



COL·LECCIÓ IMAS

Innovació i Metodologia en Afers Socials

Col·lecció Actes 1/2023

Actas del IX Congreso de la Red Española de Política Social (2023)

ISSN: 2659-5273

Evaluar para aprender y mejorar. Los gobiernos locales y la intervención social ante el sistema de indicadores de Unicef

Gonzalo Navarrete, Traza Territorio (+34 605 44 83 89)

Paula Jiménez, Traza Territorio (+34 634 47 48 46)



El contingut de la REVISTA ALIMARA de l'IMAS està subjecte a una llicència de Reconeixement-NoComercial_SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Resumen

La posición social de la infancia y adolescencia está cambiando; es un colectivo cada vez menor, que a su vez está sobreprotegido y privatizado. Además, con el tiempo ha ido ganando atención política, mediática y social, e incluso se ha diseñado un certificado de Ciudades Amigas de la Infancia por Unicef. Si bien dirigir la mirada hacia las problemáticas y necesidades de niños, niñas, adolescentes y familias es fundamental, cabe preguntarse qué dinámicas hay en juego, y qué oportunidades o retos plantea esta certificación y sus requisitos. Este artículo analiza el sistema de evaluación cuantitativa propuesto por Unicef para hacer seguimiento de las políticas locales de infancia y adolescencia. Plantea el riesgo de sistematizar datos sin promover el aprendizaje, o la socavación de las instituciones y su capacidad de pensar de manera creativa y local. El texto también señala algunas propuestas de evaluación, de índole más cualitativa y participativa, que podrían paliar los efectos negativos identificados.

Palabras clave

Infancia y adolescencia, evaluación, políticas locales, Unicef

1 Introducción. El lugar de la infancia

La infancia y la adolescencia constituyen hoy un colectivo de importancia social. Si bien este colectivo es cada vez más pequeño, nunca se ha hablado tanto de los niños y las niñas. En sociedades neoliberales, la infancia se reduce¹ mientras se reconoce, idealiza y protege, y su posición social cambia.

El envejecimiento de población no puede separarse de la pérdida de poder de la institución de la familia, pues ya ni el matrimonio ni la decisión de tener hijos está tan determinada. La sociología crítica moderna (Giddens, 1991; Beck, 2003) habla de desinstitucionalización: la erosión de las instituciones como la cárcel, la fábrica, la escuela, la familia o la iglesia, y el auge de los proyectos individuales. La desinstitucionalización ha facilitado el caldo de cultivo idóneo para la individualización y atomización de la vida social, ya que renueva las relaciones entre sujetos y normas sociales, dejando vía libre a los deseos, las percepciones y las actitudes individuales, y no a la adscripción a una institución. Ya no deciden las instituciones sobre los sujetos, sino que cada sujeto debe decidirlo todo; el género, la identidad, las creencias religiosas, la muerte o la educación de los hijos.

La pérdida de peso de la infancia como grupo social ha desembocado en una disminución de su visibilidad pública (en la calle, en los equipamientos públicos) y, también, en mayores dificultades para influir como colectivo ante los adultos, que les superan con creces en número y poder. Sin embargo, tener hijos e hijas sigue

¹ La población infantil se reduce en términos relativos, en relación con la inversión de la pirámide de población en numerosos países del Norte Global.

representando un proyecto vital importante para numerosas familias, aunque mermado por la incertidumbre económica y social. En este contexto aparece cierta privatización y control de la infancia y la adolescencia, ensalzada y añorada por sujetos adultos que tienen menos hijos e hijas. Estos aspectos son esenciales para entender la sobreprotección infantil y el estrecho margen de riesgo que la sociedad está dispuesta a asumir con relación a sus escasos “efectivos” infantiles (Pernas & Román, 2021).

Numerosos agentes participan en este doble proceso de sobreprotección y reconocimiento de la infancia. Este artículo pretende analizar y abrir preguntas sobre una herramienta impulsada por Unicef. Tras la segunda conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en 1996, Unicef impulsó el reconocimiento o certificado Ciudades Amigas de la Infancia (CAI) con el objetivo de favorecer la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en los municipios, con las entidades locales como agentes clave².

Los requisitos para lograr el reconocimiento han ido cambiando; cuando comenzó, Unicef solicitaba que los Ayuntamientos tuvieran poco más que un Plan Local de Infancia y Adolescencia (PLIA). En el año 2022 se incorporó un nuevo sistema de evaluación cuantitativa con el propósito de garantizar que los planes se desarrollen y ejecuten. Este trabajo ahonda en la función que juega este reconocimiento en la política local en el marco del nuevo sistema de evaluación impulsado por Unicef.

