaboración de la Estrategia de Compra Pública de Innovación en la Administración Pública de la Junta de Andalucía:

Preguntas marco:

1. ¿La CPI puede servir para ayudar a satisfacer necesidades importantes de la ciudadanía, el desarrollo de la innovación y el desarrollo empresarial? ¿De qué datos disponéis que permitan afirmarlo?
2. ¿Qué factores y elementos de las buenas prácticas consideraréis que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar la estrategia de CPI?
3. ¿Qué elementos han puesto en riesgo el éxito de las experiencias de CPI llevadas a la práctica en nuestro entorno?

El papel de la Junta de Andalucía:

4. ¿Qué rol debería tener la Junta de Andalucía en el impulso de la CPI?
5. ¿Qué líneas estratégicas, programas, medidas y acciones, consideraréis que podrían ayudar a conseguir un mayor éxito?
6. ¿Qué mecanismos podrían articularse para garantizar una "Administración ágil" que permita el desarrollo de la CPI en la región?

Ilustración 8. Preguntas para el grupo focal de personas expertas para la elaboración de la Estrategia de Compra Pública de Innovación en la Administración Pública de la Junta de Andalucía.

Si no se contara con personal cualificado, ni con suficiente experiencia en el sector, dentro del organismo promotor, se puede organizar un grupo de personas expertas externas de reconocido prestigio. Las técnicas serían las mismas: cuestionario on line y grupo focal (ver **Anexo II**).

En opinión de órganos promotores de políticas que han realizado diagnósticos en colaboración con el IAAP:

"[Incorporar al diagnóstico] su percepción (de las personas expertas externas a la Administración) supone un gran valor añadido en el proceso de planificación."

La siguiente ilustración sintetiza cómo se lleva a cabo la fase de recogida de información, quién trabaja en la misma, cómo lo hace y qué producto se obtiene:



Ilustración 9. Detalle de la fase de recogida de información.

En opinión de órganos promotores de políticas que han realizado diagnósticos en colaboración con el IAAP:

"La primera parte del proceso arroja una información valiosa. Es necesario hacer un esfuerzo en la recogida de datos, sistematizarlos y ordenarlos, pero nunca deja de sorprenderte. Desde el minuto uno ya estás aprendiendo. Creo que, de toda la información, la que más útil me ha resultado es la que se obtiene por medio de las encuestas. Las personas encuestadas agradecen mucho este proceso y suelen ser muy sinceras en sus respuestas."

3.2. SEGUNDA FASE: INCORPORAR LA VOZ DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

A la hora de realizar el diagnóstico intervienen distintos actores y grupos, cada uno de ellos con su particular vivencia sobre la situación a abordar, lo que lógicamente condicionará la imagen de la realidad sobre la que se desea intervenir. Por ejemplo, no es lo mismo el problema del tráfico para las empresas de transportes, para los conductores de vehículos particulares, o para la ciudadanía que los usa. Por ello, es fundamental que el diagnóstico sea un proceso participativo y de debate entre los actores clave implicados y la Administración. Será, por tanto, necesario, diseñar los mecanismos que hagan posible la participación de estos grupos.

El modelo para elaborar diagnósticos que se propone en esta guía contiene elementos de lo que comúnmente se viene a denominar **Proceso de Investigación-Acción Participativa** (Eizagirre y Zabala, 2000). Este es un método de investigación y aprendizaje colectivo de la realidad, basado en un análisis crítico, con la participación activa de los grupos implicados. Se orienta a estimular la práctica transformadora y el cambio social. Combina dos procesos, el de **conocer**, y el de **actuar**, implicando en ambos a la población cuya realidad se aborda. Se proporciona a los promotores **técnicas para analizar y comprender mejor la realidad de los agentes implicados** (sus problemas, necesidades, capacidades, recursos), ayudándoles a planificar acciones y medidas para transformarla y mejorarla. Se combina la **teoría y la praxis**, y se posibilita el **aprendizaje organizacional**, la **toma de conciencia crítica de los participantes** sobre su re-

alidad, su **empoderamiento, el refuerzo y ampliación** de sus redes sociales, su movilización colectiva y su acción transformadora.

Por estos motivos, una vez realizados los análisis cuantitativos explicados en los apartados anteriores de esta guía, interesa ahora incorporar las visiones de los principales grupos de interés.

3.2.1. Recoger opiniones de los grupos afectados

Para poder incorporar, de manera efectiva, la voz de los diferentes grupos afectados habrá que comenzar por analizar cómo es el contexto en el que se va a desarrollar esta etapa del trabajo, el plazo de tiempo con el que se cuenta, los recursos de personal de los que se dispone, etc. Será imprescindible, para todo ello, contar con el apoyo del **liderazgo político**.

Tras haber delimitado el contexto, el trabajo a realizar debería incluir:

- En primer lugar, recoger una **lista** de todos los **agentes**, colectivos, organizaciones, operadores, empresas, instituciones, etc. con las que debería contarse.
- Después, por economía de esfuerzo, definir el **menor número de técnicas posible que permita recoger todas las visiones y aportaciones**, evitando que el proceso se convierta en largo, complicado o tedioso. Para seleccionar las técnicas, es importante tener en cuenta que estas resulten apropiadas para los colectivos concretos con los que se van a utilizar.

En general, desde el IAAP se propone:

- Una recogida sistematizada de la visión de los **profesionales**, mediante **cuestionarios on line o grupos focales**.
- Una recogida sistematizada de la visión de los **colectivos y agentes** implicados, a través de las denominadas **Jornadas Participativas** (ver **Anexo III** para una explicación más detallada del modelo de jornadas que se propone).

En opinión de órganos promotores de políticas que han realizado diagnósticos en colaboración con el IAAP:

“[Incorporar el punto de vista de los colectivos afectados es] fundamental. En nuestro caso concreto, un Plan Integral sobre..., dada su transversalidad, es fundamental escuchar a todas las partes afectadas: personas, familiares, entidades con y sin ánimo de lucro, al resto de las Consejerías y de otras Administraciones. Hay que intentar no olvidarse de nadie, pero, en ocasiones, también hay que “perseguir” a algunos agentes o grupos afectados que se pueden olvidar de enviarnos sus cuestionarios y su opinión.

“Aunque la mayoría de las aportaciones suelen tener una visión amplia, objetiva y de interés general en su conjunto, a veces hay que saber distinguir los intereses generales de los intereses particulares o minoritarios. Todas las voces suman, han de ser escuchadas, pero hay que tener una visión amplia. En cierto modo, es una de las tareas más complejas del proceso.

3.2.2. Recoger opiniones de los profesionales del sector

El colectivo de profesionales que trabaja en el sector puede ser numeroso, y encontrarse disperso geográficamente. Además, profesionales de los que en principio no se esperen las ideas más provechosas, podrían, en la práctica, realizar aportaciones valiosas. Por esto, interesa recoger las respuestas de todas las personas que puedan participar. Debido a la dispersión geográfica, un **cuestionario on line (Técnica 7)**, que permita responder a distancia y dotar al proceso de mayor rapidez, resulta especialmente útil; y a la vista del alto número de respuestas que pueden llegar a obtenerse, conviene que las preguntas del cuestionario cuenten con **opciones cerradas de respuesta**, de manera que el posterior análisis estadístico resulte más fácil.

En opinión de órganos promotores de políticas que han realizado diagnósticos en colaboración con el IAAP:

“[Las opiniones de profesionales del sector] ofrecen siempre una visión cualificada, rigurosa y ajustada a la realidad, que mejora la calidad de cualquier plan.”

Este colectivo de profesionales cuenta con un correo electrónico corporativo, lo que permite enviarle un enlace al cuestionario. Además, las actuales herramientas disponibles para construir cuestionarios on line permiten obtener, de forma automática, las respuestas organizadas en tablas y gráficos. Esto ahorra tiempo de trabajo, y facilita el proceso posterior de interpretación y elaboración de conclusiones a partir de la información recogida.

Sin llegar a recomendar ninguna herramienta concreta, sí puede decirse que algunas de las más utilizadas actualmente son:

- EuSurvey: <https://ec.europa.eu/eusurvey/>
- LimeSurvey: <https://www.limesurvey.org/es/>
- SurveyMonkey: <https://es.surveymonkey.com/>
- GoogleForms: <https://www.google.es/intl/es/forms/about/>

Por otro lado, es posible que se decida avanzar un paso más allá, y buscar información valiosa sobre el imaginario personal y social del colectivo participante, así como descubrir y comprender, a través de la interacción entre los participantes, aspectos clave sobre el tema por el que se pregunta. Pero no es posible comprender estos discursos sin observar cómo interacciona el grupo. En este caso, es apropiado utilizar un **grupo de discusión (Técnica 3)** o **grupo focal (Técnica 4)**.

En opinión de órganos promotores de políticas que han realizado diagnósticos en colaboración con el IAAP:

“La participación es clave. Es crear alianzas... Exige un ejercicio de toma de contacto, transparencia y, a veces, incluso de escuchar críticas sobre cómo se están haciendo las cosas. Es fundamental para algunas cuestiones que sólo se pueden resolver entre todos los actores implicados.”

3.2.3. Las Jornadas Participativas: un espacio para la deliberación

Una de las etapas más importantes en la elaboración de un diagnóstico es la recogida de información, opiniones y la

visión de los colectivos más afectados (directa o indirectamente) por la política a desarrollar. Por eso, será necesario recoger información adicional, proporcionada por el resto de los colectivos implicados, prestando un interés especial por aquellos sectores y grupos que no pertenecen a la Administración Pública. Estas jornadas se construyen para proporcionar a la Administración un espacio privilegiado para escuchar.

En el IAAP se trabaja habitualmente con una técnica denominada **Jornadas Participativas** (ver **Anexo III**). Se trata de un espacio para la deliberación conjunta sobre aquellos aspectos que estos colectivos consideran esenciales que aborde la política pública que se está elaborando.

Las Jornadas están previstas para unas 80 personas. A través de las diferentes dinámicas de trabajo, todas las personas participantes podrán incorporar sus opiniones. Estas jornadas suelen durar unas 5 horas.

En opinión de órganos promotores de políticas que han realizado diagnósticos en colaboración con el IAAP:

“[Una Jornada Participativa] en cierto modo es una forma de trabajar en red, de encuentro con muchas entidades y actores, en un entorno diferente al habitual, y de diálogo sincero.”

El resultado final de las jornadas participativas será:

- **Contextualizar** la información cuantitativa que se ha recogido hasta el momento, evitando la “frialidad” y “sequedad” de los datos numéricos, de manera que estos adquieran un sentido real desde el punto de vista de cada colectivo participante.

- Que los sectores afectados por la política **se sientan escuchados** por la Administración que los convoca, al recogerse con interés sus puntos de vista, para ser tenidos en cuenta posteriormente, y otorgarle valor a la hora de elaborar una nueva estrategia.
- Un conjunto de problemas, necesidades y retos que estos colectivos consideran importante **priorizar**.

En opinión de órganos promotores de políticas que han realizado diagnósticos en colaboración con el IAAP, las Jornadas Participativas son:

“[La oportunidad para conseguir] una información de primera mano.”

“Una buena confrontación de ideas, opiniones...”.

“[Un] complemento necesario de información cualitativa, no tanto cuantitativa.”

En la siguiente fase se sintetizan los grupos de interés cuyos puntos de vista se recogen, cómo puede obtenerse su percepción y qué producto se obtiene al final de esta fase:

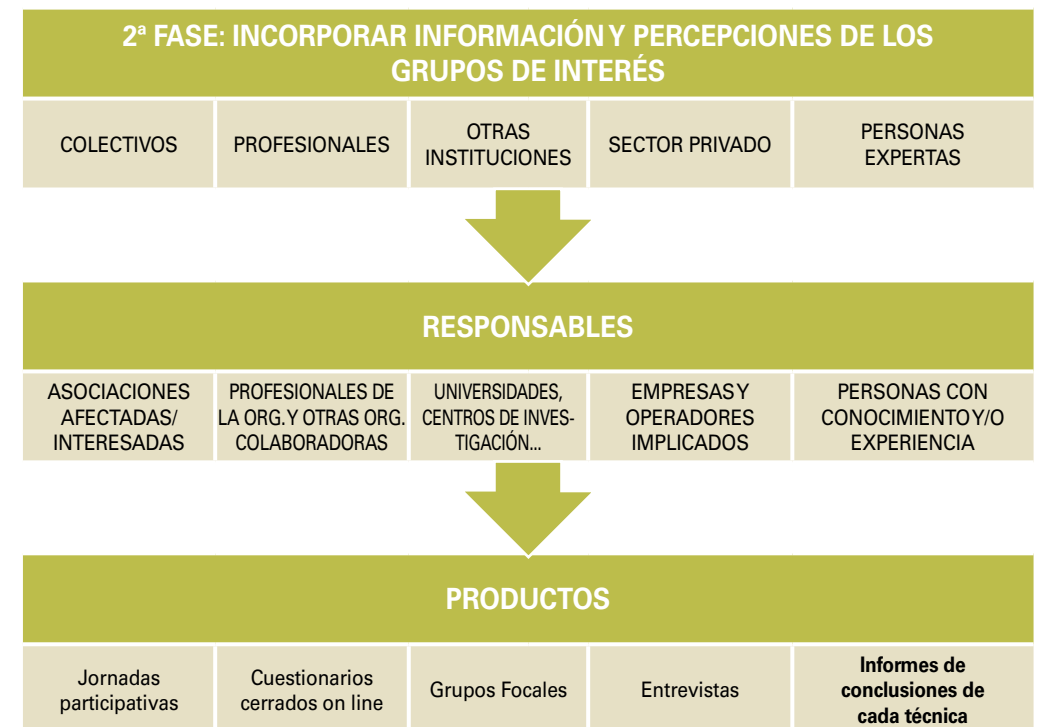


Ilustración 10. Detalle de la fase de incorporar información y percepciones de los grupos de interés.

3.3. TERCERA FASE: ANALIZAR LA INFORMACIÓN RECOGIDA

Es necesario sistematizar e interpretar, integrándolos, los datos y opiniones obtenidas mediante las diferentes técnicas cuantitativas y cualitativas utilizadas a lo largo de todo el proceso, que permitan dotarlos de sentido, comprenderlos o conceptualizar de nuevo las diferentes informaciones y datos.

Esta fase es quizás de las más difíciles y esenciales para llegar al diagnóstico. Es recomendable aplicar una secuencia metodológica que facilite la interpretación de la información. Por ello, se propone seguir las siguientes fases, adaptadas a partir de las habituales en cualquier proceso de investigación social:

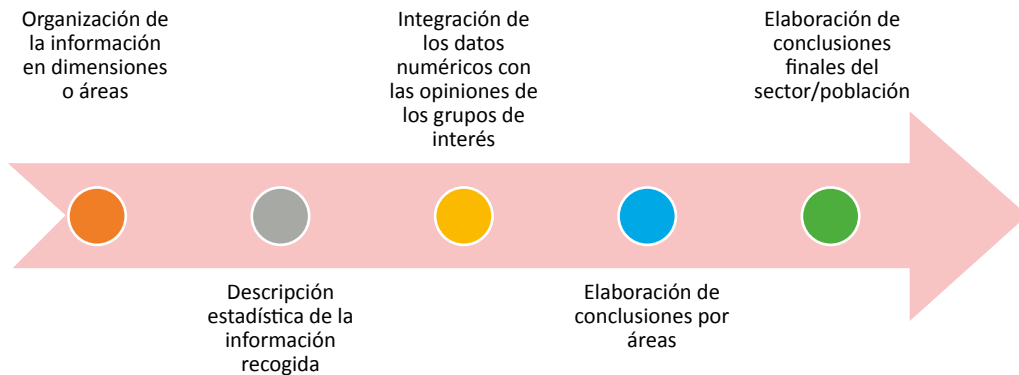


Ilustración 11. Fases para analizar la información recogida.

1. **Organización de la información en dimensiones o áreas:** la estrategia política buscará abordar la realidad que pretende mejorar a través de sus diferentes dimensiones. Por eso, habrá que clasificar la información recogida en cada una de las principales dimensiones. Por ejemplo, para caracterizar la situación de las personas con discapacidad **III Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad en Andalucía (2019)**, se ha organizado la información en torno a las siguientes dimensiones:
 - a. Características del colectivo de personas con discapacidad.
 - b. Ámbito educativo.
 - c. Acceso al mercado laboral y empleo.

- d. Acceso a la salud.
- e. Cultura, ocio, deporte y tiempo libre.
- f. Discriminación.
- g. Accesibilidad al hogar.
- h. Cuidados y asistencia personal.
- i. Transporte y movilidad.
- j. Comunicación.
- k. Recursos.
- l. Personas reclusas con discapacidad.

2. **Descripción estadística de la información recogida:** elaboración de tablas, gráficos y resúmenes numéricos. Una vez clasificada la información en cada una de las dimensiones estudiadas, será necesario resumirla, para facilitar su comprensión y asimilación. Para

ello, se elaborarán tablas con frecuencias absolutas (número total medido para una dimensión) y relativas (porcentajes de cada ítem de la dimensión), gráficos, y resúmenes numéricos, como, por ejemplo, medias, medianas, desviaciones típicas, rango de valores, percentiles, etc. El siguiente es un ejemplo de gráfico extraído del **III Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad en Andalucía (2019)**:

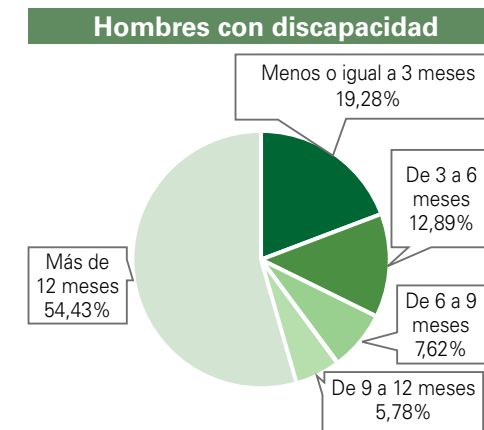


Ilustración 12. Gráfico del III Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad en Andalucía (2019).

3. **Integración de los datos numéricos con las opiniones de los grupos de interés:** junto a cada dato relevante que merezca la pena que sea tenido en cuenta, se añadirán, en cada apartado o dimensión estudiada, las opiniones recogidas más significativas que ayuden a interpretar el dato. Por ejemplo, se pueden **incluir citas textuales que reflejen opiniones de manera literal, o conclusiones de grupos de trabajo**. En cualquier caso, el objetivo será acompañar los datos numéricos con la percepción que tienen los implicados sobre los mismos. El siguiente ejemplo es un fragmento extraído del análisis de datos realizado para realizar el diagnóstico de **la Estrategia para el Impulso y Consolidación de la Compra Pública Innovadora de la Junta de Andalucía (2018)**:

CPI Andalucía Estrategia de Compra Pública de Innovación en la Administración Pública de la Junta de Andalucía

Además con el grupo focal se profundizó en los principales aspectos de interés detectados en la fase anterior y que fueron fundamentales para la elaboración de la presente Estrategia, como son:

- La CPI es un instrumento para satisfacer las necesidades de la ciudadanía.
- La gran mayoría de los estudios económicos concuerdan en confirmar a la CPI como el instrumento más efectivo medido en base al factor multiplicador de la inversión (1,3%, sobre el 1,15% habitual en la contratación). Sin embargo, es importante hacer un esfuerzo en medir los impactos de la CPI.
- Hasta ahora no ha habido monitorización de las experiencias.

Ilustración 13. Análisis de datos realizado para realizar el diagnóstico de la Estrategia para el Impulso y Consolidación de la Compra Pública Innovadora de la Junta de Andalucía (2018).

4. Elaboración de conclusiones por áreas: el proceso de análisis y síntesis de la información recogida consiste en ir convirtiendo los datos individuales, recogidos mediante las técnicas explicadas anteriormente, en datos agregados, es decir, información que permita finalmente construir conocimiento. Esto es, información que tiene un sentido y

sirve para tomar decisiones. Por ello, es importante en primer lugar extraer información por cada una de las áreas en las que se ha dividido el análisis. El siguiente ejemplo es un fragmento extraído de algunas conclusiones por área realizadas para el diagnóstico del II Plan Estratégico de Defensa de las Personas Consumidoras y Usuarías en Andalucía 2019-2023.