2 Metodología. Aprender acompañando

El presente análisis está nutrido de experiencias de consultoría del sector público en torno al diseño y evaluación de políticas de infancia. Estas experiencias conllevaron un trabajo de estudio de PLIAs recientes, poniendo el foco en las decisiones la evaluación que los planes incluían. El análisis documental y las entrevistas grupales con equipos técnicos y políticos de diferentes municipios, y la participación en encuentros entre ayuntamientos, han permitido recoger y contrastar información sobre el contexto, los criterios y los resultados de los planes y sus sistemas de seguimiento y evaluación.

Por un lado, el análisis se basa en el proceso de trabajo de acompañamiento al Ayuntamiento de Parla, en el proceso de reconocimiento CAI con su PLIA “Parla A tu Altura” (2021-2025). Este Plan se desarrolló mientras Unicef elaboraba la nueva herramienta digital para el reconocimiento. Tras año y medio desde la puesta en marcha del Plan, se publicó el nuevo marco de evaluación cuantitativa propuesto por Unicef. Desde entonces, los indicadores planteados por esta agencia centraron todo el esfuerzo municipal.

Por otro lado, este artículo recoge la experiencia de desarrollo del PLIA de San Fernando de Henares en 2023, orientado desde su inicio al reconocimiento CAI, con el nuevo sistema de evaluación ya en marcha. Dado el trabajo que requiere entender el sistema y elegir indicadores, el desarrollo de esta política pública estuvo dedicado a cumplir con el sistema de Unicef y, en mucha menor medida, a pensar – de forma abierta y creativa – en cómo abordar los retos concretos de la infancia y adolescencia desde un trabajo interdepartamental.

Por último, la escucha y participación en cuatro encuentros y varios hilos de correo de un grupo de ayuntamientos preocupado por el sistema de Unicef ha permitido recoger la opinión de más equipos municipales, principalmente equipos técnicos de las concejalías de infancia y adolescencia. Los testimonios de estas personas han facilitado la comprensión de retos comunes y obstáculos del nuevo sistema.

² 342 ciudades españolas disponen actualmente de la certificación, además de miles de municipios en casi 50 países del mundo que suscriben la iniciativa.

3 Resultados y conclusiones. La evaluación y el reconocimiento como objetivo

Si bien este reconocimiento ha sido un motor para la elaboración de políticas locales orientadas a abordar los problemas y las necesidades de niños, niñas, adolescentes y familias, podría estar desencadenando un cierto vaciamiento de las políticas locales de infancia. Esto ocurre al convertir el certificado en el objetivo de las políticas en detrimento del impacto en la vida de la infancia y adolescencia.

Unicef considera que el primer objetivo de la iniciativa es lograr que los resultados sean demostrables, y ha incorporado como requisito a las candidaturas la exigencia de que los PLIA usen un sistema de evaluación determinado. Este sistema presenta dudas en cuanto a su capacidad para promover el diseño, la implantación y el impacto favorable de las acciones, pero sobre todo no parece la mejor forma de ayudar a reflexionar, aprender y mejorar en torno a las políticas locales de infancia.

Entre las apuestas de Unicef para hacer efectivos los derechos de la infancia a nivel local, destacan la participación multiactor con hincapié en el papel de niños y niñas, la colaboración interdepartamental transversalizando el enfoque de infancia en los gobiernos locales, y el seguimiento y evaluación como requisito indispensable de la mejora de las políticas públicas (Unicef, 2022).

Unicef España ha publicado no solamente folletos de instrucciones para el reconocimiento sino estudios y guías sobre gobernanza, participación y evaluación de Planes locales, referencias útiles que han ayudado a identificar ámbitos de trabajo necesarios en algunos ayuntamientos, como la formación interna sobre perspectiva de género y generación en el seno de las administraciones locales (Unicef, 2022).

Sin embargo, la certificación podría estar operando más como una marca que como un impulso al desarrollo de políticas locales con impacto en la vida de niños, niñas, adolescentes y familias. La extrapolación de la lógica mercantil del uso de marcas es ya una práctica extendida en la racionalidad neoliberal (Costa, 2004) y ha llegado a las instituciones públicas. Las ciudades utilizan estrategias de marketing o city branding para atraer inversiones y oportunidades. Para ello, se presentan empleando signos, cada vez más visuales y simples, para ser percibidas de una determinada manera. Asimilada a un bien de mercado, parece estar fraguando una mercantilización de la infancia y la ciudad a través de la certificación CAI, exhibiéndose como marca de los Ayuntamientos para convencer a grupos de interés y emocionar o conmover a la población.