9.2. Sobre los sistemas de resolución alternativa de conflictos

1. Servicios más conflictivos.

El número de hojas de quejas y reclamaciones presentadas ante los Servicios de Consumo de la Junta de Andalucía se mantiene prácticamente constante, en torno a las 23.000 reclamaciones/ denuncias/ quejas.

La gran mayoría de las presentadas en 2017 (95,8%) corresponden a prestación de servicios, siendo las principales causas la desatención a los consumidores, el incumplimiento de obligaciones derivadas de la garantía, la irregularidad en la calidad, facturación de las compañías telefónicas, negativa injustificada de las empresas a satisfacer demandas de las personas y la disconformidad con las facturaciones. En la Administración Local, en 2016 se han tramitado más de 35.000 reclamaciones.

Ilustración 14. Conclusiones por áreas para el diagnóstico del II Plan Estratégico de Defensa de las Personas Consumidoras y Usuarías en Andalucía 2019-2023.

5. Elaboración de conclusiones finales: será imprescindible terminar esta etapa del trabajo con unas conclusiones finales. Estas explicarán “qué está pasando” con el sector estudiado, qué causas se han podido identificar hasta este momento, qué otros factores relevantes están ocurriendo también, qué efectos están apareciendo, y en general qué resulta imprescindible que la acción pública tenga en cuenta. Estas con-

clusiones deben ser un resumen que incluya los aspectos más relevantes que se hayan encontrado en todas las tareas realizadas hasta el momento para la elaboración del diagnóstico. De hecho, si las conclusiones estuvieran bien realizadas, no debería ser necesario acudir a la recogida de información y los análisis más amplios realizados anteriormente, a menos que se desee profundizar en un dato, o conocer de dónde se ha extraído

una conclusión. En cualquier caso, siempre es posible incorporar a los documentos en anexos la información completa con una descripción más detallada de las tareas realizadas y los datos obtenidos.

necesario redactar un documento muy largo, pero sí completo, escrito con un **lenguaje sencillo y claro, fácilmente entendible por todos los que vayan a leerlo**. Para ello, se les enviará el producto realizado a todos aquellos grupos y colectivos con los que se haya venido trabajando. También puede exponerse públicamente, en la página web del organismo, reuniones, encuentros, jornadas, etc.

Así, es importante realizar una interpretación precisa y sintética de los datos recogidos, para llegar a realizar un diagnóstico concreto, y que las conclusiones permitan tomar decisiones bien fundamentadas. De hecho, se podría decir que **aquí reside el corazón del diagnóstico, facilitar que las decisiones estratégicas de una política estén bien fundamentadas**. No es

En la siguiente ilustración se sintetizan las tareas que hay que realizar en esta fase, quién debe realizarlas, cómo puede hacerlo y qué producto debe obtenerse al final de la misma:

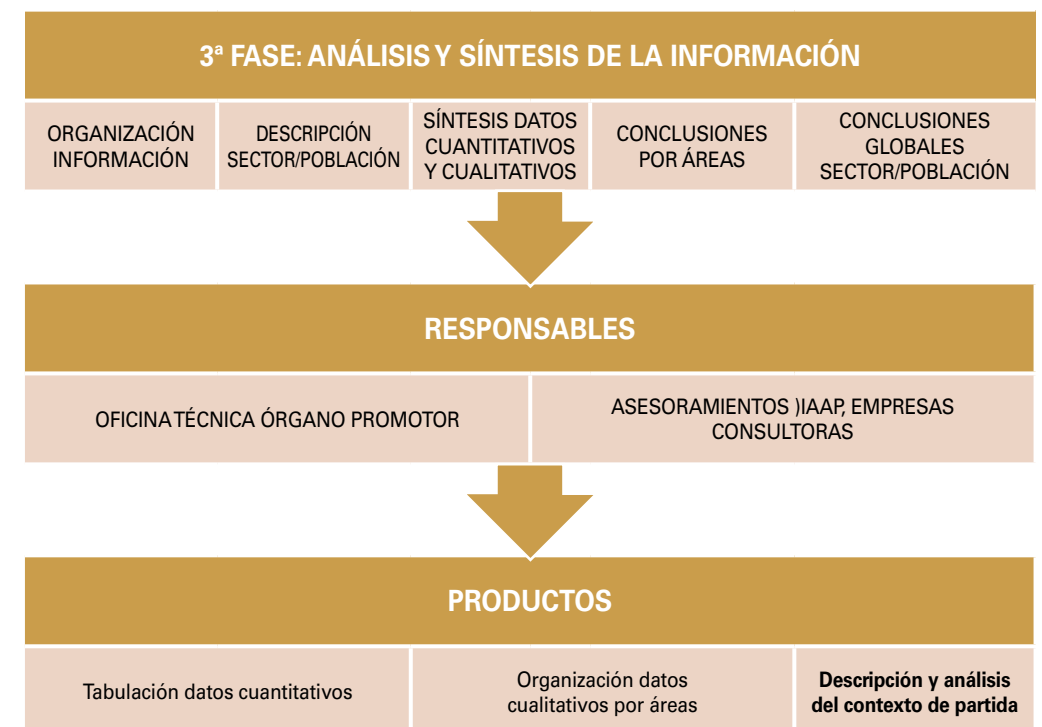


Ilustración 15. Detalle de la fase de análisis y síntesis de la información.

3.4. CUARTA FASE: ELABORAR EL DIAGNÓSTICO FINAL. IDENTIFICAR LOS PROBLEMAS, NECESIDADES Y RETOS DE INTERÉS Y SELECCIONAR LOS INDICADORES DE CONTEXTO

El diagnóstico es el producto final de todo el proceso. Sintetiza “qué está pasando”, por qué, y qué consecuencias está teniendo. Dicho con una metáfora, indica cuál es la “enfermedad/situación a cambiar” del sector. Señala no sólo qué datos describen la situación sino también cómo es percibida por la mayoría de los sectores implicados: profesionales, afectados, instituciones implicadas, etc. Por tanto, indica qué es necesario que la acción pública tenga en cuenta para mejorar la situación, teniendo en cuenta lo que los propios colectivos implicados han determinado como necesario o urgente. Llegados a esta fase del trabajo, las conclusiones

del diagnóstico deberán incluir al menos dos aspectos esenciales:

- a) Una **tabla con indicadores de contexto** (datos cuantitativos de la situación de partida), que recoja la “foto fija” de la situación inicial que se pretende mejorar. Debe contener el nombre del indicador, fórmula para calcularlo, dato obtenido, fuente de información y año de recogida del dato. A continuación se ofrece el listado de los indicadores de contexto que se seleccionaron una vez definidos los objetivos estratégicos de la **Estrategia de Impulso del Sector TIC Andalucía 2020**:

Indicadores	Valor de partida
Porcentaje de contribución del sector TIC al PIB regional	1,69%
Número de ocupados del sector TIC	31.563 ocupados
Valor Añadido Bruto por ocupado del sector TIC	76.507 euros por ocupado
Tamaño medio de las empresas TIC andaluzas	6,12 ocupados por empresa
Gasto interno en I+D en el sector TIC	61.693 miles de euros
Número de empresas en el sector TIC que realizan I+D	107 empresas
Empresas innovadoras en el sector TIC	145 empresas
Intensidad de innovación en el sector TIC	3,39%
Patentes nacionales publicadas por los sectores técnicos TIC	139 solicitudes
Volumen de las exportaciones de tecnología de la información y de las telecomunicaciones	375.151 miles de euros
Empresas exportadoras de tecnología de la información y de las telecomunicaciones	1.170 empresas
Inversión extranjera en Andalucía en TIC	36.897 miles de euros
Indicador sintético de Economía Digital para microempresas	11,78%
Indicador sintético de Economía Digital para empresas de 10 o más empleados	22,94%
Indicador sintético de condiciones de contexto de desarrollo del sector TIC	-

Ilustración 16. Indicadores de contexto de la Estrategia de Impulso del Sector TIC Andalucía 2020

- b) Una **lista de los problemas, necesidades y retos** que se han recogido durante todo el proceso, con expresión de aquellos en los que **coinciden** la mayoría. Los siguientes son problemas, necesidades y retos priorizados en la jornada participativa (por las personas participantes) como documento de trabajo para la elaboración del **Plan de Transporte Metropolitano del Área de Málaga**:

Principales problemas identificados en la movilidad de Málaga:

1. Uso preponderante del coche privado frente a un escaso uso del transporte público.
2. Tiempos excesivos y costes elevados del transporte público.
3. Poca coexistencia con otros tipos de transportes no motorizados.
4. Mapa concesional desfasado.
5. Infraestructura de transporte público insuficiente.
6. Congestión frecuente en horas punta en accesos a la ciudad y zonas clave de afluencia (PTA, Avenida de Andalucía, zonas de recreo).
7. Incremento considerable de la afluencia y las necesidades de transporte en la temporada estival (mayo-octubre).
8. Congestión en zonas de carga y descarga de mercancías.
9. Dudas sobre la necesidad de todos los servicios actuales.

Principales necesidades en el sistema de transporte metropolitano de Málaga:

1. Se considera necesaria la integración tarifaria en un sistema unificado, con la posibilidad de que el usuario pueda adquirir un bono mensual.
2. Se requiere una gestión integral que considere todos los tipos de transporte público.
3. Se identifican carencias de infraestructura ferroviaria, intercambiadores con acceso a diversos modos públicos de transportes, carriles reservados para autobús urbano o bicicleta, parking disuasorio con lanzaderas.
4. Se considera necesaria la ampliación de cobertura del consorcio.
5. Se identifican carencias en la información accesible para combinar diferentes tipos de transporte público, relacionadas con la falta de digitalización de la información y una gestión integral en plataformas de uso común internacional.
6. Se requiere la actualización del mapa concesional de transporte público andaluz.
7. Se identifica escasa movilidad compartida.
8. Se requieren más servicios y mayor frecuencia de paso del transporte público, urbano o interurbano.

Principales retos para la movilidad de Málaga:

1. Intermodalidad plena, que considere transporte público y privado, que incluya VTC, taxi, modalidades emergentes, y una perspectiva de la movilidad como servicio MAAS.
2. Planificación en consonancia con la demanda, el urbanismo, y el incremento demográfico.
3. Transporte público accesible y sin barreras para todas las personas (incluyendo colectivos con movilidad reducida).
4. Digitalización integral y accesible en plataformas de uso común internacional.
5. Integración tarifaria multimodal.
6. Modelo innovador que priorice la movilidad sostenible, disminuyendo el uso de vehículos de motor privados.

Ilustración 17. Problemas, necesidades y retos priorizados en la jornada participativa para la elaboración del Plan de Transporte Metropolitano del Área de Málaga.

La siguiente ilustración sintetiza las tareas a realizar en esta fase, quién debe realizarlas, y qué productos se obtienen:

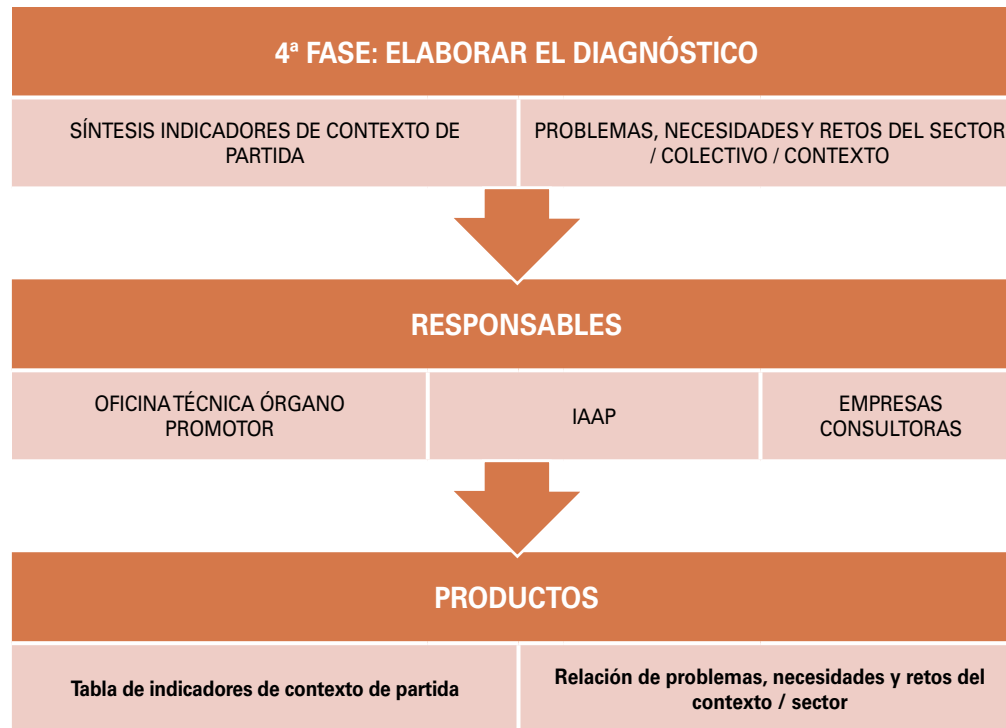


Ilustración 18. Detalle de la fase de elaborar el diagnóstico.

3.5. QUINTA FASE: PONER EL DIAGNÓSTICO EN CONTEXTO

Tras disponer de un diagnóstico preliminar, es necesario comprenderlo en relación al contexto en el que esta situación descrita tiene lugar. Para ello, habrá que analizar las causas de esos problemas, necesidades y retos, y qué consecuencias están teniendo estos sobre la sociedad, concretamente sobre el sector o colectivo estudiado. Además, habrá que intentar comprender el diagnóstico a la vista de las oportunidades y amenazas del entorno para poder solucionarlos, y de las fortalezas y debilidades de la Administración y la sociedad para responder a los mismos.

Para ello, se plantea volver a acudir al **Comité Técnico** y/o al **Comité Asesor**. En esta etapa se proponen dos técnicas concretas, aunque se contempla la posibilidad de utilizar otras que el órgano promotor de la política considere más oportunas para lograr la finalidad que se pretende. En cualquier caso, es importante que este análisis no lo haga el propio órgano promotor sin la participación de otros agentes, sino que, en la medida de lo posible, cuente con otros actores, ya sea procedentes de su propia Administración, o externos, que puedan ampliar su visión.

3.5.1. Analizar las causas y los efectos de los problemas, necesidades y retos

Si se han llevado a cabo los pasos anteriores, se habrá recogido una gran cantidad de información, tanto cuantitativa (indicadores cuantitativos de contexto), como cualitativa (percepciones), sobre qué problemas, necesidades y retos deben priorizarse. Llegados a este punto, será un buen momento para organizar esta información de manera que resulte “más manejable”. Y sobre todo, comprender por qué ocurren esas situaciones, y qué consecuencias se derivan de las mismas, resultará una experiencia de aprendizaje fundamental que ayudará a decidir correctamente para paliar o solucionar lo diagnosticado. Elaborar un **árbol de problemas (Técnica 8)** puede ayudar a ello.

Esta es una de las herramientas más adecuadas para realizar el análisis y caracterización del problema, dado que *“permite identificar a partir del problema definido, su origen, comportamiento y consecuencias, con el objeto de establecer las diversas causas que lo originaron y los efectos que genera”* (CONEVAL, 2010).

La construcción de un árbol de problemas debería hacerse de forma participativa, ya que ello permite incorporar las visiones y conocimientos de distintas personas expertas en la materia. Además, habrá que construirlo debatiendo sobre el diagnóstico realizado. Es una técnica

que ayuda a desarrollar ideas creativas para identificar el problema y organizar la información generando un modelo de relaciones causales que lo explican.

Esta técnica, permite obtener **una lista de los problemas, necesidades y retos más importantes identificados, definir sus principales causas y sus consecuencias más importantes**. Para ello, se emplea como base un esquema en forma de árbol, de tal manera que el problema central es el tronco, sus causas las raíces y sus consecuencias las ramas. En cada árbol solamente se aborda un problema central: aquellos que se prioricen entre todos los implicados como los más graves, urgentes o prioritarios.

Las causas y efectos que parten del problema central pueden ser varios. Una causa podrá ser, a su vez, causa de otra, y así hasta llegar a las causas últimas del problema. Del mismo modo ocurre con las consecuencias. Aunque es posible profundizar mucho con esta metodología en las posibles causas y consecuencias, es recomendable que el grado de profundidad que se alcance no introduzca un nivel de complejidad excesivo, es decir, evitar que “los árboles impidan ver el bosque”. El siguiente es un ejemplo de árbol de problemas para la elaboración del **Plan Estratégico de mejora de la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero y agroindustria y del desarrollo rural de Andalucía 2019-2022**:

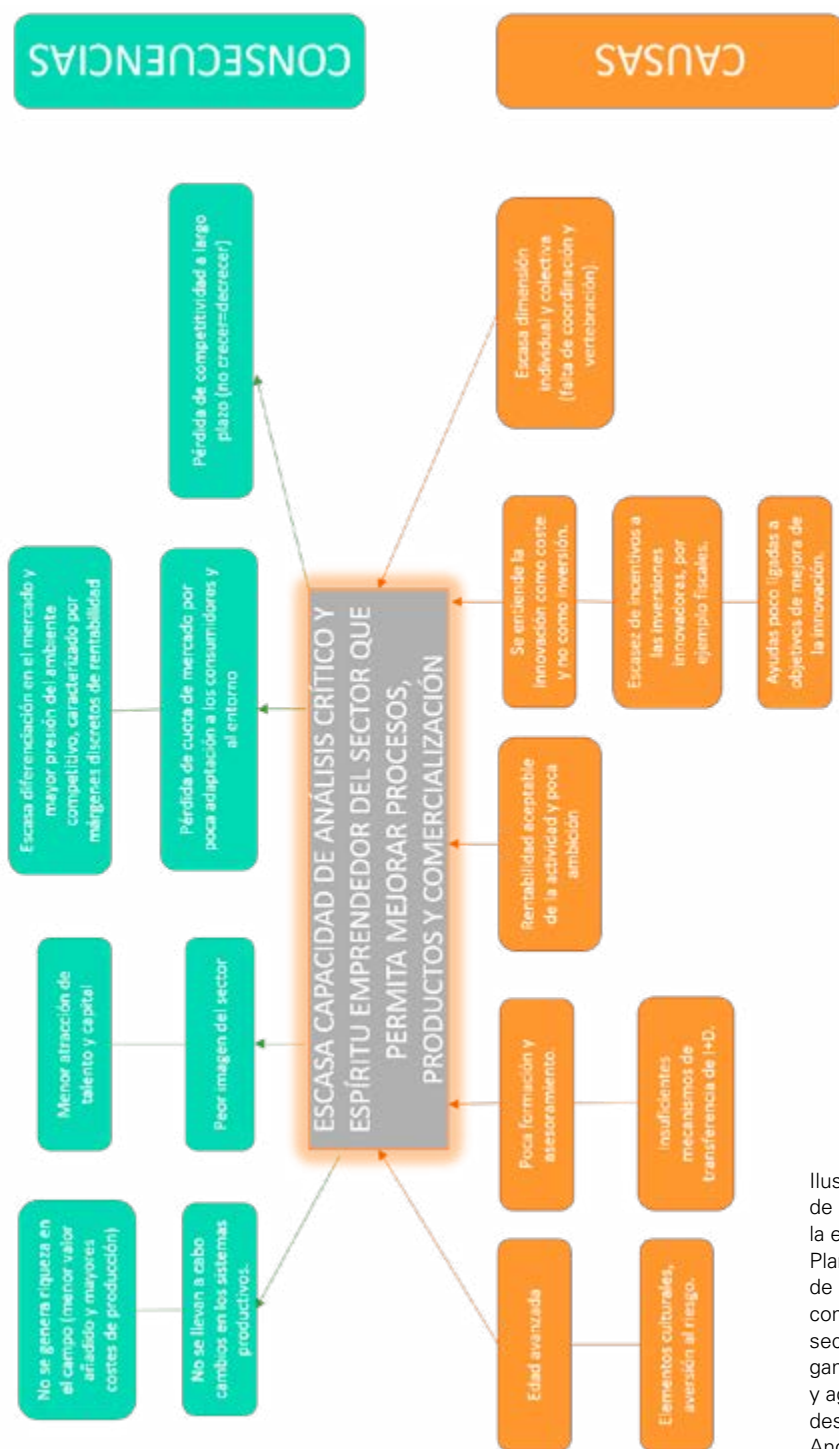


Ilustración 19. Árbol de problemas para la elaboración del Plan Estratégico de mejora de la competitividad del sector agrícola, ganadero, pesquero y agroindustria y del desarrollo rural de Andalucía 2019-2022.