3.1 El sistema de indicadores de Unicef para la evaluación de políticas de infancia y adolescencia

Unicef plantea que “en el ámbito de las políticas locales de infancia y adolescencia hay que avanzar en la objetivación matemática de la realidad” y en segundo lugar, añade la posibilidad de contar con “la información cualitativa que se pueda aportar al respecto” (Unicef, 2022). Propone por tanto una evaluación para “objetivar una realidad mediante datos” y compararla con estándares internacionales. Esto se concreta en indicadores cuantitativos, principalmente de seguimiento y, en menor medida, de resultados de las acciones que componen los PLIA. Este sistema³ se presenta en una matriz de componentes, con objetivos y áreas de trabajo vinculados a un enfoque de derechos de la infancia (Convención de Derechos del Niño).

³ Cada ayuntamiento tiene acceso propio e independiente a una plataforma digital gestionada por Unicef en la que introducir datos generales del municipio y del de PLIA y, sobre todo, los datos de los indicadores de las tres áreas de trabajo en cada uno de los cinco objetivos y en dos áreas transversales

Además, Unicef establece un número mínimo de indicadores a elegir entre ciertos objetivos y áreas de trabajo, mínimo ya de partida elevado que crece según el tamaño de la población del municipio y según sea o no la primera vez que presenta la candidatura al reconocimiento. Todos los indicadores se refieren al diseño del Plan, a su estado de desarrollo o, en algunos casos, a los resultados obtenidos. Es decir, se trata fundamentalmente de un sistema evaluativo de seguimiento del Plan. Apenas se pide información sobre la situación de la infancia, las claves de diagnóstico, la evolución en el logro de objetivos específicos o el impacto esperado del Plan.

Varios gobiernos locales han señalado barreras importantes no únicamente por el diseño de la plataforma sino por la dificultad en obtener los datos que se solicitan a todos los Planes por igual, el tiempo que requiere el uso de la herramienta, la ausencia de criterios generales de diseño y evaluación y la falta de espacios de intercambio y aprendizaje conjunto. Como resultado del análisis de casos, se han identificado tres ejes descriptivos del sistema de evaluación de Unicef.

3.1.1 Datos sin fuentes

Unicef argumenta que la función del sistema de evaluación, recientemente incorporado como requisito para el reconocimiento CAI, es la de garantizar el cumplimiento de las acciones de los PLIA. En este sentido, la plataforma digital para el reconocimiento incluía muchos indicadores de seguimiento y la obligación de justificar los datos aportados para los indicadores que cada ayuntamiento selecciona. Esta justificación se concretaba en la petición de fuentes de verificación, es decir, un soporte, evidencia o prueba para el valor que se está aportando del indicador elegido, pudiendo ser un informe, un acta o un certificado, por ejemplo. Sin embargo, en un intento por facilitar que más ayuntamientos sean capaces de completar la información requerida, el sistema ha dejado de exigir fuentes de verificación, comprometiendo la fiabilidad de los datos.

Unicef España, ante la petición de revisión del nuevo sistema de evaluación por parte de diferentes ayuntamientos, no ha replanteado el enfoque, los criterios o la metodología plasmada en la plataforma de indicadores, sino solamente cuestiones operativas que bloqueaban que más ayuntamientos rellenaran la información solicitada. Por supuesto, esto ha aliviado la presión sobre equipos técnicos municipales que no tenían la capacidad de sumar la carga de trabajo de aportar fuentes de verificación para tantos datos. Sin embargo, el resultado es que se puede cumplir con los criterios para obtener el reconocimiento CAI sin justificar que la información sea verídica y fiable, con tal de aportarla en la cantidad requerida.

3.1.2 Globalización de la evaluación

La evaluación de seguimiento y basada en datos cuantitativos no es sensible a la historia o el contexto sociocultural en el que está la infancia y la adolescencia. Se plantea un mismo sistema de indicadores para ciudades con características y problemáticas muy diferentes. De hecho, el núcleo de la propuesta de Unicef consiste en que los gobiernos locales elijan indicadores de una lista cerrada, impulsando una estructura y resultados homogéneos para todos los municipios sin tener en cuenta su diversidad.