3.5.2. Ordenar los problemas, necesidades y retos

Para hacer más fácil al Comité Directivo la decisión sobre qué debe abordarse en el Plan, conviene ordenar y clasificar los problemas, necesidades y retos que, a juicio de la mayoría, se hayan considerado más urgentes, graves, importantes o relevantes. Esta priorización puede ser llevada a cabo por el **Comité Técnico** del Órgano Promotor. Para ello, podrá utilizar la técnica que estime más oportuna (ver **Anexo II**). Entre estas, se pueden encontrar:

- Lluvia de ideas.
- Parrilla para clasificar los problemas de la importancia del problema y de la sensibilidad del mismo a la intervención propuesta.
- Método Hanlon: Magnitud del problema, Severidad, Eficacia de la intervención y Factibilidad de la intervención.
- Métodos económicos: análisis de minimización de costes, de coste efectividad, coste utilidad o coste beneficio.
- Métodos cualitativos de consenso: técnica de Grupo Nominal, método Delphi.

Para la clasificación de qué problemas, necesidades o retos se deben tener en cuenta para que sean finalmente abordados por la acción pública que se va a diseñar en el nuevo Plan, se pueden atender los siguientes **criterios**:

- Magnitud del problema.
- Gravedad o severidad del problema.
- Aceptabilidad de la intervención por parte de la población.

- Eficacia, efectividad y eficiencia de las intervenciones posibles. Dicho de otra forma, cuáles de los problemas pueden ser cambiados por la acción pública.
- Equidad.
- Accesibilidad: este concepto se refiere a las dificultades de acceso a las instalaciones de la Administración debido a barreras arquitectónicas o dificultades de señalización, y también a otras barreras para acceder a las prestaciones públicas, tales como la dificultad para comprender el idioma en extranjeros, la distancia geográfica en zonas rurales, o el bajo nivel cultural para comprender el servicio al que se accede y su utilización correcta.
- Factibilidad legal, política, económica, organizacional, sociocultural y ética de las intervenciones posibles.

3.5.3. Analizar posibilidades para la acción pública

El diagnóstico de los factores críticos, tanto internos como externos, que entran en juego en la implantación de la política pública, permite identificar las oportunidades y amenazas del entorno, para poder solucionar o paliar los problemas, necesidades y retos, así como las fortalezas y debilidades de la Administración, y la sociedad, para mejorar la situación de partida. Así, realizar un **análisis DAFO (Técnica 9)**, de forma grupal, puede incrementar el valor del diagnóstico. Las siguientes son una lista de debilidades y fortalezas, organizadas de las que coincide la mayoría (en verde) a las menos coincidentes (en rojo) encontradas al aplicar el análisis DAFO a la **Estrategia de Impulso del Sector TIC Andalucía 2020**:

FORTALEZAS
Capital humano cuantioso, bien formado y competitivo en costes
Potencial de las TIC para aumentar la productividad de otros sectores
Amplio conocimiento de sectores clave (turismo, agro, salud...) con soluciones exportables
Agilidad y capacidad de adaptación de las empresas debido a su tamaño
Aumento de la cultura emprendedora
Costes competitivos frente a Europa y EEUU
Tendencia al alza de la presencia internacional de nuestras empresas
Aumento de la cultura innovadora
Estabilidad y capacidad de resistencia de la pequeña empresa
Calidad de los productos y servicios desarrollados
Complementariedad de las TIC con otras actividades
Masa crítica y alta capilaridad del sector TIC
Conocimiento del mercado local
Existencia de empresas referentes en el mercado internacional
Buen nivel de colaboración público-privado
Asociaciones empresariales con capacidad tractora
Existencia de casos de colaboración exitosos en el sector

DEBILIDADES
Fragmentación del sector
Falta de capacidad financiera
Falta de especialización tecnológica
Baja orientación a producto y alta a servicios
Escasa internacionalización de las empresas
Ausencia de marca TIC andaluza
Falta de gestión de la innovación
Poco aprovechamiento de clusters, asociaciones y centros tecnológicos
Falta de cultura de cooperación empresarial
Dificultad para la incorporación de nuevo personal cualificado
Alta dependencia del sector público
Excesiva orientación al mercado local
Falta de productos tractores que generen ecosistemas empresariales
Baja capacidad de emprendimiento e intraemprendimiento
Escasa inversión en I+D+i
Dificultad para la capacitación continua de los profesionales
Escasa cultura de diseño industrial de producto
Elevado "time to market"
Escaso protagonismo de la mujer en el sector TIC
Excesiva dependencia de ayudas públicas para la I+D+i
Falta de capacidad para agregar valor añadido a nuevos modelos de negocio
Excesiva concentración del sector TIC en Sevilla y Málaga

Ilustración 20. Fortalezas y debilidades encontradas al aplicar el análisis DAFO a la Estrategia de Impulso del Sector TIC Andalucía 2020.

En este punto, ya se cuenta con un análisis de la situación de partida, que reúne información cuantitativa y opiniones cualitativas. A partir de aquí, conviene dar un paso más, y **proporcionar sentido a esta información en un contexto más amplio**, en el marco de las 4 dimensiones estudiadas en el análisis DAFO.

El proceso de definición de posibles alternativas de solución, parte del análisis del problema, sus causas y efectos anteriormente identificados, así como del análisis de sus debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades. De aquí surgirán, objetivos (resultados

esperados), medios (alternativas de solución o acciones) y fines (objetivos específicos o efectos esperados).

La herramienta propuesta para realizar dicho análisis es el **Árbol de objetivos**, que permitirá identificar posibles soluciones. En este árbol de objetivos se describirá la relación jerárquica entre medios y fines que deberá contemplarse cuando se avance en la elaboración del Plan, en etapas posteriores al diagnóstico. El siguiente es un ejemplo extraído del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de México:

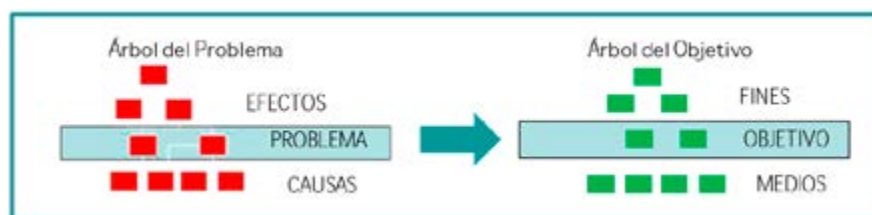


Ilustración 21. Transición del árbol de problemas al árbol de objetivos. Fuente: CONEVAL, 2010.

Una vez que se haya realizado el análisis DAFO, se estará en condiciones de ordenar las posibles alternativas de solución que empiezan a surgir en esta etapa, permitiendo priorizar las que sean viables para ser implantadas.

El diagnóstico culmina con la elaboración del documento que recoge los resultados de todas las etapas anteriores. Este documento debe ser redactado por una sola persona, con revisión posterior de otras, o bien por un equipo muy reducido de personas, con capacidad de síntesis, que sistematicen

la información generada durante el diagnóstico, y la presenten de forma ordenada.

Es interesante que, una vez elaborado el resumen ejecutivo del diagnóstico, vuelva a ser revisado y analizado críticamente por parte de los distintos agentes implicados, antes de su presentación al Comité Directivo.

La siguiente ilustración sintetiza las tareas a realizar en esta fase, quién debe realizarlas, cómo llevarlas a cabo y qué productos se obtienen:



Ilustración 22. Detalle de la fase de poner el diagnóstico en el contexto.

La propuesta del IAAP es que quien redacte el diagnóstico final sea la **Oficina Técnica del Órgano Promotor**, si es necesario, ayudada de personal técnico externo. El documento final no debe ser muy extenso, pero se le pueden añadir todos los anexos necesarios.

A modo de ejemplo, un Índice del Diagnóstico podría resultar parecido al siguiente:

1. **Datos preliminares:** Plan para el que se ha hecho o sector o colectivo estudiado, Órganos promotor, colaboradores en el proceso y fecha de realización.
2. **Metodología de realización del proceso:** indicando fuentes (quien ha colaborado aportando información, percepciones o conocimientos), téc-

nicas (formato de recogida) y productos conseguidos. Deberá realizarse siempre de forma resumida.

3. **Descripción de la realidad** que se quiere abordar o cambiar (por dimensiones o áreas), de forma cuantitativa y cualitativa.
4. **Análisis de la información:** conclusiones por dimensiones o áreas y conclusiones finales o globales.
5. **Diagnóstico:** Conclusión final, a la vista de los indicadores de contexto más relevantes, y de los problemas, necesidades y retos para los que se ha encontrado una mayor necesidad de que sean abordados.
6. **Análisis de causas y consecuencias** de las principales problemáticas

cas: incluir los árboles de problemas principales que se hayan realizado.

7. **Análisis de oportunidad** para abordar esta realidad: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades del contexto actual que permitan actuar o no en la situación señalada.
8. **Prioridades:** teniendo en cuenta lo que hayan priorizado los diferentes sectores, o aquello a lo que obligue la ley o planes superiores, se puede señalar al Comité Directivo qué parece más urgente, o qué parece tener un impacto potencial mayor.

No se trata todavía de la toma de decisiones, porque ésta la realizará el Comité Directivo en una fase posterior, sino de ordenar todo lo recogido, para hacer a los líderes políticos más fácil la selección de qué debe finalmente ser incluido en el Plan estratégico..

Es recomendable que, una vez elaborado el *resumen ejecutivo del diagnóstico*, se envíe a todos los participantes externos e internos para que vuelva a ser revisado y analizado críticamente, antes de su presentación al Comité Directivo.



4. QUÉ HACER CON EL DIAGNÓSTICO

El diagnóstico de una política pública se realiza para que la Administración aprenda a abordar de la manera más efectiva posible los problemas sociales. Por eso, puede entenderse como una actividad de **aprendizaje organizacional**. Alcover y Gil (2002) explican que para las organizaciones la adquisición, creación y actualización del conocimiento se ha convertido en la piedra angular de su estrategia. El aprendizaje tiene lugar, en primer lugar, a nivel individual, pero también debe implicar al nivel grupal (equipo de trabajo, departamento, unidad...), hasta llegar finalmente a la organización entera que aprende en su conjunto.

Deberá, por tanto, facilitarse que se produzca una transición del conocimiento entre lo individual y colectivo, para que se distribuya en la organización, y los aprendizajes conseguidos durante la elaboración del diagnóstico se terminen codificando en rutinas (reglas, prácticas, procedimientos,

convenciones, creencias, líneas de trabajo, etc.) que guíen la conducta de la Administración. Así, se acaba por elaborar reglas a un nivel superior, y se retan los modelos mentales colectivos de la organización, y la base emocional en los que se sustentan, a través de la reflexión colectiva sobre las asunciones, creencias y fundamentos que dirigen la organización, y en base a las experiencias vividas durante la elaboración del diagnóstico. Finalmente, el nuevo conocimiento deberá transformarse en acción y aplicación a la realidad.

En opinión de órganos promotores de políticas que han realizado diagnósticos en colaboración con el IAAP:

“[El diagnóstico] es una labor introspectiva sobre la actividad de la organización, que no siempre se puede hacer durante la labor diaria, y que es necesaria para plantear los objetivos a futuro, y valorar las actividades realizadas.”

4.1. COMPARTIR EL DIAGNÓSTICO CON QUIENES HAN PARTICIPADO EN SU ELABORACIÓN

En esta etapa, es conveniente generar un documento de síntesis del diagnóstico, para que los actores implicados puedan

participar, y obtener feedback de ellos. Esto es importante para que aquellos a quienes se les haya pedido participar en

la elaboración del diagnóstico, reciban retroalimentación sobre el resultado de su aportación, para que se sientan implicados, y para que puedan reflexionar sobre el nuevo modelo mental de la realidad elaborado.

Especialmente importante será el envío a los **grupos y colectivos sociales** que se verán **afectados** por la implantación de la política, dado que su implicación continua a lo largo de todas las fases del

proceso puede mejorar su comprensión de las medidas a adoptar, y facilitar su colaboración a la hora de implantarlas.

Además, es recomendable que se consulte a un **Comité de personas expertas** antes de generar conclusiones y recomendaciones para la toma de decisiones. Debe tenerse siempre presente que el diagnóstico es el punto de partida para el diseño del resto del plan.

4.2. PRIORIZAR Y SELECCIONAR LOS PROBLEMAS, NECESIDADES Y RETOS, TAREA DEL COMITÉ DIRECTIVO

Finalmente, el Comité Directivo deberá decidir qué problemas, necesidades y retos deben abordarse prioritariamente teniendo en cuenta sus compromisos políticos, el programa de gobierno y los resultados del diagnóstico.

En este punto es importante distinguir entre el papel asesor de los niveles técnicos que han colaborado en la realización del diagnóstico, y el **papel decisor del personal directivo que finalmente deberá liderar la política en cuestión y, así mismo, será el encargado de rendir cuentas públicamente**. El trabajo técnico realizado hasta el momento será fundamental, y resultará de gran valor para que la organización aprenda la forma más acertada para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Pero hay que tener en cuenta, además, que el nivel directivo posee una **visión de conjunto más amplia**, y cuenta con la **potestad, y la legitimidad**, de decidir la organización final de la estrategia a desarrollar.

El Comité Directivo, formado por los responsables del más alto nivel de los distintos organismos implicados, será quien deba decidir qué problemas, retos, y necesidades se abordarán en los años siguientes, y a partir de ahí, definir los recursos humanos, materiales y financieros para que ello sea posible.

En opinión de órganos promotores de políticas que han realizado diagnósticos en colaboración con el IAAP:

“[Es necesario] contar con el apoyo manifiesto y por escrito del personal directivo de la organización.”

“... el papel del Comité Directivo es fundamental” en ellos reside, en gran medida, el compromiso para apoyar y priorizar sus acciones... Este impulso político es fundamental, sin duda.”

“Desde un principio y a lo largo de todo el proceso ha de ser un buen impulsor del mismo.”

5

5. CÓMO CONTINUAR EL PLAN ESTRATÉGICO A PARTIR DEL DIAGNÓSTICO

A la vista del diagnóstico realizado, el Comité Directivo estará en disposición de adoptar decisiones en cuanto al contenido más adecuado de la política pública analizada.

Los objetivos describirán cuál será la situación futura, cuya definición partirá de los puntos críticos identificados en el diagnóstico. Por esto, es evidente que debe haber una conexión realista entre lo que se defina en el plan y los propósitos que se esperan alcanzar con la implantación de la política pública. Los objetivos estratégicos son los compromisos políticos, la versión, redactada en forma positiva, de los problemas, necesidades y retos detectados, y que la Administración se compromete a cambiar. Por ejemplo, si uno de los problemas detectados en el sector de la discapacidad es un desempleo mayor en las personas con discapacidad que en la población general, y que, además, en el caso de las mujeres con discapacidad la dificultad de encontrar un empleo se incrementa, si el Comité Directivo ha decidido que este es uno de los principales problemas a abordar, se podría plantear el siguiente

objetivo estratégico: “Disminuir la tasa de paro de la mujeres con discapacidad en un 5% anual”, o bien “Aumentar la tasa de empleo de las personas con discapacidad en un 8%”. Ambos objetivos son fácilmente evaluables si se cuenta con los datos previos a la implantación, y posteriormente se puede demostrar la contribución atribuible del plan estratégico a la mejora obtenida.

Si lo que se plantea es el reto de la sostenibilidad del transporte público, habrá que decidir qué factores pueden producir un mayor impacto a medio plazo. Así, por ejemplo, el objetivo estratégico podría ser: “Disminuir en un 20% los desplazamientos en vehículos a motor privado, o aumentando los desplazamientos urbanos en bicicleta en un 15%”.

Por tanto, el Comité Directivo deberá priorizar los problemas, necesidades y retos, y determinar cuáles formarán parte del plan estratégico. A partir de los mismos, se definirán los ejes estratégicos, los objetivos estratégicos y las actuaciones del plan. De cada objetivo, posteriormente, se establecerán los programas y líneas

de actuación que se desarrollarán en el marco del plan estratégico.

Para desarrollar las estrategias ¿cómo lograr lo que se ha propuesto como objetivo? será necesario conocer el nivel esperado (metas), los medios disponibles (estructura organizativa, recursos humanos, materiales y económicos) y en qué tiempo se va a realizar (cronograma). También, el plan estratégico deberá incorporar cómo se van a realizar las tareas de seguimiento y evaluación final.

El proceso de planificación estratégica quedará finalizado con la elaboración del documento que recoja los resultados de todas estas etapas anteriores, es decir, con la redacción del plan.

En síntesis, podemos afirmar que será necesario formular alternativas estratégicas de actuación, adoptar las alternativas concretas que se decidirá llevar a cabo, implantarlas, y medir sus resultados. Todas estas etapas se verán muy influenciadas, como es lógico, por el diagnóstico realizado. Para llevar a cabo correctamente el proceso de planificación se recomienda utilizar el **Manual de Elaboración de Planes Estratégicos de la Junta de Andalucía** (IAAP, 2017).

Formulación de alternativas

Una vez que se haya decidido sobre qué problema trabajar, deberán formularse diferentes alternativas para afrontarlo. Habrá que definir los objetivos a alcanzar, y generar posibles caminos para alcanzar esos objetivos. Se valorarán los impactos potenciales de esas vías alternativas, para poder decidir cuáles son las mejores.

Como ya se señaló más arriba, es recomendable contemplar teorías cau-

sales sobre la que se puedan asentar las distintas hipótesis de intervención: cuáles son las causas de los problemas, y cómo se verán afectadas por los diferentes cursos de acción posibles. También es importante jerarquizar los objetivos de nivel más elevado de los que dependen otros objetivos (por ejemplo, en forma de objetivos generales y específicos); expresar estos objetivos en forma de resultados o logros esperados, e incluir indicadores asociados a todos los objetivos. Asimismo, es importante definir bien la población destinataria que potencialmente podría beneficiarse del plan si éste contara con recursos ilimitados, así como la población beneficiaria que realmente se beneficiará del plan de forma concreta.

De esta forma, las alternativas barajadas deberán partir del diagnóstico, y contar con objetivos alineados con los problemas, necesidades y retos diagnosticados. Sin embargo, la experiencia del Área de EPP del IAAP, indica que **las dificultades para elaborar el diagnóstico inicial de forma adecuada afectan con frecuencia, de manera importante, a la generación de alternativas viables.**

Adopción de una alternativa

Se podrá optar por una de las alternativas barajadas, o bien por una combinación de aspectos concretos de varias de ellas. Para esto, podrán utilizarse datos estadísticos, opiniones de los actores relevantes, técnicas de priorización etc. Este será el trabajo técnico que podrán utilizar los decisores políticos. Finalmente, les corresponderá a ellos, a la vista del diagnóstico realizado, adoptar la decisión final sobre el diseño más adecuado de la política.

Ahora bien, como consecuencia de la deficiente definición del diagnóstico, con frecuencia no se han definido objetivos claros, que respondan al mismo, para los que se puedan proponer alternativas eficaces.

También será necesario definir los recursos humanos, materiales y financieros del plan, así como calendarizar las acciones del mismo y designar los responsables de cada acción, lo que no siempre resulta fácil. En cualquier caso, será imprescindible contar con un diagnóstico adecuado para poder decidir qué recursos serán necesarios.