Hay muchas acciones que no pueden tener cabida en el Plan porque no se contempla en el sistema de indicadores; por ejemplo, la creación de proyectos público-comunitarios en torno a la reactivación de edificios municipales en desuso para crear equipamientos para la infancia o la sensibilización sobre

temas climáticos implicando a la infancia⁴. En el caso de los municipios que hicieron Planes antes de que se publicara el sistema de indicadores, se ha visto cómo hay acciones de gran valor para los municipios y que no se recogen en el sistema de indicadores. El sistema deja fuera acciones creativas, innovadoras y locales, y

⁴ Este es el caso del piloto ManzaEnergía, del proyecto Lightness, que ha implicado a la comunidad educativa y ha resultado ser una política pública-comunitaria innovadora de implicar a la infancia en una transición energética justa. Este proyecto fue financiado por la EU's Horizon 2020, bajo el Grant Agreement nº 953020.

fomenta Planes casi iguales. Podemos decir que Unicef propone un único molde para cocinar el mismo bizcocho en cada lugar; es una cadena de montaje para hacer PLIA fáciles, sin pensar de manera local y creativa. Para ajustar Planes a la infancia y adolescencia habría que hacer un trabajo más casero.

3.1.3 Sistematizar sin pensar

La evaluación de Unicef plantea un sistema que se repite, y que permite comparar los datos entre ciudades, pero que limita pensar y encontrar el sentido del Plan. Cuando los objetivos ya vienen marcados, no es fácil generar una visión o estrategia política. La evaluación y el propio PLIA parece más un producto precocinado para conseguir (o consumir) una marca. Por ejemplo, el objetivo de “Lucha contra la pobreza y las desigualdades de acceso” tiene indicadores concretos como “Número de familias que recibieron ayudas de emergencia en el año” (Unicef, 2023). Por lo tanto, únicamente acciones que respondan a esos indicadores pueden reconocerse por Unicef, y no investigaciones para entender la pobreza de un barrio concreto o una población determinada, o programas que no sean de ayudas directas⁵.

Usando la plataforma de Unicef se comprende que los equipos municipales elijan indicadores cuya información es fácil de obtener, por disponibilidad, por no ser necesario un buen diagnóstico, por tener competencias y por asociarse unívocamente a una de las acciones del Plan. Es decir, el sistema invita a centrarse exclusivamente en rellenar datos para cumplir con los mínimos a cubrir de la matriz de componentes que impone la certificación, de forma desconectada de la realidad de la situación de la infancia. Así se aparta a los equipos técnicos y políticos de pensar en lo que de verdad hace falta, y dirige los planes hacia objetivos e indicadores predeterminados. El reconocimiento podría estar imponiendo un enfoque y generando una burocracia que hace más difícil aprender y cambiar en las entidades locales.

3.2 Propuestas prácticas para evaluar las políticas locales

3.2.1 Entender el impacto

La parcialidad en cuanto al enfoque de la evaluación, centrada en el seguimiento y evitando hablar de impacto, es una acción decidida. La agencia señala que “los ayuntamientos, u otras Entidades Locales, no siempre tienen capacidad para gestionar indicadores de impacto” pues requieren un proceso complejo. Sin embargo, su conclusión, a juzgar por la plataforma digital de evaluación, es prescindir de la reflexión sobre el impacto. El número de programas, uno de los indicadores sugeridos en distintos ámbitos, difícilmente permite evaluar una política pública, únicamente dará cuenta de si se han hecho intervenciones. Incluso el número de personas participantes o afectadas por una medida, por sí mismo, solamente facilita información sobre si han llegado a más o menos gente. Pero estas medidas no tienen por qué cambiar la situación de la infancia, pueden estar apuntalando desigualdades.

En la evaluación de impacto es complicado aislar el efecto de la política que se evalúa, del efecto de la evolución del contexto y otros fenómenos que afecten a la infancia. Se puede hacer, algunas veces, con investigación social. Esto significa que hace falta más conocimiento, no necesariamente más datos, interpretando cambios socioculturales y transformaciones en las formas de gestión municipal. Será relevante preguntarse, entre otras cuestiones, qué hubiera pasado sin el Plan, si efectivamente está alcanzando sus objetivos, y si hace falta revisar cuál es la población objetivo.

⁵ De hecho, cuando se identifica un indicador de interés para el Plan entre los planteados por Unicef, puede que no sea parte de los señalados como imprescindibles o mínimos por la agencia internacional y que por tanto acabe descartado si se busca obtener el reconocimiento de Ciudad Amiga de la Infancia.

3.2.2 Metodologías cualitativas y participativas

El reconocimiento puede ligarse a criterios y objetivos generales, y por tanto en riesgo de quedarse vacíos de contenido, o asociarse a objetivos específicos locales y a indicadores propios. Para esta última opción, una red de gobiernos locales comprometidos con la infancia, acompañados por Unicef, podría profundizar en la complejidad de los problemas, con una reflexión desde muchos lados, con grupos y personas diversas que sigan haciendo preguntas. Podría ser útil dedicar tiempo a analizar algunas acciones para ver por qué han salido mejor o peor y aprender de ello, contrastando entre equipos de diferentes entidades locales. También sería interesante usar metodologías de evaluación participativa, como talleres con agentes clave, para dilucidar si, por ejemplo, hace falta información que no se está analizando o si está siendo difícil asumir cambios por obstáculos de tipo cultural, legal o económico. Es decir, un trabajo más artesanal que permita compartir experiencias y aprender.

Las entrevistas o dinámicas participativas son también herramientas para profundizar de manera cualitativa en el resultado que políticas, programas o acciones han tenido en la vida de la infancia, la adolescencia y sus familias. Por ejemplo, en relación con la violencia vicaria, es clave idear metodologías participativas y creativas donde identificar los resultados de programas. El dibujo resulta una metodología interesante para escuchar a la infancia, en temas que puede ser difícil expresar con palabras. Encuentros con profesionales de la salud o de centros educativos, pueden también ser formas útiles para entender la implementación de una política pública, y poder así entender si logra abordar los problemas a los que apunta.

3.2.3 Evaluar para aprender y mejorar

Esta creciente atención por la infancia y, en menor medida, por la adolescencia, podría aprovecharse para impulsar criterios de análisis, diseño y evaluación de políticas públicas que inviten al aprendizaje sobre la realidad social y la mejor manera de intervenir, como una suerte de autorreflexión crítica de la gestión pública (Álvarez, Pernas & Flores, 2016). Los criterios se pueden

trabajar con intercambio de experiencias entre entidades locales, un camino en el que Unicef puede contribuir sin caer en la homogeneización de la formalización de las políticas. Pero la mejora de las políticas públicas requiere diagnóstico y preguntas en cada lugar, compartidas entre muchas personas diferentes, abordando en primer lugar cuál es el problema que se pretende resolver, así como cuáles son los objetivos de transformación en relación a la infancia y si deben ser los mismos en cada lugar. Sabiendo algo del problema y los objetivos, y considerando que en tiempos de adelgazamiento institucional los recursos y equipos de los gobiernos locales son muy limitados, también habrá que preguntarse qué acciones públicas son más eficaces.

Como Unicef señala en sus guías de evaluación, en contradicción con el sistema de indicadores que la agencia ha fijado para el reconocimiento CAI, “conviene insistir en que sobredimensionar el sistema de indicadores no es buena idea (...). Lo mejor es avanzar de menos a más, progresivamente (Unicef, 2022). Efectivamente, más que cumplir con un largo listado de indicadores, evaluar políticas de infancia tendría que suponer la activación de un ciclo constante de aprendizaje e intervención sobre la infancia y sobre la propia actuación de los poderes públicos.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, Elena; Pernas, Begoña & Flores, Milagros. (2016). Evaluación de la Estrategia para la Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de la ciudad de Madrid 2011-2015.
- Beck, Ulrich. (2003). Adiós a lo tradicional: la individualización y las “libertades precarias”. En Beck, Ulrich et al. *La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Paidós.

Costa, Joan. (2004). *La imagen de marca un fenómeno social*. Editorial Paidós, Barcelona, España.

Giddens, Anthony. (1991). *Modernidad e identidad del yo*. Barcelona: Península.

Pernas, Begoña & Román, Marta. (2021). Investigación acción sobre la violencia vicaria en el contexto de la violencia de género en Castilla La Mancha. “Padres que lo ocupan todo”. La infancia en la violencia de género y la violencia vicaria. *Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha*.

Unicef. (2023). Guía para la obtención del Reconocimiento como Ciudad Amiga de la Infancia. Marco regulador.

Unicef. (2022). Guías sobre indicadores y seguimiento aplicados a los planes locales de infancia y adolescencia.

Unicef. (2022). Guía. Indicadores, concepto y utilidad en las políticas locales de infancia y adolescencia.

Unicef. (2022). Guía. Para una buena gobernanza de una política local de infancia.