Implementación

Para implantar la alternativa elegida, hará falta programar las actividades a realizar, gestionar los diferentes procesos y proyectos del programa, aplicar los procedimientos administrativos necesarios, coordinar los recursos disponibles, realizar las inversiones previstas, etc. Lógicamente, todo ello deberá estar alineado con las necesidades descritas a partir de un diagnóstico preciso.

Resultados

Finalmente, será necesario evaluar los resultados obtenidos. La evaluación se realizará periódicamente durante toda la implantación del plan, sin esperar a

que esté completamente finalizado su periodo de vigencia, siendo denominada en este caso **monitorización o seguimiento**. También se podrá realizar una **evaluación intermedia**, a mitad del periodo de vigencia del plan. Los resultados del seguimiento y las evaluaciones intermedia y final, bien gestionados, podrán servir como una importante experiencia de aprendizaje organizacional.

Hará falta contar con **indicadores** para los que se haya definido la fuente de información, la unidad de medida y su temporalidad, e identificar a las personas responsables de aportar la información para construir los indicadores, y los órganos de la Administración responsables del seguimiento y la implantación. Contar con **evaluaciones ex ante** (de partida), **in itinere** (de seguimiento) **y ex post** (tras la implantación) permitirá difundir la información y poner en valor la acción pública, así como valorar hasta qué punto se están consiguiendo los objetivos que responden al diagnóstico realizado.

Desafortunadamente, es frecuente que, como consecuencia de no haberse definido objetivos claros que respondan a un diagnóstico bien definido para los que proponer alternativas eficaces y viables, no sea posible realizar un seguimiento de la implantación del plan y una evaluación del mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- AEVAL (2015). Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Madrid, España: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- Aguilar Idañez María José, Ander-Egg, Ezequiel. (2001). Diagnóstico Social. Conceptos y metodología. Argentina: Editorial Lumen Hvmnitas.
- Alcover, C. M. y Gil, F. (2002). Crear conocimiento colectivamente: aprendizaje organizacional y grupal. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 18(2-3), 259-301.
- Banco Mundial. (2010). La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, América Latina y El Caribe, Banco Mundial.
- CONEVAL (2010). Guía para la vinculación de la matriz de Indicadores para resultados con las reglas de operación. México DF, México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/Guia_Vinculacion.pdf [Accedido el 02/9/19]
- Duflo, E. y Banerjee, A. (2017). *Handbook of Field Experiments* (Vol. 1). Elsevier.
- Eizagirre, M y Zabala, N. (2000). Investigación-Acción Participativa. En: Diccionario de Acción humanitaria y cooperación al Desarrollo. Universidad del País Vasco: Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional Hegoa. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/132> [Accedido el 23/8/19]
- Feria, A. (2017). Manual de Elaboración de Planes Estratégicos de políticas Públicas en la Junta de Andalucía. Sevilla, España: Instituto Andaluz de Administración Pública. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/manualplanesestrategicos.pdf>
- Gómez, R. y Menéndez, S. (2019). La evaluación con enfoque de género. Sevilla, España: Instituto Andaluz de Administración Pública. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/Evaluacion_Enfoque_Genero.pdf

Joachimsthaler, E.A (2007). Why Didn't I Think of That? Disponible en: <https://www.ieseinsight.com/doc.aspx?id=700&ar=15> [Accedido el 2-09-2019]

Martínez, A. (2017). Guía para el análisis de la evaluabilidad previa de los planes de carácter estratégico. Sevilla, España: Instituto Andaluz de Administración Pública. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/guiaevaluabilidad.pdf>

Rodríguez, N. S. (2018). Tendencias actuales en la evaluación de políticas públicas. *Ensayos de Economía*, 28 (53), 15-35.

Serrano, E. (2019). Bases para la evaluación de impacto de políticas públicas. Sevilla, España: Instituto Andaluz de Administración Pública. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/Bases_Evaluacion_Impacto.pdf

Solé, J. P. (2014). Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero. *Gestión y análisis de políticas públicas*, (11), 18-37.



ANEXOS

ANEXO I. MODELO DE COORDINACIÓN INTERNA Y GOBERNANZA: ENTIDADES, FUNCIONES Y MIEMBROS

I.I. Comité Directivo

Función principal

La principal función del **Comité Directivo** es el liderazgo en la elaboración del plan, la aprobación de documentos clave y el establecimiento de prioridades.

Miembros: ¿quiénes son?

El Comité Directivo estará compuesto por todos los órganos de las Consejerías implicadas en el ámbito del Plan, representados al máximo nivel. Este Comité estará presidido por la Consejería promotora del Plan.

Frecuencia de participación

Su participación se concretará en tres momentos:

1. **Sesión inicial:** se convocará al Comité Directivo al inicio de la elaboración del Plan, para hacerles partícipes de este y exponer la planificación de trabajo, así como solicitarles que designen al personal técnico de sus respectivas Consejerías que constituirán el Comité Técnico.
2. **Selección de prioridades:** una vez que se haya finalizado el diagnóstico, éste se presentará al Comité Directivo para que establezca cuáles serán las prioridades de actuación, a partir de las cuales se podrán definir los objetivos estratégicos.
3. **Validación:** tras cada una de las fases de la elaboración del Plan, se podrá solicitar al Comité Directivo que valide los avances realizados. La validación esencial será la del documento final completo del Plan.

Técnica grupal tipo

Reuniones presenciales.

I.II. Comité Técnico**Función principal**

La función principal del **Comité Técnico** es consensuar enfoques en la fase de diagnóstico y diseñar y definir las acciones en las que se articulará el Plan.

Miembros: ¿quiénes son?

Este Comité Técnico deberá estar formado por personal técnico de todas las Consejerías implicadas por el Plan que se está elaborando.

Frecuencia de participación

Su intervención se puede concretar en cuatro momentos:

1. **Aporte de información adicional:** una vez ordenada y sistematizada la información propia del órgano promotor del Plan, se les solicitará a las personas integrantes de este Comité Técnico que aporten información adicional que se pueda considerar relevante para la elaboración del diagnóstico.
2. **Elaboración del DAFO:** tras la elaboración del diagnóstico, se solicitará al Comité Técnico el debate y realización de un DAFO participativo, donde no solo se recojan todas las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades del ámbito del Plan, sino donde también se establezca una priorización de todas ellas.
3. **Elaboración de las fichas de programas:** una vez que estén definidos los objetivos estratégicos y las líneas estratégicas, se les solicitará que elaboren las fichas de los programas de actuación que incluirá el Plan.
4. **Revisión del plan:** finalmente, se les facilitará el borrador final del Plan para que puedan analizarlo y realizar las aportaciones que consideren oportunas.

Técnica grupal tipo

Reuniones de trabajo, cuestionarios online, otras técnicas de consenso, etc.

I.III. Comité Asesor**Función principal**

El **Comité Asesor** es un órgano de apoyo de carácter consultivo, formado por personal del propio Organismo promotor o colaboradores cercanos de la Junta de Andalucía, que aporta conocimiento y experiencia en un determinado ámbito, para contribuir con información especializada en la toma de decisiones. El objetivo de su conformación

es incorporar una perspectiva complementaria a los equipos que están inmersos en el análisis de la situación y la toma de decisiones, aportando recomendaciones sobre los aspectos críticos que tendría que considerar el análisis y diagnóstico de la realidad. Así como en la orientación de programas y líneas de acción que se consideren convenientes y pertinentes para conseguir los objetivos estratégicos que contemple el Plan.

La idea es que aporten reflexiones, conocimientos y evidencias de lo que funciona para resolver los problemas públicos identificados, con la ventaja de que se trata de profesionales vinculados a la Junta de Andalucía, con experiencia en el área o sector público en el que se está interviniendo y con conocimiento del funcionamiento de la Administración, pero además, debido a que no están directamente involucrados en la elaboración del plan, tienen una posición externa que aporta elementos de verificación y comprobación de las perspectivas consideradas. Este comité también podría aportar referencias de buenas prácticas en otros entornos geográficos, y conocimiento científico especializado que conozcan en el ámbito de su competencia y que puedan aportar para la orientación del nuevo Plan Estratégico.

Miembros: ¿quiénes son?

El Comité Asesor debe estar compuesto por un grupo de 5 a 10 personas, vinculadas con la Administración Pública en la diversidad de Consejerías o Direcciones Generales que se relacionen con el sector del Plan, con demostrada solvencia profesional y trayectoria en la dirección, coordinación, gestión o implementación reflexionada de las políticas públicas del sector, considerando que se cumplan los siguientes criterios de pluralidad y representatividad:

- Representación de la diversidad de subsectores (si es el caso en el ámbito del Plan).
- Representatividad equilibrada entre mujeres y hombres.
- Procedencia territorial: considerar delegaciones territoriales y representación provincial según el área de interés.
- Vinculación profesional con áreas de investigación o innovación en el sector.

Frecuencia de participación

Su participación puede concretarse principalmente en dos momentos:

1. **Consulta sobre el enfoque para el análisis de la información:** las personas integrantes del comité asesor pueden ser consultadas para incorporar su opinión experta sobre los aspectos que se consideran puntos fuertes y áreas de mejora en el sector, como punto de partida que oriente la integración documental y el análisis de la información disponible, a fin de que se favorezca la mayor objetividad posible. Así mismo, pueden indicar fuentes y recursos para documentarse adecuadamente en el periodo de análisis inicial. Otro elemento de valor del comité asesor es aportar visiones basadas en sus experiencias

acerca de cuáles son los problemas, necesidades y retos del sector y cuáles son los factores que creen que habría que trabajar para que esto cambiara.

El comité asesor, debe surtir de información de carácter cualitativo y cuantitativo sobre lo que está ocurriendo en el sector y que necesite, en su visión, de un Plan estratégico.

2. **Orientación sobre los programas y acciones convenientes:** si se considera necesario y complementando al Comité Técnico, una vez definidas las líneas estratégicas y objetivos prioritarios que orientan el Plan, se puede recurrir a la consulta del Comité Asesor para identificar sugerencias y propuestas de las acciones convenientes para conseguir los objetivos, así como asesorar en la definición de los programas pertinentes para obtener los resultados esperados. En otras palabras, asesorar sobre los medios, recursos, procedimientos y técnicas apropiadas y pertinentes para alcanzar los objetivos propuestos, basados en experiencias previas de éxito comprobado. Sus recomendaciones son de carácter consultivo y no tendrán carácter vinculante.

Técnica grupal tipo

Cuestionario online, entrevistas, grupo focal, etc.

I.IV. Personas expertas

Función principal

Se trata de personas ajenas al órgano promotor, no relacionadas con la elaboración del Plan. La finalidad de su participación es la aportación de conocimiento científico y buenas prácticas nacionales e internacionales, así como el análisis de la pertinencia, coherencia y viabilidad del Plan.

Miembros: ¿quiénes son?

Se trataría de seleccionar de 3 a 8 personas que cumplan uno o varios de los siguientes criterios:

- Demostrada solvencia profesional (experiencia académica, investigadora, profesional, etc.).
- Procedencia de diferentes sectores/Administraciones.
- Procedencia territorial: propia Comunidad Autónoma / externa.
- Representatividad equilibrada entre mujeres y hombres.

Frecuencia de participación

Su participación puede concretarse en varios momentos:

1. **Consulta sobre el enfoque para el análisis de la información:** se realizará una breve consulta a las personas integrantes del grupo para conocer su

opinión experta sobre el enfoque más adecuado a adoptar en el análisis de la información disponible y complementada con el aporte del Comité Técnico.

2. **Cuestionario On-line:** una vez elaborado un primer diagnóstico de la situación actual, se lanzará un cuestionario on-line al grupo de personas expertas, con el objetivo de que puedan aportar en esta fase una visión enriquecedora gracias a su conocimiento experto en la materia, buenas prácticas reconocidas, etc.
3. **Grupo focal:** esta dinámica se trataría de una continuación al cuestionario online anterior destinado a recabar la información y opinión de las personas expertas sobre una serie de elementos clave.
En base a las conclusiones obtenidas tras la sistematización y análisis de las respuestas recogidas, se seleccionan algunos aspectos de interés que se tratarán de forma más profunda en el grupo focal.
Además de las personas expertas, que serán las que aporten su expertise, estará presente en la sala el equipo promotor del proyecto, en el rol principal de escuchar pero con la posibilidad de realizar preguntas aclaratorias si fuera necesario.
4. **Análisis del Primer Borrador del Plan Elaborado:** se facilitará a las personas expertas el Primer Borrador del Plan Elaborado para que analicen su viabilidad, enfoque y posibilidad de resolver los problemas que se plantean. Las dimensiones para evaluar pueden hacer referencia a la pertinencia, el impacto esperado, la suficiencia de tiempos y medios, la coherencia externa, etc.

Técnica grupal tipo

Cuestionario online, grupo focal, etc.

I.V. Grupos de interés

Función principal

Su función principal será el apoyo en la identificación de aspectos clave para la elaboración del diagnóstico, aportando su visión sobre temas que no se hayan tenido en cuenta o que se hayan analizado desde una perspectiva diferente. Aportan una visión cercana de los problemas, necesidades y retos que afectan al sector en cuestión.

Miembros: ¿quiénes son?

Dependerá del ámbito del Plan que se esté elaborando. En general, se trata de invitar a participar a las posibles personas beneficiarias que podrían verse afectadas positiva o negativamente por el Plan, a las asociaciones, empresas, sindicatos, ciudadanía, etc.

Frecuencia de participación

Se les pedirá que aporten su visión una vez se tenga un primer borrador de diagnóstico elaborado, con vistas a que puedan estudiarlo y analizar si existen aspectos que no

se han tenido en cuenta, y cuáles de los problemas, necesidades y retos reflejados son prioritarios.

Técnica grupal tipo

Jornadas participativas, cuestionario on line, grupos de discusión, etc.

I.VI. Oficina Técnica del órgano promotor

Función principal

Se trata del equipo sobre el que recae el peso de la redacción del Plan. Sus principales funciones, además de la propia redacción del Plan, serían la recogida de documentación e información, la convocatoria de sesiones de trabajo, seguimiento o coordinación con otros agentes, la organización de las actividades concretas necesarias para la elaboración del diagnóstico, etc. Esta Oficina Técnica deberá coordinar y gestionar la toma de decisiones.

Miembros: ¿quiénes son?

Esta Oficina estará compuesta por personal técnico del órgano promotor, y se recomienda que no esté formada por más de 4 o 5 personas. Además, en caso de que haya diferentes unidades administrativas implicadas en la elaboración del Plan, es recomendable que todas estén representadas en este órgano.

Frecuencia de participación

Al ser el órgano responsable de la coordinación y redacción del Plan, su participación debe ser permanente y continuada.

Técnica grupal tipo

Reuniones de trabajo.

I.VII. Oficina de apoyo del IAAP

Función principal

Las funciones del IAAP serán la aportación de conocimiento y apoyo metodológico en la elaboración del Plan, la colaboración en el diagnóstico, el asesoramiento en todas las fases de la elaboración y el análisis de evaluabilidad previa.

Miembros: ¿quiénes son?

Esta Oficina de apoyo está compuesta por personal técnico del IAAP con conocimientos y experiencia en materia de evaluación de políticas públicas.

Frecuencia de participación

Al tener un rol de asesoramiento, su participación debe ser continua, estando disponible para resolver las dudas que puedan surgir en la oficina técnica del órgano promotor y para ayudar en la metodología a seguir en las diferentes fases.

Técnica grupal tipo

Reuniones periódicas de trabajo y seguimiento.

ANEXO II. TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS

Técnica 1. Brainstorming

FINALIDAD

Es una técnica creativa basada en la interacción entre los participantes de un grupo para la generación de nuevas ideas a partir de un tema concreto.

DESCRIPCIÓN

La **lluvia de ideas**, también denominada **tormenta de ideas**, es una técnica de grupo para generar ideas originales en un ambiente relajado, que se puede realizar en escenarios formales preparados para la ocasión o aprovechando el entorno habitual de los participantes. Es una técnica exploratoria poco estructurada, donde la persona que modera tiene un papel más pasivo que en otras técnicas como, por ejemplo, en los grupos focales, que nos permite generar gran cantidad de ideas y buscar nuevas oportunidades para solucionar problemas mediante el ejercicio de la imaginación y creatividad de un grupo. Se trata de exponer de manera informal y libre todas las ideas que surjan en torno a un tema concreto. Cuanto mayor sea el número de ideas, más fácil será escoger entre ellas. Estas ideas no son juzgadas y analizadas en el momento (se elimina toda crítica) de forma que el miedo al ridículo desaparezca y se impulse la creatividad. Se anotan todas las ideas, ya que en principio toda idea es válida y ninguna debe ser rechazada, y la valoración se reserva para otro momento. Esta es una de las principales reglas de la técnica, aplazar el juicio.

CÓMO SE DESARROLLA

1. **Determinar el tema central o problema a tratar:** es importante centrar el tema para a partir de ahí poder generar ideas adecuadas.
2. **Seleccionar participantes y persona moderadora:** deben seleccionarse entre 10 y 14 participantes con conocimientos o experiencia sobre el problema en estudio. Además de una persona moderadora, encargada de estimular la participación e involucrar a todo el grupo, también puede elegirse otra persona que vaya tomando nota de todas las ideas surgidas durante la sesión.
3. **Desarrollo de la sesión:** la sesión debe tener una duración entre 1 y de 2 horas con la siguiente secuencia:
 - Se presenta el problema sobre el que se va a trabajar y la secuencia y duración de la sesión.
 - Cada participante, durante un tiempo determinado, emite una idea por ronda que se va registrando. No se permiten críticas ni manifestaciones sobre las ideas, simplemente se anotan en una lista en una pizarra o papelógrafo.
 - Una vez todos los participantes han aportado sus ideas, se revisa el listado para garantizar su comprensión.

- Se redactan las ideas surgidas, se valoran y se eliminan aquellas consideradas no válidas.
 - Se llega a un consenso para seleccionar las mejores ideas.
4. **Informe de conclusiones:** se deben recoger los acuerdos adoptados y un resumen de los aspectos más relevantes de la sesión.

MATERIAL NECESARIO Y TIEMPO ESTIMADO

- Lugar o espacio donde se realizará la sesión grupal.
- Pizarra, paneles o papelógrafo, rotuladores, bolígrafos, bloc de notas o papel, tarjetas y agua.
- El tiempo estimado de cada sesión grupal será de entre 1 y 2 horas.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- El tema a tratar debe quedar claro desde el inicio para evitar el desorden en las respuestas.
- El grupo de participantes debe ser heterogéneo, con personas con diferentes experiencias y conocimientos, y paritario en cuanto al sexo.
- Se debe buscar tácticamente la cantidad sin pretensiones de calidad y se valora la originalidad.
- En la sesión se debe aportar una idea por ronda. Por lo cual se debe ser claro en lo que se expone.
- Es importante que exista un clima relajado para que las personas se sientan con la confianza suficiente para expresar sus ideas.
- La presentación y la moderación de la práctica la debe ejercer una persona que no tenga una posición dominante sobre los demás, de forma que ninguna persona se sienta inhibida.
- En caso de que no fluyan las ideas, se puede provocar al grupo formulando diferentes preguntas: ¿qué?, ¿quién?, ¿dónde?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿por qué? Incluso, se puede realizar alguna pregunta inverosímil para desatascar la rigidez que pueda existir en ese momento.
- El silencio puede ser necesario en un determinado momento para terminar de pulir una idea o para reflexionar sobre las demás ideas.
- Anotar las ideas en una lista bien visible de forma que se refuerce la autoestima.
- Las cuatro reglas básicas de la técnica son:
 - Suspender el juicio: cuando surgen las ideas no se permite ningún comentario crítico.
 - Pensar libremente: todas las ideas son bienvenidas por muy imposibles o inimaginables que parezcan.
 - La cantidad es importante: es necesario centrar los esfuerzos en generar un gran número de ideas que posteriormente se revisarán.
 - El efecto multiplicador: que busca la combinación de ideas y sus mejoras.

Técnica 2. Entrevistas

FINALIDAD

Recoger información relevante y percepciones personales de una determinada problemática en base a sus experiencias y conocimiento sobre la realidad objeto de análisis, que nos ayuden a identificar variables y relaciones causales que no pueden ser obtenidas de otra forma y que complementen los datos obtenidos con otras metodologías.

DESCRIPCIÓN

Es una conservación entre dos o más personas (formal o informal) guiada por una de ellas que hace la función de entrevistador/a con la finalidad de conseguir una mayor comprensión del fenómeno en cuestión desde el punto de vista del entrevistado/a, en la que lo importante son las respuestas a las cuestiones planteadas por parte del entrevistado/a que deben ser registradas y analizadas posteriormente.

CÓMO SE DESARROLLA

La entrevista debe prepararse con antelación teniendo en cuenta los objetivos definidos y la información de interés que se pretende obtener.

Preparación

1. Definir los aspectos que se van a tratar y los objetivos de la entrevista.
2. Seleccionar a las personas que se van a entrevistar: ¿a quién? (informante clave, personas expertas, población objeto, etc.) y ¿a cuántas?
3. Definir lugar, hora y tiempo estimado de duración de las entrevistas.
4. Redactar las preguntas y secuenciarlas. Lógicamente debe haber una correspondencia clara entre las preguntas y el objetivo definido.
5. Elaborar un guión de entrevista.
6. Definir la forma de registro (cuaderno de notas, grabadora de audio, vídeo, etc.)

Durante la entrevista

1. Presentación.
2. Recordar el objeto y propósito de la entrevista.
3. Informar sobre qué vamos a hacer con la información obtenida y si esta es anónima.
4. Iniciar la entrevista con preguntas que creen un clima agradable y de confianza.
5. Desarrollar la entrevista en base a las preguntas del guion establecido, pero con cierta flexibilidad y libertad para modificar el orden de las preguntas si se considera oportuno, para que el entrevistado proporcione información valiosa.

6. Mantener una posición neutral de escucha. No se debe interrumpir ni manifestar opiniones.
7. Siempre que el tiempo lo permita, es conveniente, antes de finalizar la entrevista, dar la oportunidad para que el entrevistado exprese cualquier cosa que considere oportuna y que no se haya abordado durante la entrevista.
8. Por último, agradecer su colaboración y despedirse de forma cordial.

Después de la entrevista.

1. Ordenar la información obtenida para su estudio en una transcripción, categorizar y codificar.
2. Anotar las ideas, pensamientos o aspectos relevantes que hayan surgido durante las entrevistas.
3. Redactar un informe donde aparezcan las evaluaciones, conclusiones y resultados finales.

MATERIAL NECESARIO Y TIEMPO ESTIMADO

- Lugar o espacio donde se realizará la entrevista.
- Guión de entrevista.
- Bloc de notas, grabadora de audio, vídeo u otro sistema de registro.
- El tiempo estimado de cada entrevista se determinará en función de: objetivo de la entrevista, número de personas a entrevistar, disponibilidad horaria, etc.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

La entrevista es una técnica compleja en la que pueden influir diferentes factores, por lo que debemos tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- El lugar de realización de la entrevista debe ser adecuado para evitar ruidos, posibles interrupciones, etc.
- Se debe desarrollar en un ambiente relajado que facilite la fluidez de la información.
- Tener cuidado en el tono de voz y la forma de realizar las preguntas, pues la forma en la que se pregunta puede condicionar la respuesta.
- Permanecer en una posición neutra de escucha activa, pero sin llegar al extremo de que el entrevistado conduzca la entrevista o que se centre demasiado en único tema.
- No se deben tomar notas durante la entrevista (en sentido estricto), pues puede influir en el clima de la entrevista y cohibir al entrevistado. Una vez finalizada la entrevista y antes de iniciar la siguiente, si podemos anotar los aspectos más relevantes.
- Es recomendable no dejar mucho tiempo entre las entrevistas y la transcripción de las mismas.

VARIANTES DE ENTREVISTAS

Entrevista estructurada

Tiene un guión predeterminado que se debe seguir sin posibilidad de salirse del mismo. Las preguntas son cerradas y formuladas en el mismo orden o secuencia preestablecida. Tiene la ventaja de que todos los entrevistados responden a las mismas cuestiones y los datos obtenidos son más fáciles de tratar. El inconveniente es que pueden resultar algo limitante y se puede perder información relevante.

Entrevista semiestructurada

Tiene un guión predeterminado con preguntas abiertas, pero con flexibilidad para adaptarlas en función de las respuestas de la persona entrevistada.

Entrevista no estructurada

No existen preguntas predeterminadas que guíen la entrevista, pero sí una serie de preguntas abiertas sobre los temas clave de interés. Es una entrevista no directiva, aunque guiada, que concede el espacio suficiente a la persona entrevistada para expresarse libremente y con profundidad.

Todas las variantes de entrevista se pueden realizar de forma personal (a una sola persona) o de forma grupal (varias personas al mismo tiempo) así como de forma presencial o utilizando sistemas online.

Técnica 3. Grupos de Discusión

FINALIDAD

El grupo de discusión es una técnica de participación social orientada a facilitar una visión amplia e integradora de diferentes puntos de vista, sobre un servicio, estrategia, política o programa público.

DESCRIPCIÓN

Esta técnica permite a las personas participantes hacer una contribución a las discusiones sobre temas de interés compartido y generar ideas para la acción de una forma mucho más abierta y espontánea que en el Grupo Focal. Aunque puede ser utilizada para la obtención de información, se suele usar como herramienta para la creación de consensos entre personas de orígenes y procedencias diversas. Por ejemplo, si se debate sobre la situación de partida que se quiere mejorar, es posible que se recojan elementos clave que deban ser tenidos en cuenta.

CÓMO SE DESARROLLA

El Grupo de discusión desarrolla las siguientes fases:

1. **Identificación de la temática a tratar:** es esencial que el tema elegido esté claramente delimitado para evitar que la conversación se disperse.

2. **Selección de las personas participantes:** se debe configurar un grupo de entre 5 y 10 personas que guardan una vinculación directa con el tema objeto de la discusión, pero de distinta procedencia para que el debate sea lo más enriquecedor y plural posible, que serán representativas de un determinado colectivo, con una representación equilibrada de mujeres y varones.
3. **Selección de la persona moderadora:** la persona moderadora es una figura esencial de los grupos de discusión, pues es la encargada de convocar al grupo, dirigir el diálogo, establecer los turnos de palabra, estimular su participación intentando ser lo más equitativa posible para que todos los participantes intervengan y aporten su visión, asignar un espacio para la actividad y controlar la duración de la misma. Una buena forma de estimular la participación es formular preguntas abiertas al grupo una vez que se ha comenzado el debate. La persona moderadora debe tener habilidades comunicativas y puede contar con el apoyo de uno o varias personas para el registro de información.
4. **Seleccionar y acondicionar el lugar de celebración:** el lugar donde se llevará a cabo el grupo de discusión debe reunir las siguientes características: lugar confortable con espacio suficiente, tranquilo y libre de ruidos y distracciones del exterior que permita debatir con comodidad; mesa redonda u ovalada para facilitar que todas las personas participantes puedan interactuar mientras debaten; provista de materiales necesarios para la redacción de ideas y toma de notas; etc.
5. **Desarrollo de la sesión:** antes de iniciar la sesión, el moderador debe explicar los objetivos, el uso que se le dará a la información y la dinámica de la misma. El moderador debe promover el debate con preguntas que estimulen la participación en sesiones de una duración mínima de una hora y media y máximo de dos horas, tiempo suficiente para que todos los participantes puedan expresar sus opiniones. Es importante que la persona que modera reconduzca el debate cuando considere que el debate no funciona o los temas son ambiguos o repetitivos, siempre desde una posición neutra (no debe dar su opinión), siempre respetando las opiniones de todas las personas participantes en el grupo. Finalizada la sesión, se reúnen las notas tomadas por la persona moderadora y, en su caso, la persona anotadora y la grabación.
6. **Análisis de los documentos obtenidos:** se seleccionan los elementos más relevantes para el tema de estudio, descubriendo categorías y temas emergentes, codificando categorías y estableciendo relaciones entre las mismas.
7. **Presentación de resultados:** informe narrativo donde se recojan los principales hallazgos organizados conceptualmente.

MATERIAL NECESARIO Y TIEMPO ESTIMADO

- Lugar o espacio donde se realizará la sesión grupal con una amplia mesa redonda u ovalada.
- Guión de preguntas abiertas.
- Pizarra, bloc de notas, grabadora de audio, vídeo u otro sistema de registro.
- El tiempo estimado de cada sesión grupal será de entre 2 y 4 horas.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- Es aconsejable, que las personas participantes reciban información ilustrativa sobre el objeto de la mesa y la finalidad de su participación con carácter previo a la celebración de la sesión.
- El grupo puede reunirse en una o varias sesiones, con una duración no superior a 4 horas de trabajo.
- Un elevado número de participantes puede provocar la aparición de subgrupos que fragmenten la discusión.
- La disposición de las personas participantes en la mesa debe evitar la identificación de jerarquías o pesos diferenciados entre ellas.
- Las discusiones pueden estar apoyadas en presentaciones especializadas y estudios de casos.
- Las discusiones de la mesa pueden ser grabadas o filmadas.
- Al finalizar la sesión, la persona moderadora elaborará una síntesis de los debates y principales ideas surgidas a lo largo de la sesión.
- Es recomendable que la persona moderadora tome notas y cuente con la ayuda de una o dos personas anotadoras que levante acta de la sesión (intervenciones, silencios, gestos, etc.), de esta forma la persona moderadora puede centrarse en el resto de funciones.
- También es posible (y habitual) la grabación en vídeo y/o audio de la sesión.

Técnica 4. Grupos Focales

FINALIDAD

Recoger información, opiniones, valoraciones, percepciones y actitudes de un determinado número de personas de reconocida solvencia que han sido seleccionadas por su relevancia en cuanto a la problemática a analizar.

DESCRIPCIÓN

Los grupos focales son grupos de discusión colectiva, similar a los grupos de discusión, pero en los que la persona que modera, centra la discusión en temas muy concretos. Por tanto, el foco se centra en las opiniones y actitudes de personas previamente seleccionadas por su conocimiento y/o experiencia en la materia que permite conocer la situación actual de la problemática objeto de la política pública. A través de la discusión grupal se genera conocimiento sobre las experiencias y creencias de los participantes que nos permiten, por ejemplo, detectar carencias y puntos fuertes sobre una política pública concreta.

CÓMO SE DESARROLLA

Los grupos focales son grupos reducidos de debate y discusión con una persona moderadora y un cuestionario de entrevista abierta, grupal y estructurada.

El Grupo focal desarrolla las siguientes fases:

1. **Selección de las personas participantes.** Se debe configurar un grupo de entre 6 y 12 personas representativas de la población objetivo que va a estar implicada en la implementación de la política pública, con una representación equilibrada de mujeres y varones.
2. **Selección de la persona moderadora.** La persona moderadora es una figura esencial de los grupos focales, pues es la encargada de dirigir el diálogo, dar la palabra a los participantes y estimular su participación intentando ser lo más equitativa posible. Puede ser tanto un profesional interno como uno externo que no esté directamente vinculado a la política pública que se va a tratar. Debe tener habilidades comunicativas y puede contar con el apoyo de una o varias personas para el registro de información.
3. **Elaboración del cuestionario de preguntas.** El moderador debe contar con una guía de entrevista con preguntas abiertas relacionadas con el tema de interés. Las preguntas deben ser concretas, con posibilidad de ampliarlas si se considera oportuno, que lleven la conversación de lo general a lo específico. Seleccionar preguntas adecuadas a las características del grupo y pertinentes con la temática focal.
4. **Seleccionar el lugar de celebración.** El lugar donde se llevará a cabo el grupo focal también es importante. Debemos prestar atención a las siguientes características: ubicación en función de los participantes seleccionados; que sea de fácil acceso; que sea un lugar confortable con espacio suficiente, tranquilo y libre de ruidos y distracciones del exterior, etc.
5. **Desarrollo de la reunión.** Antes de iniciar la sesión, el moderador debe explicar los objetivos, el uso que se le dará a la información y la dinámica de la misma. El moderador debe promover el debate con preguntas que estimulen la participación en sesiones de una duración mínima de una hora y media y máximo de dos horas, tiempo suficiente para que todos los participantes puedan expresar sus opiniones. Es importante que la persona que modera reconduzca el debate cuando considere que los temas son ambiguos o repetitivos, siempre desde una posición neutra (no debe dar su opinión), siempre respetando las opiniones de todas las personas participantes en el grupo. Cuando la persona moderadora considere que se han tratado todos los temas y las cuestiones planteadas en la guía se han agotado, se da por terminada la sesión.

MATERIAL NECESARIO Y TIEMPO ESTIMADO

- Lugar o espacio donde se realizará la sesión grupal.
- Guión de preguntas.
- Bloc de notas, grabadora de audio, vídeo u otro sistema de registro.
- El tiempo estimado de cada sesión grupal será de entre 1 hora y media y 2 horas.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- La confección de los grupos debe ser heterogénea para enriquecer los debates y la obtención de información desde diferentes puntos de vista.
- Es recomendable elegir un lugar neutral que no predisponga a los participantes.
- Un descanso, para un café, en un momento de tensión ayuda a retomar el debate.
- La persona moderadora tiene que incitar con sus preguntas el debate, estar muy atenta a todo lo que acontece y reconducirlo cuando lo considere oportuno, evitando las confrontaciones excesivas.
- Es importante cuidar las formas de expresión y adaptarlas a las características del grupo.
- Los grupos focales más estructurados son la mejor alternativa, en cambio, los menos estructurados son de utilidad para propósitos exploratorios.

Técnica 5. Grupo Nominal

FINALIDAD

Es una técnica de análisis de problemas y generación de ideas muy estructurada que utiliza la reflexión individual para obtener un listado priorizado de temas relevantes.

DESCRIPCIÓN

Esta técnica grupal permite a las personas participantes hacer una contribución similar a como se hace en una “lluvia de ideas o tormenta de ideas”, que se irán anotando en una pizarra o elemento similar (**fase nominal**) y con un posterior debate del grupo sobre las ideas aportadas (**fase de discusión**), que finaliza con la votación final sobre el orden de prioridad que el conjunto de las ideas aportadas debería tener.

Es una técnica que permite obtener un gran número de conclusiones de forma rápida, priorizando un gran número de elementos relevantes, pero que requiere de una buena estructuración y un alto compromiso por parte de las personas participantes.

CÓMO SE DESARROLLA

1. **Determinar el tema central o problema a tratar:** en cuanto a los objetivos, la técnica de grupo nominal siempre persigue los tres siguientes: asegurar la aplicación de una metodología precisa, incorporar técnicas cuantitativas en el alcance del acuerdo y equilibrar la participación.
2. **Seleccionar participantes y persona moderadora:** deben seleccionarse entre 7 y 10 participantes con experiencia en la temática, que se consideren idóneos para interiorizar la metodología del grupo nominal, de contenido considerablemente técnico. Además de una persona moderadora, también puede elegirse una anotadora que levante acta de todo lo ocurrido durante la sesión.

3. **Desarrollo de la sesión:** la sesión debe tener una de no más de 2 horas siguiendo un esquema marcado dividido en las siguientes fases:

- Explicar la dinámica de la sesión y las tareas a abordar de forma concreta de forma comprensible para todos los participantes.
- Generación de ideas: anotación individual de ideas/propuestas por parte de los participantes en tarjetas y presentación por turnos de las ideas anotadas, que pasan a un registro común en una pizarra o elemento similar (fase nominal).
- Debate sobre las ideas anotadas (fase de discusión): los participantes explican por turnos las ideas aportadas y dan su opinión sobre el resto de ideas.
- Votación final e individual: cada participante emite su voto sobre el orden de prioridad que el conjunto de las ideas anotadas debería tener. Una forma usual es que cada participante seleccione 5 ideas prioritarias y las valore de 1 a 5 puntos.
- Consenso: se suman las puntuaciones dadas a cada una de las ideas y se ordenan en función de la puntuación total obtenida. El resultado es el orden de prioridad establecido por las personas participantes.

4. **Informe de conclusiones:** se deben recoger los acuerdos adoptados y un resumen de los aspectos más relevantes de la sesión.

MATERIAL NECESARIO Y TIEMPO ESTIMADO

- Lugar o espacio donde se realizará la sesión grupal con una amplia mesa redonda u ovalada.
- Pizarra, paneles o papelógrafo, rotuladores, bolígrafos, bloc de notas o papel, tarjetas y agua.
- El tiempo estimado de cada sesión grupal será de entre 1 y 2 horas.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- Una metodología tan precisa requiere una marcada delimitación del tema o problema que se quiere abordar. De lo contrario, aumenta la probabilidad de que la conversación se disperse.
- Es importante que los participantes interioricen suficientemente la metodología.
- Deben controlarse bien los tiempos en cada fase. Las fases nominal y de discusión deben estar claramente diferenciadas. La fase nominal puede tener una duración, por ejemplo de 10 minutos, y posteriormente, una vez registradas todas las aportaciones, iniciar el debate.
- El papel de la persona moderadora es relevante, es necesario que controle los tiempos y fomente el debate en la fase de discusión.
- La persona moderadora o una persona anotadora debe tomar nota de toda información relevante surgida durante el proceso, así como de las intervenciones.
- Definir claramente los criterios de votación.
- El resultado debe reflejar la opinión del grupo.

Técnica 6. Método Delphi

FINALIDAD

Consultar a un grupo de personas expertas con el fin de obtener opiniones y valoración de consenso acerca del futuro. Es una técnica prospectiva utilizada para obtener información utilizando como herramienta el cuestionario.

DESCRIPCIÓN

El Método Delphi es un proceso prospectivo basado en la discusión de un grupo amplio de personas expertas que responden, de manera anónima y sin interacción, a un cuestionario con el fin de obtener la opinión de consenso más fiable del grupo participante. Cada persona experta de forma individual contesta a una serie de cuestionarios que se van retroalimentando de forma controlada con las aportaciones del grupo para conseguir respuestas cada vez más consensuadas para realizar diagnósticos o predicciones. Tiene la capacidad de identificar los factores y tendencias más importantes e inciertas, para analizar los escenarios más relevantes, sus interrelaciones e implicaciones. El debate o discusión de partida se puede repetir en sucesivas ocasiones según se considere oportuno para conseguir mayor profundidad en la información obtenida.

CÓMO SE DESARROLLA

El Método Delphi sigue la siguiente secuencia:

1. **Definición:** a partir de la problemática objeto de análisis, se formulan los objetivos que se pretenden alcanzar y se identifican las dimensiones a explorar.
2. **Planificación:** se determina el contexto de referencia y el horizonte temporal.
3. **Selección de personas expertas:** es recomendable elaborar un protocolo de selección de las personas expertas que nos permita identificar a los participantes. El número de participantes puede oscilar entre 6-30 personas en función del problema, el alcance y los medios y recursos económicos con los que se cuente, pudiéndose construir grupos más numerosos, primando la calidad frente a la cantidad. La selección de estas personas es clave, asegurando la presencia equilibrada de mujeres y hombres.
4. **Elaboración de los cuestionarios y ejecución de las rondas de consulta:** el procedimiento se inicia con la elaboración de un primer cuestionario estructurado con preguntas de elección múltiple o cuestiones específicas abiertas. Cada persona del grupo da respuesta al cuestionario sin interactuar ni conocer las respuestas del resto de participantes. Los resultados provisionales de la primera ronda son analizados, resumidos y devueltos a cada participante en una segunda ronda que contendrá un cuestionario con preguntas más específicas que nacen de las respuestas del cuestionario anterior. El número de rondas serán las que se estimen oportunas para producir el consenso/disenso que dé respuesta a los objetivos planteados, aunque se recomienda que sean tres. El objetivo es que las personas expertas reciban información en todo momento del estado del debate.

5. **Explotación de resultados:** se ha de analizar la información de la última ronda al elaborar el informe final. La finalidad es mostrar el grado de consenso y las principales discrepancias sobre la problemática analizada.

MATERIAL NECESARIO Y TIEMPO ESTIMADO

- Cuestionario. Se recomiendan las herramientas Google Forms y SurveyMonkey.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- Se requiere el anonimato entre las personas expertas.
- Las personas expertas no deben comunicarse entre sí durante el proceso, pues de lo que se trata es de recabar su opinión de forma individualizada.
- Con frecuencia, se utiliza esta técnica para personas para las que existe alguna dificultad a la hora de establecer una reunión presencial.
- En la selección de las personas expertas se deben tener en cuenta dos dimensiones, la dimensión cualitativa (se seleccionan en función del objetivo prefijado y atendiendo a criterios de experiencia, posición, responsabilidad, acceso a la información y disponibilidad) y la dimensión cuantitativa (elección del tamaño de la muestra en función de los recursos medios y tiempo disponible).
- A las personas seleccionadas se les debe informar de los objetivos, criterios de selección, calendario, resultados esperados y usos potenciales, así como de posibles recompensas (monetarias, informe final, etc.).
- La información que se le presenta a las personas expertas en cada una de las rondas incluye un resumen cuantitativo de las respuestas dadas, no solamente el porcentaje de las respuestas mayoritarias, sino también todas las opiniones indicando el grado de acuerdo alcanzado.
- Como ventajas del método: ayuda a explorar de forma sistemática y objetiva problemas que requieren la concurrencia y opinión cualificada; permite participar un elevado número de personas sin que sea caótico; los temas pueden ser muy amplios o, también, muy específicos; aminora los efectos negativos de las influencias propias de las reuniones “cara a cara”.
- Algunos inconvenientes: requiere bastante tiempo de ejecución (desde el periodo de formulación hasta la obtención de los resultados finales); la selección de participantes y de las preguntas del cuestionario pueden provocar importantes sesgos; requiere una elevada participación para que los resultados tengan cierta significación estadística.

Técnica 7. Encuesta

FINALIDAD

La encuesta permite recabar información de diferentes colectivos implicados acerca de un problema o tema determinado que de otra forma no sería recogida.

DESCRIPCIÓN

Es una técnica que permite recoger información precisa de una gran cantidad de personas a partir de un cuestionario estructurado previamente construido. A través del cuestionario, se puede conocer la opinión de los colectivos seleccionados sobre las cuestiones que se han decidido incluir, teniendo un amplio control sobre las respuestas recibidas. Este tipo de técnica se utiliza cuando se pretende obtener información precisa y generalizable.

Las preguntas incluidas en el cuestionario (pueden ser cerradas, abiertas o mixtas) deben estar redactadas de forma coherente, organizadas, secuenciadas y con una estructura lógica entre ellas que permita recoger toda la información del mayor número de personas. Su formulación requiere un amplio conocimiento del objeto de análisis que permita plantear las cuestiones con la máxima precisión, pudiendo optar por tratar varios temas en el mismo cuestionario o diseñar varias encuestas más específicas.

El uso del cuestionario permite cuantificar y analizar la información con mayor facilidad que la generada por otros métodos o técnicas, al poder tabularla y codificarla. En este sentido, cuanto más cerradas son las preguntas, mayor número de personas a las que se puede aplicar, pues facilita su tabulación y posterior análisis.

CÓMO SE DESARROLLA

Pasos clave para la realización de una encuesta:

1. **Selección de la muestra:** delimitación de la población a encuestar.
2. **Diseño del cuestionario:** en base a los objetivos, se establecen las dimensiones de las que se quiere obtener información y la forma en la que se va a aplicar el cuestionario (por agilidad, se recomienda presentación on line), esto determinará la forma de elaboración de las preguntas. Para cada dimensión, se establecen una serie de preguntas, tanto cerradas como abiertas, en función de los objetivos y de las necesidades de información. Habrá que pensar qué información se necesita y seguir la máxima del menor número posible de cuestiones. Una vez definidas las preguntas, seleccionar las más claras, las que incidan en la información que se necesita, y ordenarlas de forma que su presentación sea lógica y fácil para la persona que responde. Finalmente, se diseña el cuestionario final, en el que se introduce, además de las preguntas seleccionadas, una introducción que explique por qué se realiza y que anime a su respuesta.
3. **Trabajo de campo (administración del cuestionario):** envío del cuestionario, por ejemplo, por e-mail, a la muestra seleccionada estableciendo un tiempo máximo para su cumplimentación.
4. **Análisis e interpretación de datos:** análisis de los datos aportados por las personas encuestadas y elaboración de conclusiones.

MATERIAL NECESARIO Y TIEMPO ESTIMADO

- Cuestionario. Se recomiendan las herramientas Google Forms y SurveyMonkey.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- Se recomienda comenzar a elaborar las preguntas de cada dimensión en fichas separadas de forma que se puedan ir comparando hasta quedarse con la mejor y establecer el orden lógico en el que se presentará.
- Las preguntas deberán formularse de forma clara y sencilla y controlando que todo el mundo pueda entender lo mismo.
- En la medida de lo posible, es mejor hacer preguntas cerradas, porque estas permiten hacer más fácilmente el tratamiento estadístico de los datos recogidos.
- Las preguntas no deben orientar, directa o indirectamente, a una interpretación específica por parte de la persona encuestada.
- Cuanto más corto sea el cuestionario mayor tasa de respuesta se obtendrá.
- En general, se puede dejar un apartado de otros.
- La encuesta, como todas las técnicas de recolección de datos, debe tener la máxima validez posible.

Técnica 8. Árbol de Problemas

FINALIDAD

Es una técnica participativa que permite analizar los problemas que se han identificado durante el análisis de contexto, sus causas y efectos.

DESCRIPCIÓN

El árbol de problemas se basa en la identificación de los problemas centrales que se han detectado en el ámbito de la política pública que se va a desarrollar y su análisis en profundidad para determinar sus causas y establecer sus consecuencias o efectos. Para ello se emplea como base un esquema en forma de árbol, de tal manera que el problema central es el tronco, sus causas las raíces y sus consecuencias las ramas. En un árbol solamente se aborda un problema central, mientras que causas y efectos serán varios y a varios niveles, es decir, una causa podrá ser a su vez causa de otra y así hasta llegar a las causas últimas del problema que se van a abordar en el plan. Del mismo modo ocurre con las consecuencias. En otras palabras, el árbol de problemas se utiliza para conocer la naturaleza y el entorno del problema, estableciendo las acciones para resolverlo y solventando cada una de las causas que lo originan.

CÓMO SE DESARROLLA

Árbol de Problemas

Para realizar la identificación y análisis de problemas mediante el árbol de problemas se parte de un esquema de árbol en blanco como el siguiente (Feria, 2017):

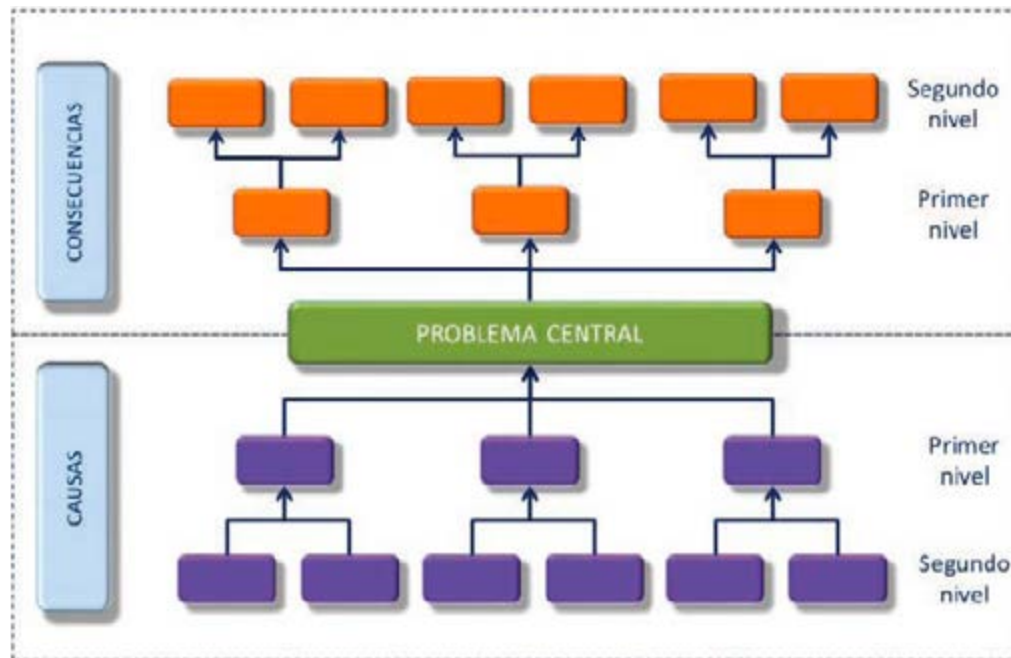


Ilustración 23. Esquema de árbol de problemas. Fuente: Manual de Elaboración de Planes Estratégicos de Políticas Públicas en la Junta de Andalucía.

A partir de aquí, se recomienda seguir los siguientes pasos:

- Identificación de los principales problemas:** durante los análisis realizados hasta el momento se habrán identificado o formulado una serie de posibles problemas sobre los que actuar. Entre todos, habrá que identificar aquellos que inciden en la situación que se quiere corregir y descartar aquellos que no tengan una especial relevancia o que no tengan relación específica con el objeto de la política.
- Identificación del problema central:** una vez identificados los problemas que afectan específicamente, debemos diferenciar qué problema o problemas son centrales. Para ello, debemos analizar uno por uno, verificando si están relacionados y qué tipo de relación tienen, de tal forma que podamos establecer si unos están derivados de otros, en cuyo caso serían causas o consecuencias del problema central.
- Análisis de las causas:** una vez establecido el problema central o problemas centrales, habrá que analizar las causas de los mismos, es decir, se deben identificar qué circunstancias forman parte de la raíz del problema (las situaciones de las que

se deriva el problema central), las relaciones causa-efecto entre las raíces (causas) y el problema central (efecto). En el modelo que se propone en este manual, se entiende que las causas son complejas: muchos factores confluyen para que aparezca un problema. Es decir, no basta con “tocar una sola tecla” para arreglar el problema, sino que es necesario “tocar todos los palos” para que este mejore, abordar el problema desde varios puntos de vista. Dicho con palabras más formales, los problemas habitualmente se explican mejor mediante un modelo causal multifactorial. Por tanto, si varios factores deben existir para que el problema llegue a aparecer, la intervención que se genere para mitigarlo o hacerlo desaparecer deberá ser multicomponente. Además, en el modelo causal se entiende que existen causas cercanas y causas lejanas de los problemas. Si analizamos por qué se ha producido el problema, podremos observar que responde a varias causas inmediatas. Pero a su vez, estas causas inmediatas responden a otras causas más profundas. Por eso, las intervenciones con mayor impacto potencial son las que actúan sobre estas causas lejanas o profundas, porque esto hará que disminuyan varias de las causas cercanas. En la terminología del árbol de problemas, se dice que existen varios niveles de profundidad o raíces secundarias.

- Análisis de consecuencias:** se trata de un paso similar al anterior, pero en lugar de tratarse de un análisis descendente, implica un análisis ascendente, buscando qué efectos tiene sobre la realidad estudiada la existencia del problema. Se analizan las relaciones causa-efecto entre el problema (causa) y su consecuencia (efecto). Estas consecuencias serán diversas, y estarán desplegadas en varios niveles, que constituirán las ramas del árbol. A su vez, cada consecuencia puede dar lugar a consecuencias más profundas, lo que determinará los niveles de “altura” o ramas secundarias del árbol de problemas.
- Análisis de coherencia del árbol:** una vez que se ha terminado de elaborar el árbol, conviene volver sobre el mismo, para recorrer los caminos completos desde las causas del nivel más bajo hasta las consecuencias del nivel más alto, comprobando si se mantiene la lógica de la relación causal a lo largo de todo el camino. Si se encuentran incoherencias, se tendría que resolver, identificando qué elementos no encajan, por qué no, y replanteando el diseño del árbol en los aspectos que sea necesario.

MATERIAL NECESARIO Y TIEMPO ESTIMADO

- Lugar o espacio donde se realizará la sesión.
- Pizarra, paneles o papelógrafo que reproduzcan los árboles.
- Fichas o notas adhesivas, bloc de notas, rotuladores y bolígrafos, etc.
- El tiempo estimado de cada sesión será de entre 2 y 4 horas.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- Es recomendable trabajar el árbol de problemas de manera participativa. Se puede fijar una reunión con las personas seleccionadas. Es conveniente que la sesión sea coordinada por una persona con conocimiento suficiente

de la técnica que haga las labores de guía, sin intervenir directamente en la formulación de problemas.

- Trabajar el árbol a partir de los problemas ya identificados, es decir, una vez detectado el problema central, comenzar el análisis causal con los otros problemas no considerados centrales, pues muy posiblemente sean problemas derivados o causas del problema central.
- Algunos de los problemas pueden ser descartados al profundizar en el análisis si se considera que no son consistentes con el análisis de causa-efecto.
- También existe la posibilidad de encontrar nuevas causas y consecuencias no identificadas inicialmente.
- Para el análisis causal se recomienda recurrir a preguntas sencillas del tipo: ¿Qué provoca que el problema X ocurra?, ¿Cuál es la causa de que...? ¿Qué implicaciones tiene el problema? Y ¿Por qué se da la situación...? ¿Qué consecuencias tiene...? ¿Está afectando en igual medida a mujeres y hombres? ¿Cuál es la razón o motivo de esa desigualdad? ¿Por qué se da esa situación en las mujeres? ¿Por qué se da esa situación en los hombres? Etc.
- Es conveniente limitar el análisis a un número de niveles adecuado (dos o tres niveles), pues se puede llegar a definir muchos niveles, llegando hasta el punto de que el último nivel, sea el problema central de una programación más específica.
- La forma más adecuada para realizar el análisis participativo, es a través de papeles autoadhesivos o tarjetas, donde en cada una, se coloque un problema, causa o efecto. Esto permite mover las tarjetas de lugar tantas veces como se considere oportuno hasta llegar a un consenso sobre su mejor ubicación dentro del árbol.
- El proceso de elaboración tiene igual importancia que el árbol de problemas finalmente definido. Es una experiencia de aprendizaje compartida y una oportunidad para expresar diferentes puntos de vista e intereses.

El proceso de definición de posibles alternativas de solución, parte del análisis del problema, sus causas y efectos anteriormente identificados, así como del análisis de sus debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, que se convertirán en el análisis de objetivos (resultados esperados), medios (alternativas de solución o acciones) y fines (objetivos específicos o efectos esperados).

La herramienta propuesta para realizar dicho análisis es el Árbol de objetivos, que nos permitirá identificar posibles soluciones. El resultado será un árbol de objetivos en el que se observará la jerarquía de los medios y de los fines que deberá incluirse cuando se avance en la elaboración del Plan.

Técnica 9. Análisis DAFO

FINALIDAD

El **Análisis DAFO** es una técnica que nos permite identificar las **Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades** a la hora de establecer un diagnóstico de la situación de cara a la toma de decisiones sobre la intervención pública objeto de formulación. Proporciona una visión global de la situación.

Tras el DAFO, se propone utilizar el **Análisis CAME (Corregir, Afrontar, Mantener y Explotar)**, técnica que se aplica a los resultados que ha arrojado el análisis DAFO para identificar qué alternativas de solución son las más convenientes para **Corregir las Debilidades, Afrontar las Amenazas, Mantener las Fortalezas y Explotar las Oportunidades**.

DESCRIPCIÓN

El **Análisis DAFO** es una matriz cuadrada que conjuga el análisis de las características internas (Debilidades y Fortalezas) de la población objeto de la intervención, con el análisis de su entorno o contexto (Amenazas y Oportunidades), con el fin de definir una estrategia de desarrollo.

MATRIZ ANÁLISIS DAFO



Ilustración 24. Matriz de análisis DAFO. Fuente: Manual de Elaboración de Planes Estratégicos de Políticas Públicas en la Junta de Andalucía.

A continuación, se detallan los distintos conceptos de la matriz DAFO (Feria, 2017):

- **Debilidades:** aspectos negativos internos que pueden impedir a la población objeto de la intervención defenderse de las amenazas o no aprovechar las oportunidades. Su existencia demuestra que existen márgenes de mejora en las que la intervención puede trabajar. Un ejemplo de debilidad puede ser una dotación de recursos ineficiente para el desarrollo de una tarea.

Algunas preguntas que podrían utilizarse para explorar las debilidades son:

- A la hora de trabajar en la actualidad con los problemas identificados, ¿existen fallos típicos y recurrentes?
- ¿En qué áreas, relacionadas con los problemas, necesidades y retos en cuestión, se trabaja peor?
- ¿En qué áreas se ha quedado atrasada la organización?
- ¿Existe un déficit de infraestructuras que esté afectando a la existencia de los problemas?
- ¿Hay recursos asignados de forma ineficiente?
- ¿Los recursos humanos presentan carencias de formación?
- ¿Qué es visto por la población destinataria del plan como una debilidad o fallo de la Administración pública?
- ¿En qué áreas existen brechas de género?
- Amenazas: problemas, obstáculos o limitaciones ambientales de carácter externo, que no son controlables, y que pueden impedir o limitar el desarrollo de una intervención. Vienen determinadas por el entorno. Ej.: cambios en la legislación fuera del ámbito de competencia de referencia que sean desfavorables.

Algunas preguntas con las que puede trabajar el grupo que elabora el plan para identificar las amenazas son:

- ¿Qué aspectos de mi entorno generan preocupación?
- ¿Es la coyuntura económica negativa?
- ¿Existen políticas ajenas a nuestra planificación que puedan influir negativamente?
- ¿Se tiene constancia de algún hecho externo que pueda afectar negativamente?
- ¿La normativa que regula el objeto de nuestra intervención es dispersa?
- Fortalezas: aspectos positivos internos que permiten aprovechar las oportunidades o hacer frente a las amenazas. Ej.: alguna función que una organización realiza de manera correcta, recursos considerados valiosos o una cualidad que te haga competitivo frente a otros.

Algunas preguntas con las que puede trabajar el grupo que elabora el plan para identificar las fortalezas son:

- ¿Qué hace especialmente bien la organización promotora del plan que esté relacionado con los problemas, necesidades y retos identificados?
- ¿Qué tipo de capacidades tiene la organización desarrolladas en un grado alto?
- ¿Qué ejemplos de éxitos similares al buscado ahora se han tenido en el pasado? ¿Cómo se consiguió? ¿Pueden utilizarse las mismas habilidades en esta ocasión?
- ¿En qué áreas relacionadas con los problemas en cuestión cuento con más recursos económicos?
- ¿En qué áreas cuento con una buena formación de los recursos humanos?
- ¿Qué es visto por la población destinataria como una fortaleza de la organización?
- ¿Dónde no existen brechas de género?

- Oportunidades: fuerzas ambientales de carácter externo, no controlables, pero que representan la posibilidad de una mejora de la intervención si se saben aprovechar. Vienen determinadas por el entorno. Ej.: cambios tecnológicos o sociales que se puedan aprovechar de forma positiva.

Algunas preguntas con las que puede trabajar el grupo promotor para identificar las oportunidades son:

- En relación con los problemas, necesidades y retos planteados, ¿hay algo en el entorno que llame la atención en positivo?
- ¿La coyuntura económica es positiva?
- ¿Ha aparecido alguna nueva tecnología nueva que se pueda aprovechar?
- ¿Existen políticas ajenas al plan que se está elaborando que se puedan aprovechar positivamente?
- ¿Existe algún patrón de comportamiento social, o alguna demanda de la población, que se pueda aprovechar para impulsar el cumplimiento del plan?
- ¿Es posible trabajar en la incorporación de las mujeres a las actividades promovidas por el plan?

Este análisis ayuda a la organización a identificar los factores estratégicos críticos, para una vez identificados, usarlos y apoyar en ellos los cambios organizacionales: consolidando las fortalezas, minimizando las debilidades, aprovechando las ventajas de las oportunidades, y eliminando o reduciendo las amenazas.

Tomando como referencia los resultados del análisis DAFO, el **Análisis CAME ayuda a definir una serie de acciones que constituyan una estrategia con la que poder alcanzar los objetivos que se marquen tras realizar el diagnóstico.**

MATRIZ ANÁLISIS CAME

		Análisis externo	
		OPORTUNIDADES	AMENAZAS
Análisis interno	FORTALEZAS	ESTRATEGIA OFENSIVA <u>Explotar</u> una fortaleza para aprovechar una oportunidad.	ESTRATEGIA DEFENSIVA <u>Mantener</u> nuestra posición usando una fortaleza para defendernos de los riesgos de una amenaza.
	DEBILIDADES	ESTRATEGIA DE REORIENTACIÓN <u>Corregir</u> una debilidad con el fin de aprovechar una oportunidad.	ESTRATEGIA DE SUPERVIVENCIA <u>Afrontar</u> una amenaza superando una debilidad.

Ilustración 25. Matriz de análisis CAME. Fuente: Manual de Elaboración de Planes Estratégicos de Políticas Públicas en la Junta de Andalucía.

A continuación, se señalan diferentes tipos de acciones que se pueden extraer del CAME (Feria, 2017):

- **Corregir las debilidades aprovechando las oportunidades:** se trata de aprovechar una oportunidad, que es una fuerza que no se puede controlar con la planificación, para buscar una posibilidad de mejoría. En definitiva, se busca transformar la situación tomando medidas para acabar con las debilidades, pues estas, al ser fuerzas de carácter interno, se pueden controlar desde la planificación (Estrategia de reorientación).

Algunas preguntas a realizar: ¿las debilidades y deficiencias se pueden corregir con facilidad aprovechando una oportunidad?

- **Afrontar las amenazas no dejando crecer las debilidades:** evitar que las amenazas se conviertan en debilidades (Estrategia supervivencia).

Algunas preguntas a realizar: ¿Alguna amenaza puede impedir mi actividad? ¿Existe alguna amenaza alarmante? ¿La podemos corregir superando alguna debilidad?

- **Mantener las fortalezas afrontando las amenazas:** tomar medidas para evitar perder nuestras fortalezas. El objetivo es mantener nuestros puntos fuertes y fortalecerlos para que sigan siendo una ventaja competitiva en el futuro y no empeorar la situación actual (Estrategia defensiva).

Algunas preguntas a realizar: ¿Las fortalezas son lo suficientemente sólidas para competir con éxito y alejar las amenazas? ¿Existe una amenaza alarmante? ¿La podemos corregir usando alguna fortaleza?

- **Explorar/Explotar las oportunidades aprovechando las fortalezas:** buscar mejorar la situación actual creando estrategias y planificando acciones para convertir las oportunidades en futuras fortalezas (Estrategia ofensiva).

Algunas preguntas a realizar: ¿Qué fortalezas te permiten aprovechar las oportunidades existentes? ¿Con cuál se maximizan los resultados?

CÓMO SE DESARROLLA

Análisis DAFO

1) **Selección personas expertas:** es imprescindible analizar quiénes participarán en la sesión, el número de personas participantes o su posible división en subgrupos (por temas, regiones, clases de actores, etc.), primando la calidad frente a la cantidad. La selección de estas personas es clave, asegurando la presencia equilibrada de mujeres y hombres.

2) **Análisis Interno:** se trata de analizar la situación interna, la situación en la que nos encontramos nosotros frente a la problemática. Para realizar el diagnóstico interno se debe conocer las fuerzas interiores que intervienen (fortalezas) y las limitaciones que impiden el alcance de las metas establecidas con eficacia y eficiencia (debilidades).

3) **Análisis Externo:** se trata de analizar las condiciones o circunstancias ventajosas del entorno que pueden ser beneficiosas (oportunidades); así como las tendencias del contexto que en cualquier momento pueden ser perjudiciales (amenazas).

4) **Priorización:** una vez obtenidas las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades hay que seleccionar cuáles de ellas son más importantes. Para ello, es útil hacer una lista por categorías para que los participantes del DAFO clasifiquen por orden de importancia las diferentes ideas obtenidas y le asignen un peso relativo a cada una. Otra forma de ordenar las diferentes categorías, para el caso de que se haya realizado una consulta pública, es la de indicar el número de veces que se ha repetido una idea.

Análisis CAME

1) Con los datos obtenidos en el DAFO se desarrollan estrategias que maximicen el potencial de las fortalezas y oportunidades, y minimicen el impacto de las debilidades y amenazas.

2) Se realiza un Análisis CAME usando las estrategias detalladas en el apartado anterior.

Es decir, se diseñan las siguientes acciones:

- Acciones para corregir debilidades aprovechando alguna oportunidad.
- Acciones para afrontar las amenazas evitando que aumenten las debilidades.
- Acciones para mantener las fortalezas haciendo frente a las amenazas.
- Explotar las fortalezas aprovechando las oportunidades.

3) Implementar las acciones y realizar un seguimiento de ellas para comprobar que se cumplen los objetivos.

MATERIAL NECESARIO Y TIEMPO ESTIMADO

- Lugar o espacio donde se realizará la sesión.
- Pizarra, paneles o papelógrafo.
- Fichas o notas adhesivas, bloc de notas, rotuladores y bolígrafos, etc.
- El tiempo estimado de cada sesión será de entre 2 y 4 horas.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- Características que debe tener el análisis: sencillez, personalización y concreción.
- Visión general del área objeto de estudio.
- Debe ser preparado a conciencia con tiempo suficiente para que aporte la información que se precisa.
- Ha de ofrecer información de la situación en el momento de su realización, que servirá de punto de partida sobre el que se tomarán posteriormente las decisiones.
- Centrar el análisis en aspectos concretos y no abstractos.
- Es importante no mezclar las fuerzas exteriores, aquellas que vienen de nuestro entorno y no se pueden controlar por la intervención a implementar, con

las fuerzas interiores o propias, que, hasta cierto punto, son aspectos que se pueden cambiar o controlar desde dentro.

- Revisar bien las conclusiones para evitar contradicciones y duplicidades.

Técnica 10. Priorización de problemas, necesidades y retos

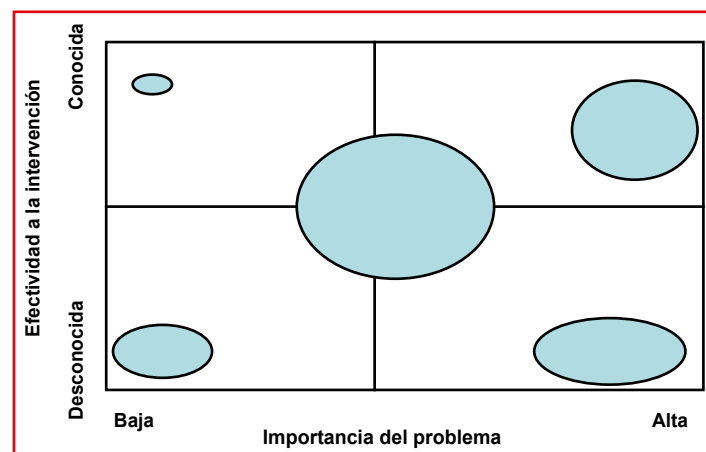
FINALIDAD

Ayuda a decidir qué es más urgente, más importante, en base a la ponderación de opiniones y aplicación de una serie de criterios.

DESCRIPCIÓN

Una vez que se han identificado problemas, necesidades y retos, y antes de la elaboración del plan, se debe proceder a la priorización y valoración de los problemas detectados. Esta fase de la planificación se dirige, por una parte, a seleccionar los problemas, necesidades y retos que serán objeto de intervenciones o prioridades de acción y, por otra, a identificar aquéllos para los que es necesario conocer mejor las causas y soluciones o prioridades de investigación.

Puede utilizarse, por ejemplo, una parrilla para clasificar los problemas y facilitar la priorización. Clasifica las alternativas de intervención en función de la importancia del problema y de la sensibilidad del mismo a la intervención propuesta, y a partir de esa clasificación establece prioridades de acción y prioridades de investigación. Este esquema puede representarse en una matriz o en un diagrama X-Y, donde el eje X representa la importancia del problema y el eje Y la efectividad de las intervenciones sobre el mismo. Los problemas se pueden localizar en este diagrama como círculos proporcionales al coste de las intervenciones, como un elemento para ayudar a establecer prioridades.



Para la valoración, los diferentes métodos de priorización, utilizan criterios que facilitan el análisis de determinados aspectos relacionados. Se trata de definir los principios en los que se va a basar la decisión de intervenir sobre un problema. A continuación se detallan algunos de los **criterios de priorización** más utilizados:

Eficacia y efectividad de la intervención

Aunque los términos eficacia y efectividad suelen utilizarse habitualmente como sinónimos, existe una diferencia importante entre ellos que es conveniente precisar. El término eficacia hace referencia a los resultados o beneficios obtenidos por una determinada intervención realizada en condiciones ideales. La efectividad hace referencia a los resultados obtenidos en condiciones reales. Por esta razón, habitualmente, la efectividad de un programa o intervención suele ser inferior a su eficacia y depende de otras variables como la aceptación de la intervención, la cobertura, la calidad con la que se presta, el cumplimiento de las actividades, etc.

Las preguntas que hay que responder son las siguientes: ¿Existen, para los diferentes aspectos del problema, soluciones efectivas en términos de promoción, prevención, tratamiento y readaptación? ¿Se dispone de la tecnología necesaria para aplicarlas?

La valoración de la efectividad de las intervenciones se basa, habitualmente, en la validez y calidad de la evidencia proporcionada por las investigaciones empíricas.

Eficiencia

La eficiencia de un programa consiste en obtener los objetivos propuestos al menor coste posible.

Equidad

Característica que consiste en proporcionar igual atención a los individuos que tienen iguales necesidades de servicio, independientemente de otros factores.

El análisis de la equidad implica la medida de desigualdades en la utilización del servicio de la población, el acceso a los servicios y su utilización.

Accesibilidad

Característica que define la facilidad de los usuarios para acceder a los programas y servicios de la Administración. Puede analizarse atendiendo a criterios distributivos, económicos, geográficos, barreras físicas o culturales.

Adecuación

Los programas, al igual que cualquier otro servicio de la Administración, deben proporcionarse a quien realmente los necesita, y hacerlo en número y forma apropiados. Lo contrario corresponde al terreno de la inadecuación que puede relacionarse con cuidados innecesarios, no útiles o con un cociente alto de la relación riesgo/beneficio.

Factibilidad

El estudio de la factibilidad de un programa se dirige a evaluar las posibilidades de éxito de su implantación pudiendo definirse las siguientes dimensiones:

- Factibilidad legal: respeto de la legislación implicada.
- Factibilidad política: receptividad de las organizaciones y responsables políticos.
- Factibilidad económica: según criterios de evaluación económica.
- Factibilidad organizacional: en relación a recursos estructurales, financieros y humanos; coordinación con los diferentes agentes y organismos implicados; compatibilidad con el resto de programas existentes.
- Factibilidad sociocultural: respeto a los valores y actitudes de la comunidad. Flexibilidad para adaptarse a las preferencias de la población diana y participación de la misma en el diseño.
- Factibilidad ética: límites de actuación. Conflictos al seleccionar los individuos objetivo del programa.

Aunque no existe ningún método de priorización infalible, es recomendable la utilización, aislada o combinada, de procedimientos y técnicas específicas, que contribuyan a mejorar el grado de objetividad en esta fase.

¿Qué métodos existen para seleccionar prioridades?

La selección de prioridades es un procedimiento bastante complejo debido a la diversidad de los problemas, a la utilización de diferentes escalas para medir la importancia de los mismos y a las diferencias de criterio entre las autoridades que intervienen, representantes de la comunidad y componentes del equipo técnico. Debido a estas razones, puede afirmarse que no existe ningún método que resuelva de forma concluyente, y a gusto de todos, el proceso de determinación de prioridades. Existen diferentes procedimientos que pretenden identificar y combinar criterios y que se pueden utilizar en un proceso de priorización:

Métodos cuantitativos

Método Hanlon

Basado en cuatro componentes principales del problema:

- A: Magnitud del problema
- B: Severidad
- C: Eficacia de la intervención
- D: Factibilidad de la intervención

La puntuación se obtiene según la siguiente fórmula: $(A+B) \times C \times D$

Previamente a la aplicación de la fórmula a los diferentes problemas que se intenta priorizar, debe decidirse la importancia relativa que va a darse a cada uno de los cuatro componentes y, al mismo tiempo, asignarles una escala. Se describe a continuación la forma en que puede hacerse:

- Magnitud del problema: definido en función del número de personas afectadas por el problema respecto a la población total (prevalencia).
- Gravedad o severidad del problema: puede definirse en función de numerosas variables entre las que se encuentran mortalidad, morbilidad e incapacidad, así como los costes que ocasiona. Cada una de estas variables se valora de 1 a 10, de menor a mayor severidad.
- Eficacia de la solución: capacidad de recursos y tecnología disponibles para solucionar el problema. Se suele usar una escala entre 0.5 y 1.5 para valorar de menor a mayor eficacia.
- Factibilidad: Valorada según el factor "PEARL":

P: Pertinencia

E: Factibilidad Económica

A: Aceptabilidad

R: Disponibilidad de Recursos

L: Legalidad

Métodos de evaluación económica

Análisis de minimización de costes: las diferentes alternativas de intervención tienen la misma efectividad. Se elige la de menor coste.

Análisis coste efectividad: las diferentes alternativas de intervención obtienen distintos niveles de efectividad. Se elige la alternativa con menor coste por unidad de efectividad.

Análisis coste utilidad: igual al anterior salvo que la efectividad se mide en años de vida ajustados por calidad.

Análisis coste beneficio: tanto los costes como los resultados se miden en unidades monetarias. Permite conocer el saldo neto que produce la intervención de un determinado programa.

Métodos cualitativos de consenso

Técnica de Brainstorming (ver Anexo II, Técnica 1)

Técnica del Grupo Nominal (ver Anexo II, Técnica 5)

Técnica Delphi (ver Anexo II, Técnica 6)

CÓMO SE DESARROLLA

- 1. Identificación de los principales problemas y necesidades:** es imprescindible la sistematización de la descripción y fundamentación de los problemas y necesidades detectadas.

2. **Formulación de problemas y necesidades:** a partir de la información anterior, se debe formular los problemas y necesidades de la forma más sucinta y precisa posible, donde se recoja con claridad que se desea salvar o se pretende conseguir.
3. **Definición criterios de priorización:** los criterios deben estar definidos de manera muy clara y sin lugar a diferentes interpretaciones. Todos los participantes deben saber a qué se refiere cada uno y cómo se valora.
4. **Priorización y selección:** una vez definidos los problemas y necesidades, se deben priorizar. Para ello se pueden usar diferentes técnicas como se ha indicado anteriormente. La cuestión es seleccionar aquellos que se van a abordar en función de los resultados obtenidos una vez aplicados los criterios de priorización.

MATERIAL NECESARIO Y TIEMPO ESTIMADO

- Lugar o espacio donde se realizará la sesión grupal con una amplia mesa redonda u ovalada.
- Pizarra, paneles o papelógrafo, rotuladores, bolígrafos, bloc de notas o papel, tarjetas y agua.
- El tiempo estimado de cada sesión grupal será de entre 2 y 4 horas.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

- Se recomienda hacer la matriz de forma participativa, al menos con los órganos internos de la entidad responsable del plan o programa.
- Se debe ser lo más práctico posible sin coartar argumentaciones constructivas, para lo cual es fundamental no perder de vista el objetivo de esta técnica: detectar, formular y priorizar los elementos que permitirán pasar de una situación presente dada a otra futura deseada.
- Es importante que la documentación generada se someta a revisión varias veces antes de darla por definitiva realizando consultas a otros gestores, expertos, etc.
- La priorización realizada por los gestores técnicos debe ser ascendida al nivel político para su validación definitiva.

ANEXO III. JORNADAS PARTICIPATIVAS

DOCUMENTO METODOLÓGICO PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE JORNADAS PARTICIPATIVAS PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS PÚBLICOS

Índice

1. ¿Por qué organizar jornadas participativas?
2. ¿Qué es una Jornada Participativa?
3. Aspectos preparatorios claves para el éxito
 - 3.1. Identificación de las personas relevantes a invitar
 - 3.2. Definir la metodología de trabajo de la jornada
 - 3.3. Enviar las invitaciones y convocatoria de reunión con tiempo
 - 3.4. Confirmar asistencia a la jornada participativa
 - 3.5. Envío de documentación previa
 - 3.6. Disponer de la lista de personas asistentes confirmadas
4. Desarrollo de la sesión: metodología propuesta
 - 4.1. Bienvenida e introducción
 - 4.2. Exposición de información
 - 4.3. Grupos de trabajo
 - 4.4. Cierre
5. Elaboración de síntesis de la sesión

1. ¿Por qué organizar jornadas participativas?

La Junta de Andalucía, a través del IAAP, promueve la **participación**, junto con la **transparencia** y el **enfoque de género**, como uno de los **tres pilares fundamentales** sobre los que se debe sustentar la planificación y evaluación de Políticas Públicas.

Consideramos esencial que todos los agentes/colectivos implicados participen de forma activa en el diseño y planificación de la política pública porque ello tiene claras ventajas:

1. Al contemplar todos los puntos de vista, el conocimiento de la realidad de partida es más completo.
2. Las personas afectadas se sienten escuchadas.
3. Se detectan problemas que han podido pasar inadvertidos a los datos o se descubren factores que pueden ejercer un rol de palanca de cambio que ayude a conseguir los objetivos.

4. Los colectivos implicados pueden conocer los puntos de vistas de los otros y entender su posición.
5. Los agentes y colectivos suelen darse cuenta de que hay muchas más cuestiones en las que están de acuerdo que en desacuerdo.
6. Al haber escuchado a los demás (o recibido informe donde se recogen los distintos puntos de vista), son más capaces de entender por qué otras cuestiones, que ellos no consideran importantes, están incluidas en el plan, etc.

La organización de jornadas es un medio vehicular que permite a los agentes implicados ser sujetos activos de la definición de la acción pública.

2. ¿Qué es una Jornada Participativa?

Una Jornada participativa se contempla como:

- Un **espacio para la discusión** de temas con las personas implicadas.
- Un tiempo donde se da poca información pero se organizan **técnicas para recoger información, opiniones y sugerencias**.
- Permite el **intercambio de ideas** entre diferentes personas y colectivos.
- La **promueve y organiza la Unidad Promotora** de un Plan Estratégico y colaboran los agentes más implicados.
- Son **coordinadas por personal experto** en facilitar la participación por medio de técnicas de dinamización grupal.

3. Aspectos preparatorios claves para el éxito

3.1. Identificación de las personas relevantes a invitar

En primer lugar, se identificarán los agentes clave a los que se va a invitar a participar (asociaciones o colectivos interesados, grupos de profesionales implicados, personas expertas en la materia, organizaciones sindicales, etc.).

De este modo, el equipo promotor de la Estrategia/Plan, se asegurará que se invita a participar en las jornadas a los representantes de todos los colectivos directa o indirectamente afectados por la Estrategia.

3.2. Definir la metodología de trabajo de la jornada

En función del tipo de personas asistentes, se trabajará en la metodología de desarrollo de la jornada. Para ello habrá que determinar:

3.2.1. Objetivo

A la hora de definir la metodología de trabajo, es esencial comenzar estableciendo el objetivo que se pretende alcanzar con la reunión. Algunos de los objetivos básicos de este tipo de Jornadas son:

a. ***Si la jornada se realiza en la fase análisis de la realidad:***

Recoger datos de los colectivos que están implicados en las necesidades, problemas o retos identificados.

Contrastar un diagnóstico de la realidad realizado por personal técnico pero que necesita completarse.

Detectar las prioridades de los diversos colectivos y estimar entre todos cuáles son las más graves y/o urgentes a abordar.

b. ***Si la jornada se realiza en la fase de elaboración de propuestas de acción:***

Recopilar propuestas de programas, medidas y acciones que podrían conseguir resolver los problemas priorizados y los objetivos estratégicos que se han seleccionado por parte del Organismo Promotor.

Priorizar programas, acciones y medidas que se consideran más urgentes y que cuentan con posibilidades de realizarse.

3.2.2. Tiempos

Se preverá un tiempo de realización suficiente para garantizar el cumplimiento del objetivo previsto y una metodología participativa. Por ello, se recomienda que el tiempo previsto sea entre cuatro y cinco horas como máximo (con un pequeño descanso).

Si la Jornada participativa incluye una persona experta para centrar el tema, se podrá alargar una hora más.

3.2.3. Recursos necesarios

Lugar

La actividad debe desarrollarse en un espacio que se adecúe al número de personas asistentes y que permita el adecuado desarrollo del trabajo en grupo y en subgrupos. Por eso, a veces, además de un salón de plenario, se necesitan otras salas para el trabajo en pequeños grupos. El espacio es importante.

Recursos Humanos

Para el correcto desarrollo de la jornada, es importante que se cuente con un grupo de personas con experiencia en llevar grupos que dependerá del número de personas invitadas. Si se incluyen grupos de trabajo de entre 15 y 20 personas, se recomienda que haya dos personas (una dinamizadora y una facilitadora) por cada grupo de trabajo que se vaya a hacer.

Recursos Materiales

Es esencial que se disponga de bolígrafo, papel, post-it, rotuladores, papelógrafo y todo el material necesario para garantizar la reflexión y puesta en común de las ideas. Una cuestión tan banal como ésta puede estropear una dinámica de trabajo.

3.3. Enviar las invitaciones y convocatoria de reunión con tiempo

Una vez que se tenga claro el objetivo, las personas destinatarias y la metodología, estamos en condiciones de realizar el envío de las invitaciones a participar en la Jornada. Se efectuará, preferentemente, con entre 2 y 3 semanas de antelación a la celebración de la reunión. De esta forma, se intenta garantizar la máxima asistencia. El correo o carta de invitación debería ser motivadora y demostrar el gran interés por que acuda. Como mínimo contendrá los siguientes aspectos:

- Razón por la que es importante su participación.
- Hora de comienzo y de finalización.
- Lugar de celebración.
- Orden del día.
- Documentación previa necesaria.
- Funciones que se espera que desempeñe la persona invitada durante la reunión.

Recomendamos el uso de un lenguaje no burocrático.

3.4. Confirmar asistencia a la jornada participativa

Es muy importante solicitar confirmación de asistencia. Con una semana de antelación a la celebración de la jornada, es aconsejable recordar la celebración de éstas y reconfirmar la participación de las personas invitadas. La adaptación del espacio al número de personas asistentes es otro factor de éxito.

3.5. Envío de documentación previa

Con antelación suficiente, se debería enviar la documentación de apoyo necesaria. Por ejemplo, si la Jornada se va a dedicar al contraste del diagnóstico realizado, habrá de enviarse un resumen del mismo con tiempo suficiente como para que puedan leerlo.

3.6. Disponer de la lista de personas asistentes confirmadas

Al menos dos días antes de la celebración de la jornada, es esencial disponer de la lista final de personas asistentes confirmadas para poder organizar adecuadamente el desarrollo de la sesión (espacios, materiales, distribución de grupos, etc.). En muchos casos, los subgrupos se determinarán previamente en función de los perfiles de los asistentes.

4. Desarrollo de la sesión: metodología propuesta

La sesión suele comenzar con un momento en común de presentación e introducción del trabajo a desarrollar, pudiendo posteriormente las personas dividirse en grupos de trabajo.

A continuación explicamos un formato tipo que deberá adaptarse a cada situación:

4.1. Bienvenida e introducción

En primer lugar, se realiza la acogida a las personas participantes, dándoles la bienvenida y explicándoles el contexto en el que se está elaborando el Plan Estratégico. Es importante que esta introducción la realice una persona con capacidad para tomar decisiones, para así mostrar la importancia de las jornadas e implicar a las personas asistentes. Se suele explicar también el objetivo de la Jornada y los tiempos previstos (entre 10 y 30 minutos).

4.2. Exposición de información

Este momento se dedica a exponer la información principal que servirá como punto de partida para el debate que se genere posteriormente en los grupos de trabajo. Por ejemplo, datos de la realidad que se han recogido previamente o antecedentes de partida que han de tenerse en cuenta. Recomendamos que esta introducción no sea excesivamente larga, ya que se debe haber enviado la información previamente para que tengan la posibilidad de analizarla, haciéndose en la presentación un resumen de los aspectos más importantes para que sirva de punto de partida de la discusión (entre 20 y 30 minutos).

4.3. Grupos de trabajo

Tras la exposición de la información, las personas asistentes se podrán dividir en grupos de trabajo. El número de grupos dependerá del total de personas asistentes. En función de los objetivos perseguidos por los grupos de trabajo, su composición podrá ser homogénea (por colectivos o grupos profesionales) o heterogénea (al azar para que en cada grupo estén todos los colectivos afectados). Los grupos no deberían ascender a más de 15-18 personas, para que todas las personas puedan participar activamente.

Esta etapa llevará como mínimo unos 45-60 minutos. En nuestro modelo se repite dos veces: la primera con grupos homogéneos, y la segunda con grupos heterogéneos. Todo ello supone otra hora de trabajo.

En caso de que se quieran hacer grupos aleatorios, una de las opciones más rápidas y sencillas consiste en preparar cartulinas de colores de tamaño A6 (tantos colores como grupos de trabajo se vayan a hacer) y repartirlas a las personas asistentes al principio de la jornada conforme vayan accediendo a la sala donde se hará la bienvenida.

Cada uno de estos grupos de trabajo contará con, al menos, una persona dinamizadora y una persona facilitadora, cuyas funciones específicas se detallan a continuación.

a. Funciones de la persona dinamizadora:

- Organizar al grupo para ser ágiles en la tarea.
- Explicar la dinámica y el tiempo y cuidar de que se cumpla.
- Dar los tiempos para pasar a la siguiente fase.
- Aclarar dudas sobre la tarea.

- Lograr que en el debate en gran grupo participen todas las personas.
- Lograr que al final haya aportaciones relativas a todas las preguntas planteadas.
- Dirigir las aportaciones, resumirlas y promover un debate controlado para estar seguros de que la mayoría está de acuerdo con lo que se aportará como resultado del trabajo.

b. Funciones de la persona facilitadora:

- Controlar que la sala disponga de los materiales y recursos necesarios.
- Ayudar a que las personas que deban estar en el grupo lleguen a tiempo.
- Aclarar dudas a los pequeños grupos.
- Tomar notas en letra clara de las conclusiones del gran grupo, pidiendo explicación si es necesario.
- Presentar las conclusiones en la puesta en común siguiente.

De todas formas, queremos aclarar que la dinámica de trabajo del grupo se deberá establecer en función de la que se considere más adecuada para el logro de los objetivos (en la última hoja de este documento se presenta un ejemplo).

4.4. Cierre

Una vez finalizados el debate y la exposición, la misma persona que realizó la bienvenida e introducción, deberá agradecer a las personas asistentes su participación, así como exponer su valoración de la jornada.

5. Elaboración de síntesis de la sesión

Una vez finalizada la sesión, se elaborará un informe sobre el desarrollo de ésta, las personas asistentes, los contenidos tratados, así como las principales conclusiones extraídas de cada etapa.

Estas conclusiones son las que se deben añadir como producto de la recogida complementaria de la realidad. En el Plan, de alguna manera, deben quedar reflejados aspectos que han sido inspirados por las aportaciones de estos colectivos.

Es muy importante que este documento se envíe tanto a las personas asistentes como a aquellas que fueron invitadas pero no pudieron asistir.

A modo ilustrativo, se podrán establecer las siguientes dinámicas de trabajo grupal: trabajo individual, trabajo grupal y exposición.

A. División de las personas asistentes en grupos de trabajo

- **Etapa individual:** para este momento se les repartirá a las personas asistentes una ficha con una o dos preguntas clave del tema que se está tratando (por ejemplo si en la jornada se han presentado el análisis y diagnóstico, se podría plantear una pregunta relativa a elementos que se echan en falta en el análisis, y otra a elementos del diagnóstico que deberían priorizarse). Se les dará un tiempo para que reflexionen sobre las preguntas y las respondan individualmente. Podrán dedicarse entre 5 y 7 minutos.
- **Etapa de trabajo en subgrupos:** tras la reflexión individual, se crearán varios subgrupos (4-5 personas como máximo), con la finalidad de que pongan en común las respuestas que han planteado y lleguen a un consenso antes de exponerlas ante el resto de subgrupos. Tiempo recomendado unos 20 minutos.
- **Exposición y acuerdo de los subgrupos:** cada subgrupo expondrá los principales puntos que se han destacado en el subgrupo y se procederá a una discusión y acuerdo. Unos 20-30 minutos como máximo.

B. Puesta en común: presentación del trabajo de los Grupos, discusión y conclusiones

- **Exposición de los grupos:** los grupos de trabajo vuelven a unirse en la sala donde se inició la jornada. En ese momento los facilitadores de cada grupo exponen las principales conclusiones a las que se ha llegado durante la fase de grupos de trabajo. Unos 20 minutos en total, como máximo.
- **Discusión y conclusiones:** la persona que dinamiza la puesta en común, abrirá el turno de palabra y discusión de los temas. Es importante que se traten aquellos temas que generan más rechazo y que se permita a los promotores dar información y aclarar todos los ángulos. La persona dinamizadora debe ir aclarando aquellas cuestiones en las que la gran mayoría está de acuerdo para que aparezcan en las conclusiones, sin perjuicio de que las opiniones particulares también se recojan. Habrá que reservar para esta etapa al menos 45 minutos.

ANEXO IV. PLANES ESTRATÉGICOS

PLANES ESTRATÉGICOS: QUÉ SON Y CÓMO QUEDAN AFECTADOS POR EL DIAGNÓSTICO

A continuación se explica someramente la estructura de un plan estratégico, resaltando a lo largo de la misma la imbricación del diagnóstico con sus diferentes fases.

Planes estratégicos: finalidad, estructura y fases.

FINALIDAD

La planificación estratégica es un instrumento muy valioso con el que cuenta la Administración para poner en marcha una determinada política. Permite que la Administración se asegure de que sus proyectos se lleven a cabo con éxito mediante una planificación sistemática y organizada. Las políticas públicas se plasman en planes estratégicos, que constituyen el compromiso público del Gobierno con la ciudadanía, y que compromete a la Administración en una determinada materia.

Esto permite convertir los mandatos para llevar adelante una determinada política, en estrategias concretas, con prioridades, objetivos, líneas de trabajo y recursos para lograr los resultados esperados, siempre basados en un diagnóstico de calidad.

Para realizarlo, se requiere que las personas responsables sepan elaborar planes estratégicos, y conozcan por tanto las herramientas necesarias, para que los productos que se generen cuenten con los niveles de calidad y profundidad deseables. Además, estos profesionales deberán compaginar sus obligaciones cotidianas con la elaboración del plan. Ambas cosas justifican el apoyo externo metodológico para la elaboración de planes estratégicos, y de diagnósticos.

ESTRUCTURA

El plan estratégico es el documento que resulta del proceso de planificación estratégica. Se trata de una secuencia de decisiones, lógica y coherente, que se han de tomar para alcanzar el fin que se persigue. Recoge las metas y fines buscados, lo que da respuesta a la importante cuestión: ¿dónde queremos llegar? ¿Qué logros y resultados van a perseguirse en el periodo de vigencia? ¿Qué cambios esperamos conseguir en la situación inicial identificada?

Por ello, los planes comienzan con la **descripción de la situación de partida**, y el análisis de los **problemas** que encontramos en esta situación inicial que se quiere mejorar, así como las **oportunidades** que se podrán aprovechar en ese punto de partida. De esta forma, se podrá responder a la pregunta: ¿dónde estamos? Así,

para saber a dónde queremos llegar, será necesario conocer en detalle el punto de partida que deseamos modificar, y por qué se da esa situación, es decir, realizar el **diagnóstico**.

El plan estratégico, que plasma la política pública, deberá tender un puente desde dónde estamos al principio (diagnóstico realizado) hacia dónde queremos estar (impacto deseado). Para ello, establecerá los objetivos y prioridades y, a continuación, describirá las estrategias que van a ponerse en marcha (recursos, herramientas, acciones, etc.), respondiendo a las preguntas: “¿Cómo podemos mejorar la situación identificada en el diagnóstico?”; y “¿qué tenemos que hacer para mejorar la situación diagnosticada?”. Finalmente, debe establecerse el sistema de seguimiento y evaluación que mejor informe de los resultados que se alcancen en la realidad.

FASES

A efectos didácticos, podemos decir que la planificación estratégica se lleva a cabo en 5 fases (Feria, 2017):

1. Meta y visión estratégica:

- ¿Hacia dónde se desea dirigir la política pública en los próximos 3-5 años?
- ¿Cuáles son los impactos esperados de la estrategia?

2. Análisis de situación.

Aunque el diagnóstico tendrá impacto sobre todas las fases del ciclo de la política pública, será en el momento de realizar el análisis de situación donde se encuentre su principal ubicación, para lo que se deberá:

- Obtener información de la situación de partida.
- Conseguir información sobre oportunidades a aprovechar desde el principio.

3. Objetivos y estrategias:

- Resultados que la Administración pública espera alcanzar.
- Acciones que se pondrán en juego para lograr los objetivos.

4. Ejecución:

- Gestión de proyectos y programas que promuevan el logro de la meta y los objetivos.
- Movilización de recursos.
- Realización de actividades y tareas que den lugar a una serie de productos.

5. Evaluación:

productos, resultados e impactos provocados por la puesta en marcha de las estrategias.

La siguiente ilustración muestra las diferentes fases del proceso de elaboración de un plan estratégico. Puede observarse que la elaboración del diagnóstico se revela como un elemento crítico para poder elaborar el plan:



Ilustración 26. Fases para la elaboración de un plan estratégico. Fuente: Manual de Elaboración de Planes Estratégicos de Políticas Públicas en la Junta de Andalucía.

ANEXO V. LÍNEA BASE

Una vez que se han seleccionado los problemas, necesidades y retos sobre los que es oportuno y prioritario actuar, se podrá trabajar en la elaboración de objetivos que se planteen mejorar las situaciones identificadas, y a continuación, proponer intervenciones para lograr dichos objetivos. Para poder llevar a cabo esta cadena de actuaciones, resultará de gran valor contar con “números”, datos que cuantifiquen la situación de partida para cada área de actuación. Se trata de la **línea base**.

La línea base es la elaboración de un conjunto de indicadores que permitan delimitar con exactitud la situación de partida y nos permitan una comparación posterior con los resultados y metas alcanzadas. La línea base **es el valor del indicador al momento de inicio**; es el punto de partida para la comparación posterior.

La línea base es un conjunto limitado de indicadores de contexto, que permite valorar los cambios que se produzcan por la acción pública, debiendo poder describir su situación inicial y final en relación con los objetivos perseguidos por el programa. Es decir, sabemos el punto de partida de los problemas que queremos cambiar, lo hemos cuantificado, y esto nos permitirá más adelante, cuando evaluemos el plan, averiguar el impacto de nuestras intervenciones, comparando el valor de los indicadores en el momento inicial con el valor de estos indicadores en el momento final del plan. Además, el estudio de línea de base puede ayudar a definir el diagnóstico de la intervención, mejorando el proceso de planificación de la intervención por lo que puede usarse también en las evaluaciones ex ante.

Estos dos momentos de la línea base de indicadores poseen un nombre técnico: **línea base estática y línea base proyectada**:

- **Línea base estática:** es un conjunto de indicadores de contexto para el que solamente se establece el valor antes de la implantación del plan.
- **Línea base proyectada:** es un conjunto de indicadores de contexto para el que se establece tanto el valor inicial al comienzo del plan, como los valores teóricos esperados tras su implementación. Estos valores teóricos, esta evolución previsible de los indicadores, se calculan antes de implantar las acciones definidas en el plan, durante lo que se denomina una evaluación ex ante.

Es importante tener presente, que el estudio de línea de base no es un diagnóstico, por lo que los objetivos del programa deben estar bien definidos de forma que sea fácil determinar los valores iniciales de las variables relacionadas con estos y que se expresan a través de indicadores. Se trata de recoger aquellos indicadores más relacionados con los objetivos estratégicos.

Para conocer lo que es la línea base se puede consultar el manual Bases para la Evaluación de Impacto de Políticas Públicas (Serrano, 2019):

http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/publico/anexos/evaluacion/Bases_Evaluacion_Impacto.pdf


ANEXO VI. IDENTIFICACIÓN DE CREENCIAS LIMITANTES PARA LA REALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO


Quienes promueven una política pública poseen unas creencias de qué problemas, necesidades o retos son relevantes, cuáles son sus causas y sus consecuencias, y cómo pueden ser abordados con éxito. El diagnóstico de una política se verá influenciado por creencias e hipótesis acerca de cómo debe este diagnóstico realizarse. Por ello, es interesante, en esta etapa, hacer explícitos estos supuestos tácitos. Una vez puestos de manifiesto, se debe verificar si está suficientemente fundamentado. Se debe averiguar hasta qué punto esta “teoría” sobre cómo ocurrirá debe ser complementada con información nueva que genere creencias más eficaces.

Se pueden revisar, entre otras, las creencias sobre:

- El contexto en el que se ha elaborado el diagnóstico. **¿Nos hemos limitado en nuestros análisis innecesariamente?**
- Las instituciones que deben ser implicadas, la necesidad de involucrar a otros actores no contemplados en un principio, cómo se relacionan entre sí estos actores y cuáles son los grupos de interés clave entre los participantes. **¿Están “todos los que son”, y “son todos los que están”?**
- Cómo se ven afectados los grupos de interés por el proceso de cambio. Conflictos entre grupos afectados por el plan. **¿Nos hemos atrevido a preguntar todo lo que es necesario abordar para contar con un buen diagnóstico?**
- El papel desempeñado por el género. **¿Ha pasado desapercibido?**
- Problemas, necesidades o retos realmente presentes que no se estén teniendo en cuenta.
- **¿Podemos ampliar la visión del diagnóstico?**
- Temas clave de fondo que no se hayan “etiquetado” de forma expresa. **¿Hay “cosas” importantes que no se han terminado de decir en las reuniones y encuestas?**
- Historia de los planes anteriores, que condicione la realización del diagnóstico para el plan actual. **¿Nos limita en exceso?**
- Qué intervalo de tiempo estamos visualizando. **¿Se verán de forma diferente los problemas, necesidades y retos si ampliamos el plazo temporal que tenemos en cuenta?**
- Qué no hemos hecho, o visto, que deberíamos haber hecho, o visto. **¿Se nos ha pasado algo relevante por alto?**
- Qué no estamos viendo que necesitamos ver. **¿Falta alguna información relevante aún?**


- Con quién se debería compartir y discutir estos supuestos. **¿A quién más habría que hacerle llegar la información del análisis de la situación de partida?**
- Posibles resistencias de la Administración o de los agentes y colectivos participantes que dificultan realizar un diagnóstico acertado. **¿Cómo reaccionamos cuando alguien cuestiona nuestras suposiciones?**

 [http://www.juntadeandalucia.es/
institutodeadministracionpublica](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica)

 <http://www.scoop.it/t/evaluacion-de-politicas-publicas>

 <https://www.facebook.com/IAAPJunta/>

 https://twitter.com/EPP_JdA

 [https://www.youtube.com/channel/
UCFfysrE02EEpryGAdS7BUYg/](https://www.youtube.com/channel/UCFfysrE02EEpryGAdS7BUYg/)



Junta de Andalucía

Consejería de la Presidencia,
Administración Pública e Interior

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA