





Universitat Autònoma de Barcelona

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons:  http://cat.creativecommons.org/?page_id=184

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons:  <http://es.creativecommons.org/blog/licencias/>

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license:  <https://creativecommons.org/licenses/?lang=en>

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA
INSTITUTO DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
Doctorado en Ciencia política, Políticas públicas y RRII**

TESIS DOCTORAL

**POLÍTICAS INSTITUCIONALES DE EVALUACIÓN
Y CONTROL DE ACCIONES PÚBLICAS**

**Un análisis neoinstitucional integrado sobre la
Política de Evaluación del Ministerio de Desarrollo
Social del Uruguay**

Autora: Carolina Muñoz-Mendoza

**Director: Ismael Blanco Fillola
Barcelona, Agosto de 2022**

Al pueblo chileno, porque sin necesitar herramienta técnica alguna, ha tenido la capacidad de evaluar el sistema neoliberal que se le impuso durante la dictadura cívico-militar que le azotó entre 1973 y 1990, consolidado después, a través de una democracia estable para el establishment de quienes más poder tienen. A ese pueblo, que luego de evaluar que esa vida excluyente debía llegar a su fin, estalló en las calles el 18 de octubre del 2019, arriesgando la vida y los ojos que, literalmente, algunos/as quisieron cegar. A ese pueblo, que ha tenido la capacidad de canalizar una salida institucional al conflicto, institucional no un sentido formal como suele entenderse, sino como un nuevo marco de reglas de juego que se construye de manera colectiva dialogando, cediendo y consensuando. A ese y todos los pueblos que reivindican una vida más justa, dedico esta tesis doctoral, con la esperanza de que un día, la evaluación de acciones públicas sirva no solo para mejorarlas, sino también para controlar al poder político, más allá del mecanismo electoral. Sin más y con claridad, a sabiendas de que estos procesos son muy difíciles para todas y todos, yo... los apruebo.

RESUMEN

Esta tesis doctoral devela que las políticas institucionales de evaluación cumplen una función política de control no electoral de acciones públicas en sus sistemas democráticos, que hasta ahora no ha sido definida como tal por la literatura. Así también, se argumenta la necesidad de estudiar su actuación en la materia, desde una perspectiva democratizadora que problematice las asimetrías que existen en torno al control de políticas y programas públicos, entre estado y sociedad.

Esta proposición emergió a partir de debates teóricos previos sobre democracia y control público, evaluación de programas, políticas evaluativas y análisis de políticas públicas, y se sometió a contrastación empírica mediante un estudio de caso único cualitativo de alcance explicativo, enfocado en la Política de evaluación del Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay. Desde un punto de vista analítico, se estableció tres modelos de control "burocrático gerencial y politizador" que, a modo de tipos ideales, las políticas evaluativas pueden desplegar. Además, que ello puede explicarse observando las condiciones institucionales de tipo "normativo, discursivo y relacional" que estas políticas ofrecen, en los tres principales niveles de actuación en los que operan "micro, de las prácticas evaluativas" que aplican, "meso, de los programas evaluados" y "macro del entorno político" más amplio.

A partir del caso estudiado, la investigación constató que las políticas evaluativas efectivamente cumplen esa función de control, cuestión observable en su creación como respuesta a la necesidad de mejorar de esos procesos, en su despliegue en las estructuras de control público donde intervienen actores estatales y sociales, y en el interés político que despierta su propio control. Si bien en sus inicios, la política estudiada propiciaba el modelo de control politizador con potencial democratizador, al cabo de pocos años y debido a dificultades relacionales, ese enfoque fue puesto en cuestión, dando paso a un nuevo discurso tendiente al control gerencial, en base al cual se aprobaron nuevas normativas que consolidaron esa tendencia. Ante esas evidencias y aun cuando esta política ha reforzado el control dentro del gobierno, no logra realizar un aporte democratizador porque omite a otros actores estatales y a los sociales, quienes carecen de márgenes de control efectivo en los en los tres niveles analizados.

ABSTRACT

This doctoral thesis shows that institutional evaluation policies fulfil a political function of non-electoral control of public actions in democratic systems, which so far has not been defined as such by the literature. It also argues for the need to study the performance of these policies from a democratizing perspective that problematizes the asymmetries that exist in the control of public policies and programs, between state and society.

This proposition emerged from previous theoretical discussions about democracy and public control; program evaluation, evaluative policies and public policy analysis, and was subjected to empirical contrasts through a single qualitative case study of explanatory scope, focused on the Evaluation Policy of the Ministry of Social Development of Uruguay. From an analytical point of view, three models of "managerial bureaucratic and politicizing" control were established, which, as ideal types, evaluative policies can deploy. Furthermore, that this can be explained by observing the institutional conditions of a "normative, discursive and relational" type that these

policies offer, at the three main levels of action at which they operate "micro, of the evaluative practices" they apply, "meso, of the programs evaluated" and "macro of the broader political environment".

Based on the case study, the research confirms that evaluation policies do indeed fulfil this control function. This can be seen in the creation of these policies, as a response to the need to improve the control of public actions; in their empirical deployment in the structures of public control involving state and social actors; and in the political interest aroused by their own control. Although in its beginnings, the policy studied promoted a politicizing control model with democratizing potential, after a few years and due to relational difficulties, this approach was called into question, giving way to a new discourse tending towards managerial control, on the basis of which new regulations were approved that consolidated this trend. In view of this evidence, and even though this policy has strengthened control within the government, it fails to make a democratizing contribution because it omits other state and social actors, who lack effective margins of control at the three levels analyzed.

RESUM

Aquesta tesi doctoral mostra que les polítiques institucionals d'avaluació compleixen una funció política de control no electoral d'accions públiques en els seus sistemes democràtics, que fins ara no ha estat definida com a tal per la literatura. Així també, s'argumenta la necessitat d'estudiar l'actuació d'aquestes polítiques, des d'una perspectiva democratitzadora que problematitzi les asimetries que existeixen al voltant del control de polítiques i programes públics, entre estat i societat.

Aquesta proposició va emergir, a partir de debats teòrics previs sobre democràcia i control públic, sobre avaluació de programes, polítiques avaluatives i anàlisis de polítiques públiques, i va ser sotmesa a contrastació empírica mitjançant un estudi de cas únic qualitatiu d'abast explicatiu, enfocat en la Política d'avaluació del Ministeri de Desenvolupament Social de l'Uruguai. Des d'un punt de vista analític, es va establir tres models de control "burocràtic gerencial i politizador" que, a manera de tipus ideals, les polítiques avaluatives poden desplegar. A més, que això pot explicar-se observant les condicions institucionals de tipus "normatiu, discursiu i relacional" que aquestes polítiques ofereixen, en els tres principals nivells d'actuació en els quals operen "micro, de les pràctiques avaluatives" que apliquen, "meso, dels programes avaluats" i "macro de l'entorn polític" més ampli.

A partir del cas estudiat, la recerca constata que les polítiques avaluatives efectivament compleixen aquesta funció de control, qüestió observable a l'origen tendent a la millora d'aquests processos, en el seu desplegament en les estructures de control públic on intervenen actors estatals i socials, i en l'interès polític que desperta el seu propi control. Si bé en els seus inicis, la política estudiada propiciava el model de control politizador amb potencial democratitzador, al cap de pocs anys i a causa de dificultats relacionals, aquest enfocament va ser posat en qüestió, donant pas a un nou discurs tendent al control gerencial, sobre la base del qual es van aprovar noves normatives que van consolidar aquesta tendència. Davant aquestes evidències i tot i que aquesta política ha reforçat el control dins del govern, no aconsegueix realitzar una aportació democratitzadora perquè omet a altres actors estatals i als socials, els qui manquen de marges de control efectiu en els en els tres nivells analitzats.

AGRADECIMIENTOS

Si bien la autora es una, esta tesis doctoral es producto de un trabajo en el que muchas personas han colaborado con sus saberes, experiencias y su sola existencia.

Agradezco a los equipos del Ministerio de desarrollo social del Uruguay, quienes me abrieron las puertas para desarrollar esta investigación. Agradezco el interés de cada uno/a por reflexionar sobre su trabajo de una forma crítico-constructiva, que tan bien hace a las políticas públicas y a la política. De igual forma, agradezco a todas las personas de otros organismos públicos, del parlamento, de la academia, de la prensa, beneficiarios/as y organizaciones ejecutoras de programas sociales, quienes me dieron su tiempo y reflexiones en las distintas entrevistas realizadas. En especial, a la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG) del Uruguay, por permitirme coordinar a través de ellos el grupo de discusión desarrollado con parte de sus miembros. Así también, a la Facultad de Ciencias políticas de la Universidad de la República del Uruguay, que me abrió las puertas para realizar una estancia predoctoral, mientras realicé el trabajo de campo de esta investigación.

Con el corazón y la mente alineados, agradezco al Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona, por haberme acogido estos años como investigadora predoctoral. A Ismael Blanco Fillola, director de esta tesis, quien desde el día uno me acompañó con sus sabias reflexiones, rigurosas revisiones y un apoyo incondicional ante las dificultades que enfrenté en el camino. Todo ello, simplemente, por confiar en mí. Agradezco también a todo el equipo de IGOP, a mis profesoras Margarita León y Raquel Gallego, por invitarme a trabajar con ellas y aprender de sus conocimientos, experiencia y calidad humana. A todos mis compañero/as este instituto: a Charlotte Fernández, no solo por coordinarnos sino también por cuidarnos; a Jaume Badosa, por recibirnos siempre con una sonrisa; a Zyab Ibáñez, por regalarme gratos momentos de conversación sobre el trabajo y la vida; y a Ernesto Morales, por abrirme las puertas de la Escola de IGOP y permitirme crecer con sus proyectos.

Agradezco también el apoyo, reflexiones y aprendizajes de los compañeros y compañeras del “mundillo” de la evaluación, con quienes hemos desarrollado acciones conjuntas durante estos años. En especial a la Red de Evaluación de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC) y a la Asociación Ibérica de Profesionales de la Evaluación (APROEVAL) de las que formo parte. De forma muy especial, agradezco al Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad de Chile (NEEP) actual Núcleo Interdisciplinario de Investigación Evaluativa orientada a la Decisión Pública (NIIE-DP), donde he encontrado amigas que han sido fuente de aprendizaje y crecimiento. Gracias mis queridas Andrea Peroni, Carolina Guerra, Claudia Olavarría y Patricia Varela, sobre todo, por inspirarme cuando comencé a caminar por la sinuosa ruta evaluativa.

También agradezco a mujeres maravillosas que he podido conocer durante sus estancias en Barcelona. Adriana Anacona, Giulia Marra, Janaina Ruviaro, Regina Laisner, Simone Martins, Virginia Baumhardt y Zarif Gökse, todas investigadoras de culturas muy diversas, que han compartido su tiempo y su cariño conmigo para reflexionar de política, de políticas, del amor, de la vida y de cómo nos deconstruimos a diario. Así también, a hombres inspiradores, grandes amigos que me han acompañado, a Pablo Castaño, David Palomera y Llorenç Soler, compañeros de IGOP; a Cristian Leyton, compañero de la Universidad de Chile; a José Luis Ortiz, que en estos últimos meses me ha regalado con comidas y conversaciones exquisitas. Y a Iván Morán que, desde Chilito, siempre está ahí... pendiente de mi existencia.

Agradezco con muchísimo cariño, a las “tribus migrantes” en Barcelona de las que he sido parte. A mis queridas “Noies mes boniques” Andrea Pequeño, Cecilia Ramos, Olga Carrillo, Patricia Baeza, Sixtina Pinochet, por recibirme en esta bella ciudad y abrirme las puertas de sus casas y sus familias, por contarme como era esta experiencia y porque casi todo, se ha cumplido. También doy gracias a mis hermosas “Chileñolas” por hacer de nuestro pueblo catalán un lugar más bello aún, con vuestra

compañía. Por todas las aventuras vividas, las buenas y las malas, por estar siempre ahí, gracias a Elia Sepúlveda, Lorena Etcheverry, Soledad Ascencio y Tabita Contreras. También en esta ronda migrante, agradezco a mis queridas Valentina Maya y Giannina Puddu, por permitirnos disfrutar y reflexionar de lo profundo y lo banal, sin complejos. Y a mis queridas amigas del “Plata” Yanina Kowszyc y Mariana González, por cada una de esas bilaterales que hemos vivido, por ser fuente de alegría, de lucha y persistencia. Y como se puede perder la clave intercultural, agradezco la amistad en una nativa catalana, Miriam Peña, que ha cuidado siempre y ha sido un ejemplo de que, una tesis doctoral sobre evaluación, se puede acabar.

Otros seres que han sido un apoyo en este esfuerzo, Andrei Caro, Juan Carlos (de Lliçà d’AMunt) y Raquel Fernández, quienes, cada cierto tiempo, echan una mano para que mi cuerpo físico responda al ritmo que mi mente y mi alma desean. Así también, Elvira Reche y Marisol Marfan, quienes han puesto todos sus saberes, para que mi cabecita pudiese enfocar, sanar y soltar... cuando le costaba.

Doy gracias también, a nuevos amores que encontré en la UAB. A cada una las quiero con el alma, ya lo saben: Alejandra Peña López, Angela Bernados, Iolanda Bianchi, Lara Maestriperi, Miriam Acebillo y Yuni Salazar, han sido una compañía maravillosa que nadie podría igualar. Y como dijo el “gran poeta y pensador” ER... ¡gracias por existir! De la mano de estas mujeres, agradezco que mediante ellas encontré otros seres maravillosos que de distintas formas me han acompañado. Gracias Bernat Vilaplana, Massimo Rubino, Oscar Maldonado por las conversas, las comidas, las copas y por aguantar a tanta doctoranda junta, cosa que sabemos... no es fácil.

Agradezco sin duda, el apoyo incondicional de mi tribu de amigas chilenas, compañeras de muchísimos años que aún están ahí, conmigo, siempre. Gracias Andrea Bravo, Anita Valenzuela, Claudia Vega, Carolina Loren, Guetzabel Lizama, Ivonne Ponce, Mariale Vega, María José Vilches, Mildred Fuentes y Sandra Morales. Ya saben que las quiero... hasta el infinito y más allá. Gracias también a mis amadas Carolina Ladurantie y Graciela Suarez, mis “franchutas” favoritas, quienes mejor que nadie sabe cómo ha sido este desafío. Las penurias y alegrías que ha acarreado y quienes siempre han estado ahí, para hablar y, más aún, escuchar.

Otros seres maravillosos a quienes quiero agradecer, es a mi tribu chileno-catalana. A Marianela Armijo, por ser una grande en la evaluación y en la vida, por ser la gran motivadora para que me atreviera a cruzar este trance, por estar conmigo todos estos años, por valorarme y confiar en mí. Y como no, a la familia de acogida que me compartió, Nicole Franc y Jordi Company, por ser los seres más fieles y cuidadores de la vida, por apoyarme, por mostrarme que la generosidad se hace carne y por sacarme una sonrisa cada vez que nos vemos.

Ya cercana al cierre, vamos a la matriz. Gracias a María Graciela, mi madre, porque siendo niña y en plena dictadura, me demostró que la democracia se defiende sí o sí. También por forjarme el sentido de responsabilidad que siempre intento no olvidar y por de mostrarme que el control, cuando se concentra, debe equilibrarse. Gracias también a Patricia Aburto, mi querida “cuñamigui” desde hace más de veinte años, por ser y estar conmigo, siempre. A mi hermano Pablo Muñoz, por demostrarme que hay amores que no requieren contacto ni físico ni verbal, porque simplemente se sienten.

El más íntimo agradecimiento, es para los hombres de mi vida. A Roberto Morales, por ser fuente de energía y agotamiento a la vez, y por hacerme crecer cada día con ese vaivén. Por estar a mi lado, incluso en este instante y a esta hora. Porque sin saber dónde nos lleve la vida, al menos hasta ahora, has sido “mi amor, mi cómplice y todo”. Gracias también a Antu Morales, mi solcito mapuche que, como gran estrella, brilla sin parar. Por ser un grande, aun cuando sigue creciendo. Por cuidarme y mostrarme que la vida puede ser un poquito menos compleja y más práctica, aunque me cueste crearlo.

Finalmente, y como no, me agradezco a mí, a mi valentía y esfuerzo para llegar a este punto. Pero, sobre todo, a mi alegría para vivir y mi seriedad para trabajar.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

ÍNDICE DE CONTENIDOS	8
ÍNDICE DE TABLAS.....	11
ÍNDICE DE FIGURAS.....	11
SIGLAS	12
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN	15
1. Las políticas institucionales de evaluación como objeto de investigación.....	16
2. Control de acciones públicas y Políticas de evaluación	17
3. Políticas de evaluación latinoamericanas.....	19
4. Políticas de evaluación de los ministerios de desarrollo social latinoamericanos	20
5. Preguntas, tesis principal e hipótesis de la investigación	22
5.1 Pregunta general.....	22
5.2 Preguntas e hipótesis específicas.....	23
6. Objetivos de la investigación	24
6.1 Objetivo general.....	24
6.2 Objetivos específicos.....	24
7. Abordaje metodológico y analítico.....	25
CAPÍTULO II: DISCUSIÓN TEÓRICA	27
Primera parte: Democracia y Control de acciones públicas.....	28
1. El control público como sustrato de la democracia moderna	28
2. El control de acciones públicas: límites y desafíos actuales para democratizar	36
3. Estructuras de control público	41
Segunda parte: Políticas institucionales de evaluación y Control de acciones públicas.....	53
1. Delimitación conceptual de las políticas de evaluación.....	53
2. El debate sobre la función de control de las políticas de evaluación	58
3. Fundamentos de la función de control de las políticas evaluativas.....	67
4. Políticas de evaluación y Modelos de control de acciones públicas.....	76
Tercera parte: Análisis de políticas de evaluación y su función política de control de acciones públicas	90
1. Análisis de la dimensión política de las políticas de evaluación	90

2. Los aportes del análisis de políticas públicas	93
3. El análisis de políticas públicas y el estudio de relaciones políticas.....	96
4. Análisis neoinstitucional de políticas públicas	100
5. El neoinstitucionalismo integrado: una nueva alternativa analítica.....	104
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	110
Primera parte: Fundamentos del Estudio de caso	111
1. Orígenes del estudio de caso	111
2. El estudio de caso como método de investigación	113
3. Epistemologías y versatilidad metodológica.....	115
4. Críticas al estudio de casos y argumentos para la réplica.....	117
Segunda parte: Diseño metodológico.....	120
1. Construcción del marco teórico-analítico: modelos de control, dimensiones y niveles de análisis.....	122
2. Selección del caso de estudio.....	125
3. <i>Recolección de información</i>	129
4. Procesos de análisis de la investigación.....	138
5. Divulgación y devolución.....	143
6. Calidad de la investigación	144
CAPÍTULO IV: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	146
Primera parte: Análisis de las condiciones normativas que la política evaluativa demarca para el control de acciones públicas.....	149
1. Definiciones políticas generales	150
2. Definiciones funcionales	152
3. Diseño organizativo.....	156
4. Definiciones estratégicas.....	160
5. Normativas nacionales que incentivaron el control gerencial.....	167
Segunda parte: Análisis de las condiciones discursivas de la política evaluativa para el control de acciones públicas	172
1. Concepciones políticas generales	173
2. Valoraciones sobre la política de evaluación del mides.....	177
3. Condiciones discursivas que explican el giro gerencial.....	182
Tercera parte: Análisis de las condiciones relacionales de la política evaluativa en materia de control de acciones públicas	187
1. Mapa de actores relevantes a la política evaluativa del MIDES.....	188
2. Influencias efectivas: explicación y evidencia de la tendencia al modelo de control gerencial.....	195
CONCLUSIONES	210

1. Sobre el control de acciones públicas, la democratización y la evaluación	210
2. Sobre las políticas institucionales de evaluación	212
3. Sobre la función política de control de las políticas de evaluación	214
3.1 Los orígenes de las políticas evaluativas vinculados al control de acciones públicas.	214
3.2 Las estructuras de control público como escenario de actuación de las políticas de evaluación	216
3.3 El interés que despierta el control de las propias políticas de evaluación	218
4. Sobre el modelo de control desplegado por la política de evaluación del MIDES	219
4.1 Condiciones normativas y las reglas que demarcan para el control.....	220
4.2 Las condiciones discursivas como sustento del modelo de control gerencial.....	221
4.3 Condiciones relacionales que explican y evidencian la tendencia al control gerencial	223
5. Sobre el abordaje metodológico de la investigación	226
6. Sobre el abordaje analítico de la investigación	228
7. Sobre el planteamiento general de la investigación	231
ANEXOS	233
BIBLIOGRAFÍA	242

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Enfoque responsabilizador y control de acciones públicas.....	35
Tabla 2: Síntesis modelo analítico sobre niveles de democratización de Robert Dahl.....	37
Tabla 3: Principales factores que operan en el control de acciones públicas.....	43
Tabla 4: Principales actores y mecanismos que operan en las estructuras de control público..	46
Tabla 5: Principales objetos de control de las acciones públicas.....	48
Tabla 6: Interacciones para el control, según actores que las ejercen	49
Tabla 7: Principales reglas que delimitan las Políticas institucionales de evaluación	57
Tabla 8: Vertiente evaluativa orientada al control de los programas.....	66
Tabla 9: Modelos de control de acciones públicas	76
Tabla 10: Principales Premisas del análisis neoinstitucional.....	102
Tabla 11: Principales escuelas neoinstitucionales según corrientes disciplinarias.....	103
Tabla 12: Definiciones sobre el método estudio de casos	113
Tabla 13: Principales sesgos hacia el estudio de casos	117
Tabla 14: Criterios de selección del caso de estudio	127
Tabla 15: Matriz del procedimiento de selección del caso de estudio	128
Tabla 16: Perfil de los/as informantes entrevistados/as	132
Tabla 17: Entrevistas aplicadas	133
Tabla 18: Condiciones institucionales que explican el modelo de control gerencial propiciado por la política de evaluación del mides.....	147
Tabla 19: Compromisos estratégicos de la política evaluativa del MIDES 2005-2009.....	161
Tabla 20: Compromisos estratégicos de la política evaluativa del MIDES 2010-2014.....	164
Tabla 21: Compromisos estratégicos de la política evaluativa del mides 2015-2019.....	166
Tabla 22: Aporte del mides y su Política evaluativa a los Planes de Gobierno Abierto	171
Tabla 23: Actores estatales y sus atributos respecto a la política evaluativa del MIDES.....	189
Tabla 24: Actores sociales y sus atributos respecto de a la política evaluativa del MIDES	193
Tabla 25: Controles propiciados por la política evaluativa del mides.....	196

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Factores relevantes al control de acciones públicas	51
Figura 2: Fundamentos de la función de control de las Políticas de evaluación	67
Figura 3: Procesos de diseño metodológico de la investigación.....	121
Figura 4: Marco Analítico para explicar modelos de control propiciados por Políticas institucionales de Evaluación	123
Figura 5: Procedimientos de análisis de la investigación	139
Figura 6: Marco legislativo condicionante de la función de control de la Política de Evaluación del MIDES	149
Figura 7: Organigrama DINEP-MIDES según decreto 286/006	156
Figura 8: Organigrama Dirección Nacional de División de Información, Evaluación y Monitoreo del MIDES (Decreto 273/2013)	159
Figura 9: Trayectoria del frames político que sustenta la política evaluativa del MIDES	172

SIGLAS

AEA: Sociedad Americana de Evaluación (AEA por su sigla en inglés),

AGESIC: Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento

AN: Auditoría interna a la Nación

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CNPS: Consejo Nacional de Políticas Sociales

CSD: Consejos Sociales Departamentales

DINEM: Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

DINEP: Dirección Nacional de Evaluación de Programas

DSN: Dialogo Social Nacional

GAO: Oficina de control del gobierno (GAO por sus siglas en inglés)

GpR: Gestión por Resultados

GS: Gabinete social

IDHDP: Instituto de derechos humanos y defensoría del pueblo

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MIDES. Ministerio de Desarrollo Social

MIPS: Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales

NI: Neoinstitucionalismo

OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto

OTM: Oficinas territoriales del MIDES

PGA: Planes de Gobierno Abierto

TC: Tribunal de cuentas

UdelaR: Universidad de la República

INTRODUCCIÓN

Esta tesis doctoral plantea que las políticas institucionales de evaluación cumplen una función política en torno al control no electoral de acciones públicas y que, a través de ello, pueden contribuir a la democratización de sus países en la medida que disminuyan las asimetrías que existen en torno a estos procesos, entre estado y sociedad. Conceptualmente, se sugieren tres modelos de control que, a modo de tipos ideales, estas políticas pueden desplegar “burocrático, gerencial y politizador”, este último con potencial democratizador porque busca disminuir esas asimetrías. Analíticamente, se recurrió al “neoinstitucionalismo integrado” denominado como tal porque contempla los diferentes factores relevantes a los procesos de políticas que las distintas escuelas neoinstitucionales aportan. Desde esa perspectiva, se estableció tres dimensiones de análisis “normativa, discursiva y relacional” de las políticas evaluativas, que se estudiaron contemplando las condiciones institucionales que ofrecen en los tres principales niveles en que estas políticas operan “micro de las prácticas evaluativas” que aplican, “meso de las acciones públicas” evaluadas y “macro del entorno político” más amplio.

Para someter a contraste empírico todas esas proposiciones, se recurrió a una metodología de estudio de caso cualitativa de alcance explicativo, centrada en la política de evaluación del ministerio de desarrollo social de Uruguay en el cono sur americano, considerando un periodo de quince años entre 2005 y 2019. Esta decisión, se tomó considerando el contexto de la evaluación pública latinoamericana, donde han emergido diversas políticas de este tipo en el sector de desarrollo social, dentro del cual se compromete la inclusión de actores sociales en la gestión de todas sus políticas y programas, escenario que, en principio, es una condición favorable para que sus políticas evaluativas materialicen esas medidas y eventualmente aporten a la democratización de los controles que propician. Así también, porque el discurso oficial del caso uruguayo explicitó ese tipo de propósitos durante la fundación de su política de evaluación, demarcando con ello una clara tendencia al control politizador, cuestión que hacía necesario indagar en qué medida el despliegue de sus condiciones normativas y relacionales eran consistentes con ello, o no.

A partir del análisis y de las conclusiones de esta investigación, se podrá observar que la política evaluativa estudiada efectivamente cumple una función política en torno al control de acciones públicas pero que, en contraste con su discurso inicial, terminó propiciando el modelo de control gerencial no aporta a la democratización, cuestión que se explica por las condiciones relacionales de sus primeros años, que dieron lugar a nuevas concepciones o *frames* expresados en discursos donde se desestimó el enfoque de control politizador, dando lugar a nuevas normativas que mandataron la perspectiva gerencial, efectivamente desplegada.

La estructura de esta monografía se organiza en torno a cuatro grandes capítulos, cuyos principales contenidos se describe a continuación:

En el primer capítulo, “planteamiento general de la investigación”, se exponen los elementos centrales que sustentan esta tesis doctoral, partiendo por la relevancia de abordar las políticas institucionales de evaluación como objeto de estudio específico y, dentro de ello, la función política que despliegan en torno al control de acciones públicas. Así también, el contexto donde se enfocó este trabajo, referido a las políticas evaluativas latinoamericanas enfatizando en las del sector de desarrollo social. A partir de ahí, se especifican las preguntas de investigación, la

tesis principal e hipótesis que la guiaron, así como los objetivos que se propuso. Finalmente, se explica el abordaje metodológico y analítico mediante el cual esta investigación se desarrolló.

En el segundo capítulo, de “discusión teórica”, se revisa el debate de la literatura que se sustenta esta investigación, en base a tres grandes apartados. El primero, sobre democracia y control público, destacando la relevancia que el control no electoral de acciones públicas tiene para la democratización y su despliegue en el marco de estructuras de control, donde convergen actores estatales y sociales. El segundo apartado, versa sobre las políticas institucionales de evaluación, exponiendo su relevancia como objeto de estudio, los antecedentes teóricos de su función de control y los modelos de control que ellas pueden desplegar. El tercer apartado, se enfoca en el análisis de la función de control de estas políticas, partiendo por una revisión de los abordajes analíticos con los que se han abordado, de donde emerge la necesidad de contemplar los aportes del análisis de políticas públicas. A partir de ahí, se profundiza en esa disciplina, para luego ahondar en el enfoque análisis neoinstitucional integrado que orientó esta investigación.

En el tercer capítulo, “metodología de la investigación”, se explica todo el proceso desarrollado para el estudio de caso. En la primera parte, se abordan los orígenes de este método y su consolidación en el campo de las ciencias sociales y políticas. Así también, las epistemologías que lo sustentan, sus lógicas analíticas, las diversas alternativas metodológicas que contempla y el debate que todo ello ha suscitado. En la segunda parte, se explica en detalle el diseño y despliegue metodológico aplicado, incluyendo: i) la construcción del marco analítico, ii) la selección del caso de estudio, iii) la recolección de información, iv) los procesos de análisis aplicados, v) la divulgación y devolución de los hallazgos, y VI) los criterios mediante los cuales se resguardó la calidad de todo este trabajo.

El cuarto capítulo contiene los “resultados de la investigación”. En la primera parte, y como contexto general, se revisan las políticas de evaluación latinoamericanas considerando su surgimiento, evolución y debates que ha suscitado, enfatizando en las políticas evaluativas de los Ministerios de desarrollo social. En la segunda parte, se expone los “resultados del análisis del caso de estudio”, considerando tres grandes apartados que se alinean con las dimensiones de estudio que el marco analítico delimita “normativa, discursiva y relacional”. En cada uno de ellos, se revisan las condiciones institucionales que el caso estudiado exhibe en materia de control de acciones públicas, la forma como se produjeron y cómo operan, hallazgos en base a los cuales se determinó que esta política despliega el modelo de control gerencial.

Finalmente, se conocerá las “**conclusiones de la investigación**” donde se sintetiza los principales hallazgos respecto a las dimensiones de análisis; se reflexiona en torno a la metodología aplicada; se da respuesta a las preguntas, tesis e hipótesis de partida de la investigación; y se argumentan las proposiciones finales que todo este trabajo permite sustentar.

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

En el contexto internacional de las democracias occidentales, las **Políticas institucionales de evaluación** constituyen un instrumento fundamental para valorar el desempeño de políticas y programas públicos, que se ha diseminado con un fuerte impulso en los últimos cuarenta años. De esa manera, y al día de hoy, estas políticas configuran un corpus institucional específico, sustentado en marcos legislativos, estructuras organizativas y recursos que aseguran su despliegue mediante diversas herramientas, procedimientos y rutinas instalada como tal, como ocurre en múltiples países europeos y americanos.

El surgimiento de estas políticas puede situarse hace un siglo atrás, concretamente en el año 1921, cuando el parlamento estadounidense fundó la Oficina de control del gobierno (GAO por sus siglas en inglés), tendencia que en los años sesenta se había extendido a países del norte europeo como Reino Unido, Francia y Alemania; de Oceanía como Australia y Nueva Zelanda; y más recientemente, desde los años noventa, a países del sur europeo como España e Italia, y latinoamericanos, destacando los casos pioneros de Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay.

Respecto a su anclaje institucional y organizativo, las políticas evaluativas pueden formar parte de los poderes legislativo y ejecutivo nacionales o subnacionales, o de agencias independientes que les asesoran, existiendo hoy en día un debate abierto sobre su inclusión en la fiscalización superior del estado (Gris Legorreta, 2020). Por otro lado, un elemento común a todas estas políticas es que se orientan a vigilar y valorar el desempeño de diversas políticas y programas sustantivos, materia que constituye un eje fundamental del debate contemporáneo sobre control público y democratización, que requiere incluir a diversos actores estatales y sociales, y donde la información valorativa sobre el desempeño de las acciones públicas es un recurso político clave para que ellos puedan controlarlas (Dahl, 1971; O'Donnell, 1994, Pitkin, 1967; Manin, 1995; Sartori, 1994). De esa manera, y si bien la literatura aún no lo aborda en esos términos, esta tesis sostiene que las políticas institucionales de evaluación cumplen una función en el control no electoral de acciones públicas. A partir de ahí, se estimó necesario develar, conceptualizar y problematizar tales políticas, desde una perspectiva política que debata su aporte al control y si ello implica una contribución democratizadora, más allá de su aporte a la mejora técnica o económica de las políticas y programas sustantivos que evalúan.

Este primer capítulo tiene por objetivo exponer, de forma general, los elementos centrales de esta investigación doctoral, incluyendo el por qué se enfoca en las políticas evaluativas vinculándolas con un proceso más amplio de sus sistemas democráticos como es el control de acciones públicas; el contexto de latinoamericano en el que ella se enmarca; el problema, la hipótesis principal e hipótesis específicas que plantea; además de los abordajes metodológico y analítico desde los cuales se abordó este trabajo. Todas ellas, cuestiones que se profundizan en cada uno de los siguientes capítulos teórico, metodológico y de resultados.

1. Las políticas institucionales de evaluación como objeto de investigación

A pesar de su extendida y creciente trayectoria, las políticas institucionales de evaluación constituyen un objeto de estudio reciente en la agenda investigadora internacional de no más allá de veinte años, distinto a lo ocurrido con la evaluación en cuanto herramienta, que ha suscitado un amplio debate en torno a sus bases epistemológicas, metodologías, implicaciones políticas y, más recientemente, su institucionalización (Weiss, 1972, 1987; Cronbach et al 1980; Guba Lincoln, 1989; Alkin y Christie 2004; Subirats, 1995, 2005; Monnier, 1995; Patton, 2012; Jacob et al 2015). Frente a ese escenario y atendiendo los hallazgos de esa literatura, desde esta investigación se estimó necesario ampliar el foco y abordar las políticas evaluativas de manera específica, entendiendo que demarcan las reglas de juego institucional para el despliegue de aquellas herramientas.

Las primeras referencias a las políticas de evaluación como objeto de estudio se encuentran en Hartz (1999b), que devela la necesidad de estudiarlas para comprender la institucionalización de la evaluación en Francia. También en Hartz (1999a, 1999b), que aborda específicamente la política evaluativa del ministerio de salud brasileño. El mayor impulso, sin embargo, provino de la Sociedad Americana de Evaluación (AEA por su sigla en inglés), que en el año 2007 creó un grupo de trabajo específico sobre políticas evaluativas. A pesar de esa corta trayectoria, desde entonces se ha generado un corpus de conocimiento que, combinado con el debate sobre herramientas evaluativas, develan algunas cuestiones que ahora se sintetizan y que pasaron a ser las premisas iniciales de esta investigación.

Primero, la literatura destaca la importancia que las políticas de evaluación revisten para los programas públicos sustantivos, porque, al igual que otras políticas institucionales, constituyen arenas de decisión política donde se definen reglas de juego para su actuación. Concretamente, estas políticas delimitan la forma cómo se valora el desempeño de las acciones sustantivas, lo valoran directamente y aportan recomendaciones para su mejora, continuidad, rediseño o incluso, su extinción (Trochim, 2009; Cooksy et al 2009; Chelimsky, 2009; Johnson, 2012).

Segundo, y en cuanto a su delimitación conceptual, las políticas evaluativas despliegan una serie de herramientas o “prácticas evaluativas” como el seguimiento o monitoreo y la investigación evaluativa propiamente tal, pero también otras más recientes como los sistemas de información, cada una de las cuales aplica diversos métodos y técnicas propias de la investigación social y arrojan aquella información valorativa que es clave para controlar a los programas públicos (Trochim, 2009; Cooksy et al 2009; Majone, 1997)¹.

Tercero, respecto a esas prácticas evaluativas, la literatura demuestra que su aportación política no solo se explica por sus métodos y dinámicas internas, más o menos democráticas, sino por las condiciones institucionales bajo las cuales ellas se despliegan (Monnier, 1995; Subirats, 1995, 2005; Majone, 1997; Grenne, 2006; Plottu y Plottu, 2009), demarcadas en primera instancia, por

¹ El concepto prácticas evaluativas es usual en ese campo disciplinar. Se utiliza en esta investigación porque permite albergar diferentes acciones orientadas a generar juicios valorativos, más allá de la investigación evaluativa que suele ser el foco de atención. En Trochim (2009) se encuentra una clara explicación del alcance de estas prácticas y distinciones respecto de las políticas evaluativas que las albergan.

las políticas institucionales de evaluación. En cuarto lugar, por tanto, se desprende que abordar la dimensión política de estas políticas es una necesidad para comprender el aporte de esas prácticas en la materia, pero también su aporte como marcos institucionales a procesos democráticos más amplios como el control de acciones públicas (Hartz, 1999b, 2000, 2002; AEA, 2007; Trochim, 2009; Chelimsky, 2009; Cooksy et al, 2009; Johnson, 2012).

En quinto lugar, la literatura señala que el abordaje de esas contribuciones exige asumir que las políticas evaluativas constituyen espacios políticos por antonomasia, y por tanto complejos, donde convergen actores estatales y sociales con recursos e intereses diversos, especialmente en materia de control (Haarich 2005; Chelimsky, 2009; Chouinard, 2013). En directa relación con ello y, en sexto lugar, la literatura devela que, aun cuando estas políticas demarcan institucionalmente a sus prácticas evaluativas y a través de ellas a los programas evaluados, también se ven influidas por las condiciones que éstos le ofrecen, y son altamente sensibles a su entorno político más amplio donde se decide su surgimiento, anclaje organizativo, despliegue y su propia continuidad (Haarich 2005; Chelimsky, 2009; Chouinard, 2013).

A partir de estas premisas iniciales, esta tesis doctoral se enfoca en las políticas institucionales de evaluación como objeto de estudio específico, proponiendo que la función política que les corresponde en sus sistemas democráticos se vincula al control de acciones públicas, una función que resulta necesario problematizar.

2. Control de acciones públicas y Políticas de evaluación

Las principales reglas del juego del modelo de democracia moderna liberal, se sustentan en dos principios fundamentales como son la representación política y el control de su ejercicio, este último a través de mecanismos electorales y no electorales (Locke, 1966; Rousseau, 1999, Sartori, 1999a, Pitkin 1967; Manin, 1995). Respecto al control no electoral, su relevancia radica en que permite vigilar cuestiones elementales para la democracia como el cumplimiento de la legalidad, el funcionamiento administrativo o el buen manejo de los recursos públicos, pero también las acciones públicas concretas expresadas en políticas y programas, como aquellas en las cuales se enfocan las políticas institucionales de evaluación.

Según la fórmula inicial de la democracia liberal, la facultad de control de esas acciones reside en los propios poderes públicos bajo una lógica de equilibrios y controles mutuos "*checks and balances*", dentro de los cuales la sociedad no tiene injerencia, asumiendo que su facultad de control la ejerce a través del mecanismo electoral (Montesquieu, 1984; Schumpeter, 1950; Burke, 2012). Todo ello, queda claramente expresado en el estado de derecho como institucionalidad que demarca el funcionamiento de la democracia como sistema político (Montesquieu, 1984; Schumpeter, 1950; Burke, 2012). Sin embargo, el debate contemporáneo sobre la democracia, concuerda que esa fórmula ha derivado en una asimetría histórica entre actores estatales y sociales, fenómeno que ha operado como factor de debilitamiento democrático y que se ha acentuado en el último siglo, como evidencian las crecientes demandas sociales por trascender el mecanismo electoral y ejercer nuevos controles, especialmente sobre políticas y programas públicos dada la relevancia que tienen en las condiciones de vida de la

población (Purcell, 1973; O'Donnell, 1994, 1998, 2006; Dahrendorf, 1993; Tilly, 2010; Isunza, 2005; Isunza y Gurza, 2018).

Por otro lado, y entendiendo la democratización como proceso que busca contrarrestar esos déficits y fortalecer la democracia (Dahl, 1971, 1991; Dahl y Lindblom, 1953, 1976; Rosanvallon, 2007), el consenso indica que, si bien el control electoral es condición indispensable para que ella exista, la disminución de asimetrías en el control de acciones públicas es una condición indispensable para democratizar, escenario donde la inclusión de actores sociales es requisito *sine qua non*, sin que ello implique, por cierto, debilitar los controles intraestatales ya existentes (O'Donnell, 1994, 1998, 2006; Isunza, 2005; Isunza y Gurza, 2018). Siguiendo esa lógica, el control de acciones públicas es un proceso que bien puede fortalecer o debilitar la democracia, según perpetúe, aumente o disminuya las asimetrías que le caracterizan en este caso, en materia de control.

Respecto a la forma como operan estos procesos, esta tesis destaca su naturaleza eminentemente relacional en cuanto influencias efectivas de unos actores en otros y sugiere que se despliegan en el marco de "estructuras de control público" propias de los sistemas democráticos. Así también, que en esas estructuras convergen diversos *actores estatales y sociales*, todos ellos con facultad para ejercer funciones de control (Dahl, 1976; O'Donnell, 1994; Isunza, 2005), quienes se enfocan en *objetos de control* o cuestiones concretas que interesan de las acciones públicas (Goodin, 2003; Gruber, 1987; Monnier, 1995) y establecen determinadas *interacciones* que pueden derivar en relaciones de control efectivo o no (Dahl y Lindblom, 1953; Long, 1989; Fox, 1993; Goodin, 2003; Hevia, 2009). En ese contexto, una cuestión relevante es que la información valorativa sobre el desempeño de las acciones públicas es un recurso político fundamental para controlarlas, porque que a través de ella se puede conocer, vigilar, debatir e incluso, interpelar a los/as responsables públicos ante eventuales fallos o incumplimientos, recurriendo a los mecanismos específicos que para ello existan (Pitkin, 1967; Sartori, 1999a; Manin, 1995; Monnier, 1995; Rosanvallon, 2007).

Volviendo a las políticas institucionales de evaluación y asumiendo que su principal propósito es, justamente, construir información valorativa sobre políticas y programas públicos, esta tesis sostiene que ellas necesariamente cumplen una función en el control de esas acciones y que su aporte democratizador estaría mediado por las condiciones institucionales que ofrezcan para disminuir asimetrías entre estado y sociedad. Esta última cuestión, en primera instancia, requeriría integrar a actores sociales en la construcción y uso de la información que estas políticas proveen (Chelimsky, 2009; Neirotti; 2012; Patton, 2012). Finalmente, a partir de este razonamiento, se establecieron una serie de hipótesis a modo de proposiciones teóricas, mediante las que se define conceptualmente la función de control de las políticas evaluativas y se propone una ruta analítica para analizarlas. Con este propósito, la atención se centró en un caso específico del contexto latinoamericano como es la **Política evaluativa del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay**. Las próximas páginas, pues, se orientan a contextualizar dicho caso, como antesala para conocer las preguntas e hipótesis que orientaron esta investigación.

3. Políticas de evaluación latinoamericanas

El surgimiento de la actual generación de políticas institucionales de evaluación en América Latina se remonta al año 1994 con las experiencias pioneras de Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay, rápidamente diseminadas en la región². Un denominador común entre ellas, es que emergieron siendo parte de los proyectos de reforma y modernización estatal impulsados durante los procesos de reconstrucción democrática, una vez culminado el extenso periodo de dictaduras cívico-militares que azotaron la región. Por otro lado, conviene destacar que estas políticas son lideradas desde los poderes ejecutivos, no existiendo casos que hagan parte de los poderes legislativos, y que suelen anclarse en organismos que ocupan una posición estratégica en los gobiernos centrales dentro de ministerios como los de Hacienda, Planificación nacional, o de Agencias Presidenciales especializadas.

El reconocido perfil gerencialista de esos proyectos modernizadores (Ospina, 2002; Cunill, 2009; Armijo y Muñoz, 2013) ha implicado que esa generación de políticas evaluativas se sustente en las premisas de la Nueva Gestión Pública (NGP) y, más precisamente, en la Gestión por Resultados (GpR). En efecto, su principal propósito es contribuir a la racionalización de la asignación presupuestaria, condicionada a los resultados de desempeño que las inversiones y programas públicos evidencien (Oszlack, 2005, Zapico, 2005). Con esos fines, estas políticas suelen incluir “Sistemas nacionales de evaluación” que incluyen prácticas como la investigación evaluativa y el monitoreo de indicadores de gestión, priorizando criterios de eficiencia, eficacia y economía, propios del gerencialismo³.

Respecto al desempeño de estas políticas evaluativas, el consenso de la literatura indica que su fortaleza ha sido contribuir al ordenamiento administrativo, económico y financiero de los programas públicos y en menor medida a su mejora técnica. Y que su principal debilidad, es de orden político expresada en un escaso aporte democratizador (Ospina, 2002; Cunill, 2009; Armijo y Muñoz, 2013; Neirotti, 2012; Feinstein, 2012). Así lo expresan trabajos donde se concluye que su principal problema es su desempeño político, antes que organizativo y técnico:

El “fracaso o éxito de los esfuerzos de evaluación de la gestión pública como componente crítico del proceso de modernización está directamente relacionado con los problemas de legitimidad y gobernabilidad en los estados latinoamericanos” (...) La “evaluación es un asunto político que concierne tanto a gobernantes como a gobernados” (Ospina, 2000: 21)

² Se habla de “generación actual” ya que, visto en perspectiva, los orígenes de estas políticas en la región se remontan a los años sesenta del siglo XX, durante la implementación del modelo “Planificación para el desarrollo” impulsado por la “Alianza para el Progreso” comandada desde Estados Unidos. Neirotti (2012) realiza un recorrido sobre la inclusión y consolidación de la evaluación como herramienta clave en la gestión de políticas y programas latinoamericanos, identificando esas primeras prácticas, las de corte gerencialista que le sucedieron y alertando nuevos escenarios que permiten proyectar una nueva fase que implique un mayor aporte democratizador.

³ El año 1994 se estrenaron el Sistema Nacional de Evaluación de gestión y Resultados (SINERGIA) de Colombia, el Sistema de control de gestión pública (SCGP) de Chile, el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) de Costa Rica, y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de Uruguay. Luego, el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) de México, el Sistema de Información de Gestión y Planeamiento (SIGPLAN) de Brasil, el Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB) de Ecuador, el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SISER) de Bolivia, y los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) de Perú y Argentina.

Como reflejo del bajo rendimiento político de estas políticas, cabe destacar su elevado grado de centralización, que deja poco espacio para la participación y la adecuación a los contextos y necesidades de otros niveles de gobierno y de los sectores de políticas públicas (Ospina, 2002; Cunill, 2009; Cunill y Ospina, 2012). Así también, el abordaje monodimensional que las políticas evaluativas hacen de los problemas públicos, con métodos y criterios estándar y economicistas centrados en el gasto y, más concretamente, en la ejecución del gasto (Armijo y Muñoz, 2013). Por otro lado, la literatura ha subrayado la ausencia de evidencias sobre el uso de los resultados evaluativos para influir de manera efectiva en los programas (Cardozo, 2003), requisito indispensable para cumplir sus objetivos de mejora técnica, económica o política (Patton, 2002). Así también y como constató la revisión documental, destaca el comportamiento inercial de los diseños institucionales de estas políticas, cuyas prácticas, métodos y criterios permanecen casi intactos, veintiocho años después de su estreno. Finalmente, la escasa participación de actores sociales, que dificulta una valoración completa del desempeño de las acciones públicas (Neirotti, 2012; Ospina, 2000). De esa manera, y aunque estas políticas de evaluación constituyeron una innovación política que vino a reforzar la capacidad de control intraestatal de los programas públicos, no ha ocurrido lo mismo con el control que otros actores pueden ejercer sobre esas acciones a partir del trabajo evaluativo, especialmente aquellos de carácter social, cuyo rol se ha invisibilizado, generando con ello un escenario adverso para democratizar el control de las acciones públicas.

Más allá de esos consensos, un elemento que destaca en la escena latinoamericana es que, aun cuando las políticas evaluativas centralizadas han sido las más diseminadas y estudiadas, en paralelo ha existido una diversificación del trabajo evaluativo que involucra a gobiernos subnacionales, pero especialmente a diversos sectores de políticas sustantivas. Concretamente, y sobre todo en los últimos quince años, han emergido políticas evaluativas en sectores como la educación, la salud, la cultura, la agricultura, el deporte o el medio ambiente, que operan bajo marcos normativos, estructuras organizativas y recursos propios que les permite un funcionamiento estable y sistemático en el tiempo. En este contexto, destacan las **Políticas de Evaluación de Ministerios de Desarrollo Social**, por la importancia estratégica que este sector tiene para las condiciones de vida de la región, afectada por severos problemas de desigualdad, pobreza y vulnerabilidad, que afectan su desarrollo (Adelantado y Noguera, 1999; Fleury, 1999, 2006; Fiszbein y Tommasi, 2001; Mejía-Ortega y Franco-Giraldo, 2007; Midaglia y Castillo, 2018).

4. Políticas de evaluación de los ministerios de desarrollo social latinoamericanos

Las políticas de evaluación de los Ministerios de desarrollo social latinoamericanas, hacen parte de la denominada “institucionalidad social” de la región (Martínez y Maldonado, 2017), que alberga la nueva generación de políticas sociales surgida a fines del siglo pasado, cuyo propósito es desplazar el “modelo asistencial-residual” imperante a esas fechas, incorporando un nuevo “modelo de protección social” (Serrano y Raczynski 2003; Cecchini y Martínez, 2011). Este último, sustentado principalmente en los enfoques “De derechos” (Sepúlveda, 2014) y “Manejo

social del riesgo” (Jørgensen y Holzmann, 2003) promovidos por organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El despliegue de esta nueva institucionalidad social ha sido ampliamente estudiado, existiendo consenso en que ofrece condiciones similares en diversos países de la región. Destaca en ese sentido, la creación de los ministerios de desarrollo social a través de nuevas estructuras organizativas o reformulación de otras previas, todos los cuales asumen el liderazgo de estos procesos mediante el despliegue de los denominados “Sistemas de protección social” que contemplan, entre otras medidas, una serie de programas definidos como prioritarios, de carácter intersectorial y focalizados en población que vive pobreza y vulnerabilidad (Cecchini y Filgueira, 2014; Serrano, 2005)⁴. Desde un punto de vista de la representación política, estos dispositivos y su desempeño han cobrado especial relevancia, cuestión que se hace evidente en el lugar protagónico que ocupan en programas electorales y de gobierno de la región, además de constituir un factor que ha influido en la intención de voto de gran parte de la población (Russi y Gómez, 2019; Hevia, 2016; Cecchini y Madariaga, 2011).

Otro elemento común a esta generación de políticas sociales, es la importancia que se ha dado a la evaluación de sus programas focalizados, recurriendo a diversos arreglos institucionales, uno de ellos, las políticas de evaluación de los ministerios de desarrollo social, enfocadas específicamente en valorar esas acciones públicas⁵. De esa manera, estas políticas son el resultado de una decisión explícita de las autoridades políticas de incluir un trabajo evaluativo sistemático que permita vigilar y mejorar el desempeño de esta nueva oleada de programas sociales desde el propio sector de políticas que les lidera.

Desde el punto de vista de la investigación académica, lo interesante de estas nuevas políticas evaluativas es que pueden ofrecer condiciones institucionales diferentes a las que se vienen observando en aquellas de carácter centralizado con foco en lo presupuestario, y que podrían reflejar una orientación distinta, especialmente en lo que concierne al despliegue de su función política de control. Ello, bajo el entendido de que, al provenir de un sector de políticas en particular, podrían lograr una mejor adecuación a sus contextos y necesidades, prestando atención a aspectos que van más allá de lo económico. Otra razón, es que la institucionalidad que las alberga declara explícitamente una perspectiva multidimensional sobre los problemas públicos, que atiende su complejidad y los diversos factores que los explican, además de un enfoque político que compromete la participación de actores sociales en la gestión de todas sus actuaciones (CEPAL, 2006; Sepúlveda, 2014), cuestión que debería expresarse en las políticas de evaluación que han impulsado.

Bajo esa lógica, entonces, las políticas de evaluación de los ministerios de desarrollo social podrían eventualmente desmarcarse del gerencialismo propio de las políticas evaluativas centralizadas, lo que las convierte en experiencias particularmente propicias para investigarlas

⁴ Estos programas se caracterizan por incluir diversas prestaciones monetarias no contributivas y condicionadas, y otras de tipo socio-formativo, sicosocial y socio-territorial. Emblemáticos han sido los programas “Bolsa Familia” de Brasil, “Puente” de Chile, “Oportunidades” de México, “PANES” y “Equidad” de Uruguay.

⁵ Los otros arreglos son prácticas evaluativas incluidas en la gestión de los propios programas; su inclusión en las agendas evaluativas de las políticas de evaluación centralizadas ya descritas; y políticas de evaluación específicas, pero al alero de organismos también centralizados dependientes o directamente vinculados a las presidencias de las repúblicas. Para mayor detalle, revisar la selección del caso de estudio en el capítulo de metodología.

desde una perspectiva político-democratizadora, ejercicio que, además, representa un desafío para la agenda investigativa internacional sobre políticas de evaluación (Chelimsky, 2009; Trochim, 2009; Cooksy et, al 2009). Por otro lado, es importante abordar estas políticas porque hasta ahora no han sido objeto de estudio específico. Lo que existe son trabajos sobre sus prácticas evaluativas centrados en aspectos normativos, epistemológicos, metodológicos y de gestión (Cardozo, 2003 y 2006; Bentura y Vecinday 2013 y 2014) y políticos sobre la participación de actores que contemplan (Cardozo, 2008), todos los cuales fueron insumos relevantes para las decisiones tomadas en esta investigación.

Partiendo de todas estas consideraciones y como expresan la pregunta general, hipótesis y objetivos de esta tesis, ella propone debatir sobre la función de control de las políticas evaluativas de los ministerios de desarrollo social latinoamericanas, recurriendo a un estudio de caso cualitativo sobre la Política del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) del Uruguay, que es interesante toda vez que se gestó promoviendo el control por parte del estado y de la sociedad.

5. Preguntas, tesis principal e hipótesis de la investigación

5.1 Pregunta general

A partir de las premisas e inferencias descritas, el diseño de esta investigación se guió por la siguiente pregunta general, que plantea un problema de carácter conceptual y explicativo⁶:

¿CUÁL ES LA FUNCIÓN POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS INSTITUCIONALES DE EVALUACIÓN Y CÓMO SE EXPLICA SU CONTRIBUCIÓN DEMOCRATIZADORA?

Frente a esa pregunta, la principal tesis que esta investigación sostiene, se puede resumir en los siguientes términos:

Las políticas de evaluación cumplen una función política de control no electoral de acciones públicas y su contribución democratizadora se puede explicar analizando las condiciones institucionales que ofrecen para disminuir asimetrías en el ejercicio del poder de control entre estado y sociedad.

⁶ Siguiendo a Yin (2018: 33), la pregunta general debe dar cuenta de una “sustancia” referida al fenómeno que se aborda y de una “forma”, referida a aquello que se busca conocer de ese fenómeno. En este caso, la sustancia corresponde a la función de control de las políticas de evaluación y sobre ella, se buscó conocer su definición y la forma como se puede explicar su aporte democratizador.

5.2 Preguntas e hipótesis específicas

Para abordar esa pregunta y desarrollar la tesis principal, se plantearon cinco preguntas específicas y correspondientes hipótesis de estudio. Como se verá a lo largo de esta monografía, ellas reflejan las principales definiciones y lógica analítica de esta investigación, y se establecieron durante todo el proceso mediante contrastación teórico-empírica constante⁷.

1. ¿Cómo se puede delimitar conceptualmente la función de control de acciones públicas de las políticas institucionales de evaluación y su eventual aporte democratizador?

H1: En base al debate sobre democracia y control público, la función de control de las políticas evaluativas se puede definir mediante **tres modelos “burocrático, gerencial y politizador”** entendidos como tipos ideales, cuyo aporte democratizador puede variar según la *pluralidad de actores* que estas políticas involucren, la *diversidad de interacciones* que ellos establecen y la *amplitud de objetos de control* de las acciones públicas que logran influenciar.

2) ¿Qué modelo de control de acciones públicas genera mejores condiciones institucionales para que las políticas institucionales de evaluación contribuyan a la democratización?

H2: El **modelo politizador genera mejores condiciones institucionales para la democratización** puesto que favorece la inclusión de actores estatales y sociales plurales, quienes pueden enfocarse en variados objetos de control (procedimental, económico, técnico y político), a través de interacciones diversas que permiten disminuir asimetrías en el ejercicio de controles entre estado y sociedad.

3. ¿Qué dimensiones analíticas resultan más relevantes para explicar el modelo de control desplegado por las políticas institucionales de evaluación y su contribución democratizadora?

H3: En base a los debates neoinstitucionalista y del campo disciplinar de la evaluación, el modelo de control desplegado por las políticas de evaluación se puede explicar estudiando **tres dimensiones de análisis “normativa, discursiva y relacional”** y las condiciones institucionales que ofrecen en los tres principales niveles donde ellas operan **“micro de las prácticas evaluativas, meso de los programas evaluados y macro de su entorno político más amplio”**.

Como se adelantó, para la contrastación empírica de estas hipótesis se realizó un estudio de caso cualitativo enfocado en la Política de evaluación del Ministerio de desarrollo social de Uruguay, guiado por las siguientes dos preguntas específicas.

⁷ En base a Latorre et al (2021:69) es importante precisar que las tres primeras hipótesis específicas son de naturaleza *“conceptual”* pues proponen unas relaciones lógicas entre conceptos que eran necesarias de contrastar en contextos reales. En cambio, las dos últimas son de naturaleza *“operativa”* pues refieren a la posible manifestación empírica que esas relaciones conceptuales podían tener en el caso de estudio.

4. ¿Qué condiciones institucionales ofrece la Política de evaluación del Ministerio de desarrollo social del Uruguay para el despliegue de uno u otro modelo de control?

H4: Si bien en sus inicios la política de evaluación del Ministerio de desarrollo social del Uruguay ofrecía condiciones institucionales favorables al control politizador, posteriormente ha derivado en el modelo gerencial privilegiando a actores e interacciones en el ámbito intraestatal que no disminuyen asimetrías en el ejercicio de controles, entre estado y sociedad.

5. ¿Qué condiciones institucionales explican la variación en el modelo de control propiciado por la Política de evaluación del Ministerio de desarrollo social del Uruguay?

H5: La variación en el modelo de control propiciado por la Política de evaluación del Ministerio de desarrollo social del Uruguay, se explica a través de sus condiciones relaciones, que modificaron el discurso inicial antes proclive al control politizador, dando paso a nuevas normativas que privilegiaron a actores estatales y consolidaron su tendencia gerencial.

6. Objetivos de la investigación

Atendiendo las preguntas, tesis principal e hipótesis específicas recién planteadas, los objetivos de esta investigación se resumen de la siguiente manera.

6.1 Objetivo general

Definir y explicar la función política que las políticas institucionales de evaluación cumplen en sus sistemas democráticos, y las condiciones institucionales que ofrecen para contribuir a la democratización de sus países.

6.2 Objetivos específicos

1. Delimitar un marco teórico-conceptual que permita definir y sustentar la función política de control de acciones públicas de las políticas institucionales de evaluación y su eventual aporte democratizador.
2. Delimitar un marco analítico que permita identificar las condiciones institucionales que las políticas institucionales de evaluación requieren para que su función de control de acciones públicas contribuya a la democratización.
3. Desarrollar un estudio de caso cualitativo sobre la Política de evaluación del Ministerio de desarrollo social de Uruguay, que permita determinar el despliegue de su función política de control de acciones públicas y las condiciones institucionales que lo explican.
4. Aportar lecciones de carácter general que aporten al debate teórico sobre la función política de control de acciones públicas de las políticas de evaluación y que orienten su despliegue empírico desde una perspectiva democratizadora.

7. Abordaje metodológico y analítico

Para sustentar la tesis principal e hipótesis específicas de esta investigación y cumplir sus objetivos, se adoptaron una serie de posiciones y decisiones de orden metodológico y analítico, necesarias de precisar antes de revisar el contenido detallado de esta tesis doctoral.

A partir del planteamiento teórico-conceptual de esta investigación y atendiendo la necesidad de contrastación empírica de esas proposiciones sugerida tanto en la literatura politológica como metodológica (Lindblom, 1997; Rhodes, 1998; Sartori, 1999; Peters, 2003; Yin, 2003; Ragin, 2007; Della Porta y Keating, 20013), se desarrolló un estudio de caso cualitativo que permitiera identificar las condiciones institucionales que explican el modelo de control desplegado por una política de evaluación concreta, como es la del Ministerio de Desarrollo social del Uruguay.

El estudio de casos constituye una tradición metodológica consolidada en las ciencias sociales y políticas y fue apropiado para esta investigación por su potencial comprensivo, pero también explicativo sobre los fenómenos estudiados, especialmente cuando son de carácter complejo y multidimensional como el que aquí se abordó. Así también, porque permite el contraste empírico de proposiciones teóricas más amplias, como aquí se intentó (Ragin y Becker, 1992; Stake, 1995; Caïs, 2002; Yin, 2003; Flyvbjerg, 2006; Stake, 2013; Della Porta y Keating, 2013).

Concretamente, se trató de un estudio cualitativo desde donde se entiende la realidad como un fenómeno complejo, imposible de fragmentar y objetivar, que requiere conocer los diversos elementos que la caracterizan. Desde un punto de vista epistemológico, este método se alinea con el paradigma interpretativista, rescatando la perspectiva de los sujetos y actores relevantes al fenómeno investigado (Caïs, 2002, Della Porta y Keating, 2013).

Para desplegar todo este trabajo, se recurrió a un diseño metodológico de tipo incrustado “*embedded*” (Yin, 2018), que incluyó cinco grandes procesos iterativos. Primero, la construcción de un marco analítico que sirvió como referente teórico para la contrastación empírica y mediante el cual se operacionalizó conceptualmente el objeto de estudio “función de control de las políticas de evaluación”. Segundo, la selección del caso mediante un procedimiento no probabilístico intencionado, cuyo principal criterio fue la capacidad ilustrativa respecto a esa operacionalización (Coller, 2005; Ruiz, 2007; Schwandt y Gates, 2017). Tercero, la recolección de información que incluyó técnicas de revisión documental, conversacionales y observaciones directas, cuyo muestreo se basó en criterios de heterogeneidad para resguardar inclusión de diversos actores estatales y sociales, y de riqueza de la información que portan respecto al objeto de estudio. Cuarto, el análisis de la información, que se hizo mediante la técnica análisis de contenido, siempre en relación a las definiciones del marco analítico como medio para contrastarlo. Quinto, la divulgación y devolución, que trascienden esta monografía, orientadas a difundir los avances y resultados de la investigación con actores académicos y con aquellos que hacen parte del contexto del caso estudiado.

Respecto al marco analítico y como expresan las hipótesis ya vistas, está conformado por tres grandes componentes. Primero, los **modelos de control de acciones públicas** (burocrático, gerencial y politizador) delimitados en base a teorías sobre control público y democratización. Segundo, las **dimensiones de análisis** (normativa, discursiva y relacional) definidas desde una perspectiva “neoinstitucional integrada”, que esta tesis denomina como tal, porque aborda los

factores que distintas escuelas de ese enfoque consideran relevantes para el estudio de políticas públicas, de evaluación en este caso (Peters, 1999; Goodin y Klingemann 2001, Peters 2003, Subirats y Knoepfel et al 2008, Lowndes y Roberts 2013). Tercero, los **niveles de análisis** (micro de las prácticas evaluativas, meso de los programas evaluados y macro del entorno político) que reflejan las escalas en las que las políticas evaluativas operan, delimitados en base a la literatura sobre evaluación de programas y sobre esas políticas en particular (Weiss, 1972, 1987; Monnier, 1995; Subirats, 1995, 2005; Hartz, 1999b, 2000, 2002; Trochim, 2009; Chelimsky, 2009; Cooksy et al, 2009; Johnson, 2012 Gris Legorreta, 2016, 2019).

Otra cuestión importante es que la lógica subyacente al marco analítico, necesaria de explicitar en estudios cualitativos de alcance explicativo como este, sugiere que los modelos de control se refieren al fenómeno que se intentó explicar (*explanandum*), las dimensiones de estudio a los factores que permiten explicarlo (*explanans*) y los niveles de análisis al contexto donde estos procesos acontecen (*contextus*), todas indispensable de contemplar, como en adelante se verá.

Finalmente, retomando los objetivos de la investigación, todo este trabajo permitió determinar el modelo de control que el caso de estudio despliega y las condiciones institucionales que lo explican, hallazgos en base a los cuales se realizó el contraste de las prescripciones teóricas y se obtuvo aportaciones empíricas que orientan la función de control de políticas evaluativas, tal como se sustenta en las conclusiones de esta tesis doctoral.

CAPÍTULO II: DISCUSIÓN TEÓRICA

Luego de conocer el planteamiento general de esta tesis doctoral, en este capítulo se revisa el debate teórico que la sustenta, enfocado en la función de control de acciones públicas de las políticas institucionales de evaluación.

En la primera parte, se conocerá **la importancia del control de acciones públicas como proceso consustancial a la democracia moderna** y se constatará que la lógica de controles mutuos propia de la institucionalidad del estado de derecho (*check and balances*), ha derivado en una histórica asimetría en el ejercicio de controles entre estado y sociedad, que al día de hoy constituye un factor de debilitamiento democrático, necesario de afrontar (Dahl, 1971, 1991; O'Donnell, 1994). Ante ello, se verá que el debate sobre fortalecimiento democrático o democratización, concuerda en que la alternativa no radica en debilitar los controles intraestatales ya existentes sino complementarlos con espacios para que la sociedad controle más allá del mecanismo electoral, escenario en donde **la información valorativa sobre el desempeño de las acciones públicas** es un recurso político indispensable de redistribuir entre estado y sociedad, como medio para disminuir dicha asimetría (Pitkin, 1967, Manin, 1995; Monnier, 1995; Subirats, 1995, 2005; Majone, 1997; Rosanvallón, 2007, Hanberger, 2006; Chouinard, 2013).

En la segunda parte, se ahonda en la **definición conceptual de estas políticas, enfatizando su naturaleza institucional** como demarcadoras de reglas de juego para evaluar, su relevancia como objeto de estudio específico y las principales condiciones institucionales que demarcan (Hartz, 1999a, 1999b; Trochim, 2009; Chelimsky, 2009; Datta, 2013; Cooksy et al 2009, Johnson, 2012;). Así también, los orígenes y evolución del debate teórico que permite vincularlas con el control de acciones públicas (Weiss, 1972; MacDonald, 1974; Cousins y Whitmore, 1998; Stufflebeam y Shinkfield, 1987; House y Howet, 2001; Alkin y Christie, 2004) y los fundamentos específicos que esta tesis establece en la materia. Finalmente, los tres posibles modelos de control que estas políticas pueden desplegar “burocrático, gerencial y politizador”, este último, con potencial democratizador porque busca disminuir asimetrías entre estado y sociedad, como indica una de las hipótesis de esta investigación.

Luego de ese encuadre teórico-conceptual, la tercera parte se aboca **al análisis de la función de control de las políticas evaluativas**. Primero, se verá la forma como se ha estudiado la dimensión política de estas políticas y la necesidad de incorporar los aportes del análisis de políticas públicas, por la capacidad explicativa que porta respecto al ámbito político-relacional (Cooksy et al, 2009; Jacob y Rothmayr, 2009; Højlund, 2014). En segundo lugar, se aborda los espacios que esta disciplina ofrece para este análisis, especialmente desde su corriente antisinóptica que rescata la complejidad de los procesos de políticas (Lindblom, 1997; Subirats et al, 2008; Sabatier, 2010; Hill, 2014). Finalmente, se revisa el enfoque neoinstitucional ahondando sus principales premisas, escuelas teóricas y posibilidades de integración analítica que ofrece su corriente integrada, por la que esta investigación se decantó (Marsh y Olsen, 1995; Peters, 2003; Lowndes, 2017).

Luego de este recorrido, en los siguientes capítulos sobre metodología y resultados se podrá ver de qué manera, las definiciones planteadas en esta discusión teórica, se sometieron a contraste empírico recurriendo a la política evaluativa caso de estudio donde esta investigación se enfocó.

Primera parte: Democracia y Control de acciones públicas

1. El control público como sustrato de la democracia moderna

En su versión más clásica, el liberalismo define a la democracia como un sistema político-institucional que demarca reglas de juego o pautas de actuación para favorecer y preservar la convivencia social, evitando o mitigando la concentración de poder propia de los sistemas autocráticos⁸. Bajo esa perspectiva, la democracia se sustenta en dos principios fundamentales: i) la **representación política** ejercida por autoridades electas habilitadas para decidir, conducir y ejecutar acciones públicas resguardando el interés general, y ii) el **control de la representación política** ejercido por la sociedad mediante el mecanismo electoral y por los poderes públicos mediante vigilancia intraestatal sobre las acciones públicas. De esa manera, el control público sea electoral o no electoral, es un proceso básico para cualquier democracia, tendiente a equilibrar los pesos y contrapesos propios de las relaciones entre estado y sociedad.

Es importante precisar que en esta tesis doctoral se recurre al concepto “control público” como categoría que alberga los diversos controles que tanto el estado como la sociedad pueden ejercer sobre el poder político representativo, dentro del cual se encuentran el control electoral y no electoral, este último, ejercido sobre las acciones públicas que los/as representantes despliegan. En ese contexto, también vale precisar que el concepto “acciones públicas” se utiliza porque aporta una mirada dinámica y relacional sobre las actuaciones de las autoridades expresadas en políticas y programas públicos. Siguiendo a Thoenig (1997:28) este concepto permite superar la lógica estado-céntrica donde se devela cómo la sociedad en su conjunto “*construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos*”. En esa misma línea, Monnier (1995) establece que se trata de “*actuaciones concertadas*” en el marco de sistemas relacionales complejos, integrados por actores estatales y sociales que pueden influir en los cursos que esas actuaciones tomen.

1.1 El control como proceso social y político propio de la democracia moderna

El control público es un proceso inherente a la democracia y se relaciona con un proceso social que le trasciende como es el control del comportamiento humano. Según la teoría del contrato social clásica inspiradora del modelo de democracia moderna, la vida social debe regularse mediante pactos que impongan permisos y restricciones, cuyo cumplimiento debe vigilarse⁹. Ya en Hobbes (1841) obra original de 1642, se establece que la principal necesidad de la democracia y función del estado es regular la vida social mediante la autoridad y el orden, como medio para evitar el caos proveniente del impulso humano natural de devorar a otros/as y el permanente

⁸ Otros abordajes de la democracia desde la filosofía política liberal, por ejemplo, tienen una orientación axiológica o teleológica definiéndola como un valor deseable, un ideal o un fin en sí misma, distinta a esta concepción de orden político-institucional relativa a la demarcación de reglas de juego, adoptada en esta investigación.

⁹ Se indica “clásica” porque posteriormente vinieron las teorías “*necontractualistas*” especialmente durante el siglo XX, que mantienen el principio original de regulación de la vida social, pero proponen nuevas lógicas y formas de concretarlo. Siguiendo a Vallespín (1985), a veces fundamentadas en el capitalismo, que defiende las reglas de mercado y otras en el progresismo político, que defiende reglas para el ejercicio de derechos políticos y sociales.

miedo a ser devorado (“*homo homini lupus*”). Por su parte y en clave religiosa, Locke (1966) original de 1689, plantea que el estado debe evitar el caos, restringiendo la tendencia humana a desviarse del mandato “*divino*” de ordenar y preservar la vida en sociedad.

De esa manera, la misión más primigenia de la democracia es controlar la tendencia humana a destruir y destruirse, premisas que sentaron **las bases del estado de derecho**, como arquitectura político-institucional, suponiendo que la autoridad permite regular la vida social pero que también requiere regularse a sí misma, para lo cual se delimitó la separación, equilibrio y control entre tres poderes públicos, bajo una lógica de constantes “*check and balance*” (Montesquieu, 1984; Locke, 1966). A partir de ahí, la fórmula institucional del control público democrático¹⁰ se organizó en torno a dos grandes ciclos políticos: **i) la elección por parte de la sociedad de los/as representantes**, quienes ejercen la autoridad desplegando acciones que deben ir en beneficio del interés general, y **ii) el control de las acciones de los/as representantes**, facultad que radica en los propios poderes públicos quienes deben evitar desvíos del interés general.

Bajo esas premisas, **el control público se configuró como un proceso básico para la democracia** y artífice del estado de derecho, que busca regular las relaciones de poder político entre estado y sociedad, dando lugar una institucionalidad que hace parte de un pacto o contrato social asumido como tal, que cuenta con marcos jurídicos que le resguardan y con estructuras que lo despliegan, ya sea a través del control electoral o no electoral de las actuaciones públicas. Sin embargo, la evolución de los sistemas democráticos demuestra que **la fórmula de control intraestatal de acciones públicas ha sido históricamente tensionada** por idearios políticos y demandas sociales que exigen controlar las acciones de los/as representantes durante su desarrollo. Así se desprende del propio debate liberal de la era moderna donde emergieron contundentes críticas a esa fórmula argumentando que desatendía la facultad, capacidad y necesidad de que el poder soberano del pueblo se involucrara y controlara el accionar de sus representantes (Rousseau, 2005; Tocqueville, 2007), premisas que siguen vigentes en debates contemporáneos donde se concuerda que si bien el control intraestatal resguarda equilibrio de poderes en esa esfera, la ausencia o escasez de control sobre las acciones públicas por parte de la sociedad es un factor de debilitamiento democrático por las asimetrías políticas que genera con el estado (Dahl, 1971; Dahrendorf, 1993; Sartori, 1999a). Todo ello, evidenciado en las crecientes demandas sociales que exigen ser parte de estos controles, fenómeno intensificado en el siglo veinte y especialmente en torno a políticas y programas públicos, por lo determinantes que son en las condiciones de vida de la población (Subirats et al 2008; Hill, 2014).

Consecuentemente y siendo un problema no resuelto, hoy en día es particularmente importante estudiar cómo la propia institucionalidad pública aborda, perpetúa, acrecienta o disminuye las asimetrías entre estado y sociedad en torno al control de acciones públicas, cuestión que esta tesis se propuso indagar considerando un instrumental público específico como son las políticas de evaluación, toda vez que la información que aportan sobre el desempeño de políticas y programas es indispensable para que esos actores puedan controlarles como ahora se detalla.

¹⁰ Vale precisar que el uso del adjetivo “democrático” no implica aquí una valoración positiva o negativa sobre la aportación política de los procesos de control público, sino destacar que es un atributo que les es propio toda vez que son parte constituyente de la democracia como sistema político. Más adelante, sí se problematiza esa aportación referida al fortalecimiento de estos sistemas específicamente la del control de acciones públicas

1.2 La representación política: ¿facultad sin control o mandato a controlar?

Las formas como se concibe la representación política han sido determinantes para el curso de los procesos de control público y permiten comprender las lógicas que subyacen a la preeminencia del control intraestatal, cuestión que ha suscitado importantes debates, cuyo consenso indica que a la sociedad ya no le basta “ser representada” sino que quiere “ser parte” del control de las acciones que sus representantes despliegan.

Los postulados del liberalismo clásico dieron paso en los siglos XVIII y XIX a diversas teorías sobre representación política que reflejan dos grandes perspectivas sobre el control de acciones públicas. Una le concibe como facultad extensa y exenta de vigilancia social, y la otra como mandato subordinado y susceptible de controlar por la sociedad.

La primera perspectiva, que sustentó a la arquitectura del estado de derecho, proviene de teorías esencialistas de matriz hobbesiana y lockeana que definen la representación en función de las condiciones personales (esenciales) de los/as representantes, definidos *a priori* como seres superiores, virtuosos e ilustrados. Así lo expresa el planteamiento *laissez faire* de Burke (2012), quien indica que el mecanismo electoral faculta a los/as representantes (naturalmente capacitados) para ejercer acciones públicas, labor que deben realizar de forma independiente, sin influencia alguna de la masa social incapaz y carente de virtud. En esa misma línea, Mill (1878), define la representación política como principio básico del “*buen gobierno*”, que ha sido legitimada socialmente mediante el control electoral y que faculta a los/as representantes también virtuosos, para ejecutar y controlar sus actuaciones. Sin embargo, a diferencia de E. Burke, este autor no da por sentado que las autoridades siempre harán lo correcto, indicando la necesidad de reforzar el control intraestatal especialmente del legislativo sobre el ejecutivo, mediante mecanismos de “*inspección*”, “*vigilancia*” y “*revocación*”

También en clave esencialista, en el siglo XX emergen los aportes de Schumpeter (1950), y su “*teoría realista de la democracia*” enfocada en el control electoral, donde la representación política se define como una especie de “trofeo” por el que las oligarquías naturalmente capaces luchan, siguiendo la misma lógica de los mercados. Según argumenta, el bien común y el interés general no existen, y la democracia es solo un “*método de competencia electoral*” donde el voto es lo único importante puesto que garantiza la expresión de preferencias sociales y la elección de autoridades siempre capaces y competitivas, debido a que triunfaron electoralmente. Así, la estabilidad democrática exige que la sociedad incompetente y apática, confíe y apoye a sus representantes dejándoles gobernar sin inmiscuirse en sus labores y menos aún, controlarles.

De acuerdo a estas proposiciones, la lógica que subyace a la relación entre representación política y control de acciones públicas desde una aproximación esencialista sería:

Facultades innatas de seres virtuosos	+	Control electoral	=	REPRESENTACIÓN POLÍTICA	→	Se ejerce con independencia de los representados/as	→	Control Intraestatal de Acciones Públicas
---------------------------------------	---	-------------------	---	--------------------------------	---	---	---	--

Contrarias a ese enfoque y en el mismo siglo XVIII, surgieron voces existencialistas, críticas del determinismo esencialista, su idea de la representación y sus implicancias para el control de acciones públicas¹¹. Un clásico es Rousseau (1999a) original de 1755, que defiende el potencial humano para cultivar virtudes y capacidades propias. Según indica, las capacidades humanas no son innatas sino adquiridas en el tiempo según las acciones individuales y grupales, y las condiciones que ofrezcan los entornos. Por otro lado, que, dadas las interdependencias propias del contrato social, cada persona comprende que siempre requerirá de otros/as para sobrevivir, cuyas actuaciones influirán en su curso vital. A partir de ahí, que, para resguardar el equilibrio de la convivencia social se requiere vigilar de manera constante la conducta de los otros/as, especialmente de quienes ostentan posiciones de poder.

Bajo esas premisas y respecto a la institucionalidad pública, Rousseau (1999b) original de 1762, sostiene que el poder político y la facultad para controlar la acción estatal reside en el “*poder soberano*” y no solo en sus representantes. Según señala, el estado de derecho existe, ante todo, para proteger al poder político soberano de sus propios representantes, por la tendencia innata que éstos tienen al “*abuso del gobierno y su inclinación a degenerar*” la propia democracia.

“Así como la voluntad particular obra sin cesar contra la general, así el gobierno ejerce un continuo esfuerzo contra la soberanía (...) Tal es el vicio inherente e inevitable que, desde la aparición del cuerpo político tiende sin descanso a destruirle” (Rousseau, 1999:79-80).

Desde su perspectiva, el ejercicio de la representación política requiere el control mutuo entre los poderes públicos, pero debe también su obligación de respuesta a los representados/as para que puedan ejercer sus capacidades y valorar las actuaciones públicas más allá del acto electoral, planteamientos que incluso fueron recogidos en la “*Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*” aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente Francesa el año 1789, donde se garantizó el derecho social a exigir cuentas y controlar a sus representantes.

“La fuente de toda soberanía reside esencialmente en la nación; ningún individuo, ni ninguna corporación pueden ser revestidos de autoridad alguna que no emane directamente de ella” (Art 3º)
“Toda comunidad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su conducta” (Art. 15º).

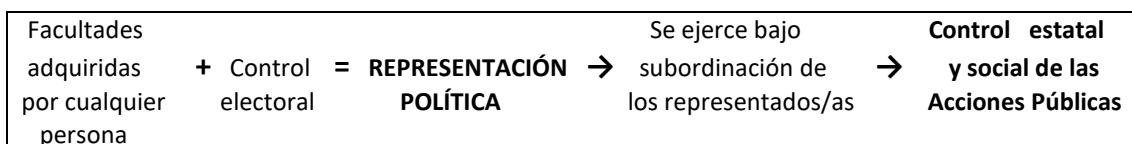
De esa manera y aun cuando el liberalismo clásico omitió el control de la sociedad más allá de la esfera estatal, desde los albores de la democracia moderna esto fue considerado un derecho, incluso consagrado jurídicamente. Sin embargo y como es sabido, ello no tuvo un correlato en la arquitectura institucional, que privilegió el control intraestatal de las acciones públicas.

Otro clásico, crítico del esencialismo político y de la fórmula intraestatal es Tocqueville (2007) original de 1835, quien sostiene que todos los ciudadanos pueden adquirir y desplegar virtudes políticas, siempre que el estado garantice condiciones para ello. Según explica, la principal

¹¹ Si bien el surgimiento del existencialismo como corriente filosófica se reconoce a fines del siglo XIX e inicios del XX con autores como F. Nietzsche, M. Heidegger o JP. Sartre, existe consenso en que el germen de esa corriente surgió en el siglo XVIII a partir de los aportes de J. Rousseau (Monteagudo, 2004; Strevia, 2015), que ahora se revisarán.

amenaza para la democracia representativa es el “despotismo” que impide ejercer el poder soberano, y que ello se explica simultáneamente por el abuso de las autoridades y por la indiferencia de la sociedad, que no les controla. Bajo esa premisa, indica que la “tiranía de la minoría” gobernante se refuerza por la “tiranía de la mayoría” indiferente, problema que debe combatirse conjuntamente entre estado y sociedad. Bajo ese ideario, sugiere que la sociedad puede y debe involucrarse en la vida política para ejercer contrapeso al poder de los/as representantes ya sea compitiendo electoralmente para ejercer cargos políticos, participando de acciones públicas o controlando su desarrollo mediante vigilancia y denuncia.

De esa manera y en línea con J. Rousseau, la representación política no responde a una facultad innata, sino que puede ser adquirida y ejercida por cualquier persona, quienes, además, tienen el derecho y deber de controlar, siendo obligación de los/as representantes crear condiciones para ello en la propia institucionalidad pública. Así, esta lógica contra-esencialista indica:



De cara a concretar ese ideario, Tocqueville (2007) sugiere que la formación política de la sociedad es una condición necesaria para mitigar su apatía, posible de lograr mediante acciones de “educación ciudadana”, “participación” y “vigilancia” que deben ser impulsadas por el estado y por organizaciones sociales que surjan o se fortalezcan a partir de esas mismas acciones¹². Así, el autor aportó un giro trascendental al debate instaurando la idea de corresponsabilidad entre estado y sociedad para efectos de control, asumiendo que la representación no constituye una facultad a todo evento sino un mandato necesario de controlar y no solo en la órbita intraestatal. En ese contexto, y como lo entiende esta investigación, el control de acciones públicas constituye un derecho y un deber compartido entre representantes y representados, ambos con necesidad de garantías y condiciones institucionales para ejercerlo.

1.3 Enfoque responsabilizador de la representación política y control de acciones públicas

Habiendo revisado los dos grandes enfoques clásicos sobre representación política, el mayor desarrollo teórico sobre su relación con el control público vino en el siglo XX mediante trabajos que le asocian con el concepto “responsabilidad” referida a los compromisos y obligaciones de las autoridades con sus representados/as, cuyo cumplimiento se puede controlar observando las acciones públicas que en concreto despliegan, que pasan a ser claves en esta discusión.

¹² La propuesta del autor se sustenta en las bondades de mecanismos de participación directa en acciones legislativas, ejecutivas y judiciales, pero también mecanismos de control liderados por la sociedad, como asambleas de escrutinio, informes a viva voz en la plaza pública y sanciones efectivas. Todos ellos, identificados en su estudio sobre la democracia estadounidense sobre la que versa esta histórica publicación (Tocqueville, 2007).

Revisar este recorrido es relevante puesto que aquí germina el consenso sobre la importancia de las políticas y programas como objeto de control público, y la necesidad de información valorativa sobre su desempeño para que los actores puedan controlarlas, elementos que fueron ejes vertebradores del debate que esta tesis propone sobre la función de control de acciones públicas de las políticas institucionales de evaluación.

Pitkin (1967), fue clave en este debate al criticar los enfoques clásicos y proponer una salida intermedia. En esa obra, la autora cuestiona la noción esencialista de la representación como una *“facultad”* calificándola *“formalista”*, *“totalitaria”* y *“poco democrática”* porque la autoridad goza de amplias facultades y pocas responsabilidades, y sus representados/as de pocas facultades y la gran responsabilidad de asumir el costo de lo que eligieron. Sin embargo, aclara, lo positivo de esa perspectiva es que las autoridades no solo se guían por la demanda de las masas como preocupaba a E. Burke, sino también por otros criterios fundados sobre lo que es pertinente, correcto o necesario realizar. Sobre la segunda perspectiva contra-esencialista que ve la representación como *“mandato”* le define como un avance pues interpela las obligaciones de los/as representantes y la posibilidad de controlarles, pero critica que ello sólo se hace de forma *“descriptiva”* o *“simbólica”* sin cuestionar sus actuaciones. Según señala, las autoridades aparecen aquí como un *“objeto inanimado”* que representa *“por lo que es o por lo que se considera que es”* y no por lo que hace, impidiendo poner tela de juicio *“su papel, sus obligaciones, o si las ha cumplido”* (Pitkin, 1967: 26).

Como alternativa, la autora propone una noción que denomina ***“actuar por” centrada en las acciones concretas de las autoridades***, quienes deben regirse por el interés general de sus representados/as no en cuanto a hacer todo lo que deseen, sino a la obligación de atender sus opiniones y, sobre todo, explicarles el porqué de sus acciones y de eventuales desvíos de lo comprometido (Pitkin, 1967:18). Según argumenta, esta visión armoniza los márgenes de autonomía que la autoridad requiere para gobernar con la irrestricta subordinación a la sociedad, resguardando que las decisiones se tomen en base a informaciones y conocimientos fundados. Bajo ese escenario, contar con información valorativa sobre los problemas públicos, sus posibles soluciones y las acciones públicas que los abordan, es una necesidad indispensable para el ejercicio de la representación y un desempeño público democrático.

También con una concepción diferente a los enfoques clásicos, Sartori (1999a:257) confirma que la representación política no es garantía de libre albedrío para las autoridades. El autor distingue entre un enfoque originario en el derecho privado, que la entiende como un acto delegativo en el que la sociedad entrega plenas facultades a los/as representantes. Segundo, un enfoque sociológico que la entiende como *“representatividad, semejanza o similitud”* en el sentido de actuar fielmente con lo que los representados/as esperan o necesitan, independiente de la propia voluntad del representante. En la misma línea que H. Pitkin, señala que esas dos visiones no refuerzan a la democracia porque impiden vigilar las acciones públicas y los efectos que tienen en la sociedad representada. Frente a ello, el autor propone **un nuevo enfoque centrado en la “responsabilidad”** (Sartori 1999b), cuya naturaleza es política pues aborda los compromisos y obligaciones de los/as representantes, cuestión que permitiría enfocarse en las acciones concretas que despliegan y ampliar los espacios vigilancia como medio para democratizar. A partir de ahí, la responsabilidad asociada a la representación opera en las dos siguientes dimensiones u obligaciones de las autoridades, cuyo cumplimiento debe ser controlado tanto por el estado y la sociedad:

- *“Responsabilidad funcional”*: exige actuar de manera correcta o pertinente, para cumplir adecuadamente las obligaciones comprometidas (hacer bien el trabajo).
- *“Responsabilidad personal”*: exige informar, devolver, reportar a sus representados/as, sobre el nivel cumplimiento de sus obligaciones (responder sobre su trabajo).

Profundizando en este asunto, Sartori (1999b:6) indica que el control de los representantes por parte de la sociedad exige **manejo de información y formación de juicios** sobre el desempeño de las acciones que realizan, al mismo tiempo que formación de *“opinión pública”*. Sin embargo y en lógica toquevilliana, advierte que ello no suele ser de interés generalizado, precisando que se trata de un problema que ha sido obviado por las críticas a la democracia representativa desde donde se supone que todo el mundo quiere participar y controlar, sin ofrecer alternativas para afrontarlo. En consecuencia, que la representación política no es un problema sino una condición necesaria para cualquier democracia y que puede perfeccionarse mediante este enfoque que obliga a las autoridades a responsabilizarse por sus actuaciones contemplando a sus representados/as, respondiendo ante ellos/as y asumiendo sanciones si corresponden¹³.

Otro trabajo que adscribe a la concepción de la representación como responsabilidad política es Manin (1995), quien la vincula de directamente con el control, que a su vez define como el único tipo de relación que permanece entre representantes y representados/as después de las elecciones, y que constituye un problema específico para el equilibrio del poder político entre ellos. Según demuestra, una *“representación delegativa”* sin control por parte de la sociedad disminuye la responsabilización de las autoridades y debilita las democracias, sugiriendo que la propia institucionalidad pública debe generar condiciones para que aquella se haga parte del control de políticas y programas. Ante ello, y recurriendo al concepto rendición de cuentas como medio para la responsabilización, el autor sugiere la **necesidad de mecanismos que permitan una clara identificación y delimitación de las responsabilidades impugnables a las autoridades**, sobre todo atendiendo la mayor complejidad social y de los problemas públicos, que hacen cada vez más difusas las promesas electorales y la posibilidad de controlarlas. En ese contexto, indica que el mayor desarrollo de *“opinión pública”* y el *“debate público”* a esas fechas, ofrecen un nuevo *“margen de control”* a la sociedad necesario de reforzar por iniciativa propia y del estado (Manin, 1995: 173)¹⁴. De esa manera y en línea con H. Pitkin y G. Sartori, el control por parte de la sociedad exige contar con información sobre las acciones públicas, opinar y debatir sobre su desempeño, asunto que también sería responsabilidad de las autoridades, llamadas a fortalecer nuevos controles más allá de los intraestatales ya existentes.

¹³ Esto último, atendiendo los siguientes tres principios básicos de la representación como responsabilidad política sugeridos por el autor: i) *Receptividad* a las necesidades y demandas de la sociedad, ii) *Rendición de cuentas* o respuesta sobre sus actuaciones, y iii) *removilidad* de cargos en caso que incumplimientos Sartori (1999b:34).

¹⁴ Ello, por el surgimiento de nuevas formas de participación, por la contribución de medios de comunicación y la inclusión de las voces de nuevos actores como expertos/as, ciudadanía y sociedad civil, que crecientemente opinan y debaten sobre problemas públicos, sus soluciones y desempeño de las autoridades al respecto (Manin, 1995:174).

A partir de esta revisión, el enfoque responsabilizador refuerza las nociones contra-esencialistas profundizando en el control de las responsabilidades que subyacen a las acciones públicas, exigibles a las autoridades. Así también, aporta una visión relacional del control como intercambios permanentes entre estado y sociedad, durante el despliegue de esas acciones. La tabla 1, sintetiza las principales concepciones de este enfoque y las condiciones que requiere para el control de acciones públicas.

TABLA 1: ENFOQUE RESPONSABILIZADOR Y CONTROL DE ACCIONES PÚBLICAS

Concepción sobre la Representación	Concepciones sobre el Control Público	Condiciones para el control de acciones públicas
Mandato subordinado a las necesidades, intereses y control de la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> ● Derecho de la sociedad al control electoral de sus representantes ● Obligación intraestatal de controlar las acciones públicas ● Derecho de la sociedad a controlar acciones públicas. ● Obligación estatal de garantizar el control de acciones públicas a nivel intraestatal y por parte de la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Control electoral ejercido por la sociedad. ● Información sobre intereses, necesidades y problemas de la sociedad y de posibles soluciones a contemplar. ● Obligación de los/as representantes de informar sobre sus decisiones, omisiones y acciones, y su desempeño. ● Información sobre las responsabilidades políticas asociadas a las acciones públicas. ● Información valorativa sobre el desempeño de las acciones públicas y cumplimiento de responsabilidad que implican. ● Debate y opinión pública sobre las acciones públicas, propiciados por el estado y por la sociedad. ● Mecanismos sancionadores como suspensión, removilidad u otros en caso de mal desempeño y/o incumplimiento de responsabilidades.

Fuente: elaboración propia en base a Pitkin (1967), Sartori (1999a, 1999b), Manin (1995).

Siguiendo la tabla, en esta aproximación responsabilizadora, la información sobre las acciones públicas es un recurso clave de intercambiar entre actores estatales y sociales, tanto para su priorización y diseño, como para valorar y controlar su desempeño. Bajo esa lógica, por tanto, el estado necesita información sobre los problemas públicos, y sobre los intereses y necesidades sociales para contemplarlos en sus decisiones y actuaciones (Pitkin, 1967; Sartori, 1995) y la sociedad, la requiere para opinar, debatir y valorar su desempeño, y el nivel de cumplimiento de responsabilidad que ello implica (Sartori, 1999a; Manin, 1995).

Bajo esas definiciones y **dado que el propósito esencial de las políticas institucionales de evaluación de programas públicos es aportar información valorativa sobre esas acciones**, esta tesis sugiere que estas políticas necesariamente cumplen una función política en el control de acciones públicas, fundamental para los sistemas democráticos, planteamiento que se explica y argumenta en detalle en la segunda parte de este capítulo dedicado a estas políticas.

Una vez situado el debate que fundamental sobre el control público como proceso consustancial a la democracia, su relación con las concepciones sobre representación política, la forma como ello ha derivado en la preeminencia del control intraestatal de acciones públicas y la necesidad de redefinir la representación en torno a la responsabilidad política, a continuación se revisa

nueva literatura, que explica las limitaciones políticas del control intraestatal y los desafíos que implica para la democratización, en los actuales contextos de debilitamiento democrático.

2. El control de acciones públicas: límites y desafíos actuales para democratizar

La cuestión del control de la acción pública es tan relevante, que constituye un elemento troncal del debate contemporáneo sobre democracia, existiendo trabajos que desde una aproximación elitista definen al control intraestatal como principal fuente de fortaleza y legitimidad política, y otros que, en clave pluralista, le definen como un factor explicativo del debilitamiento democrático y como un obstáculo para la democratización, en cuanto proceso que busca fortalecer este sistema político.

Para ello, se revisará algunas respuestas del debate pluralista contemporáneo que sugieren integrar a la sociedad en el control de acciones públicas como medio democratizador. Así también, trabajos que relevan la desigualdad que existe entre los propios actores sociales como un obstaculizador para esa inclusión. Finalmente, teorías que destacan el rol que pueden jugar los movimientos sociales en estos procesos, pero también la institucionalidad pública a través de mecanismos concretos como la evaluación de políticas y programas públicos, donde esta investigación se enfocó.

2.1 Respuestas del pluralismo contemporáneo, al elitismo del control intraestatal

Un clásico del siglo XX que refleja la posición elitista, es el Informe de la Comisión Trilateral del siglo pasado (Crozier et al, 1975), pues establece que la injerencia social en la acción pública en general y más aún en su control es un elemento que perturba el desempeño público. A partir de ahí, que las demandas sociales por mayor injerencia generan una sobrecarga a los gobiernos.

“El ímpetu de responder a las demandas que los grupos hacen sobre el gobierno está profundamente arraigado tanto en las características actitudinales como estructurales de la sociedad democrática. La idea democrática de que el gobierno debe responder a las personas crea la expectativa de que el gobierno debe cumplir las necesidades y corregir los males que afectan a grupos particulares de la sociedad” (Crozier et al, 1975: 164).

Desde esa posición, este informe define los cinco factores explicativos de las demandas sociales: i) el incremento de proporción de la población en la actividad política, ii) el desarrollo de nuevos grupos y conciencias de grupos antiguos regionales, de jóvenes y de minorías étnicas, iv) la diversificación de significados y tácticas de los grupos para conseguir sus fines, v) el incremento de sus expectativas sobre la responsabilidad del gobierno de satisfacer sus necesidades, y vi) una escalada en lo que esos grupos conciben, son esas necesidades (Crozier et al 1975, 163-164). Según los autores, todos estos factores que refieren a la sociedad como actor facultado para vigilar al poder estatal deben evitarse y/o contenerse para no alterar la estabilidad democrática. De esa manera, este informe refuerza la idea esencialista de la representación política como facultad exenta de control por parte de la sociedad más allá del electoral (Burke,

2012; Mill, 1870; Schumpeter, 1950), contraria a la noción responsabilizadora del desempeño público (Pitkin, 1967, Manin, 1995; Sartori, 1999a, 1999b) recién explicadas.

Contra poniéndose a esos planteamientos, Dahl (1971) indica que la concentración del control no electoral en el estado es un rasgo de la democracia, pero que constituye un problema cuya solución exige incluir a la sociedad. Según sus aportes, el control público es un proceso que permite determinar si un sistema político es democrático o no, así como determinar sus niveles de democratización, entendida como un proceso dinámico, continuo y necesario para fortalecer a la propia democracia. Analíticamente y como muestra la tabla 2, el autor define tres dimensiones que permiten estimar si un sistema es democrático, una de ellas referida al control de las acciones públicas. A partir de ahí, plantea que los niveles de democratización varían según la existencia de tres condiciones mínimas que aseguren espacios a la sociedad para expresar sus preferencias. Finalmente, que el cumplimiento de esas condiciones requiere de ocho garantías institucionales, que a su vez dependerán de la amplitud de espacios para el debate público, para competir electoralmente por el poder político y para controlar a las políticas.

TABLA 2: SÍNTESIS MODELO ANALÍTICO SOBRE NIVELES DE DEMOCRATIZACIÓN DE ROBERT DAHL

DIMENSIONES DE UN SISTEMA DEMOCRÁTICO	CONDICIONES MÍNIMAS	GARANTÍAS INSTITUCIONALES	NIVELES DE DEMOCRATIZACIÓN
1. Debate público en términos de liberalización 2. Derecho a participar en las elecciones y en la acción de gobierno 3. Control del gobierno	1. Formular preferencias 2. Manifestación pública de las preferencias 3. Igualdad de trato para manifestar preferencias sin discriminar por su contenido u origen	1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto 4. Elegibilidad para el servicio público 5. Derecho de líderes políticos a buscar apoyos y luchar por los votos 6. Fuentes de información diversas 7. Elecciones libres e imparciales 8. La política del gobierno depende de los votos y de otras formas de expresión de preferencias.	MENOR  MAYOR

Fuente: elaboración propia en base a Dahl (1971:14).

En sus conclusiones, el autor recupera el clásico concepto “poliarquía” para definir aquellos sistemas democráticos donde diversos actores estatales y sociales ejercen poder a través de las tres dimensiones¹⁵. Luego, bajo una lógica de requisitos ascendentes, demuestra que aun cuando el mecanismo electoral es una condición democrática y, por tanto, un factor democratizador, equivale al nivel más bajo de democratización. En contraste, que mayor “*amplitud de la participación en el control y discusión de la política del gobierno*” implica mayor democratización, motivo por el cual el “*control de políticas*” por parte de la sociedad tiene la

¹⁵ El concepto “poliarquía” para R. Dahl representa un tipo ideal teórico, que permite definir a los sistemas políticos más (pero no totalmente) democratizadores, justamente porque ofrecen mayor amplitud de espacios para que la sociedad debata, participe y controle a sus representantes, no solo electoralmente. Desde su perspectiva, la poliarquía es una forma de funcionamiento democrático que ofrece mejores condiciones y garantías para la democratización. Sin embargo y reconociendo explícitamente factores que su estudio no aborda, el autor precisa que no es un modelo perfecto y que es difícil de hallar en la realidad empírica (Dahl, 1971).

posición más alta en su escala de medición (Dahl 1971). A partir de ahí, sugiere ampliar esos espacios considerando que, aún en contextos poliárquicos, su amplitud sigue siendo menor.

Profundizando en la relevancia del control para democratizar, Dahl (1991) le define como el dilema central de la vida política y del propio pluralismo. Según indica, la “*democracia ideal*” satisface cinco requisitos o condiciones que también operara bajo una lógica ascendente: i) *Votación*, ii) *Participación efectiva*, iii) *Comprensión ilustrada*, iv) *Control*, y v) *Inclusión*. Las democracias “*reales*” en cambio, cumplen solo alguno/s o gran parte de esas condiciones, pero sin garantías institucionales sólidas, donde radicaría su debilidad. Respecto al cuarto criterio “*control final sobre el programa*”, explica que es un posible efecto del cumplimiento de los tres primeros y una condicionante para el último, referido a la inclusión social.

“El cuerpo de ciudadanos (el demos) debería tener la autoridad exclusiva para determinar qué cuestiones se deciden o no, a través de procesos que satisfagan los tres primeros criterios. (En otras palabras, siempre y cuando el demos no enajene su control final sobre el programa, puede delegar la autoridad a otros, que pueden tomar decisiones mediante procesos no democráticos” (Dahl, 1991: 17)

Bajo esa lógica y como en Dahl (1971), el autor establece que **el control de políticas y programas públicos efectivamente es un factor democratizador pero que no opera por sí solo**, exigiendo la concurrencia de otras condiciones previas como elecciones libres, participación y debate público, que serían indispensables para que una mayor pluralidad de actores controle dichas acciones (Dahl, 1991). Bajo esas constataciones, esta investigación asumió que, para estudiar ese tipo de controles es necesario observar la institucionalidad democrática en su conjunto, más allá de la inclusión/exclusión de actores o de qué herramientas apliquen para esos fines¹⁶.

También bajo una perspectiva pluralista, O’Donnell (1993) estudia específicamente el control, indicando que los problemas de la democracia radican en una crisis de la institucionalidad pública, cada vez más debilitada en su capacidad para asegurar el control público.

“Probablemente depende de encontrar áreas importantes por sus efectos en la situación general en las que una acción diestra y oportuna (en particular del gobierno) consiga ampliar los horizontes temporales de los actores fundamentales y, en consecuencia, el alcance de las solidaridades entre ellos. El mejor invento que se conoce para lograr esto es el fortalecimiento de instituciones sociales y políticas, pero en las circunstancias que he descrito, ésta es, por cierto, una tarea muy difícil” (O’Donnell, 1993: 13).

Posteriormente, O’Donnell (1994) señala que la fórmula intraestatal de control de acciones públicas es un “*riesgo institucional permanente*” por la falta de garantías para que la sociedad controle al poder político electo, situación que impide generar la confianza, legitimidad y estabilidad que toda democracia requiere. Según define, en su versión más extrema, esa ausencia de control corresponde a un tipo de “*democracia delegativa*” donde la sociedad confía en las autoridades del ejecutivo el control absoluto de sus acciones, sin supervisión, cuestión que les permite operar en un marco de *laissez faire* donde incluso, otros poderes públicos dejan

¹⁶ En el siguiente apartado sobre “estructuras de control público”, se profundiza en la arquitectura institucional de estos procesos considerando los actores involucrados, los objetos de control en que se enfocan y sus interacciones.

de controlarle, debilitando así a la democracia¹⁷. Desde la perspectiva del autor, una democracia “no” delegativa no implica restar peso al control intraestatal, sino complementarlo con controles por parte de la sociedad cuestión que, en sintonía con R. Dahl, exige de garantías jurídicas y condiciones institucionales concretas, que los propios estados deben brindar.

2.2 Espacios y obstáculos para democratizar el control de acciones públicas

La definición del control intraestatal como debilitador de la democracia, también encuentra asidero en nuevas corrientes liberales como la de Dahrendorf y Polito (2002), al sostener que la crisis democrática es básicamente una crisis de control, que afecta la legitimidad.

“Sigo convencido de que la crisis actual de la democracia es, sobre todo, una crisis de control y de legitimidad frente a los nuevos desarrollos económicos y políticos” (Dahrendorf y Polito, 2002: 11).

Aplicando su teoría sociológica sobre conflictos y clases sociales, Dahrendorf (1993) da un punto de contraste importante a la crítica al control de acciones públicas estadocéntrico, demostrando que sí existe control por parte de actores sociales, pero de mercado. Según explica, si bien el estado de derecho es una garantía democrática que asegura vigilancia intraestatal, en la práctica ello no se concreta debido a dos grandes factores: i) la omisión por parte de las autoridades de su deber control mutuo, y ii) las presiones de grupos políticos y económicos que favorecen el control por parte de privados lucrativos, minoritarios pero poderosos. Este fenómeno, indica, es un problema grave que atenta contra los principios básicos del liberalismo democrático, pues impide que el poder social soberano controle el actuar de sus autoridades. Ante ello, señala que las herramientas de control tradicional muchas veces son cooptadas por las elites económicas, requiriéndose nuevas “reglas institucionales” que entreguen poder de control al “demos” para recobrar la soberanía popular, indispensable para democratizar (Dahrendorf, 1993).

También desde una perspectiva crítica, pero develando el peso de los movimientos sociales, se encuentra Tilly (2010) y su teoría “desdemocratización” entendida como un proceso regresivo o involutivo, a través del cual las democracias se alejan del principio de subordinación al poder social. El autor profundiza en la desconexión entre estado y sociedad señalando que el “control coercitivo” liberal es un factor desdemocratizador que exige nuevos controles de la sociedad. Como alternativa, sugiere procesos inversos de “democratización” que las refuercen relaciones socioestatales especialmente con la sociedad civil, apostando a que ello permite un mejor equilibrio político, mayores confianzas e influencia social. Advierte, sin embargo, que esto será imposible sin la convergente actuación de movimientos sociales que irrumpen y alteren la homeostasis el control intraestatal predominante.

Finalmente, un trabajo especialmente relevante para el debate que esta tesis que sugiere, es Rosanvallon (2007) y su teoría sobre la “Contrademocracia” fundamentada en las dinámicas de confianza-desconfianza de los sistemas democráticos y su relación con el control, donde la

¹⁷ Los países que el autor estudió son: Rusia, Bielorrusia, Croacia, Eslovaquia, Ucrania y Polonia, Filipinas, Corea del Sur, Taiwán, India, Colombia, Venezuela (O'Donnell, 1994).

evaluación de programas públicos como un mecanismo clave para controlar esas acciones. Según define, la “*contrademocracia*” es un fenómeno antitético a la democracia moderna, no en el sentido de oponerse a ella sino a la forma como controla las acciones públicas, aportando evidencia sobre la posibilidad de mejorarla desde la propia institucionalidad pública. En su argumento, el control intraestatal se funda en la “*desconfianza liberal*” que fue necesaria y apropiada para los inicios de la democracia moderna porque dio paso a mecanismos de control entre poderes públicos que hoy se saben indispensables. Sin embargo, que a lo largo del tiempo esa fórmula generó “*desconfianza democrática*”, que opera desde la sociedad hacia el estado, debido a que éste ha omitido su derecho a controlar la actuación de las autoridades.

“Contrademocracia no debe ser entendida como opuesta a la democracia, sino que constituye más bien la forma democrática de los poderes indirectos, diseminados a lo largo y ancho del cuerpo social, que no obstante, forma un sistema coherente con las instituciones democráticas legales”
(Rosanvallon, 2007:225)

Según precisa, la desconfianza democrática expresada en demandas sociales por controlar acciones públicas no es un problema. Al contrario, que es una oportunidad para propiciar nuevas formas de control que permitan recuperar la confianza que toda democracia requiere. Aunque suene paradójico, su trabajo invita a “confiar en la desconfianza” puesto que institucionalmente ha gatillado el control intraestatal tradicional pero también nuevos controles a través de acciones de “*vigilancia*”, “*denuncia*” y “*evaluación*”, que amplían espacios a nuevos actores más allá del estado, elemento central del fenómeno contrademocrático (Rosanvallon, 2007).

Respecto a la evaluación de programas en particular, el autor plantea una confianza férrea en la desconfianza democrática que genera, definiéndola como una herramienta intrínsecamente democratizadora, necesaria de multiplicar pues la información valorativa que aporta, interpela directamente el desempeño de acciones públicas y con ello, la “*responsabilidad*” y “*reputación*” política de los/as gobernantes (Rosanvallon, 2007), en clara sintonía con el enfoque responsabilizador de la representación política antes visto. De esa manera y como se aborda más adelante, la evaluación de programas efectivamente constituye una herramienta de control de esas acciones públicas. Sin embargo y a diferencia de la confianza plena que P. Rosanvallon expresa, desde esta investigación se tuvo una posición más cauta, abierta a la posibilidad de que la evaluación no siempre amplíe controles y democratice disminuyendo asimetrías entre estado y sociedad, sobre considerando que ninguna herramienta de control opera por sí sola, sino que está supeditada a las condiciones de la arquitectura institucional macro de cada sistema democrático (Dahl, 1991; O’Donnell, 1994; Sartori, 1999a). Desde esa premisa y como se explica a lo largo de esta monografía, esas condiciones están delimitadas en primera instancia por las políticas institucionales que conducen esas herramientas, que inexorablemente cumplen una función de control de acciones públicas (Hartz, 1999a,1999b; Trochim, 2009; Cooksy et al, 2009).

Este último asunto es de especial relevancia para comprender por qué esta investigación se enfocó en estas políticas, más allá de las herramientas evaluativas que aplican, problematizando si operan como reproductoras del control intraestatal predominante o como impulsoras de nuevos controles como medio democratizador, cuestiones todas, que se abordan en la segunda parte de este capítulo enfocado en las políticas evaluativas y su función de control.

En el siguiente apartado, se profundiza en el funcionamiento del control como proceso político y la arquitectura institucional en la que opera el control público en particular, enfatizando los factores que determinan el ejercicio de controles efectivos sean por parte del estado o de la

sociedad, definiciones que en esta investigación se contemplaron para delimitar los tres modelos de control que las políticas evaluativas pueden desplegar.

3. Estructuras de control público

Luego de revisar el debate contemporáneo sobre control público y democratización, se ha visto que la preeminencia del control intraestatal genera una asimetría entre estado y sociedad, que constituye un factor de debilitamiento democrático necesario de contrarrestar. Así también, que el logro de ese propósito no sólo se explica por las herramientas de control concretas que unos u otros actores apliquen, sino por las condiciones que las arquitecturas institucionales ofrezcan para ampliar controles, incluyendo a la sociedad.

Ante esa constatación, existe diversa literatura que delimita conceptualmente el control público, bajo qué arquitecturas institucionales opera y cómo es su funcionamiento a nivel más concreto. A partir de esos aportes y como se verá, esta tesis sugiere que el control como proceso político es de “naturaleza relacional” pues implica la influencia de un/os actores en otro/s y que opera en el marco de unas “estructuras de control público” propias de los sistemas democráticos donde interfieren tres factores principales “actores, objetos de control e interacciones” cuyo comportamiento combinado puede derivar en relaciones de control efectivo, o no.

3.1 La naturaleza relacional-causal del control como proceso político

La literatura concuerda que el control es un fenómeno eminentemente relacional, que siempre involucra a más de un sujeto o actor. De lo contrario y es evidente en la práctica, no puede existir. Así también, que las relaciones de control son siempre de naturaleza causal en el sentido que uno o unos sujetos o actores, influyen en la volición, decisiones y/o actuaciones de otro/s (Dahl, 1991; O’Donnell, 1994; Isunza y Gurza, 2018; Karlberg, 2005). Tal como señala una de las definiciones más referidas en el ámbito académico, el control corresponde a una:

“Relación entre actores tal, que las preferencias, deseos o intenciones de uno o más actores provoquen acciones de ajuste, o predisposiciones a actuar, de parte de uno o más actores. El control es así una relación causal: las acciones de un actor se interpretan como ocasionadas o causadas por las preferencias de otros actores. Por ejemplo, los deseos de Alfa ocasionan que Beta haga X, o tenga la intención de hacer X, o adquirir una predisposición para hacer X.” (Dahl, 1991:26)

Esta naturaleza relacional-causal es una premisa que demuestra la importancia de abordar las relaciones entre actores cuando se estudia procesos de control. Sin embargo, por su carácter neutral tiene algunas limitaciones que exigen dotarla de contenido empírico. En efecto y aun cuando esa premisa permite identificar el ejercicio mismo del control en tanto influencias, por sí sola no permite conocer sobre qué aspectos o materias concretas se ejercen esas influencias o bajo qué condiciones se generaron. Por otro lado, como indican Isunza y Gurza (2018: 17) a esta premisa “le es indiferente el sentido del control” cuestión que en el ámbito público es un

problema, puesto que la sola existencia de controles no implica relaciones democráticas o democratizadoras, tal como ocurre en los regímenes autoritarios.

Respecto de esta investigación, interesada en las relaciones de control que propician las políticas de evaluación, esas limitaciones constituyeron un importante desafío analítico. Frente a ello, se sostuvo que identificar relaciones de control en cuanto influencias, aporta información relevante para identificar el sentido que ellas adoptan ($A \rightarrow B$) o ($A \leftarrow B$). Sin embargo, que ello no permite determinar bajo qué condiciones se generaron esas relaciones [$\text{¿?} = (A \rightarrow B)$] [$\text{¿?} = (A \leftarrow B)$] y menos aún, qué condiciones explican su ausencia. Desde esa perspectiva, la ausencia o presencia de relaciones efectivas de control en torno a las acciones públicas se entienden aquí como el resultado de procesos interaccionales previos, necesarios de develar, siempre contemplando la arquitectura institucional de los sistemas democráticos y las condiciones que ofrecen, tal como sugieren Dahl (1971,1991), O'Donnell (1994) y Sartori (1999a).

La importancia de develar las interacciones que anteceden la ausencia o presencia de relaciones de control efectivo, se desprende claramente de Karlberg (2005), quien define al control como un tipo de relación de poder que, si bien implica subordinación, coexiste con otros tipos de relaciones como las “*mutualistas*” basadas en interacciones colaborativas o “*adversarias*” regidas por la confrontación. Estas últimas, importantes porque impiden la colaboración, pero también la subordinación, esto es, impiden que exista control. Si bien no es su foco, ese trabajo invita a preguntarse en qué medida interacciones colaborativas, confrontativas u otras, facilitan y/o dificultan el ejercicio de controles efectivos, planteamiento que a su vez invita a cuestionar la concepción del control asociada exclusivamente a la dominación.

Al concebir el control como dominación, se le entiende como resultado de un ejercicio coercitivo de poder, regido por códigos binarios de opresión-sumisión donde predominan los intereses de alguno/s, tal como sugieren los trabajos que homologan poder y control, asumiendo ecuaciones del tipo “tener poder = controlar” y “controlar = tener poder”. Así ocurre con Luke (2007:83), quien define al poder como “*capacidad para tener a otro u otros en poder de uno, limitando sus posibilidades de decisión y asegurando su obediencia*”, donde el “*control*” y la “*manipulación*” son los conceptos que mejor lo caracterizan. Desde su mirada, el poder constituye una capacidad o atributo exclusivo de quienes controlan. Sin embargo, es sabido que el hecho de que un actor no controle a otro, no indica que carezca de poder, pudiendo ocurrir que, teniéndolo, no le interesa ejercerlo por motivos que sería necesario indagar. Aferrarse a este ideario en el ámbito público entonces, puede llevar a supuestos deterministas como que, siendo el estado un actor “*poderoso*” y la sociedad “*menos o no-poderosa*”, ella nunca podrá controlarle, tal como supone el elitismo esencialista (Burke, 2012; Schumpeter, 1950). En contraste, y como se ha expuesto, la sociedad puede y debe controlar, especialmente las acciones públicas, y a través de ellas a sus representantes (Pitkin, 1967; Sartori, 1999a, 1999b; Manin, 1995; Dahl, 1971; O'Donnell, 1994).

Finalmente, entonces, y aun asumiendo la premisa del control como influencias efectivas, en esta tesis no solo interesó indagar su sentido en términos de quién y sobre quienes se ejerce, sino también qué interacciones explican su ausencia y existencia, y qué cuestiones concretas abordan esos controles, asumiendo que ellas pueden ser diversas, especialmente en el ámbito de las acciones públicas. A partir de ahí y como muestran las siguientes páginas, se identificaron al menos tres factores que interfieren en estos procesos, a partir de los cuales se delimitaron los modelos de control que esta tesis sugiere, las políticas de evaluación pueden desplegar.

3.2 Procesos de control público: actores, objetos de control e interacciones

En base a la literatura que ahonda en el control público de acciones públicas y a los hallazgos empíricos, esta investigación plantea que estos procesos se despliegan en el marco de estructuras sociopolíticas complejas o arquitecturas político-institucionales propias de los sistemas democráticos, que en su versión original sólo contemplaba a los tres poderes públicos del estado de derecho, pero que al día de hoy, incluyen diversos otros actores que demandan, intentan o efectivamente logran controlar esas acciones.

En términos más concretos, en las estructuras de control público operan actores tanto estatales como sociales, quienes aplican diversos mecanismos como el electoral y variados poselectorales como la evaluación de programas públicos. Luego de ello y con el interés de identificar las condiciones que explican la existencia o ausencia de controles efectivos a partir de las políticas de evaluación, se identificó tres factores relevantes de abordar sintetizados en la tabla 3: i) los actores, que pueden ser estatales y sociales; ii) los objetos de control o cuestiones concretas que se vigilan y eventualmente controlan de esas acciones, que pueden ser de procedimentales, técnicos, económicos y políticos; y iii) las interacciones que ellos establecen, que pueden ser coercitivas, competitivas o colaborativas, que pueden derivar en controles efectivos o no.

TABLA 3: PRINCIPALES FACTORES QUE OPERAN EN EL CONTROL DE ACCIONES PÚBLICAS

PROCESOS DE CONTROL PÚBLICO		
ACTORES	OBJETOS DE CONTROL	INTERACCIONES
<ul style="list-style-type: none"> ● Estatales: Ejecutivo, legislativo, judicial, Fiscalización superior, Agencias independientes). ● Sociales: Sociedad civil, Academia, Prensa, Empresas, Partidos políticos, Ciudadanía en general. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Procedimental, con foco en el cumplimiento de normas. ● Técnico y económico, centrado en el desempeño. ● Político, centrado en la responsabilidad política de las autoridades. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Coercitivas ● Competitivas ● Colaborativas

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se revisa la definición conceptual de esos factores, la importancia de abordarlos de manera combinada para identificar su aporte a la disminución de asimetrías entre estado y sociedad como medio democratizador, y cómo ellos dieron lugar a los tres criterios que esta tesis definió para determinar el modelo de control que despliegan las políticas de evaluación “pluralidad de actores, amplitud de objetos de control y diversidad de interacciones”.

3.2.1 Actores que ejercen control de acciones públicas..... no solo estatales

Una obra clave para sustentar que el control público se despliega en estructuras sociopolíticas es O’Donnell (1998), que clarifica e ilustra la arquitectura institucional de estos procesos. A partir

del estudio de diversos países de occidente, el autor define dos ejes de control sobre lo público, donde operan actores con facultades, intereses y recursos diferentes. El primero es el eje el **“horizontal”** ejercido dentro del estado a través de herramientas como vigilancia legislativa, supervisión administrativa, procesamiento y sanciones judiciales, auditorías internas y externas, y/o agencias del tipo *ombudsman*, todas orientadas a verificar el cumplimiento legal y cuyo despliegue exige de organismos estatales fuertes, con capacidad supervisora, controladora y punitiva. Según el autor, este eje de control horizontal-estatal implica:

“La existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos” (O’Donnell, 1994:26).

El segundo eje es el **“vertical” ejercido por la sociedad**, originalmente enfocado en el control electoral y luego extendido al de acciones públicas mediante herramientas aplicadas por organizaciones de sociedad civil, el mundo académico, la prensa o la ciudadanía o movimientos sociales¹⁸. Bajo esa delimitación, el control vertical-social implica la construcción de opinión y debate público ya anunciado como condición necesaria para democratizar (Dahl 1971, Sartori 1999a; Manin, 1995), pasando por acciones de demanda a las autoridades respecto a políticas y programas, su monitoreo y evaluación, hasta la denuncia. Así, el control vertical-social refiere a:

*“Iniciativas que se llevan a cabo de forma individual o por medio de algún tipo de acción organizada y/o colectiva, con referencia a quienes ocupan cargos estatales, sean electos o no”.
“Libertades de opinión y asociación, así como el acceso a fuentes de información razonablemente variadas, permiten plantear demandas a las autoridades públicas y eventualmente, denunciar sus actos ilícitos” (O’Donnell, 1998:11).*

En términos de arquitectura institucional, el autor confirma que el eje de control estatal ha sido históricamente tensionado por el eje social (Dahrendorf, 1993; Tilly, 2010; Rosanvallon 2007), aportando evidencias sobre su capacidad para reconfigurar estas estructuras toda vez que hoy existen nuevas herramientas para que la sociedad controle, algunas propiciadas por los propios estados. Por otro lado, O’Donnell (1998) indica que existen condicionamientos mutuos entre ambos ejes de control, porque el estatal depende de las valoraciones que el social haga de sus propuestas electorales y/o de sus acciones públicas, al mismo tiempo que la sociedad depende de las condiciones institucionales que el estado le ofrezca para ejercer su derecho a controlarle, en la misma línea que Dahl (1991) y O’Donnell (1994).

Profundizando en la configuración de estructuras de control público, Isunza (2005) estudió países asiáticos, africanos y latinoamericanos, constatando que además de los ejes estatal y social, en el control de acciones públicas opera un tercer eje que denomina **“transversal”** donde se conecta el estado con la sociedad. Según explica, mediante herramientas de naturaleza mixta

¹⁸ Vale aclarar que la “horizontalidad” es tratada por el autor en el sentido que los poderes estatales entre sí, operan con facultades, recursos e intereses que les ponen en una posición similar, aunque no igualitaria. Siguiendo esa lógica, la idea de verticalidad del eje social se refiere a la presión que ejerce sobre el eje estatal-horizontal. Sus distinciones, por tanto, no tiene que ver con la atribución de valor positivo o negativo que la literatura suele dar a la horizontalidad o verticalidad que puedan tener las relaciones de poder político.

porque, si bien son creadas por el estado, buscan favorecer el control por parte de actores sociales, quienes los ejercen de manera directa. Según señala, este eje corresponde a:

“Las actividades de control que la sociedad ejerce sobre el Estado, por medio de su participación en espacios institucionales reconocidos dentro del mismo aparato del Estado (Isunza, 2005: 283)64

Dentro del mismo equipo y en una obra posterior, Gurza e Isunza (2010), indican que los mecanismos transversales:

“Se distinguen de otros espacios de participación (...), no sólo por su carácter institucionalizado “dentro del aparato del Estado”, sino también por su carácter deliberativo, en relaciones de control “fuerte”, donde los actores sociales están facultados para, en alguna medida, imponer decisiones a los actores estatales sujetos del control” (Isunza y Gurza, 2010:64)

Siguiendo a los autores, herramientas de control mixto son, por ejemplo, la Planificación y Presupuestos participativos, Consejos ciudadanos de políticas o programas, Audiencias públicas, Contralorías y Veedurías ciudadanas, todos los cuales activan y movilizan a actores sociales y fortalecen la democracia porque además de incluirles, facilitan interacciones socioestatales, cosa que los ejes estatal y social por separado no realizan. En esa misma línea, Schmitter (2007) sobre países europeos, también constata estos mecanismos denominándolos *“oblicuos”* y señalando que su valor radica en que movilizan a sujetos y actores sociales, propician relaciones de confianza entre ellos y desde ahí, interactúan con el estado, proveyéndoles información relevante para su desempeño a modo de demandas, quejas o sugerencias. Todo ello, fuera de la competencia electoral, ampliando con ello el horizonte del control a los procesos de gobierno.

La tabla 4 de la siguiente página, ilustra las principales herramientas que los distintos actores aplican para el control de acciones públicas evidenciando que la arquitectura original de la democracia moderna se ha ampliado mediante nuevos mecanismos que incluyen a la sociedad sea por mutuo propio o impulsadas por los estados. En ese contexto y respecto del foco de esta investigación, destaca que el monitoreo y la evaluación de programas constituyen herramientas específicas para controlar esas acciones, cuya particularidad radica en que pueden ser impulsadas por actores estatales y sociales (Rosanvallon, 2007; O’Donnell, 1998).

Si bien la tabla permite evidenciar que las estructuras de control público han cedido espacio a actores sociales, ello no significa que todas esas herramientas operen siempre o que todos los actores las apliquen efectivamente. Menos aún que resuelvan las asimetrías en el ejercicio de controles como problema que debilita las democracias. Esto es relevante porque, aun cuando, desde una perspectiva pluralista el fortalecimiento de la democracia requiere ampliar el espectro de actores que controlan, en esta investigación se pudo comprender que ello no necesariamente garantiza la redistribución del poder de control, indispensable para democratizar (Dahl, 1971; Dahl, 1991; Dahrendorf, 1993; Rosanvallon, 2006, 2007; Tilly, 2010).

TABLA 4: PRINCIPALES ACTORES Y MECANISMOS QUE OPERAN EN LAS ESTRUCTURAS DE CONTROL PÚBLICO

EJE DE CONTROL	MECANISMOS	TIPO DE ACTORES								
		ESTATALES				SOCIALES				
		Ejecutivo	Legislativo	Judicial	EFS	Ciudadanía en general	Sociedad Civil	Privado lucrativo	Academia	Prensa
ESTATAL	Supervisión y Auditorías	✓			✓					
	Ombudsman									
	Procesamiento y sanciones judiciales			✓						
	Leyes regulatorias		✓							
	Comisiones, interpelaciones		✓							
	Presupuestos públicos	✓	✓							
	Control de gestión	✓	✓		✓					
	Sanciones administrativas									
	Evaluación y Monitoreo de programas	✓	✓		✓					
	Observatorios Públicos	✓	✓							
SOCIAL	Electoral					✓				
	Activismo y Movimientos sociales					✓	✓			
	Comisiones de vigilancia					✓	✓	✓		
	Monitoreo ciudadano de políticas y programas					✓	✓			
	Evaluación de políticas y programas					✓	✓	✓	✓	
	Observatorios ciudadanos					✓	✓	✓	✓	
	Investigación científica						✓	✓	✓	
	Investigación periodística							✓		✓
SOCIO-ESTATAL	Audiencias públicas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Solicitudes vía transparencia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Planificación participativa	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Consejos de Políticas	✓				✓		✓	✓	✓
	Contralorías y Veedurías	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia en base a O'Donnell (1998), Isunza (2005), Gurza e Isunza (2010), Schmitter (2007).

Retomando la alerta, de que no todos los actores recurren siempre a todos los mecanismos de control indicados en la tabla, no se puede perder de vista que, para explicar la existencia o ausencia de controles y su eventual redistribución, la sola identificación de actores tiene poco peso analítico si no se aborda en qué objetos de control ellos se enfocan y las interacciones que generan, como se detalla en los siguientes apartados.

3.2.2 Objetos de control: procedimental, técnico, económico... y también político.

El criterio bajo el que se clasifican los controles estatales, social y socioestatal, dice relación con la naturaleza del “sujeto o actor” facultado para controlar (el quién). Sin embargo, ello no permite comprender qué elementos o aspectos específicos se controlan o no, y cuál es su peso en términos de poder político. Frente a ello, con base en la literatura y hallazgos empíricos de esta investigación, se delimitó que el “objeto de control” referido a la naturaleza de lo que se controla (el qué), es relevante porque da cuenta del contenido sustantivo de aquellas cuestiones o materias concretas que a los actores les interesa y eventualmente logran controlar.

Una primera distinción sobre los objetos de control, refiere a los ciclos políticos y horizontes temporales que demarcan. Como es sabido, el control electoral ejercido por la sociedad y de modo ocasional, tiene un objeto claro, como es la representación política y ese contexto, cada ciudadano/a define qué atributos concretos valora en sus preferencias. Ahora bien, cuando se trata del control no electoral de acciones públicas, es importante conocer a nivel más concreto, qué de esas acciones se controla, por ejemplo, el cumplimiento normativo, administrativo o procedimental; su desempeño técnico, económico, financiero, político u otro. Cuestiones que, se verá, tienen un peso diferente en cuanto a ejercicio de poder de control se refiere.

Si bien el objeto de control es un criterio relevante, pocos lo definen y ahondan en su relevancia analítica. Uno de ellos es Goodin (2003), quien compara el comportamiento de la sociedad civil, del estado y del mercado en materias de control y responsabilización, mediante un marco analítico cuya primera dimensión es el “asunto” que se controla (“*subject*”), que define como:

*“Aquello de lo cual las personas son responsables (...)
¿Qué tienen que explicar las personas cuando se les llama a rendir cuentas?
¿En qué términos debe formularse una explicación aceptable?” (Goodin, 2003:364).*

Según sus hallazgos, organizaciones públicas y privadas tienden a priorizar objetos de control administrativo-procedimental y presupuestario, que califica como poco relevantes para la responsabilización política de las autoridades. Frente a ello, sugiere incluir la dimensión política como objeto de control, delimitando qué cuestiones son interpelables a los responsables, de tal manera que se les controle en esa dirección como indica el enfoque responsabilizador (Pitkin, 1967; Sartori, 1999a; Manin, 1995). Por otro lado, el autor destaca la necesidad de conocer por qué los actores priorizan determinados objetos de control y en qué medida son conscientes de lo que implican en cuanto a concentración o redistribución de poder.

Dentro de las tipologías que clasifican según los objetos de control, destacan los aportes de Gruber (1987), quien retoma las definiciones de H. Pitkin sobre responsabilidad, para distinguir entre un “*control procedimental*” centrado en lo administrativo y un “*control sustantivo*” que refiere a la capacidad resolutoria de las acciones públicas. Así también, Marsh y Olsen (1995) quienes definen un “*control legal*” centrado en la sujeción a las normas y un “*control político*” enfocado en la responsabilidad de las autoridades, aún incipiente según señalan, pero necesario de abordar para fortalecer a la institucionalidad pública y con ello, a la democracia.

Por su parte, Monnier (1995), identifica tres tipos que controles sobre programas públicos según el objeto que abordan: “*reglamentario*” sobre el cumplimiento de normas y procedimientos; “*gerencial*” enfocado en la gestión, desempeño y resultados técnico-económicos; y “*político*”

sobre la responsabilidad y compromisos que los programas implican¹⁹. Más recientemente, Denhardt y Denhardt (2003) distinguen entre el “control de procesos” centrado en normas y procedimientos, propio de la burocracia clásica; el “control de resultados” con foco en la eficacia técnica y eficiencia económica, propio de la nueva gestión pública; y un “control democrático” sobre la responsabilidad política entendida en términos deontológicos como principios éticos de interés público e inclusión social, cuestión esta última, que le diferencia de los otros trabajos que le asocian con los compromisos y obligaciones que las autoridades tienen con la sociedad.

Revisadas estas tipologías, es interesante observar que aun con matices conceptuales, existen contenidos o materias comunes, que permiten sugerir la existencia de al menos tres tipos de objetos de control sobre las acciones públicas, cada uno sustentado en concepciones y criterios de cumplimiento también diferentes, tal como muestra la tabla 5.

TABLA 5: PRINCIPALES OBJETOS DE CONTROL DE LAS ACCIONES PÚBLICAS

OBJETOS DE CONTROL	CRITERIOS QUE CONTEMPLA	Autores/que lo refieren					Denominaciones en la literatura
		Gruber (1987)	Marsh y Olsen (1995)	Monnier (1995)	Goodin (2003)	Denhardt y Denhardt (2003)	
PROCEDIMENTAL	Cumplimiento de normas legales y/o administrativas, reglas y procedimientos	✓	✓	✓		✓	Procedimental Legal Reglamentario De procesos
TÉCNICO-ECONÓMICO	Cumplimiento de estándares de eficacia, eficiencia, economía, calidad técnica y equilibrio presupuestario.			✓		✓	Gerencial De resultados
POLÍTICO	Cumplimiento de responsabilidades y compromisos con la ciudadanía. Capacidad resolutoria de problemas públicos.		✓	✓	✓		Sustantivo Político Democrático

Fuente: elaboración propia en base a las y los autores referidos.

Siguiendo esa clasificación y más allá de constatar cuáles son los principales objetos de control de acciones públicas, los trabajos revisados develan la preeminencia de lo procedimental, la creciente insurgencia de lo técnico y económico, y la necesidad de incluir lo político en cuanto responsabilidad de las autoridades. A partir de ahí y respecto a las políticas de evaluación foco de esta tesis, se desprende la importancia de identificar qué actores priorizan cada objeto de

¹⁹ Eric Monnier es un académico de la Universidad de Ginebra, destacado por su aporte al debate sobre evaluación de políticas y programas públicos. Ha sido cofundador de la Sociedad francesa de evaluación, de la Sociedad europea de evaluación, y del Centro de expertise en evaluación europea “Eureval” (<https://eureval.wordpress.com/>).

control y qué espacios existen para ello (Goodin, 2003), tanto para conocer sus intereses en estas materias como para que, en caso de controles efectivos, se identifique sobre qué se ejercen y cuán significativo es ello para disminuir asimetrías y aportar a la democratización.

A partir de estas premisas y de cara a determinar qué relaciones de control efectivo propician instrumentos públicos como las políticas de evaluación, fue ineludible estudiar literatura sobre las interacciones que subyacen a los procesos de control, cuestión que ahora se detalla.

3.2.3 Interacciones para el control: diversas y no siempre democratizadoras

El tercer factor relevante a los procesos de control de acciones públicas son las interacciones, referidas a los intercambios o interconexiones entre los actores (Long, 1989; Fox, 1993; Migdal, 2001; Hevia, 2009). Estudiarlas es conceptual y analíticamente necesario para identificar bajo qué condiciones es que algunos actores son controlados y otros controladores, más allá de conocer quién es quién, o en qué objetos de control se enfocan.

En Dahl y Lindblom (1953), se estudia el desarrollo de sociedades industriales y el “control” emerge como el principal proceso que las caracteriza. En su análisis, acogen la premisa del control como relación causal (Dahl, 1991; O’Donnell, 1998; Isunza y Gurza, 2018; Karlberg, 2005) y confirman que no siempre proviene de la dominación o la coerción. En contraste, identifican tres tipos de control derivados de interacciones diversas: i) “jerárquico” ejercido “por” líderes políticos mediante la burocracia públicas y a través de interacciones verticales; ii) “negociado” ejercido “entre” líderes políticos mediante interacciones horizontales que generan acuerdos de mutua conveniencia; y iii) “poliárquico” ejercido “sobre” líderes políticos por parte de la sociedad y de manera vertical, mediante la competencia electoral y económica.

Bajo esa ruta analítica, Goodin (2003) identificó tres tipos de controles: i) “jerárquico” basado en la autoridad donde los superiores controlan por sus facultades para sancionar, propio de la órbita estatal, ii) “competitivo” regido por reglas de mercado, donde prima el control mutuo mediante premios y castigos, que suele operar en el sector privado; y iii) “de redes cooperativas”, regido por ajuste mutuo entre actores con valores, normas y objetivos comunes, donde lo importante es el costo reputacional, más propio del control entre la sociedad civil.

La tabla 6 resume estas tipologías, donde el control puede derivar de interacciones diversas como ocurre con la negociación (Dahl y Lindblom, 1953) y la cooperación (Goodin, 2003).

TABLA 6: INTERACCIONES PARA EL CONTROL, SEGÚN ACTORES QUE LAS EJERCEN

TIPO DE ACTORES		INTERACCIONES	
		Goodin (2003)	Dahl (1953)
Estatales		Jerárquicas	Jerárquicas
			Negociadas
Sociales	Lucrativo	Competitivas	Poliárquicas
	No lucrativo	Cooperativas	

Fuente: Elaboración propia en base a Dahl y Lindblom (1953); Goodin (2003)

Más allá de esa clarificadora aportación, conviene tener en cuenta que ambos trabajos realizan un abordaje dicotómico respecto a las interacciones que es evidente en la tabla, proponiendo que sólo el sector estatal opera con lógicas “jerárquica y negociada” y el social “competitiva entre actores lucrativos” y “cooperativa entre actores no lucrativos”. En contraste, en esta tesis se supuso que los diversos tipos de interacciones pueden generar controles indistintamente dentro del estado y dentro de la sociedad, o entre ellos. Pudiendo ocurrir que en el estado opere la competencia y la colaboración, y dentro de la sociedad, la jerarquía y la negociación.

Por otro lado, y atendiendo la relevancia que la literatura atribuye a las interacciones entre estado y sociedad como medio para disminuir asimetrías políticas entre ellos, se revisó literatura más específica ayudara a abordarlas analíticamente.

El estudio de interacciones en el ámbito público se enmarca en enfoques de análisis relacional. En ese debate, Giddens (2011), aporta que en las estructuras sociopolíticas (como las de control público) tienen la capacidad de influenciar a los actores en base a reglas institucionales que les habilitan o inhabilitan distribuyéndoles recursos que constituyen fuentes de poder²⁰. Por otro lado, que los actores también pueden influir esas estructuras a partir de su capacidad de agencia que, mediante interacciones, les permite interpretar dichas reglas y en base a ello delimitar sus intereses. En ese contexto, el autor explica que la interpretación de las reglas se hace de forma diferenciada atendiendo otros factores sociales, económicos, culturales, políticos o históricos, motivo por el cual el solo conocimiento de las reglas no entrega certeza sobre los recursos e intereses efectivos de los actores y menos aún, sobre cómo interactuarán. De esa manera, profundizar en la forma como esos intercambios se producen, constituye un ejercicio necesario, especialmente para revisar las relaciones entre estado y sociedad.

Bajo esa ruta, existen trabajos enfocados en esas últimas interacciones, como Long (1989) quien analiza “*interfaces socioestatales*” concluyendo su potencial democratizador, atribuido a los espacios de intercambio, negociación y colaboración mutua que pueden generar. Según señala, el estudio de esas interfaces puede explicar las adaptaciones o resistencias de los actores entre ellos y respecto a las estructuras que les albergan, comprendiendo que más allá de sus condiciones individuales, todos pueden ejercer influencias. Así, en las interacciones participan actores que se saben o se sienten “*poderosos*” y otros que no, cuestión que en el contexto de esta tesis invita a develar quiénes influyen (controlan) de manera efectiva y quiénes no y por qué ello se produce. Por su parte Fox (1993), confirma que las interacciones entre estado y sociedad portan potencial democratizador, alertando que existen dos grandes vías para concretarlas: i) las “*rutas de acceso*” que el estado abra para interactuar con actores sociales, mediante los cuales se hace permeable a sus intereses y necesidades, y ii) las “*corrientes políticas*” o alianzas que se construyen entre el estado y algunos actores sociales, que “*empujan*” a ambos en “*direcciones similares*” salvaguardando intereses y reforzándose mutuamente²¹.

A partir de estas últimas aportaciones, las interacciones entre estado y sociedad donde ambos tienen márgenes de acción, aunque disímiles, son condicionadas por marcos institucionales cuyas reglas que delimitan posiciones de autoridad, recursos e intereses de los actores. Llevado

²⁰ Giddens (2011) identifica dos tipos de recursos: i) “*distributivos*” de tipo material, que facilitan las acciones, y ii) “*autoritativos*”, no materiales expresados en posiciones que permiten ejercer autoridad.

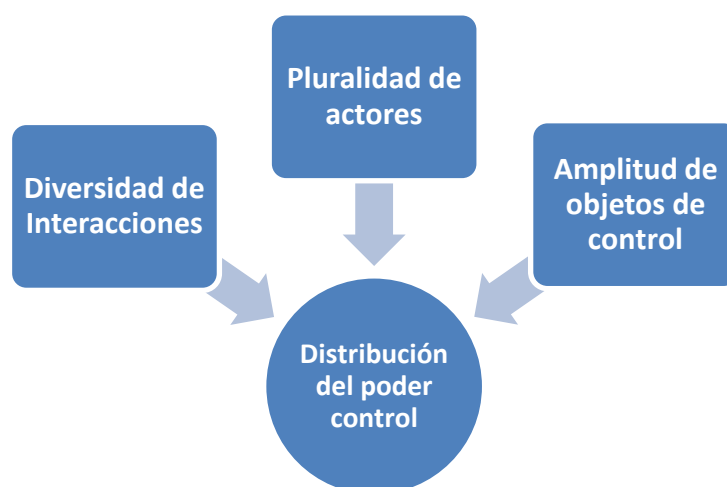
²¹ El concepto “*corrientes políticas*”, pone en evidencia que estado y sociedad no siempre se relacionan de manera adversaria, existiendo intereses comunes que los llevan a aliarse para inducir al propio estado en alguna dirección de mutua conveniencia. Lo anterior, en base al caso de una reforma mexicana, que finalmente fue impulsada gracias a la fuerza común de actores pro-reformistas, estatales y sociales.

esto al control de acciones públicas y las asimetrías que le caracterizan, la institucionalidad que lo rige será determinante en la configuración de las estructuras y formas como se despliega, siendo necesario observar qué espacios brinda para esas interacciones, tal como esta tesis se propuso respecto a la institucionalidad que demarcan las políticas de evaluación en la idea de identificar los controles efectivos que propicia o inhibe.

3.3 Estructuras de control público y espacios para la democratización.

Revisar los principales factores que operan en el control de acciones públicas por separado como se acaba de realizar, es útil para fines de aclaración conceptual. Sin embargo, ninguno de ellos opera de forma aislada sino combinada y en el marco de reglas institucionales como se ha visto. Bajo esas constataciones y, de cara a comprender la distribución del poder de control y eventual aporte democratizador, analíticamente se consideró que los criterios a contemplar debían ser la “pluralidad de actores”, la “diversidad de interacciones” que establecen y la “amplitud de objetos de control” que logran abordar, ilustrados en la figura 1.

FIGURA 1: FACTORES RELEVANTES AL CONTROL DE ACCIONES PÚBLICAS



Fuente: elaboración propia

Además de su operación conjunta, otro elemento importante de tener en cuenta sobre estos factores y correspondientes criterios, es que ninguno de ellos fortalece o debilita la democracia por sí solo, requiriendo la convergencia de los demás.

Considerando a los actores, por ejemplo, la necesidad democratizadora de aumentar pluralidad incluyendo a la sociedad, no implica fortalecer al eje de control social descuidando al estatal, porque éste aporta controles básicos de resguardar (Dahl, 1971, 1991; O'Donnell, 1994, 1998). Como indica O'Donnell (1994), una democracia “no delegativa” requiere un eje estatal fuerte que ejerza autoridad y vigilancia interna. Sin embargo, advierte, ello no solo radica en la

capacidad del estado sino, sobre todo, en la autoridad que la sociedad tenga para controlar la obligación de autocontrol estatal. De esa manera, fortalecer la capacidad social para controlar al estado no solo ayudaría para que éste se le subordine, sino también para que mejore sus controles internos, cuestión necesaria por los amplios márgenes de “*discrecionalidad*” que, aún bajo mayores controles por parte de la sociedad, sigue manteniendo (Dahrendorf, 1993).

Sobre las interacciones, su aporte democratizador tampoco radica en cada una sino en cómo, de manera combinada, favorecen la redistribución del poder de control (Dahl y Lindblom, 1953, 1976; Fox, 1993; Long, 1999; Hevia, 2009). En ese sentido, un factor de equilibrio podría ser que exista una gran diversidad de interacciones dentro de cada eje de control y entre ellos, que favorezcan la colaboración, pero también la coerción cuando sea necesario. En términos más concretos, el estado requiere ejercer coerción interna para inducir cumplimientos, pero también externa, por ejemplo, sobre actores sociales coproductores de las acciones públicas o aquellos que las interfieren en beneficio de sus intereses (Dahrendorf, 1993; Wolin, 2004). Así también, requiere interacciones colaborativas internas que incentiven confianzas, y externas con actores sociales especialmente los más excluidos, para fortalecer su capacidad de controlar al propio estado. Bajo esa misma lógica, el eje social requiere coaccionar al estado para que éste se le subordine, pero también a los actores sociales que interfieren en las acciones públicas. Así también, requiere colaboración interna para una mejor cohesión y robustecer su capacidad de control del desempeño y capacidad de respuesta del estado sobre las acciones que despliega.

Respecto a los objetos de control, el aporte de Monnier (1995) es clarificador, al constatar que los actores estatales suelen enfocarse en lo procedimental dentro de cada poder público y entre ellos, y en segundo lugar en lo técnico y/o económico especialmente dentro del ejecutivo y en menor medida el legislativo. Luego, constata que lo político es lo menos priorizado y que suele ser interés del legislativo sobre el ejecutivo. Sobre los actores sociales, indica que privilegian el control de lo político y principalmente a través de la sociedad civil, a quien otorga un rol central. Sin embargo, alerta que ello ocurre en menor medida que el control de lo político a nivel intraestatal, problema que afecta la vigilancia de los programas y de la institucionalidad pública en su conjunto. De esa manera y para un mejor radio de control, la mayor pluralidad de actores que se requiere para democratizar, debiera abordar la mayor amplitud de objetos de control posible, asumiendo que cada uno de ellos es relevante.

Siguiendo estos aportes y respecto a las asimetrías en el ejercicio de controles entre estado y sociedad, el menor margen de vigilancia e influencia de los actores sociales no solo se explica porque han sido excluidos de estos procesos (Dahl, 1971, 1991; O`Donnell, 1994, 1998) y las menores interacciones que ello conlleva (Dahl y Lindblom, 1953, 1976; Isunza, 2005; Fox, 1993; Long, 1999; Hevia, 2009), sino también porque el alcance y peso de los objetos de control que abordan, es limitado (Monnier, 1995; Gruber, 1987). La misma lógica, pero en sentido inverso, operaría para explicar la preeminencia de controles intraestatales.

En cuanto al foco específico de esta investigación, la discusión teórica de este tercer apartado permitió comprender la función de control de acciones públicas de las políticas de evaluación la despliegan en el marco de las estructuras de control público, delimitando reglas y condiciones institucionales respecto a qué “actores” pueden ejercer control a partir de ellas, en qué “objetos” de control pueden enfocarse y qué “interacciones” pueden generar, hallazgos que ayudaron a reafirmar el interés por abordarlas desde esta perspectiva y a hacerlo considerando estos tres factores y correspondientes criterios ya especificados.

Segunda parte: Políticas institucionales de evaluación y Control de acciones públicas

En esta segunda parte de la discusión teórica, se aborda en específico las políticas institucionales de evaluación y la función de control de acciones públicas que cumplen en sus sistemas democráticos, principal tesis que sustenta esta investigación.

En primer lugar, se revisará los antecedentes teóricos que dan origen a este debate, donde se devela la naturaleza política de la evaluación y sus implicancias en términos de control tanto en su órbita interna como respecto a las acciones públicas que evalúa (Weiss, 1972; MacDonald, 1974; Cousins y Whitmore, 1998; Stufflebeam y Shinkfield, 1987; Alkin y Christie, 2004). A partir de ahí, se podrá comprender que, para explicar el aporte de estas herramientas al control de esas acciones, es necesario observar las condiciones institucionales bajo las que se despliegan, demarcadas por las políticas de evaluación (Greene, 2006; Plottu y Plottu, 2009, Trochim, 2009). En segundo lugar y debido a que estas políticas constituyen un objeto de estudio reciente, se revisará conceptualmente en qué consisten enfatizando su naturaleza institucional como demarcadoras de reglas para el trabajo evaluativo (Hartz, 1999a, 1999b; Trochim, 2009; Melvin et al, 2009; Jonhson, 2012). Luego de ello, se revisará los principales fundamentos que, en base a la literatura, permiten sustentar su función de control, atendiendo su surgimiento vinculado a estos procesos, su despliegue en el marco de las estructuras de control público, y el interés que despierta su propio control (Hanberger, 2009, 2011; Chelimsky, 2009; Chouinard, 2013; Horber-Papazian y Baud-Lavigne, 2019).

Finalmente, y tomando como referente la literatura sobre control público revisada en la primera parte, se revisará la clasificación de los modelos de control “burocrático, gerencial y politizador” que, a modo de tipos ideales, esta tesis sugiere que las políticas de evaluación pueden desplegar, considerando la pluralidad de actores que involucran, la diversidad de interacciones que entre ellos propician y la amplitud de objetos de control que ellos pueden abordar. Respecto de esos modelos, se podrá ver que el control politizador porta potencial democratizador, toda vez que favorece la disminución de las asimetrías que existen entre estado y sociedad en estas materias. Todo ello, como antesala para la tercera parte de este capítulo donde se revisa la perspectiva de análisis neoinstitucional a la que aquí se recurrió para determinar qué modelo de control despliega el caso de estudio donde esta tesis se enfocó, ejercicio que permitió someter a contraste empírico todas estas definiciones conceptuales y analíticas previas.

1. Delimitación conceptual de las políticas de evaluación

La configuración de las políticas evaluativas como objeto de estudio científico no ha avanzado al mismo ritmo que su acelerada diseminación en las democracias occidentales. Se trata, por tanto, de un debate reciente y en plena construcción teórica al que esta tesis intenta contribuir, específicamente en torno a su función de control de acciones públicas como ya se ha indicado.

El origen del estudio y delimitación conceptual de las políticas evaluativas puede situarse en trabajos sobre institucionalización de la evaluación de programas francesa (Hartz, 1999b), aunque el principal impulso se produjo el año 2007 cuando la Asociación Americana de

Evaluación formó un grupo de trabajo específico sobre la materia y dos años después, lanzó el primer número especial en la Revista de la Asociación relevándolas como objeto de estudio específico²².

“La política de evaluación es de considerable importancia, especialmente en relación a la limitada atención que recibe como tema general en las corrientes principales de la literatura sobre la evaluación. Las políticas de evaluación son importantes por varias razones, entre ellas, que pueden afectar profundamente la práctica de la evaluación, que subyacen a grandes y recientes controversias acerca de la evaluación, y puede ser una palanca para el cambio que, a largo plazo, puede tener efectos para la práctica (Melvin et al, 2009: 9)”

Posteriormente, en la última década han surgido nuevos trabajos enfocados en estas políticas que develan su naturaleza institucional, su relevancia por las reglas que delimitan para evaluar programas públicos, la necesidad de distinguirlas analíticamente de esas acciones y de las prácticas evaluativas que aplican, cuestiones que ahora se profundizan.

2.1 La naturaleza institucional de las políticas de evaluación

Las políticas de evaluación son un tipo de política pública “institucional” diferente a las políticas “sustantivas” (Subirats et al, 2008). Se trata de una distinción es relevante porque estas últimas se orientan a solucionar problemas públicos generando bienes y servicios que se entregan directo a la población, en cambio las políticas institucionales delimitan cómo deben desplegarse aquellas, en el marco de la institucionalidad pública que les alberga.

“Podemos definir las políticas institucionales como el conjunto de decisiones y acciones públicas que tienen como objeto garantizar y mejorar el funcionamiento del aparato estatal. Estas políticas no solamente conciernen al gobierno y a la administración, sino también al parlamento y a la justicia (...) El objetivo de las políticas institucionales es generar un marco de condiciones apto para la realización de las funciones del Estado, entre las cuales ocupa un lugar privilegiado la gestión de políticas públicas sustantivas” (Subirats et al, 2008:106.)²³

De esa manera y como demuestra la literatura, las políticas institucionales condicionan a las políticas y programas sustantivos, toda vez que establecen reglas de juego en torno a asuntos estratégicos como la definición y priorización de agenda, la asignación presupuestaria, la articulación y coordinación de actores, la planificación, monitoreo, evaluación y control de su desempeño (Subirats et al, Knoepfel et al 2007, Quermonne, 1985). Respecto de esto último y reforzando la principal tesis de esta investigación en cuanto a la función política de control de las políticas de evaluación, Bolívar y Contreras (2013:12) aclaran que toda política institucional se orienta al control, en el sentido que delimitan y resguardan las formas en que éste debe ejercerse en el marco de la división de poderes y el *check and balance* que implica la institucionalidad pública. Siguiendo su clasificación, las políticas evaluativas son “meso políticas” institucionales orientadas al funcionamiento del gobierno y la gobernanza²⁴.

²² Detalles sobre la Asociación Americana de Evaluación y su Revista en: <https://www.eval.org/>

²³ Esta definición toma como referencia la primera que hubo sobre políticas institucionales (Quermonne, 1985), basada en sus estudios sobre institucionalidad pública desde una perspectiva del derecho administrativo, motivo por el cual no se consideró como marco conceptual en esta ocasión.

²⁴ Las otras políticas institucionales definidas por los autores son las “metapolíticas constitucionales” y las “intra e interpolíticas institucionales jurisprudenciales” (Bolívar y Contreras, 2013:113)

Una precursora en delimitar la naturaleza institucional de las políticas de evaluación es Hartz (1999b) sobre la institucionalización de la evaluación de programas en el sector de salud francés, concluyendo que para comprenderla no basta con estudiar las herramientas evaluativas y métodos que aplican, siendo necesario situarlas analíticamente en los marcos de actuación que delimitan esas herramientas. Esto es, las políticas institucionales de evaluación.

“La naturaleza institucional de la evaluación implica integrarla en un modelo orientado a la acción, vinculando las actividades analíticas con la gestión, constituyendo así la formulación de una política de evaluación para la evaluación de políticas” (Hartz, 1999b: 229).

Antes de continuar y dado que la “institucionalización de la evaluación” es materia de amplio interés en la literatura, es importante distinguirla de las “políticas institucionales de evaluación” más recientemente atendidas. Al respecto, conviene considerar que la institucionalización es un proceso que busca la internalización y aplicación de determinadas reglas institucionales por parte de los actores involucrados (Broom y Selznick, 1965; Jepperson, 2001). En cambio, las políticas institucionales, son el campo o arena de decisiones y acciones donde se definen esas reglas y como promover su internalización (Subirats et al, 2008; Quermonne, 1985). Así, ambos conceptos están intrínsecamente relacionados, pero operan en niveles diferentes, pudiendo sugerirse que la institucionalización es un objetivo o propósito por antonomasia de toda política institucional, por la responsabilidad que les cabe en asegurar que sus reglas se internalicen y se apliquen. De ahí su relevancia como instrumento público y como objeto investigativo.

Validando la importancia de las políticas evaluativas y a una década de los aportes de Z. Hartz, Trochim (2009) propuso una de sus primeras y más referidas definiciones donde releva su naturaleza institucional, como demarcadoras de reglas de juego para evaluar²⁵:

“Cualquier regla o principio que un grupo u organización utiliza para guiar sus decisiones y acciones cuando realiza una evaluación” Trochim (2009, 18)

Como puede apreciarse y seguramente por su carácter seminal, se trata de una definición muy abierta o genérica, necesaria de problematizar. Primero, porque definir estas políticas sólo como reglas y principios omite otras dimensiones históricas, organizativas, simbólicas, empíricas o relacionales que delimitan cualquier política pública (Sabatier, 1999; Subirats et al 2008; Hill, 2014). Esa definición, por tanto, refleja una concepción estática en la órbita de declaraciones o definiciones que no permite observar las acciones concretas que estas políticas despliegan y dinámicas que implican, cuestión que, para efectos de su función de control es indispensable contemplar. Asimismo, incluir bajo esta categoría tanto a las políticas formales e informales, reviste poca utilidad analítica en el ámbito público, regido por unas lógicas de ordenamiento burocrático donde cualquier actuación requiere unas definiciones e instrucciones altamente formalizadas (Weber, 1991; Gruber, 1987; Peters, 1999). Frente a ello, pareciera pertinente distinguir que una cosa es que las políticas públicas tengan una dimensión informal necesaria de

²⁵ Académico de la Universidad de Cornell, Nueva York. Junto a otros autores/as publicó el primer número especial sobre “Políticas de Evaluación” de la Revista Americana de Evaluación el año 2009. Actualmente es director de la “Oficina de Cornell para la Investigación en Evaluación”. Mayores detalles en: <https://core.human.cornell.edu/>

considerar (Peters, 2003; Marsh y Olsen, 1995) y otra distinta, que orientaciones o acciones informales constituyan una política pública, de evaluación en este caso.

Otro trabajo que también debate la definición de W. Trochim, es Johnson (2012) señalando que las políticas evaluativas, por su carácter institucional, no solo refieren a reglas y principios sino también cuestiones concretas donde destacan los “estándares” sobre cómo evaluar y qué se debe lograr. A partir de ahí, indica que el objetivo de estas políticas no es “evaluar” propiamente tal, sino decidir, conducir y determinar cómo se utilizará la evaluación.

"La política de evaluación es cualquier principio, regla o estándar utilizado para guiar las decisiones y acciones de una organización en la planificación, realización, reporte o uso de la evaluación, o cualquier política que establezca las capacidades, procesos o estructuras organizacionales para un sistema de evaluación" (Johnson, 2012:17)

"Decisiones y acciones al planificar, realizar, informar o utilizar la evaluación, o que establece procesos o estructuras institucionales para mantener un sistema de evaluación" (Johnson, 2012:16)

Siguiendo esa definición, las políticas evaluativas condicionan de manera directa una cuestión clave como es el uso que se dará a las prácticas evaluativas y la información que arrojan, determinante en la utilidad que reporte a los distintos actores involucrados (MacDonald, 1974; Patton, 2002, 2008). Contrastado ello con el foco de esta tesis, sería necesario problematizar qué reglas y condiciones demarcan estas políticas para potenciar o inhibir los distintos usos que se puede dar al trabajo evaluativo, uno de los cuales corresponde al control. Bajo ese propósito, la literatura demuestra que esas condiciones operan a través de tres grandes niveles de actuación donde estas políticas operan, que ahora se revisan.

2.2 Niveles de actuación y condiciones institucionales que se intersectan en las políticas de evaluación

A partir de sus reglas, las políticas de evaluación demarcan diversas condiciones institucionales que operan en un entramado complejo, donde se intersectan tres grandes niveles de actuación necesarios de distinguir, especialmente para abordar la función de control que ellas cumplen. Concretamente, estas políticas demarcan condiciones a las “prácticas evaluativas” que aplican y a los “programas que evalúan”, pero también a los “entornos” más amplios de los que hacen parte (Trochim, 2009; Cooksy et al, 2009; Chelimsky,2009; Jonhson, 2012).

Respecto de las prácticas evaluativas, ellas se refieren a las herramientas concretas a las que las políticas de evaluación recurren para construir juicios valorativos ya sea emitiéndolos de manera directa como hace la investigación evaluativa o aportando información para ello, como ocurre con el monitoreo o seguimiento, la sistematización y los sistemas de información²⁶. Según

²⁶ El concepto “prácticas evaluativas” es recurrente en la literatura de este campo disciplinar y es útil para albergar las distintas herramientas que estas políticas aplican más allá de la investigación evaluativa, todas guiadas por epistemologías, metodologías y técnicas propias de la investigación social (Hartz, 1999a, 1999b; Trochim, 2009; Melvin et al, 2009).

Trochim (2009), las políticas evaluativas suelen confundirse con los enfoques y métodos que sus prácticas aplican, cuestión que impide distinguir que, si bien estas últimas delimitan el instrumental metodológico, no delimitan la conducción global de este trabajo, cosa que reside en las políticas que las conducen. Por su parte, respecto de los programas sustantivos evaluados, el autor devela las frecuentes confusiones que existen entre ellos y las políticas evaluativas, que afectan las labores de autoridades políticas, gestores/as públicos, analistas e investigadores. Ante ese debate, Melvin et al (2009), destaca que las políticas evaluativas deben diferenciarse de la "evaluación y su influencia en la política sustantiva", que suele ser foco de investigación en este campo. Por su parte, Grey et al (2014) señalan que estas confusiones pueden mitigarse, en la medida que las políticas evaluativas se formalicen y comuniquen por escrito a los actores, partiendo por los equipos directivos, gestores y operadores de los programas evaluados.

Más allá de esas precisiones y sobre las reglas institucionales que las políticas evaluativas demarcan a las prácticas que aplican y a los programas evaluados, ellas abordan un amplio abanico de cuestiones que van desde el "por qué, para qué o qué evaluar" hasta "cuándo, dónde, cómo, con qué y con quienes" hacerlo, tal como detalla la siguiente tabla.

TABLA 7: PRINCIPALES REGLAS QUE DELIMITAN LAS POLÍTICAS INSTITUCIONALES DE EVALUACIÓN

REGLAS		CONDICIONES QUE DELIMITAN
MOTIVOS	¿Por qué se evalúa?	Necesidades, motivaciones o causas que fundamentan la decisión de evaluar determinadas acciones públicas, de tipo político, técnico, financiero, administrativo u otro.
OBJETO EVALUATIVO	¿Qué se evalúa?	* Cuestiones concretas que se evaluará de las acciones sustantivas como sus resultados, procesos y/o impactos; su desempeño procedimental, técnico, económico y/o política; o el desempeño de actores involucrados. * Parámetros mediante los que se define el éxito o fracaso (criterios) y cómo demostrarlo (indicadores).
RECURSOS	¿Con qué se evalúa?	Recursos organizativos, presupuestarios, técnicos, metodológicos u otros que se destinarán al trabajo evaluativo.
MOMENTO	¿Cuándo se evalúa?	Momento/s concreto/s de los ciclos de las acciones sustantivas en que se realizará el trabajo evaluativo (exante, durante, expost)
RESPONSABLES	¿Quién evalúa?	Quién lidera, gestiona y realiza el trabajo evaluativo, pudiendo ser equipos internos, otras instancias dentro del estado, profesionales externos/as, o todas las anteriores.
ACTORES	¿Con quién se evalúa?	Actores participan en las prácticas evaluativas y con qué nivel de involucramiento.
MÉTODOS	¿Cómo se evalúa?	Enfoques y metodologías de las prácticas evaluativas, que guardan directa relación con sus definiciones en torno al objeto evaluativo, actores involucrados e interacciones que ellas propicien.
USO	¿Para qué se evalúa?	Forma en que se definirá, registrará y comunicará la información evaluativa, actores que pueden acceder a ella, eventuales usos que se espera le den y utilidad que les reporte.

Fuente: Elaboración propia en base a Hartz (1999a), Trochim (2009), Cooksy et al (2009), Melvin et al (2009),

A partir de la tabla y retomando los factores que interfieren en los procesos de control público, las políticas evaluativas determinan qué “actores” pueden ejercer controles a partir de ellas, qué “interacciones” pueden establecer y en qué “objetos de control” pueden enfocarse, cuestiones todas, que se canalizan en los tres niveles de actuación aquí relevados.

Bajo esa sola constatación, pareciera ser que las políticas evaluativas controlan todo su entorno, cosa que en realidad no ocurre. Como se verá en el estudio de caso, así como estas políticas condicionan cada uno de esos niveles, las reglas que ellos demarcan también condicionan a estas políticas y, por ende, sus actuaciones en materia de control. En efecto, las prácticas evaluativas pueden condicionar a estas políticas que les rigen, siempre que existan espacios para canalizar los aprendizajes que generan y que sus decisores/as sean receptivos a esos insumos (Chouinard, 2013, Trochim, 2009). Según Trochim (2009:14) *“la práctica de evaluación debe desempeñar un papel fundamental en la información y configuración del desarrollo de políticas de evaluación”*. Por otro lado, los programas evaluados también pueden condicionar a estas políticas, según su disposición y permeabilidad hacia el trabajo evaluativo, cuestión que Grey et al (2014) reafirman demostrando que los programas deciden si colaboran con estas políticas, cómo y hasta qué punto le aportan la información que requiere, y si usan sus recomendaciones y con qué fines. Por último, las reglas del entorno político más amplio igualmente condicionan a estas políticas, partiendo por los marcos institucionales a los que pertenecen, que a nivel internacional suelen anclarse en el ejecutivo, en el legislativo, en agencias independientes y en menor medida, en la fiscalización superior. Así también y especialmente en materia de control, estas políticas son condicionadas por cuestiones macro como los regímenes de gobierno y de división territorial, los enfoques de gestión pública predominantes y los sistemas de rendición de cuentas de las acciones públicas, según los controles que todos ellos incentiven o desincentiven (Stufflebeam, 2001; Hanberger, 2009, Alkin y Christie, 2004).

Finalmente, en este primer apartado se ha podido comprender la naturaleza institucional de las políticas de evaluación, sus principales definiciones y el complejo entramado donde operan caracterizado por condicionamientos mutuos en tres niveles de actuación, relativos a las prácticas evaluativas que aplican, los programas que evalúan y el entorno político macro. De esa manera y como expresa el principal objetivo de esta investigación, se estimó que la explicación de los controles que estas políticas propician, exigía identificar las condiciones institucionales que ellas ofrecen en esos tres niveles, al mismo tiempo que identificar las que ellos le demarcan, cuestiones todas que fueron consideradas en el marco analítico que aquí se aplicó.

En los siguientes apartados, se profundiza los antecedentes del debate y fundamentos que a partir de la literatura permiten sustentar la función de control de las políticas de evaluación, para luego conocer la tipología de modelos de control que esta tesis sugiere, estas políticas pueden desplegar.

2. El debate sobre la función de control de las políticas de evaluación

Como se vio en páginas anteriores, la información valorativa sobre el desempeño de las acciones públicas es un recurso político indispensable para que distintos actores puedan controlarlas (Pitkin, 1967; Sartori, 1999b, Rosanvallon, 2007; Monnier, 1995). A partir de ahí y como sugiere

esta tesis, una derivada lógica es que las políticas institucionales de evaluación responsables de proveer esa información, cumplen una función de control. Sin embargo y como ahora se verá, esa proposición no solo se sustenta en la literatura sobre democracia control público, sino también en la del campo evaluativo, que viene debatiendo estos asuntos hace al menos cuarenta años, aportando consensos que refuerzan la existencia de dicha función y la necesidad de estudiar su despliegue desde una perspectiva político-democratizadora como aquí se intentó.

2.1 Orígenes del debate: constructivismo evaluativo, pluralismo político y politización de la evaluación

El germen de esta discusión puede situarse en el constructivismo evaluativo, cuyos aportes sirvieron de impulso al surgimiento de la corriente “politizadora”, donde finalmente se gesta la idea del control como proceso político inherente a la evaluación de programas públicos.

El constructivismo evaluativo o de “cuarta generación” surgió en los años sesenta del siglo XX criticando el positivismo de las primeras escuelas teóricas de esta disciplina (Guba y Lincoln, 1989)²⁷. Su argumento central indica la imposibilidad de objetivar la realidad social por la complejidad que le caracteriza y la necesidad de superar la lógica monodimensional hasta esas fechas predominante. Así, esta corriente defiende la importancia de las perspectivas de los sujetos y actores sociales, como concedores directos de esa realidad y portadores, por tanto, de información clave de contemplar al momento de evaluar. Bajo ese ideario, el constructivismo evaluativo amplió los marcos epistemológicos y metodológicos de este campo, incorporando enfoques interpretativos y cualitativos que hasta hoy en día enriquecen sus aportes y el debate teórico que ellos suscitan (Stufflebeam y Shinkfield, 1987)²⁸.

A pesar de su relevante aporte, el constructivismo evaluativo fue objeto de críticas, no a sus premisas fundamentales sino a su derivada estrictamente metodológica y apolítica, que impide explicar el problema que implica el ejercicio de poderes en torno a la evaluación. Kushner (1996) explica que, en su intento por develar la complejidad social, esta corriente redujo la complejidad de la evaluación remitiéndose a generar métodos que reflejaran de manera fiel y equilibrada la subjetividad, omitiendo factores políticos y por tanto relacionales que le interfieren, que se ponen en juego y se confrontan en cualquier ejercicio evaluativo.

“Aunque aconsejan [los/as constructivistas], el desarrollo de una perspectiva política en la evaluación, no proporcionan un análisis político que permita el surgimiento de consenso entre los grupos de interés (...). Llegar a un consenso es, para ellos, un procedimiento metodológico, no (como solo puede ser) una operación política”.

“Este enfoque niega el control público y oficial y “privatiza” el significado”.

Kushner (1996:195)

Siguiendo al autor, la complejidad política y su influencia en el ejercicio de poderes quedó sin respuestas en el constructivismo, cuestión que sí pudo abordarse desde el pluralismo político,

²⁷ Siguiendo a él y la autora, las tres primeras generaciones teóricas de la evaluación, centradas en la “medición”, “descripción” y “valoración”, entienden que esta herramienta debe omitir consideraciones contextuales y subjetivas, como medio para aportar conocimiento objetivo y válido, que aporte certeza a las decisiones públicas.

²⁸ Stufflebeam y Shinkfield (1987), también aportan una clasificación histórica de los enfoques evaluativos, develando su tránsito desde el positivismo hacia el constructivismo, e identificando cinco grandes fases: *Pretyleriana* (antes de 1930), *Tyleriana* (años 30' y 40'), *De la inocencia* (años 50'), *Del Realismo* (años 60'), *Profesionalismo* (años'80).

que también penetró el campo evaluativo. Según precisa, el pluralismo ayudó a comprender que el desafío de la evaluación no es tanto dar cuenta de la perspectiva subjetiva, percepciones y significados de los/as involucrados, sino lidiar con la complejidad política que implica esa pluralidad de actores, intermediando intereses y evitando partidismos que debilitan el trabajo evaluativo, los programas evaluados y la propia democracia considerando las inequidades sociales, económicas y políticas que las afectan (Kushner, 1996).

Bajo ese ideario, en los años setenta emergió una nueva corriente evaluativa “politizadora” que define a la evaluación de programas públicos como una actividad eminentemente política donde se confrontan actores, recursos e intereses, es decir, se confronta poder. Weiss (1972) es un trabajo pionero en esa línea y en él se explica la naturaleza política de los programas públicos en cuanto decisiones y acciones políticas, como argumento para sostener la naturaleza también política de su evaluación, toda vez que su desarrollo, resultados y usos, están cruzados por ese tipo de intereses, políticos. Posteriormente, Weiss (1987) señala que, si bien la evaluación es una actividad científica y, por tanto, racional, opera en un contexto político e institucional que se debe contemplar, delimitado por los programas evaluados y por el conjunto del sistema político. Así también, que evaluar no es una actividad neutra pues siempre implica tomar una posición política, observable en cómo se define los programas y los problemas que abordan, los sujetos involucrados y los métodos con que se evalúa. Por otro lado, que esa posición puede afectar positiva o negativamente los intereses de los actores según cuanto converjan con ellos o no, precisando que los intereses de la sociedad suelen ser omitidos en el trabajo evaluativo, afectando con ello el aporte que puede la evaluación hacer a los programas y a la propia democracia. De esa manera, C. Weiss sienta las bases del análisis político de la evaluación y concuerda con el debate que en esos mismos años anunciaba las asimetrías políticas entre estado y sociedad como factor explicativo del debilitamiento democrático (Dahl, 1971).

Una vez consensuada la tesis sobre la naturaleza política de la evaluación y su influencia en la democracia como sistema político, este debate se enfocó de manera más específica en los procesos políticos que implica y el rol que cumple o debe cumplir al respecto. En ese contexto, el control ha emergido como un proceso inherente a la evaluación de programas públicos y ha sido abordado a través de dos grandes vertientes teóricas.

La primera, enfocada en las dinámicas de control internas de las prácticas evaluativas develando las asimetrías que existen entre estado y sociedad en perjuicio de esta última, y sugiriendo diversos métodos de evaluación participativa que buscan disminuir esas brechas como medio democratizador (MacDonald, 1974, Patton, 1978, 2002; Cousins y Whitmore, 1998; House y Howe, 2001). La segunda vertiente, se enfoca en los controles que la evaluación propicia sobre los programas, también concordando que los actores sociales tienen escaso margen para ejercerlo, aun cuando participen en las prácticas evaluativas. Así también, estos trabajos develan que el control sobre esas acciones sustantivas está supeditado a las condiciones institucionales más amplias que delimitan el trabajo evaluativo, cuestión que también operó como refuerzo para que esta tesis se enfocara en las políticas de evaluación y su función de control.

2.2 Vertiente enfocada en el control de las herramientas evaluativas

Contemporáneo a C. Weiss, MacDonald (1974) fue una obra precursora de esta vertiente, aportando la primera *“clasificación política de estudios evaluativos”* donde el control es el

criterio que distingue a estas prácticas, que clasifica en: i) burocráticas, ii) autocráticas, y iii) democráticas. Según señala, las dos primeras se rigen por la autoridad y concentran el control en el estado, reproduciendo sus tradicionales cuotas de poder. Las evaluaciones democráticas en cambio, se rigen por principios como el *“derecho a saber”* y el *“valor de una ciudadanía informada”* e integran a actores sociales, quienes pueden controlar el curso de las evaluaciones, acceder a la información valorativa y usarla según sus propios intereses.

A partir de esa tipología, por tanto, el aporte político de la evaluación radica en cuán democrática sea en su órbita interna, cuestión que variará según cuánto y cómo los actores sociales puedan controlar (influnciar) estas prácticas, entendidas como procesos de construcción de conocimiento entre perspectivas siempre diversas que deben ser negociadas. En base a esas premisas y posteriormente, MacDonald (1979) propone el método *“Evaluación democrática”* basada en principios como la *“negociación”*, la *“confidencialidad”* de los/as informantes y la *“accesibilidad”* a la información evaluativa, que resguardan la influencia de los actores sociales en la construcción de esa información y la utilidad que tenga para sus intereses. Todo ello, según el autor, observable en el *“uso”* que los actores den a las evaluaciones, planteamiento que abrió paso a un amplio campo de estudio que al día hoy es una ruta analítica clave para determinar la utilidad y contribución política de la evaluación de programas públicos.

Siguiendo esa ruta, Patton (1978) analizó diversos métodos evaluativos y controles que generan, confirmando que el aporte democratizador de la evaluación está determinado por la utilización que los actores den a la información evaluativa, cuestión que variará según lo comprensible que ella les resulte. Bajo esa lógica, establece que el *“uso”* es un factor crítico caracterizado por una histórica desventaja que afecta a actores sociales quienes no suelen participar de las evaluaciones ni usar la información que arrojan debido a que recurren a un lenguaje complejo, más entendible para actores políticos, técnicos, gestores o burócratas. Ante esos hallazgos, el autor propone el método *“evaluación centrada en el uso (focused evaluation)”* que busca integrar *“conocimientos, valores y perspectivas”* de actores estatales y sociales, como medio para fomentar su uso por ambas partes. En ese contexto, distingue entre el uso *“durante”* la evaluación según qué interacciones genere, y el uso *“posterior”* de la información que aporta ²⁹.

Si bien originalmente su método se enfocó en el uso posterior, dos décadas más tarde el propio autor alertó que la preocupación extrema en torno a él, dificulta desplegar el verdadero potencial democratizador de la evaluación que reside en su desarrollo, en la medida que propicie *“procesos de aprendizaje y conocimiento mutuo, visión crítica y capacidad valorativa”* y donde un elemento claves es la *“interacción e interfaz entre aquellos con diferentes perspectivas y lugares en la sociedad”* (Patton, 2002: 131). Bajo esas premisas, este método incentiva metodologías cualitativo-participativas que privilegian interacciones entre estado y sociedad, en la idea de redistribuir y equilibrar el ejercicio de poderes entre ellos (Patton, 2002).

Desde la perspectiva de esta investigación, los aportes de MacDonald y M. Patton refuerzan el consenso del debate más amplio sobre control público en cuanto a las asimetrías entre estado

²⁹ El objetivo inmediato de este método es generar *“capacidad evaluativa”* en actores diversos, estatales y sociales, concepto que ha calado en la escena evaluativa mundial, existiendo diversas iniciativas que la promueven, como el *“Movimiento global para fortalecer capacidades nacionales de evaluación (EvalPartners)”* parte de la *“Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (IOCE)”*. En Latinoamérica, Redes nacionales y continentales como la de *“Seguimiento, evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe (ReLAC)”*, la *“Red Latinoamericana de Monitoreo y Evaluación (RELACME)”*, o el *“Programa de Fortalecimiento de Capacidades en Evaluación (FOCEVAL)”*. Mayores detalles en: <https://www.evalpartners.org/> <http://www.ioce.net/en/index.php> <http://www.relacweb.org/> <http://redlacme.org/> <http://foceval.org/>

y sociedad, y la necesidad de disminuirlas para efectos de democratizar (Dahl, 1971, 1991; O'Donnell, 1994, 1998; Dahrendorf, 1993). Así también, confirman que la interacción entre esos actores puede contribuir a esos objetivos (Long, 1989, 2001; Isunza, 2005; Schmitter, 2007; Fox, 1993), y la consecuente necesidad de reforzarla en el trabajo evaluativo. De esa manera y según los factores que demarcan los procesos de control, ambos autores abordan a los actores sean estatales o sociales y sus interacciones más o menos autoritarias, reforzando así la importancia analítica de esas cuestiones. Sin embargo, no contemplan el objeto de control (evaluativo en este caso), que sí abordan otros trabajos de esta vertiente, que proponen nuevos métodos de evaluación participativa, también tendientes a democratizar las relaciones de control interno de estas herramientas.

Destaca en esa línea Cousins y Whitmore (1998) que estudia evaluaciones participativas y controles que propician, distinguiendo entre las **evaluaciones participativas “prácticas”** en el sentido de utilitarias, alimentadas por teorías organizativas orientadas a las decisiones y mejora de los programas, que fomentan la participación, pero bajo una lógica instrumental de *stakeholders* donde el control se concentra en autoridades, burócratas y evaluadores/as. En segundo lugar, identifican las **evaluaciones participativas “transformadoras”** orientadas al cambio social y a democratizar, donde el control está en manos de todos los/as participantes incluyendo actores sociales³⁰. En base a ello, Cousins et al (2015) proponen la “*evaluación colaborativa*” cuyo factor clave es quién controla las decisiones sobre los métodos y también sobre los criterios e indicadores para valorar los programas aludiendo, por tanto, a los objetos de control evaluativo. Todo ello, en un marco de colaboración y consenso, que permitiría equilibrar esos controles entre actores estatales y sociales. En un trabajo posterior, sin embargo, Cousins et al (2016) alertan que este método también puede reproducir asimetrías, por la tendencia a que las decisiones evaluativas las tomen los evaluadores/as y encargados/as de los programas, cuestión que señalan, puede volverse en contra de la participación, la colaboración y la propia democracia. A partir de ahí, asumen que “participación y colaboración” no siempre equilibran controles, aportando una cuota de realismo necesaria para estos procesos.

Otro trabajo que orienta y de forma más específica sobre los objetos de control evaluativo es House y Howe (2001) y sus “*enfoques dialógicos de evaluación*”, donde se distingue entre los “*valores*” subyacentes a las evaluaciones bajo los cuales ellas se aplican, y las “*afirmaciones de valor*” que ellas generan (juicios valorativos). Desde un abordaje filosófico sobre la “*indecidibilidad*” de los valores, critican la tendencia positivista a aislarlos del trabajo evaluativo, cuestión que sólidamente argumentan, sería imposible porque no pueden decidirse, omitirse u obviarse, es decir, siempre estarán presentes. Según explican, ese sesgo metodológico acarrea un problema político como es la predominancia de los valores (y se puede deducir, las valoraciones) de los actores estatales, toda vez que se omite los valores de actores sociales quienes no pueden, por tanto, influir en la forma como se valoran los programas. Frente a ello, proponen la “*evaluación deliberativo-democrática*” donde actores estatales y sociales explicitan-debaten sus valores y a partir de ahí, concuerdan objetivos, criterios e indicadores comunes para valorar los programas, permitiendo así equilibrar las cuotas de control que tienen al respecto y con ello, democratizar las propias evaluaciones³¹.

³⁰ Según señalan, este tipo de evaluación participativa, surgió en países en desarrollo durante los años setenta del pasado siglo, al alero de perspectivas de democracia radical propias de los movimientos de educación popular, de desarrollo comunitario y de emancipación feminista (Cousins y Whitmore, 1998).

³¹ Según explican, este método incluye tres componentes: i) inclusión de actores en especial sociales ii) diálogo entre ellos, para resguardar expresión igualitaria, y iii) deliberación para generar consensos (House y Howe, 2001).

Siguiendo estos trabajos, el objeto de control evaluativo es relevante en el debate sobre los controles que genera la evaluación a nivel interno, en torno al cual vuelven a aparecer las asimetrías entre estado y sociedad, sugiriéndose la influencia efectiva de actores sociales en la definición de los parámetros, criterios o indicadores mediante los que se valoran los programas (Cousins y Whitmore, 1998; House y Howe, 2001), ideas que concuerdan con la literatura específica sobre control de acciones públicas (Monnier, 1995, Gruber, 1987).

En definitiva y retomando el debate más amplio que esta tesis sugiere, esta vertiente enfocada en el control de las prácticas evaluativas evidencia cómo ellas han reforzado el control intraestatal y los desafíos que ello implica para disminuir esas brechas. A pesar de esos aportes, desde esta tesis se estimó que su foco en la órbita intra-evaluativa no permite aclarar cómo la eventual redistribución de controles internos, se puede reflejar en el control sobre las acciones públicas evaluadas, cuestión que esta literatura no aborda en profundidad. A partir de esas reflexiones y confirmado con nuevos trabajos, se constató que por sí solas, estas herramientas tienen escaso margen para influir a ese nivel, cuestión que exige abordar sus entornos y las condiciones institucionales que ofrecen, especialmente para estos objetivos de orden político orientados democratizar.

Alimentando ese debate, Greene (2006) estudia diversos métodos de evaluación participativa denominándoles *“enfoces orientados democráticamente”*, concluyendo que efectivamente dan voz a actores diversos, pero que su alcance microsocia y omisión de factores contextuales políticos e institucionales, arriesga legitimar el poder estatal porque no ofrecen o no pueden ofrecer, garantías para que esas voces realmente influyan en los programas evaluados.

“La evaluación participativa se concentra en el empoderamiento individual (...) principalmente dentro de un proceso de evaluación de tiempo limitado, con poca transferencia planificada a cuestiones de voz y poder fuera de la evaluación o después de que termine, o pocos esfuerzos concentrados para cambiar las instituciones y las prácticas de toma de decisiones” (2006:128).

Por su parte, Plottu y Plottu (2009) sobre la utilidad de estos métodos, señalan que, si bien bajo ciertas condiciones internas pueden democratizar su gobernanza, para trascender ese ámbito requieren de *“condiciones institucionales”* externas que vayan en la misma línea, destacando los procesos decisionales de los programas evaluados, donde estas herramientas tienen escasa o nula injerencia según constatan³². En ese sentido, señalan que una condición básica sería que los programas cuenten con *“centros de debate accesibles”* que permitan a los/as participantes de las evaluaciones influirlos de manera directa y efectiva.

A partir de estas alertas, la propia evolución de esta vertiente participativa ha sido caldo de cultivo para nuevas interrogantes sobre cómo la evaluación de programas se vincula con sus contextos políticos e institucionales, cuestión que ha sido abordada por una segunda vertiente enfocada en los controles que estas herramientas generan en los programas evaluados, considerando esos contextos más amplios como ahora se verá.

³² Según los autores, las condiciones internas para estos métodos se democratizan son: i) que informen, motiven y capaciten a los participantes especialmente grupos más débiles, ii) que aseguren la expresión de puntos de vista y equilibrada confrontación, y iii) que permitan construir visiones y juicios valorativos comunes (Plottu y Plottu, 2009)

2.3 Vertiente enfocada en el control de los programas evaluados

Siguiendo la ruta analítica del uso y acogiendo las premisas participativas, existen trabajos que más allá del control interno de la evaluación, examinan los controles que ella genera sobre los programas evaluados, generalmente recurriendo al concepto *accountability*³³.

El principal argumento de estos trabajos es que, más allá de aportar al conocimiento y mejora técnica u organizativa, la evaluación de programas públicos cumple un rol político en el control de esas acciones, contribución que no siempre democratiza (Stufflebeam, 2001). Por otro lado, que esa aportación no solo depende de las herramientas que se apliquen sino también de las condiciones institucionales en las que operan, delimitadas por los programas evaluados y por el entorno político más amplio (Greene, 2006; Plottu y Plottu, 2009; Hanberger, 2009).

Estas proposiciones surgieron en los años ochenta del pasado siglo y una obra seminal es Stufflebeam y Shinkfield (1987) donde se analiza los usos de las evaluaciones respecto a los programas evaluados, identificando tres grandes tipos³⁴:

- Usos para el aprendizaje organizativo (*enlightenment*), referido a la generación de conocimientos sobre los programas y problemas que abordan.
- Usos para la mejora de procesos (*process improvement*), referido a la gestión interna de los programas en términos procedimentales, de recursos, normativos u otros.
- Usos para la rendición de cuentas (*accountability*), referido al control de los programas en la medida que la información evaluativa se use para esos fines.

Según sus hallazgos, estos tres usos no son excluyentes y deben complementarse. Sin embargo, alertan que los más desarrollados son los dos primeros en detrimento del uso para el control, necesario de fortalecer por ser el único que permite vinculación con la sociedad en la medida que recurra a la información evaluativa para vigilar y controlar los programas, escenario donde habría un real aporte democratizador. Retomando esa clasificación, Hegel y Charlotte (2002) indican que el uso para el control es una forma de aprendizaje social que democratiza, siempre que diversos actores comprendan, se apropien y usen la información evaluativa para esos fines.

Posteriormente, Stufflebeam (2001) identifica veintidós enfoques evaluativos según su uso, cinco de los cuales están directamente relacionados con el control de los programas. Si bien este trabajo no valora su potencial democratizador, permite identificar qué actores involucran e interacciones que propician, develando que la evaluación puede contribuir a diferentes controles, no siempre democratizadores. Así ocurre con las evaluaciones para las *“relaciones*

³³ Es sabida la complejidad que reviste el concepto *“accountability”* que carece de una traducción literal al castellano y que en inglés significa *“el hecho de ser responsable de lo que haces y poder dar una razón satisfactoria para ello, o el grado en que esto sucede”* (Diccionario Cambridge, 2021). Ante ello, existe consenso en asociarlo al concepto *“rendición de cuentas”* referido a que los/as responsables de un asunto den respuesta por ello, siendo aun materia de debate el alcance que estos procesos tienen en el ámbito público (Schedler, 2004; Bovens, 2005; Franciskovic 2013). En esta investigación, por tanto, no se homologa la *“rendición de cuentas”* y el *“control”* puesto que, aquella refiere a la responsabilización y respuesta de las autoridades por las acciones que despliegan (Manin, 1995), en cambio el control, a las relaciones de influencia efectiva respecto de esas acciones que pueden ejercer tanto el estado como la sociedad (Dahl 1991; Karlberg, 2005; Isunza, 2006; Monnier, 1995). Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas expresada en herramientas para la vigilancia, respuesta y sanción, constituye una condición necesaria pero no suficiente para que existan controles efectivos, tal como se ha visto en el campo evaluativo (Hanberger, 2009).

³⁴ Daniel Stufflebeam es un reconocido académico y evaluador fundador del *“Centro de evaluación de la Universidad de Ohio”*, creador del método evaluativo *“CIPP (Contexto, Input, Procesos y Productos)”* para la mejora y el control de programas, considerando esas cuatro dimensiones evaluativas (Stufflebeam, 1971).

públicas” usadas para validar proyectos electorales o gubernamentales en lógica de *“marketing político”* y las *“controladas políticamente”* que pierden legitimidad si sus resultados se reservan a algunos actores, vulnerando el derecho de otros de acceder a ella³⁵. En esa misma línea, las evaluaciones para la *“rendición y pago de resultados”* cuya lógica de *“premio-castigo”* no fomenta la responsabilidad política, ni mejoras organizativas efectivas. En contraste, están las evaluaciones para *“rendición de cuentas y decisiones”* basadas en *“principios de una sociedad democrática”* y valores de *“equidad, excelencia y responsabilidad”* que integran a diversos actores informándoles los resultados y generando nuevos *“registros de responsabilidad”* en las autoridades y la propia sociedad. También aquellas para *“empoderar a la sociedad”* enfocadas en la agenda social y abogacía de grupos marginados suponiendo que la información evaluativa se puede utilizar para controlar los programas según sus intereses. En caso contrario señalan, estos métodos podrían incluso, aumentar la marginalidad.

Profundizando en la materia, Alkin y Christie (2004) es un indispensable porque consolidan conceptualmente el papel de la evaluación en el control de programas. Él y la autora, analizan diversos enfoques evaluativos y recurriendo a la figura de un árbol, clasifican dos grandes raíces o corrientes teóricas, cuyas ramificaciones representan sus principales focos de interés.

- De la primera raíz, emerge la corriente centrada en la *“investigación social”* interesada en asegurar la construcción de conocimiento evaluativo científicamente válido, mediante *“métodos”* que arrojen *“valoraciones”* o juicios evaluativos acertados.
- De la segunda raíz, emerge la corriente centrada en el *“control y accountability”* que considera la importancia que los métodos evaluativos tienen para los programas, pero se enfoca en el uso que los actores les den para controlar esas acciones.

Según indican y en términos políticos, la corriente centrada en la investigación aporta métodos rigurosos que aseguran juicios *“sistemáticos y fundados”* en base a los que se puede identificar y definir las responsabilidades de las autoridades que subyacen a los programas. Por su parte, la corriente centrada en el control sería la *“razón de ser”* de la evaluación en el ámbito público, algo así como su *leitmotiv* en la medida que la información sobre esas responsabilidades científicamente válida que aportan los métodos evaluativos, realmente se use para vigilar, controlar e interpelar a políticos/as, gestores/as, técnicos/as y/o burócratas (Alkin y Christie, 2004).

Otro trabajo que aporta a este debate relevando la importancia de los entornos político-institucionales, es Hanberger (2009) sobre el caso sueco, donde se indica que la evaluación contribuye al control de los programas en la medida que aporte insumos a los sistemas de rendición de cuentas, precisando cómo éstos le influyen para ese cometido³⁶. Según su clasificación, existen evaluaciones al servicio de un control *“tradicional”* que operan en lógica principal-agente con actores mandatados a informar y otros a exigir, excluyendo a la sociedad. Así también, evaluaciones al servicio de un control o rendición *“democrática”* donde diversos actores pueden exigir y rendir cuentas, como ejercicio de responsabilización mutua entre gobernantes y gobernados. Según sus hallazgos, estas últimas evaluaciones pueden aportar a la democratización, siempre y cuando ayuden a *“transparentar”* el desempeño de los programas.

³⁵ Si bien el autor califica como *“ilícito”* retener información evaluativa, alerta que no ocurre lo mismo cuando existen legislaciones que exigen privacidad en el manejo de información, tal como muchas veces ocurre en el ámbito público. A partir de ahí, establece una frontera clara entre legitimidad e ilegitimidad, en base a la legalidad.

³⁶ Anders Hanberger es un académico de la Universidad de UMEA en Suecia, investigador líder del “Umeå Centre for Evaluation Research (UCER)”. Detalles en: <https://www.umu.se/en/staff/anders-hanberger/>

Sin embargo, advierte como obstáculo que la información evaluativa no es debidamente difundida por el estado y que la sociedad no la solicita, siendo necesario revisar las condiciones institucionales que los propios sistemas de rendición ofrecen para generar nuevos marcos de “responsabilización” a partir de la evaluación.

A partir de esta revisión sobre la vertiente evaluativa centrada en el control de los programas y retomando los principales factores que interfieren en estos procesos, es interesante ver que los actores y sus interacciones son claves en las tipologías de D. Stufflebeam, atribuyendo mayor potencial democratizador a las evaluaciones que interconectan al estado con la sociedad durante su desarrollo y el uso de la información que arrojan. En esa misma línea, Alkin y Christie (2004:16) señalan que “la forma en que la información evaluativa se utilizará” y “quienes utilizarán esa información” son necesarios para determinar si la evaluación realmente aporta al control de los programas. Con Hanberger (2009) en tanto, las interacciones estado-sociedad pueden aportar a la responsabilización mutua del control y ello, a la democratización. Respecto al objeto de control, estos trabajos develan que la responsabilidad que implican las acciones públicas es un elemento indispensable de observar, invitando con ello a problematizar en qué medida ello es un objeto de control evaluativo o si, por el contrario, éstos se remiten a lo procedimental, económico y/o técnico, necesarios pero insuficientes para democratizar.

La tabla 8, sintetiza cómo los diferentes tipos de evaluaciones que esta vertiente identifica, abordan estos tres factores y el potencial democratizador que esta literatura les atribuye.

TABLA 8: VERTIENTE EVALUATIVA ORIENTADA AL CONTROL DE LOS PROGRAMAS

POTENCIAL DEMOCRATIZADOR	TIPOS DE EVALUACIONES	ACTORES PRINCIPALES	INTERACCIONES	OBJETOS DE CONTROL
(-)	<ul style="list-style-type: none"> • Para las relaciones públicas • Para la rendición por resultados • Controladas políticamente • Centradas en la valoración • Para la rendición tradicional 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades públicas • Agencias evaluadoras • Gestores de los programas 	Verticales basados en la competencia y la vigilancia formal	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimental • Técnico • Económico
(+)	<ul style="list-style-type: none"> • Centradas en el control de los programas • Para la rendición y toma de decisiones públicas • Empoderadoras • Para la rendición democrática 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades públicas • Agencias evaluadoras • Gestores de los programas • Beneficiarios/as • Actores territoriales • Sociedad civil • Ciudadanía en gral. 	Horizontales, basadas en la colaboración y responsabilización mutua.	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimental • Técnico • Económico • Responsabilidad Política

Fuente: elaboración propia en base a Stufflebeam (2001), Alkin y Christie (2004), Hanberger (2009).

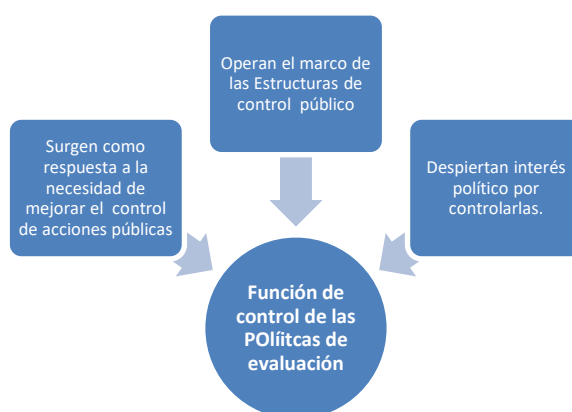
Luego de esta revisión, el aporte de esta vertiente es políticamente relevante porque, sin descartar la importancia de sus dinámicas de control interno, se enfoca en el control que la evaluación de programas públicos genera en esas acciones, confirmando que por sí sola no permite resolver ni explicar estos procesos. Así también, esta literatura demuestra que la evaluación no siempre redistribuye controles y, por tanto, no siempre aporta a democratizar, aun cuando se apliquen métodos participativos. Bajos esos hallazgos y como indican los autores/as, las condiciones políticas e institucionales del entorno son claves en estos procesos, destacando las que ofrecen los programas evaluados, los modelos de gestión pública predominantes y los sistemas de rendición de cuentas (Alkin y Christie, 2004; Stufflebeam, 2001; Hanberger, 2009;) que, en su conjunto ofrecen determinados incentivos al control y al rol que el trabajo evaluativo puede cumplir en estos procesos.

3. Fundamentos de la función de control de las políticas evaluativas

Hasta ahora, la función política de control de acciones públicas de las políticas evaluativas se ha sustentado en base a literatura que evidencia la importancia que la información valorativa que estas políticas aportan sobre el desempeño de políticas y programas, indispensable para controlarlas (Pitkin, 1967; Manin, 1995; Sartori, 1999a; Dahl, 1991; Isunza, 2005). Así también, en base al debate de este campo disciplinar donde se demuestra que el control es un proceso político inherente al trabajo evaluativo, necesario de abordar considerando sus entornos político-institucionales que, en primera instancia, residen en las políticas de evaluación (MacDonald, 1974; Stufflebeam y Shinkfield, 1998; Stufflebeam, 2001; Alkin y Christie, 2004).

Sin embargo y dado que las políticas evaluativas como tal, son materia de estudio reciente, su desempeño político es un asunto poco abordado y su función de control, menos explorada aún. Por ese motivo y para contrastar teóricamente dicha proposición, se revisó literatura que diera luces al respecto, constatando que existen diversos trabajos que permiten fundamentarla de manera más específica. A partir de ahí y como ilustra la figura 2, se proponen los siguientes tres argumentos en torno a la función de control de estas políticas considerando: i) su surgimiento, vinculado a la necesidad mejorar el control de acciones públicas, iii) su despliegue en las estructuras de control público, y iv) el interés político que despierta su propio control. A continuación, se revisa cada uno de ellos.

FIGURA 2: FUNDAMENTOS DE LA FUNCIÓN DE CONTROL DE LAS POLÍTICAS DE EVALUACIÓN



Fuente: Elaboración propia

3.1 El origen de las políticas evaluación, asociado al control

El primer elemento que devela la función de control de las políticas evaluativas es su propio surgimiento, directamente relacionado con esos procesos. En efecto, ellas emergen para contribuir al control de acciones públicas ya sea por parte del legislativo como ocurre en países como Estados Unidos o del propio ejecutivo que implementa esas acciones como ocurre en países europeos y Latinoamérica³⁷.

Horber-Papazian (1990) aborda la institucionalización de la evaluación suiza y demuestra cómo esta herramienta emergió por la necesidad de mejorar el control de programas públicos. Según explica, ella surgió por indicaciones legales internas para mejorar el *“control parlamentario de la administración”* y otras externas de la Organización internacional de instituciones superiores de control de finanzas públicas, que sugerían aumentar competencias para el *“control federal de finanzas”*, todas las cuales dieron lugar a evaluaciones sistemáticas enfocadas en la eficiencia que, al día de hoy, vale precisar, constituyen políticas de evaluación internacionalmente reconocidas.

También estudiando la institucionalización de la evaluación, Derlien (1998) permite inferir que las políticas evaluativas emergen para fortalecer el control de acciones públicas, como parte de la acción reguladora del estado. Sobre países europeos y Estados Unidos, este trabajo constata que la evaluación es una respuesta para mejorar el control sobre el poder ejecutivo por parte del legislativo, de la fiscalización superior o del propio ejecutivo a nivel nacional o subnacional. A partir de ahí, que puede cumplir tres funciones en esta materia: i) provisión de información sobre el desempeño ii) orientación de la asignación presupuestaria, y iii) legitimación o deslegitimación de las acciones públicas. Según sugiere, estas tres funciones deben ser aprovechadas por los poderes públicos cosa que en la práctica no siempre ocurre, por su tendencia a explotar las dos primeras y no la tercera, eminentemente política. Por su parte, Hartz (1999b) sobre la evaluación en Francia, confirma que emergió como parte de la acción reguladora estatal en el contexto de las fuertes restricciones presupuestarias vividas en los años ochenta del pasado siglo, que exigían mayor responsabilidad en la asignación, rendición y control de los recursos públicos, cuestión que se expresa en el sello de inspección y supervisión administrativa que le caracteriza.

“El estado debía ser el “capataz” de la evaluación y aunque era difícil determinar si solo un nivel (como el Comité Técnico Regional e Interdepartamental) podía ordenar, coordinar y / o realizar evaluaciones, dependía del estado asegurar la coexistencia de inspección como control e inspección como evaluación, y las normas y metodologías negociadas y validadas” (Hartz, 1999b:238).

Finalmente, Haarich (2005) sobre países europeos, también devela que el control de acciones públicas es el principal problema y necesidad que gatilla el trabajo evaluativo. Según distingue, Reino Unido, Alemania Suecia, Países Bajos y Suiza tienen una *“larga tradición evaluadora”* asociada al interés por el control externo de sus programas, distintos de países del sur como España, Italia y Portugal tradicionalmente *“resistentes a la evaluación”* pero que de igual forma

³⁷ En Estados Unidos, la “Government Accountability Office (GAO) nace en 1921 para apoyar la labor de control del Congreso, mediante evaluaciones y auditorías que aporten información sobre el uso de recursos públicos. Así también y aun cuando no fue el foco de esta investigación, centrada en políticas evaluativas del ejecutivo, no puede perderse de vista el rol de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), que progresivamente incorporan prácticas evaluativas en sus acciones de control, que pueden llegar a configurar políticas de este tipo, propias.

han impulsado este tipo de políticas. Ello, en respuesta a normativas de la Unión Europea en pro del control intraestatal, que les tensionaron para evaluar programas de forma sistemática, independientemente de que se financiaran con recursos propios o comunitarios.

Considerando esos aportes y llevados al contexto americano, se puede sugerir un escenario similar al europeo en el sentido que países del norte como Estados Unidos y Canadá fueron pioneros en instaurar estas políticas por iniciativa propia desde muy tempranas fechas, situación que contrasta con Latinoamérica donde emergieron *a posteriori* pero también incentivadas desde el nivel supranacional aunque no estatal sino de la banca internacional, interesada en controlar que sus inversiones materializadas en préstamos o donaciones y los modelos de desarrollo y gestión pública que promueven, tuvieran los resultados e impactos esperados³⁸. En definitiva, sea por iniciativa de los estados o incentivadas por externos, a nivel internacional las políticas evaluativas surgen “por y para” controlar el desempeño y eficiencia económica de las acciones públicas independiente de la procedencia de los recursos con que ellas se financian.

Bajo esa constatación y retomando los principales factores que interfieren en el control de las acciones públicas, estos trabajos develan que las prácticas evaluativas y políticas que las conducen, emergen para fortalecer la capacidad de control de “actores” estatales, quienes definen los “objetos” de control evaluativo predominando lo procedimental y lo económico, y entre quienes se promueven “interacciones” coercitivas basadas en la verticalidad. Todo ello, en aras del buen uso de recursos públicos³⁹. Por otro lado, que independiente de su anclaje en el legislativo o el ejecutivo, ellas han surgido en el marco de restricciones presupuestarias como ocurrió en los años veinte y ochenta del siglo XX en Estados Unidos y Europa.

Sin embargo, vale considerar que, en otros contextos, estas políticas surgieron en momentos de expansión del gasto público, como pasó en Latinoamérica desde los años noventa en países como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay en el seno de los proyectos de modernización estatal diseminados en la región (Faria, 2005). De esa manera, se puede inferir que las políticas evaluativas emergen para controlar el buen uso de los recursos públicos tanto en periodos regresivos como expansivos, cuestión que les consolida como instrumentos que más allá de escenario presupuestario en que surgen, son necesarias para fortalecer la capacidad de control intraestatal, indispensable para cualquier sistema democrático (Dahl, 1971, 1991; O’Donnell, 194, 1998; Monnier, 1995).

Además de esa inspiración económico-financiera, la literatura también reporta que la evaluación y las políticas que la conducen surgen ante motivaciones y necesidades estrictamente políticas. Principalmente, los crecientes problemas de ilegitimidad de la acción pública que hasta hoy en día exigen mayor capacidad institucional para mejorar su desempeño y para responder por ello a la sociedad. Así lo confirman Jacob et al (2015) sobre institucionalización mundial de la evaluación, al definir las políticas evaluativas como una respuesta a la necesidad de mejorar el desempeño técnico y económico, pero también a exigencias sociales por mejores resultados y explicaciones al respecto, cuestión que una vez más habría ocurrido independiente de que surgieran por iniciativa del ejecutivo o del legislativo. Si bien los autores no lo definen en esos

³⁸ Destacan en ese sentido el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que han financiado políticas de modernización estatal latinoamericanas, teniendo como condicionante que esas inversiones se evalúen como medio para generar capacidad institucional estatal, así como capacidad de control sobre la gestión y resultados. Detalles en: <https://www.bancomundial.org/es/region/lac> y <https://www.iadb.org/en>.

³⁹ En el próximo apartado sobre modelos de control que las políticas evaluativas pueden desplegar, delimitaremos que estas formas de control corresponden a un modelo gerencial como contrapuesto al burocrático.

términos, claramente hacen alusión al potencial político de estas políticas en materia de control, como medio para responder a la sociedad por el desempeño de las acciones públicas.

Estas ideas se cristalizan más aún, con Stockmann (2014) quien sostiene que el aumento de la evaluación de programas es un síntoma del surgimiento de políticas de evaluación⁴⁰. Estudiando países americanos, europeos, asiáticos y africanos, establece que ella cumple tres funciones: i) mejoras a la gestión y desempeño, ii) aporte iluminativo referido a generar conocimiento, y iii) gobernanza democrática como medio para la vigilancia y control de los programas. Según su análisis, la función más desarrollada es la primera, siendo necesario reforzar la tercera de tipo político, ya que permitiría una mayor contribución democratizadora en la medida que distintos actores estatales y sociales utilicen la evaluación para controlar los programas.

En primer lugar, hay que mencionar que la evaluación es un invento de la modernidad. Está, por un lado, vinculada a la visión de progreso económico y social, la búsqueda de crecimiento y mejora continua, y, por otro lado, a la fe en la viabilidad y controlabilidad del desarrollo social. La evaluación se ofrece a sí misma como un instrumento de iluminación que arroja luz sobre los procesos de desarrollo, y como un instrumento de control que tiene como objetivo influir en esos procesos, intencionalmente.
(Stockmann, 2014: 191)

Ahora bien, si vinculamos esos desafíos con el debate sobre control público y democratización, el hecho de que estas políticas a nivel internacional emerjan para fortalecer el eje de control estatal y prioricen lo económico o lo técnico, no constituye un problema en sí porque ello es necesario para cualquier sistema democrático (Dahl, 1991; Dahrendorf, 1993; O'Donnell, 1998;). Así, y volviendo a los principales factores que intervienen en estos procesos, vale preguntarse cómo las políticas evaluativas desde esa posición intraestatal, incluyen actores sociales, diversifican interacciones y amplían los objetos de control que ellos pueden influir, como medio para disminuir asimetrías y aportar a la democratización (Dahl y Lindblom 1976; Monnier, 1995; Gruber, 1987; Goodin, 2003; Isunza, 2005). Frente a ese desafío y como se ha visto, una cuestión indispensable de abordar es el contexto donde estas políticas operan referido a las estructuras de control público, cuestión que también devela la función de control que ellas cumplen.

3.2 Estructuras de control público como contexto de las políticas evaluativas

Una vez delimitado que las políticas de evaluación surgen para contribuir al control público de las acciones públicas, la literatura también permite sugerir que las estructuras de control público ya revisadas, constituyen el hábitat natural de estas políticas o marco de actuación por antonomasia, confirmando que en ellas operan diversas fuerzas políticas y reglas con las cuales se generan condicionamientos mutuos.

Desde una perspectiva macro, **Derlien** (1998) reporta cómo influyen los distintos regímenes de gobierno y de división territorial en la evaluación, alertando que la lógica de equilibrio

⁴⁰ Reinhard Stockmann es académico de la Universidad de Saarland, Alemania. Fundador y director del Máster en evaluación de esa Universidad, y director del Centro de Evaluación (CEval) de ese mismo país. Forma parte del equipo impulsor y editor jefe de la Revista Alemana de Evaluación.

intraestatal de poderes no siempre se concreta en el campo evaluativo, cuestión que variará según la arquitectura política e institucional de los sistemas democráticos, en clara alusión a las estructuras de control que esta tesis delimita. Considerando el eje de control estatal (O'Donnell, 1994; Isunza, 2005) y la vigilancia legislativa sobre el ejecutivo, sus hallazgos indican que en regímenes parlamentarios como los de Gran Bretaña, Noruega y Canadá, los legisladores/as con incentivos para controlar al ejecutivo son los de oposición, pero que no suelen usar la evaluación como *input* para ello, lo cual deriva en que esta actividad se remita al ámbito gubernamental. Los sistemas presidenciales en cambio, sí ofrecerían incentivos para que la evaluación se use en el control parlamentario como ocurre en EEUU y Francia, donde el legislativo es "*pilar esencial*" de este trabajo, incluso cuando es liderado por el ejecutivo (Derlien, 1998). Respecto a la división territorial, el autor establece que tanto en países federales como unitarios la evaluación emerge con más fuerza desde los gobiernos nacionales. Sin embargo, que su aportación al control intraestatal por parte de esos gobiernos es más factible en países con sistemas unitarios por las prerrogativas que tienen sobre los subnacionales, situación distinta a los países federales o muy descentralizados donde el nivel nacional carece de competencias o facultades acordes, ni siquiera para requerir información al nivel subnacional⁴¹.

Llevado esos aportes al debate de esta tesis, las políticas evaluativas debieran considerar que las diversas fuerzas políticas del eje de control estatal son un factor que, además de influir en su surgimiento como se ha visto, lo hacen durante su despliegue mediante incentivos que no necesariamente favorecen su aportación al propio control intraestatal. En efecto y como Derlien (1998) advierte, la idea de autocontrol como capacidad estatal no siempre opera en torno a la evaluación, siendo necesario fortalecerla.

Reforzando esas premisas, otros trabajos centrados en políticas evaluativas también permiten sugerir su despliegue en el marco de las estructuras de control público. Algunos recurriendo a los conceptos "*entorno y contexto político*" (Chelimsky, 2009; Cooksy et al, 2009) y otros relacionándoles con los sistemas de rendición de cuentas (Hanberger, 2009; Trochim, 2009; Chouinard, 2013). Aún con esas distinciones, todos develan cómo operan las fuerzas políticas en torno a estas políticas, los obstáculos y oportunidades que ello implica.

En el primer grupo, Chelimsky (2009) sobre políticas evaluativas de su país, establece que ellas son fuertemente determinadas por las correlaciones de fuerzas de su entorno, que define como "*estructura general de las democracias*" en cuanto "*arquitectura general de controles y equilibrios*" definiciones que se condicen con el concepto estructuras de control público. Según la autora, estas políticas adolecen de un problema político como es su alta concentración en el eje estatal cuestión que afectaría su aporte democratizador. En ese contexto, que estas políticas tienen poco margen para cambiar esos juegos de poder, generar nuevos marcos de responsabilidad y redistribuir el poder de control en el estado y menos aún, de la sociedad.

⁴¹ Al día de hoy, un caso que ejemplifica estos últimos hallazgos es un país altamente descentralizado como España donde el año 2017 y luego de diez años de funcionamiento, el gobierno nacional decidió suprimir su política de evaluación cerrando la Agencia AEVAL que la lideraba. En contraste con ello, los niveles de gobierno subnacional de las Comunidades autónomas siguen contando e incluso han creado nuevas políticas evaluativas propias como es el caso de Cataluña a través de la Agencia IVALUA que funciona desde 2006, del Observatorio social del Navarra creado el 2019 donde se incluye la evaluación de políticas, o del proyecto de ley sobre el sistema público de evaluación de Andalucía que actualmente discute su parlamento, como instrumento para reforzar su control sobre el ejecutivo.

“No debemos ser demasiado optimistas acerca de nuestras posibilidades de lograr un ajuste similar al de un guante, entre las unidades de evaluación y el entorno político del gobierno (...) Además, algunos elementos de la política entre ramas siempre estarán fuera de nuestro control (...) No espero que la política de evaluación cambie eso” Chelimsky (2009, 65).

Ante ese diagnóstico, la autora sugiere que estas políticas actualicen sus tradicionales acciones de formación y capacitación en métodos evaluativos incorporando nuevos contenidos sobre “cultura político-burocrática” y “capacidad negociadora” como habilidades para abordar el entorno político y mitigar desequilibrios del poder control, cuestión que redundaría en mayor autonomía de las agencias y equipos evaluadores e inclusión de actores sociales. Siguiendo esa lógica y siendo poco probable que las estructuras cambien por sí solas, la alternativa de solución más próxima de las políticas evaluativas sería fortalecer su capacidad política para relacionarse y negociar con los demás actores, tanto estatales como sociales.

Compartiendo esas premisas, Cooksy et al (2009:107) profundizan cómo las políticas evaluativas pueden influir sus entornos políticos, evidenciando que pueden tener márgenes de maniobra en la medida que aporten a la “transparencia del desempeño de programas” y “coherencia a las reglas del juego relacional entre evaluación y gobierno. Para ello, proponen la creación de variadas políticas evaluativas en distintos poderes públicos, niveles y sectores de gobierno, que equilibren las relaciones de poder dentro del estado. Por otro lado, que estas políticas incluyan actores sociales para mitigar las asimetrías que les impiden usar la evaluación con fines de control. Finalmente, fortalecer el rol político de los evaluadores/as, para que actúen con mayor independencia y desplieguen su capacidad crítica.

Dentro de los trabajos que también reflejan a las estructuras de control como entorno de las políticas evaluativas, enfocándose en su relación con los sistemas de rendición de cuentas, Trochim (2009) aclara que ellos operan en un nivel macro y la evaluación en un nivel micro, aportándoles información sobre el desempeño de los programas. Luego, que estas políticas requieren que esos sistemas ofrezcan condiciones institucionales favorables al uso de resultados evaluativos para el control. De lo contrario, alerta que esos sistemas, las políticas evaluativas y los propios programas, fallarán. Por su parte, Chouinard (2013) sobre el enfoque tecnocrático de la rendición predominante, devela como la evaluación de programas puede contrarrestarla, incluyendo a actores sociales. Concretamente, señala:

“La evaluación de programas puede desempeñar un doble papel, que legitima y responde al actual sistema de medición del desempeño y rendición de cuentas que es tan frecuente en el sector público y / o como un medio para ampliar la democracia mediante la inclusión de las voces y las perspectivas de los menos poderosos en nuestra sociedad y los más directamente involucrados en el programa en sí” (Chouinard, 2013:242).

Frente a eso desafíos, la autora sugiere ajustes institucionales en los sistemas de rendición y en las prácticas evaluativas, que permitan generar y validar el conocimiento “centrado en el ser humano” atendiendo necesidades y conocimientos de las comunidades, siempre resguardando su autodeterminación, como contrapeso a la tecnocracia imperante.

Profundizando en la relación entre evaluación y mecanismos de rendición, Hanberger (2011) estudia si los “sistemas de respuesta” administrativa usan la información y recomendaciones

evaluativas. Según detecta, una menor capacidad de respuesta administrativa debilita el aporte de la evaluación a la rendición, como ocurre con el *“ritualismo simbólico”* que implica aporte cero. En contraste, una mejor capacidad de respuesta ayuda a legitimar los programas evaluados y el trabajo evaluativo, caso en el que éstas podrían aportar a la rendición *“externa”* o *“externa-democrática”* que favorece el control por parte de la sociedad. Sin embargo, alerta dos obstáculos: el *“diseño de las respuestas”* poco alineado con las recomendaciones evaluativas y el *“apoyo de los administradores”* que no suelen cumplir con su obligación de responder a la sociedad, escenario donde es difícil que la evaluación aporte a la rendición y control.

A partir esos hallazgos, las políticas evaluativas debieran, mediante negociaciones constantes, propiciar condiciones favorables para que sus labores se articulen y activen herramientas como las estudiadas por el autor, pero también otras que operan en los sistemas de rendición como son las solicitudes vía transparencia, la reclamación formal, las auditorías, o las interpelaciones a autoridades o responsables políticos y/o técnicos (Hanberger, 2006; Cooksy et al 2009).

Luego de esta revisión y en el contexto de las estructuras de control, esta literatura también devela la asimetría que existe entre actores estatales y sociales para ejercer control a partir de la evaluación. En ese contexto, se destaca la necesidad de incluir a actores sociales, pero, sobre todo, de desarrollar habilidad política mediante intercambios y negociaciones constantes con el entorno político, asumiendo que a través de ello puede generar márgenes para influirle. Finalmente, y respecto al aporte de la evaluación a la rendición de las acciones sustantivas, ello no implica que generen nuevos controles o aporten a democratizar, especialmente si omiten a actores sociales (Chouinard, 2013). En ese sentido, por tanto, no existiría una relación directa entre evaluar, aportar a la rendición, controlar y democratizar.

3.3 El interés por el control de las propias políticas de evaluación

El tercer argumento que, en base a la literatura, permite fundamentar la función de control de las políticas evaluativas, tiene que ver con el interés que despierta su propio control en actores que hacen parte de las estructuras de control público donde ellas se despliegan.

Así lo confirma Chelimsky (2009), al develar las constantes presiones políticas ejercidas sobre las políticas evaluativas, atribuyéndolas a que tanto las autoridades del ejecutivo y el legislativo, gestores/as y técnicos/as, y también partidos políticos, han entendido que el trabajo evaluativo es útil para sus intereses y lo usan como medio de control ya sea para competir entre ellos como para reforzarse o beneficiarse mutuamente. En contraste, que como los actores sociales carecen de injerencia en las decisiones de estas políticas, en sus prácticas y la información que proveen, carecen también de márgenes para ejercer ese tipo de usos.

“...lo que puede hacer la política de evaluación es mirar honesta y sistemáticamente las presiones políticas que enfrentan los evaluadores en los lugares de trabajo del gobierno y hacer lo que se pueda hacer, tanto para difundir la comprensión de estas presiones, como para evitar o reducir sus efectos”
Chelimsky (2009, 65).

El interés intraestatal por controlar la labor evaluativa es ilustrado por la autora mediante los conflictos que despertó el control del Instituto de Evaluación de Programas (IPE por su sigla en inglés) de la GAO estadounidense, una oficina autónoma ya consolidada en los años ochenta que intentó ser absorbida por la Oficina de auditoría de esa misma agencia. Inicialmente, mediante la inclusión de auditores en el diseño de los encargos de evaluación y posteriormente, aun cuando IPE seguía operando con cause propio *“la implementación, la gestión y el control operativo de la evaluación permanecerían en la división de auditoría”*⁴². El problema de base según la autora, era el control de las prácticas evaluativas por su incidencia en las decisiones presupuestarias y técnicas de los programas. Así también, la subestimación de la evaluación como disciplina, que según la Oficina de Auditoría no tenía *“autorización”* ni *“capacidad”* para evaluar por sí sola, definiéndola como un mero soporte a la labor auditora.

Sobre este último punto, es una cuestión que dificulta el posicionamiento y la validación del trabajo evaluativo frente a otras herramientas de control basadas en campos de conocimiento diferentes como la auditoría. En ese sentido, sería indispensable que al interior del eje estatal exista clara delimitación de roles, funciones y competencias respecto al control de los programas y del trabajo evaluativo en particular, cuestión que las políticas evaluativas requerirían abordar mediante negociaciones y acuerdos que mitiguen la subestimación y presiones que les afectan, los conflictos por el poder de control que ello genera, pero también eventuales duplicidades que afectarían el control de los programas⁴³. Complementando este debate, Jacob y Rothmayr (2009) señalan necesario aumentar el rigor metodológico de las evaluaciones de tal manera que efectivamente logren posicionarse frente a otras herramientas de control.

Otro trabajo que aborda control de las políticas evaluativas es Cooksy et al (2009), analizando los espacios que diversos actores tienen para influir en sus *“áreas de dominio”* o de decisiones. Según señalan, estas áreas constituyen el medio de control más inmediato que los actores pueden ejercer sobre estas políticas, hasta ahora concentrado en la órbita estatal. Así también, alertan que la capacidad de influencia de unos u otros estará determinada por las condiciones institucionales que tanto los entornos políticos como las propias políticas evaluativas ofrezcan, demostrando así que ellas pueden contar con márgenes para demarcar a quienes involucran en sus decisiones. Finalmente, que estas decisiones refieren tanto al diseño institucional como a su implementación y también a la metaevaluación en caso que se aplique. Respecto de esta última, advierten que es una herramienta poco desarrollada, necesaria para valorar el desempeño y de esa manera controlar, a las propias políticas evaluativas.

Trochim (2009) también aporta a este debate distinguiendo los procesos políticos de *“poder, participación y control”* de las políticas evaluativas. Según sus hallazgos, la capacidad para controlarlas está determinada por las fuerzas de poder político de los actores y por los espacios que tengan en las decisiones de estas políticas, especialmente en su diseño institucional. En ese contexto, que no existen condiciones favorables para que actores sociales cuenten con poder, participen y controlen estas políticas cuestión que califica como uno de sus principales desafíos.

Necesitaremos un buen trabajo de evaluación sobre el proceso de formulación de políticas de evaluación, para comenzar a comprender cómo se desarrollan estos problemas y cuáles

⁴² Posteriormente y hasta hoy en día, el IPE se convirtió en la “División de Metodología y Evaluación de Programas de GAO” (PEMD).

⁴³ Mayores detalles sobre la relación entre evaluación y auditoría de programas públicos, en términos disciplinarios y organizativos, la encontramos en: Gris Legorreta (2013, 2020).

podrían ser sus implicaciones (...) Las cuestiones de poder y control son absolutamente centrales en la discusión de la política de evaluación. Las personas en una posición de poder a menudo tienen un control primario sobre la formulación de políticas. Pero no está claro que las políticas desarrolladas centralmente sean apropiadas o efectivas en toda la organización. La colaboración de las partes interesadas de toda la organización seguramente ayudará a fomentar el desarrollo de políticas más apropiadas y factibles” (Trochim, 2009:18).

Frente a ello, el autor propone recurrir a los métodos de evaluación participativo-deliberativos para aplicarlos en el diseño y conducción institucional de las políticas evaluativas, como medio para redistribuir el poder de control sobre ellas. Por otro lado, detecta que los espacios de poder, participación y control que ellas ofrezcan guardan relación con las posiciones ético-políticas, valores que sustentan y defienden, que no siempre serán compartidos entre los actores, lo cual exige repensarlos y consensuarlos de modo frecuente, develando con ello la importancia que las concepciones políticas tienen en las actuaciones de estas políticas en materia de control.

Finalmente, a pesar de que en el escenario internacional prima la ausencia o escasez de control sobre las políticas evaluativas por parte de actores sociales, la literatura también reporta casos diferentes. Así ocurre con Horber-Papazian y Baud-Lavigne (2019) y las condiciones de éxito que identifican en torno a la evaluación en Suiza, todas relacionadas con los espacios que estas labores brindan para que diversos actores les controlen y no solo su desempeño expost. Según indican, en ese país se ha logrado un marco de decisiones concertadas entre actores estatales del ejecutivo, legislativo y la fiscalización superior, pero también de actores sociales como el mundo académico y consultor, sociedades de evaluación y la sociedad civil que implementa, monitorea y/o evalúa programas públicos⁴⁴. Todos ellos, en permanente interacción promovida por las agencias evaluadoras las cuales, a partir de ese escenario, logran influir las condiciones institucionales que ofrecen sus entornos, cuestión que radica en su capacidad de interlocución política, tal como se desprende de Chelimsky (2009) y que es explícita en Cooksy et al (2009).

Más allá de evidenciar el interés que despierta el control de las políticas evaluativas, estos trabajos demuestran cómo ello se ve determinado por las condiciones institucionales que ellas ofrecen para influir (controlar) sus propias decisiones que refieren a su diseño, despliegue y eventual metaevaluación. Así también y una vez más, la asimetría que predomina entre estado y sociedad en este ámbito (Trochim, 2009; Chelimsky, 2009). En ese contexto, se puede sugerir estas políticas debieran fortalecer sus interacciones con actores estatales para canalizar de mejor forma los intereses que en ellos ya despiertan, pero también con actores sociales para incentivar su interés por controlarlas y a través de esa vía, influir en sus decisiones. Todo ello, en clara sintonía con la literatura que demuestra el potencial democratizador de las interacciones entre estado y sociedad (Isunza, 2005; Schmitter, 2007; Long, 1999).

En el siguiente apartado, se revisa la clasificación de los tres modelos de control que, a modo de tipos ideales las políticas evaluativas pueden desplegar.

⁴⁴ Los cuatro factores identificados por los autores son: i) sistema político parlamentario que refuerza el control legislativo sobre el ejecutivo, ii) un mandato constitucional federal para evaluar programas que asegura recursos legales y financieros que dan estabilidad a este trabajo, iii) cláusulas de uso de la evaluación como recurso estratégico para las decisiones de los programas, y iv) políticas de transparencia que facilitan el uso de la información evaluativa.

4. Políticas de evaluación y Modelos de control de acciones públicas

Luego de conocer el lugar que el control de acciones públicas tiene en el debate contemporáneo sobre democratización y la función que en esos procesos cumplen las políticas institucionales de evaluación, fue necesario delimitar de manera más concreta, cómo abordar analíticamente dicha función. Frente a ese desafío, en base a literatura, a los hallazgos del estudio de caso y aplicando una lógica de tipos ideales weberiano, se estableció que estas políticas pueden propiciar al menos tres modelos de control “burocrático, gerencial y politizador” ilustrados en la tabla 9, definidos según la pluralidad de actores que se involucran, la diversidad de interacciones que establecen y la amplitud de objetos de control de las acciones públicas que ellos pueden abordar, criterios todos, que fueron relevados en la primera parte de este capítulo.

TABLA 9: MODELOS DE CONTROL DE ACCIONES PÚBLICAS

MODELOS DE CONTROL	CRITERIOS		
	Pluralidad de actores	Diversidad de interacciones	Amplitud de objetos de control
BUROCRÁTICO	<ul style="list-style-type: none"> • Estatales 	<ul style="list-style-type: none"> • Coercitivas, basadas en la autoridad de las normas 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimental
GERENCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Estatales • Sociales privados 	<ul style="list-style-type: none"> • Coercitivas basadas en la autoridad estatal formal • Competitivas basadas en las reglas de mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • Técnico • Económico
POLITIZADOR	<ul style="list-style-type: none"> • Estatales • Sociales privados • Sociales ciudadanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Coercitivas basadas en la autoridad política estatal y social • Competitivas basadas en el desempeño • Colaborativas, basadas en la responsabilidad y confianza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimental • Técnico • Económico • Político

Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo con la tabla y como indica una de las hipótesis específicas de esta investigación, se sugiere que, a diferencia de los dos primeros, el modelo de control politizador puede contribuir a la democratización, toda vez que se enfoca en disminuir las asimetrías que existen en torno al control de acciones públicas, entre estado y sociedad.

Como se verá en este apartado, cada uno de esos modelos responde a unas premisas y aplicaciones claramente diferenciables, cuestión que se evidencia en su emergencia y desarrollo, que se puede comprender a partir de la propia evolución de los sistemas democráticos y sus estructuras de control. En primer lugar y desde sus orígenes como se ha visto, la democracia privilegió una forma de control de acciones públicas “burocrática” sustentada en los principios y arquitectura institucional del estado de derecho que privilegia actores estatales, objetos de control procedimental e interacciones coercitivas basadas en la autoridad de la norma (Weber, 1991; Wilson, 1887; Gruber, 1987; Peters, 1999). Posteriormente, a inicios del siglo XX desde la

economía de base conductista, surgieron severas críticas al control burocrático, que dieron paso a un nuevo modelo “gerencial” que promueve importar las lógicas de control de los mercados incorporando a actores privados, enfocándose en resultados técnicos y económicos mediante interacciones coercitivas y competitivas (Buchanan y Tullock, 1962; Downs, 1964; Niskanen, 1975, 2017; Buchanan 2003, 2005). Finalmente, hacia fines de ese siglo, emerge el modelo “politizador” que critica a los anteriores, acusando el mal desempeño de políticas y programas evidenciado en la persistencia y aumento de graves problemas públicos, y la ausencia de espacios para que la sociedad ejerza su derecho a controlar esas acciones. Consecuentemente, y sin descartar los aportes de los controles burocrático y gerencial, este tercer modelo propone incorporar actores sociales, incluir la responsabilidad política como objeto de control y generar interacciones colaborativas, elementos donde radicarían su potencial democratizador.

4.1 Modelo de control de acciones públicas “burocrático”

A partir del debate sobre los fundamentos de la función de control de acciones públicas de las políticas de evaluación recién revisado, es importante contemplar que aun cuando los sistemas democráticos y estructuras de control público han evolucionado incorporando nuevos actores, objetos de control e interacciones (O’Donnell, 1998; Isunza, 2005), es posible que estas políticas igualmente desplieguen un modelo de control burocrático en los términos que aquí se delimitan, sobre todo atendiendo las críticas a su foco intraestatal y procedimental de la evaluación de programas públicos (Monnier, 1995; Chelimsky, 2009). De esa manera, es necesario despejar si ello ocurre en otras políticas evaluativas más allá de los casos de estudio de esos trabajos.

La literatura sobre burocracia pública es abundante y su repaso permite comprender las lógicas de control que le subyacen. Un primer elemento a despejar es el consenso respecto a que se trata de un fenómeno propio de la democracia moderna, que influye directamente en la acción pública (Weber, 1991; Wilson, 1887; Page, 1992, 2012). Esa influencia estaría determinada justamente por el control, que constituye el objetivo central de la burocracia como institución, clave para cualquier democracia. Ahora bien, el debate sobre si el control burocrático es favorable o desfavorable a la democratización permanece abierto, existiendo posturas que le defienden como garantía de confianza y legitimidad (Du Gay, 2012; Suleiman, 2013), y otras como gravitante de desconfianza e ilegitimidad (Peters, 1999; Gruber, 1987).

4.1.1 Principios rectores: comportamiento mecánico y sujeción a las normas

Desde una *aproximación racional-burocrática*, el control público se sustenta en los principios básicos de la democracia representativa, contrarios a regímenes autoritarios-oligárquicos y en una concepción mecanicista del comportamiento humano regido por la autoridad de las normas. También, en una concepción intraestatal del control tendiente a instruir, supervisar, fiscalizar, intervenir y sancionar, tal como indica los conceptos “desconfianza democrática” (Rosanvallon, 2006, 2007) y control horizontal-estatal (O’Donnell, 1998).

Un referente ineludible para comprender el control burocrático es Weber (1991), que defiende el papel central y favorable que la burocracia pública cumple para la democracia, puesto que organiza el funcionamiento político-institucional del estado de derecho. En las burocracias permitieron que el aparato público transitara desde una “acción comunitaria” desorganizada,

voluntarista y oligárquica propia de la organización pre-burocrática hacia una “acción societal” organizada, estructurada y profesionalizada que ejerce contrapeso a la discrecionalidad de las autoridades electas. Así, la burocracia pública es una clara expresión del racionalismo moderno cuya premisa central es la capacidad humana de actuar “racionalmente en una lógica de medios, a fines” alejada de consideraciones subjetivas. Las burocracias, por tanto, permiten objetivar la acción pública desde una lógica racional regida por normas que permiten calcular, controlar y predecir el comportamiento para evitar distorsiones.

“... Evoluciona tanto más perfectamente, cuanto más se deshumanice la burocracia, cuanto más acabadamente logra despojar a los asuntos oficiales del amor, el odio y demás factores personales, irracionales y emocionales que escapan a todo cálculo”.

“La resolución “objetiva” de los asuntos presupone primeramente una resolución conforme a normas calculadas y “sin tomar en cuenta a las personas”.

(Weber, 1991: 51-52)

A partir de esas definiciones, se desprende una **visión mecanicista** de la vida social donde el cumplimiento de reglas y procedimientos constituyen el principal objeto de control público. Siguiendo al autor, el principio de sujeción a la norma permite que éstas se internalicen y asuman mecánicamente, garantizando la solidez que los sistemas democráticos requieren, asociada a su capacidad para controlar el cumplimiento de sus propias normas. En ese sentido, la burocracia aporta disciplina, objetividad y predictibilidad a la acción pública (Weber,1991).

Más allá de sus valoraciones positivas, la grandiosa caracterización de M. Weber sobre las burocracias públicas permite identificar tres grandes principios que sustentan su modelo de control: i) la jerarquía y las normas como fuentes únicas de regulación comportamental ii) capacidad funcionaria derivada de la expertice, dedicación, conocimiento y vocación pública, y iii) formalización del control como elemento clave para el funcionamiento burocrático mediante procedimientos claros, objetivos y registrables.

4.1.2 Actores, objetos de control e interacciones en el modelo burocrático.

Retomando los principales factores que interfieren en el control de acciones públicas, el pensamiento burocrático da lugar a un modelo de control que prioriza a “actores” estatales, cuyo “objeto de control” es el cumplimiento procedimental, mediante “interacciones” coercitivas basadas en la autoridad de las normas.

Respecto de los **actores** y siguiendo a Weber (1991), las burocracias reconfiguraron el escenario público-estatal incorporando a “burócratas o funcionarios/as” quienes cumplen un rol central porque ejercen control directo de las acciones públicas, pudiendo incluso desplazar al poder político de autoridades electas. Según señala, el poder de los/as burócratas radica en el conocimiento e información que manejan, recursos provenientes de su especialización y profesionalización, que les habilita para administrar y controlar correctamente. A partir de esas premisas, el autor defiende la necesidad de implementar medidas que potencien la autonomía y creatividad de los/as burócratas como herramienta para fortalecer esos controles.

Ahora bien, eso no implica que M. Weber concibiera a los/as burócratas como seres con poderes plenipotenciarios a quienes solo se debe proteger y fortalecer. Al contrario, el autor advierte que su labor de control debe basarse en una ética de servicio público, que requiere de una

regulación externa y superior, que evite el libre albedrío y abusos por parte de los propios/as burócratas. Bajo esa lógica, las normas deben ser definidas por las autoridades políticas, por ser quienes representan (en el sentido más clásico) la voluntad popular que sí sería plenipotenciaria. Tal como señala, es fundamental que la burocracia *“no sea un campo de libre acción voluntaria, de perdón, de favores y calificaciones personales, como ocurre en las formas pre-burocráticas.”* (Weber: 1991, 63). En estas definiciones, por tanto, las garantías del control burocrático no residen en una lógica esencialista que idealiza la naturaleza y bondades de los burócratas, sino en la capacidad institucional del estado para definir y hacer cumplir los procedimientos que fijan las normas, asegurando márgenes de control que resguarde el interés colectivo.

En ese contexto, la regulación expresada en normas constituye el principal recurso del control burocrático, cuya función es constreñir el comportamiento y favorecer el control mutuo entre burócratas y políticos, evitando desviaciones del interés general, tal como sugieren los principios básicos de la democracia (Locke, 1966; Rousseau, 1999b; Tocqueville, 2007). En línea con ello, el **objeto de control** que este modelo privilegia de las acciones públicas es procedimental según lo que esas normas indican, operacionalizado a través de criterios e indicadores que verifican el cumplimiento de tareas, actividades, registros, coberturas, procedimientos administrativos y financieros. Luego de ello y respecto a políticas de evaluación de programas, analíticamente es necesario determinar en qué medida contemplan estos objetos de control evaluativo, sobre todo considerando casos ya estudiados donde efectivamente son priorizados en desmedro de lo técnico, económico o político (Monnier, 1995; Chelimsky, 2009).

Respecto a las **interacciones** que promueve este modelo, ellas se sustentan en una **lógica intraestatal bidireccional** entre autoridades electas y burócratas, cuyos intercambios son jerárquicos, supeditados a la autoridad de la norma, especialmente mediante herramientas de supervisión y sanciones administrativas. Sin embargo, literatura más reciente demuestra que esa lógica de control bidireccional no necesariamente se concreta, ocurriendo que más allá del peso de las normas, existen otros factores que en ello interfieren y que terminan concentrando el poder de control en las burocracias, debate que permanece abierto y que ahora se repasa.

4.1.3 Debates en torno al control burocrático

Poniendo en cuestión los supuestos mecanicistas del control burocrático, Peters (1999), devela que el comportamiento de los/as burócratas y, por ende, la posibilidad de controlarles no solo está determinado por normas sino también por una dimensión *“política”* referida a sus intereses y preferencias, y una *“subjetiva”* relativa a sus principios y valores. Según evidencia, la interrelación entre esas dimensiones que sintetiza bajo el concepto *“ideas de oficina”* son condiciones que determinan la efectiva sujeción de estos actores a las normas que se les imponen. Esas ideas, por tanto, pasan a ser un recurso personal y colectivo que interfiere en las interacciones y controles que los/as burócratas establecen con los/as políticos/as, no siempre regidas por la subordinación. Reforzando esas proposiciones y más recientemente, el estudio de Meier y O'Toole (2006) sobre educación pública estadounidense, demuestra que los *“valores”* e *“ideologías”* de burócratas fueron más determinantes en los resultados educativos que los dictámenes de las autoridades, convirtiéndoles en factores claves para comprender el control político que las burocracias también ejercen como grupo de interés específico, no siempre subordinado a las autoridades electas u orientados al interés colectivo. .

También poniendo en tela de juicio las premisas del control burocrático, Lupia y McCubbins (1994) constatan un problema que definen como extendido y riesgoso para las democracias,

consistente en la extrema delegación de poder de control que el legislativo hace sobre la burocracia pública, justificado por el conocimiento y expertice que maneja. En contraste con ello, los autores proponen reforzar el control parlamentario mediante nuevas normas que mitiguen el “*conocimiento oculto*” de las burocracias sugiriendo dos mecanismos de control concretos como son el “*monitoreo y evaluación de programas*” por la información que aportan sobre su desempeño y el “*uso de nuevas tecnologías*” que faciliten su acceso al legislativo, de tal manera que la use para controlar a los/as burócratas. Una vez más entonces, la evaluación de programas aparece como herramienta orientada al control de esas acciones reforzando con ello la función de control de las políticas evaluativas que regulan esas prácticas y responsables, por tanto, de definir cómo se construye y distribuye la información valorativa que ellas aportan.

Por otro lado, retomando el consenso del debate sobre control público y democratización que reconoce la facultad social para controlar (Dahl, 1971, 1991; Dahrendorf, 1993, 2002; O’Donnell, 1998), un elemento ineludible de abordar es que los actores sociales no tienen injerencia alguna en el modelo burocrático bajo la premisa de que su momento para controlar se remite al ejercicio electoral. Dicho planteamiento, sin embargo, ha sido puesto en jaque por trabajos que demuestran la falsa dicotomía entre política y burocracia, el debilitamiento democrático que acarrea y la necesidad de inclusión social en estos controles. Impulsando el debate pluralista sobre burocracia, Kingsley (1944) sobre el servicio civil británico, demuestra la ineficiencia sus controles pues concentra el poder político en los/as burócratas quienes cuentan con amplios márgenes de discrecionalidad, llegando a señalar que constituyen una clase social dominante. Su argumento central es que las burocracias son muy permeables a fuerzas políticas estatales y nada a las sociales, desbalance que exige una mayor “*representación social*” sugiriendo la incorporación en el aparato estatal de personas con diferentes orígenes y perfiles.

Más recientemente, Page (1992) refuerza esas críticas. Según señala, a pesar de que la burocracia pública es una necesidad democrática, no logra fortalecerle porque no reconoce el poder de la sociedad para controlarle, generando desconfianza y deslegitimación. Luego de ello y respecto del eje estatal, el autor demuestra cómo las burocracias a través de normativas propias inciden en la ejecución de acciones públicas omitiendo la influencia de las autoridades políticas. Por su parte Peters (1999), alerta que el control burocrático es parte de un entramado político-institucional más allá del aparato estatal que incluye a partidos políticos, grupos de mercado, sociedad civil y ciudadanía en general, todos con capacidad de influencia y cuotas de poder necesarias de develar. Así también, que el actual debilitamiento democrático exige que, además de cumplir normas, las burocracias legitimen su accionar ante esos actores, negociando decisiones e incluso compitiendo por recursos dentro de los cuales, se debe recordar, la información valorativa que aportan las políticas de evaluación es clave de considerar.

A partir de esta revisión, la literatura concuerda en que las burocracias públicas cumplen un rol político en las democracias, directamente relacionado con el control de acciones públicas. También, en su foco en actores estatales, objetos de control procedimental, e interacciones coercitivas basadas en la autoridad que imponen las normas. Finalmente, los problemas que ello implica para efectos de democratización, requiriéndose que este actor se responsabilice de las necesidades y demandas políticas que hoy en día, la sociedad les impone.

Finalmente, y aunque la tendencia del discurso social lo indique, se debe tener en cuenta que el control burocrático no constituye una institucionalidad nociva o descartable puesto que aporta condiciones de ordenamiento indispensables para la democracia. Así se desprende de Suleiman (2013) quien estudia la capacidad de respuesta estatal frente al atentado a las torres gemelas del año 2001 en Nueva York, identificando múltiples fallas procedimentales que derivaron en

graves errores políticos que se hubieran evitado con una burocracia pública más fuerte. Según argumenta, ellas constituyen una “*necesidad democrática*” urgente de atender en el marco del actual “*desmantelamiento del estado*” y debilitamiento democrático que afecta a occidente. En esa misma línea, pero desde un abordaje filosófico, Du Gay (2012) señala que los valores de “*rectitud y orden*” de la burocracia pública aportan confianza en el estado alejándolo de vicios, tratos preferentes, privilegios e incluso, la corrupción que denigra a la democracia.

En definitiva y como se ha anticipado, la cuestión no pasaría por extinguir o debilitar el control burocrático, sino adaptarse a la actual complejidad sociopolítica y problemas de la democracia, diferentes al inicio del burocratismo clásico donde lo primordial era organizar el aparato estatal. Al día de hoy, burocratizar no es una garantía para democratizar, si no existen condiciones institucionales que equilibren su poder de control respecto de otros actores estatales y sociales, cuestión que las políticas institucionales de evaluación debieran tener en cuenta al momento de delimitar qué modelo de control de acciones públicas buscan propiciar.

4.2 Modelo de control de acciones públicas “gerencial”

Las críticas más duras al pensamiento burocrático no se hicieron esperar y desde inicios del siglo XX surgieron diversas investigaciones que las avalaban. Ellas surgieron en el seno de las ciencias económicas influenciadas por el conductismo imperante de la época y rápidamente hallaron eco en las ciencias políticas y administrativas. El principal objeto de estudio de estos trabajos fueron los fallos de las burocracias públicas y sus hallazgos terminaron configurando este nuevo modelo de control diametralmente opuesto, también con alta penetración especialmente desde los años ochenta de ese siglo cuando el gerencialismo público se posicionó como fuente inspiradora entre otras, de diversas políticas evaluativas de las democracias occidentales.

El modelo de control gerencial responde a una corriente racional-económica plasmada en la elección pública (Buchanan 1989, Downs, 1964; Niskanen, 1975), y recurre al individualismo metodológico para sugerir que el comportamiento responde a intercambios cuya modificación es posible, mediante reglas que apliquen las lógicas de premio-castigo, propias de los mercados (Buchanan, 2005). En ese escenario, la preocupación central de la elección pública es económica, defendiendo el capitalismo como sistema de regulación de la vida social, distinto al paradigma burocrático interesado en el funcionamiento de la democracia como sistema político. Así, la democracia y la democratización son cuestiones que, en principio, a la elección pública no le interesan. Ello no implica, sin embargo, que sus proposiciones no influenciaran los sistemas democráticos y sus relaciones políticas, especialmente a través del control gerencial que gestó.

4.2.1 Principios rectores: elecciones racionales, maximizadoras y egoístas

El control gerencial nace al alero de la **teoría de elección pública** que a su vez se funda en la elección racional. Si bien reconoce que el comportamiento responde a una lógica de “medios, a fines”, plantea que ello no obedece a normas sociales o legales externas (*homosociologicus*) sino a elecciones basadas en criterios económicos de costo-beneficio (*homoeconomicus*)⁴⁵. Así y bajo

⁴⁵ Para profundizar en el paradigma elección racional, revisar Hindmoor y Taylor (2015) que hacen un recorrido por sus principales exponentes y aplicaciones. También Martínez (2004) que le clasifica según tres grandes vertientes

una lógica esencialista, se asume la naturaleza intrínsecamente egoísta del ser humano, quien siempre busca maximizar sus utilidades con total desinterés por el beneficio ajeno o colectivo (Buchanan, 1989; Shepsle & Bonchek, 2005, Niskanen, 1975, 2017). El segundo gran influjo de la elección pública lo aporta Olson (1992) y su teoría de la acción colectiva, donde se explica que el comportamiento humano obedece a la interacción de intereses siempre egoístas que requieren negociarse asegurando el beneficio individual, como única garantía para que surja interés por el beneficio colectivo. Siguiendo al autor, la acción colectiva en el ámbito público es necesaria y deseable, para controlar el impulso egoísta y muchas veces irracional de los actores, quienes se motivarán por el bien público sólo se perciben y reciben ganancias propias.

La principal obra precursora de la elección pública es Buchanan (1989), que sentó las bases teleológicas de esta escuela, señalando la necesidad de una teoría económica válida y certera para estudiar y mejorar la burocracia pública⁴⁶. Para ello, se enfoca en el comportamiento de los actores contemplando sus *“elecciones individuales (homoeconomicus)”* e *“intercambios permanentes (catalaxia)”*, conceptos que terminan siendo básicos para esta escuela orientada a *“conocer, comprender, explicar y predecir”* el desempeño público.

“La elección pública es una perspectiva acerca de la política, que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas, a la toma de decisiones públicas o colectivas”
“Solo cuando el postulado del homo economicus del comportamiento humano se combina con el paradigma de la política como intercambio surge de la desesperanza, una “teoría económica de la política” (Buchanan, 1989: 19).

A partir de esas premisas, el principal objeto de estudio de la elección pública es el desempeño burocrático y más precisamente su mal desempeño (Hindmoor, 2006). Desde sus orígenes, esta escuela definió a las burocracias públicas como un problema en sí mismas, que obstaculizan el desarrollo de la economía capitalista. La preocupación central era la ineficiencia económica y crecimiento financiero desmedido de las burocracias y la ausencia de controles que les regulen. El diagnóstico al respecto era claro y compartido en cuanto a que producen servicios a un alto costo, con utilidades marginales o nulas y que, contradictoriamente, son premiadas dotándolas de mayores recursos económicos, políticos e institucionales sin control alguno, cuestión que se acrecienta por las ventajas informativas de los/as burócratas y la pasividad de los políticos (Buchanan, 1989, 2005; Downs, 1964; Tullock, 1993). Ante ese escenario, se propone instaurar nuevos controles mediante reglas que modifiquen el comportamiento orientándolo al interés colectivo, siempre resguardando intereses y beneficios individuales (Buchanan, 1989, 2005; Downs, 1964; Tullock, 1993)⁴⁷. Este asunto es importante para comprender por qué estas propuestas decantan en el gerencialismo público, enfoque que impone incentivos y barreras a

teóricas *“instrumentalista, realista y reconstrucción racional de la acción”*. Por otro lado, para profundizar en el concepto *homosociologicus* como contrapuesto al *homoeconomicus*, revisar Dahrendorf y Zimmermann (1973).

⁴⁶ En el año 1969, James Buchanan y Gordon Tullock fundaron el “Centro para el Estudio de la Elección Pública” del Instituto Politécnico de Virginia (EEUU) de donde emerge la Escuela Nueva Gestión Pública. Un amplio análisis sobre esta escuela lo aporta Hindmoor (2006), y de la elección racional como paradigma, Hindmoor y Taylor (2015).

⁴⁷ Además de esa deriva gerencialista interesada en mejorar el desempeño público incorporando lógicas de mercado, asumiendo que se trata de una institucionalidad necesaria, la elección pública dio lugar a otra vertiente diferente, que propone prescindir de la burocracia pública e incluso del estado como ente regulador de la vida social cuya expresión más contemporánea es el neoliberalismo económico y político, fuertemente desarrollado en estados Unidos y Latinoamérica. Trabajos fundamentales para hondar en esa vertiente son Von Mises (1940,1944), Hayek (2020), Friedman (1958,1967) y Rothbard (1995).

los actores en lógica premio-castigo, asumiendo que la importación de actuaciones del mundo privado sería capaz de generar los controles que las burocracias públicas requieren.

El trabajo más influyente del gerencialismo público en los que hoy se conoce como Nueva Gestión Pública, es Niskanen (1975), que trasciende la lógica de análisis costo-beneficio de sus antecesores para enfocarse en los procesos de producción pública (input-output-outcomes) señalando que además de generar mucho gasto concentrar el poder de control en el estado. Según explica, los dos grandes recursos que refuerzan ese control son los presupuestos garantizados y la información privilegiada que los/as burócratas manejan. Frente a ello, propone reforzar el control del legislativo condicionando la asignación presupuestaria al desempeño que las burocracias evidencien, siempre en la lógica de premio-castigo propias de los mercados. En ese contexto, advierte que esas autoridades requieren de información certera y fiable sobre los resultados del desempeño, que las burocracias deben estar obligadas a brindar (Niskanen, 1975). Desde su perspectiva, entonces, el presupuesto según resultados de desempeño y la información al respecto, son las principales armas con que la autoridad puede controlar a las burocracias y acciones que despliegan⁴⁸.

4.2.2 Actores, objetos de control e interacciones en el modelo gerencial

La gestión por resultados de desempeño importada desde la gestión privada constituye el arquetipo fundamental del modelo de control público gerencial. Siguiendo los principios y lógicas recién expuestas, el objetivo de este modelo es mejorar el desempeño deficiente e ineficiente de las burocracias públicas para que optimicen los bienes y servicios que proveen. Para ello, se recurre a nuevas reglas institucionales que incentivan esas mejoras, al mismo tiempo que optimizan los procesos de gestión de la producción pública en su conjunto.

De esa manera, las nuevas reglas institucionales para el control se enfocan en la asignación presupuestaria organizada bajo una lógica secuencial de fases estandarizadas a la cuales las burocracias deben someterse con una periodicidad predefinida. En definitiva y fiel a la ruta niskaniana, el engranaje institucional del modelo de control gerencial puede sintetizarse en las siguientes cuatro premisas planteadas de modo axiomático:

- **Metas de desempeño medibles** que permitan definir objetivamente qué se espera de la producción pública para que el legislativo controle según lo que ellas indiquen.
- **Competencia por los presupuestos** entre organismos estatales y entre éstos con actores privados, igual o más capaces de proveer bienes y servicios públicos.
- **Incentivos institucionales** que mejoren las condiciones de competencia entre organismos públicos y entre éstos con privados, mediante premios y castigos según desempeño.
- **Información certera y fiable** sobre el desempeño, que permita valorar el cumplimiento objetivo de metas, provista por las burocracias y/o por actores privados especializados.

Considerando los factores que interfieren en el control de acciones públicas, el principal **actor facultado para ejercer control gerencial es el poder legislativo**, obligado vigilar las actuaciones

⁴⁸ W. Niskanen es un autor fundamental por su nueva perspectiva analítica y, sobre todo, porque sus postulados sobre la nueva gestión pública tuvieron un correlato empírico de alto calado, toda vez que orientaron las reformas de modernización estatal de los últimos cuarenta años en occidente, donde se ha aplicado la fórmula de gestión por resultados y el consecuente modelo de control gerencial que le caracteriza. Un abordaje más específico sobre la influencia de la nueva gestión pública en las reformas estatales se encuentra en Pollitt y Bouckaert (2010)

del ejecutivo⁴⁹. Bajo esa demarcación, este modelo promueve interacciones jerárquicas basadas en la autoridad política, pero, sobre todo, competitivas entre los propios organismos públicos y entre éstos con actores privados. En efecto, las interacciones son comandadas por el legislativo ante quien los/as burócratas deben subordinarse entregando información sobre el desempeño público y asumiendo las decisiones presupuestarias aquellos tomen. Luego de ello y contrastado con el control burocrático, el modelo gerencial amplía la pluralidad de actores porque no solo incluye aquellos del eje estatal sino también social, principalmente a privados con capacidad para proveer bienes y servicios públicos de manera óptima, suponiendo que ellos interactúan de modo horizontal mediante la competencia por presupuestos. (Niskanen, 1975). Sin embargo, este esquema omite a los demás actores sociales quienes quedan completamente fuera de las interacciones para el control, escenario en el cual el control gerencial al igual que el burocrático, responde a una mirada elitista donde el conjunto de la sociedad no tiene injerencia.

Respecto al objeto de control que prioriza este modelo y en consistencia con sus premisas, se enfoca en los “resultados de desempeño” que operan como condicionantes de la asignación presupuestaria. Aplicando un lenguaje conductista, los presupuestos representan la “zanahoria del conejo” por la que se compite demostrando el cumplimiento de resultados expresados en metas. Respecto a la operacionalización de esos resultados, responde a cuestiones económicas y técnicas expresadas en cuatro criterios que se suponen objetivos, cuantificables y estándares, ampliamente diseminados en la gestión pública a nivel internacional: i) economía para lograr resultados al menor costo posible ii) eficiencia para maximizar el uso de recursos; iii) eficacia, que asegura el cumplimiento de objetivos planeados; y iv) calidad para asegurar la adecuada provisión de bienes y servicios (Pollitt y Bouckaert, 2010; Franciskovic, 2013).

De esa manera, el cumplimiento de las metas asociadas a esos criterios es el hilo conductor de la producción pública y requisito *sine qua non* para la sobrevivencia de cualquier política y programa. Consecuentemente, esos criterios son el eje de la vigilancia y parámetros básicos para generar la información valorativa que el legislativo requiere para controlar. Ahora bien, si esas metas no se cumplen, la consecuencia sería la reducción o eliminación de los presupuestos mediante el cierre, privatización o externalización, medidas que operan como incentivo negativo para las burocracias públicas, pero positivo para los privados que compiten por dichos recursos. Todo ello, en un evidente marco de “jibarización” de la institucionalidad estatal.

4.2.3 Debates en torno al control gerencial

En el contexto de esta tesis, es necesario destacar que la evaluación de programas públicos es una herramienta clave para el control gerencial, ocurriendo que él ha incentivado su desarrollo y con ello, el surgimiento de políticas institucionales de evaluación. Siguiendo a Crozier (1995) y su análisis de una estrategia para la transición desde el paradigma burocrático al de la nueva gestión pública, el conocimiento y la información son el principal recurso, pero requiere generarse y usarse en momentos y mediante métodos específicos. Concretamente, sugiere: i) preparación de las decisiones, ii) evaluación de sus resultados, y iii) preparación de líderes y operadores. Respecto a la evaluación y con evidente optimismo, señala:

⁴⁹ Recordemos que la preocupación de W. Niskanen era controlar a los/as burócratas y no a los/as políticos, asumiendo que éstos/as son controlados por la sociedad mediante el mecanismo electoral. En efecto, su trabajo se concentra el control legislativo, rasgo muy propio de los diseños político-institucionales de países anglosajones.

“Es una de las mejores herramientas para influenciar a los miembros de las burocracias administrativas para que abran las puertas al cambio de paradigma que implica una cultura de gestión pública. Esta es la única manera definitiva de hacerles saber para qué sirven. Si se organiza y se publicita cuidadosamente con respeto hacia todos los involucrados, se convertirá en un mecanismo que servirá de punto de referencia” (Crozier, 1995, 5).

En contraste con esas proposiciones y como se ha visto, hoy existe diversa literatura que critica el gerencialismo evaluativo expresado en métodos de base positivista y orientación tecnocrática que priorizan herramientas cuantitativas, experimentales o cuasiexperimentales con foco en cuestiones económicas, en desmedro de los resultados sustantivos y de la responsabilidad política que implican las políticas y programas (Monnier, 1995; Gruber, 1987). En directa relación con ello, que omite a actores sociales como agentes facultados para controlar, quienes operan solo como fuentes de información y tienen escaso acceso a la información evaluativa (Chelimsky, 2009; Chouinard, 2013; Hanberger, 2009). Esto último, vale precisar, aun cuando la versión contemporánea del gerencialismo público declara la rendición de cuentas como componente de su estrategia, referida a responder a la sociedad por los resultados de desempeño (Franciskovic, 2013). Por otro lado, existen estudios que demuestran la permanencia de lógicas de control burocrático enfocadas en asuntos procedimentales e interacciones coercitivas basadas en la supervisión administrativa (Chelimsky, 2009; Monnier, 1995) y otros que evidencian el escaso uso que los propios poderes públicos hacen de las evaluaciones (Nioche y Poinard, 1985; Nioche, 2016). Todo ello, alejado del rol que el gerencialismo les atribuye como herramientas de control que aportan eficiencia midiendo el desempeño y condicionado los presupuestos.

De esa manera entonces, se requiere nuevos estudios que permitan determinar de qué manera las políticas evaluativas se alinean con este modelo gerencial predominante en la gestión pública internacional, o si refuerzan lógicas de control burocrático también vigentes. O, por el contrario, si incorporan nuevas reglas de juego tendientes reducir asimetrías en el ejercicio de controles como medio democratizador, cuestión que esos dos modelos no plantean.

Todo ello, más relevante aún, considerando la inequidad económica, social y política propia de los sistemas democráticos, como factor que interfiere en el control de acciones públicas (Dahl y Lindblom, 1953, Dahrendorf, 1993; Goodin, 2003). En ese sentido y respecto de las interacciones competitivas que promueve el control gerencial, ellas han aumentado la inequidad debido a las condiciones de competencia desigual que existen, por ejemplo, entre algunos actores sociales privado-lucrativos cuyos recursos económicos y políticos a veces superan los de las burocracias públicas incluso si éstas cumplen sus metas (Dahl y Lindblom, 1953; Dahrendorf, 1993; Hill, 2014). De igual forma, si se contempla la asimetría que existe dentro del propio sector privado lucrativo donde actores con mejores recursos económicos, técnicos, profesionales o tecnológicos tienen muchas más opciones para ejercer control. Más complejo aún, si se atienden las inequidades entre actores privados lucrativos y no lucrativos como las organizaciones de la sociedad civil cuyos recursos al menos económicos, suelen ser escasos. En definitiva y aun cuando incluye nuevos actores, el control gerencial consolida relaciones asimétricas que no contribuyen a democratizar puesto que no todos tienen las mismas opciones para competir y menos, para controlar, cuestiones que el modelo de control politizador examina con atención.

4.3 Modelo de control de acciones públicas “politizador”

Hasta ahora, se ha visto cómo el control burocrático evidenció los problemas del patronazgo oligárquico exento de vigilancia, proponiendo una forma de organización pública al servicio de la democracia y controlada en base a normas (Weber, 1991; Page, 1992, Peters, 1999; Oszlak, 2006). Luego, el modelo gerencial critica al burocrático por su carestía, ineficiencia y ausencia de control sobre sus acciones, proponiendo un control centrado en los resultados de desempeño al servicio de la economía capitalista (Buchanan, 1989; Downs 1964; Niskanen, 1975, 2017).

El modelo politizador en cambio, critica esos dos modelos acusando la debilidad de los controles existentes, la necesidad de reforzarlos y complementarlos. Estas proposiciones, parten de la constatación empírica de que la institucionalidad pública no ha grado responder a la necesidad y demanda social por mayor inclusión en la toma de decisiones y control de acciones públicas más allá del acto electoral, ni a los graves problemas públicos como la desigualdad que lejos de superarse se acrecientan (Dahl y Lindblom, 1976; Subirats, 1995, 2005; Hill, 2014).

A diferencia de los otros modelos, cuyas matrices disciplinares son claramente identificables con base en la sociología clásica de base normativista y la economía política conductista, el control politizador se nutre de diversos campos como la politología, la administración y la gestión pública, la sociología crítica y la antropología política. Criticando el individualismo metodológico, estas perspectivas asumen que el comportamiento no solo se regula a través de normas o incentivos económico-rationales, sino también a través de otros factores sociales, políticos, históricos o culturales, necesarios de considerar. Políticamente, estas premisas adhieren al “*pluralismo reformado*” reconociendo la sensibilidad del estado a la presión de múltiples grupos de interés y proponiendo la inclusión de aquellos más excluidos, para contener los desequilibrios que afectan el ejercicio del poder de control (Marsh y Stoker 1997: 217)

4.3.1 Principios rectores: responsabilidad, confianza y legitimidad políticas.

El modelo de control politizador adhiere a corrientes democratizadoras de la acción pública, basadas a su vez en las teorías de democracia participativa y deliberativa entendiendo que no vienen desplazar sino a complementar la democracia representativa tradicional (Pateman, 1970; Habermas, 1981; Cohen, 1997; Held y Albero, 2001; Gutman y Thompson, 2004). Respecto al control de acciones públicas, este modelo se alinea con el enfoque responsabilizador de la representación política, que sugiere ejercerla con subordinación al control de la sociedad (Pitkin, 1967; Sartori, 1999 a, b; Manin, 1995).

Una premisa clave de esas proposiciones es la falsa dicotomía entre política y políticas, argumentando que éstas son siempre políticas porque en torno a ellas convergen juegos de poder entre actores con posiciones, recursos e intereses diversos (Crozier, 1989, 1995; Peters, 1999; Brugué y Gallego, 2003; Subirats 2004; Hill, 2014). En ese contexto, sugiere que la preeminencia de control intraestatal sobre políticas y programas públicos pone en tela de juicio el cumplimiento de la responsabilidad política que implican, debilitando con ello la confianza y legitimidad de la propia democracia, atributos que sólo pueden ser asignados por la sociedad. Consecuentemente, sugiere nuevas reglas institucionales que incluyan a esos actores mediante mecanismos de participación, deliberación y control que contrapesen el poder estatal predominante (Mojone, 1997; Subirats, 2004). Sobre la responsabilidad, el control politizador entiende que las autoridades públicas no están facultadas para actuar según sus designios, sino que deben hacerlo con foco en la resolución de los problemas públicos y responder por ello ante

la sociedad. Siguiendo estas lógicas, la confianza y la legitimidad estarían directamente vinculadas con el cumplimiento y respuesta por esas responsabilidades por parte del estado.

Tal como explican Brugué y Gallego (2003), la democracia representativa liberal asume que la legitimidad depende de la institucionalidad formal al alero del estado de derecho. Sin embargo, que la ampliación de las funciones de gobierno ha ampliado la necesidad de fuentes de legitimidad, que también debe ser generada por las administraciones mediante espacios de inclusión social en la gestión y control de políticas y programas públicos. Por su parte Hill (2014), indica que las formas de control intraestatal tradicional han sido “*desafiadas*” por la complejidad social y política, que exigen nuevas formas de control ejercidas por la sociedad, factor que también mejoraría la capacidad resolutoria de las acciones públicas.

En esa misma línea, Peters (1999) se refiere al “*participatory state*” como una nueva forma de gestión de lo público, antitética al gerencialismo y la gestión que promueve. Según precisa, la ausencia de interacciones con la sociedad genera graves errores de “*policy*” puesto que no es posible acceder a la información que los actores sociales portan, desconocida por los/as “*expertos, políticos, y burócratas*” y que es clave en la conducción de esas acciones. Por su parte, Brugué y Gallego (2003) hablan de “*democratización de la administración*” mediante la incorporación de mecanismos participativos que modifiquen las pautas relacionales entre estado y sociedad, entendiendo a los organismos públicos como “*sistemas interactivos*” que requieren deliberar y negociar con su entorno.

Como se anticipó, otro elemento que caracteriza al control politizador es que cuestiona, pero no desestima el aporte de los controles burocrático y gerencial predominantes. En efecto, se alerta que la necesidad de nuevas reglas institucionales para que la sociedad ejerza control no implica abandonar los controles intraestatales ya existentes (Brugué y Gallego, 2003). De esa manera, desde este modelo se comprende que la responsabilidad política que las acciones públicas implican reside tanto en los procesos (legales, administrativos, de gestión) priorizados por el control burocrático, como en los resultados (económicos y técnicos) priorizados por el control gerencial, cuyo cumplimiento constituiría una fuente de confianza y legitimidad, en la medida que ello sea vigilado y controlado tanto por el estado como por la sociedad.

4.3.2 Actores, objetos de control e interacciones en el modelo politizador

Considerando los factores que intervienen en los procesos de control público, el modelo de control politizador amplía los preceptos y aplicaciones de los controles burocrático y gerencial. En efecto, entiende que los “actores” facultados para controlar son diversos, pertenecientes a los ejes estatal y social, enfatizando a quienes suelen ser excluidos de estos procesos. En cuanto al “objeto de control” incluye lo procedimental, lo económico y lo técnico, y adiciona lo político en cuanto compromisos y responsabilidades con la sociedad. Respecto de las “interacciones” y asumiendo los actuales escenarios multiactor que operan en las acciones públicas, no descarta los intercambios coercitivos y competitivos que relevan los modelos burocrático y gerencial, pero incluye también los colaborativos para favorecer confianzas y controles mutuos.

El hecho de que este modelo reconozca la facultad de control de todos los actores de las estructuras de control público puede entenderse como una derivada lógica del interés que tiene en la responsabilidad política como objeto de control. En concordancia con el enfoque responsabilizador (Pitkin, 1967; Sartori, 1999a; Manin, 1995), aquí se asume que siendo la sociedad quien mandata a las autoridades para desplegar acciones públicas y siendo afectada directa por su desempeño, tiene plena facultad para controlar el cumplimiento de esas

responsabilidades durante el despliegue de esas acciones. A partir de ahí, un elemento que diferencia este modelo es que esa responsabilidad es imputable a autoridades electas y no electas, ambas con obligación de responder por sus acciones u omisiones.

Respecto de las interacciones colaborativas que promueve este modelo, ellas siempre operan bajo una premisa básica como es la sujeción del eje estatal al control del eje social. Bajo esa lógica, el binomio políticos-burócratas debe colaborar para controlarse mutuamente y para someterse en conjunto al control de la sociedad. Por otro lado, debe generar interacciones con actores sociales, abogando especialmente por la inclusión de beneficiario/as de políticas y programas, de la sociedad civil vinculada a esas acciones y a la ciudadanía en general (Monnier, 1995; Peters, 1999; Subirats, 2004; Hill, 2014). De esa manera, así como en el control burocrático irrumpieron los/as burócratas como actor facultado para controlar y en el gerencial algunos sociales privados, aquí emergen esos nuevos actores sociales antes omitidos en estos procesos.

Desde esta perspectiva y dado que en esta tesis las interacciones se entienden como antesala de eventuales relaciones de control, se puede inferir que este modelo promueve controles intraestatales y socioestatales, cuestión que es un avance respecto los controles burocrático y gerencial pues, aun con sus diferencias, ambos refuerzan sólo el control intraestatal. A partir de ahí y dada la naturaleza relacional del control (Dahl, 1991; Karlberg, 2005; Isunza, 2005), vale reflexionar que lo nuevo de este modelo no sería una perspectiva relacional propiamente tal, que también existe en los anteriores. Siguiendo este argumento, lo nuevo del modelo politizador sería la concurrencia de relaciones de control múltiples en torno a las acciones públicas, sobre todo en los actuales contextos de coproducción público-privada instaurados por el propio gerencialismo, que tiende a diluir la responsabilidad sobre el desempeño público toda vez que trascienden las fronteras de lo estatal-gubernamental. En definitiva, este modelo aboga por condiciones institucionales que permitan el cruce de diferentes controles, lo cual exigiría ampliar la pluralidad de actores y de objetos de control, como medio para mitigar asimetrías y aportar a la democratización.

Sobre la responsabilidad política como objeto de control politizador, se adelantó que aquí no se omite lo procedimental, lo técnico y lo económico que los otros modelos priorizan por separado. Lo que se observa, por tanto, es una ampliación conceptual del objeto de control manteniendo aquellos ya existentes como el apego a las normas, uso eficiente de los recursos y resultados técnicos, complementándolos con la observancia de las responsabilidades que las acciones públicas implican, considerando su capacidad resolutoria respecto a los problemas públicos sustantivos, así como el ejercicio de derechos a participar y controlar, como antes se indicó.

En términos operacionales, todas estas cuestiones de orden sustantivo y político se traducen en una serie de criterios y parámetros de valoración de acciones públicas, no contemplados por los controles burocrático y gerencial. Dentro de ellos: i) la pertinencia de las acciones respecto de las poblaciones y contextos que abordan, ii) la adecuación a sus necesidades, condiciones o capacidades, iii) la inclusión de perspectivas como las de género, discapacidad, interculturalidad o de derechos que resguardan la integración de grupos tradicionalmente excluidos, o la iv) la responsabilidad medioambiental y social referida los efectos que la propia producción pública tiene en sus entornos. Por otro lado, criterios que permitan valorar la existencia y despliegue de espacios efectivos de participación en políticas y programas incluyendo su priorización, diseño, ejecución, su evaluación y control.

Respecto de esos dos últimos es importante apuntar la evolución teórico-conceptual que devela la trayectoria de los tres modelos de control aquí revisados. Como se ha visto, dentro del control

burocrático la evaluación ni siquiera aparece relevante, en cambio en el gerencial emerge como indispensable para controlar. Por su parte, este debate politizador confirma esa necesidad, pero desde una perspectiva crítica, que aboga por la inclusión de actores sociales en la conducción de estas herramientas como medio para favorecer sus controles (Monnier, 1995; Subirats, 2005).

4.3.3 Debates en torno al control politizador

Más allá de las nuevas proposiciones que aporta el modelo politizador, hay cuestiones que la literatura aún no profundiza y que podrían poner en jaque su efectivo aporte democratizador. Pensando en las políticas de evaluación donde se enfocó esta investigación y respecto a los objetos de control que priorizan, vale preguntarse de qué manera ellas podrían delimitar con claridad las responsabilidades públicas en cuanto compromisos políticos, a sabiendas del poco peso político que tienen los programas o proyectos electorales (Manin, 1995) y las fuertes debilidades en términos de planificación de programas públicos, que muchas veces carecen de definiciones claras sobre sus objetivos, criterios e indicadores para valorar su desempeño (Peters, 1999; Pollitt y Bouckaert, 2010). Por otro lado, en el actual contexto de coproducción público-privada, vale preguntarse cómo estas políticas podrían identificar las responsabilidades políticas de actores más allá del estado. Por ejemplo, las de actores sociales que proveen bienes y servicios para el despliegue de programas públicos quienes, vale recordar, no solo operan en torno a la implementación sino también en las fases de diagnóstico e incluso su evaluación, según qué marcos de externalización de servicios existan.

Respecto de las interacciones para el control y retomando las evidencias sobre lo sensible que son las políticas evaluativas a sus entornos políticos (Chelimsky, 2009; Cooksy et al, 2009), sería bueno profundizar de qué manera podrían generar nuevos intercambios que favorezcan la negociación y persuasión incluso, de actores estatales que interfieren en su función de control. Así también, cómo generar condiciones para que la sociedad ejerza control sobre el estado a través de las prácticas evaluativas o información que aportan, pero también sobre esos otros actores sociales coproductores públicos, igualmente responsables según el esquema politizador. En definitiva y siendo un debate reciente, todas estas son materias debieran abordarse contemplando el principio de corresponsabilidad en el control de acciones públicas (Tocqueville, 2007; Sartori 1999a; Manin, 1995), donde los intercambios “dentro y entre” cada eje de control serían determinantes en la efectiva capacidad de influencia de sus actores (O’Donnell, 1994, 1998; Insunza 2006; Dahl y Lindblom, 1953, 1976).

Finalmente, sobre la idea de múltiples controles, vale precisar que aún falta recorrido para abordar la inequidad estructural de los sistemas democráticos, que afecta la capacidad efectiva de algunos actores para controlar (Dahl y Lindblom, 1953; Dahrendorf, 1993; Wolin, 2004; Tilly, 2010). Considerando ello y dado que esta delimitación de modelos responde a una lógica de tipos ideales, necesaria de contrastar, sería oportuno indagar cómo hacer frente, por ejemplo, a las fuerzas económicas de actores de mercado que cuentan con altas ventajas comparativas para controlar políticas y programas públicos, más allá de que las propias políticas evaluativas brinden espacios a actores sociales no aventajados, cuestión que no necesariamente mitigará el poder de control de aquellos. En ese escenario, la disminución de asimetrías como factor democratizador no se generaría, tal como señala la teoría “democracia dirigida” de Wolin (2004) basada en el caso estadounidense, que demuestra el poder de redes corporativistas para interferir con mucha más fuerza que los grupos sociales marginados y que el propio estado.

Como puede apreciarse, el debate del control politizador logra develar las problemáticas que hoy en día impone el control de acciones públicas como espacio para democratizar, trascendiendo el binomio políticos-burócratas donde se enfocan el control burocrático y gerencial. Sin embargo y siendo proposiciones recientes, este debate está completamente abierto, especialmente en cuanto a evidencias que contrasten sus supuestos y descarten o consoliden sus proposiciones teóricas, esfuerzo al que esta investigación se propuso contribuir.

A continuación, se revisa la tercera parte y final de la discusión teórica, donde se profundiza el desafío analítico de abordar la función política de control de las políticas evaluativas, considerando estos tres modelos que aquí se sugiere, ellas pueden desplegar.

Tercera parte: Análisis de políticas de evaluación y su función política de control de acciones públicas

Contando ya con la tipología conceptual de modelos de control de acciones públicas que las políticas institucionales de evaluación pueden desplegar, esta tercera parte de la discusión teórica en enfoca en cómo analizar el modelo de control de una política de evaluación concreta.

Para ello, se revisará la forma como se ha abordado el desempeño político de estas políticas y la relevancia que en ello tienen las relaciones con su entorno. Así también, se verá que el propio debate evaluativo sugiere recurrir al análisis de políticas públicas para explicar ese ámbito relacional. A partir de ahí, se profundiza en esa disciplina y las lógicas analíticas que le subyacen, ahondando en su corriente antisinóptica que entiende las políticas como procesos inciertos y complejos. Posterior a ello, se abordará el enfoque de análisis neoinstitucional, sus principales definiciones, las escuelas que lo canalizan y el actual debate sobre la complementariedad de esos distintos aportes, que ha propiciado una nueva vertiente que aquí se denomina “neoinstitucionalismo integrado” que fue el que finalmente se adoptó en esta investigación.

1. Análisis de la dimensión política de las políticas de evaluación

Así como desde los años setenta del siglo veinte, la literatura concuerda en la naturaleza política de la evaluación de programas (Weiss, 1972, 1987; MacDonald, 1974, 1993), al día de hoy existe consenso sobre la dimensión política de las políticas evaluativas referida a las relaciones de poder que generan en sus entornos o estructuras de control público como aquí se delimitan.

Dentro del debate evaluativo, este asunto emerge en los orígenes de la corriente politizadora y se consolida en las críticas a su vertiente participativa, por enfocarse en las prácticas evaluativas omitiendo su contexto político (Grenne 2006; Plottu y Plottu, 2009). Luego, en el estudio de las políticas de evaluación, esa necesidad de ampliar el foco analítico se ha hecho más patente aún.

"La mayoría de las discusiones de enfoque de la política de evaluación sobre el contenido y el proceso de hacer las evaluaciones. Sin embargo, hacer las evaluaciones en el gobierno requiere una cuidadosa consideración no sólo de la evaluación, sino también de la estructura política más amplia en la que se espera pueda adaptarse. Sostengo en este capítulo que el éxito de la evaluación en el gobierno depende tanto del contexto político en el que la evaluación funciona como en los méritos del proceso de evaluación en sí" (Chelimsky, 2009:51)

Aportando mayores evidencias de la influencia del contexto político, Jacob et al (2015), constata que el aumento acelerado de políticas evaluativas no responde a procesos lineales-crecientes sino oscilantes en el tiempo, según factores políticos macro como la ideología y estabilidad de los gobiernos. Anteriormente, Mackay (2006:10) sobre sistemas de evaluación y monitoreo muy propios de estas políticas, devela su fragilidad ante las ideologías de las autoridades y cambios de gobierno, que pueden modificar su orientación, contraerles e incluso suprimirles. Según indica, la construcción de estos sistemas es lenta y pueden *"desmoronarse rápidamente"* en función de la *"preferencia ideológica en favor de una menor presencia estatal"*, antes que a necesidades de ajuste presupuestario como suele indicarse cuando ellos se suprimen⁵⁰.

Por su parte Chelimsky (2009) sobre las presiones que el entorno político ejerce sobre las políticas evaluativas, sugiere tres cuestiones claves de abordar: i) su diseño institucional, ii) el acceso a información evaluativa, y iii) las decisiones de los programas. Según la autora, la información evaluativa será menos manipulable con condiciones de diseño institucional que contengan y mitiguen esas presiones. Concretamente, ampliando el acceso a la información evaluativa a más actores estatales y especialmente sociales, para que influyan los programas a partir de esa información. Por otro lado, contemplar los desbalances de poder político entre estado y sociedad que afectan a estas políticas como vía para aportar a su mejor equilibrio.

Ese mismo año, Cooksy et al (2009) critican la omisión del entorno político en el estudio de políticas evaluativas, indicando que puede favorecer o perjudicar sus enfoques, independencia, credibilidad y uso de la evaluación, sugiriendo tres factores para abordarlo: i) *"uso y utilidad"* de la información evaluativa, ii) *"participación de actores"* en las decisiones de estas políticas, y iii) *"metaevaluación"* para vigilar su desempeño. Sobre las condiciones institucionales, los autores sugieren que las políticas evaluativas garanticen la participación de actores estatales y sociales en sus prácticas para facilitar su uso y utilidad que pueda brindarles. Sin embargo, ello sería insuficiente si esos actores no influyen en las decisiones de estas políticas, ejercicio para el cual la metaevaluación es una herramienta necesaria, por las valoraciones que aporta sobre su propio desempeño tanto técnico como político. En esa misma línea, Jacob et al (2015) indica que el principal desafío de las políticas evaluativas es su desempeño político, también en cuanto a las relaciones con su entorno, que deben ser múltiples y diversas. Los autores cuestionan el posicionamiento aparentemente neutral de sus diseños institucionales alertando que deben explicitar qué relaciones de poder esperan generar entre actores estatales y sociales atendiendo

A partir de estos trabajos, el abordaje analítico del desempeño político de las políticas evaluativas requiere contemplar su dimensión relacional, cuestión que es referida como un *"debe"* desde el propio campo evaluativo, proponiendo complementarlo con los aportes de

⁵⁰ En iberoamerica, ejemplos de supresión y reactivación de políticas evaluativas por decisiones de los gobernantes han ocurrido en Argentina cuando el Gobierno de Mauricio Macri suspendió el "Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO)", reactivado luego por el actual Gobierno de Alberto Fernández. También en España, con la clausura de la "Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL)" durante el gobierno de Mariano Rajoy y la reciente aprobación de una nueva agencia de este tipo impulsada por el actual gobierno de Pedro Sánchez.

nuevas disciplinas y perspectivas analíticas. Jacob et al (2015) por ejemplo, sugieren que estos estudios avancen desde el plano descriptivo a la contribución teórica, mediante perspectivas analíticas que integren a la sociedad civil como actor que ha sido omitido por estas políticas y por las investigaciones al respecto, cuestión que además favorecería el aporte democratizador de estos instrumentos públicos. Ahondando en ello, Cooksy et al (2009) señala que el principal desafío del análisis político de políticas evaluativas es recurrir a enfoques que aborden su plano relacional con nuevos aportes disciplinares, concretamente, el análisis de políticas públicas.

En esa misma línea, Jacob y Rothmayr (2009) relevan el estudio de relaciones políticas, critican la tendencia del debate evaluativo a omitirla y sugieren incorporar el análisis de políticas públicas, cuyos marcos explicativos permitirían abordar estas cuestiones.

"Se ha visto que los debates y las lecciones teóricas del análisis de políticas pueden enriquecer la comprensión del contexto político de evaluación. Esto implica que la práctica evaluativa no debe reducirse a un ejercicio "tecnocrático", sino que puede percibirse como parte del proceso de toma de decisiones, pero la literatura presentada en este capítulo nos recuerda que la evaluación No es la toma de decisiones. La amplia variedad de teorías que nos permiten comprender el ciclo de políticas en general y los momentos de toma de decisiones en particular, nos recuerdan constantemente que una multitud de jugadores juegan un papel en estos procesos. El conocimiento producido por la evaluación es solo una piedra (quizás una clave) en la construcción del proceso político" (Jacob y Rothmayr, 2009: 85)

Acorde a estas ideas, Højlund (2014) analiza la "paradoja de la evaluación de programas" puesto que existe para mejorar esas acciones y ello raramente ocurre, cuestión que atribuye a su uso. Sin embargo y criticando abiertamente que el enfoque centrado en el uso (Patton, 2002, 2008), omite las relaciones con el entorno, sugiriendo recurrir al análisis de políticas específicamente desde el institucionalismo organizativo, para identificar qué factores relacionales condicionan esos usos. Según señala, el esfuerzo explicativo del debate evaluativo se ha centrado en el "nivel teórico micro" suponiendo que la calidad de los métodos aumenta su uso, cosa que no tendría correlato empírico. Ante ello y en lógica mertoniana, propone avanzar a nivel teórico intermedio para explicar más allá de las prácticas evaluativas, qué factores que interfieren las relaciones.

"Hasta ahora, la literatura sobre el uso de la evaluación se ha centrado mucho más en las explicaciones causales en el micro nivel teórico, es decir, demostrando que la alta calidad de la evaluación conduce a un aumento en el uso. Este modelo busca explicaciones a nivel medio teórico argumentando que es más importante comprender los factores de condicionamiento interno y externo de la organización evaluadora en lugar de centrarse únicamente en la evaluación al explicar el uso de la evaluación" (Højlund, 2014: 33)⁵¹.

Según estos aportes y los ya visto sobre los tres niveles de actuación de las políticas evaluativas donde sus prácticas son uno más, en esta investigación se estimó que el ámbito relacional era indispensable para el análisis político de las políticas públicas y dentro de ello su función de control, sobre todo atendiendo el debate sobre la naturaleza relacional de estos procesos (Dahl,

⁵¹ El modelo analítico del autor se centra el uso de evaluaciones y el mejoramiento social que acarrea. Ello, en base a dos factores explicativos "propensión interna" y "presiones externas" cuyo comportamiento le permite establecer cuatro formas de adopción tipo: coercitiva, mimética, normativa y voluntaria (Højlund, 2014). Además de considerar el entorno de las prácticas evaluativas, destaca en este trabajo su interés analítico por los usos efectivos y la falta de usos, planteamiento que se asemeja a esta tesis doctoral interesada tanto en la existencia como en la ausencia de relaciones de control, como medio para identificar persistencia, disminución o aumento de asimetrías.

1971, 1991; Dahl y Lindblom 1953, 1976; Goodin, 2003; Karlberg, 2005; Isunza y Gurza, 2018). A partir de ahí, se estimó que los aportes del debate evaluativo requieren y pueden complementarse con los aportes del análisis de políticas públicas, siendo necesario aproximar ambos campos de estudio. Bajo ese propósito y a sabiendas de que esta disciplina también ha estudiado la evaluación de programas públicos, se revisa ahora esas aportaciones que también se consideraron para definir el marco analítico de esta investigación.

2. Los aportes del análisis de políticas públicas

Desde los años ochenta del pasado siglo surgieron trabajos desde el análisis de políticas públicas que, si bien no se enfocan en las políticas evaluativas, sí abordan la evaluación de programas y su relación con el entorno, enfatizando la importancia de vincularle con los procesos políticos de los programas y proponiendo dos visiones diferentes e incluso opuestas, sobre el rol que los actores estatales y sociales deben jugar en estos procesos: i) el decisionismo evaluativo que se enfoca en la utilidad para los decisores/as estatales, y ii) el pluralismo evaluativo, que se enfoca en la utilidad que la evaluación debe tener para diversos actores, estatales y sociales. Desde la perspectiva de los modelos de control que esta tesis define, la primera vertiente se alinea con el modelo control gerencial y la segunda con el politizador, como ahora se verá.

Nioche (1982), es un claro exponente del decisionismo evaluativo. En lógica suchmaniana, define la evaluación de programas como un método científicamente válido que valora efectos o resultados de esas acciones, como insumo para las decisiones de las autoridades omitiendo la dimensión político-relacional con otros actores⁵². En su análisis, el autor valora positivamente el aumento de evaluaciones por su aporte a la mejora del desempeño público. Sin embargo, advierte como problema, que ellas son lideradas por diferentes actores de la administración pública, universidades, sindicatos, asociaciones civiles y la prensa, cuyos métodos no siempre cumplen con el rigor científico requerido, cuestión que se vuelve en contra de ese propósito. En base a ello, Nioche y Poinard (1985) indican que la gran debilidad política de la evaluación de programas, es su extrema pluralidad y consecuente debilidad científica, que no logra aportar a las decisiones de las autoridades. Ante ello, sugieren mejorar la validez científica de las evaluaciones entre otras, reduciendo a los involucrados/as, como incentivo para que los/as decisores la utilicen, entendiendo que ellos/as requieren información objetiva y certera.

Contrario a esas proposiciones, Monnier y Spenehauer (1992), indican que el aporte político de la evaluación es generar insumos a los diversos actores que influyen en los programas públicos más allá de las autoridades, enfatizando a los “operadores/as” quienes determinan su despliegue cotidiano, y a la “sociedad civil” por el rol que le corresponde en la “reacción social” a las decisiones y acciones estatales⁵³. Posteriormente, Monnier (1995) establece que la función política de la evaluación de programas en democracia es el control de la “acción de los poderes públicos” advirtiendo que la omisión de actores sociales es un problema que afecta esa función,

⁵² Edward Suchman es un clásico exponente de la primera generación de evaluadores/as, promotor del método “evaluación científica” que, sólo valida la investigación evaluativa de base positivista y aplicación experimental, como medio para generar conocimiento evaluativo objetivo, válido y certero (Suchman, 1968)

⁵³ Los autores definen los programas públicos como procesos de “coproducción de sistema de actores” orientados a tomar decisiones mediante tres funciones: i) legitimación, a cargo de los decisores, ii) acción, en manos de gestores y operadores, iii) y reacción, en manos de la sociedad civil, como contrapeso al estado (Monnier y Spenehauer, 1992)

proponiendo el enfoque de *evaluación pluralista* que integra a actores estatales (incluyendo a operadores) y sociales (en especial la sociedad civil) e incluye como objeto de control la dimensión política de los programas, en cuanto responsabilidades que esas acciones implican,

Ese mismo año, Duran y Monnier et al (1995) señalan que para desplegar ese enfoque se debe atender las “*estructuras de evaluación*” o arquitecturas institucionales que la enmarcan, que ya se ha expuesto, corresponden a las políticas de evaluación. Según indican, ellas requieren modificaciones de fondo que contrarresten el control estatal, vinculando prácticas evaluativas y programas a través de los distintos actores que en ellos operan, estatales y sociales.

Históricamente, esto [estructuras de evaluación] ha legitimado la superioridad del estado sobre la sociedad civil, que al mismo tiempo se supone que está fuera del control estatal. También legitima la constitución de élites específicas, que a su vez han basado su autoridad en el sistema del “gran cuerpo” administrativo (...). De esta manera, las estructuras de evaluación de políticas reales o potenciales, se encuentran estrechamente vinculadas con los funcionarios que tradicionalmente han estado a cargo del control administrativo (Duran y Monnier, 1995:54).

Por otro lado, sobre la “*credibilidad*” de la evaluación, le definen como un atributo derivado de la capacidad para llegar a acuerdos y consensos con la pluralidad de actores y como indicador de éxito político, que hace indispensable abordar sus relaciones. Siguiendo su lógica, la credibilidad aporta legitimidad política a las prácticas evaluativas y a los programas evaluados, fortaleciendo con ello la democracia. En ausencia de esos consensos, alertan, el escenario sería de descrédito, ilegitimidad y debilitamiento democrático (Duran y Monnier, 1995).

Alimentando ese debate, Bustelo (2013) devela que la credibilidad de la evaluación es un atributo político indispensable de desarrollar. Rescatando la naturaleza política de esta herramienta, la autora indica que su credibilidad está “*inevitablemente*” vinculada a la participación de los distintos actores relevantes, cuestión que exige nuevos diseños metodológicos que contemplen el “*contexto*” de los programas evaluados, las necesidades de sus actores e involucrarles en la construcción de la información valorativa (Bustelo, 2013:3), tal como sugieren las premisas centrales de los métodos de evaluación participativa. Desde una perspectiva más macro, la autora alerta que la credibilidad también está condicionada por las “*instituciones y los sistemas donde se conciben, planean y administran las evaluaciones*”, sugiriendo que debieran existir políticas de evaluación “*claras*” que expliciten sus “*propósitos*” y a quien buscan “*beneficiar*” (Bustelo, 2013:5), en total sintonía con los trabajos enfocados en políticas evaluativas (Trochim, 2009; Jonhson, 2012; Grey et al, 2014).

También compartiendo la premisa pluralista, Radaelli y Dente (1996) plantean que la influencia de la evaluación en los programas no está determinada por las prácticas evaluativas, sino por cómo se relacionan con las redes de actores de esos programas. Así, el rol de la evaluación es aportar “*recursos cognitivos*” a los actores de esas redes, como medio para interferir sus interacciones y niveles de apertura hacia el trabajo evaluativo. Bajo esa lógica, señalan, se requiere conocer y comprender estas redes, esfuerzo donde el análisis de políticas sería indispensable, antes incluso que la teoría sobre método evaluativos.

“El impacto de la evaluación en el proceso de decisión. El diseño de indicadores y otras estrategias de investigación de evaluación concretas, resulta imposible sin una investigación previa sobre las redes de políticas y sus recursos cognitivos (...). Creemos que es dentro de los marcos

conceptuales del análisis de políticas públicas, que el debate técnico sobre los métodos se vuelve más significativo e intelectualmente desafiante” (Radaelli y Dente, 1996: 57).

Llevados estos aportes al plano de las políticas evaluativas y su función de control, además de validez o confiabilidad metodológica, deben resguardar estándares políticos como credibilidad y legitimidad, también relevados en el debate evaluativo (Chelimsky, 20009, Cooksy et al, 2009). Para esos fines y siempre en términos prescriptivos, estas políticas requerirían: i) conocimiento sobre las redes o sistemas relacionales de los programas evaluados, ii) integrar la pluralidad de actores involucrados, afectados o interesados, y iii) aportar recursos cognitivos (información) a cada uno de los actores quienes, finalmente, decidirán si los usan o no para controlarles.

Otro trabajo que desde el análisis de políticas que aborda estos asuntos es Majone (1997), que asume las premisas del pluralismo evaluativo para proponer el enfoque de *“evaluación múltiple”* orientado a que el conocimiento evaluativo integre la visión de diversos actores, cuestión que habría sido omitida por el conocimiento experto, poco permeable al saber social-ciudadano. Según indica, ello exige retroalimentación, deliberación y negociación constante entre saberes, que permitan arribar juicios valorativos *“amplios, consensuados y compartidos”* sin afectar el rigor metodológico. Así también, que, si esos juicios logran *“persuadir”* a otros actores, podrán influir en el debate público y las decisiones en torno a los programas, aportando legitimidad y confianza a esas acciones, a la evaluación y a la democracia en su conjunto. Desde esta perspectiva, por tanto, poco valdría incluir nuevos actores como sugiere la evaluación pluralista (Monnier, 1995), o conocer y satisfacer sus necesidades como indica el enfoque de recursos cognitivos (Radaelli y Dente, 1996), si no existen espacios que conecten sus saberes y lógicas valorativas, ideario que se alinea con la *“evaluación dialógica”* (House y Howe, 2001) y que interpela directamente la forma como se definen y valoran los objetos de control evaluativo.

Profundizando en ello, Subirats (1995) aborda las relaciones de la evaluación con los programas evaluados y su contexto, indicando que aun cuando esta herramienta amplíe la pluralidad de actores y promueva la deliberación, ello pierde sentido si nuevos actores no logran influir en esas acciones, que define como *“sistemas relacionales”*. Según sus hallazgos, el énfasis de la evaluación en lo administrativo, técnico y económico por sobre lo político, permite explicar el limitado rol de los actores sociales, ceñido a lo informativo. Al respecto, advierte que las tres primeras cuestiones son necesarias, pero insuficientes para evaluar a completitud una política o programa, porque no permiten valorar su capacidad de respuesta a las necesidades y demandas sociales. En ese sentido, señala la necesidad de consensuar criterios evaluativos, que establezcan de manera conjunta cómo o cuándo un programa cumple sus objetivos, y si a través de ello las autoridades cumplen sus responsabilidades. En línea con G. Majone, el autor señala que incluir diversos *“puntos de vistas”*, lejos de ser una *“debilidad”* por la aparente *“parcialidad”* que genera, es una fortaleza legítima la evaluación, los programas y la democracia.

Posteriormente, Subirats (2005) define a la evaluación como una *“palanca de gobierno”* puesto que favorece el control de las tareas tanto de gobierno y de gestión, labor que le exige contemplar los distintos tipos de *“organizaciones, poderes y controles”* sobre lo público. En ese contexto, sugiere que la evaluación atienda especialmente las interacciones que propicia entre estado y sociedad, por ser los espacios donde se juega su propia legitimidad. Así también, que los decisores/as político-estratégicos cumplan sus tareas de conducción, definiendo los grandes objetivos políticos de los programas, donde existe un gran vacío según evidencia y donde se debatiría la legitimidad de su actuación. Según precisa, la claridad a ese nivel es necesaria

porque ahí se define criterios básicos para valorar los programas, pero también porque sin ello, es imposible interpelar la responsabilidad política de las autoridades. En este último escenario señala, la labor de control y se puede deducir, de la evaluación, pierde toda relevancia política.

Luego de esta revisión, el análisis de políticas públicas es una disciplina que efectivamente contribuye al estudio de las políticas evaluativas y su función política de control. En ese sentido y retomando los criterios que delimitan los modelos de control que esta tesis define, no bastaría identificar cuan plurales son los actores o como deciden y valoran los objetos de control evaluativo, si no se abordan las interacciones con el entorno, cuestiones que también evidencia la literatura específica sobre estas políticas (Chelimsky, 2009; Cooksy et al, 2009). En ese contexto, problematizar las condiciones institucionales que estas políticas y sus entornos ofrecen para el control también es un asunto ineludible para explicar la existencia o ausencia de controles efectivos, su eventual aporte a la disminución de asimetrías y a la democratización.

A continuación, se profundiza en la disciplina de análisis de políticas públicas para comprender por qué y cómo esta investigación se posicionó desde esa aproximación.

3. El análisis de políticas públicas y el estudio de relaciones políticas

El análisis de políticas públicas es un campo disciplinar reciente de la ciencia política, que data desde mediados del siglo pasado. La evolución de esta disciplina ha sido acelerada y al día de hoy la investigación en este campo representa un espacio de encuentro entre distintas áreas que aún con sus matices, concuerdan en que las políticas (policies) sean sustantivas o institucionales son instrumentos públicos claves para la vida política (politics) puesto que materializan las decisiones de las autoridades a través de cursos de acción altamente influyentes en las condiciones de vida de la población.

A continuación, se revisa el origen y evolución de esta disciplina enfatizando las racionalidades científico-epistemológicas que le guían, necesarias de distinguir para saber cómo conciben los procesos de políticas y la generación de conocimiento al respecto. Así también, se verá la diversidad de enfoques de análisis y necesidad de complementarlos. Todo ello, como antesala para ahondar en la perspectiva neoinstitucional que esta tesis adoptó para abordar la función de control de las políticas de evaluación.

3.1 Origen y evolución del debate sobre el análisis de políticas publicas

Los orígenes del análisis de políticas públicas se remiten a Laswell (1951), cuyo autor es mundialmente reconocido como el precursor de esta disciplina. Según señala, ella está llamada a fortalecer a la democracia aportando conocimiento válido y útil, que oriente las decisiones de los gobiernos⁵⁴. Bajo esas premisas, la principal herramienta analítica aportada por el autor es

⁵⁴ Esta obra se establece la emergencia de un nuevo campo de investigación orientado a “resolver las necesidades políticas” (Laswell, 1951), proposición que se consolida en 1965 mediante una publicación junto a D. Lerner de “The policy science” que sirvió de base para todo su desarrollo posterior.

el “*ciclo de políticas públicas*” sustentado en una lógica secuencial de fases que, según sugiere, pueden estudiarse mediante marcos explicativos lineales y objetivables que aportan cientificidad (Laswell, 1951).

Si bien estas definiciones tienen una utilidad heurística innegable, su lógica ha implicado sesgos importantes como la segmentación temporal o departamentalización de los procesos de políticas suponiendo que cada etapa funciona de forma independiente y desconectada de las demás (Subirats et al 2008; Sabatier, 2010). Respecto de la evaluación de políticas públicas, por ejemplo, esta lógica ha llevado de un modo u otro a concebirla como “lo último de la fila” y a lo que se presta poca atención y, cuando ello ocurre, entendiéndola como herramienta técnico-científica al servicio de cúpulas decisoras (Nioche, 1982). Respecto conocimiento que aporta, la idea secuencial derivó en proposiciones más bien descriptivas, necesarias, por cierto, pero que requieren profundizarse. En palabras de Sabatier (2010:), es un modelo “*no prometedor*” de lógica “*arriba-abajo*” que carece de capacidad explicativa. A pesar de todo ello, el ciclo de políticas ha sido fuente inspiradora de teorías que ahondan los procesos que cada etapa implica, que ayudan a conocer sus especificidades y consensuar incluso, lo relacionadas que ellas están⁵⁵.

Profundizando en las críticas a la lógica secuencial del ciclo de políticas, ellas dieron lugar a dos nuevas corrientes analíticas. Según Garson (1996), una corriente “*sinóptica*” de base empírico-analítica fundada en el racionalismo puro, que busca generar conocimiento exacto a través de métodos cuantitativos como la estadística aplicada, por la validez y robustez científica. También, una corriente “*antisinóptica*” que cuestionó la idea de alcanzar conocimiento certero defendiendo el rol de diversos actores como factor clave en los procesos de políticas, necesarios de abordar mediante métodos como el estudio de casos y herramientas cualitativas con foco en el análisis contextual y de intereses. Más allá de sus diferencias, al día de hoy existe consenso en la necesidad de complementar ambas corrientes (Garson 1996, Subirats et al, 2008).

“Una primera buscó desarrollar un conocimiento más amplio de los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas (análisis de la política), mientras que la otra se dedicó a desarrollar un sistema cognitivo utilizable para y en los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas (análisis para la política). Es importante, sin embargo, señalar que los análisis de una alimentan a la otra y viceversa (Subirats et al 2008: 21).

A modo de síntesis, la corriente sinóptica busca conocimiento “*válido*” sobre las políticas públicas y la antisinóptica conocimiento “*útil*” para mejorarlas. Lo interesante es que, aún desde perspectivas diferentes, ambas pusieron en jaque (aunque no por eso echaron por tierra) el ciclo de políticas como herramienta analítica. La primera, porque su idea de conocimiento racional y certero descarta el análisis parcial o aislado según fases, y la segunda porque al priorizar los intereses de los actores descarta la idea de acciones racionales predecibles, relevando la importancia de la dimensión política y marcos relacionales que subyacen a estos procesos.

Respecto a la corriente antisinóptica que aquí interesó por su foco en la dimensión político-relacional, se funda en la “*teoría de racionalidad limitada*” (Simon, 1947), cuyos postulados aplican a las ciencias sociales en general, pero tuvieron especial calado en esta disciplina. indica

⁵⁵ Dentro de los trabajos que abordan procesos específicos de políticas destacan aquellos sobre construcción de agenda (Kingdon, 1984) e implementación de políticas (Pressmann y Wildavsky, 1973).

que el ideal de decisiones públicas racionales y correctas es imposible, puesto que sólo equivalen los efectos más preferidos dentro de determinadas alternativas disponibles⁵⁶. A partir de ahí, Simon (1970) explica que las premisas del cientificismo son imposibles de aplicar por las barreras que limitan la racionalidad humana, que los científico/as deben considerar porque complejizan el curso efectivo del comportamiento de los actores⁵⁷. Estas proposiciones, por tanto, dieron un giro sustancial a las ideas de exactitud y predictibilidad, que en el campo de políticas derivaron en su redefinición como objeto de estudio, asumiendo que son fenómenos inciertos cuyas decisiones, actuaciones y efectos no siempre son los esperados.

Bajo esas premisas, el principal exponente de la corriente antisinóptica se encuentra en Lindblom (1959) y su “teoría incrementalista” o “ciencia para salir del paso”, donde se cuestiona la lógica secuencial de las políticas demostrando que sus trayectorias son diversas dependiendo de múltiples factores poco manejables, que suelen derivar en ajustes parciales. Estos factores, refieren a la “naturaleza” de los problemas públicos y posibles las alternativas de solución, y a la “diversidad” de actores involucrados. Respecto del ejercicio decisonal en sí, Lindblom (1997) dice que es un proceso político, no intelectual, donde intervienen distintos actores quienes se relacionan oponiendo o confluyendo sus intereses. Según el autor, el análisis de políticas debe aportar alternativas o escenarios a actores diversos, asumiendo que no siempre serán las opciones que, en la arena política, finalmente tomen.

“Todas las elecciones de políticas públicas tienen que hacerse, a final de cuentas, no por medio del intelecto ni del análisis de alguna persona, sino mediante un proceso político. No el cerebro, sino el músculo. El análisis puede hacer una gran contribución -por ejemplo, puede reducir las alternativas o encontrar otras nuevas-, pero finalmente La elección debe hacerse en la arena política, que a menudo es desagradable” (Lindblom, 1997: 240)

Llevadas esas aportaciones al análisis de políticas de evaluación, sería oportuno revisar cómo definen el control de programas en cuanto problema público que abordan. Por ejemplo, si le conciben de naturaleza sólo técnica como carencia de información valorativa o si se trata de una cuestión política donde se confrontan intereses, definiciones que implicarían opciones de reglas, diseños y condiciones institucionales diferentes. En el primer caso, más propias del control gerencial y el segundo politizador, considerando los modelos de control que esta tesis define.

Finalmente, Lindblom (1997) alerta a los/as analistas de políticas que asuman el “desacuerdo” como fenómeno inherente a estos procesos que difícilmente pueden abordarse a completitud. Así también, que asuman los conflictos por la divergencia de valores entre actores políticos, sociales y científicos, todos con intereses propios. En definitiva, Ch. Lindblom viene a señalar que el ideal cientificista puro en este campo de estudio es imposible, no solo por los actores y sus contextos complejos, sino también porque los/as analistas, nunca podrán ser imparciales.

⁵⁶ Según el autor, la toma de decisiones políticas exige: i) identificar y singularizar distintas alternativas u opciones y cada uno de sus efectos, y ii) comparar la eficiencia y utilidad de cada una de esas opciones.

⁵⁷ Esas barreras son: i) la información realmente disponible que impide abarcarlo todo; ii) las barreras cognitivas de las mentes individuales, y iii) el tiempo efectivamente disponible para tomar decisiones.

3.2 Nuevos enfoques de análisis de políticas: diversos y complementarios

Posterior al debate de las tres “teorías madre” del análisis de políticas (secuencial, sinóptica y antisinóptica) se ha abierto un amplio abanico de enfoques que la literatura clasifica como tal, concordando que todos aportan proposiciones relevantes sobre factores o condiciones que explican los procesos de políticas y en la necesidad de integrarlos analíticamente.

Clásica es la distinción de Sabatier (1986) entre enfoques “*arriba-abajo*” y “*abajo-arriba*” sobre la implementación de políticas, develando los altos niveles de verticalidad y oposición de fuerzas que le caracterizan. Más tarde, Sabatier (1999) identifica siete enfoques según su eje analítico: i) por etapas ii) elección racional institucional, iii) corrientes múltiples, iv) equilibrio interrumpido, v) coaliciones promotoras, vi) marco de difusión de políticas, y vii) embudos de causalidad y estudios comparativos. Por otro lado, la clasificación de Subirats et al (2008) de tres grandes enfoques según se orienten a: i) alimentar el debate sobre “*teorías del estado*”, ii) comprender el “*funcionamiento de los poderes públicos*”, y iii) la “*evaluación de políticas públicas*”. Bajo ese mismo criterio clasificador, Hill (2014) diferencia entre: i) el análisis “de políticas” centrado en explicar sus contenidos, resultados y procesos; y ii) el análisis “por políticas” centrado en el “*policy making*” y el “*policy advocacy*”.

Por su parte Roth (2008), clasifica seis modelos de análisis de políticas públicas. i) secuencial tradicional, ii) elección racional de base neopositivista, iii) análisis de desarrollo institucional, iv) coaliciones promotoras, v) marco de análisis por el referencial, y vi) análisis narrativo. Más recientemente, Roth (2014) distingue tres enfoques según la racionalidad y epistemología que sustentan: i) análisis como “*ingeniería social*” basado en el neopositivismo y neorracionalismo que no cuestiona los objetivos de las políticas remitiéndose a buscar las vías para conseguirlos, ii) análisis como “*ideas y argumentos*” de base cognitiva, que define las políticas como espacios donde se disputan valores y creencias expresadas en las ideas, que permiten explicar el curso que estos procesos adopten; y iii) análisis como “*experimentación democrática*” de base crítica, constructivista y postempiricista que le entiende como un ejercicio político en sí mismo, que requiere saberes y discursos locales para democratizar las políticas y la investigación al respecto.

Luego de esta sintética revisión, existe un amplio abanico de alternativas analíticas que aportan diversos factores relevantes a los procesos de políticas de tipo individual, social, político, discursivo y relacional, entre otros. A partir de ahí, se puede observar que, al día de hoy, existe consenso en cuatro premisas que mantienen vigente el ideario antisinóptico:

- La escasa utilidad analítica del racionalismo científico “puro” por la complejidad que implican los procesos de políticas.
- La importancia de considerar diferentes actores involucrados y sus relaciones, determinantes en el surgimiento, despliegue, redirección o extinción de las políticas
- La necesidad de un abordaje ecléctico que integre diversos enfoques y factores que reportan relevantes
- La necesidad de reconocer que el análisis es un ejercicio político, donde existen intereses, al menos, sobre las perspectivas que espera debatir y aportes empíricos que esperan realizar.

Asumiendo esas premisas, en esta investigación se estimó que el enfoque antisinóptico es un referente apropiado para estudiar políticas evaluativas y su función de control. Primero, por la naturaleza eminentemente relacional de estos procesos (Dahl, 1991; Dahl y Lindblom, 1953, 1976; Goodin, 2003; Karlberg, 2005; Isunza, 2018). Segundo, por las sugerencias del propio debate evaluativo de contemplar estos aportes para profundizar la dimensión relacional de estas políticas (Cooksy et al, 2009; Højlund, 2014).

Bajo esas consideraciones y como ahora se explica, se optó por una perspectiva institucional y más específicamente neoinstitucional, asumiendo que las políticas evaluativas (como todas las demás) constituyen un fenómeno institucional en sí mismas, toda vez que establecen las reglas de juego que demarcan el comportamiento de actores diversos. En efecto, y como se verá en los resultados del estudio de caso, estas políticas demarcan qué actores pueden ejercer control a través de ellas, qué interacciones pueden establecer y en qué objetos de control evaluativo pueden enfocarse. Todos ellos, criterios que delimitan los modelos de control que esta tesis sugiere, estas políticas pueden desplegar.

A continuación, se revisa los fundamentos básicos del neoinstitucionalismo, sus consensos sobre el contexto relacional de las políticas públicas y las escuelas que lo canalizan. A partir de ahí, se verá que el principal desafío analítico de esta corriente es complementar esos distintos aportes, debate que ha dado lugar a una nueva tendencia que aquí se denomina “neoinstitucionalismo integrado”, que finalmente se aplicó en esta investigación.

4. Análisis neoinstitucional de políticas públicas

El neoinstitucionalismo (NI) es un enfoque de análisis aplicado al estudio de las políticas públicas surgido en los años ochenta del pasado siglo, ampliamente extendido en la agenda investigativa internacional. Marsh y Olsen (1984) considerada una obra seminal de este enfoque, señala que emergió criticando la tendencia de la ciencia política a privilegiar la lógica conductista de las teorías de elección racional y de acción colectiva (Buchanan y Tullock, 1962, Olson, 1992), que califican de reduccionistas porque el comportamiento no solo responde a un agregado de preferencias individuales, y como utilitaristas porque no solo se guía por intereses propios. A partir de ahí, se ha sucedido un vasto desarrollo teórico cuyas premisas ahora se revisan.

4.1 Principales premisas del análisis neoinstitucional

Según sus precursores, el neoinstitucionalismo recuperó el peso explicativo de las instituciones políticas en cuanto marcos de actuación que delimitan el comportamiento de los actores vinculados a los procesos de políticas, necesarias de estudiar por la complejidad e incertidumbre que implican, en el marco de relaciones constantes (Marsh y Olsen, 1984). En esa misma línea Lowndes y Wilson (2003) plantean que este enfoque surgió:

“... como reacción al predominio de las explicaciones "subsociales" del comportamiento social, económico y político. En ciencia política, tanto el conductismo como la teoría de la elección

racional (de primera generación) consideraban a las instituciones como un epifenómeno: la simple agregación de acciones o preferencias individuales. En lugar de volver al estilo descriptivo y atóxico de una generación anterior de institucionalistas (ver Lowndes 2001, p. 1957), los nuevos institucionalistas desarrollaron una definición más amplia y sofisticada de su tema, operando a través de marcos teóricos explícitos y diversos” (Lowndes y Wilson, 2003:278).

Un principio básico de este enfoque es la “racionalidad limitada” (Simon, 1970) que critica el racionalismo clásico porque impide comprender la multiplicidad de actores y factores que interfieren los procesos institucionales, premisa común a todas sus variantes. Así también, la “racionalidad colectiva” que entiende la vida institucional como una construcción social y no individual (Berger y Luckman 1968). Según Peters (2006), ello implica una visión más realista, que el institucionalismo clásico no lograba por su orientación prescriptiva al mismo tiempo que empírica, necesaria para este tipo de estudios. Por su parte, Subirats et al (2008:59), señala que pertinencia de la lógica de acción colectiva, ya que no considera al estado “como un actor único, sino como un sistema político-administrativo complejo y frecuentemente heterogéneo”.

Profundizando en las instituciones como objeto de estudio, Steinmo (2001) indica que este enfoque les entiende como factor estructurante de la política debido a que: i) definen quienes participan de una arena política en particular, ii) delimitan las estrategias políticas de los actores, e iii) influyen en lo que estiman posible o deseable, es decir, en sus preferencias. Por su parte Peters (2003), indica que en este enfoque las instituciones constituyen un conjunto articulado de rasgos estructurantes de la sociedad, que implican y trascienden a los individuos a través de interacciones que imponen restricciones (reglas), que a su vez moldean valores, preferencias y comportamientos tanto individuales como grupales. Más recientemente, Lowndes (2017) indica que, desde este enfoque, las instituciones: i) constituyen reglas y no organizaciones, ii) implican tanto reglas formales como informales, iii) pueden ser estables o dinámicas en el tiempo, iv) personifican valores y poderes, y v) se incrustan o arraigan contextualmente.

Considerando estas definiciones, un aporte central del análisis neoinstitucional es que las reglas pueden ser formales e informales, todas construidas de modo relacional.

“En el sentido más amplio, las instituciones son simplemente reglas. Como tales, son la base de todo comportamiento político. Algunas son formales (como en las normas constitucionales) y otras informales (como en las normas culturales), pero sin instituciones no podría haber política organizada (Steinmo, 2001: 462).

Profundizando en ello, Marsh y Olsen (1995) sostienen que, dada la incertidumbre propia de las instituciones, los actores no se movilizan por las reglas en sí, sino por “criterios de pertinencia” que guían sus interacciones. En esa línea, Ostrom (1986) aclara que las reglas ofrecen un conjunto de opciones que los actores pueden internalizar o no, y no siempre guiados por el egoísmo como supone la elección racional⁵⁸. Así también, que las reglas no operan de manera aislada y que están en permanente transformación dando lugar a otras nuevas que emergen de interacciones. Por otro lado, que esas interacciones se caracterizan por asimetrías entre gobernantes y gobernados, cuestión que debiera ser un eje central de esta agenda investigativa. Esto último, especialmente aplicable al estudio de políticas de evaluación, su función de control y el desafío de redistribución de ese poder, como factor democratizador. Por su parte, Peters

⁵⁸ En el apartado sobre el modelo de control gerencial, se encuentran detalles sobre los principios básicos de la elección racional, su expresión en la escuela de elección pública y cómo ello ha derivado en el planteamiento gerencialista de la nueva gestión pública que impulsa ese modelo de control.

(2003) indica que la evolución del análisis institucional demuestra la poca utilidad analítica de enfocarse sólo en el diseño formal omitiendo otras fuentes de construcción de reglas que influyen en lo que cada actor define o interpreta como correcto, esperado.

Ahondando en los procesos de construcción de reglas institucionales, Meyer y Rowan (1977) indican que ellas se canalizan a través de las organizaciones, donde los actores despliegan su capacidad para reproducirlas, sustituirlas o eliminarlas a través de sus interacciones. Por su parte Jepperson (2001), indica que la internalización de reglas se genera mediante procesos de institucionalización, donde se debe negociar y consensuar los intereses de los distintos actores de tal manera que adhieran a las reglas preestablecidas o las nuevas que emerjan. En ese contexto, Scott (2008) precisa que la consistencia entre reglas y comportamientos requiere de “legitimidad institucional”, atributo que toda institución debe buscar y preservar, cuyo carácter es político pues reside en la validación que los actores hagan de las reglas propuestas, confirmando la necesidad de involucrarles activamente en estos procesos.

Luego de esta revisión, la tabla 10 sintetiza las principales premisas en torno a las instituciones como objeto de estudio analítico y procesos que implican desde una mirada neoinstitucional.

TABLA 10: PRINCIPALES PREMISAS DEL ANÁLISIS NEOINSTITUCIONAL

<ul style="list-style-type: none">● La importancia de las “reglas institucionales” como elementos fundantes de las mismas que se espera sean adoptadas y expresadas en el comportamiento de los actores.● La “coexistencia de reglas formales e informales”, estas últimas cada vez más relevadas aun cuando las primeras escuelas institucionalistas no las contemplaban.● Los actores portan capacidad para interferir las reglas a través de sus interacciones internalizándolas en su comportamiento, modificándolas, suprimiéndolas o sustituyéndolas por otras nuevas.● Las organizaciones en cuanto estructuras sociales concretas, constituyen el espacio de interacción donde las reglas institucionales se transmiten, reproducen, omiten o sustituyen.● Las instituciones buscan la “institucionalización” como procesos dinámicos a través de los cuales los actores internalizan y aplican las reglas institucionales.● La internalización y aplicación de reglas está fuertemente determinada por la “legitimidad” que los actores atribuyan a las reglas que se desean instituir.● La legitimidad que los actores atribuyan a las reglas está determinada por diversos factores personales, sociales, económicos o culturales que trascienden las reglas y que actúan de manera combinada.

Fuente: elaboración propia en base a Peters (2003), Ostrom (1986), Meyer y Rowan (1977), Jepperson (2001); Scott (2008).

A partir de estas premisas y respecto al estudio de las políticas de evaluación, esta investigación asumió que sus reglas formales en materia de control, requieren abordarse observando su despliegue empírico y reglas informales relevadas por el neoinstitucionalismo (Marsh y Olsen, 1995; Ostrom, 1986; Peters, 2003; Lowndes, 2017). Así también, que esas reglas coexistentes, se legitiman y eventualmente se institucionalizan a través de organizaciones estatales y sociales cuyos actores pueden acatarlas, modificarlas, reemplazarlas o suprimirlas a través de sus interacciones. Finalmente, y retomando el debate sobre control público y democratización (Dahl y Lindblom, 1953, 1976; Long, 1999; Goodin, 2003; Isunza 2018) se asumió que esos espacios interaccionales permitirían explicar las relaciones de control que estas políticas promueven y efectivamente generan, ejercicio que, a su vez, permitiría identificar qué modelo de control “burocrático, gerencial, politizador” despliegan.

4.2 Diversas escuelas: diversas alternativas de análisis neoinstitucional

Las principales premisas neoinstitucionales recién revisadas no responden a un corpus teórico único ni menos aún uniforme. Al contrario, ellas provienen de variadas escuelas de pensamiento inspiradas en diversas ciencias y disciplinas como la administración pública, la economía, la historia, la sociología, la ciencia política o la antropología, cada una de las cuales ha realizados caminos propios y prolíferos que alimentan el acervo de conocimiento neoinstitucional.

“...este nuevo enfoque teórico no emergió ni se ha desarrollado como una propuesta teórica homogénea, libre de silencios y unánimemente aceptada. Desde su nacimiento, el nuevo institucionalismo siempre ha sido una colección de corrientes teóricas disciplinares, ligadas tan sólo por su interés en lo institucional” (Espinoza, 2015:118).

La siguiente tabla 11 ofrece una síntesis de las siete principales escuelas neoinstitucionales según su orientación disciplinaria y correspondiente foco analítico, información que ayudará a identificar cuáles son los principales puntos de conexión y convergencia entre ellas.

TABLA 11: PRINCIPALES ESCUELAS NEOINSTITUCIONALES SEGÚN CORRIENTES DISCIPLINARIAS

ESCUELAS	FOCO ANALÍTICO	AUTORES/AS
Normativa	<ul style="list-style-type: none"> Las reglas como expresión de valores demarcan el comportamiento de los actores. 	Marsh y Olsen (1983, 1989); Olsen y Peters (1996); Brunsson y Olsen (2018); Bolfíková et al (2012)
Económica	<ul style="list-style-type: none"> Elecciones individuales respecto a propósitos o acciones colectivas guiadas por el interés propio 	Niskanen (1975)
	<ul style="list-style-type: none"> Intercambios y costos de transacción de la definición y aplicación de reglas para la obtención de recursos políticos como la información. 	North (1990, 2003)
	<ul style="list-style-type: none"> Interacciones que sustentan las elecciones individuales y colectivas 	Ostrom (1991)
Histórica	<ul style="list-style-type: none"> Surgimiento y evolución de decisiones y curso de acción de las políticas 	Steinmo y Thelen (1992); Hall y Taylor (1996); Pierson y Skocpol (2002); Smith (2008)
Sociológica	<ul style="list-style-type: none"> Interacciones y comportamiento de actores a través de organizaciones que canalizan reglas institucionales 	Meyer y Roman (1977, 1992); DiMaggio y Powell (1999); Scott (1987)
Política	<ul style="list-style-type: none"> Posiciones, recursos e intereses que delimitan preferencias individuales y colectivas de los actores. 	Marsh y Olsen (1983 1989); Hall y Taylor (1996)
Discursiva	<ul style="list-style-type: none"> Marcos interpretativos, simbólicos y cognitivos expresados en discursos sobre las opciones o cursos de acción de las políticas. 	Surel, 2000; Forester, 1993; Hajer y Wagenaar, 2003; Elder y Cobb, 1983; Zucker (2001)
Interactiva	<ul style="list-style-type: none"> Intercambios entre actores que determinan las decisiones y cursos de acción de las políticas. 	Marsh y Rhodes (1992); Scharpf (2018); Sabatier y Weible (2010)

Fuente: Elaboración propia en base a los autores y autoras referidos

Sin ser el objetivo aquí, realizar una revisión detallada, la tabla aporta una mirada panorámica de los principales focos de las distintas escuelas neoinstitucionales⁵⁹. Así, el NI **normativo** releva el peso que las reglas formales, directamente relacionadas con los valores institucionales que se espera promover. Por su parte, la escuela **económica** se centra en los intercambios como factor explicativo del comportamiento, antes que las reglas formales, existiendo un debate abierto entre teorías como la *elección pública* y su derivada gerencialista (Niskanen, 1975), la *económica institucional* que critica aquella enfocándose en los costos de transacción que implican las reglas (North, 1990), y la de “*desarrollo institucional*” que releva la confluencia de múltiples factores que trascienden la satisfacción de intereses individuales y las transacciones (Ostrom, 1991).

Desde otra perspectiva, el **neoinstitucionalismo histórico** se enfoca en la forma cómo surgen y evolucionan las decisiones de políticas en el marco de estructuras sociales, siendo fuente inspiradora de conocidas teorías como “*Path dependence*” (Steinmo y Thelen et al, 1992) o *Gradualista* (Hall, 2010). La **escuela sociológica** en tanto, entiende a las instituciones como reglas construidas socialmente y, bajo una lógica sistémica, releva las organizaciones como unidad social intermedia a través de las cuales los actores transmiten, reproducen, sustituyen o eliminan las reglas institucionales (Meyer y Roman 1992; DiMaggio y Powell, 1999).

Otra vertiente, es el **neoinstitucionalismo político** que comparte la premisa de la construcción social de las reglas institucionales, pero centrado en cómo las preferencias e intereses de los actores influyen en la demarcación, adhesión o desafección a esas reglas (Marsh y Olsen, 1983, Hall y Taylor, 1996). Más reciente, la **escuela discursiva** centrada en cómo los marcos cognitivos e interpretativos o “*frames*” interfieren las interacciones, determinando las opciones y actuaciones de los actores (Surel, 2000; Forester, 1993; Hajer y Wagenaar, 2003; Elder y Cobb, 1983). Finalmente, los enfoques **interactivos**, centrado en los intercambios de los actores, como factor determinante de las relaciones políticas. Dentro de ellos, el enfoque centrado en actores (Scharpf, 2018; Zurbruggen, 2006) y el modelo de coaliciones promotoras (Sabatier y Weible, 2010), ambos centrados en las interacciones expresadas en redes de políticas.

Luego de esta revisión, interesa precisar que, si bien la tendencia original del debate del NI era que cada escuela abogaba por ser “él” marco explicativo apropiado de los procesos de políticas (Hall y Taylor, 1996), al día de hoy ello se ha matizado, aumentando el consenso sobre la necesidad de complementar todos esos aportes, debate en torno al cual se está configurando una nueva tendencia que aquí se denomina “neoinstitucionalismo integrado” donde se rescatan los distintos factores que todas estas escuelas reportan relevantes.

5. El neoinstitucionalismo integrado: una nueva alternativa analítica

El debate sobre la pertinencia de la integración analítica en las ciencias sociales y políticas viene tomando fuerza en los últimos años (Della Porta y Keating, 2013) discusión donde el análisis de políticas públicas y el neoinstitucionalismo en particular, no han estado ausentes.

⁵⁹ Otras clasificaciones de corrientes neoinstitucionales las aportan Hall y Taylor (1996), que distinguen entre escuelas histórica, elección racional y sociológica; Peters (2003) normativa, de elección racional, histórica, empírica, sociológica, de representación de intereses e internacional; Subirats et al (2008) sociológica, histórica y económica. También Ramio y Salvador (2005), distinguen entre enfoques normativo, de elección racional, histórico y organizativo; Espinoza (2015), enfoques económico, histórico, sociológico y político; y Scott (2008) regulador, normativo y cultural cognitivo; y Lowndes (2017) diferencia entre vertientes normativa, de elección racional e histórica.

El NI integrado como aquí se denomina, es una tendencia reciente que propone la confluencia de las diversas escuelas y factores que refieren relevantes a los procesos de políticas, basándose en dos grandes líneas argumentales. Primero, la probada y creciente complejidad de las políticas en cuanto objetos de estudio, que exige conocimientos más amplios e integrados que los aportados hasta ahora, mediante el abordaje parcial y a veces aislado de cada escuela disciplinar (Hall y Tylor, 1996). Segundo y respecto a la generación de conocimiento científico, la necesidad robustecer las proposiciones teóricas de este enfoque, cuestión que sería viable mediante el cruce de factores, dimensiones y variables, ejercicio que exige mejores medios de refutabilidad y contraste tanto teórico como empírico (Rhodes, 1998; Peters, 2003; Lowndes y Wilson 2005).

A continuación, se revisa cómo la complejidad de los procesos de políticas ha propiciado estos consensos, cómo ello se ha canalizado en el debate neoinstitucional llegando a configurar esta nueva tendencia y qué desafíos implica para la futura agenda investigativa.

5.1 Complejidad institucional y espacios para la integración analítica

El análisis de políticas públicas concuerda en la necesidad de confluir distintos enfoques para abordar estos procesos por su alta complejidad y multifactorialidad. Siguiendo a Hill (2014), en este campo no es posible establecer generalizaciones debido a la alta complejidad social e institucional de las políticas públicas, que exigen un abordaje ampliado que integre diversos factores explicativos. Según precisa, el *“arte del análisis de políticas”* implica la capacidad para establecer conexiones entre factores diversos, siendo escépticos de proposiciones teóricas únicas que lo abarquen todo. Subirats et al (2008) por su parte, apunta que las distintas corrientes para el estudio de políticas dan cuenta fiel de la complejidad de estos procesos, motivo por el cual no son excluyentes sino al contrario, que deben integrarse para producir conocimientos más amplios y convergentes.

En esa misma línea, Peters (1995) critica la dicotomía entre enfoques *“arriba-abajo”* y *“abajo-arriba”* (Sabatier: 1986), arguyendo que ambos realizan aportes relevantes. Según indica, los enfoques *“arriba-abajo”* aportan teorías normativistas que evidencian el peso de la autoridad formal y la legalidad en el éxito o fracaso de las políticas, especialmente en su implementación, conocimiento que ha ayudado a fortalecer el poder y la capacidad estatal, necesarios para conducir políticas y, por tanto, para gobernar. Los enfoques *“abajo-arriba”* por su parte, han fortalecido teorías de democracia directa, participativa y deliberativa develando el rol de las políticas en el debilitamiento y fortalecimiento democrático, y la importancia que en ello tienen las perspectivas de los actores sociales. Así también, teorías como la elección racional han evidenciado el peso de preferencias individuales, aportando información útil para conocer a los actores, cómo se relacionan, negocian y consensuan sus intereses (Peters: 1995).

Bajo esos consensos, existen trabajos que han explorado los puntos de intercambio, similitudes, diferencias y convergencias entre las distintas escuelas neoinstitucionales (Subirats et al, 2008; Hill, 2014), y otros que examinan la posibilidad de construir una especie de *“metateoría neoinstitucional”* que arroje proposiciones generales en base a esos aportes diversos (Peters, 2003, Lowndes y Wilson, 2003). Si bien se trata de un debate abierto, estos trabajos coinciden en que, el conjunto de definiciones y proposiciones teóricas neoinstitucionales sí ofrecen puntos de conexión o integración analítica necesarios de explorar, sin que ello signifique que se trate de una tarea fácil como luego se verá.

Esta necesidad de integración analítica, puede comprenderse por los propios fundamentos del neoinstitucionalismo. Como se ha visto, él se basa en los principios de racionalidad limitada y colectiva, aplicables a los procesos institucionales y a la generación de conocimiento al respecto (Marsh y Olsen, 1995; Peters, 2003; Lowndes, 2017). Así, desde su origen este enfoque amplió la definición conceptual de las instituciones y, por ende, de las políticas públicas, asumiendo que constituyen fenómenos complejos, inciertos y poco predecibles, cuestión que es clara en sus aportes sobre la coexistencia de reglas formales e informales mediadas por interacciones, a su vez determinadas por múltiples factores (Ostrom, 1986; Powell y DiMaggio, 1999; Steinmo, 2001; Scott, 2008; Subirats et al 2008; Lowndes, 2017). A partir de ahí, amplió también el abordaje analítico de las políticas, identificando factores de tipo individual, cognitivo, relacional, organizativo, político, histórico o cultural que les interfieren. En consecuencia y bajo ese conocimiento acumulado, una derivada lógica ha sido debatir sobre la integración de esos múltiples factores, para consolidar proposiciones teóricas con mayor peso explicativo.

5.2 Fundamentos, desafíos y aplicaciones del neoinstitucionalismo integrado

Ya en los años noventa, Hall y Taylor (1996) critican el aislamiento entre las distintas escuelas neoinstitucionales y los desafíos que ello impone a la ciencia política. Al respecto, argumentan que cada una de ellas (histórica, de elección racional y sociológica según clasifican), develan dimensiones explicativas relevantes sobre cómo las instituciones influyen el comportamiento, necesarias de complementar para generar proposiciones teóricas más contundentes.

“Es sorprendente lo distantes que se han mantenido estas escuelas de pensamiento entre sí. Cada uno ha estado puliendo asiduamente su propio paradigma. ¿Cuál es el camino a seguir? Muchos abogan por la aceptación incondicional de uno de estos enfoques a expensas de los demás. Sin embargo, la idea central de este ensayo ha sido sugerir que ha llegado el momento de un mayor intercambio entre ellos. Como mínimo, sugiere que un mejor conocimiento de las otras escuelas conduciría a los partidarios de cada una hacia una apreciación más sofisticada de los problemas subyacentes que aún deben resolverse dentro de su propio paradigma” (Hall y Taylor, 1996:22)

Posteriormente, Peters (2003:218) partidario de la “*metateoría neoinstitucional*”, indica que la concepción de las instituciones como “*elemento central de la vida política*” es un núcleo común de este enfoque, que en términos teóricos puede dar lugar a una “*perspectiva única, aunque diversificada*”. Según explica, ello exige explore cuáles son las alternativas de integración o “*amalgama*” identificando puntos de encuentro, pero también sus diferencias para determinar si “*impiden o no toda tentativa de integración*”. Así, propone fortalecer esta agenda investigativa mediante “*estudios convergentes*” alertando que para ello existen dos grandes dificultades: i) una conceptual en cuanto a generar definiciones unificadas sobre las instituciones, y ii) una analítica en cuanto a aumentar el bajo nivel de refutabilidad de sus proposiciones, cuestión que exige mejores medios de verificación teórica que permitan contrastarlas. Cabe señalar, en todo caso, que la preocupación por una mejor contrastación teórica no es exclusiva de este enfoque sino del pensamiento institucional en su conjunto. Así se desprende de Rhodes (1998) al sugerir que su principal desafío es generar “*investigaciones multiteóricas*” donde converjan distintas escuelas resguardando una visión crítica que cuestione y refute sus propias proposiciones.

Apoyando el ideal multiteórico, Lowndes y Wilson (2003) definen al neoinstitucionalismo como un marco conceptual diverso que exige una mirada *“ecuménica”* que integre sus distintos aportes, sin que ello implique construir una teoría única o metateoría como sugiere G. Peters. Posteriormente, Lowndes (2017) señala que este enfoque no se interesa por las instituciones en sí, sino en el *“rol que ellas juegan para explicar la política”* cuestión que explicaría el amplio abanico de opciones analíticas y explicativas que ofrece. Según la autora, este enfoque no está llamado a aportar una respuesta única sino múltiple, sugiriendo que ese carácter multiteórico es su principal activo para la construcción de conocimiento en torno a los procesos de políticas.

Reforzando estas ideas, aunque no específicamente sobre el enfoque neoinstitucional, Sabatier (2010) plantea que la complejidad de los procesos de políticas exige generar un *“conjunto de proposiciones claras y lógicamente interrelacionadas”* que sean susceptibles de falsabilidad la medida que se expliciten las lógicas y razonamientos que les sustentan. Para ello, la integración de diferentes perspectivas *“múltiples lentes”* sería necesaria por tres motivos: i) evita suponer que sólo un enfoque o modelo analítico es apropiado o verdadero; ii) favorece el surgimiento de hipótesis variadas, aumentando la aportación de evidencias que les confirmen o refuten; y iii) facilita establecer en el tiempo y de manera gradual, cuál/es son realmente las más acertadas (Sabatier, 2010: 6-7). De esa manera y de cara a la integración neoinstitucional, estos estudios deberían explicitar los supuestos y lógicas que les guían, como medio para aumentar su refutabilidad y eventual verificación en el tiempo, cuestión que en esta investigación se intentó, como muestra el proceso de construcción del marco analítico detallado en el próximo capítulo.

El trabajo de Lowndes y Roberts (2013) es un claro ejemplo de aplicación de una aproximación neoinstitucional integrada. Acogiendo esa premisa como una necesidad, la autora y el autor van un paso más allá proponiendo un marco analítico que efectivamente integra distintos factores institucionales explicitando los supuestos y razonamientos lógicos que le sustentan. Su trabajo es interesante porque prescinden de la distinción entre *“antiguo y nuevo”* institucionalismo atribuyendo igual peso relativo a factores normativos relevados por el institucionalismo clásico y relacionales priorizados por los neoinstitucionalistas. Bajo esa lógica, proponen tres grandes dimensiones analíticas: i) las *“reglas”* como parte de la dimensión formal relevada por la escuela normativa, ii) las *“prácticas”* referidas a las acciones concretas mediadas por interacciones, tal como sugieren las escuelas sociológica, política e interactiva, y iii) las *“narrativas”* como reflejo de los marcos cognitivos, interpretativos y simbólicos, también determinantes según sustenta la escuela discursiva. A partir de sus conclusiones, logran demostrar que esos tres factores analíticos efectivamente operan de manera combinada, delimitando el comportamiento de los actores y consecuentemente, el despliegue institucional de la política estudiada.

Finalmente, cabe señalar que, para esta investigación, el trabajo de V. Lowndes y M, Roberts fue una referencia especialmente aportadora no solo porque operacionaliza el ideal de integración neoinstitucional, sino también porque al igual que aquí, su objeto de estudio fue una política pública institucional con énfasis en relaciones con sus entornos, concretamente, una política de modernización de gobiernos locales y sus efectos a nivel de relaciones socioestatales.

Luego de esta revisión, el mayor potencial que ofrece el NI integrado es que invita a construir conocimientos que superen las barreras disciplinares de sus distintas escuelas, facilitando un espectro explicativo más amplio sobre las políticas públicas (Goodin y Klingemann 2001, Peters 2003, Lowndes y Roberts 2013; Rhodes, 1998). Siendo una tarea motivante, se debe ser consciente de que, la necesidad de mayor refutabilidad y contrastación, le convierten en una tarea difícil, cuestión que también debiera ser un eje de la agenda investigativa más allá de los

procesos de políticas propiamente tal. A continuación, se explica cómo esta nueva aproximación se aplicó en esta tesis doctoral, precisando las escuelas disciplinares que se contemplaron para delimitar las tres dimensiones del marco analítico, detallado en el siguiente capítulo.

5.3 La integración neoinstitucional aplicada al estudio de políticas evaluativas y su función de control de acciones públicas

Una vez constatada la posibilidad de aplicar esta perspectiva integrada y respecto al análisis de políticas evaluativas y su función de control, en esta tesis se decidió considerar los aportes de cinco escuelas neoinstitucionales que, en conjunto, ayudaron a delimitar las tres dimensiones que contempla el marco analítico “normativa, discursiva y relacional” a través de las cuales se indagó el modelo de control que despliega la política evaluativa caso de estudio⁶⁰.

La dimensión “normativa”, se definió en base a esa escuela neoinstitucional, que destaca la influencia de las reglas formales, pero no en el sentido coercitivo del institucionalismo clásico que suponía que su sola existencia asegura su cumplimiento, sino entendiéndolas como demarcaciones que no necesariamente se aplican. Tal como sugiere Peters (2003), a pesar de que el normativismo ha sido fuente de crítica neoinstitucional, ésta nunca ha desconocido su influencia, sino que ha matizado su peso explicativo develando que no es lo único que determina los procesos de políticas. En esa misma línea, Ramio y Salvador (2005) destacan que esta escuela, entiende que las reglas formales expresan bajo qué valores se concibe una situación, definen el rol de los actores y establecen sus obligaciones pero que, en lo concreto, ellos definen si las cumplen, según su idea de lo apropiado, pudiendo surgir nuevas reglas necesarias de observar.

Bajo esas consideraciones, indagar el contenido y alcance de las reglas formales permitiría identificar coincidencias o divergencias con las preferencias de los actores, asumiendo que ello también determina su adhesión o desafección a las mismas. De esa manera y así se asumió en esta investigación, las reglas formales de las políticas evaluativas en materia de control debían ser analizadas porque prescriben actuaciones y develan concepciones e intereses en la materia. Sin embargo y a partir del propio trabajo de campo, se constató que el estudio de las reglas formales exige observar las condiciones concretas que las políticas ofrecen para cumplirlas, que residen en su ámbito organizativo que también prescribe marcos de formalidad.

De esa manera, en la dimensión de análisis normativo, se contempló también los aportes de la escuela neoinstitucional sociológica que reconoce los márgenes que los actores tienen para reaccionar frente a las reglas formales (DiMaggio y Powell, 1999). Desde esta perspectiva, los actores se desenvuelven en organizaciones que, si bien les constriñen, igualmente tienen márgenes de autonomía para acatar, obviar, modificar o sugerir nuevas reglas a través de sus interacciones (Meyer y Roman, 1977). Así, esta escuela aporta una capa de entendimiento intermedio alojada en las organizaciones, que permite dilucidar a nivel más concreto bajo qué condiciones opera la prescripción, adhesión y desafección a las reglas. Bajo esas premisas, se asumió que las organizaciones son espacios dinámicos a través de los cuales se canalizan las reglas formales y se catalizan las reglas informales. A partir de ahí, que observar el ámbito organizativo permitiría identificar eventuales brechas entre las reglas formales que ellas mismas imponen, las condiciones para cumplirlas y las actuaciones efectivas al respecto.

⁶⁰ Detalles de todos los componentes del marco analítico se encuentran en el siguiente capítulo sobre la metodología de esta investigación.

La segunda dimensión de análisis “discursiva” se basó en los aportes de esa escuela, que permite profundizar en cuestiones subjetivas de los actores como sus principios, valores, ideales o visiones de mundo que condicionan lo que estiman adecuado o pertinente e interfieren por tanto en sus actuaciones. Según Muller y Surel (1998), las políticas públicas como instituciones, siempre expresan unos marcos cognitivos (*frames*) que reflejan las interpretaciones y representaciones que los actores hacen de la realidad, posibles de captar a través de sus discursos. A partir de ahí, se estimó necesario examinar los discursos de los actores respecto a la función de control de las políticas evaluativas, ejercicio que permitiría identificar eventuales brechas con aquello que las reglas formales estipulan y la forma como ello interfiere en sus actuaciones. Por otro lado, se asumió que este ejercicio permitiría contrastar los discursos entre los propios actores, cuestión que facilitaría la comprensión de sus interacciones, en cuanto factor explicativo de las relaciones de control que estas políticas generan.

La tercera y última dimensión de análisis “relacional”, se definió en base a los aportes de las escuelas neoinstitucionales política e interactiva. La primera, porque devela la importancia que tienen los intereses de los actores en el rumbo de las instituciones. Al respecto, Marsh y Olsen (1995) apuntan que ellas constituyen escenarios complejos, ambiguos y poco predecibles, entre otras cosas, porque el comportamiento responde a procesos selectivos basados en una “*lógica de pertinencia*”, que los actores aplican de manera atendiendo sus intereses individuales o grupales. De esa manera, los individuos interpretan qué regla/s se adecúan a sus intereses, determinados a su vez por sus valores, circunstancias vitales u otros. A partir de ahí y respecto al análisis de la función de control de las políticas evaluativas, se estimó necesario identificar los intereses de los diversos actores en la materia para determinar si se alinean o no con los intereses de las propias políticas evaluativas, pero también para determinar convergencias y divergencias entre los actores. Esto último, relevante de indagar debido a la heterogeneidad de intereses que caracterizan los ejes estatal y social de las estructuras de control.

En cuanto a los aportes NI interactivo, él acoge las premisas de las otras escuelas entendiendo que las reglas formales, los marcos cognitivos expresados en discursos y los intereses son condicionantes de las interacciones, aportando que estas últimas tienen mayor peso explicativo puesto que son los espacios donde finalmente se definen preferencias y actuaciones. Como indica el modelo centrado en actores, en las interacciones operan factores “*cognitivos*” como percepciones e interpretaciones y “*motivacionales*”, condicionados a su vez por las reglas formales, los intereses de los actores y sus propias identidades (Mayntz y Scharpf, 2001). Por su parte, Scharpf (2018) indicó que el estudio de interacciones permite explicar preferencias atribuibles a marcos interpretativos y cognitivos, que a su vez son influidos por la información con que ellos cuentan por sí mismos o aportada por las propias instituciones. Por su parte, enfoques como el de coaliciones promotoras demuestran cómo, bajo una lógica de actuación en redes, los actores se alían para interferir de manera directa en las reglas institucionales y cursos de actuación de las políticas públicas (Sabatier, 2010), consideraciones que tampoco se pueden perder de vista especialmente en materia de control de esas acciones.

Luego de especificar las escuelas neoinstitucionales a las que esta investigación recurrió para definir las tres dimensiones “normativa, discursiva y relacional” que contempla el marco analítico para estudiar la función de control de las políticas de evaluación, en el siguiente capítulo se conocerá la metodología aplicada para ese ejercicio, consistente en un estudio de caso cualitativo sobre la Políticas de evaluación del Ministerio de desarrollo social de Uruguay.

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Luego de conocer el planteamiento general de esta investigación y la discusión teórica que le sustenta, en este capítulo se conocerá la estrategia metodológica aplicada consistente en un **estudio de caso cualitativo** sobre la **Política institucional de evaluación del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay**.

La decisión de recurrir al estudio de caso se sustenta primero en la pregunta general de investigación, que tiene un alcance descriptivo-conceptual relativo a definir cuál es la función política de las políticas de evaluación y uno explicativo respecto a las condiciones institucionales que ellas ofrecen para desplegar esa función (Yin, 2018). Ambas cuestiones pueden ser abordadas mediante el método del estudio de caso, enfocado en comprender la manifestación empírica de los fenómenos como medio para explorarlos, describirlos y/o explicarlos en permanente contraste con las premisas teóricas que guían la investigación (Coller, 2005; Ragin, 2007; Della Porta y Keating, 20013; Yin, 2018). En segundo lugar, esta decisión respondió a la naturaleza multidimensional y compleja del objeto de estudio (función de control de las políticas de evaluación), donde confluyen múltiples actores y factores, como se vio en la discusión teórica. Así, como es sabido, el método del estudio de caso reconoce la complejidad como una constante de la realidad social y política, y presta especial atención a los contextos y la perspectiva de los involucrados/as (Tellis, 1997; Stake, 2003; Coller, 2005; Yin, 2018).

En tercer lugar, esta decisión metodológica respondió a la pertinencia del estudio de casos para el análisis de políticas públicas (Borges, 1995; Pal, 2005), campo disciplinar que enmarca esta tesis doctoral. Más concretamente, porque las premisas de este método se alinean con el neoinstitucionalismo integrado en cuanto enfoque de análisis específico adoptado en esta investigación, que asume la complejidad como inherente a los procesos de políticas.

Bajo esas precisiones, la primera parte de este capítulo aborda las principales características del estudio de caso enfatizando su origen, definiciones, fundamentos epistemológicos y espacios para la integración metodológica que ofrece, además de las críticas de las que ha sido objeto. En la segunda, se conocerá el diseño metodológico aplicado, que contempló cinco grandes procesos: i) construcción del marco analítico, ii) selección del caso, iii) recolección de información, iv) análisis, y v) divulgación y devolución.

Primera parte: Fundamentos del Estudio de caso

1. Orígenes del estudio de caso

Un caso constituye un concepto genérico que hace referencia a una situación, hecho o suceso particular y diferenciado dentro del mundo empírico, que acontece bajo determinadas circunstancias que le distinguen del resto⁶¹. El uso de casos, en tanto, es un recurso inherente a la comunicación, el aprendizaje y las relaciones humanas, toda vez que permiten ilustrar o ejemplificar esos acontecimientos que las demás personas por sus propios medios no podrían imaginar y menos aún conocer (Lee, 2004). De esa manera, al describir o explicar un caso a los otros/as, se les entrega información concreta que ayuda a situarles en esas realidades desconocidas y, desde ahí, generar ideas, conceptos, reflexiones, aprendizajes, inferencias o cualquier acto cognitivo que, en conjunto, son determinantes para el acervo personal, moral, cultural, social o de conocimiento de individuos y sociedades.

Siguiendo a Perelman (1989:402), ese tipo de ejercicio permite construir *“argumentos basados en la estructura de lo real”*, distintos a los *“cuasilógicos”* que se suponen válidos porque se desprenden de *“fórmulas lógicas y matemáticas”*. Bajo esa distinción, el autor explica que las argumentaciones basadas en la vida real se pueden fundamentar recurriendo a *“casos particulares”* que pueden utilizarse como *“ejemplos”* cuando el objetivo es sustentar o generalizar una regla, como *“ilustración”* cuando se busca generar adhesión a una regla, o como *“modelo”* cuando se busca promover una acción concreta relativa a la regla que se discute. En ese contexto, los oradores/as que exponen argumentaciones en base a casos reales requieren persuadir a sus audiencias demostrando que esos casos efectivamente reflejan lo que ellos/as interpretan, de tal manera que se cumplan esos objetivos ejemplificadores, ilustrativos o modeladores originalmente planteados.

Asumiendo esas premisas, el uso de casos ha sido una constante en los procesos de construcción y diseminación de conocimiento humano, que en occidente se remonta a la antigua Grecia, principalmente al pensamiento aristotélico, referente clave de la filosofía empirista. Siguiendo a Peña (2009:182), Aristóteles fue germinal para el uso de casos al defender que la búsqueda de la verdad debía sustentarse en la teoría y el razonamiento, pero también en su demostración empírica mediante hechos y ejemplos reales, principios que posteriormente habrían sido consolidados a través de Francis Bacon y su lógica inductiva para descubrir conocimiento en base a datos de la experiencia empírica.

En épocas más próximas, los casos comenzaron a utilizarse de manera sistemática en el siglo XIX, originalmente como herramienta didáctica en áreas como el derecho, la medicina y la pedagogía con el objetivo de ilustrar situaciones que aproximaran a los estudiantes al mundo empírico para visualizar escenarios, analizarlos y proponer soluciones, dando así lugar a un recurso pedagógico específico conocido como *“método de casos”* (Hammond, 1980; Ogliastrri, 1993; Lee, 2004; Rosker, 2006). En paralelo a ese proceso e inicios del siglo XX, los casos

⁶¹ En castellano se le define entre otras como *“suceso, acontecimiento”* y *“asunto de que se trata o que se propone para consultar a alguien y pedirle su dictamen”*. En lengua inglesa, el diccionario de Cambridge indica *“a particular situation or example of something”* y el de Oxford *“a particular situation or a situation of a particular type”*. Detalles en: <https://dle.rae.es>, <https://dictionary.cambridge.org/> y <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com>

comenzaron a utilizarse con otros fines no pedagógicos y vinculados al ámbito investigativo, entendiendo que eran un recurso propicio no solo para diseminar sino también para generar conocimiento, dando así el puntapié inicial a lo que hoy conocemos como “método de estudio de casos” (Díaz et al 2011; Pérez-escoda y Anea 2014).

Los orígenes del estudio de caso como método de investigación se pueden situar en Le Play (1855) y su “método monográfico” que define como una nueva forma de generar conocimiento, centrada en la observación directa y sistemática de hechos concretos, como medio para comprender y explicar problemas abstractos⁶². Así también, en los trabajos de Max Weber sobre burocracia y de Emile Durkheim sobre suicidio, ambos sustentados en casos y referentes para la consolidación de este método (Coller, 2005; Della Porta y Keating, 2013). Por otro lado, en Du Bois (1898) donde demuestra la necesidad de métodos que permitan aproximación directa a la realidad, necesidades y percepciones de la población estudiada. Bajo ese derrotero, y a inicios del siglo XX, la Universidad de Chicago a través de sus escuelas de sociología y trabajo social inspiradas en pragmatistas como John Dewey y George Mead, fue pionera en impulsar el estudio de caso mediante investigaciones enfocadas en problemas sociales asociados a la migración, privilegiando la recolección de información *in situ* y el contacto directo con los territorios y sujetos afectados (Platt, 1992; Hamel et al 1993; Tellis, 1997; Coller, 2005; Forni et al, 2008).

A pesar de esos avances, la aportación científica de este método prontamente fue puesta en duda en el marco de los debates positivista y conductista que en esa misma época calaron fondo en campos como psicología y economía, ciencia política y la propia sociología proponiendo que la realidad es objetivable y por tanto observable desde una posición ajena, en total contraste con el acercamiento directo a los fenómenos investigados que el estudio de caso propone (Stoecker, 1991; Platt, 1992; Hamel, 1992; Abbott, 1999)⁶³. La principal crítica, era que el estudio de caso carecía de rigor científico y podía ser útil pero solo como herramienta exploratoria, al servicio de métodos más contundentes que recurren a metodologías cuantitativas que aseguran validez. Bajo esas premisas, los métodos experimentales y cuasiexperimentales desplazaron al estudio de casos, tendencia que se mantuvo hasta los años cincuenta del siglo XX, cuando emergió una antítesis epistemológica, que develó las insuficiencias del positivismo y el cuantitavismo, principalmente a partir de enfoques interpretativistas como la fenomenología, la hermenéutica, el constructivismo y la teoría crítica.

Desde esas fechas, y sin desplazar a otros métodos, el estudio de casos se ha revalorizado como alternativa viable para la investigación social, se ha convertido en sí mismo en un objeto de estudio epistemológico y metodológico relevante, y su aplicación se ha diseminado en diversos campos como la economía, gestión de negocios, psicología, educación, trabajo social, sociología, antropología y ciencia política (Stoecker, 1991; Platt, 1992; Gerring, 2004; Coller, 2005; Yin, 2018). Todo ese proceso de expansión, vale precisar, no ha eximido la constante necesidad del estudio de caso de validarse ante la comunidad científica, dando lugar debates que ahora se reseñan para comprender por qué esta tesis doctoral le escogió como método de investigación.

⁶² Para profundizar en los aportes de Le Play a la investigación cualitativa, revisar Forni et al 2008.

⁶³ Abbott (1999) aborda con amplitud el debate y los choques epistemológicos que el departamento de sociología de la universidad de Chicago debió enfrentar respecto a este nuevo método. Por su parte Platt (1992) revisa en detalle el desarrollo del estudio de caso en la investigación social estadounidense, sus altibajos y reposicionamiento.

2. El estudio de caso como método de investigación

El debate en torno el estudio de caso se ha intensificado en los últimos cuarenta años dando lugar a múltiples definiciones sobre la forma como aporta a la construcción de conocimiento social y político (Gerring, 2004, 2007; Coller, 2005; Flyvbjerg, 2006; Schwandt y Gates, 2017, Vennesson, 2013). A pesar de esa diversidad conceptual, existen al menos cinco cuestiones que despiertan consenso: i) entiende la complejidad como factor inherente a la realidad social, ii) rescata la particularidad de las diversas manifestaciones empíricas que esos fenómenos pueden tener, iii) busca información múltiple en base a metodologías diversas; iv) aporta información detallada y profunda sobre esos fenómenos, y v) busca generar conocimiento situado y comprensivo sobre los mismos, para discutir teorías. Tal como muestra la tabla 12, esos cinco atributos están presentes en las definiciones de algunos de los principales autores/as que han aportado al desarrollo teórico y aplicado de este método.

TABLA 12: DEFINICIONES SOBRE EL MÉTODO ESTUDIO DE CASOS

AUTOR/A	DEFINICIÓN
Helen Simons	<i>Es una investigación exhaustiva y desde múltiples perspectivas de la complejidad y unicidad de un determinado proyecto, política, institución, programa o sistema en un contexto real. Se basa en la investigación, integra diferentes métodos y se guía por las pruebas. La finalidad principal es generar una comprensión exhaustiva de un tema determinado” (Simon, 2011:42).</i>
Dan Remenyi	<i>“Una iniciativa de investigación que es/tiene: se utiliza para responder preguntas de investigación complejas o desafiantes; un enfoque empírico para responder a la pregunta de investigación; involucra muchas variables, no todas las cuales pueden ser obvias; métodos cualitativos, cuantitativos o mixtos y pueden ser utilizados tanto en el modo positivista como en el interpretativo; presentado como una narración como una forma de facilitar la respuesta de la pregunta; un enfoque claro en una unidad de análisis”.(Remenyi, 2013:6)</i>
John Gerring	<i>“... un estudio intensivo de una sola unidad con el propósito de comprender una clase más grande de unidades (similares). Una unidad connota un espacio delimitado fenómeno—por ejemplo, un estado-nación, una revolución, partido, elección o persona—observado en un solo punto en tiempo o durante un período de tiempo delimitado. (A pesar de que los límites temporales de una unidad no siempre son explícitos, son al menos implícitos.)”. “Así, el método de estudio de casos se entiende correctamente como una forma particular de definir casos, no una forma de analizar casos o una forma de modelar relaciones causales” (Gerring, 2004:41-42)</i>
Robert Stake	<i>De un estudio de casos se espera que abarque la complejidad de un caso particular (...). Estudiamos un caso cuando tiene un interés muy especial en sí mismo. Buscamos el detalle de la interacción con sus contextos. El estudio de casos es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes.(Stake, 1995:11)</i>
Robert Yin	<i>Un estudio de caso es un método empírico que investiga un fenómeno contemporáneo (el “caso”) en profundidad y dentro de su contexto del mundo real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto pueden no ser claramente evidentes (...) querías hacer un estudio de caso porque quieres comprender un caso del mundo real y suponer que tal comprensión probablemente involucre importantes condiciones contextuales pertinentes a su caso”. “... como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas para guiar el diseño, la recopilación y el análisis de datos, y (...) se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en forma de triangulación”(Yin, 2018:45-46)</i>
Sharan Merriam	<i>“El estudio de caso ofrece un medio para investigar unidades sociales complejas, las cuales consisten en múltiples variables de potencial importancia para comprender el fenómeno” (Merriam, 1988:105)</i>

Fuente: elaboración propia en base a Simons (2011), Remenyi (2013), Gerring (2004); Stake (2011), Yin (2018), Merriam (1998)

A partir de esos consensos, el principal propósito del estudio de caso es generar conocimiento comprensivo sustentado en descripciones, interpretaciones e inferencias detalladas, profundas y fundadas, principal elemento que le distingue de métodos como los estadísticos, cuyo foco radica en contrastar hipótesis y predecir comportamientos futuros (Gerring, 2004; Coller, 2005; Flyvbjerg, 2006; Yin, 2018). Para ello, se enfoca en la expresión empírica de los fenómenos, poniendo en valor su particularidad y unicidad, siempre atendiendo el contexto y actores involucrados, en cuanto factores que interfieren el propio proceso investigativo y que exigen recurrir a múltiples fuentes de información que permitan construir evidencias sólidas (Platt, 1992; Stake, 2003; Coller, 2005; Flyvbjerg, 2006; Simons, 2011; Yin, 2018).

De esa manera, el estudio de caso es especialmente adecuado ante fenómenos complejos y poco objetivables (Yin, 2018; Coller, 2005; Flyvbjerg, 2006; Stake, 1978), tal como ocurre con la función de control de las políticas de evaluación donde esta tesis se enfocó. Siguiendo a Yin (2018:32), la decisión de aplicar este método fue pertinente porque ella se plantea preguntas de alcance descriptivo y explicativo referidas al “cómo” y al “por qué” de ese fenómeno, porque la investigadora no tenía margen de control sobre los “eventos” que lo determinan y porque ellos acontecían de forma “contemporánea” en el contexto de la “vida real”.

Una constante en la literatura sobre este método es la existencia de variadas clasificaciones que distinguen los diversos tipos de estudios de caso que se pueden desarrollar según la cantidad que caso/s que abordan, el interés que ellos despiertan y los objetivos que estos estudios se plantean. Así, pueden existir estudios “únicos, singulares o simples” que contrastan con los “colectivos o múltiples” que abordan más de un caso (Stake, 1995; Yin, 2018, Coller, 2005) y dentro de los cuales se encuentran los estudios de caso comparados (Ragin, 2007). Así también, estudios “intrínsecos” o “específicos” cuando los casos despiertan interés por sí mismos, distinto a los estudios “instrumentales, ejemplares o genéricos” cuando se usan como medio para resolver problemas o debatir teorías más amplias (Stake, 2003; Coller, 2005). Según sus objetivos de aportación al conocimiento, Yin (2018) distingue entre estudios “exploratorios, descriptivos y explicativos”; Merriam (1988) entre “descriptivos, interpretativos y evaluativos”, precisando que estos últimos incluyen descripciones, explicaciones y juicios valorativos.

Una cuestión relevante sobre estos diversos estudios es que se enfocan en pequeñas cantidades de casos puesto que, no buscan establecer generalización estadística sino teórica o analítica mediante el estudio de la particularidad. Al respecto, Flyvbjerg (2006: 38), indica que este método aporta una “visión matizada de la realidad” que permite confirmar o refutar leyes generales, cuestión que no implica descartar el aporte de ese tipo de conocimiento sino de ponerlo en permanente debate a partir de la propia particularidad y eventuales excepciones que puede develar, elementos “atípicos” en palabras de Stake (2003:140). Desde esa perspectiva, Flyvbjerg (2006) apunta que la ventaja de los estudios estadísticos con grandes muestras es su “amplitud” pero que su problema es la “profundidad”, situación inversa al estudio de caso cuya amplitud es menor pero su profundidad mayor, planteamiento que todo investigador/a que aplica este método debe considerar a la hora de tomar esa decisión.

Bajo esa lógica, un último elemento a destacar del estudio de caso es que exige establecer un estrecho diálogo con la literatura mediante un ejercicio de “doble correspondencia” (Ragin, 2007:168), donde radicaría su potencial para debatir formulaciones teóricas más amplias, en la medida que ellas se usen como referente para abordar la realidad empírica, como esta tesis intentó con su marco analítico (Coller, 2005; Flyvbjerg, 2006; Yin, 2018). Todo ello, diferente de otros métodos como la etnografía cuyo primer referente son los hallazgos empíricos, o de enfoques como la teoría fundamentada que no recurre a una teoría previa, sino que la construye en base a esos hallazgos (Strauss y Corbin, 1997). En estricto rigor, entonces, el estudio de casos

no es un método estilo *bottom up* debido a que sí recurre a un marco teórico, lo cual no exige que a lo largo del proceso ello se ajuste o redefina, cuestión que también debe tenerse en cuenta a la hora de escoger este método y de delimitar el propio aporte teórico que se espera realizar.

3. Epistemologías y versatilidad metodológica

El estudio de caso ha generado un intenso debate epistemológico y metodológico que es especialmente necesario de profundizar en ciencia política. Así se desprende de Marsh y Furlong (2002: 17) cuando alertan la poca atención que este campo de conocimiento presta a las ontologías y epistemologías subyacentes a los métodos que aplica, contra-argumentando que ellas son parte constituyente del trabajo investigativo “*una piel y no un suéter*” necesario de reflexionar y explicitar como tal⁶⁴.

En clave epistemológica, el estudio de caso es un método que se posiciona desde el paradigma inductivo-interpretativo emergido como alternativa al razonamiento deductivo-determinista, predominante en las ciencias sociales y políticas durante el siglo XX. Profundizando esta distinción inicial, desde el enfoque deductivo-determinista la realidad social es fragmentable y objetivable, motivo por el cual una regla básica del trabajo investigativo es el control de aquellas variables que se entienden irrelevantes, ejercicio que permite afirmar que los fenómenos estudiados son atribuibles a tal o tales factores y no a otros, y asumir esas proposiciones como verdaderas toda vez que se sustentan en metodologías cuantitativo-estadísticas que aseguran validez científica (Della Porta y Keating, 20013; Yin, 2018). Distanciándose de esas premisas, la aproximación inductivo-interpretativa, asume que la realidad está determinada por múltiples factores propios de los contextos donde acontece, necesarios de abordar con herramientas cualitativas que develen la perspectiva de los sujetos, entendiéndolos como co-constructores de la propia realidad (Lincoln y Guba, 1982)⁶⁵. Bajo esas premisas, este enfoque defiende la ausencia de certezas absolutas en ciencias sociales sugiriendo que las proposiciones teóricas son verdades relativas en la medida que no se demuestre lo contrario. En clara lógica de falsación popperiana, lo relevante aquí no son las proposiciones en sí, sino su nivel de irrefutabilidad en el tiempo, atributo indispensable para una teoría aplicada sólida, sujeta a contraste empírico permanente (Sartori, 1999; Flyvbjerg, 2006; Sarmiento, 2018).

Aterrizando ese debate al estudio de caso, Díaz et al (2011:10) recurren a la distinción entre ciencias nomotéticas e ideográficas de Max Weber, para sustentar que este método se orienta a las segundas. Según su reflexión, a diferencia del enfoque nomotético propio de las ciencias naturales, el estudio de caso no asume la existencia de pautas de regularidad observables y medibles que permiten predictibilidad, sino generar conocimiento profundo y detallado sobre

⁶⁴ Para profundizar en el debate y aplicaciones del estudio de caso en ciencia política, revisar Eckstein (2000) y Gerring (2004). Para conocer en específico su uso en el análisis de políticas públicas, consultar Pal (2005) quien destaca que la orientación empírica de este método es indispensable para esta disciplina por la orientación aplicada que le caracteriza. También Borges (1995) quien aborda los usos del estudio de caso como instrumento pedagógico y de investigación en el campo de las políticas públicas.

⁶⁵ Siguiendo al autor y la autora (referentes del constructivismo evaluativo) la investigación “*naturalista*” propia del paradigma interpretativo se rige por cinco axiomas: i) concepto de realidad múltiple, holística y co-construida, ii) imposibilidad de separar al investigador/a del fenómeno que investiga, iii) imposibilidad de establecer generalizaciones universales, iv) inexistencia de nexos causales unívocos y certeros, y v) la investigación se rige por paradigmas y teorías sustantivas, pero también por los valores del investigador/a (Lincoln y Guba, 1982:367).

realidades específicas como medio para comprender, no predecir, la propia realidad. De esa manera y dada la visión interpretativista que le gesta, este método no busca representatividad estadística sino representación ideográfica regida por el principio orientador de la *verstehen*.

Desde una perspectiva más amplia, hoy en día la literatura concuerda que la coexistencia de diversas epistemologías, métodos de estudio y alternativas metodológicas es una oportunidad para hacer converger y complementar las distintas tradiciones investigativas (Denzin y Lincoln, 2018; Della Porta y Keating, 2013). Siguiendo a Yin (2018), la idea de que los métodos de investigación son jerarquizables estaría obsoleta, argumentando que cada uno realiza un aporte distinto e igualmente importante que debe complementarse, asumiendo que el conocimiento se construye mediante aportes graduales y en permanente debate.

Dentro de ese debate más reciente, es interesante ver cómo el desarrollo teórico y aplicado del estudio de caso demuestra que esas convergencias y complementariedades son posibles y de hecho, ocurren. De hecho y a pesar del consenso sobre su matriz interpretativo-ideográfica, este método puede recurrir a metodologías cualitativas, cuantitativas o mixtas, todas potencialmente útiles para generar las múltiples evidencias (Stake, 2003; Coller, 2005; Flyvbjerg, 2006; Yin, 2018). Así también, este método puede asumir premisas no siempre alineadas con el interpretativismo (Venesson, 2013; Schwandt y Gates, 2017; Gerring, 2004)⁶⁶, como ocurre con su vertiente comparada (Lijphart, 1971; Ragin, 1987; Della Porta y Keating, 2013).

Sobre el primero punto, Yin (2018:18) aporta diversos ejemplos que demuestran cómo al igual que otros métodos, los estudios de caso pueden aplicar un amplio espectro de metodologías y técnicas, precisando que estas últimas no definen los métodos de investigación. Al respecto, se debe considerar que cada método responde a determinadas lógicas y formas de razonamiento en torno a los fenómenos investigados, a partir de los cuales se puede decidir qué estrategia metodológica es pertinente a esos razonamientos. Reforzando esa idea, Stake (2003) precisa que la decisión de aplicar o no el estudio de caso no se trata de una opción metodológica sino sobre el método que se desea aplicar, en base a lo cual se puede definir el tipo de información, técnicas y fuentes donde las metodologías se deben enfocar.

Sobre el segundo punto, no es el objetivo ahondarlo, pero conviene mencionarlo por la controversia epistemológica que puede generar. Siguiendo a Schwandt y Gates (2017) y Yacuzzi (2005) los estudios de caso comparado no solo se guían por premisas interpretativistas sino también por el realismo cuya base es positivista. Según explican, al comparar casos se asume, por ejemplo, que la realidad acontece de manera ajena al observador/a, sin embargo, critica que el pensamiento positivista solo permite identificar relaciones causa-efecto sin explicar en profundidad cómo ellas operan, qué lógicas les rigen y cuáles son los hechos que las evidencian, cuestiones básicas para el conocimiento comprensivo que busca el enfoque interpretativo. Tal como expone Ragin (2007), sobre el estudio de caso comparado-cualitativo, este método se guía por un razonamiento lógico pero sus estrategias analíticas descartan el uncausalismo para centrarse en los múltiples factores que pueden explicar los fenómenos, siempre recurriendo a un ejercicio inductivo.

⁶⁶ Para profundizar la confluencia epistemológica que el estudio de casos genera, revisar Gerring (2004), quien señala que puede responder a diferentes epistemes como el conductismo, la elección racional, el institucionalismo y el interpretativismo. También Schwandt y Gates (2017) que distinguen influencias interpretativista y realista. Por su parte Yin (2008:47) explica que puede orientarse por perspectivas relativistas, interpretativas y realistas. Finalmente, Vennesson (2013:246) profundiza el “*seguimiento de procesos*” como alternativa para vincular enfoques positivistas e interpretativistas en este método.

En definitiva, esta revisión devela que en el estudio de caso pueden convivir diferentes epistemologías y metodologías, escenario donde las clasificaciones “cerradas” no reflejan los matices y mixturas que le caracterizan, constatación que no solo es útil para ampliar el “lente” desde el cual se concibe la realidad sino también para decidir qué epistemes y herramientas son las más pertinentes a los fenómenos que mediante este método se desea investigar.

4. Críticas al estudio de casos y argumentos para la réplica

La literatura sobre estudios de caso suele abordar las críticas de las que ha sido objeto, poniendo de relieve que la mayoría obedecen a sesgos de diversa naturaleza sintetizados en la tabla 13, puesto que no radican en el método en sí, sino en preferencias epistemológicas, en la forma como se aplica, en las características de los casos (Stoecker, 1991; Stake, 2003; Flyvbjerg, 2006; Coller, 2005; Yin, 2018), o en la “inmadurez” de la sociología como disciplina que lo impulsó (Hamel et al, 1993). Aun existiendo consenso en esos contraargumentos, estos trabajos no caen en la defensa férrea del estudio de caso, reconociendo las falencias en las que muchos investigadores/as han caído y también proponiendo una serie de estrategias para afrontarlas. De esa manera, las críticas han sido terreno fértil para debatir sobre la calidad y mejoras que este método requiere, y con ello, para consolidarlo como alternativa de investigación legítima, viable y robusta.

TABLA 13: PRINCIPALES SESGOS HACIA EL ESTUDIO DE CASOS

NATURALEZA	SESGOS
Epistemológica	<ul style="list-style-type: none"> • Solo aporta conocimiento empírico irrelevante • Su lógica inductiva no asegura predictibilidad
Analítica	<ul style="list-style-type: none"> • Escaso margen para la generalización • No permite establecer causalidades • Tendencia hacia la verificación
Metodológica	<ul style="list-style-type: none"> • Solo sirve para fases iniciales o para estudios exploratorios • Carece de representatividad y, por tanto, de validez científica • Falta de rigor metodológico e influencia de los sesgos personales
Procedimental	<ul style="list-style-type: none"> • Requieren de demasiado tiempo • Extensa exposición de los resultados

Fuente: elaboración propia en base a Flyvbjerg (2006), Yin, 2018; Coller (2005), Stake (2003).

Respecto a las **críticas de orden epistemológico** y como se ha visto, suelen provenir del ideario positivista que desconoce la complejidad como factor relevante a la investigación social y política, así como la riqueza del acercamiento empírico. Según Flyvbjerg (2006:34), ello devela un “*conocimiento convencional*” de carácter simplista e incluso engañoso, puesto que privilegia lo teórico que beneficia al pensamiento deductivo, en desmedro de la aproximación inductiva propia de este método. En ese sentido, la crítica de que “el conocimiento empírico es irrelevante” no se sustentaría debido a que la comprensión profunda de la realidad o de los

factores que la explican, no solo aporta al aprendizaje práctico de alta utilidad, sino también al debate de las teorías más amplias que estos estudios sustentan (Coller, 2005; Flyvbjerg 2006; Yin, 2018). Respecto a la “baja predictibilidad”, Flyvbjerg (2006) explica que es algo que sí ocurre, pero que no constituye un problema debido a la imposibilidad de generar ese tipo de conocimiento en ciencias sociales y, por ende, porque no es un objetivo que el estudio de caso persiga. Por su parte y en lógica convergente, de Yin (2018) se desprende que siendo la predictibilidad un afán de métodos como los experimentales y asumiendo que el conocimiento se construye de forma acumulada, ellos pueden favorecerse y complementarse con los estudios de caso, por la capacidad que tienen para profundizar el cómo y el porqué de los hallazgos de esos otros métodos y sus esfuerzos de predictibilidad.

A partir de esos argumentos, **las críticas de orden analítico** también han sido rebatidas. Sobre la “escasa generalización”, Flyvbjerg (2006:42) defiende que el estudio de caso sí permite generar conocimiento generalizable, tal como ocurrió con grandes teorías como las de Galileo, Newton, Darwin, Marx o Freud que surgieron estudiando casos concretos. Según señala, ese potencial reside principalmente en el mecanismo de falsación y en la rigurosidad de la selección de los casos. Por su parte, Stake (1978:5) alerta que el foco de este método en la experiencia empírica es una “*base natural*” para que los lectores/as puedan generalizar sus hallazgos. Ahondando en este asunto, Yin (2018) aclara que, por sus características, los estudios de caso no buscan “*generalización estadística*” sino “*analítica*”, donde los hallazgos empíricos se usan como medio para contrastar proposiciones teóricas previas, que deben estar claramente definidas⁶⁷. Respecto a la “debilidad de los mecanismos causales”, Coller (2005) señala que es un problema que también afecta a los métodos experimentales donde no existe certeza de todas las variables que explican un fenómeno sino solo de aquellas que se estudiaron. Asumiendo que no es fácil solucionar, para los estudios de caso el autor sugiere realizar “*análisis contextual*”, “*repetición de la observación*” y “*triangulación*”, siempre en la idea de identificar factores no contemplados. Sobre este mismo asunto y fiel a su idea convergente, Yin (2018) indica que mejores mecanismos causales arribaran, en la medida que los métodos estadísticos se complementen con los de caso debatiendo y contrastando sus hallazgos. Finalmente, sobre la supuesta “tendencia a verificar sus ideas iniciales”, Flyvbjerg (2006) lo plantea como una cuestión propia del ser humano que puede afectar a cualquier método, incluidos los estadísticos. Por otro lado, que esa idea refleja desconocimiento de prestigiosos estudios de caso donde se reconoce que sus proposiciones iniciales fueron equívocas y que se debieron reconsiderar, descartar o ajustar, cuestión que vale precisar, es posible por la flexibilidad propia de este tipo de estudios que otros métodos no contemplan.

Dentro de los **sesgos metodológicos**, la idea de que el estudio de casos “solo sirve para fases preliminares” de investigaciones más robustas o que “solo puede tener un alcance exploratorio” no tendrían asidero ya que puede plantearse indistintamente objetivos de ese tipo, descriptivos y explicativos, estos últimos, bajo una lógica de causación basada en la repetición (Yin, 2018). Siguiendo a Flyvbjerg (2006:36) ese sesgo radica en la idea de que los estudios de caso sirven solamente para “*generar hipótesis*” y no para verificarlas o para construir teorías, cuestión que explica, no corresponde, justamente por la generalización analítica que contempla. En directa relación con ello, la crítica a la “falta de representatividad” tampoco se sustentaría pues no la necesita ni la busca, toda vez que la calidad de su aportación científica no se valora según su validez interna o externa sino a otros criterios como credibilidad, confiabilidad, transferibilidad

⁶⁷ Según el autor, la generalización analítica implica que “*una teoría previamente desarrollada se usa como una plantilla con la que se comparan los resultados empíricos del estudio de caso*” (Yin, 2018: 306)

(Skrtic,1985; Stake, 2013; Yin, 2018;). Ahondando ello, Stoecker (1991) sugiere que para responder a estas críticas se debe distinguir que el estudio de caso se orienta bajo diseños intensivos y no extensivos enfocados en la validez. Por otro lado, sobre la “falta de rigor metodológico”, Yin (2018) reconoce que los “descuidos” de algunos investigadores/as han favorecido este sesgo, pero también la ausencia de literatura que profundice los procedimientos que estos estudios requieren, con la que otros métodos sí cuentan. Por su parte, Coller (2005:56) vincula la falta de rigor de algunos de estos estudios con problemas en los diseños, proponiendo que tengan un “*anclaje teórico sólido*”, recurrir a la “*repetición*”, “*triangulación*” y “*revisión*” constante, pero, ante todo, que los propios investigadores/as combatan la “*dejadez intelectual*”. Finalmente, respecto a los sesgos personales, el mismo autor aclara que pueden provenir tanto del investigador/a como de los/as informantes, sugiriendo para ello la “*triangulación*” de fuentes y la “*discusión pública*” de la operacionalización conceptual y de los resultados.

En cuanto a los **sesgos de orden procedimental**, Yin (2018:14) aclara que el estudio de caso no necesariamente requiere de largas extensiones de tiempo, atribuyendo esa crítica a confusiones con otros métodos como la etnografía que sí suelen requerirlo. Respecto a los informes de estos estudios muchas veces extensos, Flyvbjerg (2006) explica que tampoco es un asunto imputable a este método sino a las características de los propios casos cuya complejidad exige mayor extensión, alertando que reducir las descripciones de los casos de naturaleza densa constituye un riesgo que afecta la calidad de los hallazgos y proposiciones. Desde otra óptica, Yin (2018) señala que este problema existe pero que se ha mitigado en el tiempo por la atención que se ha dado a una narrativa no tradicional de los casos. En esa misma línea, Coller (2005:58-59) confirma que hoy en día este es un asunto menos complejo en la medida que se apliquen criterios como “*escritura económica*”, “*precisión*”, “*claridad argumental*” y “*coherencia interna de la narración*” promovidos por diversas revistas científicas.

Finalmente, sobre las críticas al estudio de casos y sesgos que reflejan, a partir de Yin (2018:54) se puede comprender que, más allá de disparlas, no puede perderse de vista que un buen estudio de caso es algo difícil de realizar. Sobre ello argumenta, refiriendo a connotados estadísticos, quienes plantean que muchas veces los investigadores/as creen que pueden aplicar este método, al mismo tiempo que otros creen que pueden comprenderlo, lo cual deriva en que muchas veces se les valora sin merecerlo. Bajo esas alertas y las de otros autores/as, una mejor claridad de los procedimientos que este método exige y el desarrollo de capacidad investigadora son cuestiones críticas de abordar para seguir legitimándolo en el debate científico social (Platt, 1992; Flyvbjerg, 2006; Coller, 2005; Yin, 2018; Gerring, 2004). Desde la perspectiva de esta tesis, y respecto de la capacidad investigadora, no solo requiere especialización teórica y técnica, sino también unas habilidades personales que favorezcan la relación con los contextos y sus actores, que por antonomasia este método se propone. En ese sentido, la reflexión de Flyvbjerg (2006) es significativa ya que pone de relieve que el propio despliegue de un estudio de casos es un espacio de aprendizaje para que los investigadores/as mejoren sus habilidades, develando que la calidad de estos trabajos no solo está mediada por los procedimientos que se apliquen sino por la forma como ello se hace. En el siguiente apartado sobre el diseño metodológico, se podrá apreciar los esfuerzos que aquí se hicieron por desplegar ambos tipos de habilidades.

Segunda parte: Diseño metodológico

El diseño metodológico de los estudios de caso es un instrumento de particular importancia debido a los escenarios de complejidad en los que se sumerge, que exigen delimitar de forma muy clara qué lógicas y procedimientos se aplicarán, determinantes en la calidad y alcance de sus aportaciones (Stoecker, 1991; Schmitter, 2013; Vennesson, 2013; Collier, 2005; Yin, 2018; Gerring, 2004). Tal como se vio en el apartado anterior, el diseño es una herramienta clave para superar falencias en las que estos estudios han caído y con ello, para contra argumentar las críticas y sesgos a las que ellas han dado lugar (Collier, 2005; Yin, 2018; Flyvbjerg, 2006)

Siguiendo a Yin (2018: 60), el diseño consiste en un ejercicio de razonamiento organizado mediante el cual se establece la “*secuencia lógica*” mediante la cual se conectarán los hallazgos empíricos con los supuestos teóricos iniciales y con las conclusiones. En ese sentido, y como aquí se constató, el diseño es mucho más que un plan de trabajo o de actividades pues refleja el entendimiento que los investigadores/as tienen sobre los fenómenos y la forma como los abordarán, cuestión que el mismo autor refuerza cuanto indica que “*el diseño trata un problema lógico y no un problema logístico*” (Yin, 2018: 13).

Como se anticipó, esta investigación consistió en un estudio de caso “*único o simple*” (Collier: 2005; Yin, 2018) enfocado en la **Política de evaluación del Ministerio de desarrollo social del Uruguay** y, para desplegarlo, se recurrió a una “*estrategia metodológica cualitativa*” (Della Porta y Keating, 2013). En cuanto al rol que ese caso cumplió, se trata de un estudio “*instrumental*” (Stake, 2003) o “*interpretativo*” (Merriam, 1998; Vennesson, 2013) puesto que se utiliza como medio para debatir sobre la “*función de control de acciones públicas*” de esas políticas en sus sistemas democráticos, en cuanto fenómeno objeto de investigación. Desde el punto de vista sus objetivos, se trata de un estudio de alcance “*explicativo*” (Yin, 2018) pues busca conocer cómo esa función de control se manifiesta en el caso estudiado y por qué ocurre de ese modo. Respecto al diseño aplicado y también en base a Yin (2018:87-89), se trata de un estudio de caso único “*incrustado*” pues se aborda considerando unas dimensiones y unos niveles de análisis que permitieron distinguir sus distintas facetas institucionales y escalas donde opera, distinto a los diseños de caso único “*holísticos*” que abordan los casos de manera global.

Respecto a su aplicación, es importante considerar que **este diseño se estructuró de manera flexible adecuándose a las características y contexto del caso**, tal como indican los principios base de este método, especialmente en su vertiente cualitativa (Yin, 2018; Della Porta y Keating, 2013; Collier, 2005). Siguiendo a Yin (2018, esa flexibilidad se aplicó respecto a conceptos, lógicas y opciones metodológicas, y no respecto al interés investigativo que siempre se mantuvo. Por otro lado, y en base a Schmitter (2013), este diseño se concibió y desplegó como un proceso integrado que abarcó desde ese interés inicial, pasando por el encuadre teórico-analítico, la recolección de información, el análisis hasta las conclusiones⁶⁸. En directa relación con ello, tuvo un carácter iterativo que implicó ajustes constantes, cuestión que, vale precisar, fue un trabajo complejo pero necesario para resguardar el diálogo con la literatura al que este método aspira.

⁶⁸ El autor aporta aborda el diseño destacando esta concepción integrada que ilustra mediante la figura de un reloj que incluye diversos momentos en los que los/as investigadores entran y salen de forma recursiva, en función de cuatro lógicas principales “*descubrimiento, explicación, precisión y prueba*” (Schmitter, 2013: 311).

Bajo todas esas consideraciones y como ilustra la figura 3, este diseño metodológico contempló los siguientes cinco procesos interconectados: i) construcción del marco analítico, ii) selección del caso, iii) recolección de información, iv) análisis y v) divulgación y devolución.

FIGURA 3: PROCESOS DE DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo la figura, y a modo de síntesis, la **construcción del marco analítico** permitió operacionalizar el objeto de estudio “función de control de las políticas de evaluación”. La **selección del caso**, encontrar aquel que mejor ilustrara dicho objeto mediante criterios relacionados con el marco analítico. La **recolección de información**, conocer la manifestación empírica de ese objeto en el caso seleccionado, mediante técnicas cualitativas que rescatan la opinión de los actores. Por su parte, el **análisis** permitió revisar la viabilidad y ajustar el marco analítico, aplicar un “análisis de contenido” a las opiniones recogidas e identificar qué modelo de control despliega el caso de estudio y qué condiciones institucionales lo explican. Finalmente, la **devolución y divulgación** está permitiendo compartir los avances y resultados de este trabajo con diversos actores, recibir sus opiniones y retroalimentar de manera directa al contexto del caso estudiado.

A continuación, se revisa la forma como se desplegaron estos cinco procesos incluyendo las técnicas y criterios aplicados, los facilitadores y dificultades que cada uno de ellos implicó.

1. Construcción del marco teórico-analítico: modelos de control, dimensiones y niveles de análisis

La construcción del marco analítico fue una tarea central para esta investigación que permitió delimitar las preguntas e hipótesis específicas, operacionalizar conceptualmente el objeto de estudio y a partir de ahí, enfocar el resto de procesos que este diseño metodológico contempló. Según Ragin (2007), los marcos analíticos cumplen una función esquemática de cara a organizar las ideas que se desprenden de las teorías que sustentan una investigación social. Esos marcos, por tanto, reflejan la interpretación que los investigadores/as hacen de la teoría y deben explicitarse para comprender los conceptos y lógicas que guían su trabajo.

*“Debe pensarse en los marcos analíticos como si fueran esquemas detallados de las ideas sobre algún fenómeno. Las ideas se desarrollan a través de marcos analíticos. Los marcos analíticos son las formas de ver las cosas que se construyen a partir de las ideas”.
“Estos marcos hacen posible que los investigadores sociales vean los fenómenos sociales de manera tal que se hagan más relevantes para la teoría social” (Ragin, 2007: 107-108).*

Siguiendo esa proposición, la construcción de este marco analítico se enfocó en identificar las principales “ideas” que lo sustentan, organizadas en base a una línea de argumentación teórica necesaria de explicitar en los estudios de caso, para luego poder contrastarla con los hallazgos empíricos (Flyvbjerg, 2006; Coller, 2005; Vennesson, 2013; Yin, 2018). Respecto a la forma como este marco se construyó, fue de manera flexible a lo largo de todo el estudio, teniendo como principal referente el contraste entre los aportes de la literatura y los hallazgos empíricos⁶⁹.

Algo que vale precisar es que la construcción de este marco analítico, resultó ser el proceso más complejo de toda esta tesis doctoral debido a que el objeto de estudio “función de control de políticas evaluativas” no estaba definido como tal en la literatura, exigiendo ello una extensa e intensa revisión bibliográfica que, además, provenía de diversos campos de conocimiento. En ese sentido y dado que el objetivo no era contrastar una teoría consolidada o una en ciernes sino proponer un marco conceptual que eventualmente abra un nuevo debate teórico, lo que aquí se intentó mediante fue generar una “teoría ilustrativa” resguardando que en ella convergiera el amplio abanico de enfoques que podían ser pertinentes (Yin, 2018). Por otro lado, sobre el estudio bibliográfico, que fue una labor central para este proceso, se pudo confirmar las alertas de Yin (2018) sobre la dificultad que reviste distinguir que esa búsqueda no es un fin en sí mismo sino un medio para generar un marco propio, que guíe la investigación. En ese sentido, el principal aprendizaje fue que la lectura no debe arrojar “respuestas” sino nuevas “preguntas” que sean relevantes de atender.

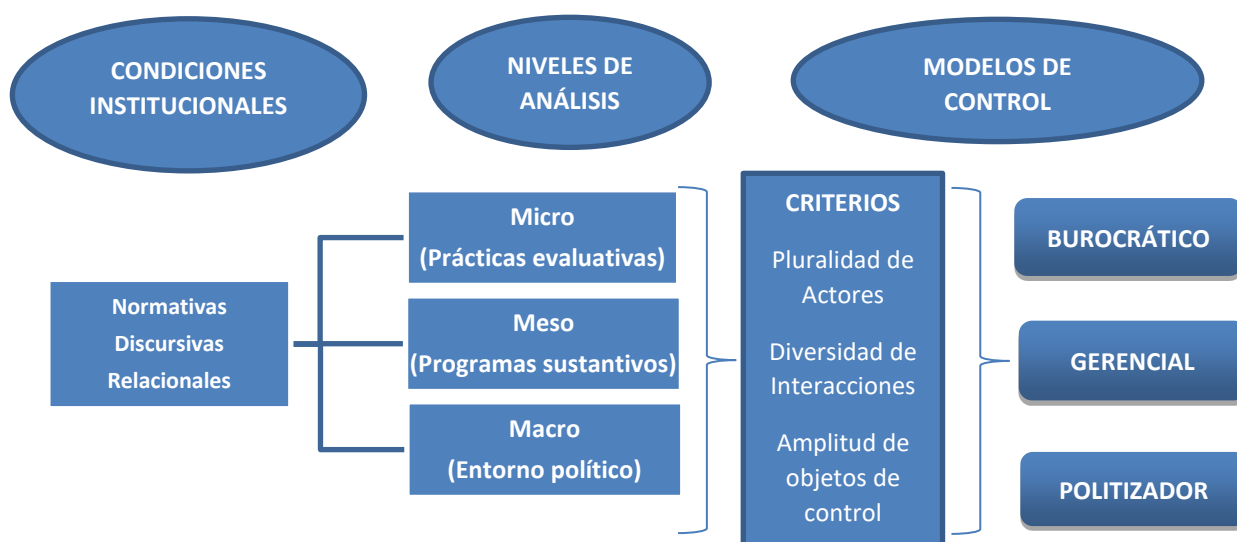
Ya entrando en materia, y como expresan las hipótesis de investigación, este marco analítico sugiere que la “función de control de políticas evaluativas” se puede definir mediante una “tipología de modelos de control burocrático, gerencial y politizador”, cuyo despliegue empírico se puede explicar observando “las condiciones institucionales que estas políticas despliegan en

⁶⁹ Siguiendo a Ragin (2007, 232-234), este marco analítico fue flexible porque se fue modificando y ajustando durante todo el proceso, cuestión pertinente para estudios cualitativos. Los otros dos tipos son los marcos “fijos” que no tienen variaciones y más propios de estudios cuantitativos, y los “fluidos” que se construyen en base a diferentes marcos que se trabajan y ajustan de manera conjunta, también más propios de estudios cualitativos.

tres dimensiones (normativa, discursiva y relacional) y respecto de tres niveles (micro, de las prácticas evaluativas; meso, de los programas evaluados; y macro de su entorno político).

De esa manera, y como ilustra la figura 4, este marco se configura a partir de tres grandes componentes bajo una lógica analítica desde donde se sugiere que los “modelos de control” se refieren al fenómeno que se intentó explicar (*explanandum*), las “dimensiones de estudio” expresadas en condiciones institucionales a los factores que permiten explicarlo (*explanans*), y los “niveles de análisis” al contexto donde ello acontece (*contextux*). Todo ello, contemplando unos criterios referidos a la pluralidad de actores, la diversidad de interacciones que establecen y la amplitud de objetos de control que logran abordar.

FIGURA 4: MARCO ANALÍTICO PARA EXPLICAR MODELOS DE CONTROL PROPICIADOS POR POLÍTICAS INSTITUCIONALES DE EVALUACIÓN



Fuente: Elaboración propia

Siguiendo la figura, los **modelos de control** corresponden a las formas concretas mediante las cuales las políticas evaluativas propician influencias efectivas (controles) entre determinados actores. Esa clasificación, por tanto, cumplió una función analítica como *tipos ideales* en el sentido weberiano, por la utilidad que prestan para contrastarlo con los hallazgos empíricos, tal como el estudio de casos explicativo sugiere (Flyvbjerg, 2006; Coller, 2005; Yin, 2018). Como indican las hipótesis de investigación y se explica en la discusión teórica, estos modelos se definieron considerando tres criterios de análisis emanados de la literatura específica sobre procesos de control: i) la pluralidad de actores involucrados según su naturaleza estatal o social, ii) la amplitud de los objetos de control de las acciones públicas que esos actores pueden controlar; y iii) la diversidad de las interacciones que ellos pueden establecer, que pueden derivar o no, en controles efectivos necesarios de dilucidar.

Bajo esa lógica, y siempre en clave teórico prescriptiva, se estableció que el control burocrático no comporta potencial democratizador porque solo incluye a actores estatales, se enfoca en cuestiones procedimentales, y genera interacciones coercitivas regidas por la autoridad formal, que acentúan la preeminencia del control intraestatal (Weber, 1991; Wilson, 1887; Gruber, 1987; Peters, 1999). Sobre el control gerencial, se observó que tampoco comporta potencial democratizador porque, si bien aumenta la pluralidad de actores incluyendo algunos sociales, sólo incluye aquellos de naturaleza privada con o sin fines de lucro y como co-productores de bienes y servicios públicos, bajo una lógica de mercado que propicia interacciones competitivas. Así también que, aunque amplía los objetos de control incluyendo cuestiones económicas y técnicas, omite las de orden político referidas a los compromisos y responsabilidades que las acciones públicas implican (Buchanan y Tullock, 1962; Downs, 1964; Niskanen, 1975, 2017; Buchanan 2003, 2005). Finalmente, sobre el control politizador, se plantea que comporta potencial democratizador puesto que aumenta la pluralidad de actores incluyendo estatales y sociales de diversa índole; amplía el alcance de los objetos de control que pueden abordar incluyendo cuestiones procedimentales, económicas, técnicas y políticas; y diversifica las interacciones más allá de las coercitivas y competitivas, incorporando las colaborativas como medio para favorecer confianza y control mutuo entre estado y sociedad (Crozier, 1989, 1995; Majone, 1997; Peters, 1999; Brugué y Gallego, 2003; Subirats 2004; Hill, 2014).

El segundo componente de este marco (dimensiones de análisis), corresponde a aquellas facetas de las políticas evaluativas expresadas en condiciones institucionales, mediante las cuales se puede explicar él/los modelo/s de control que aquellas despliegan. Para delimitarlas, se recurrió a los aportes del “neoinstitucionalismo integrado” donde confluyen los factores explicativos aportados por diversas escuelas neoinstitucionales. Concretamente, se contemplaron aportes de las escuelas normativa, sociológica, discursiva, interactiva y política para establecer que las dimensiones necesarias de analizar son:

- **Dimensión normativa**, definida en base a los neoinstitucionalismos normativo y sociológico (Marsh y Olsen 1983, 1989), y referida al ámbito prescriptivo de “lo que se debe hacer”, expresado en las reglas formales que las políticas evaluativas demarcan en materia de control. Estas reglas pueden ser de orden legal pero también administrativo y organizativo, expresadas en diversas normas técnicas, presupuestarias y políticas que demarcan el comportamiento de los actores. Para identificar las condiciones institucionales que esta dimensión ofrece, se analizó: i) las definiciones políticas que las normas de la política evaluativas delimitan en materia de control; ii) las definiciones funcionales al respecto, iii) el diseño organizativo como determinante de sus estructuras, funciones, roles y recursos; y iv) el diseño estratégico en cuanto compromisos de gestión institucional que esta política asume en estas materias.
- **Dimensión discursiva**, definida en base a aportes de la escuela neoinstitucional discursiva (Forester, 1993; Surel, 2000; Hajer y Wagenaar, 2003; Elder y Cobb, 1983), se refiere al ámbito subjetivo-simbólico de los actores como sustrato de los marcos cognitivos o “frames” que sustentan en materia de control de acciones públicas. Dentro de ella, y también para efectos de identificar las condiciones institucionales que ofrece, se indagó sobre: i) las concepciones generales sobre democracia y control, ii) las concepciones específicas sobre evaluación de programas y políticas de evaluación, y iii) las valoraciones sobre la función de control de la política evaluativa caso de estudio.

● **Dimensión relacional** sustentada en los neoinstitucionalismos político e interactivo (Hall y Taylor, 1996; Marsh y Rhodes 1992; Scharpf, 2018; Sabatier y Weible, 2010), se refiere a las formas como los actores interactúan en el marco de las reglas formales y de los marcos cognitivos que sus discursos expresan. Para identificar las condiciones institucionales que esta dimensión ofrece se consideró: i) el mapa de actores relevantes a la política evaluativa estudiada, ii) la posición de autoridad, recursos e intereses que ellos tienen en la política evaluativa, y iii) las influencias o controles efectivos que esta política propicia considerando qué actores las ejercen, sobre qué objetos de control y en el marco de qué interacciones.

El tercer componente, **niveles de análisis**, se contempló asumiendo el marco de complejidad que implican las estructuras de control público (Dahl, 1971, 1991; Isunza, 2005; O'Donnell 1994, 19989) y se definió en base a literatura sobre evaluación de programas y políticas evaluativas (Chelimsky, 2009; Datta, 2009; Chouinard, 2013; Jacob et al, 2015; Horber-Papazian y Baud-Lavigne, 2019; Alkin y Christie, 2004; Stufflebeam y Shinkfield, 1987; Hanberger, 2011; Grenne, 2006; Monnier, 1995, Majone, 1997; Subirats, 1995, 2005). Conceptualmente, cada uno de estos niveles corresponde a las distintas escalas donde operan las condiciones institucionales de las políticas evaluativas propiciando determinado/s modelos de control, incluyendo:

- **Nivel micro**, referido a controles propiciados en el espacio interno de las prácticas evaluativas.
- **Nivel meso**, referido a controles propiciados en torno a los programas sustantivos.
- **Nivel macro**, referido a controles propiciados en el entorno político más amplio.

A continuación, como se anticipó, se sintetiza la línea de argumentación teórica sobre la que se sustentan las definiciones y lógicas de este marco analítico.

2. Selección del caso de estudio

La elección de él/los casos es un procedimiento fundamental en este tipo de diseños, puesto que constituyen el contexto empírico que permite debatir las proposiciones del marco analítico y, por tanto, el principal foco de la búsqueda y análisis de información.

En esta investigación, el caso de estudio se seleccionó mediante un procedimiento no aleatorio o intencionado y *“orientado a la información”* que el caso puede aportar, que es apropiado para estudios de caso cualitativos que no buscan representatividad estadística (Flyvbjerg, 2006). Según Yin (2018), la selección implica una estrategia basada en una *“lógica de replicación”*, donde se busca que los casos escogidos ilustren el objeto de estudio, para responder a las preguntas de investigación.

Bajo esas demarcaciones, el principal criterio que guio esta selección fue que *“el caso ilustrara o reflejara el objeto de investigación función de control de políticas evaluativas”*. De esa manera, y considerando el contexto latinoamericano donde se enfocó la investigación, este proceso incluyó dos procedimientos: i) la delimitación conceptual de él o los casos susceptibles de estudiar, y ii) la selección en sí misma que se realizó teniendo en cuenta el marco analítico.

2.1 Delimitación conceptual de él/los casos

Delimitar qué tipo caso/s se requiere estudiar es indispensable para que realmente aporten a los fines de la investigación. Según Della Porta y Keating (2013), los casos constituyen “*unidades de análisis*” complejas cuyo abordaje exige definirlos conceptualmente al inicio del estudio, como parámetro para decidir cuáles incluir. Profundizando en ello, Coller (2005:29) señala que esta delimitación implica realizar una “*construcción de casos*” mediante unos límites claramente definidos. Por su parte, Ragin (2007) indica que esta labor implica un recorte abstracto de la realidad, indispensable como marco de referencia para decidir qué casos incluir. Bajo esas consideraciones y el estudio preliminar del contexto latinoamericano, la diversificación de políticas evaluativas sectoriales distintas a las centralizadas que en él acontece y la relevancia que en la región reviste valorar el desempeño de las políticas de desarrollo social, él o los casos susceptibles de ser incluidos debían corresponderse con la siguiente definición:

“Políticas institucionales de evaluación de programas sociales, latinoamericanas”

A partir de esa definición, **el universo muestral** quedó compuesto por nueve políticas evaluativas de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú, México y Uruguay. Tal como indica Kazez (2009), identificar ese universo fue relevante porque constituye el contexto más inmediato del cual él o los casos seleccionados hacen parte.

Una cuestión importante de precisar es que, en el contexto latinoamericano, esa preselección no implica que otros países de la región no evalúen programas sociales, sino que no lo realizan a través de políticas específicas para ello sino a través de otras vías. Concretamente, desde políticas de evaluación centralizadas que incluyen dentro de su agenda programas sociales⁷⁰, o desde unidades de trabajo específicas de algunos ministerios de desarrollo social que evalúan esas acciones pero que configuran aún una política de evaluación, pero cuya evolución sería interesante de observar mediante nuevos estudios⁷¹.

2.2 Criterios de selección del caso

Tratándose de un muestreo no probabilístico que no busca representatividad, los criterios de selección fueron definidos por la investigadora (Stake, 2003; Yin, 2018; Flyvbjerg, 2006) y se

⁷⁰ Así ocurre con del Departamento Nacional de Planeación (DNP) asesor de la presidencia de Colombia y su Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA (SINERGIA); con el Ministerio de planificación nacional y política económica (MIDEPLAN) de Costa Rica y su Sistema Nacional de Evaluación (SINE), o la Secretaría técnica de planificación del desarrollo económico y social (STP) del Paraguay y su Sistema de Planificación por Resultados (SPR), cuyas agendas evaluativas incluyen diversas políticas y programas públicos, y dentro de ellos los de desarrollo social.

⁷¹ En Honduras, por ejemplo, la Subsecretaría de Estado de Políticas de Inclusión Social (SEPIS) cuenta con la Dirección General de análisis y evaluación de políticas (DIGAEP). En República Dominicana, el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales (GCPS) cuenta con un área de “Coordinación de Evaluación de programas sociales” y el “Programa Progresando con solidaridad (PROSOLI)” con una “División de Formulación, monitoreo y evaluación de planes, programas y proyectos”. En Panamá, el Ministerio de desarrollo social cuenta con un “Departamento de seguimiento y evaluación social” cuyo estatus organizativo sólo alcanza un nivel operativo según la definición del propio ministerio.

clasificaron en tres tipos: i) **sustantivos**, referidos a condiciones propias de él/los casos a estudiar que permitieran abordarle/s como tal, para responder a las preguntas de investigación, ii) **explicativos**, referido a atributos específicos que el estudio preliminar identificó respecto a dos dimensiones del marco analítico, y iii) **operativos**, referidos a mínimos logísticos que se requerían para desarrollar el estudio. Estos últimos, en base a las indicaciones de Stake (2013)⁷².

Bajo esa distinción y como muestra la tabla 14, se estableció un total de seis criterios, cuya fundamentación y definición luego se detalla.

TABLA 14: CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

Sustantivos	Explicativos	Operativos
<ul style="list-style-type: none"> ● Carácter sectorial de la política, anclada en Ministerios de desarrollo social ● Trayectoria temporal de la política superior a 10 años 	<ul style="list-style-type: none"> ● Existencia de marco normativo que sustente la política evaluativa. ● Existencia por parte de la política, de un discurso formal proclive al control politizador. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Accesibilidad directa y efectiva al caso ● Disponibilidad de informantes

Fuente: elaboración propia

Mediante los **criterios sustantivos**, se indujo la elección de una política evaluativa que reflejara una respuesta institucional sectorial propia de los Ministerios de desarrollo social, atendiendo el contexto centralizador que caracteriza la institucionalidad evaluativa latinoamericana (Ospina, 2002; Cunill, 2009; Armijo y Muñoz, 2013; Neirotti, 2012; Feinstein, 2012). Sobre el criterio de temporalidad, respondió a la necesidad de marcar el espacio tiempo que el estudio aborda (Gerring, 2006; Coller, 2005) y el mínimo de diez años, se estableció porque menores trayectorias de tiempo disminuyen la capacidad explicativa de los hallazgos (Ragin, 2007). La contrapartida de esta decisión, también alertada por la literatura es que, a mayor trayectoria temporal se aumenta el riesgo de que emerjan más elementos relevantes de abordar, con la complejidad analítica que ello implica, cuestión que efectivamente se pudo constatar, pero que se asumió como un costo necesario de asumir.

Dentro de los **criterios explicativos** vinculados a dos de las dimensiones del marco analítico, la existencia de un marco normativo se incluyó por la relevancia que ello tiene como modelador del comportamiento institucional (Marsh y Olsen 1983, 1989) y porque favorece la permanencia en el tiempo de las reglas que imponen (Ramio y Salvador, 2005). Por su parte, el **discurso institucional formal** se incluyó en cuanto reflejo del ideario político de las políticas, a partir del cuales se enmarcan sus múltiples decisiones y actuaciones (Surel, 2000; Elder y Cobb, 1983). Según la tipología de modelos de control que esta tesis sugiere, ese criterio indujo casos cuyo discurso formal reflejara tendencia al control politizador con mayor potencial democratizador, por la variación que ello podría implicar en la institucionalidad evaluativa latinoamericana, necesaria de contrastar a nivel empírico.

⁷² Los criterios indicados por el autor son accesibilidad al caso, receptividad a la investigación, y disponibilidad de informantes.

Finalmente, sobre la **ausencia de un criterio asociado a la dimensión relacional**, tiene que ver con la lógica analítica de este estudio y con una cuestión logística que de ella se deriva. Sobre lo primero, más allá de las normas y los discursos, la dimensión relacional sería determinante en el modelo de control que las políticas evaluativas despliegan (Dahl y Lindblom, 1976; Goodin, 2003; Karlberg, 2005; O'Donnell, 2006; Fox, 1993). Sin embargo y a diferencia de las otras dos dimensiones de análisis, esta es una cuestión que exigía observarse en el contexto empírico mediante el trabajo de campo, una vez que el caso se seleccionara. De esa manera y no pudiendo suponer *a priori* el comportamiento de la dimensión relacional, no era pertinente generar un criterio de selección en torno a ella.

2.3 Procedimiento de selección aplicado

Una vez establecido el universo del estudio y los criterios de selección, el trabajo consistió en identificar qué política/s evaluativas cumplían con todos esos requisitos. Para ello, se realizó revisión documental y entrevistas preliminares a informantes de diversos países, se elaboró una ficha técnica para política del universo, en base a la cuales se construyó la matriz ilustrada en la tabla 15 donde, en base a la reducción mediante filtros, se estableció que el caso de estudio sería la política evaluativa del MIDES de Uruguay.

TABLA 15: MATRIZ DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

Universo de estudio "Políticas de evaluación de programas sociales de países latinoamericanos"	CRITERIOS DE SELECCIÓN						Total de criterios presentes
	Sustantivos		Explicativos		Operativos		
	Política anclada en Ministerio de DS	Trayectoria temporal superior a 10 años	Existencia de un Marco normativo	Discurso formal proclive al control politizador	Posibilidad de acceso al caso	Disponibilidad de informantes	
Argentina	X	X	✓	X	✓	✓	3
Bolivia	✓	X	✓	X	X	X	2
Brasil	✓	✓	✓	✓	✓	X	5
Chile	✓	✓	✓	X	✓	✓	5
Ecuador	✓	X	✓	X	X	X	2
Guatemala	✓	X	✓	X	X	X	2
México	X	✓	✓	X	X	✓	3
Perú	✓	X	✓	X	✓	X	3
Uruguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6

Fuente: elaboración propia

A partir de la matriz, se puede observar la singularidad del caso escogido puesto que es el único que cumplió con los seis criterios establecidos. De esa manera, se trató de un tipo de caso “*extremo*” que devela un comportamiento inusual dentro de su universo (Flyvbjerg, 2006)⁷³. Según la tipología de Coller (2005:32), este caso se concibió y abordó como un “*proceso*” y no como un “*objeto*” en sí mismo, puesto que el foco estuvo en la forma como en él se manifiesta el objeto de estudio “*función de control*” asumiendo que ello ocurre de forma dinámica.

En cuanto al resto de casos no seleccionados, la mayoría de ellos se descartó en los dos primeros filtros relativos al anclaje organizativo y trayectoria temporal tal como ocurrió con Argentina, México, Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú⁷⁴. A partir de ahí, se descartó Chile por carecer de un discurso proclive al control politizador y Brasil por las dificultades que había para realizar el trabajo de campo, dado el contexto de inestabilidad que acarreó el “*impeachment*” a la entonces presidenta del país, acaecido en paralelo a esta selección⁷⁵.

Finalmente, como se vio en los fundamentos del estudio de caso, precisar que el carácter único del caso seleccionado no constituye un problema para este método sino una fortaleza que favorece su profundidad y fiabilidad analítica (Stake, 2003; Flyvbjerg, 2006; Yin, 2018). Tal como indica Yin (2018: 166), “*una razón para seleccionar un caso simple [único] en lugar de un diseño de caso múltiple es que el solo caso representa la prueba crítica de una teoría significativa*”.

3. Recolección de información

Como se adelantó, este diseño recurrió a una **metodología cualitativa** enfocada en develar los discursos que los actores expresan sobre el modelo de control propiciado por la política evaluativa caso de estudio. Al respecto, es importante precisar que, en estos términos metodológicos, los discursos corresponden a los **relatos verbales y escritos de los actores**, cuestión que no debe confundirse con la dimensión de análisis discursiva que el marco analítico incluye, referida a los marcos cognitivos o *frames* que los actores sustentan. Bajo esa distinción, por tanto, los relatos fueron el principal tipo de información que se indagó y en torno a las tres dimensiones del marco analítico, no solo la discursiva.

La necesidad de develar relatos como fuente informativa es inherente a estudios cualitativos toda vez que se guían por una epistemología interpretativa que rescata la perspectiva de los sujetos. Tal como indican Marsh y Furlong (2002:26) respecto al campo de la ciencia política, al aplicar este tipo de herramientas se asume que la realidad es un fenómeno construido

⁷³ Según el autor, los otros tipos de caso pueden ser: i) de “*variación máxima*”, cuando se estudia más de caso con características muy disímiles entre ellos, ii) “*críticos*” cuando se supone alta posibilidad de que el caso permitan verificar o refutar las hipótesis iniciales, y iii) “*paradigmáticos*” cuando permiten reflejar características generales de una sociedad, cuestión que hace muy difícil identificarlos por la imposibilidad de establecer criterios o reglas previas. Según el autor, “*no existe estándar alguno de caso paradigmático porque él es el que establece el estándar*”.

⁷⁴ Dentro del primer filtro, quedó fuera la política mexicana liderada por un organismo autónomo como el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) de México quien despliega un Sistema de Evaluación del Desempeño de políticas y programas de desarrollo social (SED). También, la política argentina del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) dependiente de la presidencia de la república y su Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) que vale precisar, a la fecha de esta selección se encontraba inactivo.

⁷⁵ Respecto del caso chileno y aunque no fue incluido en la muestra de esta tesis, vale precisar que igualmente su desarrollo ha sido estudiado en estos años, por las variadas similitudes que en otros aspectos comparte con el caso uruguayo, que a futuro permitirían realizar estudios comparados entre estos países y otros del cono sur americano.

socialmente entre sujetos diversos, cuyos conocimientos y experiencias son necesarios de considerar. Desde el campo del análisis discursivo, en tanto, la aportación de los relatos en los estudios políticos queda especialmente clara en Van Dijk (1994), quien destaca interfiere en las relaciones de poder político.

“La forma última de poder es influenciar personas hacia lo que se quiere y el discurso puede influenciar la sociedad a través de las cogniciones sociales de éstas. Si se tiene claro este punto se puede llegar a dilucidar cómo se construyen los conocimientos sobre el mundo (scripts), las ideologías de grupos, las actitudes sociales, los prejuicios. Para poder influenciar en las grandes masas, o grupos de personas, éstas/éstos tienen que comprender el discurso (cognición, interpretación individual y social)” (Van Dijk, 1994:63).

De esa manera, y dado que en esta tesis el control se define de manera relacional como influencias efectivas entre actores, sus discursos o relatos fueron información clave de estudiar. Esta necesidad se condice también con el enfoque de análisis de políticas adoptado con base en la corriente antisinóptica, sustentada a su vez en la idea de “*racionalidad limitada*” donde se entiende que los procesos de políticas están interferidos por las visiones de mundo e intereses son de los actores, posibles de dilucidar a través de sus relatos (Simon, 2011; Lindblom, 1976). Por otro lado, las distintas escuelas neoinstitucionales (no solo la discursiva) entienden que las visiones individuales y colectivas de los actores expresadas en sus relatos son claves para explicar su adhesión o desafección a las reglas que las políticas demarcan, así como el surgimiento de otras nuevas (Peters, 2003). Finalmente, el debate que propicia el enfoque neoinstitucional integrado al que esta tesis se adhiere, también propone que el trabajo científico se sustente tanto en encuadres teóricos como en las diversas visiones del mundo empírico, para contrastar los primeros (Peters, 2003; Lowndes y Roberts, 2013; Lowndes, 2017).

Bajo esas premisas, y en concordancia con el marco analítico, la búsqueda de información en esta investigación se realizó recurriendo a las siguientes **técnicas**: i) revisión documental, ii) entrevistas semiestructuradas, iii) grupo de discusión focal, y iv) observaciones directas.

Antes de entrar en el detalle de cada una, la mayoría de estas técnicas se aplicó en la ciudad de Montevideo de Uruguay mediante un trabajo de campo que se extendió por tres meses en los cuales la investigadora pudo sumergirse en el terreno, conocer de fuente directa los espacios de trabajo de los/as informantes y sostener también conversaciones informales en el marco de su cotidianeidad que favorecieron la relación con ellos/as y que fue especialmente oportuna para el registro de notas de campo que luego se usaron para la triangulación del análisis.

Durante el trabajo de campo y siguiendo a Yin (2018), a nivel operativo se tomaron diversas medidas para resguardar la fluidez y utilidad del proceso. Dentro de ellas, cabe destacar el contacto con personas conocedoras de la realidad uruguaya más allá del caso de estudio, la coordinación anticipada de encuentros y una planilla para el control de la agenda, la anticipación de imprevistos, así como contar con un lugar adecuado y recursos suficientes para aplicar las técnicas. Esto último, facilitado por la estancia que se hizo en Facultad de Ciencias políticas de la Universidad de la República que físicamente, se ubica justo en frente del MIDES, principal centro de operaciones del caso de estudio.

3.1 Técnica de revisión documental

La revisión documental es una herramienta clave en estudios cualitativos pues permite profundizar toda clase de discursos escritos que suelen ser generados por actores que cuentan con recursos técnicos y organizativos para producir este tipo de material. Tal como indican Perea et al (2009:85), se trata de *“cualquier tipo de documento producido por una segunda persona u organismo (...) haya sido éste elaborado con fines de investigación o no”*.

En este estudio, los criterios que guiaron el muestro de las fuentes documentales fueron *“riqueza”* y *“heterogeneidad”* de la información que portan (Ruiz, 2007). El primero, permitió priorizar fuentes que contuvieran información relevante sobre la política evaluativa caso de estudio considerando las dimensiones y niveles del marco analítico, además de la configuración y funcionamiento de la estructura de control público de su país. El segundo, permitió resguardar que esos materiales fueran producidos por diversos actores estatales y sociales, atendiendo el debate de fondo de esta investigación respecto a las asimetrías que les afectan (Dahl, 1971, 1991; O`Donnell, 1994; Dahrendorf, 1993; Rosanvallon, 2006). A partir de ahí, se estudió un amplio espectro de documentos donde destacan:

- Legislaciones macro de orden constitucional y de regulación de relaciones entre sociedad y estado como la de participación ciudadana o de transparencia de la información pública.
- Legislaciones específicas con las reglas de funcionamiento institucional del ministerio de desarrollo social y de su política evaluativa en particular.
- Legislaciones presupuestarias y de rendición de cuentas a la nación, principalmente para conocer los compromisos de gestión institucional en materia de control de acciones públicas asumidos por el Ministerio de desarrollo social y su política evaluativa en particular.
- Normas administrativas, decretos, ordenanzas y otros afines que demarcan la actuación más concreta de la política evaluativa caso de estudio y de los programas evaluados.
- Informes institucionales de organismos públicos como Memorias anuales, Planificaciones e Informes de gestión, con especial foco en los del Ministerio de desarrollo social y su área de evaluación.
- Informes institucionales y de análisis de la realidad social de organismos sin fines de lucro como ONG'S que implementan programas sociales y aquellas interesadas en su control.
- Evaluaciones producidas por la política caso de estudio, para conocer el despliegue y resultados de las prácticas evaluativas que aplican.
- Informes y evaluaciones de organismos internacionales (CEPAL, PNUD, OCDE), de la banca internacional (BID, Banco Mundial, CAF), y de la sociedad civil referidos al despliegue de la política caso de estudio especialmente en materia de control de acciones públicas.
- Bases de datos abiertas de los Sistemas de información de la política caso de estudio para conocer el contenido de la información que se difunde, indispensable para ejercer control.
- Bases de dato abierta del Sistemas de transparencia pública uruguaya, para conocer el rol que allí cumple la información evaluativa aportada por la política caso de estudio.

A partir de la lista, el grueso de la información documental fue de tipo cualitativa. Sin embargo, también se recogió alguna de carácter cuantitativo necesaria de precisar. En primer lugar, datos numéricos y porcentuales sobre presupuestos que se usaron con fines descriptivos. Segundo, datos porcentuales de los compromisos de gestión institucional de la política caso de estudio, que eran necesarios para conocer el despliegue de la dimensión normativa y mediante los que se pudo identificar la existencia o ausencia de metas, indicadores y niveles de cumplimiento en

materia de control. Como se verá en el detalle del proceso de análisis y en los resultados, esta información solo cumplió un rol complementario para la triangulación de los discursos que ya se ha dicho, constituyeron el foco de todo el proceso de recolección.

3.2 Técnicas conversacionales

A lo largo del trabajo de campo se aplicó un total de cuarenta y dos técnicas conversacionales. Concretamente, 41 entrevistas semiestructuradas y 1 grupo de discusión donde participaron 14 personas. El diseño de los instrumentos contempló un temario común, previamente definido según las dimensiones del marco analítico (ver anexo 1), en base al cual se aplicaron cada una de esas técnicas, adecuándose al perfil de los/as informantes.

Para la aplicación de estas técnicas, se aplicó el protocolo de consentimiento informado con el compromiso de resguardar el anonimato de cada informante, cuestión que fue importante atendiendo las consideraciones éticas que se requiere en estudios cuales en cuanto a respetar las necesidades o inquietudes de los informantes (Stake, 2003; Yin, 2018), muchos de los cuales expresaron interés por el anonimato dado el contexto político en el que se desenvuelven.

3.2.1 Entrevistas semiestructuradas

Este tipo de entrevista es uno de los instrumentos más utilizados en investigación social pues permite, en el marco de una conversación dirigida pero abierta y flexible, que los/as informantes expresen sus opiniones respecto de los temas que interesa indagar. Siguiendo a Ruiz (2009:170), en este estudio esta técnica buscó comprender los relatos de los/as informantes, siempre relevando sus significados, no para encontrar respuestas verdaderas, sino “*subjetivamente sinceras*” respecto la función de control de la política estudiada.

La selección de los/as informantes se hizo mediante un muestreo intencionado, también guiado por los criterios “*heterogeneidad*” para resguardar diversidad de actores de tipo estatal y social, y “*riqueza*” de la información que portan a partir de sus conocimientos o experiencias (Ruiz, 2007). De esa manera, se entrevistó a doce perfiles de informantes detallados en la tabla 16:

TABLA 16: PERFIL DE LOS/AS INFORMANTES ENTREVISTADOS/AS

TIPO DE ACTOR	PERFIL ESPECÍFICO
ESTATALES	<ul style="list-style-type: none"> ● Directivos/as ministeriales ● Técnicos/as y gestores/as ministeriales ● Miembros de equipos parlamentarios
SOCIALES	<ul style="list-style-type: none"> ● Beneficiarios/as de programas sociales ● Organizaciones ejecutoras de programas sociales ● Sociedad civil que vigila el desempeño público ● Participantes de Consejos sociales del MIDES ● Académicos/as ● Consultores/as ● Organismos internacionales ● Redes de evaluación ● Prensa

Fuente: elaboración propia

Como se adelantó, para aplicar las entrevistas se elaboró guiones específicos organizados en torno las dimensiones y niveles del marco analítico, partiendo por la dimensión discursiva con preguntas sobre sus ideas y conceptos en torno a democracia y control público, a las políticas evaluativas en general y en particular a la política caso de estudio. En segundo lugar, preguntas enfocadas en la dimensión la normativa para conocer opiniones sobre las reglas formales en materia del control. Finalmente, preguntas sobre la dimensión relacional sobre las interacciones e influencias efectivas (controles) que la política caso de estudio propicia. De cualquier forma y dado el carácter de esta técnica, los guiones se entendieron y aplicaron como una pauta referencial, dando lugar a conversaciones abiertas en las que se pudo iterar entre una dimensión y otra, y buscar las conexiones que los propios discursos les atribuían.

Para la búsqueda de informantes se recurrió a la estrategia “bola de nieve” (Blanco y Castro, 2007:2), que permitió identificarles en base a la información que los propios entrevistados/as aportaban. La aplicación de las entrevistas se hizo en su mayoría de manera presencial en los lugares de trabajo de los/as informantes y cafés de la ciudad, y algunas de manera virtual. La siguiente tabla 17, muestra el detalle de las 41 entrevistas aplicadas, dentro de las cuales 20 fueron a actores de naturaleza estatal y 21 a actores de naturaleza social.

TABLA 17: ENTREVISTAS APLICADAS

TIPO DE ACTORES	Perfil específico	Detalle de los/as informantes	Total de informantes
ESTATALES	Empleados/as públicos	6 entrevistas a funcionarios de la Dirección de Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social 4 entrevistas a funcionarios/as de otras direcciones del Ministerio de Desarrollo social 2 entrevistas a funcionarios/as de oficinas territoriales del MIDES 4 entrevistas a funcionarios/as de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto 2 entrevistas a funcionario/as de otros ministerios	18
	Equipos parlamentarios	1 entrevista a exparlamentario/a oficialista 1 entrevista a asesor de parlamentario/a de oposición	2
SOCIALES	Beneficiarios de los programas sociales evaluados	1 entrevista a beneficiarios/a que participó de una evaluación 1 entrevista a beneficiarios/a que no había participado de una evaluación	2
	Organizaciones ejecutoras de programas sociales	5 entrevistas a miembros de ONG's con convenio vigente de ejecución 2 entrevistas a miembros de Cooperativas con convenio vigente de ejecución.	7
	Sociedad civil que vigila el desempeño público	1 entrevistas a miembro de ONG's con proyecto vigente en materia de transparencia.	1
	Participante de Consejos sociales del MIDES	1 entrevista a ex miembro de un Consejo Social del MIDES	1
	Académicos/as vinculados a la evaluación de programas sociales	1 entrevista a académico/a del campo de la economía 1 entrevista a académico/a del campo del trabajo social 1 entrevista a académico/a de la ciencia política	3

	Consultores/as vinculados al MIDES	1 entrevistas a consultores que prestó servicios al MIDES 1 entrevista a consultor que no ha prestado servicios al MIDES	2
	Organismos internacionales	1 entrevista a miembro de organización internacional 1 entrevista a consultor de una organización internacional que ha ejecutado proyectos de evaluación en Uruguay	2
	Redes de Evaluación	2 entrevistas a miembros de la “Red Uruguaya de evaluación”	2
	Prensa	1 entrevista a periodista de medio escrito nacional	1
TOTAL			41

Fuente: elaboración propia

Finalmente, precisar que la cantidad total de entrevistas se definió bajo el criterio “*saturación*” que permite, en base a la repetición de los relatos, determinar cuándo se cuenta con la información necesaria o cuándo se requiere de nuevos informantes (Gürtler y Huber, 2007; Ruiz, 2007), tal como ocurrió con miembros de las redes de evaluación, académicos y consultores, incluidos posteriormente.

3.2.2 Grupos de discusión focal

Este tipo de técnica tiene la particularidad de que la información que recoge se construye de manera interaccional puesto que los/as informantes pueden expresar sus ideas contrastándolas simultáneamente con sus interlocutores⁷⁶. Siguiendo a Perea et al (2009:92), es importante tener claro que aun cuando la literatura a veces le denomina entrevista grupal, no se trata de una sumatoria o agregado de entrevistas individuales.

En esta investigación fue una herramienta necesaria por riqueza que aportan los discursos de espacios interaccionales (Arboleda, 2008) y entendimiento relacional del control como proceso político sustentado en interacciones (Dahl y Lindblom 1976; Long, 1989; Fox, 1993; Goodin; 2003; Karlberg, 2005; Isunza y Gurza, 20018). Así también, por motivos logísticos pues permite contar al mismo tiempo, con mayor cantidad de informantes.

Concretamente, se aplicó un grupo de discusión donde participaron un total de 15 personas convocadas a partir de un muestreo intencionado que buscó miembros de la sociedad civil ejecutora de programas sociales, decisión que obedeció a la importancia de contemplar la visión de esos actores en el debate sobre el control de las acciones públicas que implementan y el rol que en ello cumple su evaluación (Monnier, 1995; Majone, 1997; Hanberger, 2011; Grenne, 2006; Chelimsky, 2009; Cooksy et al, 2009). Por otro lado, la ejecución de esta técnica se orientó por un guion de cuatro preguntas abiertas, adecuadas al perfil de los/as informantes y enfocadas en cada una de las dimensiones y niveles que el marco analítico delimita.

Un elemento importante de considerar es que este grupo de discusión se aplicó en el marco de un taller formativo denominado “Rol de la sociedad civil en la evaluación de Políticas Públicas”

⁷⁶ Para profundizar en los orígenes del grupo de discusión como herramienta de investigación social, revisar Fiske y Kendall (1956) considerada obra seminal en la materia. Por su parte, Arboleda (2009) realiza una revisión más reciente sobre su evolución, marco teórico-epistemológico, aplicación y usos.

de seis horas de duración cuya ejecución se coordinó con la “Asociación Nacional de ONG`s (ANONG)” de Uruguay, que agrupa a 43 organizaciones de este tipo a nivel país⁷⁷.

La decisión de aplicar esta técnica dentro del taller, surgió durante la primera fase de entrevistas cuando se detectó la escasa vinculación temática que estas organizaciones tienen con la evaluación, pero al mismo tiempo por el interés que les despertó especialmente la perspectiva política de control que esta tesis sugiere. De esa manera y bajo una lógica de reciprocidad entre investigadora y campo de estudio, el taller se entendió como un recurso para que los/as participantes profundizaran temáticamente en estos asuntos. Así también, que sirviera a la investigación como espacio para aplicar los grupos de discusión que interesaba, mediante una estrategia más motivante que les aportara contenidos que podían ser útiles en su trabajo, más allá de la sola contestación de preguntas. El diseño del taller, se definió de manera conjunta con ANONG y se formalizó mediante una “ficha técnica” que especifica sus objetivos, contenidos y metodología (ver anexo 2)⁷⁸.

La metodología del taller actividad fue activo-participativa, cuyo principal propósito es la libre expresión de opiniones en un marco de respeto y aprendizaje mutuo⁷⁹. Según Valdivia (2010), esta actividad equivale a una estrategia que denominan “*foros presenciales*” propia de este tipo de metodologías, donde se prioriza el proceso dialógico como motor de aprendizajes, destacando los potenciales que ellos tienen para el desarrollo del pensamiento crítico.

Como muestra el “programa del taller”, tuvo una duración de seis horas, organizadas en cuatro módulos temáticos de 90 minutos, que incluían dos grandes actividades:

1. Pregunta abierta para la discusión de 45 minutos de duración.

Al inicio de cada módulo, se abordó cada una de las cuatro preguntas del guion del grupo de discusión, motivo por el cual ellas se abordaron en momentos diferentes a lo largo de la actividad. Para favorecer la confianza grupal en torno a esas preguntas, se recurrió a técnicas visuales (collage, diseño de un boletín, mapa conceptual y mapa de actores) que permitieron gatillar el diálogo entre los/as participantes, a medida que elaboraban esos materiales.

2. Revisión de contenidos de 45 minutos de duración

Mediante una exposición a cargo mía como relatora, donde se profundizó conceptualmente los contenidos asociados a cada una de las preguntas del grupo de discusión, recogiendo los diálogos que en él surgieron, así como nuevas preguntas y opiniones de los/as participantes⁸⁰.

⁷⁷ Detalles sobre ANONG en: <https://www.anong.org.uy/> .

⁷⁸ La convocatoria al taller estuvo a cargo de ANONG, e incluyó invitación abierta a los miembros de cada organización, a través de su correspondencia interna.

⁷⁹ El origen de estas metodologías se encuentra principalmente en América, destacando escuelas estadounidenses como la pedagogía crítica de John Dewey, la psicología humanista de Carl Rogers, y la psicología educativa de Jerome Bruner. En Latinoamérica, destaca el enfoque educación popular de Pablo Freire con una deriva más politizada basada, entre otros, en el pensamiento decolonialista y libertario. De esa manera y siendo una metodología propia y vigente en la región y en la sociedad civil, aplicarla en este taller fue una forma de adecuación a esa realidad.

⁸⁰ Luego de realizados los cuatro módulos, al cierre del taller se entregó un dossier impreso a cada participante con bibliografía sobre los temas tratados. Respecto a la evaluación de la actividad, se realizó mediante opiniones abiertas y una encuesta de evaluación individual. Respecto a sus resultados, hubo un 98% de satisfacción, ocurriendo que el 2% restante se refería al escaso tiempo que los/as participantes estimaron se destinó a la actividad, por lo interesante

Desde el punto de vista de la metodología de esta investigación, hay algunas cuestiones necesarias de precisar sobre este formato mediante el cual se aplicó el grupo de discusión.

- Primero, la decisión de realizar las preguntas del grupo de discusión al inicio de cada módulo y sin intervención previa de la investigadora, fue una necesidad metodológica para evitar que las opiniones de los/as participantes se vieran sesgadas cuestiones que afecta la “credibilidad” de la información obtenida (Ruiz, 2007). Siguiendo las recomendaciones del autor, durante los diálogos en torno a las preguntas del grupo de discusión se mantuvo una actitud contemplativa, de silencio y exenta de comentarios o interferencias⁸¹.
- Segundo, sobre la inclusión de técnicas visuales para enmarcar cada pregunta del grupo de discusión, se usó como recurso socioeducativo para generar un ambiente de distensión que favoreciera la confianza y efectivamente fueron de utilidad para gatillar la conversación entre los/as informantes y para concretar el rol pasivo de la investigadora. Respecto al material que ellos/as elaboraron (collage, boletín, mapas conceptual y de actores) constituyeron una fuente de información “secundaria” (Serrano y Zurdo, 2012:8) pues, sólo se usaron para apoyar el análisis de contenido, concretamente, para efectos de triangulación de los discursos verbales recogidos, principal tipo de información en que este estudio se enfocó⁸².
- Tercero, el hecho de que el grupo de discusión se enmarcara en el taller descrito y aplicara una metodología participativa, en ningún caso implica que esta investigación recurriera al método “investigación acción participativa” que implica un involucramiento activo de la investigadora con el campo de estudio (Colmenares, 2012). En este caso, se trató de una estrategia que permitiera concretar una técnica que se veía necesaria pero que requería un *plus* motivacional para los posibles asistentes, y ella no implicó un vínculo ni un trabajo de mayor alcance con los/as informantes ni con sus organizaciones.

Finalmente, por la dinámica generada y la riqueza de la información recolectada, recurrir al taller para aplicar el grupo de discusión fue una estrategia acertada que confirma los beneficios que acarrea integrar distintas herramientas para la búsqueda de información en estudios de caso como este. Por otro lado, respecto de la relación entre investigadores/as e informantes, se pudo confirmar lo oportuno que estas estrategias resultan para generar reciprocidades mutuas, que mitiguen las tradicionales lógicas extractivistas que muchas veces guían la investigación social y política (Grosfoguel, 2016; De Sousa Santos, 2019)⁸³.

que les pareció. Posterior a la ejecución, se elaboró un informe sobre el desarrollo que posteriormente se envió a ANONG como co-organizadores.

⁸¹ Ruiz (2007:83) profundiza en el riesgo de sesgos y su afectación a la calidad de las investigaciones, evidenciando el consenso de la literatura en cuanto a que, en investigaciones cualitativas, ellos se pueden reducir durante la recogida de información como aquí se intentó, pero, sobre todo, en el proceso de análisis a través de herramientas como la triangulación que también aquí se aplicó como se indica en el apartado de análisis.

⁸² Las técnicas visuales tienen amplia data en la investigación social y hoy en día proliferan estudios que recurren a imágenes como dibujos, mapas, fotografías o videos para develar ideas y sustentar proposiciones. De esa manera, el material visual trasciende su función sólo ilustrativa de los fenómenos estudiados y pasa a constituir una fuente de información en sí misma (Rose, 2016; Flick, 2002; Mannay, 2017). Esa información en tanto, puede ser “primaria” si se construye *ad-hoc* a la investigación como aquí ocurrió o “secundaria” si son materiales ya existentes. Así también puede cumplir una función principal o “complementaria” como aquí la tuvo (Serrano y Zurdo, 2012).

⁸³ Lejos de ser una metáfora, el concepto extractivismo como característica de parte de la investigación científica, viene fortaleciéndose en los últimos años para reflejar aquellas lógicas de construcción de conocimiento donde se entiende a los actores y sus realidades, sólo como fuentes de datos que se “exprimen” sin mayores consideraciones de las implicancias éticas, subjetivas, sociales, culturales o económicas sobre lo que ello acarrea. Para profundizar en

3.3 Técnica de observación directa

El objetivo de aplicar esta técnica fue aproximarse de manera cercana a espacios de diálogo entre actores vinculados a la temática y al caso de estudio, que no fueran convocados desde esta investigación, en la idea de conocer sus propios discursos y dinámicas. Tal como indica Ruiz (2007:127) la principal característica de esta técnica es que permite aproximarse a la realidad “*sin ningún tipo de interferencia, modificación o manipulación*” cuestión que permite evitar las distorsiones propias de las técnicas conversacionales, de carácter dirigidas.

Concretamente, se realizó un total de tres observaciones de actividades, cuya selección se guio por el criterio de “*riqueza*” de los contenidos que abordarían (Ruiz, 2007) y por la viabilidad logística en cuanto a que coincidieran con el trabajo de campo. Ellas fueron:

1. **XI Conferencia Red Latinoamérica y del Caribe de Monitoreo y Evaluación (RedLacme)**, evento de dos días de duración donde se debatió sobre la realidad regional de la evaluación de programas públicos y se difundió experiencias de políticas concretas como la del MIDES de Uruguay.
2. **Jornada “Resultados de las evaluaciones de los programas Cercanía, Jóvenes en Red y SOCAT⁸⁴”** organizada por la División de Evaluación del MIDES donde participaron funcionarios/as de ese organismo y miembros de organizaciones de la sociedad civil ejecutora de esos programas. La relevancia de este espacio radicó en que se pudo observar diálogos específicos en torno al trabajo de la política evaluativa caso de estudio, además de las dinámicas e interacciones entre los/as participantes.
3. **Reunión de difusión del Simulador de Políticas Públicas del Uruguay**, herramienta evaluativa impulsada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que permite conocer los “*impactos redistributivos y la recaudación-gasto*” de distintas alternativas de diseño, de tal manera que los/as decisores y equipos técnicos puedan visualizar *a priori* los efectos que tendría un ajuste o cambio en una política o programa. La importancia de concurrir a esta actividad radica en que el MIDES era uno de los organismos adheridos a esta iniciativa y a la necesidad de identificar qué rol cumplía en ese espacio su política de evaluación.

Respecto a la aplicación de estas observaciones, los contenidos abordados en esas actividades fueron relevantes para empaparse de debates en materia evaluativa y de control, acaecidos en contextos más amplios que el caso de estudio al mismo tiempo que constatar el peso que estos asuntos tienen en esos espacios. Por otro lado, estas observaciones tuvieron una utilidad práctica porque en esos espacios se pudo conocer diversos actores y coordinar entrevistas.

este interesante debate y dilemas que devela, revisar Grosfoguel (2016) quien recoge la noción de “*extractivismo cognitivo*” de L. Betasamosake para hablar de “*extractivismo epistémico*”. También De Sousa Santos (2019), quien realiza un desarrollo *in extenso* sobre los fundamentos, desarrollo y potenciales de esta epistemología crítica.

⁸⁴ Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT).

3.4 Registro de la Información

El registro es una tarea central en este estudio debido a la multitud de fuentes de información a las que se recurre cuyo manejo exige una adecuada organización (Yin, 2018). En este caso, los registros efectivamente permitieron organizar el gran volumen de datos que se logró recabar.

Respecto a la **revisión documental**, las fuentes se organizaron mediante listas de chequeo y el registro de la información cualitativa que arrojaban se realizó mediante matrices de doble entrada en formato Word donde se vertía todo aquello que fuera relevante a las tres dimensiones y niveles del marco analítico. Respecto a la información complementaria cuantitativa, también se registró en matrices, pero en formato Excel donde se vertió los datos nominales y porcentuales de todos los compromisos de gestión y nivel de cumplimiento por parte de la política evaluativa de caso de estudio.

En cuanto a las **técnicas conversacionales**, los discursos se registraron mediante tres herramientas: i) grabación de cada entrevista y grupo de discusión, previo consentimiento informado de los/as participantes; ii) transcripción de cada grabación en formato Word; y iii) notas de campo manuscritas donde se vertía datos sobre características y contextos vitales o laborales de los/as informantes y de las propias técnicas aplicadas según el ambiente y dinámicas generadas. Por su parte, la información complementaria de tipo de visual obtenida en los grupos de discusión, se registró mediante fotografías.

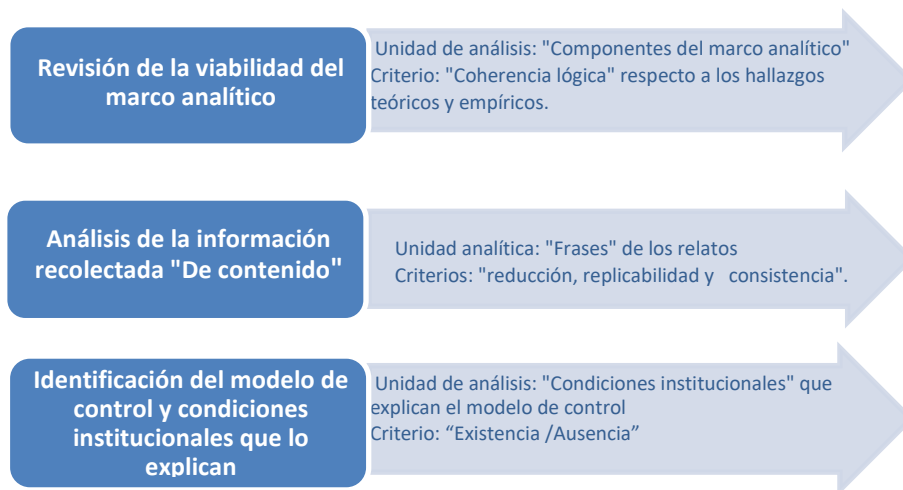
Por su parte, la información de las observaciones se registró en **notas de campo manuscritas** que luego se vertieron en matrices de doble entrada en formato Word también clasificadas según las dimensiones y niveles del marco analítico. Finalmente, y si bien no hace parte del trabajo de campo, la información aportada por la literatura se registró en **bases de datos temáticas** en formato Excel que fueron necesarias por las múltiples fuentes a las que se recurrió.

4. Procesos de análisis de la investigación

Dentro de la investigación social, el análisis suele asociarse con el tratamiento de la información recolecta en el trabajo de campo. Sin embargo, en esta investigación se pudo constatar que, para realizar el efectivo contraste entre teoría y empiria a la que aspiran los estudios de caso explicativo, el análisis también debe incluir una tarea previa como es la revisión de la viabilidad del marco analítico como referente base de toda la investigación, y una posterior para identificar el comportamiento del fenómeno objeto de estudio y los factores que lo explican.

Bajo esas consideraciones y siendo una propuesta de este diseño en base a literatura metodológica, el proceso de análisis incluyó tres procedimientos: i) la revisión de la viabilidad del marco analítico, sus componentes, dimensiones y niveles, ii) el análisis de la información discursiva aportada por las técnicas de recolección y, en base a ello, iii) la identificación del modelo de control desplegado por la política caso de estudio y de las condiciones institucionales que lo explican. Cada uno de ellos, recurrió a diversas herramientas y se enfocó en unidades y criterios de análisis diferentes pero interconectados, ilustrados la figura 5.

FIGURA 5: PROCEDIMIENTOS DE ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN



Fuente: Elaboración propia en base a Krippendorff (1997), Ruiz (2007); Ragin (1989, 2007).

4.1 Revisión de la viabilidad del marco analítico

Este procedimiento buscó revisar críticamente el marco analítico, definiciones y lógica que sugiere, además de confirmar la relevancia analítica del caso escogido, cuestión que se realizó a lo largo de toda la investigación. Concretamente, a partir del estudio bibliográfico inicial y experiencia previa de la investigadora, se creó una versión preliminar de este marco analítico, cuya viabilidad se sometió a revisión mediante estudio documental, entrevistas iniciales para selección del caso y revisión de pares. En base a ese ejercicio, se incorporaron ajustes y se generó una segunda versión donde se estableció los principales tres componentes de este marco y lógica que les vincula (modelos de control, dimensiones y niveles de análisis). Durante el resto del estudio, en base a nueva literatura, hallazgos del trabajo de campo y nuevas revisiones de pares, se delimitó los elementos específicos de cada componente, ya detallados.

Según se constató y como indica (Ragin, 2007), revisar el marco analítico fue importante pues permitió modificar las definiciones conceptuales de la versión inicial, en base a lo cual se ajustó los guiones de las técnicas de recolección. Respecto a esos cambios, originalmente el objeto de estudio "función de control de las políticas evaluativas" se operacionalizó en base a dos componentes: i) la tipología de modelos de control "burocrático, gerencial y politizador", y ii) las dimensiones de análisis institucional "normativa, discursiva y relacional". Sin embargo, a partir de esta revisión, se decidió incorporar los niveles de análisis "micro, meso, macro" por lo necesario que era distinguir cómo, las condiciones de cada dimensión institucional se manifiestan en las diferentes escalas donde opera la política caso estudio. Sobre esta decisión, cabe apuntar que fue analíticamente favorable para una mejor adecuación al contexto del caso estudiado (Stake, 2003, Simons, 2011, Yin, 2018) y desde un punto de vista teórico, para mitigar la tendencia del debate evaluativo a centrarse solo en las prácticas y métodos que se aplican, omitiendo la relación con sus entornos (Grenne 2006; Plottu y Plottu, 2009). Bajo ese encuadre y como se adelantó, se sucedieron ajustes que permitieron definir la operacionalización de los

elementos que en específico se abordaría de cada componente, configurando con ello el marco analítico definitivo que sustenta esta tesis doctoral.

4.2 Análisis de contenido de los discursos de los actores

Dado que el volumen de información recolectada fue de tipo cualitativo-discursiva, se recurrió a la técnica “análisis de contenido” orientada a conocer, organizar, clasificar e interpretar todo tipo de información escrita como medio para develar cómo los actores conciben el fenómeno estudiado. Siguiendo a Ruiz (2007:194) cuando clasifica los enfoques de análisis de texto, esta herramienta tiene una base “cuantitativa” pues su objetivo es identificar y aislar temas, concepto e ideas contabilizándoles según su presencia en los textos, para luego interpretarles⁸⁵. Asumiendo esa lógica cuantitativa, lo relevante de esta herramienta es que permite procesar datos cualitativos con foco en los mensajes que los actores emiten expresados en textos. En palabras de K. Krippendorff, referente en la materia:

“El análisis de contenido es una técnica de investigación destinada a formular a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto (...) su finalidad consiste en proporcionar conocimientos, nuevas intelecciones, una representación de los hechos y una guía práctica para la acción. Es una herramienta” (Krippendorff, 1997:128)

A partir de esa definición, el autor destaca que el análisis de contenido tiene la ventaja de ser una herramienta no “intrusiva” como ocurre con otras de tipo experimental; que permite abordar materiales “no estructurados” cuestión que es común en estudios cualitativos por el volumen de información a veces desorganizada e incluso dispersa. Finalmente, que esta técnica es “sensible al contexto” en donde emergen los discursos pues se le entiende como elemento clave para el ejercicio analítico, atributo que le hace especialmente apropiada para el método de estudio de caso cualitativo como el que aquí se aplicó.

4.2.1 Procedimiento de análisis de contenido

El procedimiento de análisis de contenido se realizó mezclando el trabajo manual con el apoyo del programa N-Vivo, plataforma donde subió las transcripciones de los discursos recogidos en el trabajo de campo. Según las definiciones de Krippendorff (1997), esas transcripciones corresponden a los “textos” objeto de análisis, dentro de los cuales existen diversas unidades lingüísticas que reflejan los “datos” con los que el investigador/a trabaja. Dentro de esos textos, existen diversas unidades lingüísticas como las “frases” en las cuales se enfocó este análisis.

Para identificar las frases como unidades analíticas, se realizó una lectura “manifiesta” de cada texto, enfocada en los contenidos explícitos que ellos aportan, y una lectura “soterrada” de los mismos enfocada en los contenidos latentes que el/la analista subentiende que pueden existir (Ruiz, 2007). Para realizar ese ejercicio, se recurrió a elementos de “contexto” demarcados por la experiencia, formación o rol de los/as informantes, por su entorno social, cultural, económico y político o por las propias técnicas aplicadas (Krippendorff, 1997; Ruiz, 2007), información que ya estaba registrada en las notas de campo de las técnicas conversacionales.

En base a esas lecturas, se procedió al levantamiento de categorías o codificación, con el objetivo de identificar y seleccionar aquellas frases que mejor reflejan el discurso común de los/as

⁸⁵ Según el autor, los otros dos enfoques se alinean con la “semiótica” y la “narrativa” (Ruiz, 2007: 74).

informantes. Para concretar esta labor y siguiendo los aportes de Strauss y Corbin (2016) se realizaron las siguientes tres grandes tareas⁸⁶:

- Una “*codificación abierta*” para identificar todas aquellas frases que refirieran de algún modo más o menos directo al objeto de estudio “función de control de la política evaluativa”. Consecuentemente y bajo el criterio de reducción, se aisló todas aquellas frases que guardaran relación directa con esa búsqueda.
- Una “*codificación axial*” sobre esas frases preseleccionadas, cuyo propósito fue clasificarlas según las dimensiones y niveles del marco analítico⁸⁷. En base a ello, se generó “matrices de datos primarios” para cada técnica conversacional aplicada (42 en total) y unas “matrices de datos según perfil de los/as informantes” donde se agruparon las anteriores (12 en total).
- Una “*codificación selectiva*” realizada en base a las matrices de datos según perfiles y aplicando el criterio replicabilidad que busca aquellos contenidos recurrentes, se identificó aquellas frases que reflejaran el discurso común de los/as informantes. A partir de ahí, se definió una serie de “categorías discursivas” que se volcaron en tres matrices, una por cada dimensión donde se incluían los tres niveles de análisis⁸⁸.

De esa manera, se pudo contar con un panorama sintético del discurso común en torno al caso de estudio, además de un listado de aquellas categorías que, aun alejándose de esa tendencia, aportaban contenidos útiles para contrastar.

Finalmente, la fiabilidad de este procedimiento se resguardó mediante el criterio “*consistencia*” para vigilar la coherencia interna de los discursos de cada actor, además de la coherencia entre sus discursos agrupados según perfiles (Krippendorff, 1997: 194; Ruiz, 2007:209). Por otro lado, y también bajo ese criterio, se recurrió a la técnica de triangulación para contrastar los hallazgos del análisis de contenido con el resto de información recolectada, que ahora se detalla.

4.2.2 Triangulación de la información recolectada

Siguiendo la clasificación de Denzin y Lincoln (2018), el tipo de triangulación aplicada fue de “*datos*”⁸⁹. Mediante ella, se verificó la consistencia entre los “datos cualitativos” aportados por las matrices de categorías discursivas, los datos “cuantitativos” aportados por la revisión documental (matrices Excel) y los “visuales” aportados por los grupos de discusión (fotografías).

Respecto a la información cuantitativa ingresada en la base Excel se recurrió a la estadística “*descriptiva*” que permite organizar y caracterizar datos para observar sus tendencias (Blázquez,

⁸⁶ Sobre Strauss y Corbin (2016), cabe recordar que es una obra donde se sustenta la “teoría fundamentada”, que no corresponde al de esta investigación. Tal como en muchos otros trabajos, lo que aquí se hizo fue recoger las orientaciones que los autores dan para aplicar la técnica de análisis de contenido, adecuándola a las necesidades de este estudio. Por ejemplo, en estudios guiados por esa perspectiva se espera que la codificación axial sea lo más abierta posible a lo que emerge de los discursos, sin definiciones previas, cuestión que dista del ejercicio aquí realizado donde sí existió un enmarque teórico-conceptual que se sometió a contraste con esos discursos.

⁸⁷ Esta codificación se hizo contemplando como criterios de fondo “pluralidad de actores, diversidad de interacciones y amplitud de objetos de control” en base a los que esta tesis define los tres modelos de control.

⁸⁸ Cabe señalar que esas categorías discursivas no necesariamente son frases textuales de los informantes puesto que algunas son denominaciones que se asignaron para sintetizar los contenidos que eran comunes o recurrentes.

⁸⁹ Los otros tipos de triangulación identificadas por él y la autora son: i) teórica, ii) de métodos, iii) múltiple, y iv) de investigadores.

2001). Esa labor, se remitió a calcular el peso porcentual de dos cuestiones bien concretas relativas a los compromisos de gestión institucional que hacen parte de la dimensión normativa:

- El peso porcentual de los “compromisos de la política evaluativa caso de estudio en materia de control”, datos que sirvieron para identificar la relevancia que se da a esta materia y contrastarlos con la relevancia que otras normativas y discursos le atribuyen.
- El peso porcentual del “cumplimiento de los compromisos de la política evaluativa caso de estudio en materia de control”, datos que sirvieron para identificar la relevancia efectiva de estas materias y contrastarlos con la que otras normativas y discursos le atribuyen.

Como se indica en los resultados, esta triangulación arrojó inconsistencias o brechas entre los datos cuantitativos y cualitativos especialmente respecto a los primeros años de la política evaluativa estudiada.

Sobre la **información visual aportada por las fotos de los collages, mapas conceptuales y de actores, y boletines realizados** en los grupos de discusión, se aplicó la estrategia “*pragmática socio-hermenéutica*” que entiende el análisis de imágenes como un ejercicio interpretativo interferido por las significaciones del analista (Serrano, 2008)⁹⁰. Para ello, se realizó una revisión óptica detallada de cada imagen y un registro mediante notas manuscritas (textos) de las interpretaciones que generaban en la investigadora, labor especialmente necesaria cuando las imágenes cumplen un rol complementario como aquí ocurrió pues, para triangularles con los hallazgos del análisis de contenido, se requiere que esas interpretaciones se transformen en textos escritos (Rose, 2019; Serrano y Zurdo, 2012; Mannay, 2017; Serrano, 2008). A partir de ese ejercicio y a diferencia de la triangulación con datos cuantitativos, se detectó alto nivel de consistencia entre los datos cualitativos y el contenido que se interpretó de las imágenes.

4.3 Identificación del modelo de control y condiciones institucionales que lo explican

Este procedimiento se orientó a identificar la manifestación o comportamiento empírico de la política evaluativa caso de estudio en materia de control de acciones públicas, determinando qué modelo de control despliega y cómo ello se explica. En concordancia con los objetivos y marco analítico, la unidad de análisis foco de esta labor fueron las “condiciones institucionales” que las dimensiones normativa, discursiva y relacional de esa política ofrecen en los niveles micro, meso y macro donde operan.

En base a las matrices de categorías discursivas de cada dimensión y las notas de campo, este ejercicio consistió en identificar y nominalizar todas las condiciones institucionales que permiten explicar el modelo de control desplegado por el caso de estudio. Para ello, se realizó tres listados de condiciones normativas, discursivas y relacionales, cada una de cuales se analizó mediante los criterios “existencia” y “ausencia” propios del **álgebra booleana**, que permiten esquematizar

⁹⁰ Serrano (2008: 252) indica “...El lenguaje de las imágenes, siendo básicamente simbólico, metafórico, connotativo y polisémico, implica un elevado nivel de ambivalencia, acumulación y superposición de significados e interpretaciones posibles. Este hecho convierte su lectura, interpretación y decodificación en un acto que es todavía más abierto que en el caso del lenguaje oral o escrito”. Sin embargo, al mismo tiempo aclara que la materialidad y evidencia visual que estos materiales aportan, limita el campo de esas propias interpretaciones.

e ilustrar mediante números o símbolos determinadas proposiciones lógicas de carácter binario según exista o no el elemento que se observa (Ragin, 2014). De esa manera⁹¹:

- Presencia = existe = valor numérico 1
- Ausencia = no existe = valor numérico 0

Esta lógica binaria, cabe señalar, en ningún caso implica una visión parcelada de la realidad, pues sólo es un recurso para organizar la información de manera lógica y facilitar su revisión. Para la representación visual, se elaboró una “matriz de condiciones institucionales” clasificadas según las dimensiones y niveles del marco analítico, asignándoles el valor numérico correspondiente.

Sobre las condiciones ausentes, fue importante identificarlas primero, porque emergieron en los discursos y segundo, porque ellas de igual forma contribuyen a la ocurrencia del fenómeno estudiado, aunque de modo diferente o inverso (Ariza y Gandini, 2012: 518, 520). Por otro lado, ello permitió visualizar escenarios diferentes en el propio trabajo de campo mediante inquietudes del tipo ¿qué hubiese pasado si determinada condición ausente hubiese estado presente, o viceversa? De esa manera, se pudo conocer la relevancia que los actores atribuyen a las condiciones institucionales, existan o no en la práctica.

Finalmente, a partir de las matrices de categorías discursivas y de condiciones institucionales, de las notas de campo y de toda la literatura estudiada, se procedió al cierre del proceso de análisis mediante la redacción de los resultados que incluyen descripciones de acontecimientos e inferencias que les contrastan con el debate teórico. Respecto a estas últimas y siendo éste un estudio cualitativo explicativo, las inferencias propuestas son de carácter “lógico” enfocadas en establecer conexiones plausibles entre los hallazgos empíricos y las definiciones teóricas de base, distinto a la inferencia estadística que busca demostrar relaciones causales y predecir comportamientos (Mitchell, 2006:33)⁹².

Finalmente, y en base a King et al (2000:18) el establecimiento de esas inferencias se concibió como “un proceso en el que se utilizan hechos que conocemos para aprender sobre los que desconocemos” mediante el cual se puede ir “más allá de las observaciones específicas que se han escogido”. Así también, que además de la especificación de los hechos, las inferencias requieren una detallada explicación del diseño aplicado para que sus lógicas, procedimientos y criterios sean claros para los lectores/as, cosa que en este capítulo se ha intentado realizar.

5. Divulgación y devolución

Atendiendo los distintos fundamentos del estudio de caso cualitativo, es de alta importancia contemplar dentro del diseño la forma como se divulgará el proceso investigativo y sus hallazgos, así como la devolución a los actores relevantes del caso estudiado.

⁹¹ El álgebra es una rama de la ciencia matemática que investiga la combinación o relación entre elementos, atribuyéndoles un valor expresado en números, signos o letras. Distinta de la aritmética que estudia solo las operaciones numéricas, sin incluir otros símbolos.

⁹² Tal como indica el autor, “La inferencia científica o causal, o quizás más apropiadamente, lógica, es el proceso por el cual el analista saca conclusiones sobre el vínculo esencial entre dos o más características en términos de algún esquema explicativo sistemático, algún conjunto de proposiciones teóricas” (Mitchell, 2006: 33).

Respecto a la divulgación, es importante realizarla durante el estudio como ejercicio para recibir *feed-back* de otros investigadores/as cuestión que contribuye a la calidad del proceso (Stake, 2003; Coller, 2005; Yin, 2018). En este caso y como se anticipó, esta divulgación se hizo mediante diversas exposiciones o ponencias en eventos académicos y fue de especial utilidad para la delimitación de los enfoques teóricos y marco analítico. Por su parte, la divulgación de los resultados, se realizará una vez culminada la defensa de esta tesis doctoral y el primer instrumento será esta monografía donde ella se reporta. Así también, se contempla la publicación de al menos tres artículos de divulgación científica respecto a la discusión teórica que esta tesis sugiere, la metodología que aplicó y el estudio del caso propiamente tal.

La devolución de los resultados se contempla por la relevancia ética que ello implica en términos de reciprocidad con el contexto y actores participantes, pero también como medio para recibir sus valoraciones que servirán para el aprendizaje de la propia investigadora (Stake, 2003, Simons, 2011). Concretamente, se compartirá esta monografía con informantes del estudio de caso y se realizará exposiciones o ponencias en eventos académicos, estatales o sociales dentro del país del caso estudiado.

6. Calidad de la investigación

La calidad de la investigación científica hace parte del continuo debate sobre su desarrollo y es particularmente importante de resguardar en el estudio de casos dadas las críticas que se le realizan (Stake, 1978, 2003; Flyvbjerg, 2006; Coller, 2005; Yin, 2018). En este estudio, no se le concibió como un proceso diferenciado sino como una labor transversal a todo el trabajo.

De esa manera, el resguardo de la calidad de esta investigación buscó que los resultados den cuenta de inferencias plausibles e idealmente sólidas de corte analítico como se ha dicho, de tal manera que efectivamente contraste las premisas teóricas con los hallazgos empíricos.

Bajo ese propósito y recurriendo a los aportes de Lincoln y Guba (1985) sobre calidad de investigaciones de base interpretativa, los criterios que aquí se contemplaron fueron:

- **Credibilidad**, referida a la veracidad de la información recolectada en el sentido que realmente refleje lo que las fuentes estiman u opinan cuestión que se resguardó especialmente durante el trabajo de campo mediante la inmersión directa en el caso de estudio ofreciendo las mejores condiciones posibles para la libre expresión de los/as informantes y realizando observación persistente. También, durante el análisis de contenido mediante la búsqueda de repetición y replicabilidad de los discursos, junto a la triangulación de datos que se aplicó. Finalmente, el esfuerzo por mantener una actitud reflexiva por parte de la investigadora profundizó las implicancias epistemológicas del estudio y observando sus sesgos personales, necesarios de identificar y cuestionar para evitar que distorsionaran la búsqueda y análisis.
- **La transferibilidad**, referida a que la audiencia o los lectores/as puedan determinar si los hallazgos son aplicables en otros contextos incluyendo los propios, cuestión que refleja una concepción dialógica entre el investigador/a y sus potenciales lectores/as. Para resguardarla, la principal herramienta fue recurrir a un marco teórico-analítico que delimita el alcance de las definiciones y lógica que se supone, vincula a sus componentes, el cual fue sometido también a revisión de pares. Así también, la aplicación de un muestreo intencionado teniendo como referencia ese marco donde se delimita las características o atributos base del caso estudiado.

Finalmente, esta propia monografía que intenta una detallada descripción de las premisas teórico-analíticas, de la metodología aplicada, del contexto del caso y de los propios hallazgos.

Finalmente, a modo de cierre de este capítulo sobre la metodología de la investigación, se ha conocido las principales características del estudio de casos como método de estudio al que esta tesis doctoral recurrió relevando sus definiciones, fundamentos epistemológicos y espacios de integración metodológica que ofrece (Collier, 1992; Hopkin, 2002; Della Porta y Keating, 20013). En la segunda, parte se conoció en detalle el diseño metodológico y sus cinco grandes procesos de construcción del marco analítico, selección del caso de estudio, recolección y análisis de la información, además de la divulgación y devolución. Finalmente, los criterios de calidad de guiaron todos esos procesos.

A continuación, se conocerá los resultados de todo este trabajo, donde se intenta vincular los hallazgos empíricos con las premisas teórico-analíticas que esta tesis sustenta.

CAPÍTULO IV: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

En concordancia con los objetivos, discusión teórica, marco analítico y metodología de esta investigación, el estudio en torno al caso de la Política de evaluación del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, se centró en identificar las condiciones institucionales que explican el modelo de control que ella despliega, considerando la pluralidad de actores, la diversidad de interacciones y amplitud de objetos de control que logran abordar.

Para ello, se recurrió a distintas fuentes verbales y escritas que aportaron información sobre tres dimensiones de análisis: i) la normativa, centrada en las reglas formales, ii) la discursiva, como reflejo de los marcos cognitivos o *frames* que los actores sustentan, y iii) la relacional, referida a los controles o influencias efectivas que se ejercen a partir de esta política. Todo ello, como se comentó anteriormente, considerando tres niveles de análisis: i) micro, de las prácticas evaluativas, ii) meso, de los programas sociales que son el foco de esta política, iii) y macro, del entorno político más amplio al que pertenece.

La política de evaluación del MIDES, surgió junto a la fundación el año 2005 del Ministerio de desarrollo Social que la conduce, que formaba parte de las promesas electorales del Frente Amplio, coalición política de izquierdas que había ganado las elecciones presidenciales en octubre de 2004. Dentro de los lineamientos estratégicos del gobierno, se incluía la creación de una nueva institucionalidad social para el país, que hiciera frene a los graves problemas de pobreza y vulnerabilidad social que vivía la población. En ese contexto, se creó un proyecto de ley que apoyado con amplio apoyo parlamentario que incluyó la nueva mayoría oficialista pero también a partidos de la oposición. Dentro de ese proyecto y como se verá en este capítulo, la evaluación de los programas sociales se definió como un cometido fundamental de este ministerio, dando con ello, el punta pie inicial de esta política de evaluación.

Durante los primeros años, esta política se enfocó en la evaluación del Programa PANES de emergencia social y luego, cuando ese programa culminó el año 2008 se enfocó en el Programa EQUIDAD que aseguraba la continuidad del anterior. Posteriormente su radio de acción se amplió a los distintos programas de la matriz de protección social que era implementada de modo intersectorial a través de los distintos ministerios del gobierno.

A partir de este capítulo, se podrá confirmar la función que la política evaluativa del MIDES cumple en torno al control no electoral de acciones públicas, observable en las normativas que la demarcan, en los marcos discursivos que delimitaron esas normas y en los controles efectivos que esta política propicia en su marco relacional. Por otro lado, se verá que, aun cuando en sus orígenes esta política tendía al modelo de control politizador mediante un enfoque pluralista y participativo (Monnier, 1995; MacDonald, 1974; Patton, 2002), posteriormente ha generado condiciones propicias para al control gerencial, aspecto que se observa en los tres niveles estudiados por la *disminución de la pluralidad de actores* que involucra privilegiando a los estatales del gobierno, la consecuente *disminución de la diversidad de interacciones* toda vez que se omite aquellas entre estado y sociedad, y también la *diminución de los objetos de control evaluativo* que se pueden abordar toda vez que se suprimieron las cuestiones de orden político.

La siguiente tabla 18, sintetiza las treinta condiciones institucionales que explican por qué esta política despliega ese modelo de control, detalladas a lo largo de este capítulo. Desde un punto de vista analítico y como ilustra la tabla, el primer elemento que destaca de este caso es que las condiciones institucionales relacionales, constituyen la principal raíz explicativa de ese modelo,

a partir de las cuales se dio lugar a nuevas condiciones discursivas, que finalmente se plasmaron en nuevas condiciones normativas que, aunque sin explicitarlo, mandataron su deriva gerencial.

TABLA 18: CONDICIONES INSTITUCIONALES QUE EXPLICAN EL MODELO DE CONTROL GERENCIAL PROPICIADO POR LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DEL MIDES

DIMENSIONES INSTITUCIONALES	NIVELES DE AACTUACIÓN		
	MICRO (PRACTICAS EVALUATIVAS)	MESO (POGRAMASEVALUADOS)	MACRO (ENTORNO POLÍTICO)
NORMATIVA	<ul style="list-style-type: none"> *Prioridad de criterios de orden procedimental, técnicos y económico. *Obligación de atender necesidades e intereses de decisores/as del gobierno. *Supresión de la obligación de atender necesidades e intereses de actores sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> *Obligatoriedad de mecanismos de coordinación con actores del gobierno. *Supresión de mecanismos de coordinación con actores sociales por parte del MIDES. *Supresión de la obligatoriedad de promover el control de los programas por parte de actores sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Normas para la modernización estatal con indicaciones de diseño organizativo y evaluación del desempeño de la gestión pública. * Existencia Ley de transparencia de la información pública. * Ausencia de garantías a la participación y control social de políticas y programas públicos.
DISCURSIVA	<ul style="list-style-type: none"> *Enfoque tecnocrático centrado en la validez metodológica de la información evaluativa. * Enfoque decisionista centrado en la utilidad para los decisores/as gubernamentales. * Supresión enfoques evaluativos pluralista y participativo centrados en la interacción estado-sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> * Concepción de los actores sociales como receptores de la información evaluativa sobre los programas. * Concepción elitista de los programas como espacio de decisión gubernamental. * Alejamiento de la concepción de los programas como objeto de control social. 	<ul style="list-style-type: none"> * Concepción gerencial de la rendición de cuentas centrada en difundir la información pública. * Predominancia de criterios técnicos y económicos como objeto de control de la gestión pública nacional. * Omisión de la responsabilidad política como objeto de control de acciones públicas.
RELACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> * Rol de actores sociales como fuentes de información primaria. *Dificultades interaccionales con los actores sociales. *Dificultades de coordinación intraministerial para el trabajo con actores sociales. *Dificultades de coordinación intraministerial para construir y manejar información evaluativa 	<ul style="list-style-type: none"> *Necesidad de aumentar el uso de la información evaluativa en las decisiones de los programas. * Ausencia de incentivos para el desarrollo de capacidad evaluativa en organizaciones ejecutoras de programas. *Apertura y colaboración con los equipos de los programas. *Prioridad de la ejecución como espacio para actores sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Ausencia de coordinación con otros actores estatales como el Parlamento o la Fiscalización superior. * Ausencia de incentivos al uso de la información evaluativa por parte de actores sociales como medio para el control. *Dependencia de recursos de la sociedad civil hacia el estado * Disparidad en el desarrollo de capacidad organizativa de la sociedad civil.

Fuente: elaboración propia.

Si bien las normativas originales de esta política demarcaron un escenario favorable al control politizador que se condecía con las concepciones de la coalición gobernante y que mandataba un trabajo evaluativo participativo que daba un rol central a los actores sociales, durante los primeros años de gestión, se sucedieron una serie de dificultades de orden relacional relativas al escaso uso que las autoridades hacían de la información evaluativa y a lo complejo que resultaba el trabajo con actores sociales, todas las cuales gatillaron reflexiones y debates que descartaron esa tendencia politizadora para privilegiar la de tipo gerencial. Bajo esas nuevas concepciones, el año 2013 se aprobaron nuevas normativas que mandataron priorizar el aporte de esta política a los decisores/as del gobierno y remitir su contribución política a la sociedad a la difusión de la información evaluativa, como medio para aportar a la transparencia y rendición de cuentas de los programas sociales. Desde esas fechas y hasta el cierre del periodo estudiado, el marco relacional efectivo de esta política devela que efectivamente propicia el modelo de control gerencial, toda vez que efectivamente se enfoca en los actores del gobierno con quienes establece diversas interacciones y quienes sí ejercen controles a partir de ella, en los tres niveles analizados. En contraste, esta política casi no establece interacciones con otros actores estatales y con los sociales, quienes tienen escaso o nulo margen de control.

El segundo elemento a destacar de este caso, es la alta coherencia entre el comportamiento de las tres dimensiones institucionales analizadas y a lo largo de las dos fases desplegadas, la primera tendiente al control politizador y la segunda al gerencial. En tercer lugar, destaca que, a pesar de que el mayor peso explicativo lo tienen las condiciones relacionales, el modelo de control propiciado por esta política responde a la convergencia de sus condiciones discursivas y normativas, demostrando así la multidimensionalidad que estos procesos implican, relevadas por el neoinstitucionalismo integrado como enfoque analítico que esta tesis adoptó. En ese contexto, y respecto a los factores que delimitan los modelos de control, destaca que la pluralidad de actores es una condición determinante en las interacciones que ellos generen, en la amplitud de objetos de control que abordan y, por ende, en los controles que logren ejercer.

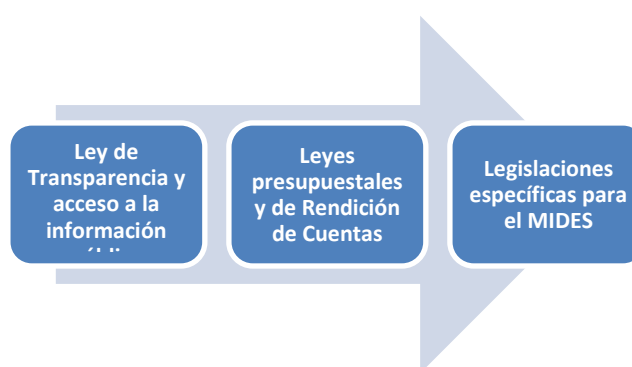
Finalmente, es importante apuntar que la tendencia al control gerencial de esta política no solo se explica por su propia conducción sino por la del MIDES, la institucionalidad social en su conjunto, y el proyecto político más amplio que la albergaba durante el periodo estudiado, desde donde se desestimó el sello participativo original que pretendía disminuir asimetrías políticas entre estado y sociedad, entre otros para efectos de control de las acciones públicas.

Luego de este encuadre general, a continuación, se revisa el detalle del análisis de cada una de las dimensiones estudiadas y las condiciones que develan la tendencia de esta política al modelo de control gerencial.

Primera parte: Análisis de las condiciones normativas que la política evaluativa demarca para el control de acciones públicas

Las condiciones institucionales que demarcan de manera más inmediata la actuación de la política evaluativa del MIDES en materia de control de acciones públicas, se encuentra en un **marco legislativo** específico para ese ministerio, expresado en diversas leyes y decretos que establecen sus definiciones políticas generales, sus funciones u obligaciones y su diseño organizativo. Como muestra la figura 6, todas esas normas han sido demarcadas previamente por otras **leyes de alcance nacional**, destacando las Leyes de presupuesto que asignan su financiamiento, compromisos de gestión institucional, y mecanismos y actores que vigilan su desempeño; las Leyes de rendición de cuentas a la nación donde se reporta y aprueba el nivel de cumplimiento de sus compromisos de cara al siguiente ciclo presupuestario; y la Ley de transparencia que impone obligaciones respecto al acceso a la información pública, evaluativa en este caso.

FIGURA 6: MARCO LEGISLATIVO CONDICIONANTE DE LA FUNCIÓN DE CONTROL DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DEL MIDES



Fuente: Elaboración propia

A continuación, se revisa las condiciones normativas que explican la tendencia de esta política al modelo de control gerencial, considerando las definiciones políticas generales que demarcan, las definiciones funcionales en cuanto a qué concretamente se debe realizar, el diseño organizativo para ello dispuesto y el diseño estratégico en cuanto compromisos de gestión institucional concretos que esta política asume en la materia.

Como se verá, durante el periodo 2005-2019 estudiado, este marco normativo siempre tendió a validar y fortalecer el rol de esta política evaluativa, asignándole mayores competencias y recursos organizativos para su despliegue. Así también que, que existió alta coherencia entre las indicaciones que este marco entrega para el conjunto del ministerio y las que entrega a su política evaluativa en particular, cuestión que ha favorecido su cumplimiento. En tercer lugar, que, en esa evolución, las condiciones normativas experimentaron cambios que evidencian el giro de las reglas formales de esta política en materia de control, desde su primera fase tendiente control politizador hasta la segunda, tendiente al gerencial. Finalmente, como se

constatará en los siguientes dos apartados, que las condiciones explicativas de fondo de ese cambio, no radican en estas condiciones normativas sino en las discursivas puesto que hubo variaciones en los marcos cognitivos originales que indujeron el giro normativo, cuestión que tiene como explicación de fondo, las condiciones relacionales que gatillaron ese giro cognitivo.

1. Definiciones políticas generales

El marco de actuación inicial de la política de evaluación del MIDES se estableció a través de su Ley fundacional 17866/2005 del 18 de marzo que fijó sus cometidos o funciones principales y del decreto 286/2006 del 22 de agosto que estableció su misión institucional y la de su política evaluativa en particular. En cuanto a las condiciones que esas normas implicaron, destacan la relevancia que se atribuyó al trabajo evaluativo como soporte para la vigilancia y control del desempeño de los programas sociales, cuestión viene a confirmar la función de estas políticas en esas materias, además de las indicaciones de desplegar esas labores con participación de diversos actores estatales y sociales, todo lo cual generaba condiciones favorables al modelo de control politizador que esta tesis define.

1.1 Relevancia de la evaluación como soporte para la vigilancia y el control

Desde sus orígenes, el MIDES otorgó un lugar relevante a la evaluación de programas como demuestran la Ley 17866/2005 que le incluyó dentro de sus competencias centrales y el decreto 286/2006 que le incluyó de modo expreso en su misión institucional que indica:

*“El ministerio de desarrollo social es el responsable de las políticas sociales nacionales, así como la coordinación tanto a nivel sectorial como territorial, articulación, **seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos**, en las materias de su competencia propendiendo a la consolidación de una política social redistributiva de carácter progresiva. Asimismo, es misión de este ministerio contribuir al desarrollo de escenarios de participación social que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las y los uruguayos, promoviendo la más amplia integración de los protagonistas a sus actividades” (Decreto 286/2006, capítulo 1)*

Esas normativas, por tanto, sentaron las bases de esta política evaluativa regulando cuestiones básicas para su funcionamiento tales como qué evaluar, cómo, y con qué, y con quiénes hacerlo (Trochim, 2009; Hartz, 19999b). En efecto, uno de los primeros asuntos que la Ley 17866 indicó, fue desplegar tres tipos de prácticas evaluativas que incluyen el monitoreo, la investigación evaluativa y los sistemas de información, que hasta el cierre de esta investigación se aplicaban. De esa manera y confirmado en los discursos recogidos, esta política nació al amparo de un marco normativo específico, condición que ha sido determinante para su despegue y desarrollo.

Por otro lado y retomando la tesis central de esta investigación, los contenidos de esas normas iniciales permiten confirmar la función de control de acciones públicas que cumple esta política, puesto que se le concibió como un soporte para ejercer las facultades reguladoras, supervisoras,

inspectoras, fiscalizadoras y sancionadoras que se asignaron al nuevo ministerio (Ley art. 9 b, k; art 10) que, según los discursos recogidos, requerían valoraciones sistemáticas que aportaran información rigurosa y confiable sobre el desempeño de las acciones de desarrollo social. Acorde a ello, estas normas definieron que el principal **objeto de control** evaluativo serían los programas sociales focalizados en población que vive en situación de pobreza y vulnerabilidad sean o no ejecutados por el MIDES y que los **actores a involucrar serían de naturaleza estatal y social** incluyendo a los directivos/as, gestores/as, y ejecutores/as de esas acciones (Ley 17866/2005), además de sus beneficiarios y diversas organizaciones sociales interesadas (Dcto. 286/2006). Bajo ese encuadre, otra condición normativa que devela el aporte al control de esta política que ha sido clave para desplegarla es que se garantizó la **sujeción de los actores involucrados en los programas sociales a su facultad evaluadora, asegurando con ello** una posición de autoridad que es indispensable para evaluar y a través de ello controlar, y que, en este caso, vino a reconfigurar el diseño público-institucional del país ya que nunca un ministerio había tenido facultades de ese tipo de sobre sus homólogos.

1.2 Enfoque participativo para el fortalecimiento ciudadano y democrático

Además de sentar las bases de su política evaluativa como soporte para la vigilancia y el control de los programas sociales, el marco normativo inicial del MIDES estableció de manera expresa un enfoque político participativo que otorga un rol activo a la sociedad en la gestión de todas sus políticas y programas, tal como devela su misión institucional recién revisadas, pero también otras indicaciones que mandatan *“establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil”* (Ley 17.866/2005, Art. 9, inciso LL), y el *“fortalecimiento de la ciudadanía activa”, “escenarios de participación social”* que integren a los *“protagonistas”* de (Dcto 286/2006, Cap. I). A partir de esas indicaciones, por tanto, este ministerio generó una condición normativa favorable a la generación de interacciones estado-sociedad necesarias para la democratización (Dahl, 1971, 1991; O’Donnell, 1994, 1998; Rosanvallon, 2007), que la política evaluativa necesariamente debía aplicar.

Consistente con ese mandato general, la primera misión institucional de la política de evaluación del MIDES, asignada a la “Dirección Nacional de Evaluación de Evaluación de Programas (DINEP)” como unidad encargada de implementarla, indicaba que se realizara un trabajo evaluativo abierto que integrara a diversos actores. Textualmente, se indicó:

“Realizar el seguimiento, supervisión y evaluación de los planes programas y proyectos sociales en todo el territorio nacional, promoviendo la más amplia integración de los protagonistas a sus actividades” (Decreto 286/2006, Inciso 15.).

Contrastada esa primera definición con la literatura, denota una clara vocación democratizadora en los términos que los enfoques de evaluación participativa indican (Patton, 2002; Cousins y Whitmore, 1998; House y Howet 2001), generando así una condición normativa favorable para integrar a actores sociales en la construcción y uso de la información evaluativa, que además constituyó una apuesta innovadora considerando la escasa inclusión de ese tipo de enfoques en la escena evaluativa internacional. Por otro lado, desde la perspectiva del control de acciones

públicas, esas definiciones implicaron condiciones favorables para que el MIDES y su política evaluativa, propiciaran el modelo de control politizador cuya principal característica es la inclusión de actores plurales estatales y sociales, y la promoción de interacciones diversas entre ellos, como medio para disminuir las asimetrías que existen entre estado y sociedad.

Finalmente, otro elemento que destaca es que esas definiciones políticas generales tuvieron correlato en el resto de definiciones funcionales, organizativas y estratégicas de la política evaluativa que se gestaba, todas tendientes a la participación con potencial para el control politizador. Posteriormente, sin embargo, ello se diluyó en el marco de un proceso de “reestructuración ministerial” iniciado el año 2010, que derivó en un nuevo diseño normativo formalizado mediante el decreto 273/2013 de 02 de septiembre, donde se desestimó el sello participativo original dando paso a nuevas condiciones normativas propias del modelo de control gerencial que no genera aporte democratizador.

2. Definiciones funcionales

Durante el periodo estudiado, son dos las principales normas que regulan las funciones que la política evaluativa del MIDES debe desplegar. Primero, el Decreto 286/2006 aprobado durante la creación del ministerio y, segundo, el Decreto 273/2013 a partir de su reestructuración. Ambas son claves porque ofrecen condiciones normativas completamente diferentes respecto al modelo de control que esta política propicia, evidenciando el giro desde su tendencia politizadora inicial a la gerencial que finalmente le caracteriza, a su vez determinado como ya se anticipó, por las condiciones discursivas y relacionales detalladas en los siguientes apartados.

2.1 Las primeras funciones y su tendencia al control politizador

El germen de las definiciones funcionales de esta política evaluativa se encuentra en el decreto 286/2006 que le asignó ocho cometidos generales que fueron consistentes con el enfoque participativo ministerial, mandatándole contribuir a la “construcción ciudadana”, conocer la percepción de los “protagonistas” y de “prácticas sociales” para mejorar los programas, y aplicar una estrategia de trabajo coordinado, descentralizado y con anclaje territorial (ver anexo 4).

Todo ello, cristalizado más aún en quince de los veintiocho cometidos específicos que incluían rescatar la percepción de beneficiarios/as, realizar monitoreo y evaluación participativa, acompañamiento y asesoría a organizaciones sociales para involucrarse en el trabajo evaluativo, difundir la información evaluativa, aportar a la generación de opinión pública e incluso, recibir y canalizar propuestas y denuncias respecto a los programas sociales (ver anexo 5)⁹³.

⁹³ El 46,4% de cometidos restantes (13 en total), refieren al desempeño técnico y económico de los programas, su focalización e implementación en la idea de identificar eventuales problemas y mejoras necesarias de aplicar. Así también, a resguardar el diseño y aplicación prácticas evaluativas sistemáticas.

Contrastadas esas definiciones con los modelos de control definidos en esta tesis y criterios que los definen, las funciones originales de la política evaluativa ofrecían condiciones favorables al control politizador, cuestión observable en los tres niveles de análisis aquí contemplados.

- Dentro del **nivel micro de las prácticas evaluativas**, podían influir *actores plurales* como los beneficiarios/as, directivos, equipos gestores y organizaciones ejecutoras de los programas, y otras interesadas, quienes podían establecer *interacciones diversas* de tipo coercitivo delimitadas por obligaciones mutuas y colaborativas propias de la estrategia participativa que se contemplaba. Así también, esos actores podían abordar una *alta amplitud de objetos de control* de las prácticas evaluativas, incluyendo asuntos procedimentales, técnicas y políticas que iban desde qué evaluar, con qué métodos, criterios e indicadores y a quienes convocar.
- Respecto al **nivel meso de los programas sociales**, estas acciones podían ser influidas a partir del trabajo evaluativo por la *gran pluralidad de actores* partícipes de las prácticas evaluativas a partir de sus aportes directos a ellas o del uso de la información que arrojaban ya que se contemplaba entrenarlos en esas materias. También, se demarcó *interacciones diversas* intraestatales y estado-sociedad, guiadas por marcos coercitivos y colaborativos que favorecían la sujeción y el apoyo mutuo entre ellos. Sobre los objetos de control que se podía abordar de los programas y más allá de lo que se definiera de modo participativo, del decreto 286/2006 se desprende *gran amplitud* pues incluyó criterios procedimentales como la correcta ejecución de las actividades, económicos como la “*máxima eficiencia*” del gasto público social, técnicos como “*calidad*” de los programas y su aporte a la “*calidad de vida*”, y políticos en cuanto a los espacios y niveles de participación que estas acciones generan.
- Sobre los controles en el nivel macro del entorno más amplio, también se desprende *gran pluralidad de actores* estatales y sociales, y distintos sectores del gobierno más allá de los involucrados directos en los programas sociales y de la sociedad en general. Las *interacciones, en tanto, podían ser diversas* y regidas por la sujeción dentro del estado y de éste hacia la sociedad, y por la colaboración entre ambos. Respecto a los objetos de control, no se especificaron, pero se desprende *gran amplitud de cuestiones* dado que esta política debía canalizar eventuales denuncias sobre el desempeño de los programas.

Como se puede apreciar, estas definiciones funcionales vinieron a operacionalizar el enfoque político participativo y democratizador que el ministerio ya había demarcado en sus definiciones políticas más amplias. De esa forma, se generaron condiciones normativas propicias para que la política evaluativa incluyera actores plurales, interacciones diversas y amplitud de objetos de control en los tres niveles analizados, confirmando así su tendencia al control politizador. Posteriormente, como se anticipó, las nuevas normas del año 2013 desestimaron esa tendencia, redirigiendo a esta política hacia el modelo de control gerencial, como ahora se explica.

2.2 El giro hacia el modelo de control gerencial

A cinco años del estreno del MIDES y en los albores del segundo gobierno del Frente amplio, el año 2010 se inició un proceso de “*reestructuración ministerial*” mediante un diagnóstico interno en el que participaron autoridades y equipos de trabajo, donde se tomaron diversas medidas aplicadas de facto desde el año 2011 y formalizadas en el Decreto 273/2013 que influyeron de modo directo su política evaluativa, partiendo por la reformulación de su misión institucional

que dejó de enfocarse en los atributos políticos que debía tener integrando a actores diversos, alejándole así de su sello participativo original, para priorizar su rol de rectoría en la evaluación de programas sociales a nivel país, con foco en la mejora de esas acciones. Textualmente indica:

*“Ejercer la **rectoría en el monitoreo y evaluación** de planes, programas, acciones, dispositivos y proyectos sociales en el territorio nacional, así como en la **construcción y gestión la información necesaria para mejorar la implementación y el diseño de los mismos**” (Decreto 273/2013).*

En consistencia con ello, el decreto 273/2013 redefinió las funciones generales de esta política enfocándolas en cuestiones de orden técnico, metodológico y operativo tendientes a optimizar la gestión de estas labores, como medio para construir información valorativa, según las opiniones recogidas (ver anexo 6). La contrapartida, sin embargo, fue que desaparecieron todas las indicaciones del anterior decreto 286/2006 sobre un trabajo integrador, coordinado y descentralizado que fortaleciera la ciudadanía, así como las funciones de monitoreo y evaluación participativos, la asesoría y acompañamiento a organizaciones y el aporte a la generación de opinión pública, condiciones básicas para que la información evaluativa aporte al control por parte de la sociedad (Dahl, 1971, 1991; Pitkin, 1967, Manin, 1995). Bajo ese encuadre, se establecieron veintidós funciones específicas, la mayoría (86,4%), enfocadas en apoyar a los decisores/as y gestores/as proveyéndoles información sobre los programas que atendiera sus necesidades. La minoría en tanto (13,6%), se refiere a actores sociales como potenciales receptores de la información valorativa, con escaso margen para influir (controlar) la forma como ella se construye y utiliza (ver anexo 7).

Ahora bien, ese evidente desmarque de su enfoque participativo, no implicó que esta política desconociera sus funciones políticas y mucho menos en materia de control. En efecto, se incluyó una función específica en ese ámbito antes no explícita, que indica *“contribuir a la rendición de cuentas de los programas mediante la difusión de los resultados de los distintos productos”* denotando con ello que esta política debe contribuir a la rendición, que es un proceso básico para el control de acciones públicas (Manin, 1995; Chouinard, 2013, Hanberger, 2006, 2011; Trochim, 2009). Sin embargo, el contenido de esa indicación devela que su aporte se remite a difundir la información que sus distintas prácticas arrojan, cosa que en estricto rigor ya se mandataba en el decreto 286/2006 y que implica escaso aporte democratizador por no combinarse con incentivos para que la sociedad pueda reaccionar ante esa información, debatirla o tomar medidas de interpelación ante posibles incumplimientos (Schedler, 2004; Ackerman, 2004; Hanberger, 2011; Chouinard, 2013).

A partir de esas nuevas funciones, por tanto, se diluyeron las condiciones normativas favorables al control politizador, sustituyéndolas por otras claramente proclives al control gerencial cuestión que nuevamente se observa en los tres criterios y niveles de análisis abordados.

- A nivel **de las prácticas evaluativas**, si bien se mantuvo los espacios de influencia de los actores estatales y se incluyó a la academia como nuevo actor social que colabora como proveedor de evaluaciones, *la pluralidad de actores disminuyó* al suprimirse otros actores sociales como los beneficiarios/as, ejecutores/as de programas y otras organizaciones que

solo pasaron a ser fuentes de información primaria de estas prácticas⁹⁴. La *diversidad de interacciones también disminuyó* al suprimirse la de tipo socioestatal y, por tanto, el marco de subordinación del estado hacia la sociedad, antes facultada para influir estas prácticas, y los intercambios colaborativos propios de las prácticas participativas antes contemplados. Consecuentemente, *la amplitud de objetos de control se redujo por completo*, quedando remitida a los intereses de los actores estatales y uno social como la academia, quienes pueden influir en las decisiones procedimentales, técnicas, económicas y políticas de estas prácticas.

- En el nivel **de los programas sociales**, también *disminuyó la pluralidad de actores* porque los únicos que pueden influir esas acciones a partir de la política evaluativa son aquellos priorizados en sus prácticas, mayormente del ejecutivo, quienes en las nuevas normas pasaron a ser el principal destinatario de la información evaluativa. Respecto de la sociedad y como no se garantizó funciones para apoyarles en el acceso y uso de esa información, no existían condiciones que favorecieran su influencia en los programas sustantivos por esa vía. En línea con ello, *la diversidad de interacciones también disminuyó* dado que se privilegió las de tipo intraestatal dentro de las cuales sí se infiere que demarcó intercambios coercitivos y colaborativos. Respecto a la *amplitud de objetos de control igualmente se vio disminuida* porque, si bien se mantuvo las cuestiones de orden procedimental, económico y técnico, se suprimió lo político referido a los espacios de participación que los programas sociales ofrecen antes sí contemplados.
- En el **nivel macro del entorno político más amplio**, también se observa disminución de la pluralidad de actores que pueden ejercer controles a partir de esta política porque se priorizó al ejecutivo dentro del eje estatal omitiendo al parlamento, y en el social se incluyó a la prensa, pero como receptora de información evaluativa y se suprimió el acompañamiento a la sociedad civil para el uso de la misma. Por su parte, *la diversidad de interacciones disminuyó* porque aun cuando se mantuvo el marco de subordinación intraestatal y del estado a la sociedad, este último se remite a la obligación informar, suprimiéndose el marco de colaboración que antes podía derivarse del trabajo conjunto con organizaciones sociales. A partir de ahí, la amplitud de objetos de control que esos actores pueden influenciar más allá de los programas también disminuyó, quedando una vez más remitida al ámbito gubernamental.

Como puede apreciarse, las nuevas funciones de esta política vigentes hasta el cierre de esta investigación, lesionaron las condiciones antes favorables al control politizador demarcando una nueva ruta hacia el modelo gerencial que privilegia las influencias de actores estatales en desmedro de los sociales, cosa que también lesionó su potencial democratizador, ahora carente de funciones que contrapesen las asimetrías entre esos actores a partir del trabajo evaluativo.

⁹⁴ Respecto a la academia, el decreto 273/2006 estableció el mecanismo de convenios con la Universidad de la República quien podía prestar servicios para el desarrollo de investigaciones evaluativas.

3. Diseño organizativo

La ley 17866/2005 fundadora del MIDES no especificó la estructura organizativa de su política evaluativa, pero creó el cargo “*Director nacional de evaluación de programas*” encargado de instalar un área de trabajo para esos fines (art.13). Luego de ello, el decreto 286/006 sí reguló este asunto creando la “*Dirección Nacional de Evaluación de Programas (DINEP)*” que desde el año 2008 mediante la Ley de RdC 18.362/2007 se denominó “*Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM)*” sin variar su estructura. Posteriormente, ésta sí se modificó en el decreto 273/2013, estructura organizativa que estuvo vigente hasta el cierre del periodo estudiado⁹⁵.

El principal elemento que caracteriza la trayectoria de este diseño organizativo es su acelerado crecimiento sobre todo en los diez primeros años, formalizados mediante normativas que han dado un fuerte impulso a la DINEM. En directa relación con ello, la permanencia y estabilidad de esa estructura, a diferencia de otras direcciones nacionales del MIDES más volátiles en el tiempo. Finalmente, cabe destacar su flexibilidad para adecuarse a las nuevas funciones que el mismo decreto 273/2013 mandató, condición que es favorable para el alineamiento normativo de las políticas y que, en este caso, vino a consolidar su tendencia al control gerencial.

3.1 Estructura inicial abierta y participativa, al servicio del control politizador

La estructura original de la política de evaluación del MIDES, delimitada en el Decreto 286/2006 e ilustrada en la figura 7, contaba con dos divisiones, de Monitoreo de Evaluación, y ofrecía condiciones favorables al enfoque participativo con potencial para el control politizador mandatado en las definiciones políticas generales y funcionales de la época⁹⁶.

FIGURA 7: ORGANIGRAMA DINEP-MIDES SEGÚN DECRETO 286/006



Fuente: Decreto 286/006

⁹⁵ Si bien el año 2013 su nombre volvió a cambiar a “*Dirección Nacional de Información, Evaluación y Monitoreo (DINIEM)*”, ello no afectó su estructura interna y todos los actores siguen reconociendo a esta dirección como DINEM.

⁹⁶ En la figura se puede observar que el diseño original se organizó en torno a dos de las prácticas evaluativas que esta política contemplaba, no existiendo una unidad de trabajo encargada de la tercera práctica, referida a los sistemas de información, cosa que se verá, fue una necesidad recogida en el decreto 273/2013.

Siguiendo la figura, las condiciones favorables al control politizador se observan en la creación del Departamento de Monitoreo participativo encargado de realizar esas prácticas con actores sociales y la inclusión de evaluaciones participativas también con actores sociales, en la División de evaluación. Según los actores consultados, ello fue el reflejo más claro de la orientación política de esta política y del ministerio, que buscaba fortalecer a la ciudadanía y a la democracia.

“ Toda nuestra inspiración política se vio plasmada en una estructura que si bien era muy operativa, tenía mucho contenido porque contaba con equipos enfocados en incluir a la sociedad en el trabajo evaluativo, que era una cuestión básica para todos nosotros por la necesidad que había de reforzar los derechos ciudadanos y la democracia del país ” (Funcionario/a de DINEM).

Otra condición favorable fue la propia estructura general del MIDES y sus diversos mecanismos de coordinación con actores estatales y sociales, los cuales tenían asignadas funciones explícitas de seguimiento y evaluación. Dentro del eje estatal, el Dcto 236/2005 creó el “Gabinete social (GS)” donde participaban Ministros/as, el Congreso de intendentes y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia, cuyo objetivo es *“garantizar e incrementar mayores niveles de coordinación, planificación, articulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sociales”*⁹⁷. Así también, el “Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS)” encargado de la *“instrumentación y ejecución de los acuerdos y resoluciones”* de ese Gabinete, y, las “Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS)” donde participaban organismos públicos del nivel departamental con el objetivo de articular la ejecución y monitoreo de los programas sociales en sus territorios⁹⁸. Dentro del eje social, se creó el “Diálogo Social Nacional (DSN)” y los “Consejos Sociales Departamentales (CSD)”, donde participaban miembros del MIDES y de la sociedad civil y dentro de cuyas funciones se incluía el *“seguimiento y control ciudadano de las políticas públicas sociales”*.

A partir de estos antecedentes, y confirmado con las fuentes consultadas, esta política se gestó con un diseño organizativo abierto, consistente con las definiciones políticas y funciones que se le asignaron, especialmente en cuanto a su vinculación con actores estatales y sociales. Todo ello, reforzado con un abanico de mecanismos que no solo promovían la participación sino también el control de los programas por parte de la sociedad. De esa manera, los consultados/as también concuerdan que ese diseño ofrecía condiciones favorables al control politizador porque garantizaba pluralidad de actores, diversidad de interacciones y amplitud de objetos control en los tres niveles ya revisados, tal como las funciones de la época mandaban.

Sin embargo, también se señala que, durante esos primeros años, la división del trabajo, los recursos asignados y la coordinación intraministerial resultaron ser inadecuados e insuficientes. El principal problema en relación a las demás áreas del ministerio era que varias de ellas también cumplían labores evaluativas, estrategia que buscaba transversalizar este trabajo pero que, en

⁹⁷ Originalmente, el decreto 236/005 incluyó a los ministerios de Economía y Finanzas, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, Vivienda, Ordenamiento territorial y medio Ambiente, y Desarrollo Social. Después, se incorporó a Turismo y finalmente, a la OPP y el Congreso de Intendentes.

⁹⁸ Desde el MIDES, el CNPS era coordinado por la Dirección Nacional de Políticas Sociales y las MIPS por las Oficinas territoriales del MIDES (OTM) con apoyo de la Dirección Nacional de Coordinación Territorial (DICOT) ya extinta.

la práctica, generó duplicidad de funciones y superposición de roles, que finalmente dificultaron la consolidación organizativa de la política evaluativa⁹⁹.

3.2 La nueva estructura como medio para la consolidación gerencial

En base al diagnóstico de la reestructuración ministerial, el decreto 273/2013 rediseñó toda la estructura de la política evaluativa asignándole mayores atribuciones y recursos financieros, humanos, tecnológicos y de influencia política. Todo ello, en total consistencia con la nueva misión y funciones que ese decreto le asignó, que le alejaron de su sello participativo inicial para enfocarla en la rectoría de evaluación de programas sociales a nivel nacional.

El primer cambio fue en la estructura general del MIDES, porque los equipos humanos de todas las áreas que realizaban labores evaluativas pasaron a depender de la DINEM, quien decidió a qué divisiones asignarles. Por otro lado, esta dirección se definió como “*unidad de naturaleza mixta*” con facultades asesoras y decisoras que le permiten recomendar, indicar y determinar opciones a las demás áreas ministeriales, configurando con ello una nueva condición normativa que favorece su capacidad influencia (control) en esos equipos y a través de ello, en los programas sustantivos que ellas lideran. El segundo cambio fue interno, ya que se modificó por completo la estructura de la DINEM, aumentando su dotación de recursos humanos y áreas de trabajo que, de tres, pasaron a ser cinco¹⁰⁰. Como muestra la figura 8 página, se mantuvieron las divisiones Evaluación y Monitoreo, y se crearon tres nuevas enfocadas en el Trabajo de Campo y Estudios Sociales (TCES), el Sistema Integrado de Información del Área social (SIAS) y el Observatorio de Indicadores Sociales (OIS)¹⁰¹, además de crearse un nuevo cargo de “Comunicador”. Por último, se le asignó facultades “*coordinadoras*” y de “*supervisión directa*” sobre sus divisiones que reforzaron su capacidad de control sobre las mismas, antes no explícito.

Desde un punto de vista político, las personas consultadas concuerdan que la formalización de las facultades de la DINEM fue una condición favorable para que estas labores se asuman como parte de la gestión de los programas sustantivos, cuestión que a su vez favorece el control sobre los mismos. También, que el aumento de recursos refleja la validación política de esta política evaluativa y de la DINEM como unidad capaz de conducirla, elemento indispensable para ejercer el rol de rectoría que el mismo decreto 273/2013 le asignó. En esa misma línea, indican que las

⁹⁹ Las otras áreas ministeriales que cumplían labores evaluativas eran la Dirección de desarrollo ciudadano que debía apoyar las labores de seguimiento de los Consejos sociales y contaba con un Departamento de Evaluación de Emprendimientos Productivos y Socioculturales. También la Dirección de coordinación territorial que debía “apoyar el seguimiento y la evaluación periódica de la implementación de los programas” a nivel departamental y contaba con un Departamento de seguimiento institucional de las oficinas territoriales. Finalmente, y creadas el año 2008, la “Unidad de Seguimiento de Programas del Plan Equidad (USPPE)” dentro de la Subsecretaría ministerial y la “Unidad Repertorio de Políticas Sociales (URPS)”, dependiente de la Dirección de políticas sociales y de la DINEM.

¹⁰⁰ Un asunto que emergió con frecuencia en los discursos verbales es que, si bien se aumentó la dotación de recursos humanos, ello se hizo mediante contrataciones canalizadas a través de terceros, preferentemente organizaciones de la sociedad civil, cosa que ha acarreado según indican, alta precariedad laboral para muchos empleados/as de esta y otras direcciones de este ministerio.

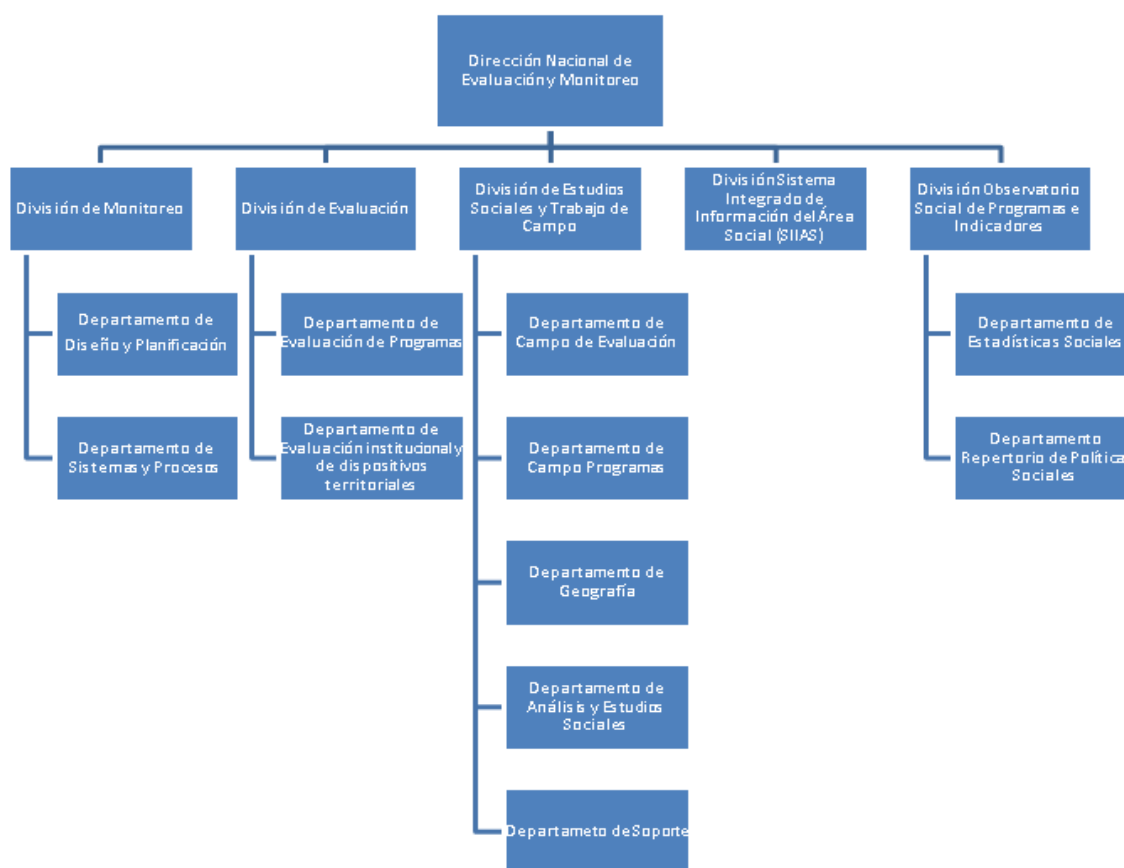
¹⁰¹ El SIAS es una herramienta orientada a los actores del gobierno, que contiene diversa información sobre los problemas públicos del país y desempeño de los diversos programas sociales. Por su parte, el OIS, es una herramienta orientada a la sociedad que contiene información sobre la realidad nacional y sobre la oferta programática de la matriz de protección social.

nuevas divisiones reflejan el reconocimiento de prácticas que ya se desarrollaban, pero en distintas áreas de forma disgregada cuestión que generaba desgaste, que fueron acogidas en el diagnóstico de la reestructuración y reguladas en esta nueva norma.

“Aquí lo que hubo fue decisión política fuerte y clara... una apuesta por el trabajo evaluador, que se validó en el discurso y se fortaleció en la estructura. Sin ello, la DINEM nunca hubiera sido lo que es”
(Funcionario/a de gobierno)

“Todos esos problemas de disgregación, del monstruo de mil cabezas que teníamos, pasó a mejor vida. Con la reestructuración se ordenó y alineó el trabajo interno de la DINEM, y su rol ante el resto del ministerio y con el intersector en general, cosa que sí, le favorece para influir” (Funcionario/a del MIDES).

FIGURA 8: ORGANIGRAMA DIRECCIÓN NACIONAL DE DIVISIÓN DE INFORMACIÓN, EVALUACIÓN Y MONITOREO DEL MIDES (DECRETO 273/2013)



Fuente: Portal web Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (<http://dinem.mides.gub.uy/>)

Respecto a la nueva estructura interna y en materia de control, la supresión del Departamento de monitoreo participativo, de las evaluaciones participativas y los recursos para trabajar de modo directo con actores diversos, constituyen condiciones desfavorables a la vinculación con la sociedad, cuyo rol se limita a ser receptora de la información evaluativa, característica propia del modelo de control gerencial. Por otro lado, la creación de las divisiones del SIIAS y la OIS, en

principio son una condición favorable para la difusión de información, necesaria para ejercer control, más aún porque son dos sistemas diferenciados para actores estatales y sociales. Sin embargo, la estructura interna del OIS enfocado en la sociedad, demuestra que sus recursos se enfocan en producir y publicar la información a través de medios virtuales o atendiendo demandas específicas, omitiendo acciones que fomenten su uso para fines de rendición como las nuevas funciones indicaban y menos aún para fines de control.

Por último y como en la primera fase, las normas que regulan el diseño organizativo de esta política, fueron consistes con los cambios en la estructura general del MIDES, que perdió su carácter abierto a interactuar con la sociedad. Concretamente, el decreto 273/2013 suprimió mecanismos como el Diálogo social nacional y los Consejos sociales. Esta última supresión, generó efectos directos en la política evaluativa porque a través de esos espacios canalizaba su trabajo con actores sociales y no se condice con la validación que el MIDES daba a esos espacios basado en las valoraciones positivas que sus propias evaluaciones y otros estudios reportaron¹⁰². En contraste, los mecanismos que sí se mantuvieron fueron el Gabinete social, el Consejo nacional de políticas sociales y las Mesas interinstitucionales, todos enfocados en actores gubernamentales, confirmando así el desinterés de este ministerio por vincularse de manera directa con la sociedad por estas vías¹⁰³.

A partir de esta revisión y asumiendo que las nuevas funciones de la política evaluativa operaron como condición necesaria para alejarse de su tendencia inicial al control politizador, su nuevo diseño organizativo ofreció condiciones suficientes para que ello ocurriera, toda vez que se suprimió los recursos para interactuar con la sociedad y se reforzaron aquellos que garantizan su vínculo con actores del gobierno, quienes constituyen el principal foco en la construcción y uso de la información evaluativa, tal como se desprende del modelo de control gerencial.

4 Definiciones estratégicas

Como todo el sector con financiamiento público uruguayo, la gestión institucional del MIDES y de su política evaluativa, se rigen por la Planificación estratégica gubernamental quinquenal, formalizada en las Leyes de presupuesto y de Rendición de cuentas, donde se establecen las definiciones estratégicas y compromisos de gestión, asumidos como contrapartida a los recursos que se les asignan¹⁰⁴. Estas definiciones son un asunto importante porque develan los énfasis, metas y nivel de cumplimiento concretos que la política evaluativa en materia de control, más allá de las indicaciones políticas general, funcionales y de diseño organizativa recién revisadas¹⁰⁵.

¹⁰² Un extenso abordaje de los Consejos sociales que concluyen su aporte como mecanismo de participación y desafíos para su fortalecimiento posterior, se encuentran en Bastarrica y Marsiglia (2010) y King (2009).

¹⁰³ En estricto rigor el MIDES no abandonó su trabajo directo con actores sociales, que luego a canalizó a través de planes participativos territoriales. El punto está en que esos mecanismos se enfocaron en la implementación de los programas, no en su monitoreo y control.

¹⁰⁴ Las acciones de la Política evaluativa del MIDES forman parte del Área programática N°11 "Protección y Seguridad Social" y se financian a través de los actuales programas presupuestales n° 400 "Políticas transversales de desarrollo social" y n°401 "Red de Asistencia e integración social", ambos administrados por el MIDES.

¹⁰⁵ Este asunto se abordó mediante una exhaustiva revisión de los tres planes estratégicos del MIDES para el periodo 2005-2019 que abordó esta investigación.

A continuación, se revisa la trayectoria del diseño estratégico de esta política durante los tres quinquenios que abarca el periodo estudiado, considerando sus objetivos, productos y metas comprometidas *versus* cumplidas, donde se podrá constatar que los cambios normativos formalizados el año 2013 en materia de control, fueron más bien el reflejo de condiciones previas que tanto ella como el MIDES en su conjunto ya habían demarcado a partir de diversos ajustes a sus compromisos de gestión institucional iniciados el año 2008.

4.1 Diseño estratégico 2005-2009: los primeros indicios del control gerencial

Si bien las definiciones estratégicas iniciales de la política evaluativa fueron consistentes con el enfoque participativo tendiente al control politizador de su etapa fundacional, su despliegue demuestra que ese enfoque perdió peso durante este periodo y que normativamente, por tanto, el giro hacia el modelo gerencial no se gestó en la reestructuración del 2010 y nuevas normas del 2013, sino en esos primeros años mediante ajustes a sus compromisos, formalizados en las Leyes de Presupuesto y RdC respectivas.

La Planificación 2005-2009 fue aprobada por la Ley de presupuesto 17930/2005 y en ella los compromisos de la política evaluativa contribuían a cuatro objetivos ministeriales mediante ocho productos y quince metas asociadas, detallados en la siguiente tabla 19.

TABLA 19: COMPROMISOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA EVALUATIVA DEL MIDES 2005-2009

OBJETIVOS MINISTERIALES	COMPROMISOS DE LA POLÍTICA EVALUATIVA	
	PRODUCTOS	METAS
1. Mejorar la calidad de vida de las personas y familias en situación de extrema pobreza, a través del diseño, ejecución y evaluación de los programas componentes del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. (PRIORITARIO)	Informes de Evaluación y Monitoreo del PANES	Informes de resultados parciales Informe de seguimiento sobre control de la focalización del PANES
2. Planificación y Coordinación de Políticas sociales: Planificar y coordinar en el territorio nacional las políticas sociales descentralizadas, articulando los actores públicos y sociales considerando la diversidad de cada departamento y localidad de nuestro país en relación estratégica con el resto de las políticas nacionales y municipales. (PRIORITARIO)	Evaluación Políticas Territoriales	Informes semestrales de análisis de implementación de las políticas sociales en el territorio
	Sistema georreferenciado de indicadores sociales	Diseñar un sistema georreferenciado de indicadores sociales / Implementación del sistema georreferenciado de Indicadores sociales para 5 áreas de la política social.
	Registro Único de Beneficiarios (RUB) del PANES	Diseñar e implementar un Registro Único de Beneficiarios del PANES

3. Evaluación y Monitoreo: Generar sistemas de seguimiento y evaluación descentralizados de los Programas Sociales y con participación de los protagonistas, contando para ello con un registro único de beneficiarios. (PRIORITARIO)		Integrar al R.U.B. al menos el registro de 2 Políticas Sociales.
	Evaluación: Diseño para la evaluación de dos programas sociales.	Construir un diseño para la evaluación de dos programas sociales / Construir un modelo de evaluación de impacto de políticas sociales y realizar la evaluación de al menos 3 programas sociales / Creación y acompañamiento de al menos 8 grupos de monitoreo.
	Sistema de monitoreo participativo de políticas sociales.	Diseñar un sistema de monitoreo participativo de políticas sociales. Creación y acompañamiento de al menos 8 grupos de monitoreo.
4. Evaluación y Monitoreo Gral: Evaluar y monitorear los planes, programas y proyectos de los diversos subsistemas de políticas sociales públicas, sistematizando y difundiendo los estudios e investigaciones resultantes	Procesos de evaluación y monitoreo	Procesos de evaluación y monitoreo concebidos, desarrollados y aplicados como parte sustantiva de las Políticas Sociales Públicas
	Producción y difusión de los resultados	Adecuada producción y difusión de los resultados de los procesos de evaluación y monitoreo

Fuente: elaboración propia basada en Leyes de Presupuesto y rendición de cuentas del periodo

Dentro de los productos comprometidos, destacan los Informes de monitoreo y evaluación del PANES y, desde el punto de vista de las interacciones para el control un “*Sistema de monitoreo participativo*” cuya meta e indicador permitían vigilar la efectiva influencia de actores sociales midiendo la formación y acompañamiento a grupos de monitoreo *versus* los programas que monitoreaban. También como producto, “*difundir la información evaluativa*” cuya meta vigilaba la “*adecuada producción y difusión*” de la misma, favoreciendo así su inteligibilidad para las audiencias, condición necesaria para que sea usada especialmente por actores sociales, muchos de ellos poco familiarizados con el lenguaje técnico que le caracteriza (Patton, 2002).

Así, estos compromisos aseguraban la influencia de actores sociales en la construcción de información evaluativa y fomentaban su uso para influir, a su vez, en los programas y la institucionalidad social en su conjunto, condiciones todas, que eran concordantes con las demás normativas y favorables al control politizador. Sin embargo y siguiendo las leyes de RdC, ello no tuvo correlato empírico ya que el monitoreo participativo tuvo un desempeño deficiente y solo estuvo vigente hasta el año 2006¹⁰⁶ y que la difusión de información, aun cuando se mantuvo todo el periodo, tenía un indicador centrado en el N° de actividades, que impide verificar la adecuación comprometida y, desde el 2007, su desempeño fue en descenso¹⁰⁷. Un hecho evidente, entonces, es que la participación y la difusión hacia actores sociales en cuanto condición básica para el control politizador, perdieron peso estratégico antes de que las nuevas funciones y estructura organizativa de esta política les desestimaran. De esa manera, la supresión del departamento de monitoreo participativo y de las evaluaciones participativas el 2013, solo materializaron decisiones tomadas seis años antes en la planificación del 2007. Cosa

¹⁰⁶ Sobre este producto, siendo el año 2005 la línea base, el 2006 se reportó un 0% de logro, mejorando el año 2007 a un 38%. Posteriormente a partir del año 2008 se suprimió tal cual indica la Ley de RdC del año 2007.

¹⁰⁷ Según los reportes, el 2005 se hizo 4 actividades de difusión y 11 el 2006, que descendieron el 2007, 2008 y 2009 a 6, 5 y 2, datos que en cualquier caso no permiten estimar el nivel de logro porque no se definieron metas para verificar si esas cifras cumplían lo esperado o no.

similar ocurre con las actividades de difusión ampliada, cuyo declive sólo fue la antesala de su supresión el 2013, cuando esta política optó por una difusión al servicio del control gerencial, limitada a entregar información unidireccional sin espacios para la interacción con la sociedad.

Como se anticipó, esa pérdida de peso estratégico se explica también por las definiciones del MIDES en su conjunto, que arrancó con fuerte impulso participativo que luego se diluyó. Al respecto, considérese que en el periodo 2005-2009 y a través de otras áreas, este ministerio comprometió como objetivo *“promover espacios de participación social que permitan el seguimiento y control social de las políticas públicas sociales”* mediante productos como los CSD mandatados en el Decreto 286/2006 que estuvo vigente todo el periodo, una *“Mesa Nacional de Coordinación con la Sociedad Civil”*, *“Encuentros regionales con Organizaciones Sociales”* y *“Espacios de seguimiento y control social de las políticas públicas sociales”*. Respecto de ellos, destaca que sus metas no solo vigilaban la creación, impulso y consolidación de esos espacios sino cuestiones políticas relevantes como la *capacidad de “iniciativa y elaboración de recomendaciones”* así como la *“participación e incidencia”* de las organizaciones, condiciones todas que favorecían la influencia de actores sociales. Sin embargo, los indicadores asociados sólo medían cuestiones procedimentales como el nº de reuniones o participantes *versus* lo convocado, impidiendo verificar si se lograron los objetivos políticos planteados. Sumado a ello, la mayoría de esos compromisos tuvieron una corta y volátil vigencia en el tiempo, no más allá del año 2008, demostrando con ello que los ajustes en los compromisos estratégicos de la política evaluativa eran coherentes con la tendencia general del ministerio que le alberga¹⁰⁸.

Respecto de estos hallazgos, el consenso de las opiniones recogidas indica que, al poco tiempo del despegue de esta política evaluativa, lo participativo que se deseaba aplicar era difícil de sostener y fue perdiendo relevancia, especialmente por problemas relacionales que se detallan en el análisis de esa dimensión.

4.2 Periodo 2010-2014: formalización del giro hacia el control gerencial

En la Planificación quinquenal 2010-2014 aprobada por la Ley de presupuesto 18719/2010 y como ilustra la tabla 20 de la siguiente página, la política evaluativa contribuyó a dos objetivos estratégicos y siete productos que consolidaron el alejamiento de su enfoque participativo tendiente al control politizador y su giro hacia el gerencial, antes que el decreto 273/2013.

El primer objetivo refiere al seguimiento, monitoreo y evaluación, cuyo primer producto aun cuando no fijó meta para el 2010, tuvo un desempeño altamente satisfactorio entre 2011 y 2012 develando con ello la relevancia y volumen de trabajo que esas prácticas implican, confirmado también en las múltiples evidencias documentales revisadas¹⁰⁹. En materia de control, es interesante que se retomó el compromiso de difundir la información evaluativa mediante los productos *“Publicaciones”* del OIS y de los Estados de situación del MIDES, cuyos indicadores que sí medían lo comprometido. Sin embargo, el primero tuvo un desempeño descendente

¹⁰⁸ La Mesa estuvo vigente hasta el 2006, los Encuentros hasta el 2008 y los Espacios de incidencia solamente el 2009.

¹⁰⁹ El 2011 tuvo un 233,33% de logro y el 2012 uno del 140%. Posteriormente, el año 2013 y 2014 se reportó 25 y 24 programas, pero sin metas asociadas que permitan estimar el nivel de cumplimiento que esas cantidades implican.

entre 2010 y 2012, y fue suprimido desde el 2013 sin nota aclaratoria que lo explique¹¹⁰. El segundo, aun cuando no tuvo meta el 2010, alcanzó un 100% de logro el 2011 pero se le suprimió desde el 2012, también sin aclaraciones.

TABLA 20: COMPROMISOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA EVALUATIVA DEL MIDES 2010-2014

OBJETIVOS MINISTERIALES	COMPROMISOS DE LA POLÍTICA EVALUATIVA					
	PRODUCTOS	METAS ¹¹¹				
		2010	2011	2012	2013	2014
1. Acciones de seguimiento, evaluación y monitoreo de políticas sociales.	Programas sociales evaluados y/o monitoreados	SR	6	10	10	SR
	Publicaciones del Observatorio Social de Programas e Indicadores	4	5	2	SR	SR
	Indicadores actualizados en el Observatorio Social de Programas e Indicadores	400	450	450	450	SR
	Publicaciones de informes de estado de situación del MIDES	SR	1	SR	SR	SR
2. Generar y administrar un sistema interinstitucional de información integrada, que permita una mayor eficacia y eficiencia en la ejecución de políticas sociales	Programas sociales integrados al SIIAS	SR	13	40	SR	SR
	Usuarios capacitados en el uso del sistema	SR	50	350	SR	SR
	Indicadores sociales incluidos en el portal del SIIAS	SR	450	50	50	SR

Fuente: elaboración propia basada en Leyes de Presupuesto y rendición de cuentas del periodo

Respecto al segundo objetivo relativo al SIIAS, el producto que compromete capacitaciones a los/as usuarios de ese sistema era una condición favorable para su uso. Sin embargo, su desempeño fue deficiente porque el 2010 no comprometió meta, el 2011 solo alcanzó un logro del 84%, el 2012 ello no se reportó y desde el 2013 se suprimió, demostrando con ello que la formación de los propios actores del gobierno perdió peso estratégico. Por otro lado, sobre la valoración de los programas como objeto de control, el diseño de este objetivo explicita como criterios la eficiencia y la eficacia, propios de la perspectiva gerencial.

Un asunto que vale señalar, es que desde el plan anual 2012 todos los productos de esos dos objetivos se fundieron en uno nuevo, que indicaba *“Generar y difundir información y conocimiento, que sirvan de insumo para el diseño, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas”*, demostrando con ello que el interés de esta política por aportar insumos al propio trabajo evaluativo y a los programas sustantivos. Profundizando en ello, se trata de una condición favorable para el uso de la información evaluativa y, por ende, para ejercer control a partir de ella. Sin embargo, el hecho que no se contemple a la sociedad como destinatario de

¹¹⁰ EL logro del 2010 fue del 75% y el 2011 del 40%. El 2012 ello no fue reportado.

¹¹¹ La sigla SR significa. Sin Reporte

esa difusión, vuelve a reflejarse el alejamiento del enfoque de control politizador que, hasta esas fechas, las demás normas aún mandataban.

Por otro lado, y al igual que en quinquenio anterior, los cambios en el diseño estratégico de la política evaluativa en este periodo se explican también por la tendencia del MIDES en su conjunto. En efecto y aun cuando existió el objetivo ministerial “*coordinación y asesoramiento con la sociedad civil*”, solo se mantuvo los Consejos sociales y de nuevo con indicadores que solo miden cuestiones procedimentales y omiten la función de seguimiento a los programas, que se reservó para el CNPS y para las MIPS, ambos remitidos a la esfera gubernamental. Finalmente, todos esos compromisos relativos a vinculaciones intraestatales o socioestatales solo estuvieron vigentes hasta el 2012, desapareciendo en los planes 2013 y 2014. Respecto a este punto, cabe señalar que en términos de diseño es comprensible que los espacios de interacción perdieran peso estratégico puesto que ya estaban funcionando. El punto estaría, por tanto, en que al no plantearse nuevos desafíos en la materia y suprimir la interacción con la sociedad, el MIDES redefinió su relación con su entorno desde una lógica gerencial enfocada en los decisores/as, gestores/as y técnicos/as tal como delimitaron las demás normas vigentes desde el 2013.

Lo anterior se confirma más aún, con los nuevos productos comprometidos en este periodo 2010-2014. Por ejemplo, con los “*centros de atención ciudadanía*” incluidos el año 2012 y redefinidos el 2013 como “*servicios de atención ciudadana para el apoyo a la ejecución de las políticas y programas sociales del ministerio*”, cuyo contenido refleja una clara perspectiva de satisfacción usuaria centrada en recoger consultas, quejas o sugerencias sobre la prestación de servicios, condición ciertamente necesaria pero que, para efectos de control requiere de incentivos para que la sociedad vigile el desempeño global de los programas, escenario donde la información que aporta la política evaluativa podía ser un recurso clave de distribuir¹¹².

4.3 Periodo 2015-2019: consolidación de la tendencia al control gerencial

El presupuesto de este quinquenio se aprobó en la Ley 19355/2015 y la política evaluativa contribuyó a cuatro objetivos ministeriales detallados, sin especificación de productos, pero sí de cinco indicadores. A diferencia de periodos anteriores y como indica la tabla 21, esos objetivos se definieron alineados con las divisiones de la nueva estructura organizativa de la DINEM referidos al Monitoreo, la Evaluación, el Trabajo de campo, el SIIAS y el OIS (Decreto 273/2013). Lo más interesante de los contenidos y despliegue de este diseño, es que mantuvo la tendencia a restar relevancia a la difusión de información evaluativa, así como al rol de la sociedad en su construcción y uso, consolidando así la deriva hacia el control gerencial que esta política adoptó.

El primer objetivo relativo a programas monitoreados y evaluados es el único que se mantuvo desde el año 2005 confirmando una vez más la relevancia estratégica que esta política atribuye a esas prácticas. Respecto a su desempeño y a pesar de que el año 2015 fue cero porque no

¹¹² Además de ello, vale precisar que el indicador asociado se enfocó en las “Derivaciones del Centro de Atención a Situaciones Críticas” impidiendo vigilar lo comprometido en cuanto a atención ciudadana se refiere.

hubo reporte, el año 2016 y 2017 alcanzó un 105% y un 300% de logro respectivamente. A pesar de ello, desde 2018 esto fue suprimido.

El segundo objetivo refería al Trabajo campo, antes no incluido como estratégico a pesar de que desde el 2013 ganó estatus organizativo como división de la DINEM. Destaca en su indicador que solo refiere al uso de esas labores para inclusión de beneficiarios en los programas y no para las prácticas evaluativas, en circunstancias que ese equipo aplica en terreno todas las técnicas de investigación que ellas exigen como entrevistas, encuestas, grupos focales u otros. El tercer objetivo referido al SIAS, se mantuvo tal cual el quinquenio anterior, pero con un solo indicador que medía la cantidad de “nuevos servicios de análisis y gestión de información”, consolidando las decisiones previas respecto a omitir labores para la difusión o de capacitación a usuarios/as que originalmente se contemplaba. Respecto al desempeño de ese indicador, no es posible estimarlo porque si bien el 2016 y el 2017 se definieron metas, en todo el periodo no hubo reporte de lo realizado, cuestión que dista mucho de las evidencias empíricas recogidas en el trabajo de campo donde se confirmó que este sistema tiene una alta actividad y utilidad para quienes lo utilizan. El cuarto y último objetivo refiere al OIS y, a pesar de incluir en su definición la difusión de información, ello no se recoge en el indicador que solo mide la cantidad de “indicadores sociales actualizados”. Además, el objetivo se refiere a información sobre “temas sociales” en un sentido amplio, omitiendo la información sobre el desempeño de los programas que la propia política evaluativa genera, necesaria de compartir con actores diversos.

TABLA 21: COMPROMISOS ESTRATÉGICOS DE LA POLÍTICA EVALUATIVA DEL MIDES 2015-2019

OBJETIVOS MINISTERIALES	COMPROMISOS DE LA POLÍTICA EVALUATIVA					
	PRODUCTOS	METAS ¹¹³				
		2015	2016	2017	2018	2019
1. Acciones de seguimiento, evaluación y monitoreo de políticas sociales (Diseñar e implementar acciones de seguimiento, evaluación y monitoreo de políticas sociales)	Cantidad de programas monitoreados y evaluados	20	20	20	NA	NA
	Cantidad de programas con procesos de evaluación y monitoreo (incluido el 2018)	NA	NA	NA	40	20
2. Desarrollar el trabajo de campo necesario para acceso a prestaciones, E&M y la implementación de éstas (diseñar e implementar estructura y acciones para realizar el relevamiento de condiciones de vida de la población)	Cantidad de hogares relevados para la inclusión de beneficiarios a planes y programas sociales	3000	3000	3000	2000	3000
	Cantidad de indicadores actualizados por año	300	300	300	500	300
Sistema interinstitucional de información integrada de políticas sociales (Generar y administrar un sistema interinstitucional de información integrada, que permita una mayor eficacia y eficiencia en la ejecución de políticas sociales).	Cantidad de nuevos servicios de análisis y gestión de la información	SR	25	25	SR	SR

¹¹³ Sigla NA significa: No Aplica

Mantener y desarrollar un sistema que construya, organice y difunda información sobre temas sociales (Diseño, implementación y mantenimiento del sistema)	Cantidad de indicadores actualizados por año	300	300	300	500	300
---	--	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: elaboración propia basada en Leyes de Presupuesto y rendición de cuentas del periodo

Al igual que en los anteriores, en este quinquenio las definiciones estratégicas de la política evaluativa se alinearon con las ministeriales, y en conjunto consolidaron la tendencia gerencial puesto que incluso perdieron peso estratégico los espacios de coordinación intraestatal. Prueba de ello, que las MIPS no fueron incluidas y aun cuando el CNPS sí lo fue, su desempeño fue 0% todo el periodo ya que no se reportó su cumplimiento. Respecto a intercambios con actores sociales, permaneció el objetivo *“coordinación y asesoría a la sociedad civil”* pero no comprometiéndolo como producto los CSD sino *“dispositivos territoriales con línea de PC”* cuyo desempeño alcanzó un 175% de logro el 2015 y 150% el 2016, éxito que no determinó su permanencia porque desde el 2017 se suprimieron, sin redefinirse por otro diferente.

Cerrando este corolario, el MIDES mantuvo el objetivo *“Servicios de atención ciudadana”* con un indicador más atingente que midió la cantidad de consultas recibidas, cuyo desempeño fue exitoso todo el periodo, cuestión que termina por demostrar que la relación con la ciudadanía privilegia lógicas de satisfacción usuaria propias del gerencialismo público¹¹⁴. Por otro lado, debido a que esas consultas refieren principalmente a la oferta de los programas, se desaprovecha estos espacios para que la sociedad consulte, sugiera o reclame información sobre el desempeño de esas acciones de cual el ministerio sí dispone, a partir de su política evaluativa.

5 Normativas nacionales que incentivaron el control gerencial

Como se anticipó y siempre desde un punto de vista normativo, las condiciones revisadas hasta ahora, no solo se explican por las normas específicas para ese ministerio sino también por otras de alcance nacional, que les trascienden. Según las fuentes consultadas, son tres las principales legislaciones que han condicionado a esta política, entregando indicaciones generales sobre el control de acciones públicas del país, sobre la organización del ejecutivo y sobre transparencia que a continuación se detallan, todas las cuales operaron como incentivo para el modelo de control gerencial que la política evaluativa del MIDES despliega.

5.1 Legislación sobre control presupuestario

Dentro de las normativas que regulan los procesos de asignación presupuestaria, la Ley 16.736/1996 resulta ser clave porque fija conceptos, criterios y formas de vigilancia de los organismos con financiamiento público. Concretamente, delimita que el objeto de control es el desempeño institucional mediado por el cumplimiento de los compromisos estratégicos recién

¹¹⁴ Los niveles de logro fueron: 106% el 2015, 116% el 2016, 127% el 2017, 123% el 2018 y 146,27% el 2019.

revisados, y que los actores facultados para ejercerlo son estatales incluyendo al legislativo quien aprueba las planificaciones, presupuestos y respectivas rendiciones, y al ejecutivo a través de la OPP de la Presidencia, encargada de asesorar y evaluar los proyectos presupuestarios, su ejecución financiera y el cumplimiento de sus compromisos institucionales. De esa manera, la OPP constituye un actor con facultad para supervisar y controlar la gestión de todos esos organismos incluyendo al MIDES, condición que es favorable para el control externo de su propia política evaluativa.

Bajo esas indicaciones, el país cuenta con una condición normativa de base como es un marco de control delimitado, indispensable para cualquier sistema democrático (Dahl, 1971, 1991; O'Donnell, 1994, 1998; Sartori, 1999^a; Rosanvallon, 2007, Monnier, 19995). Sin embargo, ese marco prioriza criterios técnicos y económicos como objeto de control, y se remite al ámbito intraestatal omitiendo a los actores sociales, configurando así condiciones propias del modelo de control gerencial, que profundizan las asimetrías políticas entre estado y sociedad en torno a estos procesos y que, por tanto, son adversas para democratizar.

Según las fuentes consultadas, bajo ese marco normativo general, el enfoque participativo original con potencial para el control politizador de la política evaluativa del MIDES, tenía poco espacio para consolidarse puesto que genera una serie de incentivos que privilegian medidas de corte gerencial para toda la gestión pública del país. Ante ello, el consenso de esas fuentes verbales indica que el Frente Amplio como coalición de gobierno de izquierda, adolece de una inconsistencia o paradoja puesto que promueve una perspectiva participativa, ciudadana y democratizadora, pero mantuvo y reforzó ese enfoque gerencial, con escaso margen para que la sociedad participe y controle de manera efectiva las acciones públicas.

“Y mirá... es verdad que nuestra vocación participativa, ciudadana y todo eso, no cuadraba mucho con el rollito gerencialista éste. Y sí, nosotros de una u otra manera estamos encuadrados en esa línea. Al fin y al cabo los presupuestos (la platita) es lo que marca todo, y no podemos negarlo”
(Funcionario/a del MIDES)

“El Frente Amplio tiene una deuda, no solo con nosotros sino con el pueblo uruguayo, porque prometió más y mejor democracia, pero se decantó por esto del presupuesto por resultados, que es verdad, sirve para ordenar la casa, pero no para que la familia se sienta a gusto” (Miembro de la sociedad civil)

Complementariamente, se estima que una evidencia de esa paradoja es la ausencia de una Ley de participación donde se garantice que los organismos públicos integren a la sociedad en la priorización, diseño, ejecución, evaluación y el control de las políticas y programas, cuestión que efectivamente se pudo confirmar ya que la Ley 18567/2009 de descentralización política y participación ciudadana modificada luego por la Ley 18644/2010, solo se remiten al ámbito de los gobiernos departamentales y locales¹¹⁵.

¹¹⁵ Detalle de esta legislación en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18567-2009>

5.2 Normativa sobre el funcionamiento organizativo del poder ejecutivo

El Decreto 94/2013 del 18 de marzo se aprobó como refuerzo a la modernización del estado, otro lineamiento clave de los gobiernos del Frente amplio junto con la política de desarrollo social. Se trata de una norma importante porque estableció criterios para el funcionamiento organizativo del ejecutivo definiendo el rol de la ciudadanía y su relación con ella, los procesos de políticas públicas, su regulación y control. Indicaciones todas, que fueron el marco de referencia más inmediato del Decreto 273/2013 del MIDES, que materializó la tendencia al modelo de control gerencial de su política evaluativa.

Una primera señal de esa tendencia son los principios orientadores de ese decreto, que, si bien define al “ciudadano” como “mandante natural” de los servicios del estado, a la “población” solo le define como “receptor” de políticas y programas, definiciones muy propias de la lógica principal-agente que guía el gerencialismo público. Por otro lado, define a las políticas públicas como un “conjunto de actividades” dirigidas a tener una “influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” y como “procesos decisionales” de “secuencia racional”, develando con ello una noción sinóptica propia del estilo laswelliano, poco compatible con la complejidad e incertidumbre que estos procesos implican sobre todo en cuanto al relacionamiento con actores se refiere. Concordante con ello y aunque este decreto indica crear ámbitos participativos, solo se mandata “procurar” el involucramiento de actores diversos, sin garantizarlo (Art. 1). En esa misma línea, si bien se indica que los criterios de división del trabajo de los diseños organizativos contemplan a los “colectivos ciudadanos”, estos últimos solo se refieren a sus destinatarios/as o beneficiarios/as omitiendo a otros actores sociales y enfatizando de forma explícita, que el foco respecto de ellos debe estar en su satisfacción con la ejecución y prestación de esos servicios, omitiendo procesos básicos como la evaluación.

Acorde a esa demarcación, la definición sobre el control de acciones públicas que este decreto establece devela que se rige por lógicas burocráticas y gerenciales pues le entiende como facultad exclusiva de actores estatales, se enfoca en lo procedimental y económico según el cumplimiento de lo planeado y el buen uso de los recursos públicos, y omite la responsabilidad política como objeto de vigilancia. Textualmente, se indica:

“El control es un proceso mediante el cual la administración se cerciora si lo que ocurre concuerda con lo que supuestamente debiera ocurrir. De lo contrario, será necesario que se hagan los ajustes o correcciones necesarios. Las actividades de control se realizan para verificar el logro de los objetivos que se establecen en la planificación. Su aplicación incide directamente en la racionalidad de la administración y consecuentemente, en el logro de la productividad de todos los recursos aplicados”.
(Decreto 94/013).

Por otro lado, respecto al lugar que esta norma asigna a la evaluación, es interesante observar que se le incluye dentro de las actividades de regulación que establecen parámetros de funcionamiento de las políticas y no como un recurso para su priorización, diseño o control¹¹⁶.

¹¹⁶ Textualmente se indica: “Las actividades de regulación refieren a la determinación de normas, reglas y leyes, entre otras, a las que deberán ajustarse las instituciones de gobierno o esos agentes. Se considera una necesidad

Así las cosas, el trabajo evaluativo aparece como una herramienta de gestión, escenario en el que la función política de control de las políticas evaluativas se invisibiliza por completo.

5.3 Normativas sobre transparencia de la información pública

La Ley 18.381/2008 sobre el derecho de acceso a la información pública constituyó un hito a nivel país que redefinió las tradicionales formas de tratar y gestionar ese recurso político. El objeto de esta norma es “promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público” (art. 1) definiendo la información pública como “toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público” (art.2) y consagrando el derecho ciudadano a solicitarla incluso, sin necesidad de justificarlo (art 3). Para ello, obliga asegurar “un amplio y fácil acceso a los interesados”, a asumir su responsabilidad de “custodia”, manipulación, archivo y conservación de la información (art. 5)¹¹⁷. Así también, evitar acciones u omisiones que deriven en su “ocultación, alteración, pérdida o desmembración” (art 6). Por otro lado, para controlar el cumplimiento de esas indicaciones, esta ley crea la “Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)” facultada para coordinar, orientar, asesorar, capacitar y denunciar incumplimientos (art. 19 y 21).

Siguiendo esas indicaciones, esta ley fue clave para la política evaluativa del MIDES puesto que, desde un punto de vista técnico, delimita que la “información evaluativa” es necesariamente de carácter público. Políticamente en tanto, reconoce el derecho ciudadano de acceder a ella y, en términos administrativos, ordenó procedimientos para su tratamiento y entrega, indicaciones todas, que permanecen vigentes y que esta política debe cumplir, configurando así una condición consistente y favorable para garantizar la función de apoyo a la rendición que el decreto 273/2013 le asigna. Sin embargo, no se puede perder de vista que las normas sobre transparencia no fueron “la” condición necesaria para que esta política lo contemplara, puesto que desde el año 2006 ya incluía la difusión de la información como una de sus funciones.

El segundo abanico de normativas relevantes en este ámbito son los Decretos que aprueban los “Planes de Gobierno Abierto (PGA), que incluyen ejes prioritarios, compromisos y metas que los organismos públicos deben cumplir¹¹⁸. Estos planes son elaborados por un grupo coordinado por la AGESIC donde participan organismos públicos, la academia y la sociedad civil¹¹⁹. Según los actores consultados/as, la participación del MIDES y su política evaluativa en esos planes ha sido un reflejo de su compromiso en la materia, cuestión que los cuatro decretos y planes del periodo estudiado demuestran. En efecto y como muestra la tabla 22, el MIDES realiza un importante aporte a los compromisos de transparencia de todo el sector público del país que alcanza el 12% y que el 88% restante se distribuye entre los demás organismos (28 aprox.). Así también, que la

indispensable, ya que, sin las mismas, sería muy arduo el complejo y eficaz mecanismo de ejecución y evaluación de las políticas” (Decreto 94/2013).

¹¹⁷ Ese mismo artículo obliga acciones de difusión permanente, de información sobre “estructura orgánica; facultades administrativas; estructura de remuneraciones, funciones y sistemas de compensación; presupuestos y ejecución con resultados de auditorías cuando corresponda; concesiones, licitaciones; información estadística y mecanismos de participación ciudadana para solicitar la información, entre otras”.

¹¹⁸ Decretos 259/012 del Primer Plan 2012-2014, 329/014 del Segundo Plan 2014- 2016; 460/016 el Tercer Plan 2016-2018), y 1/019 del Cuarto Plan (2018-2020). Detalles en: <https://www.impo.com.uy/>

¹¹⁹ Ese grupo se creó mediante la Resolución 595/011 de 22.11.2011 modificada después en la Resolución nº22/2013.

información generada por su política evaluativa representa más de la cuarta parte de los compromisos de este ministerio (26,31%) y cerca del tercio de sus metas (30,2%), cuestiones que los actores del gobierno consultados valoran de forma positiva

TABLA 22: APORTE DEL MIDES Y SU POLÍTICA EVALUATIVA A LOS PLANES DE GOBIERNO ABIERTO

Planes	Compromisos (C) y Metas (M) a nivel país		Compromisos (C) y Metas (M) del MIDES, respecto al nivel país.		Compromisos (C) y Metas (M) que incluyen información de la política evaluativa del MIDES			
	C	M	C	M	Respecto al Nivel país		Respecto al MIDES	
	C	M	C	M	C	M	C	M
1º	17	26	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2º	40	91	12,5%	1,09%	5%	4,3%	40%	40%
3º	75	212	9,3%	0,4%	1,33%	1,4%	14,2%	30%
4º	39	150	17,9%	1,5%	5,1%	4%	28,5%	26%
Total	155	479	12,2%	8,9%	3,2%	2,7%	26,31	30,2%

Fuente: elaboración propia en base a Decretos 259/012 del Primer Plan 2012-2014, 329/014 del Segundo Plan 2014-2016; 460/016 el Tercer Plan 2016-2018), y 1/019 del Cuarto Plan 2018-2020.

A pesar de esas valoraciones y datos que las respaldan, el contenido esos compromisos y metas de la política evaluativa del MIDES demuestran que, en estricto rigor, lo que garantizan es la difusión de la información sobre la oferta de programas sociales y no la información valorativa sobre su desempeño que esta política genera, escenario en el cual se pone en tela de juicio el efectivo cumplimiento de su mandato de contribuir al nivel informativo a la rendición de cuentas de las acciones públicas sustantivas que monitorea y evalúa. Por otro lado, y como confirman los actores sociales consultados, todos estos esfuerzos por la transparencia no van aparejados de acciones que fomenten la demanda y uso de esa información por parte de la sociedad, con lo cual se confirmaría la orientación gerencial que le subyace.

“Claro que hemos avanzado, la ley de transparencia es un orgullo nacional, un gran logro político. Peeeero, si eso no se acompaña de educación ciudadana para pedir y usar esa información, por lo menos a la sociedad civil, creo que no sirve de mucho. Otra de las paradojas de nuestra democracia”
(Miembro de la academia).

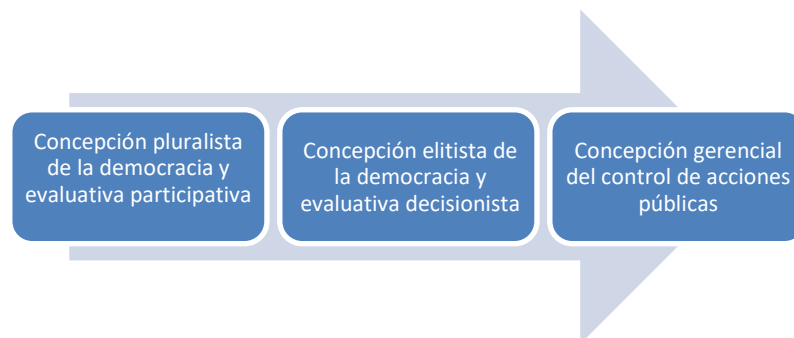
Finalmente, y concordado por las distintas personas consultadas, las normativas sobre transparencia aun siendo positivas, generaron una especie de inercia e incluso un retroceso en la política evaluativa. Concretamente, porque en sus primeros sí incluía acciones para fomentar el acceso y uso de la información evaluativa con actores sociales y luego de esta ley, y más aún del decreto 273/2013, solo se remitió a entregar información en caso que se le solicite, condiciones todas que consolidaron la concepción gerencial sobre la transparencia, la rendición y el control que predomina en esta política y en la gestión pública del país en su conjunto.

Segunda parte: Análisis de las condiciones discursivas de la política evaluativa para el control de acciones públicas

Luego de abordar las condiciones institucionales de tipo normativo que delimitan la actuación de la política de evaluación del MIDES en materia de control, se revisa ahora el análisis de las condiciones de carácter discursivo que los actores involucrados sustentan, como expresión de sus marcos cognitivo-conceptuales o *frames* al respecto, otra de dimensión clave para el análisis de políticas públicas en perspectiva neoinstitucional integrada (Peters, 2003; Lowndes y Wilson 2005; Hall y Tylor, 1996; Hill, 2014). Como se explicó en el capítulo metodológico, se indagó discursos escritos y verbales mediante técnicas de revisión documental y conversacional, estas últimas, contemplando doce perfiles de actores en la idea de resguardar equilibrio entre aquellos de naturaleza estatal y social.

A partir de esa revisión y como muestra la figura 9, los cambios normativos que demarcaron la tendencia gerencial, se explican por un giro en las concepciones políticas de fondo de esta política, que transitaron desde visiones sobre la democracia, el control y la evaluación de corte pluralista y participativa propias del modelo de control politizador, a nuevas visiones de corte elitista y decisionista propios del modelo de control gerencial, que refuerzan el control intraestatal pero no disminuyen asimetrías entre estado y sociedad en el ejercicio de controles, impidiendo con ello generar un aporte democratizador

FIGURA 9: TRAYECTORIA DEL FRAMES POLÍTICO QUE SUSTENTA LA POLÍTICA EVALUATIVA DEL MIDES



Fuente: elaboración propia

Primero, se conocerá las concepciones políticas en torno a la democracia y el control de acciones públicas, a la evaluación de programas públicos y a las políticas institucionales de evaluación. Luego, las valoraciones específicas que los actores consultados atribuyen a la política evaluativa del MIDES, donde se constata sus orígenes como respuesta a la necesidad de vigilancia de los programas sociales, la solidez y validación que ha alcanzado, y la forma como favorece el control gerencial. Finalmente, se profundiza en tres condiciones discursivas de fondo que explican los giros discursivos de esta política, relativas a la coherencia entre el *frames* que sustenta y el proyecto político del que hace parte, a la mejora técnica como argumento formal de ese giro, y a la penetración que el ideario del gerencialismo ha tenido en gestión pública del país.

Finalmente, cabe recordar, que todos estos cambios discursivos que explican los cambios normativos tendientes al control gerencial, tienen como explicación de fondo las condiciones relacionales de esta política, que se detallan en el siguiente apartado de este capítulo.

1. Concepciones políticas generales

2.1 Concepciones sobre democracia y control de acciones públicas

1.1.1 La democracia como sistema político y valor necesario de fortalecer

En sintonía con la literatura, los actores/as consultados definen la democracia como una forma de organización política de carácter dinámico pues varía según momentos históricos, territorios y culturas donde se aplica. Así también, expresan una visión axiológica entendiéndola como un valor en sí mismo necesario de resguardar, por el constante riesgo de abusos por parte de quienes acumulan poder político, pero también económico, como alerta el debate contemporáneo sobre desigualdad política (Rosanvallon, 2007, Wolin, 2004).

“Y, mirá... la democracia es como unas reglas de juego que según dónde, cuándo y cómo se apliquen dará más opciones a unos u otros de ganar o perder. Por eso ningún jugador puede confiarse”
(Miembro de la sociedad civil)

“La democracia es un valor, unos principios, una forma de ser y de vivir respetando al resto, respetando el derecho de todos a tener las mismas oportunidades para que nadie se las quite”
(Funcionario del MIDES)

Bajo esas premisas, también las opiniones concuerdan que la democracia se sustenta en derechos básicos como los civiles y políticos, pero también en derechos sociales y económicos, cuyo ejercicio permitiría la efectiva distribución de poder político. Por otro lado, se concuerda que la democracia representativa tradicional vive una crisis de legitimidad, que algunos/as atribuyen a la histórica concentración de poder en el estado (Dahl, 1971) y otros también, a la más reciente concentración de poder en grupos económicos (Dahrendorf, 1993). Ante ese problema, el común de las opiniones comparte la necesidad de generar procesos de democratización que mejoren y fortalezcan a la democracia como sistema político (Dahl, 1971,1991; Rosanvallon, 2007; Sartori, 2002). Sin embargo, se alerta que ello no solo requiere una perspectiva o discurso crítico sino cambios concretos que amplíen el ejercicio de derechos de la sociedad y dentro de ella a los más vulnerables, como contrapeso al predominio del poder estatal y económico. En ese sentido, la mayoría de las opiniones excepto algunas de actores de gobierno, estiman que el impulsor de esos cambios debe ser el propio estado por la posición privilegiada que ostenta, sin visualizar el rol que sociedad puede jugar para gatillarlos a través de su propia movilización y demandas, que la literatura reporta como una alternativa también necesaria (Tilly, 2010; O’Donnell, 1998).

Debido a la alta coherencia de sus opiniones, se observa que entre los consultados existe una visión, conceptos y validación compartida sobre la democracia como sistema político, que se alinea con el actual debate sobre las características, problemas y desafíos que enfrenta, y que identifica a la democratización como una vía para fortalecerla, mediante mayor inclusión y protagonismo de la sociedad. Sobre esos procesos, se constató que la mayoría de las opiniones expresa una visión estatista sobre su impulso y desarrollo, antecedente interesante porque de algún modo explica la inercia que los actores sociales han tenido ante la exclusión que la política evaluativa hizo del rol relevante que originalmente le atribuyó, como luego se detalla.

1.1.2 El control de acciones públicas: problema y oportunidad para democratizar

También acorde a la literatura, las opiniones recogidas concuerdan que el control de acciones públicas es un proceso básico de la democracia que permite vigilar el desempeño público más allá del acto electoral. Sobre ese desempeño en cuanto objeto de control, es interesante observar que la mayoría le relaciona con las acciones del gobierno y no con las de otros actores estatales como el legislativo que influye de manera directa en esas acciones. Respecto a quienes están facultados para ejercer esos controles, el consenso indica que deben ser estatales y sociales, advirtiendo que estos últimos ha sido históricamente marginados, hecho que habría aportado al debilitamiento democrático, como indica el enfoque responsabilizador de la representación política (Pitkin, 1967; Manin, 1995; Sartori, 1999^a, 1999^b).

Dentro del eje estatal, nuevamente se tiende a identificar al ejecutivo como agente de control y no al legislativo en circunstancias que tienen funciones explícitas en esa línea, cuestión que es consistente con la omisión que el marco normativo de la política de evaluación del MIDES hace de ese actor. Por su parte, del eje social, se concibe como agentes de control principalmente a los beneficiarios/as de las acciones públicas y a la sociedad civil, omitiendo a otros actores como la prensa, la academia, los partidos políticos o el sector privado lucrativo que también forman parte de estos procesos. Por último y respecto a la forma como se ejerce el control, se le define como un proceso relacional como indica la literatura revisada (Isunza, 2005; O'Donnell, 1998), sin embargo, se asocia con los ejercicios de vigilancia u observancia de las acciones públicas en este caso, postura interesante de atender pues omite las influencias efectivas que esos ejercicios pueden propiciar y que en esta tesis fueron de especial interés.

Más allá de esa discordancia contemplada en todo el trabajo de campo y análisis, el común de las opiniones confirma el problema de asimetría que existe entre estado y sociedad en torno al control de acciones públicas y, bajo una lógica de condiciones previas propia de la teoría poliárquica (Dahl, 1971), señalan que su disminución exige que los estados reconozcan la facultad de los actores sociales para controlar y les ofrezcan garantías efectivas para ejercerla. Bajo ese argumento, emerge una distinción conceptual relevante entre “participación” y “control”, señalando que aquella es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar lo segundo, que sería un nivel más alto de ejercicio de poder político.

“Para que la gente controle, el estado tiene que reconocerle ese derecho.... es el primer paso. Después, hacer cosas concretas para que puedan controlar, poner herramientas, recursos, de todo. Esto es mucho más que la participación, ambas van de la mano, pero son distintas” (Funcionario/a de gobierno).

Bajo ese consenso, emergen dos posiciones para aplicar estos procesos, las cuales no se alinean con un perfil consultado/a específico. La primera, indica que se debe partir mejorando la participación en las acciones públicas y de forma gradual, y en la medida que la “*sociedad se haya formado*” entregarle mejores espacios para controlar esas acciones. La segunda, indica que ambas cosas se deben hacer en simultáneo, entendiendo que la participación en sí misma puede servir para controlar, en la medida que no sea instrumental para validar decisiones ya tomadas. Como puede apreciarse, si bien las opiniones se alinean con la literatura que promueve el control como medio para democratizar (O’Donnell, 1998; Isunza, 2005; Schmitter, 2013), cuando esto se lleva al plano más concreto, las opiniones no contemplan la amplia gama de actores que son o pueden ser parte de estos procesos que la literatura también reporta. De esa manera, resulta necesario difundir y profundizar conceptual y operacionalmente, en la configuración de las estructuras de control público, como herramienta que puede ayudar a identificar actores, su rol y peso en materia de control e incluso de participación, independiente de que se le vea como un proceso previo o simultáneo. Todo ello, como medio para identificar de forma específica qué asimetrías existen y cuáles abordar del control de acciones públicas, atendiendo la visión común que aquí se expresa en cuanto a que esos esfuerzos ayudarían a democratizar.

1.2 Concepciones sobre evaluación de programas y políticas de evaluación

1.2.1 La evaluación como herramienta política para mejorar las acciones públicas.

La primera definición que emerge en torno a la evaluación de programas es común a todas las opiniones y se condice con el enfoque evaluativo politizador concibiéndola como herramienta de naturaleza política donde se confrontan actores con intereses y recursos diversos (Weiss, 1972; McDonald, 1974). Así también, concuerdan que se trata de una herramienta indispensable para la gestión de políticas y programas públicos, y que su inclusión o exclusión en ese ámbito es un reflejo de las concepciones y visiones políticas de las autoridades de turno, destacando como algo positivo que dentro del proyecto político del Frente Amplio la evaluación se ha fortalecido como una actividad sistemática y organizada.

“Evaluar siempre es una cuestión política porque tenés que consensuar opiniones de mucha gente que siempre remarará para su lado porque algo que les interesa está en juego. Y si lo mirás de más arriba, la decisión de evaluar también es política porque podés quedarte ahí tranquilo sin meterte en líos o podés jugártela por evaluar a sabiendas de lo que se te viene encima. Acá en el Uruguay claramente el Frente Amplio ha optado por lo segundo y eso es algo que debemos reconocer” (Miembro de la sociedad civil)

Respecto a las funciones de la evaluación de programas públicos, se concuerda que la principal es contribuir a la mejora de las acciones públicas para que realmente resuelvan los problemas que esas acciones abordan. En segundo lugar, pero solo relevado por el equipo de la DINEM, academia y consultores/as, que el logro de esa función exige que la evaluación sea una fuente de aprendizaje y conocimiento, lo que a su vez exige alto manejo teórico, técnico y metodológico para asegurar información valorativa válida y útil. En tercer lugar y solo referido por la sociedad civil que vigila acciones públicas, que esta herramienta debe aportar a la vigilancia y control del

desempeño público destacando que, para ello, la información que arroja debe estar disponible para diversos actores estatales y sociales.

Esa variación de los discursos respecto a las funciones de la evaluación confirma los hallazgos de Stufflebeam y Shinkfield (1987) sobre la predominancia de la mejora técnica (*improvement*) y generación de conocimiento (*enlightenment*), en desmedro de la función política de control (*accountability*). De esa manera y como también devela la literatura, (Alkin y Christie, 2004; Hanberger, 2009; Chelimsky, 2009) es necesario profundizar y visibilizar conceptualmente el rol que la evaluación cumple en el control de acciones públicas, desafío que, desde la perspectiva de esta tesis, facilitaría el debate sobre el rol que las políticas evaluativas cumplen al respecto. Por otro lado, destaca la relevancia compartida que se atribuye al uso de la evaluación como condición necesaria para cumplir sus funciones, denotando con ello una visión pragmática centrada en la utilidad empírica de esta herramienta, que concuerda con los postulados del enfoque evaluativo “*centrado en el uso*” (Patton, 2002), ampliamente diseminado en el actual debate de este campo disciplinar y que es de particular importancia para determinar el eventual uso y utilidad de la evaluación para efectos de control.

1.2.2 Invisibilidad conceptual de las políticas evaluativas e interés por explorarlas

Los discursos escritos y verbales demuestran que “política institucional de evaluación” es un concepto que los actores no reconocen de modo espontáneo o al que no recurren con facilidad, ocurriendo que suelen centrarse en la evaluación como herramienta. Para efectos del trabajo de campo, ello exigió aclarar que las consultas referían al entramado institucional o reglas de juego que enmarcan el trabajo evaluativo ante lo cual, el consenso indica que en su país este un asunto poco abordado y menos aún en esos términos.

Según se pudo observar, el desconocimiento de este concepto se puede atribuir primero, a la predominancia de las políticas sustantivas por sobre las institucionales en el debate público, por los efectos directos que aquellas tienen en las condiciones de vida de la población. Segundo, porque al abordarse “lo” evaluativo se recurre más bien al concepto “*sistemas de evaluación*” enfocándose en la aplicación, validez y utilidad de las prácticas evaluativas que esos sistemas contemplan. Tercero, porque al abordar la dimensión institucional de este trabajo, se suele recurrir al concepto “*institucionalización de la evaluación*” y desde una perspectiva formalista en cuanto a su efectiva inclusión en las rutinas organizativas, y no a los procesos de fondo que implican las reglas que ellas demarcan. En ese sentido, lo que ocurriría es que sin cuestionar el por qué y cómo se despliega este trabajo, el foco está en que se haga efectivo.

Más allá de esas aclaraciones y una vez enfocados/as en las políticas evaluativas, el consenso indica que es un asunto interesante de explorar y que su relevamiento conceptual favorecería que ellas también sean objeto de debate público tal como ocurre con las políticas sustantivas. Así también y denotando inmediata claridad sobre el marco de reglas de juego y condicionantes que imponen a las políticas y programas sustantivos, las opiniones concuerdan que abordarlas permitiría cuestionar, por ejemplo, quiénes toman las decisiones evaluativas, cuántos recursos se destinan para ello o en qué medida realmente aportan a la mejora de las acciones sustantivas, ideas que develan interés por la vigilancia y control de las propias políticas evaluativas, pero que, cualquier forma, no visualizan que se desarrolle con prontitud en el país.

“Encuentro genial esto de las políticas de evaluación porque de eso estamos hablando. Suena enredado porque son distintas a las políticas clásicas, pero actúan de la mano y las influyen. Sería bueno que nos preguntemos quién o qué se evalúa, como o con qué se hace, porque eso afecta a todo el resto... para bien o para mal. Ojalá nos actualicemos con estos términos para saber dónde poner el foco”.

Funcionario/a MIDES

“Sería buenísimo poner ojo en estas políticas institucionales. Yo empezaría con las de presupuesto y rendición de cuentas porque nadie sabe si sirven para mejorar la gestión, y ojo que eso va muy de la mano con cómo se evalúan las políticas. La única que ha despertado interés es la de transparencia y ojalá fuera así con todas, pero no veo que eso ocurra pronto, ni desde el gobierno ni desde nosotros”.

Miembro de la sociedad civil

A partir de esta revisión, se confirman la tendencia internacional a centrarse en las prácticas evaluativas antes que en las políticas institucionales que les rigen (Trochim, 2009; Melvin et al, 2009). Así también, la baja permeabilidad de este concepto y la necesidad de posicionarle, para que se problematice las diversas dimensiones que implican más allá de las prácticas que aplican, tal como sugiere la literatura que aborda estas políticas como objeto de estudio específico (Hartz, 1999a, 1999b; Trochim, 2009; Chelimsky, 2009; Cooksy et al, 2009, Johnson, 2012).

2. Valoraciones sobre la política de evaluación del mides

2.1 La política evaluativa del MIDES como ejemplo de solidez institucional

Una vez situados en lo que implican las políticas evaluativas en cuanto marco de reglas de juego institucional, todas las opiniones concuerdan que la del MIDES constituye un hito en la escena pública uruguaya, que ha permitido valorar los programas sociales mediante una plataforma inédita en el país¹²⁰. Tal como refiere el discurso oficial de este ministerio y siendo la única vez detectada que recurre a este concepto, la creación de esta política pretendió cerrar un vacío institucional que permitiera trascender la aplicación de prácticas evaluativas aisladas.

“En rigor se carecía de una política sostenida de evaluación y monitoreo de la mayoría de sus intervenciones, aunque en la década de los ‘90 a impulso de organismos internacionales se ensayaron modalidades puntuales de evaluación de algunos de los nuevos programas sociales. Tampoco se contaba con sistemas de información que permitieran diseñar una estrategia de evaluación sostenida en el tiempo, planteándose desde el inicio de la actual administración acciones para resolver el vacío en este dominio” (MIDES, 2009:48)

Respecto a la decisión de este ministerio de instalar una política de evaluación propia, el común de opiniones la considera acertada porque le ha permitido distinguirse de otras políticas evaluativas como la que lidera la OPP cuya *“lógica económica en el marco de la asignación presupuestaria”* se señala, no permitiría abordar la multidimensionalidad y complejidad de los programas sociales y problemas públicos que abordan, cuestión que todos reconocen, esta política sí ha incluido como parte de sus principales esfuerzos metodológicos.

¹²⁰ En Midaglia (1994) ya se señalaba que en el país existía una deuda histórica con la evaluación de programas sociales señalando que era una de las áreas institucionales más débiles de estas políticas en el país.

Podíamos quedarnos con lo de OPP, pero su función y aporte es otro, más en lo presupuestario. Nosotros en cambio, necesitábamos saber en el día a día cómo avanzaban los problemas y programas sociales que son muy complejos, saber resultados e impactos, pero también qué siente la gente, más allá de saber cuánto o como se gastó” (Funcionario/a de DINEM)

Otro atributo positivo es la variedad de prácticas evaluativas que esta política aplica (monitoreo, investigación evaluativa y sistemas de información) que según los consultados/as y acorde con el enfoque evaluación múltiple (Majone, 1997), permite construir información mediante técnicas y fuentes diversas, favoreciendo el abordaje multidimensional recién referido. Así también, que esa variedad de prácticas ha favorecido flexibilidad e integración metodológica, atributos que serían distintivos de esta política y que cualifican la información que aporta, cosa constatada en la revisión documental especialmente de las investigaciones evaluativas, puesto que no se recurre a la estandarización como estrategia metodológica y aplican indistintamente enfoques y herramientas cuantitativas, cualitativas y mixtas, al mismo tiempo que métodos centrados en el diseño, procesos, resultados e impactos de los programas sociales. Finalmente, se destaca la capacidad crítica y autocrítica de esta política toda vez que la información que aporta, expone tanto los aciertos como los fallos, cosa que la revisión documental también confirmó y que ha favorecido su credibilidad según los consultados/as concuerdan en su totalidad.

También en clave positiva, las opiniones relevan la capacidad de esta política de convertirse en “el” referente en evaluación de programas sociales, apreciación relevante pues demuestra la percepción de logro sobre su principal mandato referido justamente a ejercer rectoría en esta materia a nivel país, indicado en su misión institucional. Sobre las condiciones que explican ese posicionamiento, se atribuyen al “*fortalecimiento organizacional constante*” y consecuente “*permanencia en el tiempo*” de la DINEM como unidad responsable, sumado a la profesionalidad de su equipo y el liderazgo de quien la conduce, que en conjunto han derivado en alta rigurosidad, capacidad técnica e “*innegable*” calidad de la información que aporta.

“Hay una cosa clara que nadie puede negar, la DINEM hace un trabajo serio y de calidad que siempre ha demostrado con informes y sistemas de info’ que a todos nos sirven” (Funcionario/a del MIDES).

*“Es verdad que nuestro contacto con ellos es casi nulo, pero debemos reconocer que su trabajo es potente, que se han ganado un prestigio, cosa que no debe ser fácil ahí adentro, en el mismo MIDES”
(Miembro de la Sociedad civil)*

Por otro lado, la mayoría de los actores estima que el marco normativo que regula esta política ha sido clave para asegurar los recursos organizativos que ella requiere y con ello su posicionamiento. Compartiendo esas ideas, pero aportando un matiz importante, los miembros del gobierno, de la academia, del mundo consultor y parte de la sociedad civil, señalan que esas condiciones normativas se explican a su vez por las decisiones y actuaciones concretas de las autoridades políticas del Frente Amplio, quienes han validado a esta política, impulsado y formalizado los decretos que materializan esas condiciones normativas.

2.2 La política evaluativa como respuesta a la necesidad de vigilancia y control

Profundizando en la función política de la política de evaluación del MIDES, las opiniones concuerdan que sí se relaciona con el control de acciones públicas, toda vez que está orientada a la vigilancia de los programas sociales, condición que estiman positiva y “*indispensable*” por la relevancia de esas acciones para enfrentar graves problemas como la indigencia, la pobreza y la vulnerabilidad que afectan al país. A partir de ahí y también estimándolo positivo, les parece de toda lógica que, siendo esos problemas el principal foco de la coalición de gobierno, sus autoridades se interesaran por vigilar su desempeño, mediante un trabajo sistemático y organizado como el que esta política despliega.

Respecto al ideario que motivó ese interés político por vigilar a través del trabajo evaluativo, es interesante observar que no provino de exploraciones teóricas, conceptuales o metodológicas sino más bien del sentido común co-construido en el seno del Frente Amplio desde antes que asumiera el gobierno. Según los funcionarios/as del MIDES y confirmado por los demás actores consultados, ese conglomerado entendía que los programas sociales serían su principal compromiso político cuando gobernarán y de forma casi intuitiva, asumieron que era necesario contar con información seria y fiable, aportado por una política específica para esos fines.

“Esto lo veníamos conversando desde antes en el FA por una cosa que era obvia, no había que pensar o leer mucho para entender que lo social era lo primero y no podíamos lanzarnos así, sin más. Siempre supimos que llegando al gobierno teníamos que vigilar nuestro propio trabajo porque teníamos que responderle a la ciudadanía y para ello. Y bueno, la evaluación era una alternativa para hacerlo de forma seria, sin autocomplacencias sino con honestidad y autocrítica” (Funcionario/a del MIDES).

“Nosotros que trabajamos día a día en programas sociales sabemos lo importante que es evaluarlos porque lo que aquí se juega es la calidad de vida la gente. El Frente amplio ha entendido que esto es necesario para gobernar desde el primer día y se han puesto con la tarea, eso no se puede negar” (Miembro de la Sociedad Civil).

Como puede apreciarse y como se desprende de las condiciones normativas, la decisión de impulsar esta política efectivamente fue una respuesta a la necesidad de vigilancia de los programas sociales, confirmando que emergió como un medio para fortalecer el control de esas acciones aun cuando no fuera esa la terminología aplicada.

Sobre al despliegue de esa función, las opiniones concuerdan que sí ha permitido vigilar el desempeño de esos programas y el de los actores involucrados, destacando su aporte para mejorar la ejecución del gasto público social y, en menor medida, cuestiones de orden técnico propias de la intervención que aplican. Respecto a los actores que ejercen vigilancia o control a partir de esta política, existe conocimiento sobre las variaciones experimentadas, denotando así, que los cambios en las condiciones normativas se han aplicado de modo efectivo y han sido percibidos de modo directo por su entorno. Según se indica, en sus orígenes esta política se concibió como un espacio para incluir a la sociedad, entendiendo que es a quien el gobierno debía responder por su desempeño y que debía ser parte de la forma como se evalúa, cosa que todos/as valoran como algo positivo, en concordancia con sus propias concepciones sobre democracia y control ya revisadas. Sin embargo, que, durante su trayectoria ella ha dado un giro que le llevó a priorizar la vigilancia dentro del gobierno omitiendo a la sociedad.

Aquí claramente hubo un cambio, al principio nos invitaban a actividades, nos contaban qué iban a evaluar, hasta nuestra opinión nos pedían. Es verdad que no era fácil porque nosotros mismo somos todos muy diferentes, pero no era motivo para que de repente, nunca más nos convocaran. Fue bien extraño, pero pasó, como que se olvidaron de nuestra existencia” (Miembro de la sociedad civil)

A partir de esta revisión, la génesis de esta política estuvo asociada al control de acciones públicas y se orientó bajo un ideario responsabilizador de la representación política (Pitkin, 1967; Sartori, 1999^a, 1999^b; Manin, 1995) y evaluativo pluralista (Monnier, 1995; Subirats, 1995, 2005; Alkin y Christie, 2004, Bustelo, 2013,) sustentado por la coalición de gobierno que la fundó, marcos cognitivos que habrían sido determinantes en su enfoque participativo inicia, tendiente al control politizador. Por otro lado, y acorde con las valoraciones positivas del equipo de trabajo de esta política y la calidad de la información que arroja, se desprende que esta política sí ha aportado a la vigilancia de los programas sociales, pero priorizando cuestiones económicas y técnicas como objeto de control. Ello, sumado a la exclusión de actores sociales que finalmente realizó, aportan nuevas señales sobre su tendencia al modelo de control gerencial, cosa que las valoraciones de los actores consultados confirman, como a continuación se detalla.

2.3 La política evaluativa como medio para el control gerencial

Luego de confirmar que los actores consultados/as sí vinculan a la política evaluativa del MIDES con el control de acciones públicas y que perciben los cambios que ella ha generado con su entorno, interesó conocer sus valoraciones específicas respecto al modelo de control que ella despliega, siempre considerando los criterios y niveles de análisis que esta investigación abordó.

Un primer elemento a tener en cuenta es que estas valoraciones se sustentan son consistentes con las concepciones sobre democracia, democratización y control de los consultados/as ya revisadas, motivo por el cual, constantemente refieren el problema de asimetría política entre estado y sociedad. También, que estas valoraciones las expresan a través de dos grandes líneas argumentales, que reflejan sintonía conceptual con la tipología de modelos de control que esta tesis sugiere. La primera se refiere a una “*contribución ideal*” que podría disminuir asimetrías en el ejercicio de controles, en la medida que esta política brinde espacios a gran pluralidad de actores quienes, mediante interacciones diversas, puedan influir (controlar) amplitud de objetos de control, en clara alusión al modelo politizador. La segunda, una contribución “*real*” donde el consenso indica que se privilegia a actores estatales quienes protagonizan las interacciones, deciden los objetos de control evaluativo y son los principales destinatarios de la información que esta política arroja, condiciones propias del modelo de control gerencial, que no disminuye asimetrías y que, por tanto, no aporta a la democratización.

Por último, las opiniones concuerdan que, en sus orígenes, esta política propiciaba el modelo de control politizador pero que luego se decantó por el gerencial. Sin embargo, las valoraciones al respecto no son materia de consenso, sino que varían según el perfil de los consultados/as, prevaleciendo en todo caso la idea de que ha existido una pérdida de espacios para actores sociales en los tres niveles que esta tesis abordó.

- Sobre **las prácticas evaluativas**, se concuerda en la *baja pluralidad de actores* que pueden influenciar estas prácticas privilegiándose a los de tipo estatal del ejecutivo quienes controlan el qué, el cómo y el cuándo de cada una de ellas. En contraste y concordante con el decreto 273/2013, que los actores sociales solo son fuentes primarias y potenciales receptores de la información evaluativa, cosa que todas las opiniones estima un déficit especialmente respecto a los beneficiarios/as y los ejecutoras/as de los programas sociales. Sobre las condiciones que explican este escenario, el consenso es claro en atribuirlo al cambio de enfoque metodológico adoptado por esta política cuando suprimió el monitoreo y evaluación participativa, y el trabajo directo con organizaciones que se realizaba a través de los CSD ya extintos, que sí ofrecían condiciones para que los actores sociales influyeran en la agenda evaluativa, los criterios e indicadores que aplican, y los actores que convocan, escenario que exigiría reincorporar los métodos participativos antes contemplados.
- Respecto a los controles o influencias que esta política propicia **en los programas sociales**, el consenso también estima que se remite a los actores estatales del gobierno quienes sí usan la información evaluativa para decidir asuntos procedimentales, técnicos y económicos de estas acciones públicas. Según los miembros del MIDES consultados ello es una virtud y *“principal logro”* de esta política, señalando que infravalorararlo implica desconocer que ese es un objetivo básico de políticas institucionales como esta, los grandes esfuerzos realizados y el valor que ello implica dada la tendencia internacional al desuso de la información evaluativa para las decisiones públicas, cosa que la literatura sí evidencia (Hanberger, 2009, 20011). Así también, estiman que los actores sociales como los beneficiarios/as y ejecutores sí tienen espacios para influir en los programas, toda vez que se consulta su opinión en las prácticas evaluativas. En contraste, el conjunto de actores sociales estima ello es insuficiente porque se trata de una vía potencial e indirecta, que no asegura su efectiva influencia y que exige que se retome el contacto con la sociedad para fomentar el uso de la información evaluativa por su parte, entre otros, para fines de control. En concordancia con la literatura, destacan que, para ser efectivos, esos espacios deben brindarlos tanto la política evaluativa como los propios programas sociales.
- Respecto del **nivel macro** y a diferencia de los anteriores, a la mayoría de actores consultados les cuesta valorar qué controles propicia esta política en su entorno político más allá de los programas sociales, denotando con ello su dificultad para visualizar el rol que estas políticas pueden jugar a ese nivel (Chelimsky, 2009; Cooksy et al, 2009). Sin embargo, una vez invitados a pronunciarse, el consenso también indica que esos espacios de influencia se remiten al gobierno que sí usa la información evaluativa para tomar decisiones sobre la matriz de protección social, sobre la institucionalidad social el su conjunto y también sobre otras políticas públicas, cuestión que todos valoran como algo positivo pero que, para efectos democratizadores, requiere de espacios para que la sociedad también influya, destacando el rol que allí puede jugar la sociedad civil por la función política de vigilancia que está llamada a desplegar.

En definitiva, y aún con matices en las valoraciones, las opiniones concuerdan que esta política propicia controles por parte del ejecutivo y en los tres niveles revisados, generando con ello condiciones que son favorables al modelo de control gerencial. Bajo ese escenario, se profundiza

ahora en las condiciones discursivas que explican esa tendencia, a su vez determinada como se ha dicho, por condiciones relacionales detalladas en la tercera parte de este capítulo.

3. Condiciones discursivas que explican el giro gerencial

Todos los actores consultados concuerdan que la política evaluativa del MIDES experimentó un giro en sus concepciones políticas, percibido desde el alejamiento de su enfoque participativo original. Así también, que esas nuevas concepciones son la primera condición explicativa de los cambios normativos formalizados el 2013, cuestión analíticamente relevante pues confirma el peso que los marcos cognitivos expresados en discursos, tienen en las reglas formales de las políticas públicas (Muller y Surel, 1998). Por otro lado, las fuentes develan que esas concepciones no fueron impuestas, sino que emergieron a partir de debates al interior del MIDES basados en la experiencia de sus primeros años, espacios donde los equipos de la política evaluativa pudieron participar y que, a partir de la reestructuración ministerial, dieron un paso al nuevo *frames* político tendiente al control gerencial. Esto último, también interesante porque demuestra cómo los marcos cognitivos se construyen de modo interaccional a partir de concepciones y experiencias tanto individuales como colectivas de los actores involucrados (Marsh y Rhodes, 1992; Surel, 2000; Forester, 1993).

A continuación, se revisan las tres principales condiciones discursivas que demarcaron esos cambios, relativas a la coherencia que ha existido entre el *frames* político de esta política y los del proyecto político que le albergaba, a la validación política de la necesidad de mejora técnica del trabajo evaluativo, y al peso que ha tenido el gerencialismo público como marco cognitivo más amplio, priorizado por la coalición política que impulsó esta política.

3.1 Consistencia entre los frames de la política evaluativa y el proyecto político que la impulsa

La revisión documental y opiniones recogidas develan una permanente coherencia entre el *frames* político de la política evaluativa del MIDES y el del proyecto político del que hacía parte, condición observable en su primera fase tendiente al control politizador y en la segunda, tendiente al modelo de control gerencial.

En concordancia con las concepciones del proyecto político del Frente amplio, visibles en sus programas electorales y de gobierno, el discurso oficial del MIDES demuestra que desde su origen se posicionó desde un *frames participativo* tendiente al fortalecimiento democrático, marco conceptual que otorgaba un rol protagónico a los actores sociales, muy en línea con el concepto *participatory state* (Peters, 1999). A partir de ahí, en sus primeros años, este ministerio no solo reconocía el derecho de la sociedad a participar sino también a controlar el desempeño de las acciones públicas, cuestión que era evidente en iniciativas concretas como el *monitoreo ciudadano* donde la política evaluativa cumplía un rol clave y que se definía como:

“...la realización de ejercicios sistemáticos, independientes y planificados para observar, dar seguimiento y proponer mejoras sobre aspectos tales como los resultados de la gestión pública, el cumplimiento de metas y planes, la manera en que se toman decisiones, la utilización de los recursos públicos, el marco y la concepción en el que se apoyan, entre otros” (MIDES, 2009: 5).

Según las opiniones recogidas, ese tipo de premisas fueron claves para que la política evaluativa se estrenara bajo una concepción evaluativa pluralista, como espacio abierto a actores estatales y en especial, sociales (Monnier, 1995). Desde ahí y en lo que fue una apuesta innovadora, se explica por qué abrazó un enfoque metodológico donde convergen diversas generaciones de evaluación (Guba y Lincoln, 1989), destacando prácticas participativas donde estado y sociedad podían interactuar en torno a la construcción y uso de la información valorativa. Por otro lado, se estima que la idea subyacente era que esa información es un recurso político necesario de redistribuir entre estado y sociedad, tal como sugieren los métodos de evaluación *democrática* (MacDonald, 1974), *participativa* (Cousins y Whitmore, 1998; House y Howet, 2001), *centrada en el uso* (Patton, 2002) y *en el control* (Stufflebeam, 2001; Alkin y Christie, 2004).

Profundizando en ello, los actores del MIDES explican que la adopción de ese *frames*, no fue una opción deliberada para priorizar uno u otro enfoque evaluativo, que a esas fechas no eran de su total conocimiento, sino que obedeció a la identificación y motivación espontáneas por alinearse con el *frames* participativo del gobierno y del MIDES en particular, en la idea del dar coherencia al proyecto político del que esta política hacía parte. En esa misma línea, que los cambios posteriores también obedecieron a visiones construidas en conjunto, donde surgieron nuevas ideas y prioridades, que llevaron a entender que el foco debía redirigirse hacia los actores del gobierno para que la información evaluativa influyera de manera efectiva en los programas sociales, ideario que es claro cuando el ministerio señaló que el valor de la evaluación radica en:

“La capacidad de ser apropiada por los hacedores de política (decisores y gestores), de ser insumo para la validación, reformulación y/o reconsideración de cualquier programa en cuestión, o para rendir cuentas a la ciudadanía, transparentando la gestión” (MIDES, 2014 pp3).

A partir de estos hallazgos, las nuevas concepciones en torno al trabajo evaluativo que dejaron de concebirle como espacio abierto a actores sociales no solo radica en esta política sino en el proyecto político que le alberga, cosa que ya se avizoraba con las condiciones normativas que algunas legislaciones nacionales le demarcaron impulsadas por la misma coalición gobernante. Todo ello, al alero de una condición más de fondo como es la existencia de un marco cognitivo compartido dentro del MIDES y el gobierno que siempre ha validado la necesidad de evaluar de manera profesional. Asumiendo esa perspectiva y en términos analíticos, se confirman los aportes del neoinstitucionalismo discursivo (Muller y Surel, 1998; Forester, 1993) sobre el rol que los marcos cognitivos o *frames* juegan en el comportamiento de los actores y que, en este caso, se han visto reflejados en normas que han aportado a la posición y valoración que esta política ha alcanzado.

Así también y debido a que ese proceso de cambio se consensuó entre distintos actores del gobierno incluyendo a la DINEM, se devela cómo los marcos cognitivos de políticas pueden construirse de manera colectiva en la medida que las partes tengan apertura conceptual y criterio de realidad empírica según estos discursos concuerdan, condiciones que en este caso

favorecieron la coherencia política y la aplicación efectiva de las concepciones que se iban consensuando tanto en la fase politizadora como gerencial.

3.2 La calidad técnica del trabajo evaluativo, como argumento del giro gerencial

Profundizando en qué condiciones dieron lugar al cambio de enfoque político de esta política evaluativa consensuado como se ha visto, las opiniones recogidas concuerdan que la experiencia empírica de sus primeros años, los llevó a comprender que debían redefinir sus concepciones de base, en la idea de aportar de manera más efectiva a la mejora de los programas sociales. De esa manera y en el marco de la reestructuración, el discurso oficial del MIDES fundamentó los cambios en la misión, funciones y estructura de esta política como una respuesta a dificultades emanadas del primer diseño organizativo que exigían direccionar, racionalizar y profesionalizar este trabajo, para asegurar los estándares de calidad que requería para contribuir a la mejora de los programas sustantivos¹²¹.

Profundizando en las concepciones que subyacen a esos nuevos posicionamientos, todas las opiniones del MIDES concuerdan en que comprendieron que el principal uso de la evaluación de los programas era el que podían hacer los decisores/as de esas acciones, ante quienes esta política debía validarse técnicamente. En ese sentido, que el diseño organizativo original no permitía esa validación por la alta dispersión de las labores evaluativas en el ministerio, pero también porque muchos de los recursos de la propia DINEM se orientaban al trabajo directo con la sociedad. En definitiva, se consensó que esta política debía enfocarse en la validez metodológica de las prácticas evaluativas y de la información que aportan, como vía para aumentar la utilidad que el trabajo evaluativo tuviera para los decisores/as y con ello, su validación que de ellos se esperaba.

Profundizando en esas visiones, las opiniones consultadas concuerdan que son “*comprensibles y adecuadas*” porque efectivamente ningún actor recurrirá al trabajo evaluativo si antes no valida su utilidad. Por otro lado, que la opción deliberada por focalizarse en el gobierno, acarreo un alto costo de cara a la sociedad que hoy en día sería el principal desafío de esta política. Sobre la explicación de esa opción y costo asociado, sin embargo, las posiciones son diferentes puesto que los actores del gobierno consultados, la vinculan con la imposibilidad objetiva que tenían de contar con recursos para trabajar con actores sociales. En contraste, las opiniones de estos últimos indican que eso se podía entender en ese tiempo, cuando se produjeron los cambios, pero que no se justificaba a las fechas de estas consultas, porque gracias a la propia validación alcanzada por esta política, podría haber retomado su senda participativa.

“No había pensado en este asunto [pausa]. Pero sí, perdimos el énfasis participativo y de cercanía social. No en el alma ni en nuestra vocación, pero sí en el trabajo del día a día. La reestructuración fue un giro del MIDES y nosotros lógicamente, motivamos y seguimos esa corriente. Sin darnos cuenta, de verdad lo digo, eso significó sacrificar el trabajo participativo que al principio proyectamos. Pero fue necesario”
(Funcionario/a DINEM).

¹²¹ Dentro de ello, lo más relevante fue que en el diseño organizativo original, el trabajo evaluativo estaba disperso en distintas áreas ministeriales, además de que el lanzamiento del trabajo de campo se hizo principalmente a través de voluntarios/as que no necesariamente contaban con las habilidades y herramientas técnicas para estas labores.

“No podés venir ahora, después de 12 años, a decir que aún no tenés recursos para trabajar con nosotros, ¡si sos la dirección del MIDES más reconocida! Con ese capital, que es político no nos olvidemos, podrías haber convencido a las autoridades que había que volver a integrarnos. Esto no tiene mayor vuelta, y te aseguro que no soy el único/a que lo piensa. (Miembro de la sociedad civil)

Antes esas divergencias y recurriendo a la literatura, el interés de esta política por mejorar la calidad técnica de su trabajo, valorada por todas las opiniones consultadas, es un asunto destacable considerando las diversas críticas y desafíos planteados por los enfoques de evaluación cientificista (Suchman, 1968) y centrados en los métodos evaluativos como definen Alkin y Christie (2004), que abogan por mayor rigurosidad metodológica para asegurar la calidad de la información que se arroja. En términos políticos en tanto, esa apuesta es una demostración de la consolidación conceptual de la información evaluativa como un recurso político que permite puede influenciar (controlar) las decisiones de las acciones públicas, condición indispensable de resguardar por la tendencia internacional al desuso de estas herramientas por parte de los decisores/as (Hanberger, 2009; Greene, 2006).

Sin embargo, la literatura también demuestra que la legitimidad política de la evaluación de programas públicos y, por ende, de las políticas institucionales que la conducen, no solo radica en la validez o confiabilidad metodológica necesarias, por cierto, sino también en la credibilidad que actores tanto estatales como sociales le atribuyan (Bustelo, 2013). Por otro lado, que esa credibilidad se relaciona de manera directa con el rol que los actores tengan en la construcción y uso de la información evaluativa, entre otros, para efectos de control. En definitiva y dado que se priorizó la esfera gubernamental, estas nuevas concepciones se decantaron por un enfoque evaluativo decisionista centrado en la utilidad para los decisores/as públicos (Nioche, 1982), omitiendo su aporte a las decisiones de otros actores, estatales y sociales interesados en vigilar y controlar acciones públicas, tal como se desprende del modelo de control gerencial. Todo ello, propio del modelo de control gerencial.

3.3 La oleada gerencialista como trastienda discursiva no explícita

Al profundizar en las condiciones discursivas que explican a nivel más amplio el giro gerencial de la política evaluativa, entre las personas consultadas existe un claro consenso que ello no solo se debió a las necesidades de mejora y validación del trabajo evaluativo por parte de los decisores/as del gobierno, sino también a la asimilación que el proyecto político del Frente amplio hizo de los preceptos del gerencialismo público expresado en el enfoque Nueva Gestión Pública (NGP) que esa coalición adoptó para orientar su proyecto de modernización estatal, tal como ocurrió en diversos países latinoamericanos desde los años noventa del pasado siglo.

Según los actores del gobierno, la academia, el mundo consultor y la prensa consultados, la adopción del gerencialismo fue inevitable, no solo por los incentivos de la banca internacional sino también, por las históricas debilidades de la gestión pública uruguaya, algunas de las cuales se han ido subsanando con las medidas modernizadoras aplicadas¹²². Dentro de esas medidas y

¹²² Respecto a la banca internacional y como ocurrió en otros países de la región, destaca al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) quien hizo préstamos al propio MIDES para instalar la nueva institucionalidad social.

aun develando sus debilidades, se destaca la incorporación del presupuesto por resultados, la creación de la alta dirección pública y el relevamiento de evaluación como herramienta clave para mejorar el desempeño público, condición esta última que todos/as concuerdan, también jugó a favor del posicionamiento alcanzado por la política evaluativa del MIDES¹²³.

Profundizando en ello y retomando los criterios que delimitan los modelos de control que esta tesis define, el consenso indica que el gerencialismo público como *frames*, no condicionó los criterios con que la política evaluativa del MIDES valora los *objetos de control evaluativo* puesto que no solo se enfocan en lo económico que ese enfoque promueve, sino también en cuestiones sustantivas de los programas reconociendo la multidimensionalidad de los problemas que abordan, cuestión que la revisión documental pudo constatar, pero que no aplica para todas las evaluaciones realizadas¹²⁴. Según los actores del MIDES consultados, este asunto es un logro e incluso un “*motivo de orgullo*”, que demuestra la posibilidad de mantener posiciones propias, ante el peso que ejercen esas concepciones políticas más amplias.

Nosotros hemos tenido esa capacidad de que, aun cuando el país acogió el gerencialismo público, mantener nuestra idea inicial de meternos en las cuestiones de fondo de los programas y no solo en lo económico y no es porque sí, sino porque tenemos unas ideas, unos valores que van en esa línea. Nosotros siempre hemos querido ir más allá y aunque hemos cometido errores, lo hemos logrado”
(Miembro de la DINEM)

En contraste con esa autonomía en torno a la valoración de los objetos de control evaluativo, el análisis realizado permitió constatar que, respecto a los actores que involucra e interacciones que propicia, sí hubo una influencia conceptual expresada a nivel operativo. Concretamente, a partir de las concepciones de este enfoque aporta respecto al relacionamiento con la sociedad.

Sobre este asunto, considérese que el proyecto modernizador del Uruguay otorgó un rol clave a la satisfacción usuaria, la transparencia y la rendición de cuentas como principios y condiciones democráticas básicas, que son explícitas en las normativas nacionales en la materia, a las que esta política debe contribuir aportando a la transparencia y rendición de los programas sociales difundiendo la información que genera, como indican las nuevas funciones asignadas el año 2013. Como se vio en la discusión teórica, sin embargo, desde un punto de vista conceptual, ello implica una mirada restringida especialmente sobre la rendición porque solo aborda su nivel informativo, cuestión que ha sido consensuada en el debate político (Schedler, 2004; Ackerman, 2004; y del campo evaluativo (Chouinard, 2013; Hanberger, 2009, 2011).

Ante ese escenario, una cuestión interesante es que no existe consenso en las opiniones consultados/as, ocurriendo que los miembros del MIDES estiman que incorporar los principios de transparencia y de rendición fue algo positivo desde un punto de vista político por la obligatoriedad de difundir información. Sin descartar aquello, el conjunto de actores sociales estima que, como ello se aparejó con la supresión del rol activo que antes tenían, lo que esta

¹²³ Para conocer el recorrido histórico de los procesos de los procesos de reforma y modernización del estado uruguayo, revisar Ramos y Casa (2018).

¹²⁴ En Bentura y Vecinday (2013), se realiza un análisis crítico de algunas evaluaciones del MIDES y su carácter tecnocrático, que califican como una forma tautológica de evaluar, que no atiende la capacidad resolutoria de los programas ni la realidad de los sujetos y contextos donde se dirigen.

política hizo fue ceder ante la noción gerencial de la relación con la sociedad, que operó en contra del aporte político que en sus inicios pretendía realizar.

“Vos sabés que lo mínimo para hablar de democracia es que haya transparencia y rendición, nuestro rol en eso es claro, nosotros apoyamos a esos mínimos. ¿Podríamos hacer más? Pues sí, seguro que sí, y ojalá lo hagamos y pronto, pero por ahora esa es la cancha en la que jugamos” (Miembro de DINEM)

“No podemos negar que el gerencialismo metió su cola y aunque no dominó por completo esta política, sí la tiñó. ¿O vos creés que eso de comprometerse solo con difundir se les ocurrió a ellos solitos? ¡Claro que no!, esa jugada calzaba con toda la movida modernizadora y fue perfecta para sacarse un lío de encima, para enfocarse solo en el gobierno y no en la sociedad” (Miembro de la academia).

Más allá de esas valoraciones dispares, una cuestión que resulta ser clara es que, la forma como esta política decidió aportar a la rendición de cuentas, no fortalece la capacidad para ejercer controles por parte de la sociedad, cuestión que es clara en la baja *pluralidad de actores y diversidad de interacciones* que propicia desde su segunda fase tendiente al control gerencial.

Finalmente, y reforzando la lógica que subyace a los modelos de control definidos en esta tesis, el comportamiento de un solo factor no basta para determinar una tendencia hacia uno u otro modelo. En este caso, aun cuando los objetos de control evaluativo no se remiten a lo estrictamente gerencial, la inclusión de actores y sus interacciones terminan configurando esa tendencia.

Tercera parte: Análisis de las condiciones relacionales de la política evaluativa en materia de control de acciones públicas

Como se ha visto, desde su origen, el Sistema de protección social uruguayo se planteó objetivos sustantivos para afrontar la pobreza y la vulnerabilidad, pero también unos objetivos políticos tendientes al fortalecimiento ciudadano y democrático, develando esto que, además de la desigualdad económica, social y territorial, la coalición de gobierno asumió que la desigualdad política era un problema que la nueva generación de políticas sociales también debía combatir.

Desde ahí, la principal apuesta y desafío político-institucional del MIDES fue que diversos actores estatales y sociales se involucraran en la gestión de sus políticas y programas, cuestión inspirada por las concepciones políticas del Frente Amplio y que se plasmó en las normas que demarcaron la fundación de ese ministerio como ya se vio. De esa manera y en línea con la literatura que devela cómo los vínculos estado-sociedad son condición indispensable para democratizar (Dahl, 1971; O'Donnell, 1994; Isunza, 2005; Rosanvallon, 2007), todas las políticas lideradas por este ministerio, sustantivas o institucionales como la de evaluación, se concibieron desde una perspectiva relacional y participativa. Sin embargo, también hemos visto cómo esas condiciones originales discursivas y normativas, se modificaron en el tiempo, redefiniendo el marco relacional que esta política establece con su entorno.

En este apartado, se conocerá la manifestación concreta de las condiciones relacionales que la política evaluativa del MIDES ha ofrecido para desplegar uno u otro modelo de control en cuanto tipos ideales que esta investigación delimitó. Para ello, se revisará primero, el mapa de **actores relevantes según operen en los ejes de control estatal o social, sus posiciones, recursos e intereses** respecto a esta política. En segundo lugar, **las influencias efectivas o controles** a las que sus interacciones dan lugar en cada uno de los niveles de análisis abordados, distinguiendo **qué actores las ejercen y sobre qué objetos de control** específico se generan. En términos metodológicos y como indica ese capítulo, las valoraciones respecto a esos atributos se estimaron en base al conjunto de opiniones consultadas y refieren, por tanto, a la percepción colectiva que ellas develan.

En base a ello, se podrá comprender que las condiciones relacionales de esta política constituyen la principal raíz explicativa del control gerencial que ella despliega, toda vez que interfirieron su marco cognitivo original dando lugar a un nuevo *frames*, que desestimó el rol activo de la sociedad para priorizar al gobierno, que a su vez determinó las condiciones normativas donde finalmente se mandató esa tendencia gerencial. Bajo ese escenario, este marco relacional se caracteriza por una baja pluralidad de actores, cuyas interacciones y controles se generan dentro del gobierno en desmedro de los que podrían generarse por actores sociales y otros estatales.

En términos analíticos, este caso demuestra cómo las condiciones relacionales son determinantes en materia de control y dentro de ellas, la pluralidad de actores es un factor indispensable para la diversidad de interacciones, los objetos de control que pueden abordar y los controles efectivos que se pueden generar. Por otro lado, que la existencia de mecanismos de coordinación es una condición indispensable para generar interacciones sistemáticas, cuestión que se observa en el ámbito intragubernamental que sí cuentan con esos espacios y más aún, con la supresión de los mecanismos que originalmente contactaban a esta política con actores sociales, hito que marcó su deriva gerencial.

1. Mapa de actores relevantes a la política evaluativa del MIDES

En el marco de la estructura de control público uruguayo, donde se despliega la política de evaluación del MIDES, la revisión documental y las opiniones recogidas permitieron identificar un total de veintidós actores relevantes, once de ellos miembros del eje de control estatal y once del eje de control social, todos los cuales ejercen diferentes roles que en algunos casos han variado en el tiempo, y cuyos atributos para relacionarse dentro del marco de esta política también lo son, existiendo una concentración de altas posiciones de autoridad, de autonomía de recursos y de intereses en esta política en el eje estatal, escenario distinto al eje social, cuyos actores tienen una baja posición de autoridad frente a esta política, baja autonomía de recursos y bajos de intereses en la misma.

1.1 Actores del eje de control estatal: concentrados en el ejecutivo

Un elemento interesante a tener en cuenta es que respecto del eje estatal, los discursos verbales solo refieren cinco actores estatales que coinciden con aquellos referidos por las normativas que rigen esta política (Ministros/as, Direcciones nacionales y Oficinas territoriales del MIDES, Presidentes de la república y demás Ministerios), omitiendo otros del entorno macro como la OPP, la AGESIC, el Parlamento, la Auditoría a la Nación (AN), el Instituto de derechos humanos

y defensoría del pueblo (IDHDP) y el Tribunal de cuentas (TC), que igualmente se incluyeron por el rol cumplen o pueden cumplir en torno a esta política y al control de acciones públicas en general (Gris Legorreta, 2020).

La siguiente tabla 23, muestra una síntesis del mapa de actores del eje estatal y sus atributos para relacionarse con la política evaluativa, donde se puede observar que, en conjunto, concentran una alta posición de autoridad y alta autonomía de recursos, no ocurriendo lo mismo con sus intereses en esta política que mayoritariamente se concentran en el MIDES, demás ministerios y presidencia de la república, confirmando ello la prevalencia que tiene el poder ejecutivo ya avizorada en el análisis de las condiciones normativas y discursivas.

TABLA 23: ACTORES ESTATALES Y SUS ATRIBUTOS RESPECTO A LA POLÍTICA EVALUATIVA DEL MIDES

ACTORES	ATRIBUTOS											
	Posición de autoridad				Autonomía de recursos				Intereses			
	Nula	Baja	Media	Alta	Nula	Baja	Media	Alta	Nulo	Bajo	Medio	Alto
1. Ministros/as del MIDES	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
2. Demás Direcciones Nacionales del MIDES	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
3. Oficinas territoriales del MIDES (OD)	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0
4. Otros Ministerios	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
5. Presidencia de la república (PR)	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
6. Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0
7. AGESIC	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
8. Auditoría Interna de la Nación (AIN)	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0
9. Parlamento	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
10. Instituto DDHH y Defensoría del Pueblo (INDHDP)	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0
11. Tribunal de Cuentas	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0
TOTALES	0	2	1	8	0	2	1	8	1	3	2	6

Fuente: elaboración propia.

A partir de la tabla, el primer actor que los discursos reportan relevantes son los Ministros/as del MIDES quienes entregan los requerimientos y directrices generales, políticas y técnicas, a esta política, han sido impulsores de su validación y soportes que ha alcanzado, y establecen la conexión directa con las demás autoridades del ejecutivo. Sobre sus atributos, se concuerda que ejercen una *posición de autoridad alta* de carácter formal y política, pero también técnica destacando su claridad sobre el rol del trabajo evaluativo dentro de la institucionalidad social. En línea con ello, que cuentan con *alta autonomía* política, técnica y económica esta última restringida al marco presupuestario. Así también, *altos intereses* en esta política evaluativa de carácter procedimental, económico, político y técnico, para conocer el desempeño de los programas, de mejorarlo y cumplir con los compromisos del gobierno.

El segundo actor son las demás Direcciones nacionales del MIDES responsables de los programas sociales del ministerio y a quienes se les atribuye una posición de *autoridad alta* de tipo formal, política y técnica derivada del rol que ejercen en esas acciones, además de una *alta autonomía* de recursos procedimentales, económicos, técnicos y políticos. Así también, un *alto interés* procedimental, económico, técnico y político en la política evaluativa toda vez que sus prácticas

interfieren la gestión de los programas y que la información que aporta es un recurso útil para sus decisiones. Siempre en la esfera ministerial, el tercer actor son las Oficinas territoriales del MIDES, responsables del despliegue de sus acciones en los territorios y sobre quienes se observó, ocupan una *posición de autoridad baja* respecto a la política evaluativa, toda vez que solo ejercen un rol como facilitares y colaboradores en la ejecución de las prácticas evaluativas. Así también, que tienen *baja autonomía* especialmente por carencia de recursos técnicos atribuidos al desconocimiento sobre el ámbito evaluativo, que les dificulta ejercer un rol más propositivo. En directa relación con ello, las opiniones concuerdan que estos actores tienen un *nivel de interés medio* en esta política, con foco en lo procedimental para responder a los requerimientos que ella les demarca para las prácticas evaluativas, y también en lo técnico asumiendo que la información evaluativa les sirve para conocer el desempeño de los programas en sus territorios, cosa que deben vigilar.

Fuera de la órbita ministerial pero siempre en el ejecutivo, el cuarto actor relevado son los demás Ministerios especialmente aquellos vinculados a la institucionalidad social. Sobre sus atributos, ellos ejercen una *posición de autoridad alta* de tipo formal y política, y cuentan con *alta autonomía* de recursos políticos, económicos y técnicos para relacionarse con esta política. Sobre sus intereses en la misma, se concuerda que en un principio no eran claros porque la atención solía centrarse en los programas sustantivos pero que, a los pocos años ello varió, por la creciente necesidad de contar con información sobre el desempeño de esas acciones. Al día de estas consultas, por tanto, estos actores tenían un *alto interés* de carácter económico y técnico en esta política, destacando su preferencia por la información que arrojan el monitoreo y el SIAS antes que las investigaciones evaluativas¹²⁵.

El quinto actor, son los presidentes de la república, quienes han cumplido un rol clave en la orientación estratégica de la institucionalidad social y, por tanto, de la política evaluativa, así como en su validación política y técnica frente al intersector. Sobre sus atributos para relacionarse con esta política, se concuerda que ostenta una *posición de autoridad alta*, formal y política, y con una *alta autonomía* radicada en sus recursos políticos, técnicos y económicos al servicio de las diversas políticas y programas del país. Finalmente, que tienen *altos intereses* en esta política sobre todo de carácter político y económico debido a la información que arroja sobre la realidad nacional, así como del desempeño de los programas sociales, dado que constituyen uno de los principales ejes del proyecto gubernamental.

Dentro de los actores del eje estatal no relevados en los discursos, pero igualmente incluidos en este análisis, el sexto actor identificado es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) dependiente de la Presidencia de la república, quien debe acompañar la planificación estratégica y de evaluar el desempeño de diversos organismos públicos del país. Sobre este actor, los discursos le atribuyen una *posición de autoridad media* de tipo formal y técnica por el rol que juega a nivel nacional, pero no procedimental ni política por la escasa injerencia efectiva que tiene en la asignación presupuestaria estimándose que el mayor peso recae en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)¹²⁶. A pesar de ello, se estima que porta *alta autonomía* radicada principalmente en los recursos técnicos y económicos con que cuenta para realizar sus labores. Sobre los intereses entre este actor y la política evaluativa del MIDES, se constató que es *bajo* debido a cuestiones técnicas referidas a que sus enfoques evaluativos son diferentes. De esa manera, el interés de ambas partes se remite al “*deseo*” por el buen funcionamiento de la otra

¹²⁵ A partir de Leavy (2013), esos intereses mutuos se explican por el fuerte impulso que el Frente Amplio dio a la construcción de una red interinstitucional que fortaleciera la coordinación dentro del gobierno.

¹²⁶ En su análisis sobre los sistemas de evaluación uruguayos, Berreta (2007) aporta evidencias sobre los problemas que existen entre las competencias del MEF y la OPP en torno al presupuesto nacional, que afectan las coordinaciones entre ellos y en especial con los demás organismos con financiamiento público.

por los efectos positivos que ello implica para la matriz de protección social y la gestión pública nacional, pero que ello no repercute en un interés específico por realizar acciones conjuntas.

En ese mismo entorno de la presidencia, en séptimo lugar se identificó a la **AGESIC** por ser la responsable del acompañamiento y seguimiento a los compromisos institucionales en materia de transparencia de la información pública. Sobre ella, se constató que ostenta una posición de *autoridad alta* de tipo formal y técnico, y *alta autonomía* de recursos técnicos, económicos, políticos para realizar sus labores. Sobre sus intereses en esta política, se estima que son *altos* debido a sus aportes a los Planes de gobierno abierto que esta agencia vigila, pero que ello no implica un interés específico o diferenciado en la difusión o fomento del uso de la información sobre desempeño de los programas sociales que esta política aporta. Finalizando con el sector gubernamental, el octavo actor identificado es la Auditoría interna a la Nación del MEF, ente encargado del control intragubernamental, por lo cual se le atribuye una *posición de autoridad alta* de tipo formal, política y técnica, y una *alta autonomía* de recursos para vigilar el desempeño del MIDES en este caso¹²⁷. Sobre sus intereses respecto a esta política, son de alcance *medio* porque se remiten a la información que provee a través del monitoreo y el SIAS, que les son de utilidad para sus ejercicios de auditoría, todos los cuales, durante el periodo estudiado se enfocaron en los programas sustantivos y no en esta política propiamente tal.

Dentro del poder legislativo, en noveno lugar se incluyó al Parlamento, quien ostenta una posición de *autoridad alta*, de tipo formal, económica y política en el marco de sus facultades de control sobre el ejecutivo y a quien se le atribuye un nivel de *autonomía medio* radicada en sus recursos procedimentales, políticos y económicos, pero no técnicos en el ámbito evaluativo. Por otro lado, la revisión documental confirmó que este actor como cuerpo político tiene *bajo interés* en esta política debido a que su prioridad son las políticas y programas sustantivos de la matriz de protección social, y que no visualiza la utilidad que la información que aporta puede tener para sus labores de vigilancia y control. También en el ámbito del legislativo, pero como organismo autónomo, en décimo lugar se incluyó al Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) que representa el mecanismo ombudsman del país, garante entre otros, de la no vulneración de derechos por parte del estado¹²⁸. A pesar de ello, las fuentes concuerdan que tiene una posición de *autoridad baja* de tipo formal atribuida a la ausencia de una cultura de defensoría ciudadana en el país. En directa relación con ello, se estima que posee *baja autonomía* pues carece de recursos para interferir de manera efectiva, más allá de sus recomendaciones, en los programas sociales o en esta política evaluativa en particular. De esa manera, las opiniones concuerdan que este instituto carece de *interés* específico en esta política, no porque omita su relevancia, sino porque aún no se han generado intercambios concretos entre ellos.

Finalmente, en la órbita de la fiscalización superior, en undécimo lugar se incluyó al Tribunal de cuentas encargado de vigilar y controlar la ejecución presupuestaria de la hacienda pública del país¹²⁹, motivo por el cual todas las fuentes le atribuyen una posición de *autoridad alta*, formal, técnica y económica, y una *alta autonomía* de recursos para desplegar sus labores. Sobre su

¹²⁷ Dentro de sus funciones, este organismo debe “Encabezar el sistema de control interno y de auditoría interna gubernamental, para contribuir a la mejora de la gestión pública y rendición de cuentas”. Detalles en: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/historia>

¹²⁸ Este instituto “Es un órgano de contralor, estatal, autónomo e independiente, destinado a otorgar mayores garantías a la población en el goce efectivo de sus derechos y a ayudar a los organismos públicos a respetar los derechos de todas las personas (...). La ley también le encarga que observe que las normas, las prácticas administrativas del Estado, las políticas públicas y los tratados internacionales estén debidamente armonizados y contribuyan a una mejor protección de los derechos humanos”. Detalles en: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/cometidos>

¹²⁹ La misión institucional del Tribunal de Cuentas indica que “es la Entidad Fiscalizadora Superior que, con autonomía técnica, orgánica y funcional y en cumplimiento de la Constitución y las leyes de la República, ejerce el contralor de la Hacienda Pública en beneficio directo de la Sociedad”. Detalles en: <https://www.tcr.gub.uy/>

interés por la política evaluativa, se estima que es *bajo* pues se remite a la información que eventualmente pueda requerir respecto al desempeño de los programas sustantivos, siempre más predominantes como objeto del control superior que este organismo ejerce.

Luego de esta revisión, se puede observar que el mapa de actores estatales en torno a la política evaluativa del MIDES y los atributos a partir de los cuales se relacionan con ese entorno, son coherentes con las condiciones de carácter normativo y discursivo dentro de las cuales el poder ejecutivo es el principal foco de esta política. De esa manera y constatado con las opiniones levantadas, el hecho que ese poder público concentre un alto nivel de interés en esta política, es el resultado del trabajo dirigido que se ha realizado en torno a ellos, cuestión que desde el punto de vista del cumplimiento de sus funciones constituye un éxito, interesante de observar considerando la tendencia internacional al desuso de la información evaluativa en las decisiones gubernamentales (Hanberger, 2009; Greene, 2006).

1.2 Actores del eje de control social: más plurales y diversos de lo que las normas y discursos suponen

Las distintas fuentes consultadas develan que desde el eje de control social también son once los actores relevantes a la política evaluativa del MIDES y no todos referidos de modo explícito en las normativas y discursos que la demarcan.

Respecto de sus atributos para relacionarse con esta política se pudo observar que, a diferencia del eje estatal, la mayoría de estos actores tienen una posición de autoridad nula o baja, a pesar de que algunos se vinculan de modo directo con los programas sociales como ocurre con los beneficiarios/as, las ONG's y cooperativas ejecutoras, y las organizaciones territoriales, cuestión que se explica por el limitado rol esta política les atribuye, pero también por su escasa autonomía de recursos, a su vez explicada por la dependencia financiera que muchos tienen respecto del estado y del MIDES en particular. Ello se confirma más aún, al observar que los actores sociales con una posición de autoridad alta son quienes cuentan con mayor autonomía de recursos y menor dependencia del estado, tal como ocurre con la academia, la sociedad civil que vigila acciones públicas, los partidos políticos, y el mundo consultor. Otro elemento que destaca, es que la mayor parte de estos actores sociales tiene nulos o bajos intereses en esta política, que se corresponden con aquellos con menor posición de autoridad y autonomía de recursos, configurando con ello una condición relacional adversa para que puedan ejercer controles a partir de ella. La tabla 24 de la siguiente página, muestra una síntesis de este mapa de actores y sus atributos, para luego detallar cada uno de ellos.

El primer actor que todas las fuentes identifican son los beneficiarios/as de los programas sociales a quienes la institucionalidad social define como actor protagónico. Sin embargo, el consenso indica que portan *bajos niveles de autoridad y de autonomía* respecto de la política evaluativa y *nulos intereses* en cómo ella se despliega. Profundizando en esto, las fuentes lo atribuyen a una condición de fondo como es la escasez de recursos económicos, sociales e incluso personales que les afecta, cuestión que genera un marco de subordinación y dependencia hacia los programas sustantivos, ocurriendo que su principal interés es acceder los productos y servicios que ellos aportan, y no otras cuestiones de corte institucional como la forma en que se focalizan o evalúan y menos aún, la política evaluativa que rige esos asuntos.

TABLA 24: ACTORES SOCIALES Y SUS ATRIBUTOS RESPECTO DE A LA POLÍTICA EVALUATIVA DEL MIDES

ACTORES	ATRIBUTOS											
	Posición de autoridad				Autonomía de recursos				Intereses			
	Nula	Baja	Media	Alta	Nula	Baja	Media	Alta	Nulos	Bajos	Medios	Altos
1. Beneficiarios/as	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0
2. Sociedad Civil ejecutora de programas sociales	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
3. Cooperativas sociales ejecutoras de programas sociales	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0
4. Sociedad civil que vigila acciones públicas (SCV)	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0
5. Organizaciones territoriales	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0
6. Academia	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1
7. Mundo consultor	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1
8. Partidos políticos	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0
9. Prensa	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1
10. Red de evaluación	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
11. Sociedad en general	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0
TOTALES	1	5	0	5	0	4	4	3	3	4	0	5

Fuente: elaboración propia

Dentro de la sociedad civil, el segundo actor relevado son las ONG'S ejecutoras de programas sociales por el rol que cumplen en esas acciones y sobre quienes se concuerda, tienen una posición de *autoridad baja* frente al MIDES y a su política evaluativa en particular, atribuida no solo al débil rol que ella les asigna sino también a la *baja autonomía de recursos* y consecuente dependencia financiera que les afecta respecto a los fondos que ese ministerio y otros les transfiere, que delimita un marco de subordinación constante entre ellos¹³⁰. Respecto a otros recursos que portan, el principal es de tipo político referido a la información que manejan sobre los programas, que según todas las opiniones es clave ya que conocen de primera fuente su trabajo cotidiano, conocen los territorios y beneficiarios/as, sus problemas y necesidades. Así también, recursos técnicos especialmente por el manejo de metodologías de intervención y diagnóstico social, diseño de programas y proyectos. Sin embargo, todos/as concuerdan que, en el ámbito evaluativo, existe un gran déficit de conocimiento y experiencia debido a la prioridad que suelen dar a los procesos de diseño y ejecución, donde enfocan sus esfuerzos. En cuanto a sus intereses en la política evaluativa, se estima que son *bajos* debido a que la información que aporta realmente no les resulta útil para mejorar sus labores. Así también, no se observa interés político en utilizar la información evaluativa para controlar los programas sociales, cuestión que se atribuye a la subordinación ya indicada, a la ausencia de cultura evaluativa centrada en el control que afecta al país y a la distancia que predomina entre estos actores y esta política.

En tercer lugar, pero referidas por pocos consultados/as, las Cooperativas privadas ejecutoras de programas sociales que operan principalmente en departamentos del interior del país, cuyo rol está prácticamente invisibilizado. Sobre ellas, se concuerda que tienen una posición de *autoridad baja* por su rol como prestador de servicios del MIDES y consecuente subordinación a los requerimientos que la política evaluativa le plantee. A pesar de ello, que portan una *autonomía de recursos media* puesto que su cartera de clientes potenciales o efectivos no se reduce a ese ministerio, condición que disminuye la dependencia financiera respecto de él.

¹³⁰ El 42% de las ONG's uruguayas establece convenios con el estado y dentro de ellas, el 23% con el MIDES.

Profundizando en sus recursos al servicio de la política evaluativa y al igual que con las ONG's ejecutoras, destacan la información técnica y política de primera mano que portan sobre los programas, además del manejo de metodologías de intervención social, diseño y ejecución de proyectos, y en menor medida métodos y herramientas evaluativas, cuestión que ellos mismos reconocen como un déficit difícil de cubrir, por la ausencia o escases de espacios de formación sobre estos temas en el país, más aún en los territorios del interior donde suelen operar. Por otro lado, el consenso indica que estos actores tienen un *interés bajo* en la política evaluativa especialmente de carácter procedimental y técnico en la medida que la información que aporta les sirva para mejorar su desempeño en los programas y su gestión en general. También, al igual que las ONG's, no se detectan intereses específicos relacionados con el control de esas acciones que podría ejercerse a partir de esta política evaluativa.

En cuarto lugar, las organizaciones de la sociedad civil enfocadas en la vigilancia de la acción pública, sobre las que se concuerda que ostentan una posición de *autoridad alta* atribuida al rol político que cumplen, poco desarrollado en el país. Así también, que tienen una *alta autonomía* de recursos respecto a la política evaluativa debido a que no tienen dependencia financiera específica del MIDES o de la institucionalidad social, y a que portan alta capacidad técnica para cumplir sus labores, reconocida por todos los consultados/as¹³¹. A pesar de esas condiciones favorables, se estima que la política evaluativa en particular despierta *bajo interés* en estos actores debido a que sus acciones se centran principalmente en políticas sustantivas para grupos específico y en la institucional de transparencia, pero no específicamente en los programas sociales o la forma como ellos se evalúan. También dentro de la sociedad civil, en quinto lugar, emerge el amplio espectro de organizaciones territoriales de tipo vecinal, cultural, deportiva u otras del entorno inmediato de los programas sociales, a las que se atribuye una posición de *autoridad y autonomía bajas*, principalmente por la escasez de recursos económicos y técnicos especialmente en el ámbito evaluativo. En línea con ello, que tienen *bajo interés* en esta política, debido a que su principal foco son los programas sociales y no su evaluación.

Fuera de ese espectro, en sexto lugar aparece la academia, reconocida por el rol que cumple o puede cumplir en la generación de debate público sobre la institucionalidad social y sobre la propia política evaluativa. Según las opiniones recogidas, estos actores ejercen una posición de *autoridad alta* radicada en sus conocimientos teóricos y metodológicos sobre análisis y evaluación de políticas, que constituyen el principal recurso que pueden aportar a esta política. A pesar de ello, tienen un nivel de *autonomía media* puesto que, si bien algunos académicos/as a partir de sus investigaciones y publicaciones abordan los programas sociales y su evaluación como objeto de estudio, existen otros/as que prestan servicios a esta política aplicando prácticas evaluativas en el marco del convenio que existente con la UdelaR, condición que implicaría un marco de subordinación formal que no se puede obviar. Más allá de esta distinción, se estima que todos estos actores tienen *altos intereses* en esta política de tipo político y técnico por la relevancia que atribuyen al conocimiento, debate y vigilancia de los programas sociales.

En sétimo lugar, se encuentra el mundo consultor que presta servicios a la política evaluativa especialmente de soporte tecnológico, temático o metodológico específico, sobre quien se concuerda una posición de *autoridad alta* atribuida al dominio de los asuntos en que colaboran, y un margen de *autonomía media* puesto que, si bien dependen financieramente de la política evaluativa, ello no necesariamente constituye su principal fuente de recursos. Por otro lado, que tienen un nivel de *interés alto* en esta política, atribuido a la relevancia política y económica que los programas sociales tienen para el país y a su expectativa de aportar a su despliegue y debate, pero también a los eventuales espacios de negocio que de ahí puedan surgir y aprendizajes

¹³¹ La principal organización referida dentro de este grupo es el Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CAinfo) quienes se enfocan en hacer seguimiento a los derechos de acceso a la información pública y de libertad de expresión del país. Detalles en: <http://federicol14.sg-host.com/>

mutuos que ello pueda generar. El octavo actor que emerge, son los partidos políticos tanto los oficialistas por el margen de control que tienen en las decisiones del gobierno, como los de oposición por el eventual poder de veto que pueden ejercer a través de sus parlamentarios y por la tensión política que ejercen sobre el ejecutivo. Sobre ellos, se estima que tienen una *autoridad alta* de carácter político, que deriva en una *autonomía media* atribuida a una su gran cantidad de recursos políticos pero escasos de carácter técnico especialmente en el ámbito evaluativo. Por otro lado, que tienen un *interés medio* en esta política, que no se enfoca en la información que aporta sobre los programas sino en los efectos mediáticos que ella puede tener.

En noveno lugar, la Prensa, sobre quien se concuerda, que cumple un rol clave en el debate público nacional y más específicamente, en la transmisión y análisis que pueda hacer de la información evaluativa. Según se estima, este actor tiene una posición de *autoridad alta* de carácter político por la influencia de sus contenidos y el manejo mediático de los mismos, y también técnica aun cuando no en el ámbito evaluativo. A pesar de ello, se considera que tiene un margen de *autonomía bajo* atribuida a la dependencia que tienen de sus financistas y líneas editoriales que les demarcan, lo cual dificulta que usen la información evaluativa de modo imparcial y que se acrecienta por la escasa capacidad técnica en el ámbito evaluativo. Por otro lado, que estos actores tienen *alto interés* en esta política por la información que aporta como recurso para generar noticias sobre el desempeño gubernamental. En décimo lugar, se encuentra la Red uruguaya de evaluación, actor que reúne a profesionales y académicos de este campo, que fue poco referido en las opiniones pero que se incluyó por el eventual aporte que puede hacer en específico, al debate evaluativo del país. Según se constató, tiene una posición de *autoridad baja* atribuida al débil rol que aún despliega en ese debate, cosa que todos/as estiman debiera subsanarse como medio para mejorar la vigilancia y control de la propia política evaluativa, sobre todo considerando el *alto margen de autonomía* que sus capacidades técnicas le brindarían, aún no explotado a cabalidad. A pesar de ello, se pudo constatar que este actor tiene *alto interés* en esta política, por la relevancia que tienen los programas sociales que valora y por el rol que juega en la escena evaluativa nacional.

Finalmente, en undécimo lugar, se identificó a la sociedad en general, sobre quien se concuerda que, a pesar de ser el mandante principal de las acciones públicas, tiene *nula autoridad* política y *baja autonomía* de recursos para vincularse a esta política, condiciones que se atribuyen a lo complejo que es distinguirlo, a la ausencia de espacios efectivos que la gestión pública le otorga para involucrarse, como a la escasa tradición política del país de desarrollar acciones individuales y colectivas con fines de control, y menos aún a partir de información evaluativa, como se vio en la dimensión discursiva. Concordante con ello, que tiene *nulo interés* en esta política, cuestión que debiera observarse con atención, considerando que es el principal actor hacia el cual se dirige la función de difusión de la información evaluativa.

2. Influencias efectivas: explicación y evidencia de la tendencia al modelo de control gerencial

El análisis de las interacciones entre los distintos actores relevantes a la política evaluativa del MIDES demuestra que quienes tienen mayor margen de control expresado en influencias efectivas son los actores estatales, destacando eso sí, que ello se concentra en el poder ejecutivo y respecto de los tres niveles analizados de las prácticas evaluativas, de los programas sociales y del entorno macro. En contraste, y atribuido al limitado rol que esta política les asigna, a sus bajos niveles de autoridad y de autonomía de recursos, los actores sociales ejercen escasas

influencias, remitidas solo a dos actores como la academia y el mundo consultor, configurándose con ello un marco de controles asimétrico ilustrado en la tabla 25, donde estado sociedad no interactúan para estos efectos, tal como sugiere el modelo de control gerencial.

TABLA 25: CONTROLES PROPICIADOS POR LA POLÍTICA EVALUATIVA DEL MIDES

TIPO	ACTORES DETALLE	Niveles de actuación		
		Micro Prácticas evaluativas	Meso Programas Evaluados	Macro Entorno político
ESTATALES	1. Ministros/as del MIDES	✓	✓	✓
	2. Demás Direcciones Nacionales del MIDES	✓	✓	✓
	3. Oficinas territoriales del MIDES	X	X	X
	4. Otros Ministerios	✓	✓	✓
	5. Presidencia de la república	✓	✓	✓
	6. Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	X	X	X
	7. Agencia del Gobierno de Gestión Electrónica, Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)	X	X	✓
	8. Auditoría Interna de la Nación (AIN)	✓	✓	X
	9. Parlamento	X	X	X
	10. Instituto DDHH y defensoría del pueblo (INDHDP)	X	X	X
	11. Tribunal de Cuentas	X	X	X
SOCIALES	1. Beneficiarios/as	X	X	X
	2. Sociedad Civil ejecutora de programas sociales	X	X	X
	3. Cooperativas sociales ejecutoras de programas sociales	X	X	✓
	4. Sociedad civil que vigila acciones públicas	X	X	X
	5. Organizaciones territoriales	X	X	X
	6. Academia	✓	✓	✓
	7. Mundo consultor	✓	X	X
	8. Partidos políticos	X	X	X
	9. Prensa	X	X	X
	10. Red de evaluación	X	X	X
	11. Sociedad en general	X	X	X

Fuente: elaboración propia

A partir de la tabla, otro elemento que destaca, es que las interacciones con los actores estatales y sociales que ejercen controles a partir de esta política, están mediadas por mecanismos formales como el Comité interdireccional del MIDES, el Consejo nacional de políticas sociales o los de auditorías dentro del eje estatal, así como los convenios o contratos que se establecen con la academia y mundo consultor en el eje social, condición que todos los consultados/as estiman que ha sido indispensable para las influencias efectivas que logran ejercer.

2.1 Controles en el nivel micro de las prácticas evaluativas

En total sintonía con las condiciones discursivas y normativas que demarcan esta política, los controles efectivos que se generan en las prácticas evaluativas involucran principalmente al poder ejecutivo, incluyendo a los ministros/as, demás direcciones y oficinas territoriales del MIDES; otros ministerios del intersector y la Auditoría interna a la nación. En contraste, los actores sociales ejercen escasos controles en estas prácticas, remitidos a la academia y al mundo consultor, quienes cuentan con mayor autoridad y autonomía de recursos que sus homólogos.

Respecto a los actores que no controlan estas prácticas, la mayoría de los consultados/as estima que, en el eje estatal, ello no es un problema por la distancia que esos actores tienen con los programas sociales, reconociendo eso sí, que, en el caso del parlamento ello constituye una de las condiciones que explican el escaso uso que hace de la información valorativa que estas prácticas arrojan, debido a que no se consideran sus necesidades e intereses. En cuanto a los actores sociales, sí se estima que la ausencia de controles por parte de la mayoría de ellos es un problema de orden político especialmente en el caso de los beneficiarios/as, ONG's y cooperativas ejecutoras de programas sociales, y demás organizaciones territoriales vinculadas, cuyas necesidades e intereses debieran contemplarse en las prácticas evaluativas que se aplican, como se proyectó en los inicios de esta política.

2.1.2 Actores del ejecutivo: controladores de las prácticas evaluativas

El análisis de las interacciones con los distintos actores estatales, devela que los controles o influencias efectivas en las prácticas evaluativas se producen con seis de los once actores identificados, la mayoría de carácter bidireccional y provenientes de intercambios regidos por la coerción y la colaboración, condiciones que las distintas fuentes valoran de forma positiva, como un indicador de la apertura de esta política a las necesidades e intereses de su entorno inmediato, así como de su capacidad de penetración en el mismo. Todo ello, asociado una vez más a la calidad del trabajo de la DINEM, a la buena disposición de su equipo y a la validación general que el MIDES y la institucionalidad social en su conjunto, hacen de esta política.

Siguiendo el listado de actores, las fuentes develan que entre los ministros/as del MIDES y la DINEM, se han generado controles mutuos en torno a las prácticas evaluativas, que abordan amplitud de cuestiones de orden procedimental, técnico, político y económico de las mismas. Ello, especialmente durante el primer gobierno cuando se definió el marco de actuación general de esta política y el segundo, cuando se adoptaron cambios conceptuales materializados en las nuevas normativas vigentes desde el 2013. Sobre la primera fase, destaca el interés de ambas partes por incluir métodos de evaluación mixta, cuantitativos y cualitativos, que han permanecido en el tiempo, además de prácticas de monitoreo y evaluación participativa que favorecían el modelo de control politizador y que luego fueron suprimidas. Sobre las condiciones relacionales que determinaron esas decisiones, destaca que en el marco de la reestructuración ministerial iniciada el 2010, se generaron deliberaciones y negociaciones constantes entre esta autoridad y la DINEM, mediante las cuales ambos actores se influenciaron para concordar las dificultades organizativas y complejidad que las prácticas participativas implicaban, así como la necesidad de priorizar al intersector gubernamental como principal destinatario de la información evaluativa que ellas arrojan, atendiendo su rol decisor de los programas y el escaso uso que aún hacían de la misma. Así también y como demuestra el dcto. 373/2013, se concordó el nuevo rol de rectoría que esta política debía desplegar, las mejoras organizativas que para ello requería, y que se incluyera la difusión de la información evaluativa como medio para aportar a la rendición, lo cual derivó en el estatus organizativo propio que se asignó al SIAS y al OIS, directamente enfocados en esa difusión en actores estatales y sociales respectivamente.

Respecto a las demás direcciones nacionales del MIDES, también existen controles mutuos en torno las prácticas evaluativas, principalmente atribuidos a que los intereses y necesidades de estos actores, siempre han sido contemplados por la DINEM mediante negociaciones constantes en las que se decide la agenda evaluativa, diseños metodológicos, criterios e indicadores de valoración. Luego de ello, la DINEM influye a estas direcciones mediante los requerimientos específicos para la aplicación de las prácticas evaluativas, escenario en el cual estos actores también le influyen y de manera favorable, mediante las indicaciones que dan a sus equipos

para que colaboren en la concreción de esas prácticas. En ese sentido, se destaca la influencia que los equipos gestores de los programas ejercen, a través de sus aportes como fuentes de información primaria especialmente en las investigaciones evaluativas y en el monitoreo, esto último, mediado por el trabajo directo que realizan con las organizaciones ejecutoras. Siguiendo estos hallazgos, los controles mutuos que se ejercen entre ambos actores también abordan amplitud de cuestiones procedimentales, técnicas y políticas, destacando en este último caso qué actores incluir como fuentes de información y, sobre todo, qué objetos de control evaluativo abordar, escenario que es valorado de forma muy positiva por ambas partes asumiendo que es una condición indispensable para que la información evaluativa sea utilizada por estos equipos en las decisiones sobre los programas sustantivos que conducen.

También en la órbita ministerial y en contraste con los anteriores, los controles que se propician con las Oficinas territoriales no son mutuos sino unidireccionales desde esta política hacia esos actores. Concretamente, la DINEM les influye a través de requerimientos para aplicar las prácticas evaluativas y a través de actividades formativas o de capacitación que les brinda con esos mismos fines, espacios que el común de las opiniones estima, no permiten a estos equipos influir en la priorización o diseño de estas prácticas y no implican desarrollo de su capacidad evaluativa. Según los miembros de esas oficinas consultados/as, ese rol como colaboradores en la aplicación de estas prácticas no es un problema, pero sí la ausencia de espacios para influir en sus decisiones previas, atendiendo el conocimiento que portan sobre el despliegue territorial de los programas sociales. Así también, reconocen que ello no responde a una decisión deliberada de la política evaluativa sino al MIDES en su conjunto que, a pesar de su discurso y esfuerzos descentralizadores, aun no les genera ese tipo de espacios de influencia política. Compartiendo ese planteamiento, la DINEM complementa que ello también se debe a escasos recursos por ambas partes para coordinarse de manera más permanente, y a la consecuente cautela que deben tener como dirección de no sobrecargar a los equipos de estas oficinas o de no generar duplicidades con las indicaciones que las demás direcciones ministeriales les dan.

Fuera de la órbita del MIDES, entre la política evaluativa y los demás ministerios se generan controles mutuos en torno a las prácticas evaluativas toda vez que, a través de sus aportaciones y negociaciones, ambos actores se influyen para tomar decisiones de orden técnico y económico referidas principalmente a la agenda evaluativa y los objetos de control que estas prácticas abordan, destacando la relevancia que han adquirido el SIAS como práctica que el intersector sí utiliza. A pesar de ello, las fuentes del MIDES señalan que desde el intersector existe preferencia por la dimensión económica de los programas antes que otros aspectos cualitativos o de procesos que estas prácticas también aportan, cuestión que se ha intentado revertir pero que no ha tenido los efectos esperados. Sobre las condiciones de fondo que explican esos intereses, se concuerda en atribuirlo al diseño público-institucional del país, guiado por el gerencialismo y consecuente peso de lo económico en los debates y contingencias políticas que el intersector debe enfrentar. A partir de ahí, se indica que la política evaluativa tiene escaso o nulo margen de influencia en este aspecto, cuestión que no ha impedido que ella siga incluyendo criterios cualitativos tal como evidencia revisión documental, pero que el desafío sería que las autoridades recurran más a ese tipo de información, atendiendo la multidimensionalidad y complejidad de los problemas y programas sociales.

En esa misma línea, otro ámbito que la política evaluativa no ha logrado influenciar es la efectiva aplicación de prácticas evaluativas a los programas de otros ministerios, puesto que la mayor cantidad se aplica a aquellos liderados por el propio MIDES, escenario que pone en tela de juicio uno de los mandatos centrales de esta política como es ejercer rectoría en estas materias a nivel país, no solo proveyendo información sino también monitoreando y evaluando el amplio abanico de programas sociales. Sobre este asunto, se concuerda que es un desafío necesario de abordar, pero en el que una vez más la política evaluativa tiene poco margen de acción pues radica en el juego político del propio gobierno, tensiones y concesiones que en él se generan.

El último actor estatal con el que se producen influencias en torno a las prácticas evaluativas es la Auditoría a la nación. A partir de la revisión documental de los informes de auditoría y contrastado con los consultados/as, algunos de esos informes incluyen recomendaciones expresas a los sistemas de monitoreo y de información, que han sido consideradas en las mejoras que esta política ha realizado a lo largo del tiempo¹³². Sobre este asunto, desde la DINEM se plantea que las influencias de este organismo han sido una condición favorable mejorar sus labores y para evidenciar la importancia que estas prácticas tienen para conocer el desempeño de los programas sociales, cuestión que les ha servido como fundamento de las mejoras aplicadas. Por otro lado, respecto a los objetos en los que esos controles se enfocan, destacan cuestiones de orden procedimental y técnico, referidas a la organización e integración de la información y políticos en cuanto a su mejor disponibilidad para los actores que la utilizan. Sin embargo, esto último, solo refiere a actores estatales del ejecutivo y no actores a sociales, cuestión que resulta lógica por el mandato del organismo auditor y el foco de esta política, pero que podría ser reconsiderada asumiendo que la difusión hacia la sociedad también forma parte de sus funciones y por tanto del MIDES en su conjunto. Vale precisar en todo caso, que ello requeriría la inclusión de nuevos criterios evaluativos que valoren la difusión, pero también al propio diseño de los programas, donde radica el parámetro básico al que las prácticas evaluativas y sus criterios deben ceñirse.

2.1.3 Actores sociales: escaso margen de control, remitido a quienes portan mayores recursos

Como se anticipó, los actores sociales ejercen escasa influencia en las prácticas evaluativas y dentro de ellos, la **academia** emerge como el más relevante, pero solo académicos/as que las aplican a través de los convenios previstos, que suelen ser investigaciones evaluativas. Según se pudo constatar, si bien las interacciones entre estos actores y la DINEM se rige por lógicas coercitivas demarcadas por esos convenios, entre ellos priman intercambios colaborativos que ambas partes valoran positivamente por los espacios de debate, negociación y aprendizaje mutuo que generan. A partir de esas condiciones favorables, las influencias son mutuas y abarcan amplitud de cuestiones procedimentales, económicas, técnicas y políticas de las prácticas evaluativas tales como qué métodos y técnicas aplicar, criterios, indicadores, además de qué actores involucrar, cómo distribuir los recursos y el despliegue logístico necesario. Desde un punto de vista técnico, ambos actores califican como una condición favorable la apertura de los equipos de DINEM para recibir los inputs de la academia, así como para aplicar métodos mixtos que cualifican la información evaluativa. Desde una perspectiva crítica, académicos/as que no aplican prácticas evaluativas indican que la ausencia de debates o interacciones entre con ellos, dificulta que sus reflexiones o publicaciones sean consideradas por esta política existiendo aún nulos espacios para que ellos puedan influir en la forma como se conducen estas prácticas. Así también, se cuestiona la preferencia *exprofeso* que el MIDES y esta política hace por la UdelaR, descartando otros cuerpos académicos del país.

Sobre los controles que genera **el mundo consultor** sobre las prácticas evaluativas, también son mutuos con quienes prestan servicios para su despliegue, especialmente de los sistemas de

¹³² Un ejemplo al respecto, la Auditoría al Proyecto Economía Social de Frontera (ESF) del año 2010 donde se entregan indicaciones específicas para mejorar la evaluación y monitoreo ante lo cual la DINEM desarrolló un “Plan de contingencia” debidamente documentado.

monitoreo e información donde suelen dar asesoría y acompañamiento tecnológico. En ese contexto, las influencias tienen que ver principalmente con cuestiones procedimentales y técnicas de esas herramientas que según ambas partes indican, se generan en un marco de interacciones regidas por la coerción que son favorables para arrojar los productos esperados, pero también de la colaboración por la disposición al debate y negociaciones. Fuera del ámbito tecnológico, destaca el interés del mundo consultor por ejercer influencia en estas prácticas como ejecutores de investigaciones evaluativas, criticando también que la predilección que prevalece por la academia y dentro de ella, por la UdelaR, es una barrera para que puedan aportar sus capacidades profesionales, para dinamizar la oferta y demanda de evaluaciones como factor clave en el desarrollo de cultura evaluativa, pero también para la transparencia de esta propia política en cuanto a la forma como selecciona a sus colaboradores externos.

Profundizando en los demás actores sociales que controlan las prácticas evaluativas, ello se atribuye de modo directo a sus bajos niveles de autoridad, de autonomía de recursos e de interés en esta política, a vez explicados por el limitado rol que ella y el MIDES en su conjunto les atribuyen. Desde un punto de vista político, se considera especialmente riesgoso que ello ocurra con los beneficiarios/as de los programas, sus ejecutores y demás organizaciones de la sociedad civil.

En el caso de los beneficiarios/as, además de la falta de autonomía de recursos y dependencia de los programas sustantivo, este asunto se atribuye al rol que tienen como fuentes de información primaria en las prácticas evaluativas, destacando que eso solo se genera cuando se aplican metodologías cualitativas para indagar sus percepciones, opiniones, necesidades e intereses, efectivamente recogidas en los resultados evaluativos. Sin embargo, estos actores no tienen ningún margen de influencia en la conducción de esas prácticas, situación que no solo se explica por su rol en esta política sino también por la conducción general del MIDES, que les involucra, pero principalmente en la ejecución de los programas y en menor medida en su diseño, cuestión que los miembros de la DINEM consultados/as consideran un déficit, cuya resolución implicaría una reconversión institucional más amplia que a esas fechas, no percibían viable porque no constituía una prioridad inmediata.

Respecto a las ONG's ejecutoras de programas y a pesar de que la política evaluativa sí les influencia dada su obligatoriedad de responder a los requerimientos para aplicar las prácticas evaluativas, no se encontró evidencia de que estos actores influyan en la forma como ellas se conducen. En efecto, ellos también operan como fuentes primarias en las investigaciones evaluativas respondiendo encuestas o entrevistas, y en el monitoreo completando datos en los sistemas informáticos establecidos para ello. Sobre este último, cabe precisar, los miembros de estas organizaciones consultados/as le califican como un obstáculo que aumenta la carga laboral administrativa y resta tiempo a tareas más sustantivas, planteamiento que los equipos del MIDES corroboran, es una crítica recurrente pero que no comparten, arguyendo la importancia de vigilar el desempeño de los programas y de estos actores en particular, por los recursos públicos que se les transfieren para ejecutarlo. Profundizando en este asunto, el común de las opiniones concuerda que, el punto no estaría en que estos actores quieran desligarse de esos controles sino más bien, que el monitoreo se enfoca en cuestiones procedimentales poco útiles para sus labores cotidianas, que requieren complementarse con otras de orden técnico y político, poco abordadas. Bajo esas consideraciones y una vez más, el consenso indica que las barreras actuales para que las ONG's influyan las prácticas evaluativas no solo radican en esta política sino en las decisiones globales del MIDES, quien se relaciona con ellos como prestadores de servicios, con escaso apoyo al desarrollo de sus capacidades, especialmente en el ámbito evaluativo.

Respecto a las Cooperativas ejecutoras de programas, ellas son influidas por las prácticas evaluativas también por su rol como fuentes de información primaria, en un marco de interacciones formales, de baja frecuencia e intensidad que se concuerda, es una debilidad que se puede subsanar con mayores espacios para que incidan en los métodos y objetos de control evaluativo. A pesar de ello, estos actores no consideran las demandas de información por parte de esta política como una sobrecarga administrativa sino como una obligación que deben cumplir por los convenios que les rigen. Concordando con las ONG's ejecutoras, reportan como área de mejora que las prácticas de monitoreo avancen en el seguimiento de indicadores más técnicos de que apunten de mejor forma a los objetivos sustantivos de los programas sociales.

En cuanto a los controles que esta política genera con el resto de organizaciones territoriales, no se aprecia influencias efectivas también por el remitido rol que se les asigna. Algo que se destaca como positivo, es que esta política sí les entrega información cuando estos actores se la solicitan, principalmente referida a necesidades y problemas públicos o a la oferta de la matriz de protección social concordándose que, por la calidad de sus contenidos y georreferenciación les resulta útil para fundamentar sus proyectos, generalmente de tipo sociocomunitario. Sin embargo, se pudo constatar que estas organizaciones no requieren información respecto al desempeño de los programas como medio para controlarles, cuestión que no visualizan como una labor que les competa y que el resto de los actores, incluida la DINEM, estiman que es un asunto que debiera desarrollarse y que requiere mejor articulación con las demás direcciones y oficinas territoriales, por el contacto directo que ellas tienen con estos actores.

Profundizando en las condiciones explicativas del escaso control de los actores sociales en las prácticas evaluativas, lo más relevante que emerge son las dificultades de orden organizativo y relacional que la DINEM enfrentó en sus primeros años de gestión. Al respecto y confirmado con las demás fuentes ministeriales, se señala que el trabajo que la DINEM realizaba con actores sociales estaba mediado por el rol de las otras direcciones que coordinaban los espacios de participación del ministerio, cuestión que acarreó una serie de dificultades como duplicidades y superposiciones de roles que era necesario subsanar. Así también, que el trabajo con actores sociales era muy complejo por la preferencia que ellos tienen por los procesos de diseño y ejecución de los programas sustantivos, que hacían muy difícil despertarles interés por la evaluación y el monitoreo. Esto último, no compartido por los actores sociales consultados, arguyendo que lo que ocurría, es que aquellos espacios eran más bien instrumentales, con fines de validar las decisiones evaluativas ya tomadas, antes que incluirles en ellas.

2.1 Controles efectivos en el nivel meso, de los programas sustantivos

También en sintonía con las condiciones discursivas y normativas que demarcan esta política, los controles que se generan en los programas sociales se concentran en el poder ejecutivo incluyendo a los Ministros/as, demás Direcciones nacionales y Oficinas territoriales del MIDES, el Intersector gubernamental y la Auditoría interna a la nación. Por su parte, los actores sociales casi no ejercen control exceptuando a la academia que aplica prácticas evaluativas, a través de las recomendaciones que realiza.

Respecto a las influencias dentro del eje estatal, todos los consultados/as concuerdan que es el principal logro de esta política cuya información efectivamente se utiliza para tomar decisiones sobre los programas reflejando ello el cumplimiento de ese mandato central que se le realiza.

Sin embargo, también se concuerda que la ausencia de influencias de otros actores estatales y sociales es un déficit que disminuye el radio de control que esta política puede generar sobre estos programas, por ahora reducida al espectro gubernamental.

La principal condición explicativa que emerge sobre este escenario es la escasa pluralidad de actores que esta política involucra desde las prácticas evaluativas, que opera como barrera para que interactuar con la sociedad con fines de vigilancia de los programas. Así también, condiciones de gestión general del MIDES y de la institucionalidad social, que restó relevancia a esas interacciones, permeando con ello la gestión de los propios programas sociales. En ese sentido, ni los programas ni la política evaluativa a abierto espacios para que la sociedad controle esas acciones a través de esta política.

2.2.1 El ejecutivo: principal controlador de los programas sociales

El primer actor que emerge en el análisis de las influencias sobre los programas que esta política propicia, son **los ministros/as del MIDES** quienes recurren de modo frecuente a la información que ella aporta para tomar decisiones y entregar directrices a las demás direcciones nacionales responsables de esas acciones. En efecto, este actor ha sido promotor permanente del uso de esa información por parte de los demás decisores/as ministeriales destacando que en sus inicios predominaron cuestiones de orden procedimental necesarias de resguardar para el despegue de los programas, para luego abarcar gran amplitud que cuestiones económicas, técnicas y políticas que van desde la identificación de necesidades, priorización, ejecución y la propia evaluación, demostrando con ello el apoyo político que esta política ha tenido por parte de la máxima autoridad de su ministerio.

En directa relación con ello, las interacciones con las demás direcciones del MIDES han dado lugar a controles mutuos, que atañen de modo directo a los programas sociales. Ello se observa en la influencia que esta política ejerce en los equipos de esas acciones quienes efectivamente utilizan la información evaluativa para conducir una alta amplitud de objetos de control de esas acciones de tipo procedimental, económico, técnico y político, denotando con ello una apertura que se ha construido, señalan, de modo conjunto. Según se constató, tanto los reportes del monitoreo, las valoraciones y recomendaciones de las investigaciones evaluativas, así como la información del SIIAS, delimitan gran parte de las mejoras o rediseño de los programas que se implementan, y el diseño de programas nuevos. Por otro lado, estos equipos destacan que la información evaluativa les ha servido para identificar problemas de con otros actores involucrados destacando, que a partir de ello han mejorado los estándares de exigencia a los ejecutores. Sin embargo, también se concuerda que todas esas influencias no están garantizadas, por la ausencia de mecanismos de seguimiento formal a las recomendaciones que la política evaluativa aporta, cuestión que se considera un desafío necesario de afrontar.

A diferencia de esos dos actores, las Oficinas territoriales del MIDES ejercen menor control sobre los programas a partir de la política evaluativa, principalmente a partir del uso que hacen de la información proveída por el monitoreo que les es útil para identificar avances, retrocesos u obstáculos en el logro de indicadores y metas, y a partir de ahí, establecer las coordinaciones con los actores que corresponda, generalmente las organizaciones ejecutoras. Por su parte y a partir de las recomendaciones que emite, la política evaluativa influye a estas oficinas en amplitud de objetos de control procedimental, económico, técnico y político, cuestión que está mediada por las decisiones que las demás direcciones ministeriales toman y que estas oficinas deben acatar. Al igual como ocurre con las prácticas evaluativas, los discursos sugieren que estas oficinas debieran aumentar su influencia en los programas a partir de esta política, sobre todo

considerando el discurso descentralizador que el MIDES profesa, cuestión que exigiría un mejor uso de la información evaluativa y que, una vez más no solo es resorte de esta política.

Respecto a los demás ministerios y aunque al comienzo fue difícil por la preeminencia de contingencias políticas propias del lanzamiento de la matriz de protección social, a lo largo del tiempo esta política ha logrado influir las decisiones del intersector abordando gran amplitud de objetos de control técnico, político y económico para la priorización, objetivos, focalización e inversión de los programas sociales, cuestión que todas las fuentes valoran como el principal logro de esta política, asumiendo que esos *inputs* no son lo único que determina las decisiones de estos actores. Por otro lado, las fuentes concuerdan que el intersector también influencia a esta política, destacando que ella ha acogido sus demandas de información más oportuna y pertinente para sus decisiones, cuestión que en los primeros años también contribuyó a redefinir el rol político del trabajo evaluativo para privilegiar a los actores del gobierno. Destaca en ese sentido, que la información más utilizada por el intersector es la aportada por las prácticas de monitoreo y sistemas de información, y en menor medida la de investigaciones evaluativas cuestión que se explica porque los tiempos y niveles de evidencia que ellas requieren, dificultan que sus resultados estén disponibles de manera oportuna considerando las contingencias políticas que estos actores deben enfrentar.

El quinto actor del eje estatal que ha ejercido control sobre los programas sociales a partir de esta política es la Auditoría a la nación, toda vez que ella utiliza la información evaluativa como input relevante para las valoraciones que realiza, la mayoría de las cuales refiere deficiencias de orden económico-financiero y también técnico de esas acciones públicas. Sin embargo, vale precisar, ello no siempre implica que esas recomendaciones sean atendidas y aplicadas por los programas, como demuestran los informes de auditoría revisados, la minoría de los cuales fueron atendidos mediante respuestas con planes de mejoras formales. Profundizando en este punto, desde la DINEM se plantea que, si bien ello devela una omisión por parte de esas acciones necesaria de subsanar, también demuestra que muchas veces los criterios de las auditorías, siendo necesarios, debieran complementarse con otros que se adecúan a la complejidad y necesidades de los equipos programáticos. En ese sentido, un desafío sería que esta política tenga una interacción más permanente con este actor que permita, de manera conjunta, validar y facilitar el acatamiento de esas recomendaciones, lo que a su vez exigiría la convergencia de los directivos de los programas.

A partir de esta revisión, el control sobre los programas sociales a partir de la política evaluativa del MIDES se remiten mayoritariamente al ejecutivo quedando fuera un actor clave para el control de acciones públicas como es el parlamento quien, si bien en el periodo estudiado tendió a aumentar las asignaciones presupuestarias de esos programas y como ya alertaba la dimensión discursiva, no validan esta información evaluativa para tomar esas decisiones o para otras acciones de control como las interpelaciones que se han hecho al MIDES¹³³.

2.2.2 Actores sociales: sin espacios para controlar los programas

Directamente atribuido a la escasa influencia de los beneficiarios/as en las prácticas evaluativas, en ninguna de las fuentes verbales y documentales se detectó evidencia que permita inferir que a través de ello, logren influir los programas sociales, cuestión que los discursos vinculan a que los decisores/as de esas acciones subutilizan la información de tipo cualitativo y de procesos, donde se incluye las percepciones y opiniones de estos actores, en beneficio del uso que dan a

¹³³ Durante el periodo estudiado, el parlamento realizó dos interpelaciones. La primera, el año 2012 al Ministro Daniel Olesker y la segunda, el año 2016 a la Ministra Marina Arismendi, ninguna de las cuales contempló como insumo información evaluativa provista por esta política según la revisión de las actas oficiales de esos procedimientos.

la información cuantitativa enfocada en criterios económicos y de resultados. A pesar de ello, los equipos técnicos y gestores de los programas sí recurren a esa información y la tratan de incluir en su gestión cotidiana mediante directrices técnicas. Sin embargo, esos esfuerzos no implican que estos actores les influyeran de manera efectiva, condición que contrasta con las normativas que aún les definen como protagonistas de la matriz de protección social. Por otro lado, el común de las opiniones estima que, a través de su influencia en los programas, esta política evaluativa también influye en las condiciones de vida de los beneficiarios/as, altamente determinada por los recursos y oportunidades que esas acciones les brindan, existiendo por tanto una asimetría que es propia del encuadre por el que este ministerio ha optado, al definir a estos actores como receptores de políticas, a su vez el propio del modelo de control gerencial.

Similares hallazgos se encontraron respecto a las **organizaciones ejecutoras** de los programas sean ONG'S o Cooperativas, quienes perciben que, aun cuando sus opiniones sí se incluyen en la información evaluativa, ello no logra influir en los programas, cosa que se pudo constatar en la revisión documental y que el común de las opiniones califica como el principal desafío de esta política, que requiere un trabajo directo con estos actores, advirtiendo una vez más, que ellos no solo residen esta política sino en la gestión de los propios programas sociales. Según los miembros de ONG'S consultados/as, esta es una cuestión crítica desde un punto de vista político que demuestra la asimetría que existe entre su sector y el gobierno, amparada en la visión gerencial que rige sus relaciones, a pesar de que llevan la operación directa de esos programas. Complementariamente, señalan que esta política debiera tener un rol más activo en este asunto que estaría mediado por mayores espacios desde las prácticas evaluativas. Con una visión menos crítica, los miembros de las cooperativas indican que si bien les interesaría influir de mayor forma a los programas, ello no solo radica en la política evaluativa sino también en los propios programas según la permeabilidad que tengan a sus sugerencias e indicaciones, cuestión que es compartida por el resto de actores estatales y sociales consultados, y que devela cómo los marcos relacionales de estas políticas están en buena medida determinados por los marcos relacionales de las políticas o programas sustantivos en los que se enfocan (Trochim, 2009).

Respecto a las influencias de la política evaluativa en los ejecutores, ellas se generan a través de sus recomendaciones acogidas por los programas, que repercuten de manera directa en su trabajo cotidiano a nivel procedimental, técnico, económico y político. Destaca en ese sentido, el foco que la DINEM ha puesto en el control administrativo de la ejecución, atendiendo déficits o incumplimientos que tanto ella como otros actores han detectado y que se han estimado indispensables de resolver señalando que muchas veces, ello se debe a la escasez de recursos con que estas organizaciones cuentan para gestionar sus procesos de gestión interna.

Respecto a la academia que ejecuta prácticas evaluativas, se constató que sí logra influir los programas especialmente a través de las recomendaciones que realizan en los informes evaluativos, cuando ellas son acogidas por los equipos responsables y que se utilizan para el diseño, mejoras o rediseño de los programas abarcando amplias cuestiones procedimentales, económicas, técnicas y políticas, condición que todos los discursos estiman favorables por la importancia que tiene incluir aportes científicos en las acciones públicas. En contraste, no se observa que el **mundo consultor** que presta servicios a DINEM influyan en los programas por esa vía, cuestión que no se considera un problema ya que sus acciones suelen ser de soporte.

Sobre las demás organizaciones de la sociedad civil, tampoco se observa que influyan los programas sociales a partir de esta política, cuestión que se atribuye al escaso interés específico que esos actores tienen en estas materias, así como a la poca difusión y promoción del uso de la información evaluativa por parte de esta política¹³⁴. Según se concuerda, todo ello es una

¹³⁴ Esa escasa difusión de la información se pudo confirmar a lo largo de esta investigación puesto que, si bien el OIS estaba operativo, la información que provee refiere a las condiciones de vida de la población

derivada del escaso rol que estos actores tienen en el trabajo evaluativo, motivo por el cual se reitera que esta política debiera retomar su senda inicial de involucrarles, pero de modo directo y no intermediado por otras direcciones del ministerio como se hizo en los primeros años.

Bajo esas premisas, estiman que un eje de actuación sería proveer herramientas a la sociedad civil para que fortalezca su capacidad evaluativa de tal forma que se pueda relacionar de forma más horizontal con la DINEM, comprender la información que aporta o incluso, para generar sus propias prácticas evaluativas, cuestión que su vez requería generar formatos más inteligibles de condiciones todas, que favorecerían su uso como recurso para el control. Por su parte y más allá de esta política, también se concuerda que estas organizaciones debieran ser más proactivas en la vigilancia a los programas sociales, por la relevancia que tienen para el país¹³⁵. Una alternativa que se sugiere para ello es generar estrategias propias que refuercen su rol de vigilancia, por ejemplo, mediante mecanismos de monitoreo como podría ser un observatorio centrado en los programas sociales desde donde se genere demanda de información a la política evaluativa para usarla con fines de control. Así también, para generar nuevos indicadores que incluyan variables o factores no contemplados por ella, que contrapesen su visión y fortalezcan con ello el control global de estas acciones, promoviendo relaciones más simétricas entre estado y sociedad. Todo ello, también se concuerda, exigiría estar amparado por una política de participación efectiva que fortalezca a la sociedad civil como agente facultado para participar y controlar, tal como las condiciones discursivas ya anunciaban.

2.3 Controles efectivos en el nivel macro del entorno más amplio

Una vez más, en sintonía con las condiciones normativas y discursivas, los controles que esta política propicia en el nivel macro, se concentran en poder ejecutivo a través de los Presidentes de la República, los ministerios del intersector incluido el MIDES y la AGESIC, quienes influyen en gran amplitud de objetos de control procedimental, económico, técnico y político matriz de protección social, la institucionalidad social y la conducción general del gobierno. En contraste, los únicos actores sociales que ejercen control a este nivel son la academia que aplica prácticas evaluativas influenciando cuestiones económicas y técnicas de la matriz de protección y la institucionalidad social, y las cooperativas ejecutoras de programas que habría influenciado la existencia de programas especiales para su fortalecimiento interno. Por su parte, actores como la prensa y los partidos políticos que hacen parte de este entorno macro, sí logran influenciar a la política evaluativa principalmente tensionándola respecto a la información que difunde.

Respecto a los actores que no ejercen controles a este nivel, dentro del eje estatal y sin ser visualizado por los consultados/as, destaca la ausencia de controles por parte de la OPP cuestión que al develarse se atribuye a sus escasas interacciones asumiendo que afecta los espacios de control directo de la gestión de la propia política evaluativa, por las facultades que ese organismo tiene en la materia. Así también, destaca la ausencia de controles por parte del parlamento, actor que podría usar la información evaluativa para vigilar asuntos más allá de los

y la oferta de la matriz de protección social y no al desempeño de sus programas. Esta última, disponible pero no a completitud en el espacio de la web de DINEM con resultados de investigaciones evaluativas. Detalles en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/observatorio> <http://dinem.mides.gub.uy/>

¹³⁵ En este sentido, destacan el interés y esfuerzos de la Asociación Nacional de ONG'S (ANONG) por mejorar la capacidad de incidencia de estos actores en las políticas, canalizados en el proyecto "Fortalecer Participar Incidir" que estaba en etapa de diseño durante este trabajo y que luego desde el 2020 encontró financiamiento la Unión Europea. Detalles en: <https://www.anong.org.uy/proyectos/proyecto-fortalecer-participar-incidir/>

programas sociales como el desempeño general del gobierno, y en particular de la propia política evaluativa que no es objeto de su vigilancia en específico. En cuanto al eje social, se destaca como problema que no se generen controles por parte de organizaciones sociales, la red de evaluación y la sociedad en general, señalándose que la principal vía para ello sería apoyar a esos actores en el desarrollo de sus capacidades y reforzar la difusión de información sobre el desempeño de los programas de tal forma que esos actores la usen para fines de control.

2.3.1 El ejecutivo: principal controlador del entorno macro

Respecto al nivel macro del entorno político más amplio, la política evaluativa del MIDES solo propicia controles por parte del poder ejecutivo y concentradas los presidentes de la República y los ministros/as del intersector, incluido el MIDES, mediante los cuales estos actores abordan alta amplitud de objetos de control procedimental, económico, técnico y político. Según se constató, dentro de los múltiples *inputs* que esos actores reciben, la información evaluativa ocupa un lugar relevante para sus decisiones más allá de los programas evaluados que refieren a la matriz de protección social en general, su priorización y financiamiento. También sobre el funcionamiento de la institucionalidad social, destacando las coordinaciones del propio intersector y sobre asuntos económicos claves como la distribución del gasto público social que tiene implicancias directas en el gasto público general del país. Respecto a la información evaluativa que utilizan para tomar decisiones a este nivel, destaca que a través de sus equipos técnicos y políticos, estos actores revisan y analizan los resultados de las distintas prácticas evaluativas de monitoreo, investigaciones evaluativas y sistemas de información, cuestión que una vez más refleja un importante logro considerando el mandato que esta política tiene de ejercer rectoría en la materia y que demuestra el peso que ha alcanzado como facilitadora de controles por parte de quienes conducen las acciones públicas gubernamentales¹³⁶. A pesar de ello, las opiniones alertan que aún permanece un amplio espectro de decisiones incluso sobre la matriz de protección social, que no contemplan estos aportes y que se guían más bien por contingencias o intereses políticos, cuestión que se asume como parte de las reglas del juego pero que debiera matizarse o amortiguarse, mediante un mejor equilibrio entre los criterios políticos, técnicos y económicos que aplican las autoridades, cuestión que una vez más, no puede ser resuelta por esta política de evaluación en particular.

Siguiendo con el ejecutivo y respecto a las dos agencias de la Presidencia que hacen parte del entorno macro, existe un marco de influencias dispar que favorece a la AGESIC respecto de la OPP. Sobre la primera, existen influencias mutuas, de parte de esta agencia hacia la política evaluativa por la vigilancia que hace en materia de transparencia, al mismo tiempo que ésta le influye a través de las metas que compromete en los Planes de gobierno abierto que esa agencia lidera, destacando que ellas son analizadas y concordadas de manera conjunta. Ahora bien, una cuestión interesante de observar es que una vez más, la mayoría de las metas comprometidas por esta política refieren a difundir información sobre la oferta programática, no existiendo metas para difundir información sobre el desempeño, reflejando esto una subutilización de ese mecanismo para informar a la sociedad, que las opiniones concuerdan, es una condición adversa para que aquella utilice la información evaluativa con fines de control a este nivel macro, como podría ser el desempeño general del gobierno en materia social.

A diferencia de ese organismo y acorde a los intereses antes comentados, la OPP no ejerce controles sobre esta política desde su rol en torno a los compromisos de gestión institucional

¹³⁶ Un claro ejemplo de ello fue el interés desde la propia presidencia por aplicar una estrategia de racionalización de la matriz de protección que comenzó a aplicarse el año 2016 con la participación de diversos actores del intersector, como respuesta a múltiples duplicidades y solapamientos que la propia información evaluativa reportaba y que finalmente se asumió como un problema necesario de abordar.

asociados a la asignación presupuestaria y tampoco a través de las evaluaciones que realiza, que han abordado de manera muy ocasional al MIDES y nunca a su política evaluativa, condiciones que desfavorecen el control de la misma ¹³⁷. Junto con ello, se estima que la ausencia de interacción permanentes entre OPP y DINEM desfavorece las actuaciones conjuntas que podrían hacer en este nivel macro, para promover el monitoreo y evaluación de la gestión pública del país, cuestión que ambas partes estiman como desafío y que podría desplegarse en el marco del Plan nacional de desarrollo de capacidades en evaluación que desde el año 2017 coordina la propia OPP. Sin embargo y debido al desarrollo que esta estrategia tuvo, tampoco allí se devela que se hayan generados esas interacciones e influencias efectivas a partir de ellas.

Respecto del parlamento y a diferencia de lo que ocurre con los programas sociales, sí existen legisladores/as que recurren a la información aportada por esta política, especialmente aquella de utilidad para analizar el gasto público social y nacional. Sin embargo, las fuentes concuerdan que ello se reduce a parlamentarios/as de la coalición gobernante pues los de oposición, para definir sus preferencias a este nivel, privilegian la información que aporta el MEF. Considerando esas valoraciones y los datos de la revisión documental, no es posible inferir que la información aportada por esta política realmente influya a los parlamentarios/as que la utilizan para definir sus preferencias ante las medidas que impulsan, aprueban o rechazan en torno a cuestiones más amplias que los programas sociales. Por otro lado, respecto al control que el parlamento podría ejercer sobre la política evaluativa y a pesar de que ha aprobado los aumentos de recursos que se le han asignado, ello no obedecería a esta política en sí misma, sino a que *“hace parte del paquete de financiación de las políticas sociales”* tal como indicó una de las fuentes, develando esto, que ella no constituye un objeto de análisis y menos de control específico para esos actores, tal como demuestra la ausencia de cuestionamiento u objeción a los logros deficientes que esta política ha reportado respecto a sus compromisos estratégicos, que han sido validados en las correspondientes leyes de rendición que el parlamento ha aprobado¹³⁸. Otro un asunto que emergió respecto de este actor, son interacciones informales que algunos parlamentarios/as establecen con esta política para tensionarla respecto a los contenidos de la información evaluativa y al uso que otros actores como la prensa hacen de ella, cuestión que según todos coincide, no ha dado lugar a influencias de esas autoridades debido a la capacidad de la DINEM de no ceder ante ese tipo de presiones y que desde la perspectiva de control público es un atributo clave que favorece su credibilidad y confianza por parte de su entorno.

Finalmente, entonces, existen condiciones relacionales adversas para el control parlamentario sobre esta política evaluativa, cuestión que debiera resolverse incluyéndole como actor relevante mediante coordinaciones dirigidas, de tal manera que la validación que esta política ella ha alcanzado en el ejecutivo la logre también en el legislativo, sobre todo considerando que su marco normativo reposa en decretos impulsados por los gobiernos, cuestión que, en un escenario de alternancia podría, incluso, podría poner en riesgo su permanencia, cuestión que al día de hoy es un hecho, puesto que con la llegada del nuevo gobierno el año 2020 liderado por Luis Lacalle, esta política se ha diluido mediante la supresión de la DINEM y la creación en

¹³⁷ Esas evaluaciones de “Diseño, Implementación y Desempeño (DID)” son desplegadas por el Área de Gestión y Evaluación (AGEV) de OPP. Del total de 36 evaluaciones registradas entre 2012 y 2019 solo tres se aplicaron a programas del MIDES, cuestión que los discursos atribuyen a la prioridad que se da a las acciones sustantivas. Mayores detalles en: <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/registro-nacional-de-evaluaciones>

¹³⁸ El único antecedente encontrado al respecto se remonta al debate parlamentario del proyecto de ley fundacional del MIDES donde un parlamentario de oposición valoró positivamente que la evaluación se incluyera como función ministerial, pero alertó que ello no debía contravenir las competencias de otros organismos de control. Así también, la ausencia de claridad respecto al control del propio trabajo evaluativo, cosa que de cualquier forma no influyó en la ley finalmente aprobada ni tampoco derivó en una actitud vigilante desde ese sector político hacia esta política.

su lugar de una nueva Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de datos, cuyos cometidos a dos años y medio de asumido ese gobierno, aún no son públicos¹³⁹.

Respecto a los demás actores analizados de este entorno macro (Instituto de DDHH y defensoría del pueblo, y Tribunal de cuentas), tampoco se constató que ejerzan controles a partir de esta política, cosa que se atribuye al carácter de sus interacciones que se remiten solo a proveer información cuando esos organismos la requieren, cosa que ha ocurrido de manera ocasional.

2.3.2 Actores sociales: invisibilizados en el entorno político macro

Las fuentes verbales y documentales develan que una vez más, los beneficiarios y ejecutores de los programas sociales no ejercen controles a este nivel macro a partir de la política evaluativa, cuestión que los discursos atribuyen de modo directo al escaso margen de influencia que tienen en las prácticas evaluativas y en los programas evaluados. Si bien sus opiniones se reflejan en algunos resultados evaluativos, no existe percepción ni evidencia documental que permita inferir que ello influya las decisiones de esferas más amplias de la institucionalidad social o del país en general, cuestión que acrecienta la asimetría política entre estado y sociedad.

Respecto a las cooperativas ejecutoras, si se percibe que han influido a nivel macro específicamente en la oferta de la matriz de protección social, toda vez que las recomendaciones de la DINEM junto a otros factores, influyeron en la creación de un programa específico para su fortalecimiento, cuestión que todas las fuentes valoran de forma positiva por la importancia que tiene apoyar la gestión de estas organizaciones. A partir de ahí, los miembros de cooperativas consultados estiman que aun cuando podría ampliarse, sí han tenido un margen de influencia más allá de las prácticas evaluativas o de los programas sociales que ejecutan, condición que contrasta con las ONG's para quienes al cierre de esta investigación no existían líneas de trabajo de ese tipo, toda vez que el Programa de fortalecimiento a la sociedad civil se había suprimido años antes, tal como ocurrió con los Consejos sociales, espacios que eran "la" vía para involucrarse en el trabajo evaluativo.

Respecto a los otros actores sociales que prestan servicios a la política evaluativa y como ocurre con los programas sociales, la academia que aplica prácticas evaluativas logra influenciar a este nivel principalmente en la matriz de protección social y a partir de sus recomendaciones, que son canalizadas por parte de la DINEM al Consejo Nacional de políticas sociales. Según se indica, esas influencias se generan en torno a cuestiones de orden económico como la distribución del gasto y técnico como la priorización de programas y su población objetivo. En contraste, el mundo consultor no alcanzaría esos niveles de influencia, cuestión que se atribuye una vez más a las acciones de soporte que despliega y a que no tienen espacio para aplicar prácticas evaluativas tal como ocurre con los académicos/as que no hacen parte de la UdelaR.

Respecto a los controles que esta política propicia con la prensa como actor que hace parte de su entorno macro, los discursos concuerdan que logra ella le influye, a través de la forma como difunde la información evaluativa. Según la DINEM, y debido a los intereses editoriales de estos actores o a su desconocimiento, los mensajes que transmiten muchas veces no se adecúan a los contenidos reales de esa información sugiriendo inferencias, generalizaciones o conclusiones erróneas que distorsionan a la opinión pública, problema que es recurrente pero que, reconocen, no han abordado de manera específica. Más allá de ello, la relación con estos actores se valora como necesaria y susceptible de mejoras, emergiendo como desafío realizar acciones de coordinación y formación en el manejo de la información evaluativa.

¹³⁹ Detalles en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/institucional/estructura-del-organismo>

Respecto a los partidos políticos, los discursos develan que a pesar de las presiones que en ocasiones han intentado ejercer algunos de sus personeros sobre esta política, concretamente respecto a la difusión de información evaluativa, ello no ha logrado influenciarla, una vez por la capacidad de DINEM de no ceder y del respaldo político que la sustenta. Por otro lado, se estima que esta política no logra influir a estos actores, cosa que se valora como un problema y desafío dada la necesidad de que sus posiciones también se guíen por información y evidencias técnicas, que deriven de modo más equilibrado en la mejora de las acciones públicas. Otro actor del entorno macro sobre el que no se observan influencias es la Red de evaluación, cuestión que se concuerda, podría subsanarse mediante acciones conjuntas con la DINEM, i orientadas, por ejemplo, a fortalecer su relación con otros actores sociales generando espacios de reflexión y debate conjuntos, cuestión que requeriría que este actor fortalezca su propia capacidad organizativa y eventual incidencia política que hasta ahora es débil según se vio en el análisis del mapa de actores.

Por último, respecto a la sociedad en general, esta política tampoco ha dado lugar a controles, cuestión que se atribuye al escaso uso que hace de la información evaluativa entendiendo que es una situación que es más difícil de abordar por la amplitud de sujetos que en ella convergen, pero que debiera hacerse reforzando las acciones de difusión que esta política realiza incluyendo el desempeño de los programas y promoviendo su uso. Asumiendo esos desafíos, también se concuerda que una vía necesaria de explorar son las redes virtuales como medio para la difusión ampliada, herramientas a las que esta política no ha recurrido de manera sistemática¹⁴⁰. Por otro lado, que más allá de las acciones que esta política despliegue, se requiere el aporte de otros actores de este nivel macro. Destaca en ese sentido, que la AGEIC como garante de la transparencia, podría ejercer un rol activo incentivando a las distintas políticas evaluativas a difundir de mejor forma la información sobre el desempeño de las acciones públicas ante la sociedad y a fomentar su uso con miras al control.

A partir de esta revisión de las condiciones relacionales de la política evaluativa del MIDES, se ha develado cómo ella convoca una baja pluralidad de actores priorizando al ejecutivo con quienes se generan interacciones diversas que dan lugar a variados controles que abarcan cuestiones procedimentales, económicas, técnicas y políticas, y en los tres niveles analizados. En contraste y como delimitan las condiciones normativas y discursivas, el rol de los actores sociales se remite a ser fuentes y potenciales receptores de información, sin mayores espacios de interacción, lo cual explicaría su escasa capacidad de influencia en esos tres niveles, restringida a quienes portan mayores recursos.

Todas estas condiciones, vale recordar, fueron intencionadas y consensuadas entre esta política, el MIDES y la institucionalidad social en su conjunto, debido a problemas experimentados en sus primeros años, relativos a la coordinación entre las direcciones del MIDES, a dificultades para relacionarse con los actores sociales y al escaso uso que en esas fechas los decisores/as del gobierno hacían de la información evaluativa, existiendo consenso que de que, en conjunto, son la principal país explicativa del rumbo hacia el control gerencial que esta política adoptó, al mismo tiempo que la evidencia de cómo él se ha aplicado en la práctica, aun cuando sus normas y discursos no lo definen en esos términos.

¹⁴⁰ Una iniciativa de difusión ampliada, que sí desplegó la DINEM el año 2015, fue una campaña en YouTube denominada “Rendición de cuentas”, que incluyó tres videos explicativos sobre el monitoreo a los programas sociales, el SIIAS y el OIS. Sin embargo, la información entregada sólo se remitía a explicar esas prácticas, sin referirse al desempeño de los programas. Además, esta iniciativa no tuvo continuidad en el tiempo, tuvo una audiencia que solo alcanzó un suscriptor/ar y un promedio de 26 visualizaciones. Detalles en: <https://www.youtube.com/channel/UCfo9jVwriIMX6m2qYQp9vHg>

CONCLUSIONES

El principal propósito de los estudios de caso cualitativo como el que en esta investigación se realizó es contrastar las proposiciones teóricas que sustentaron las hipótesis de trabajo y, a través de ello, contribuir a debates más amplios como el de la función de control de las políticas institucionales de evaluación que aquí se ha intentado propiciar.

Las conclusiones que ahora se exponen se organizan en torno a siete apartados que pretenden dar respuesta a esos propósitos, siempre tomando como referencia los hallazgos empíricos identificados en la política de evaluación del ministerio de desarrollo social del Uruguay. Concretamente, esos apartados se enfocan en: i) el debate sobre el control de acciones públicas, la democratización y la evaluación de programas públicos, ii) el debate sobre la definición conceptual y naturaleza institucional de las políticas de evaluación, iii) el debate sobre la función de control que estas políticas cumplen, iv) el modelo de control desplegado por la política evaluativa estudiada, v) el abordaje metodológico de esta investigación, vi) el abordaje analítico de la misma, y vi) el planteamiento general y aportaciones que esta investigación realiza considerando las preguntas, tesis principal, hipótesis y objetivos que originalmente se planteó.

1. Sobre el control de acciones públicas, la democratización y la evaluación.

En concordancia con los fundamentos teóricos de base de esta tesis doctoral, el estudio de caso realizado confirma que el control no electoral de acciones públicas es un proceso de alta relevancia para la democracia y que constituye un factor crítico para fortalecerla. Destaca, en ese sentido, que el común de las opiniones recogidas comparte las principales proposiciones del debate contemporáneo sobre democracia, señalando que la fórmula de control intraestatal de políticas y programas públicos históricamente predominante, ha operado como un factor de debilitamiento democrático debido a las asimetrías que genera entre estado y sociedad, esta última, con menores espacios para ejercer esa facultad (Dahl, 1971, 1991; Dahrendorf, 1993; O'Donnell, 1994; Tilly, 2010). Consecuentemente, comparten la necesidad de generar procesos de democratización que redistribuyan el ejercicio de controles entre esos actores, como medio para disminuir las asimetrías que les afectan.

Una cuestión interesante sobre esos planteamientos, es que los mismos emergieron en todos los perfiles de actores consultados, sin distinguir sus ideologías, sus roles o su formación, develándose por tanto, un cuestionamiento compartido a las teorías políticas de corte elitista que defienden la fórmula de control intraestatal (Mill, 1870; Schumpeter, 1950; Burke, 2012) y una adhesión a las perspectivas pluralistas que abogan por mayor protagonismo social en las acciones públicas (Dahl, 1971; O'Donnell, 1994; Sartori, 1994; Manin, 1995). En ese sentido, todos los actores consultados coinciden en remarcar que las perspectivas pluralistas son más acordes a las actuales necesidades democratizadoras. Profundizando en ello, también se

concuerdan que, aun cuando los diseños institucionales de las democracias actuales privilegian el control intraestatal de políticas y programas públicos, en las últimas décadas han existido importantes cambios que gradualmente incorporan nuevos mecanismos que incluyen a la sociedad, cuestión que valoran como una señal positiva, pero aún frágil y, por tanto, necesaria de profundizar. Las respuestas apuntan, además, que, desde sus diferentes roles, cada uno de estos actores percibe que puede realizar aportes significativos que contribuyan a reforzar el rol de la sociedad, aun cuando se trate de procesos más amplios y complejos.

Asumiendo esa visión preferentemente pluralista y respecto a la forma como opera el control de acciones públicas, el desarrollo y hallazgos de esta investigación permiten confirmar la pertinencia de situar analíticamente el estudio de estos procesos en el marco de las “estructuras de control público”, puesto que permiten distinguir los ejes de control estatal, social y mixto, los distintos actores que en ellos operan y los mecanismos que aplican, cuestión especialmente propicia para estudiar las asimetrías políticas predominantes, su mantención o su variación, en función de las correlaciones de fuerzas políticas se desplieguen (O’Donnell, 1998; Isunza, 2005; Isunza y Gurza, 2018; Goodin, 2003; Schmitter, 2007; Giddens, 2011; Long, 1999). En ese contexto, las opiniones recogidas confirman que una condición *sine qua non* para disminuir las asimetrías en el ejercicio del control es generar nuevos espacios que incluyan a actores sociales, así como acciones de fomento y refuerzo de sus capacidades para que ejerzan esa facultad. A partir de ahí, también se comparte que ese fortalecimiento del eje de control social en ningún caso implica debilitar los controles intraestatales ya existentes, que estiman indispensables para cualquier sistema democrático, tal como la discusión teórica de esta tesis plantea.

Por otro lado, y ahondando en la definición sobre el control como proceso político en sí mismo, de naturaleza eminentemente relacional en cuanto influencias de un/os actor/es en la volición, decisiones o actuaciones de otro/s (Dahl, 1991; Karlberg, 2005; Isunza, 2006), el trabajo desarrollado permite concluir que se trata de una opción conceptual pertinente al contexto de las acciones públicas, que permite identificar de manera específica qué actores ejercen controles de manera efectiva y cuáles no, más allá de los espacios con que cuentan para ello. Sin embargo, es importante tener en cuenta que, las opiniones recogidas tienden a expresar una visión diferente sobre las relaciones de control, ya que conceptualmente le asocian con las acciones de “vigilancia” de las políticas y programas públicos, omitiendo las “influencias efectivas” que esas acciones pueden generar aquí relevada. A partir de ahí, se desprende la necesidad, tanto empírica como académica, de reforzar definiciones y perspectivas que, puestas en lenguaje evaluativo, no solo permitan abordar los “procesos” tendientes al control sino también los “resultados” que ellos generan. En términos más concretos, este tipo de aproximación implica asumir, por ejemplo, que aun cuando aumenten los espacios para que determinados actores ejerzan controles, se requiere observar si ello redundará en influencias efectivas por su parte, sobre todo atendiendo la necesidad democratizadora de disminuir asimetrías en estos procesos.

Finalmente, sobre este debate más amplio en torno al control de acciones públicas, los distintos actores consultados confirman proposiciones emergidas desde mediados del siglo pasado (Dahl, 1971; Pitkin, 1967, Sartori, 1999a, 1999b; Manin, 1995), las cuales apuntan que la “información valorativa” sobre el desempeño de esas acciones es un recurso político indispensable para que puedan ser controladas tanto por actores estatales como sociales. Así también, que el acceso y uso de esa información es una condición favorable para ejercer controles efectivos, y que su

redistribución podría contribuir a la responsabilización de las autoridades, así como a la construcción de debate y de opinión pública, que la literatura ya devela como condiciones básicas para democratizar (Dahl, 1971; Manin, 1995; Sartori, 1999a).

A partir de esos hallazgos, y acercándose a la tesis principal de esta investigación, tanto la literatura como el caso de estudio permitieron constatar que las políticas institucionales de evaluación efectivamente cumplen una función en el control de acciones públicas, toda vez que su principal propósito es, justamente, generar información valorativa sobre el desempeño de políticas y programas sustantivos. De esa manera, se refuerza la necesidad de abordar estas políticas desde una perspectiva política que problematice los controles que propician y su eventual aporte democratizador, como esta investigación intentó.

2. Sobre las políticas institucionales de evaluación

Las políticas institucionales de evaluación constituyen un instrumento público al que las democracias occidentales recurren desde hace un siglo aproximadamente, siempre enfocadas en valorar el desempeño de acciones públicas sustantivas. Sin embargo, este tipo de políticas como tal, constituyen un objeto de estudio reciente y más aún, el abordaje de su función política de control que esta investigación releva. Al respecto, el caso de estudio permitió comprender que esa desatención en la agenda investigativa no solo es atribuible al mayor interés que históricamente han despertado las prácticas evaluativas como demuestra la evolución de este campo disciplinar (Weiss, 1971; MacDonald, 1974; House y Howet, 2001; Alkin y Christie, 2004), sino también a otros dos factores vinculados a otras políticas públicas, que vale precisar.

En primer lugar, el mayor interés que despiertan las políticas y programas sustantivos, tanto en el mundo social, político y académico, cuestión que en el caso estudiado se explicaría por los importantes problemas públicos que afectan al país, que desvían la atención hacia ese tipo de acciones que proveen bienes y servicios directos a la sociedad. En segundo lugar, se constató que, dentro de las políticas institucionales, las que mayor interés despiertan son aquellas que demarcan los procesos de asignación presupuestaria y control financiero, de funcionamiento administrativo y, más recientemente, las que regulan los procesos de contratación pública o de protección de datos, contexto en el cual las políticas evaluativas, aún no son un objeto de atención relevante para la agenda pública ni académica.

Siguiendo la literatura y en términos institucionales, esa desatención debiera ser tomada en cuenta por las propias políticas evaluativas, ya que puede dificultar el necesario involucramiento de sus actores en la demarcación de reglas que ellas realizan, cuestión que podría derivar en su desafección hacia esas reglas, cuestión que suele ocurrir en torno a los procesos de implementación y evaluación de acciones públicas (Subirats et al, 2008). En el caso estudiado, por ejemplo, si bien los equipos de los programas sociales participan en la definición de las reglas bajo las cuales se evalúa, no ocurre lo mismo con los actores sociales vinculados a esas acciones sustantivas, condición que, además de ser una condición explicativa del modelo de control gerencial que esa política, puede afectar la institucionalidad que ella se propone instaurar.

En concordancia con ese contexto de desatención, la mayoría de los actores consultados no distinguía de manera espontánea a las políticas de evaluación, cuestión que prontamente se disipaba al situarse en la política evaluativa del MIDES donde se enfocó esta investigación. Ya entrando en materia, la tendencia fue a confirmar que estas políticas constituyen instrumentos públicos que delimitan las reglas institucionales mediante las cuales se examina determinadas acciones públicas sustantivas expresadas en políticas, estrategias, programas y/o proyectos (Hartz, 1999a, 1999b; Trochim, 2009; Jonhson, 2012). Así también, las opiniones confirman los énfasis conceptuales que esta tesis sugiere, en cuanto a que el principal propósito de estas políticas es generar información valorativa sobre el desempeño de esas acciones públicas y a que, deben propender a la institucionalización de las reglas que demarcan, de tal manera que distintos actores las internalicen como tal en sus actuaciones cotidianas, tal como se desprende de parte de la literatura neoinstitucional revisada (Jepperson, 2001; Scott, 2008).

Profundizando en el funcionamiento más concreto de las políticas de evaluación, el caso estudiado también devela otros asuntos que la literatura viene alertando. En primer lugar, las confusiones conceptuales que algunos actores tienen entre las prácticas o herramientas evaluativas y las políticas institucionales que las rigen, y la consecuente necesidad de diferenciar a efectos empíricos y analíticos, que las primeras operan a una escala metodológica delimitando la forma como se valoraran las acciones públicas, y las segundas a una escala institucional, definiendo las reglas que conducen en conjunto del trabajo evaluativo (Trochim, 2009). En segundo lugar, se pudo observar que las políticas evaluativas efectivamente operan a través de los tres niveles de actuación identificados en la discusión teórica y recogidos como tal en el marco analítico, que incluyen las “prácticas evaluativas que aplican”, las “acciones sustantivas evaluadas”, y el “entorno político” más amplio del que hacen parte.

En ese contexto y, en tercer lugar, se pudo constatar empíricamente las reglas o condicionantes básicas que estas políticas demarcan para esos tres niveles, también identificadas en la discusión teórica. Concretamente, delimitan los motivos por los que se evalúa (por qué), los objetos de control evaluativo (qué se evalúa), los recursos disponibles (con qué), los responsables de hacerlo (quién evalúa), el momento en que se hace (cuando), las prácticas y métodos que se aplican (cómo), los actores involucrados (con quienes), las metas del trabajo evaluativo (cuanto se evalúa) y los usos esperados (para qué). Finalmente, entonces, estas nueve reglas pueden constituir una ruta orientativa para el abordaje empírico y analítico de las políticas evaluativas, y su relación con los entornos en los que operan.

En cuarto lugar, el caso estudiado devela que las reglas institucionales propias de esos tres niveles también pueden condicionar a las políticas de evaluación, pudiendo incluso llevarlas a modificar o sustituir algunas de sus reglas, reforzando así los trabajos previos que identifican esas influencias mutuas como una constante que estas políticas deben considerar (Hartz, 2002, Trochim, 2009; Chelimsky, 2009; Melvin et al, 2009; Johnson, 2012). En ese sentido, y respecto al control de acciones públicas, el caso estudiado demuestra que el desarrollo de las prácticas participativas que en sus inicios esta política contempló, fue gravitante en su cuestionamiento y posterior supresión del rol protagónico que antes daba a actores sociales. Así también, esta política ha sido condicionada por los programas evaluados, cuyos responsables han influido en diversas decisiones evaluativas, escenario bajo el cual se fue consolidado la perspectiva de control gerencial que privilegia el rol de actores estatales. Todo ello, condicionado también por el entorno político más amplio, a través de discursos y normas que incentivaron esa orientación gerencial, que esa política finalmente despliega.

3. Sobre la función política de control de las políticas de evaluación

La principal tesis de esta investigación, relativa a la función política de control de acciones públicas que las políticas institucionales de evaluación cumplen en sus sistemas democráticos, se sustentó en la discusión teórica mediante literatura sobre control público y democracia, sobre análisis de políticas públicas, sobre evaluación de programas públicos y sobre políticas de evaluación, en base a la cual se definieron tres argumentos centrales, cada uno de los cuales fue sometido a contraste empírico a través del estudio de caso. A partir de ese ejercicio, dichos argumentos se pudieron confirmar, motivo por el cual sugieren como conclusiones relevantes, indicando que esa función de control se constata en: i)) el origen de estas políticas vinculado al control de acciones públicas; ii) su despliegue en el marco de las estructuras de control público; y iii) el interés político que despierta su propio control. Todo ello, detallado a continuación.

3.1 Los orígenes de las políticas evaluativas vinculados al control de acciones públicas

Tanto la literatura revisada como los hallazgos en el caso estudiado, demuestran que las políticas institucionales de evaluación emergen como una respuesta a la necesidad de fortalecer el control de acciones públicas.

A nivel internacional, ello se observa en países de Norteamérica y del norte de Europa donde estas políticas se instauraron por iniciativa de los propios estados en el marco de restricciones presupuestarias que exigían una mejor vigilancia del gasto público, pero también en el sur europeo y Latinoamérica, donde emergieron en momentos de expansión presupuestaria e incentivadas por organismos internacionales como la Unión europea y la banca internacional respectivamente, como una forma de controlar la eficiencia de la inversión pública (Hartz, 1999b; Horber-Papazian, 1990, 2006; Jacob et al 2015). Además de esos intereses iniciales asociados al control económico, la literatura devela que, a lo largo del tiempo, estas políticas se instalan y consolidan por otros motivos de corte político, también vinculados al control de las acciones públicas. Dentro de ellos, y en el contexto del debilitamiento democrático intensificado durante la segunda mitad del siglo XX, las principales razones han sido la necesidad de mejorar la vigilancia del ejecutivo por parte del legislativo o de la fiscalización superior del estado, la necesidad de legitimar las acciones públicas ante la sociedad, como medio para reforzar la gobernabilidad y, más recientemente, la necesidad de responder al creciente aumento de exigencias sociales por un mejor desempeño de las políticas y programas sustantivos (Derlien 1998; Stockman, 2014; Jacob et al 2015).

En el caso de la política de evaluación del MIDES aquí estudiada, impulsada durante la creación de ese organismo por el gobierno recién electo, las distintas fuentes permiten confirmar que ella emergió con el propósito de vigilar, mejorar y controlar el desempeño, en este caso, de la nueva generación de programas sociales que se estrenaba, en un contexto de aumento del gasto público social. Sin embargo, las motivaciones iniciales de esa decisión se diferencian de la tendencia internacional, puesto que no tuvieron que ver con cuestiones de orden económico,

sino estrictamente político, referidas al interés de las nuevas autoridades por cumplir su compromiso de resolver los problemas públicos que esos programas abordan, al mismo tiempo que asumir su responsabilidad de responder a la sociedad sobre ese desempeño, incluyéndola de manera directa en el trabajo evaluativo. El impulso de esa política evaluativa, por tanto, se realizó bajo la convicción política de que tanto el estado como la sociedad, requerían de información valorativa rigurosa y fiable sobre los procesos, resultados e impactos de los programas sociales, que solo podía generarse a partir de una política institucional específica y alojada en el mismo ministerio.

Bajo ese enfoque, y después de un trámite legislativo que contó con apoyos tanto oficialistas como de la oposición, la ley fundacional del MIDES dio el puntapié inicial a esta política de evaluación, como soporte a las funciones de coordinación, supervisión, vigilancia, control y sanción que asignaron a dicho organismo. Posteriormente, y en el seno interno del gobierno, sí se contemplaron otras razones relativas al control económico y técnico, toda vez que esta política debía apoyar la vigilancia y resguardo de la eficiencia del gasto social y la calidad de los programas como medio para un impacto social sostenido, tal como indica el decreto 286/2005 que delimitó la estructura organizativa de este nuevo instrumento público.

Contrastados estos hallazgos con el escenario internacional, se puede observar que, al igual que en el resto de países, los intereses o motivos que gestaron la política evaluativa del MIDES nuevamente confirman que la información valorativa sobre las acciones públicas es un recurso indispensable para controlarlas (Pitkin, 1967; Manin, 1995; Sartori, 1999a, 1999b), cuestión que explicaría por qué su principal propósito es construir ese tipo de información y por qué, según aquí se sostiene, su función política más primigenia, es contribuir a esos procesos de control. Por otro lado, es interesante constatar que, aún bajo esa consideración inicial, los intereses más específicos en materia de control que impulsaron el surgimiento de la política evaluativa del MIDES y su diseño institucional original, no tuvieron que ver con el control económico, sino con el control político y, dentro de él, no con fines de legitimación o respuesta ante demandas sociales como en otros países sino como medio para asumir este asunto como una responsabilidad pública, gubernamental en este caso.

De esa manera, y también retomando la literatura, esta política nació al alero de una noción responsabilizadora de la representación política, donde las autoridades asumen su obligación de resolver los problemas públicos y de responder por ello a la sociedad (Pitkin, 1967, Sartori, 1999a, 1999b; Manin, 1995). Así también, desde una motivación democratizadora que incluía a la sociedad en la construcción y uso de la información valorativa, como medio para disminuir sus asimetrías respecto del estado, cuestión que es evidente en su primera fase politizadora. Todo ello, resulta especialmente interesante considerando el desafío internacional de fortalecer la función de control del trabajo evaluativo, usualmente desatendida en beneficio de sus funciones de mejora técnico-económica, e iluminativa como generadora de conocimiento (Stufflebeam y Shinkfield, 1987; Alkin y Christie, 2004; Stockman, 2014).

Finalmente, entonces, se puede concluir que las políticas de evaluación se gestan como un instrumento para fortalecer el control de acciones públicas y que ello puede responder a objetivos democratizadores que disminuyan la asimetría entre estado y sociedad que caracteriza estos procesos. A pesar de ello, no se puede perder de vista que este mismo caso de estudio demuestra que pueden existir diferencias importantes entre la motivación inicial y el desarrollo posterior de estas políticas. Tal como se detalló en el análisis y a pocos años de su estreno, la política evaluativa del MIDES dio un giro en su enfoque y actuación política en materia de control, que le llevó a privilegiar el modelo gerencial, desde donde se refuerza el poder de

control intraestatal en desmedro del que puede ejercer la sociedad, escenario en el cual, según todos los consultados/as concuerdan, difícilmente se puede realizar un aporte democratizador que disminuya las tradicionales asimetrías en el ejercicio de controles, entre estado y sociedad.

3.2 Las estructuras de control público como escenario de actuación de las políticas de evaluación

Además de que las políticas de evaluación emergen para contribuir al control de acciones públicas, a través de la literatura y del caso estudiado se pudo observar que esa función efectivamente se despliega en el marco de las estructuras de control público, concepto al que esta tesis ha recurrido para referirse a la arquitectura político-institucional de los sistemas democráticos donde estas políticas operan.

Respecto a las políticas evaluativas, y aun cuando la literatura no recurre a ese concepto, diversos trabajos demuestran que su entorno político-institucional y correlaciones de fuerzas que en él operan son claves para su desempeño político. Chelimsky (2009) por ejemplo, aborda el asunto recurriendo al concepto "*estructura general de las democracias*", en referencia a la "*arquitectura general de controles y equilibrios*" donde operan actores estatales y sociales, entre quienes existen brechas que las políticas evaluativas deben considerar y contribuir a mitigar.

Ahondando en el contraste de trabajos previos sobre ese contexto político y respecto al eje de control estatal, el caso estudiado muestra un escenario diferente al que sugiere Derlien (1998), donde los regímenes presidenciales ofrecen incentivos para que el parlamento recurra al trabajo evaluativo para controlar al ejecutivo, cosa que no ha ocurrido a partir de la política evaluativa del MIDES debido a tres grandes condiciones que vale tener en cuenta. Primero, la mayoría parlamentaria que la coalición de gobierno tuvo durante el periodo estudiado, que desincentivó el control del ejecutivo por parte de los diputados/as oficialistas y menos aún, en base a esta política evaluativa. Segundo, el desaprovechamiento que los parlamentarios/as de oposición hicieron de los procesos y productos de esta política como medio de control, atribuible principalmente a la falta de capacidades técnicas y políticas en el ámbito de la evaluación. Tercero, la ausencia de incentivos que esta política ha generado para involucrar al parlamento como actor político relevante, ya sea en su ala oficialista o de oposición, atribuible a su propio anclaje institucional en el ejecutivo, que le llevó a priorizar ese radio de actores y no al legislativo.

A pesar de ello, este estudio sí confirma otros hallazgos de Derlien (1998) respecto a que países unitarios generan mejores condiciones para que el trabajo evaluativo se despliegue desde el nivel nacional, sectorial en este caso, y no desde los gobiernos subnacionales, cuestión que es claramente observable en el Uruguay, más allá de la política evaluativa estudiada. Respecto de esta última, esa concentración en la escala nacional también es observable puesto que, a pesar de que el trabajo evaluativo se define como altamente descentralizado hacia las oficinas territoriales del MIDES desplegadas en todo el país, en la práctica esos actores no logran ejercer controles o influencias efectivas, cuestión que se atribuye a la extrema centralización que el propio régimen presidencial implica, difícil de modificar por parte de una política como esta, si el gobierno o el estado en su conjunto no lo pretenden. En ese contexto, también se confirmó que el trabajo evaluativo refuerza el control estatal, en este caso gubernamental, escenario donde cobra sentido la reflexión del autor respecto a que la lógica de control mutuo dentro de

los poderes públicos no siempre se plasma a través del trabajo evaluativo y que a su vez, permite concluir la necesidad de involucrar al legislativo en estos procesos, como una forma de fortalecer la capacidad de control intraestatal, indispensable para la democracia, como se ha indicado.

Por otro lado, el caso estudiado también permite confirmar los aportes de Chelimsky (2009) en cuanto a que, a pesar de la alta concentración de las políticas evaluativas en el eje de control estatal, ellas tienen escaso margen de acción para generar nuevos marcos de responsabilización en las autoridades políticas, generalmente enfocadas en contingencias, antes que en la vigilancia efectiva de las acciones públicas. Ante ello, y también confirmando las aportaciones de la autora, se pudo observar que la capacidad de negociación de las políticas evaluativas con su entorno político y burocrático es una ventana de oportunidad para contribuir a la responsabilización, cuestión que la política evaluativa del MIDES sí ha logrado. Concretamente, ello se observa en su capacidad de influencia en las decisiones de los programas sociales, explicada justamente por la capacidad de negociación instalada en el equipo que la conduce, pero también por los espacios formales de coordinación directa que existen entre el MIDES y el intersector, donde esta política ha podido desarrollar una especie de pedagogía político-evaluativa, que ha favorecido el uso de la información que provee, por parte de esos actores.

Un asunto que emerge especialmente relevante en la literatura y en los hallazgos empíricos, se refiere a la relación de las políticas evaluativas con los sistemas de rendición cuentas, que también operan en las estructuras de control público. En ese sentido, en el caso estudiado se vio reflejada la tendencia internacional de una escasa interlocución y las dificultades que ello implica para que el trabajo evaluativo contribuya a la rendición y con ello, al control de las acciones públicas, especialmente por parte de los actores sociales (Hanberger, 2006, 2009; Chouinard, 2013). Ahondando en ello, en la política evaluativa del MIDES y en su entorno político, se manifiesta lo que indica Chouinard (2013) sobre la predominancia de una orientación tecnocrática de la rendición que, vale precisar, es coherente con el modelo de control gerencial que aquí se define, desde donde solo se incentiva un nivel de rendición informativo que omite los espacios de interacción con la sociedad, y aquellos que permitan interpelar o sancionar eventuales incumplimientos. Según los distintos actores consultados y también en línea con la autora, si bien esa orientación tecnocrática no se resuelve desde una política evaluativa como la estudiada, la misma podría contrarrestarla involucrando a la sociedad en el trabajo evaluativo, considerando sus intereses y necesidades tanto sustantivos como políticos, tal como hace con los actores gubernamentales. En palabras de Hanberger (2011), la política evaluativa del MIDES es un claro reflejo del *“ritualismo simbólico”* en materia de rendición y su desafío sería avanzar hacia una *“rendición externa democrática”*, especialmente preocupada por disminuir las brechas que la propia evaluación ha fomentado entre estado y sociedad.

En ese escenario, y respecto de un mecanismo de rendición concreto como es la transparencia de la información pública especialmente orientado hacia actores sociales, en el estudio de caso se observó que, a pesar de que el país cuenta con una política institucional en la materia y de que la política evaluativa tiene compromisos al respecto, ello no ha derivado en una efectiva demanda por parte de la sociedad de la información que aporta y menos aún para efectos de control. Esta cuestión se explica porque la información que mayormente difunde la política evaluativa dice relación con la realidad nacional y con la oferta programática de la matriz de protección social y no con el desempeño de esas acciones, y también por la ausencia de una cultura de rendición y control en el país, situación que desde una perspectiva democratizadora debiera incentivar a esta la propia política evaluativa, a fomentar ese tipo de usos. De esa manera, y siguiendo a Cooksy et al (2009), esta política habría desaprovechado la oportunidad

que la transparencia pública le brinda para reforzar al eje de control social, escenario en el cual podría interferir la tendencia gerencialista de su entorno político que, todos los actores consultados concuerdan, ha permeado su actuación política en materia de control.

A partir de estos hallazgos, entonces, esta investigación permite concluir la necesidad de seguir profundizando en el rol que las políticas de evaluación juegan en torno a la rendición de cuentas de las acciones públicas sustantivas, asumiendo que ella es una condición necesaria para el control de esas acciones por parte de la sociedad. En ese contexto, estas políticas debieran trascender la difusión de la información valorativa que aportan, indispensable, por cierto, y generar espacios para promover la demanda, uso y debate de esa información por parte de actores sociales, como medio para propiciar controles directos por su parte o para activar otros mecanismos de rendición que sean necesarios, de interpelación o sanción como se ha dicho. Todo ello, también se pudo observar, requeriría de una interlocución y coordinación constante de estas políticas con esos sistemas, de tal manera que se generen condiciones favorables para esos fines, que pueden derivar en mayores y/o mejores controles por parte de la sociedad.

3.3 El interés que despierta el control de las propias políticas de evaluación

El tercer argumento que permite fundamentar la función de control de las políticas evaluativas tiene que ver con el interés que despierta su propio control en determinados actores, asunto que se abordó en la discusión teórica, que el caso de estudio se pudo confirmar y que también constituye un reflejo del modelo de control que estas políticas propician.

Un primer elemento a destacar, es que el caso estudiado confirma los hallazgos de Chelimsky (2009) en cuanto a que las políticas evaluativas son objeto de interés y consecuentes presiones, principalmente por parte del eje estatal y no así del eje de control social. Según la autora, ello se explica porque gran parte de los actores estatales entienden que el trabajo evaluativo puede ser útil a sus intereses y lo usan indistintamente como medio para competir entre ellos, pero también para reforzarse o beneficiarse mutuamente, situación que aquí se pudo observar, puede afectar el desempeño político de estas políticas y, dentro de ello, su función de control. En el caso de la política de evaluación del MIDES, el interés político por parte de actores estatales se observa en sus primeros años cuando sus labores de trabajo de campo eran realizadas por un área diferente a la dirección de evaluación, que tenía un especial interés por los espacios de interlocución directa que esas labores generaban con la sociedad y las posibilidades que eso acarrearía para reforzar su valoración positiva del desempeño del gobierno. Todo ello, subsanado prontamente por el impulso de la propia dirección de evaluación y apoyado por la ministra de la época, de profesionalizar el trabajo evaluativo, escenario en el cual las labores de trabajo de campo debían ser lideradas por la política evaluativa, cosa que finalmente ocurrió.

Posteriormente, esta política fue objeto de interés de algunos parlamentarios/as oficialistas, que en ocasiones intentaron presionarla para que la información que aporta no develara las debilidades de los programas sustantivos. Sin embargo, el común de las opiniones recogidas concuerda que ello fue correctamente abordado por esta política a través de respuestas firmes ante ese tipo de insinuaciones, que finalmente decayeron en el tiempo, lo cual también se explicaría por la validación profesional que su trabajo ha alcanzado y la consecuente credibilidad

que ello ha traído consigo, en toda la órbita estatal. De esa manera, además de confirmar la existencia de intereses en el control de estas políticas y eventuales presiones que ello conlleva, este caso permite concluir que tales presiones pueden manejarse e incluso mitigarse, en la medida que se mantenga una posición firme que no implica omitir las contingencias políticas, y de que el trabajo evaluativo se valide y posicione ante su entorno.

Como se anticipó, respecto a los intereses que el control de estas políticas despierta en actores sociales, este caso confirma que es mucho menor que el que despierta en actores estatales, cuestión que, siguiendo a Chelimsky (2009), a Cooksy et al (2009) y a Trochim (2009) y contrastado con las consultas realizadas, se explica porque esos actores carecen de espacios para influir las decisiones de estas políticas, en las prácticas que aplican y para usar la información valorativa que aportan con fines de control. A partir de ahí, y complementado con la mayor predominancia que tienen las políticas sustantivas como objeto de interés político y a la ausencia de una cultura de vigilancia y control sobre lo público, una derivada lógica es que los actores sociales no tengan un interés específico por controlar estas políticas. De esa manera, y en un sentido inverso a los hallazgos de Horber-Papazian y Baud-Lavigne (2019), este caso demuestra cómo la ausencia de espacios para que actores sociales en conjunto con los estatales controlen las decisiones del trabajo evaluativo, deriva en la ausencia de interés por controlarlas por parte de la sociedad. Así también, y en concordancia con Cooksy et al (2009), un desafío latente es que estas políticas desplieguen prácticas de metaevaluación, que en el caso estudiado no existen, mediante las cuales se contemplen las necesidades de actores sociales respecto de las políticas evaluativas, lo cual podría llegar a redundar en un mayor interés por controlarlas.

4. Sobre el modelo de control desplegado por la política de evaluación del MIDES

Como es sabido, para abordar la función de control de las políticas evaluativas, esta tesis sugiere una tipología de tres modelos de control, que se sometieron a contraste empírico mediante el estudio de un caso concreto como fue la política de evaluación del MIDES. De esa manera, y como indica uno de los objetivos de esta investigación, este estudio buscó determinar qué modelo despliega esa política y qué condiciones institucionales de tipo normativo, discursivo y relacional lo explican, considerando los tres principales niveles de actuación en que ella opera.

Como se vio en el capítulo de resultados, y considerando el periodo estudiado entre 2005 y 2019, la función de control de la política evaluativa del MIDES se desplegó de manera diferenciada a través de dos grandes fases. La primera, tendiente al modelo politizador durante cuatro años aproximadamente y la segunda, tendiente al control gerencial vigente hasta el término de ese periodo. Profundizando en ese asunto, si bien en sus inicios esta política ofreció condiciones discursivas y normativas favorables al control politizador, las condiciones relacionales que se generaron con actores estatales y sociales en esa fase, gatillaron un giro discursivo que desestimó las premisas politizadoras y validó las del control gerencial, cuestión que derivó en nuevas normativas y marcos relacionales que materializaron esa tendencia.

A continuación, se detallan los elementos centrales que se desprenden de cada una de las dimensiones de análisis y las condiciones que explican dichos hallazgos.

4.1 Condiciones normativas y las reglas que demarcan para el control

El análisis de la función de control de la política evaluativa del MIDES confirma las premisas centrales del neoinstitucionalismo normativo, en cuanto a que las normas son una condicionante clave para las políticas públicas, debido a que demarcan el comportamiento de los actores, constituyendo el marco de reglas de juego más inmediato al que ellos deben ceñirse (Marsh y Olsen 1983, 1989). En el caso de esa política, las condiciones normativas están demarcadas por reglas específicas para el funcionamiento del MIDES que incluyen su ley fundadora, donde el trabajo evaluativo se incluyó como una de sus principales funciones, además de decretos posteriores que indican cómo ese trabajo debe desplegarse. Así también, por legislaciones de alcance nacional que han operado como incentivo para el modelo de control gerencial que finalmente despliega.

Retomando los criterios sobre los que se delimitan los modelos de control, las condiciones normativas de la primera fase de esta política mandataban un trabajo que involucraba una gran *pluralidad de actores estatales y sociales*, quienes podían abordar *amplios objetos de control* procedimental, técnico, económico y político de los programas sociales, y establecer *diversas interacciones* para ello. Entre estas últimas, destacan las interacciones de base coercitiva que aseguraban la sujeción de los programas sociales a la evaluación de esta política, la sujeción del estado al control por parte de la sociedad y viceversa, así como las interacciones colaborativas entre todos ellos, como medio para generar confianza y controles mutuos. En contraste, en la segunda fase se redefinió la misión institucional de esta política, enfocándola en la rectoría de la evaluación de programas sociales a nivel nacional, propósito para el cual las funciones, diseño organizativo y definiciones estratégicas privilegiaron a actores del ejecutivo, suprimieron las interacciones con actores sociales cuestión que trajo consigo, la disminución de la amplitud de objetos de control evaluativo que se podían abordar de esos programas.

Todo ello, pudo observarse en los tres niveles de análisis estudiados que originalmente mandataban prácticas de monitoreo y evaluación participativa, acompañamiento y asesoría a actores sociales para involucrarse en el trabajo evaluativo, además de contribuir a la generación de debate y opinión pública, condiciones todas que son necesarias para desplegar el control politizador con potencial democratizador (Dahl, 1971, 1991; Manin, 1995; O'Donnell, 1994, 1998). En la segunda fase, en cambio, y sin desmarcarse del rol que a esta política le compete en el control de acciones públicas, las nuevas normativas mandataron contribuir la rendición de cuentas de los programas sociales mediante la difusión de la información valorativa que aporta, cuestión que en estricto rigor ya se contemplaba en la fase anterior, y que, se ha anticipado, devela una concepción gerencialista de la rendición, que omite la promoción de espacios de debate entre actores estatales y sociales en torno a esa información, o su uso para que la sociedad reaccione e interpele eventuales incumplimientos en el desempeño de las acciones sustantivas, que esa misma información debe.

Profundizando en las condiciones normativas que explican ese escenario, y contrastado con las distintas fuentes consultadas, esos cambios no solo se explican por las normas que rigen a esta política en particular, sino también a las que rigen el funcionamiento general del MIDES y a otras normas de alcance nacional que les trascienden. Respecto a las normativas del MIDES, en la primera fase se mandataba una serie de mecanismos de coordinación con actores estatales y sociales, ocurriendo que los últimos comenzaron a perder peso en las definiciones estratégicas

desde el año 2008 y posteriormente se suprimieron mediante el decreto 273/2013, tal como ocurrió con los Consejos sociales que tenían funciones expresas en torno al seguimiento y control de los programas sociales. Todas esas indicaciones, develan el desinterés del ministerio por esos espacios, que contrasta con las evaluaciones positivas que se hizo de los mismos, y afectaron de manera directa a la política evaluativa, ya que, a partir de esos espacios canalizaba el trabajo directo con la sociedad que en sus inicios contemplaba. En esa misma línea y respecto a las normativas de alcance nacional que incentivaron la deriva gerencial de esta política, se encuentran las leyes de presupuesto que priorizan un enfoque tecnocrático centrado en lo técnico y económico, omitiendo a actores sociales. También, el decreto de funcionamiento organizativo del ejecutivo, que consolidó el foco en ese poder público y una perspectiva de satisfacción usuaria para relacionarse con la sociedad, propia del gerencialismo público. Finalmente, los decretos que aprueban los planes de gobierno abierto donde esta política compromete metas que no incentivan el uso de esa información evaluativa por parte de actores sociales, con lo cual se terminó por formalizar la perspectiva gerencial de la aportación a la rendición de cuentas que esta política debe realizar.

A partir de esta revisión, un último elemento a destacar a partir del caso estudiado, es la demostración de que las normas formales no son estáticas o invariables, sino que pueden transformarse en el tiempo y con ello, reconfigurar las reglas de juego formales que las políticas delimitan. Así también que, a pesar de su relevancia como demarcadoras de actuaciones, las normas por sí solas no explican los cambios que ellas mismas manifiestan, cuestión que en la política del MIDES se constató porque tales cambios fueron una respuesta a mutaciones en los marcos cognitivos expresados en discursos y éstos, a su vez, una respuesta a las condiciones relacionales de esta política en sus primeros años de gestión.

4.2 Las condiciones discursivas como sustento del modelo de control gerencial

Según concuerdan las distintas fuentes consultadas, la primera fase de la política evaluativa tendiente al control politizador, se inspiró en las concepciones ideológicas de la coalición política de gobierno, que compartía la necesidad democratizadora de involucrar a los actores sociales en los procesos de políticas públicas y ejercer control sobre ellos. A partir de ahí, y sin mayor manejo conceptual al respecto como los propios consultados/as indican, se optó por las prácticas de evaluación participativa que las normativas de esa época mandataron, entendiéndolas como un medio para contribuir al control de los programas sociales por parte de la sociedad, que el MIDES en su conjunto, buscaba promover.

A lo largo de esos primeros años, sin embargo, las condiciones discursivas variaron debido al marco relacional efectivo que se generó en torno a la política evaluativa, que llevó a los equipos de la dirección de evaluación y del resto del ministerio a comprender que su foco político debían ser los actores del gobierno, a quienes se debía involucrar de manera más directa en sus actuaciones. Todo ello, cabe precisar, no fue una cuestión impuesta sino consensuada en el marco de los debates y negociaciones del proceso de reestructuración ministerial iniciado el año 2010. De esa manera, y conectando con lo previsto por la literatura, este caso confirma que los marcos cognitivos expresados en discursos se construyen de forma interaccional a partir de las visiones y conceptos subjetivos, y la su propia experiencia empírica de los actores involucrados (Marsh y Rhodes, 1992; Surel, 2000; Forester, 1993)

A partir de esas nuevas concepciones, esta política entendió que los actores del ejecutivo debían influir en las decisiones de las prácticas evaluativas en cuanto a qué programas valorar, qué métodos y qué técnicas a aplicar, y qué objetos de control priorizar, como medio para que recurrieran a la información que esas prácticas arrojan. En contraste, se maduró la idea de que el rol de los actores sociales debía limitarse a ser fuentes primarias y destinatarios de la información evaluativa. Al respecto, y develando una posición pragmático-realista, los distintos miembros del MIDES consultados expresan que ello no favorece su aporte democratizador porque perpetúa las brechas entre estado y sociedad, pero que, sin embargo, fue una opción necesaria para influir de forma más efectiva en la mejora de la gestión y el desempeño de los programas sociales. De esa manera, y contrastando con la literatura, esta política optó por un enfoque evaluativo decisionista que prioriza su aporte al control por parte de actores estatales (Nioche, 1982), desplazando con ello su enfoque pluralista original que sin descartar aquello, resguardaba su aporte al control por parte de la sociedad (Monnier, 1995).

Consecuentemente, y respecto del control de los programas evaluados, esta política terminó privilegiando objetos de control procedimentales, técnicos y económicos antes que las cuestiones de orden político que en sus primeros años sí contemplaba, aun cuando se enfocaban mayormente en los espacios de participación que los programas sociales ofrecen a sus actores relevantes. En esa misma línea, esas nuevas concepciones también explican la noción gerencial del aporte a la rendición de cuentas que esta política comprometió por la vía normativa en esta segunda fase, restringida a la difusión de información y sin medidas concretas para que actores sociales la utilicen con fines de control.

Más allá de los cambios en las concepciones de esta política en materia de control, el estudio de caso devela otras tres condiciones de orden discursivo que también explican su giro gerencial. En primer lugar, y tal como ocurre con la dimensión normativa, la coherencia que se observa entre los *frames* de la política evaluativa y los del MIDES en su conjunto, cuestión observable en el discurso oficial de este ministerio que en sus comienzos no solo promovía la participación de actores sociales sino también el control que ellos podían ejercer sobre los programas sociales, premisas que desde el año 2010 dejaron de explicitarse en el discurso oficial de este ministerio, para privilegiar las necesidades informativas de los decisores/as de los programas.

En segundo lugar, la relevancia que tuvo la necesidad de mejora técnica y profesionalización del trabajo evaluativo, que fue el argumento oficial del MIDES para los cambios que se introdujeron en esta política. Siguiendo esa lógica, este caso devela la necesidad de resguardar la calidad de la información evaluativa y el rigor técnico-metodológico que ello exige, cuestión interesante de considerar pues demuestra la vigencia de las preocupaciones de los enfoques de evaluación cientificista y centrados en los métodos evaluativos que relevan estos asuntos como factores que afectan la utilidad de la evaluación de programas públicos (Suchman, 1968, Alkin y Christie, 2004). Sin embargo, la literatura también demuestra que la legitimidad política de estas labores no solo depende de su validez o confiabilidad metodológica sino también de la credibilidad política que diversos actores le atribuyan, directamente relacionada con el rol que ellos cumplan en la construcción de la información evaluativa (Duran y Monnier, 1995; Bustelo, 2013). Todo ello, observable en el caso estudiado porque esa credibilidad se ha logrado por parte de los actores del gobierno a los que esta política sí integra como protagónicos, no así, en los actores sociales quienes, aun cuando validan técnicamente el trabajo que realiza, no le atribuyen credibilidad política porque no contempla sus aportaciones, necesidades e intereses.

Por último, otra condición discursiva que todos los actores consultados estiman que incidió en el giro político de esta política en materia de control y que radica en su entorno más amplio,

tiene que ver con la oleada gerencial que ha permeado la gestión pública uruguaya, no solo atribuible a la influencia de organismos como la banca internacional, sino sobre todo a los severos problemas que afectaban al país en este ámbito, que exigían tomar medidas orientadas a mejorar la eficiencia, eficacia y la economía del gasto público nacional. En ese contexto, las opiniones concuerdan que esa misma oleada operó como un incentivo para el lugar protagónico que la política evaluativa del MIDES ha tenido en la institucionalidad pública del país, pero que, al mismo tiempo, incentivó su tendencia a privilegiar a los actores del gobierno, desestimando con ello el aporte que podría hacer al control por parte de la sociedad.

4.3 Condiciones relacionales que explican y evidencian la tendencia al control gerencial

Como se ha adelantado, la principal raíz explicativa del giro del *frames* de la política evaluativa del MIDES, y con ello de sus condiciones normativas, se encuentra en las condiciones relacionales que se desplegaron en su primera fase, tendiente al control politizador. De esa manera, este caso permite confirmar los postulados del neoinstitucionalismo interactivo, que releva el peso de los intercambios entre actores en la conducción de políticas y programas públicos (Marsh y Rhodes, 1992; Scharpf, 2018; Sabatier y Weible, 2010). Así, también, se confirman las teorías sobre procesos de control, que los definen como fenómenos de naturaleza eminentemente relacional (Dahl, 1991; O'Donnell, 1994; Isunza y Gurza, 2018; Karlberg, 2005).

Si bien el discurso oficial del MIDES argumentó el giro del enfoque y actuación política de su política evaluativa en base a necesidades de mejora técnica, las opiniones recogidas permitieron detectar que la explicación de fondo, radicó en problemas relacionales tanto con actores estatales como sociales. Respecto de los primeros, el principal problema fue que los distintos personeros/as del gobierno, no utilizaban a cabalidad la información evaluativa que esta política proveía, cuestión que, de no resolverse, afectaría el objetivo de mejorar el desempeño de los programas sociales y podría poner en tela de juicio la efectiva utilidad de esta política. Por su parte, con los actores sociales hubo problemas para involucrarlos en el trabajo evaluativo, según los equipos ministeriales, por su falta de interés en el mismo, cosa que los actores sociales no comparten, señalando que se les instrumentalizaba para validar las decisiones que esta política tomaba de antemano. En ese contexto, y a propósito de los espacios de discusión, reflexión y negociación que propició la reestructuración ministerial, se tomó la decisión de redefinir el rol de ambos tipos de actores poniendo al ejecutivo como principal foco, como ya se ha explicado.

Como se vio en el capítulo de resultados, en esta investigación se identificaron veintidós actores relevantes a la política evaluativa del MIDES, once de tipo estatal y once de tipo social. En la construcción de ese mapa de actores, es interesante que la mayoría no fueron visualizados de manera inmediata en las opiniones levantadas, lo que demuestra una escasa noción del amplio abanico de actores de las estructuras de control público que operan en torno a estas políticas. Dentro de esos actores no visualizados del eje estatal, destacan el parlamento, la fiscalización superior y las agencias presidenciales, y en el social, las cooperativas ejecutoras de programas sociales, los partidos políticos y la prensa. Profundizando en los atributos de los distintos actores, el caso demuestra cómo la combinación de una alta posición de autoridad, de autonomía de recursos y de interés en la política evaluativa, constituyen una condición favorable para que existan intercambios tanto coercitivos como colaborativos entre los actores, que a su vez

derivan en el ejercicio de controles efectivos entre ellos, cuestión que aquí acontece de manera clara en el poder ejecutivo donde la política estudiada ha enfocado su actuación. Bajo esa misma lógica, pero en sentido inverso, este caso devela cómo una posición de autoridad y autonomía de recursos bajas, da lugar a un bajo interés en la política evaluativa, disminuyendo los espacios de intercambio y con ello, la posibilidad de ejercer controles efectivos, tal como ocurre con los actores sociales quienes casi no ejercen controles en ninguno de los tres niveles analizados.

Profundizando en los controles que esta política propicia en esos tres niveles, se pudo observar que los actores que influyen en las prácticas evaluativas son de tipo gubernamental, incluyendo a autoridades políticas, equipos directivos, gestores y técnicos, pero no así los equipos de las oficinas territoriales del MIDES. Todo ello, se produce en el marco de interacciones frecuentes y bidireccionales regidas tanto por lógicas coercitivas, atendiendo las obligaciones de cada parte, al mismo tiempo que colaborativas, que han permitido consensuar la agenda, métodos y objetos de control evaluativo en que estas prácticas se enfocan. En contraste, los únicos actores que influyen en las prácticas evaluativas son la academia que despliega investigaciones evaluativas, y consultores/as, que prestan servicios principalmente tecnológicos a los sistemas de monitoreo e información. Esas influencias se generan sobre aspectos procedimentales, técnicos y logísticos, pero también políticos, en cuanto a los espacios que las prácticas evaluativas involucran. Todo ello, en el marco de intercambios coercitivos a partir de los convenios o contratos que demarcan sus relaciones, y colaborativos, que han facilitado la confianza mutua, debate y consensos, especialmente con la academia.

En cuanto a los controles que esta política propicia en los programas sociales, también quienes mayormente los ejercen son los actores del ejecutivo. Dentro de ello, destacan las autoridades, directivos y técnicos de esas acciones quienes efectivamente usan la información evaluativa para decidir mejoras, rediseño o diseño de nuevos programas. Todo ello, mediante intercambios regidos por la coerción y la colaboración, destacando la apertura de la política evaluativa para incluir las necesidades de los programas en cuanto a la información que provee, materializada especialmente a través de los sistemas de información y monitoreo. A pesar de ello, y respecto de los demás ministerios, la política evaluativa no ha logrado influirles, al nivel esperado, toda vez que suelen privilegiar objetos de control centrados en lo económico y en los resultados, desplazando la información cualitativa sobre procesos, que aportan las investigaciones evaluativas y que desde esta política se entienden indispensables. Por otro lado, esta política no ha logrado espacios para una influencia directa en los demás ministerios, toda vez que la mayoría de los programas que evalúa son ejecutados por el propio MIDES, en circunstancias que su mandato es para evaluar los programas de toda la institucionalidad social.

Siguiendo con las influencias en los programas sociales, pero respecto del eje de control social, el único actor que logra influenciar esas acciones a partir de la política evaluativa también es la academia, a través de las recomendaciones que realiza, que se consideran en las mejoras, el diseño y rediseño de los programas, incluyendo cuestiones procedimentales, técnicas y económicas. En cuanto al resto de actores sociales, y como consecuencia del limitado rol que esta política les asigna en las prácticas evaluativas, no se encontró evidencia de que ejerzan influencias significativas sobre los programas, aun cuando sus opiniones se incluyen en los resultados de algunas de esas prácticas. Por otro lado, se pudo constatar que la información evaluativa no es utilizada como recurso para las labores de las organizaciones y cooperativas ejecutoras de programas, cuestión que se atribuye a que esa información, especialmente la del monitoreo, tiene un foco procedimental que no les reviste utilidad práctica, señalando que un desafío sería avanzar hacia cuestiones técnico-sustantivas y políticas de los programas.

Ahondando en ello, todos los actores concuerdan que este es asunto crítico propio de la predominancia de un enfoque gerencial y necesario de abordar para ampliar los radios de control que esta política propicia. Al respecto, la DINEM reconoce que hay una brecha que podría acortarse, incluyendo las necesidades de los ejecutores en los objetos de control evaluativo y promoviendo mayores espacios de interlocución con ellos en torno a la información evaluativa, cuestión que se estaba intentando a través de jornadas específicas, una de ellas observada en esta investigación. Finalmente, que esos espacios de interlocución no solo estarían mediados por la iniciativa de la política evaluativa sino también por la apertura de los equipos programáticos, de tal manera que no interfieran sus propios procesos y se muestre coherencia de parte del ministerio hacia actores sociales.

Respecto a los controles que esta política genera en el nivel macro, más allá de los programas evaluados, nuevamente el ejecutivo es quien ejercen influencias tangibles. Destaca en ese sentido el uso de la información evaluativa que hacen autoridades del gobierno y equipos programáticos para decidir cuestiones de la matriz de protección social, del gasto público social y con ello la distribución del gasto público nacional, y del funcionamiento de la institucionalidad evaluativa en su conjunto. Todo ello, es nuevamente valorado como indicador de la capacidad que esta política ha tenido para ejercer rectoría en este campo. Respecto a otros actores del eje estatal, se pudo constatar que la AGESIC sí ejerce una influencia significativa sobre la política evaluativa a través de las metas que ésta compromete en los planes de gobierno abierto. Sin embargo, como la información que se difunde se limita a la oferta programática y no al desempeño de los programas, es difícil que por esa vía los actores sociales accedan a ella. En cuanto a la OPP, se pudo observar que no influye en la política evaluativa del MIDES a través del acompañamiento y vigilancia que hace a sus compromisos de gestión institucional ni a través de las evaluaciones que esa agencia realiza, puesto que ellas se han centrado en los programas sustantivos y no en esta política evaluativa en particular. En ese contexto, existe una pérdida de espacios de control que estas agencias pueden hacer sobre esta política evaluativa, cuestión que sería necesaria de considerar para robustecer aún más el control intragubernamental. Por otro lado, y como se ha anticipado, no se encontró evidencias que demuestren que el parlamento ejerza influencias a nivel macro a partir de esta política, principalmente debido a la subutilización que hace de la información que aporta para sus labores de vigilancia a los programas sustantivos. Así también, el parlamento no ha ejercido una vigilancia específica sobre el desempeño de esta política, cuestión que también afecta la posibilidad de controlarle.

Dentro de los actores sociales, el actor que ejerce influencia, pero indirecta en la matriz de protección social y en las decisiones del gasto público social, nuevamente es la academia, que ejecuta prácticas evaluativas y a través de sus recomendaciones, cuestión que todos los actores valoran de forma positiva por la necesidad de tomar decisiones en base a evidencias provistas por expertos/as. Por otro lado, existe consenso en que la ausencia de influencias por parte de las organizaciones de la sociedad civil, constituye un problema que perpetúa las asimetrías entre estado y sociedad, cuestión que se atribuye al rol residual que estos actores juegan en las prácticas evaluativas, pero también a que esta política no ha generado acciones para fortalecer la capacidad evaluativa de esos actores. En ese sentido, se destaca que requieren apoyos para comprender la información valorativa y para desarrollar evaluaciones propias que completen esa información y contrapesen el control intragubernamental que esta política promueve. También dentro del eje social, actores como la prensa y los partidos políticos tampoco ejercen influencias a nivel macro a partir de esta política, aunque sí la tensionan en cuanto al uso mediático que se hace de la información que aporta.

Respecto a la sociedad en general, ella no logra influir a partir de esta política en ninguno de los niveles donde ella opera, cuestión que se atribuye a la escasa tradición de demanda y activismo social del país, pero principalmente al débil rol que esta política juega en la difusión de la información valorativa que provee y en la promoción de uso por parte de la sociedad con fines de control. En ese sentido, nuevamente emerge como desafío una mejor coordinación con los mecanismos de rendición de cuentas, escenario en el cual las coordinaciones con AGESIC serían indispensables, por ser la encargada de resguardar la transparencia pública.

En síntesis, a partir de este repaso se puede observar que las condiciones relacionales de esta política son las que explican su deriva hacia el control gerencial, y a través de las cuales ello se materializa, toda vez que involucra una *escasa pluralidad de actores* remitida al ámbito gubernamental, que propicia una *baja diversidad de interacciones* omitiendo las que pueden generarse entre estado y sociedad, y que se enfoca en una *baja amplitud de objetos de control* procedimental, técnico y económico en desmedro de lo político. Todo ello, constituye un conjunto de condiciones que no disminuyen la asimetría en el ejercicio de controles entre estado y sociedad, y que no logran, por tanto, una contribución democratizadora.

5. Sobre el abordaje metodológico de la investigación

Al cierre de esta tesis doctoral, se puede concluir que el estudio de caso único cualitativo de alcance explicativo realizado, resultó ser una opción pertinente al fenómeno investigado, y que su aplicación permitió confirmar una serie de cuestiones que la literatura viene planteando, especialmente en torno a las críticas que se realizan a este método y desafíos que afronta para seguir consolidándose como una alternativa de investigación científica sólida y fundada.

El estudio de caso cualitativo asume la complejidad social y política como elementos que la investigación científica debe considerar, para evitar la búsqueda de respuestas unívocas, que omiten la multitud de factores que condicionan la realidad investigada. Así también, asume la necesidad de contemplar la perspectiva de los actores, entendiendo que, por su experiencia, portan conocimiento que es relevante para el trabajo investigativo (Della Porta y Keating, 2013; Coller, 2005; Flyvbjerg, 2006; Yin, 2018). En el caso de esta tesis, esas premisas fueron necesarias de contemplar, debido a la complejidad que caracteriza su principal objeto de estudio, referido a la función de control de acciones públicas de las políticas de evaluación. Como se ha visto, estos procesos acontecen en el marco de estructuras sociopolíticas complejas, donde convergen actores estatales y sociales, cuyas visiones se deben rescatar, especialmente por la asimetría que les afecta (Dahl, 1971, 1991; O'Donnell, 1995; Rosanvallon, 2007). Bajo esas consideraciones y como se observó a lo largo de esta monografía, esta opción metodológica permitió situar a la política evaluativa estudiada dentro del entramado político del que hace parte, mediante un trabajo de campo que rescató la perspectiva de diversos actores, y en base a lo cual se identificó las condiciones institucionales que explican la actuación de esta política en materia de control.

En cuanto a la utilidad del estudio de caso cualitativo, en esta tesis se pudo constatar que ese método no constituye una ruta procedimental para el trabajo de campo de una investigación, sino que representa una forma de razonamiento lógico que transversaliza de todo el proceso investigativo, desde la revisión de literatura, pasando por la definición del marco analítico, hasta la recolección y análisis de información (Coller; 2005; Flyvbjerg, 2006; Yin, 2018). Así también, se pudo constatar que es este método no solo es útil para estudios exploratorios, sino también

para los de alcance explicativo como el que aquí se realizó. Al respecto y aun tratándose de un objeto de estudio reciente, este método permitió abordarlo con ese afán explicativo, sin perder de vista que ello exigía una clara conceptualización y una intensa descripción de la realidad empírica con la que aquella se contrastó (Flyvbjerg, 2006; Yin, 2018), como aquí se intentó. A partir de esta experiencia, es importante precisar que, a pesar de la capacidad explicativa de este método y eventualmente de esta investigación, se debe tener consciencia del carácter preliminar de sus hallazgos y la necesidad de contrastarlos mediante investigaciones futuras que les sometan a la necesaria falsación que el conocimiento científico exige (Sartori, 1999; Flyvbjerg, 2006; Sarmiento, 2018).

Respecto a los fundamentos basales del estudio de caso, esta investigación permitió constatar lo pertinente que es el acercamiento directo a la realidad estudiada, para conocer *in situ* los contextos y sus actores, con quienes es necesario aproximarse de un modo empático que genera confianza, cuestiones que terminan siendo claves para comprender a fondo sus realidades (Tellis, 1997; Stake, 2013). Concretamente y como se ha visto, el trabajo de campo realizado, fue lo que permitió conocer las condiciones institucionales de fondo, de carácter relacional, que explican el modelo de control gerencial desplegado por la política evaluativa estudiada, más allá de la revisión documental de normativas e informes oficiales, también indispensable. Sobre esto último, vale reflexionar que, la inequidad existente entre los distintos actores relevantes a las políticas públicas ((Dahl y Lindblom, 1953, Dahrendorf, 1993; Goodin, 2003), dificulta que todos ellos tengan recursos para documentar y de modo sistemático sus visiones u opiniones sobre los procesos de políticas, cuestión que más aún, exige acercarse a ellos para conocer esas visiones y no excluirlas del propio proceso investigativo, cosa que aquí se intentó, por ejemplo, con los beneficiarios/as y algunas organizaciones ejecutoras de los programas sociales evaluados.

En cuanto a las técnicas de recolección de información aplicadas, vale destacar que fueron pertinentes porque permitieron abordar diferentes fuentes, partiendo por las documentales que efectivamente sirvieron para triangular lo que las opiniones de los actores consultados indicaban, identificando brechas que en ese sentido se producían, como muestra el capítulo de resultados. Por otro lado, la consideración de diversos perfiles de actores fue adecuado para resguardar la heterogeneidad (Ruiz, 2007) y con ello, para triangular sus propias opiniones, ejercicio en el que la técnica bola de nieve, pocas veces relevada, resultó ser muy útil para contactar a cada una de esas personas (Blanco y Castro, 2007). Por otro lado, y demostrando la versatilidad metodológica que el estudio de caso permite (Díaz et al, 2011, Gerring, 2004), la realización del grupo de discusión en el marco de un taller conducido por la propia investigadora, constituyó una experiencia relevante que, vista en perspectiva, contribuye a generar relaciones de reciprocidad con los actores, desafío que viene siendo planteando por la literatura que debate sobre el extractivismo investigativo, que muchas veces prima en las ciencias sociales y políticas (Grosfoguel, 2016; De Sousa Santos, 2019). Sin embargo, se debe tener en cuenta que ello sí exigió un estricto procedimiento de actuación, que impidiera la influencia de sesgos en los participantes, cuestión que es indispensable para que este tipo de ejercicios no se vuelvan en contra de la propia investigación. Finalmente, a partir del uso de ese recurso metodológico, se puede sugerir que, en adelante y atendiendo la escasa capacidad evaluativa que afecta especialmente a actores sociales, las investigaciones en torno a este campo podrían recurrir a métodos como la investigación acción participativa, que permiten realizar aportación directa a los contextos y actores, resguardando los estándares de rigor que toda investigación científica requiere, cosa que ese tipo de métodos han abordado en profundidad (Colmenares, 2012).

En cuanto a los procesos de análisis de la información y siempre sujeto a posteriores contrastes, un aprendizaje relevante fue la necesidad de diferenciar entre el análisis de contenido que se aplicó para procesar las opiniones verbales recogidas (Krippendorff, 1997; Ruiz, 2007;) y el análisis de las condiciones institucionales que de ahí emergieron, cuestión que se hizo recurriendo a la lógica del algebra booleana que, como indica la literatura, es pertinente para estudio cualitativos (Ragin, 2007). En este caso y lejos de parcializar o dicotomizar la realidad, este recurso permitió comprender que tanto la “existencia” como la “ausencia” de determinadas condiciones institucionales, son cuestiones que tienen fuerza explicativa respecto de los fenómenos estudiados, en este caso, referentes a la función de control de la política evaluativa del MIDES, como se expone en el capítulo de resultados.

Luego de todo el trabajo realizado y pensando en otras utilidades que este método puede tener, sería importante considerar que el volumen de información sobre procesos de políticas que aportan este tipo de estudios, puede ser una fuente de gran utilidad para diseñar “casos de estudio” que aporten a la formación profesional y académica en este campo disciplinar, dada la necesaria conexión que requiere con la realidad empírica (Pal, 2005). Si bien no se trata una conclusión en sí, vale reflexionar cómo, la investigación sobre políticas públicas que recurre a este tipo de método, puede aportar a la pedagogía de ese campo, además de la indispensable producción de literatura científica, que suele ser el foco que mayor interés despierta en las actuales reglas del juego científico y académico.

Finalmente, y más allá de las constataciones expuestas sobre la pertinencia, utilidad y potenciales del estudio de caso cualitativo como método de investigación que esta tesis aplicó, y dada la necesidad de contrastar sus hallazgos, sería importante que futuras investigaciones recurran a la realización de estudios de caso comparado, por el potencial que ese método tiene para ahondar a nivel explicativo los fenómenos estudiados (Lijphart, 1971; Caïs, 2002; Yacuzzi, 2005; Ragin, 2007; Schwandt y Gates, 2017). En ese sentido, los aportes de esta investigación pueden ser una ruta orientativa tanto conceptual como analítica para esos nuevos estudios, contrasten esos hallazgos con la realidad de otras políticas evaluativas. diferentes a la que aquí se estudió. Ello resulta más pertinente aún, tomando en cuenta que los estudios de caso comparado, especialmente en su vertiente cualitativa, ofrecen amplios espacios para ahondar en la perspectiva multiplicativa que esta tesis ha sustentado (Ragin, 2007).

6. Sobre el abordaje analítico de la investigación

El abordaje analítico de esta tesis doctoral se materializó a través de un marco analítico específico, cuya construcción constituyó un proceso clave dentro del diseño metodológico y a partir de la cual, mediante los hallazgos teóricos como empíricos, se definieron los tres grandes componentes que ese marco incluyó: modelos de control, dimensiones y niveles de análisis.

Una primera cuestión a destacar respecto a ese proceso, es que, a pesar de que la revisión de literatura fue una tarea intensa y demorosa, se pudo constatar la utilidad que para estos estudios tiene recurrir a teorías previas que permitan las conceptualizaciones arriba indicadas y especialmente cuando el conocimiento acumulado existente se encuentra disperso (Yin, 2018), como aquí ocurría porque se debió recurrir a diferentes corrientes disciplinarias. En ese sentido, vale precisar, contar con esos insumos no implica un enmarque rígido, sino solamente una ruta

para orientar el trabajo cosa que aquí se intentó atendiendo la premisa de la doble correspondencia entre teoría y empiria. Por otro lado, y también confirmando a Yin (2018), vale precisar que esta es una forma de aproximación analítica más, que no exime la pertinencia de las lógicas de otros métodos como la teoría fundamentada o la etnografía, que no recurren a encuadres previos, que también podrían ser útiles para abordar el objeto de estudio en el que esta tesis se enfocó y así, complementar sus hallazgos.

En cuanto al primer componente del marco analítico, los “modelos de control”, se definieron a modo de tipos ideales, recurso analítico cuya utilidad también se pudo observar, en la medida que se concibió como un enmarque inicial que se alimentó con los hallazgos en la política estudiada (Yin, 2018). En cuanto al contenido de esa tipología, un atributo que la caracteriza es que recoge la evolución histórica de las concepciones teóricas en torno al control de las acciones públicas y los debates que ello ha propiciado, partiendo por el paradigma burocrático definido como tal en el siglo XIX, pasando por el gerencial emergido a inicios del siglo XX, y culminando con el politizador emergido a fines de ese siglo. En términos analíticos, el principal atributo de esta tipología es que los criterios que aplica, abordan de forma combinada la *pluralidad de actores* involucrados (quién/quienes controla/n), la *amplitud de objetos de control* o asuntos concretos de las acciones públicas en los que se enfocan (qué se controla) y la *diversidad de interacciones* que para ello establecen (el cómo se controla), cuestiones todas, que la literatura suele abordar de forma separada. De esa manera, y habiendo hecho la contrastación empírica, esta tipología puede ser útil para futuros estudios sobre políticas de evaluación, pero también sobre otras políticas institucionales y sustantivas, por la necesidad de profundizar en los espacios para el control que ofrecen y de qué manera aportan a la disminución de asimetrías entre estado y sociedad, como medio democratizador.

Respecto al segundo componente, las “dimensiones de estudio”, fueron definidas desde una perspectiva neoinstitucional integrada, desde donde se asumen las premisas de la racionalidad limitada (Simon, 1947) y del enfoque antisinóptico del análisis de políticas públicas (Lindblom, 1997), contemplando los distintos factores que interfieren en esos procesos. A partir de la experiencia desarrollada, se puede concluir que esa aproximación fue pertinente con la naturaleza del objeto de estudio y consistente con el método de estudio aplicado, que también asume la multidimensionalidad de los fenómenos sociales y políticos como se ha visto, cuestión que favoreció la coherencia de este ejercicio investigativo.

En cuando a la operacionalización de las dimensiones de estudio y partiendo por la normativa, fue oportuno definirla en base a los aportes del neoinstitucionalismo normativo (Marsh y Olsen 1983; Olsen y Peters, 1996) y del sociológico (Meyer y Roman, 1977, DiMaggio y Powell, 1999). Al respecto, considérese que, si bien esa última escuela se centra en el rol de las organizaciones, a nivel empírico se pudo observar que ellas también establecen una serie de reglas de juego formales que, aunque no legales, delimitan el comportamiento de los actores. Por otro lado, fue oportuno incluir dentro de esta dimensión, no solo las definiciones políticas, funcionales y de diseño organizativo que las normas demarcan, sino también las de carácter estratégico, puesto que permitieron observar los compromisos de gestión concretos que la política estudiada asume en materia de control. En efecto y como se ha visto, el estudio de esas definiciones permitió constatar que el giro hacia el control gerencial no se gestó con las normas del año 2013 sino antes, desde el año 2008 cuando la política evaluativa y el MIDES en general, restaron peso eso estratégico a la interacción directa con actores sociales.

Respecto a la dimensión discursiva, el caso de estudio devela que los marcos cognitivos (*frames*) que los discursos expresan, operaron como una condición gatillante de las normativas, cuestión

que ocurrió tanto en la fase politizadora como en la gerencial. Respecto a la lógica desde la que esta dimensión se abordó, es importante precisar que, en un primer momento, se pensó contemplar los marcos cognitivos subyacentes a la política estudiada, sin embargo, durante el trabajo de campo y como expresa el marco analítico, se hizo necesario indagar y diferenciar los marcos cognitivos de los distintos actores, no todos involucrados en el diseño y conducción institucional de esa política. En ese sentido, un aprendizaje fue que poco vale revisar el discurso oficial de una política pública si ello no se contrasta con las visiones de sus entornos, cuestión que finalmente se hizo efectiva distinguiendo entre las concepciones políticas generales de los diversos actores, sus definiciones en torno a las políticas evaluativas y las valoraciones específicas que realizan respecto del modelo de control que el caso de estudio despliega. Esa distinción por tanto entre concepciones, definiciones y valoraciones, puede ser una ruta orientativa para futuras investigaciones, las cuales además podrían profundizar en otros asuntos como las percepciones más subjetivas que subyacen a esos elementos.

Sobre la dimensión relacional y como se ha indicado, se pudo confirmar que sus condiciones fueron determinantes en el modelo de control desplegado por la política estudiada, toda vez que ellas dieron lugar a su giro discursivo y evidencian los controles efectivos que ella propicia. En ese sentido, la identificación del mapa de actores con los atributos de cada uno en cuanto posiciones, recursos e intereses es un aporte relevante porque aborda cuestiones que el propio debate evaluativo ha sugerido necesarias de dilucidar. Ahora bien, de cara a investigaciones futuras, un desafío a abordar tiene que ver con la operacionalización y análisis más específico de las interacciones que esos actores establecen. En este caso, se pudo observar que quienes cuentan con mejores posiciones de autoridad, de recursos y de intereses, suelen establecer intercambios coercitivos y colaborativos, que derivan en controles efectivos. Así también, que la sola existencia de intercambios competitivos, no deriva en controles efectivos, como ocurre entre los ejecutores de programas sociales, que no se vigilan ni controlan mutuamente. Por otro lado, que la ausencia de interacciones entre estado y sociedad, constituye una condición adversa para que esta última ejerza controles. Sin embargo, se debe reconocer que todos esos hallazgos provienen de la percepción de los actores consultados, cuestión que es de alta relevancia, pero que podría complementarse, por ejemplo, con otras herramientas como el análisis de redes que aquí no fue posible aplicar, que arrojen mayor evidencia sobre el sentido, frecuencia, intensidad, y contenido de esos intercambios, de tal manera que se cuente con un panorama más claro de cómo favorecen o inhiben determinados controles.

Respecto al tercer componente del marco analítico, los “niveles de análisis”, la investigación desarrollada realiza un aporte relevante porque logra definir y operacionalizar las escalas o niveles de actuación en que las políticas de evaluación operan, asumiendo que entre ellos se generan condicionamientos mutuos que no se pueden obviar. Todo ello, puede ser un recurso analítico que sirva a futuro, para ahondar en el estudio de los procesos de control que estas políticas propician, pero también otros asuntos de su desempeño, sobre todo considerando lo recientes que ellas son como objeto específico de investigación. Más allá del debate en torno a estas políticas, es importante destacar que la definición de este componente, fue la vía a través de la cual se operacionalizó la perspectiva contextual o situada que tanto la literatura sobre control de acciones públicas como la de estudio de casos cualitativos sugieren, demostrando con ello que esas premisas de corte epistemológico pueden tener un correlato analítico, aun cuando ello constituye un gran esfuerzo para quien investiga.

Por otro lado, y siempre pensando en investigaciones futuras, sería importante que respecto del nivel macro del entorno político más amplio, se ahonde más en qué actores operan dentro de

ellos y qué mecanismos aplican para la vigilancia o el control de acciones públicas. En esta investigación, la identificación de actores como la fiscalización superior del estado, la prensa o los partidos políticos, o la distinción entre la sociedad civil que ejecuta acciones públicas y la que las vigila, son cuestiones aportadoras que se adecúan al dinamismo de las estructuras de control público. Sin embargo, se requiere mayor conocimiento sobre cómo, cuanto y porqué recurren o no recurren al trabajo evaluativo para esos efectos. También pensando en el dinamismo y dada la relevancia de que esas labores aporten al debate público como vía democratizadora, una cuestión necesaria de explorar, que aquí no pudo contemplarse, es el rol que juegan, por ejemplo, los líderes de opinión virtual, quienes tienen una influencia relevante, mediática y política, que las políticas evaluativas también debieran contemplar.

7. Sobre el planteamiento general de la investigación

Retomar las preguntas, tesis principal, hipótesis y objetivos que orientaron una investigación es una cuestión central para cerrar sus conclusiones, motivo por el cual este asunto aquí se releva, aunque de manera sintética, como un apartado en particular.

Respecto a la pregunta general y la tesis principal que ante ella se planteó, este trabajo permite afirmar que efectivamente las políticas institucionales de evaluación, aunque no lo expliciten, cumplen una función política de control no electoral de acciones públicas. Así también, que es necesario debatir su contribución democratizadora en este ámbito, cosa que se puede explicar analizando las condiciones institucionales que estas políticas ofrecen para disminuir asimetrías en el ejercicio del poder de control, entre estado y sociedad. Respecto a las preguntas específicas e hipótesis planteadas, resultó orientarlas desde una lógica que diferenciara su naturaleza conceptual, analítica y empírica, para enfocarse de mejor forma en los niveles de contribución que esa distinción implicaba. Así también, fue oportuno que esas preguntas e hipótesis fueran concordantes con los objetivos de esta investigación, tanto para focalizar el trabajo como para verificar su cumplimiento, cosa que ahora que ahora corresponde realizar.

Respecto al primer objetivo, esta investigación logró delimitar un marco teórico-conceptual respecto a la función de control de las políticas evaluativas expresado en los modelos de control burocrático, gerencial y politizador que ella define. En cuanto al segundo objetivo, se aporta un marco analítico que recoge esos modelos, sugiriendo que ello puede explicarse considerando las condiciones institucionales de tipo normativo, discursivo y relacional que estas políticas despliegan en sus principales niveles de actuación. A partir de esas definiciones, y sobre el tercer objetivo, se logró realizar un estudio de caso sobre una política evaluativa concreta como la del ministerio de desarrollo social del Uruguay, mediante el cual se contrastó empíricamente las hipótesis conceptuales y analíticas, y se pudo determinar que, aun cuando en sus inicios esa política tendió al modelo de control politizador, posteriormente se decantó por el gerencial, a través del cual ha reforzado la capacidad de control intragubernamental, atributo que no logra traducirse en un aporte democratizador, porque no favorece el ejercicio de controles por parte de la sociedad. Finalmente, sobre el cuarto objetivo, a través de esta monografía se han sugerido diferentes lecciones en torno al debate más amplio de la función de control de estas políticas y otras de carácter empírico que, se espera, contribuyan a su conducción y despliegue.

A pesar de esa deriva gerencial, esta tesis culmina sosteniendo que las políticas evaluativas pueden aportar a la democratización del control, en la medida que ellas y sus entornos se

planteen esos objetivos políticos y generen condiciones al respecto, más allá de la mejora técnica y la generación de conocimiento, que la política estudiada sí generó durante el periodo estudiado. Por otro lado, y más allá del horizonte temporal de este trabajo, es indispensable reflexionar que, debido a la alta sensibilidad de estas políticas a ese entorno político, ellas adolecen de una alta fragilidad, cuestión que lamentablemente se puede observar en el caso estudiado puesto que, como se anticipó, posterior al cierre de esta investigación ella fue suprimida como tal, por el nuevo gobierno uruguayo que asumió en marzo del año 2020.

De esa manera, entonces, se releva una vez más que las políticas evaluativas enfrentan el desafío político de hacer converger en torno a ellas, a múltiples actores estatales y sociales, ante quienes debieran visibilizar su aporte al control de acciones públicas y la necesidad de su permanencia, al mismo tiempo que generar condiciones con ese entorno, que no solo fortalezcan el control intraestatal, indispensable para la democracia, pero insuficiente para democratizar.

ANEXOS

ANEXO 1

TEAMARIO OREINTATIVO PARA LAS ENTREVISTAS Y EL GRUPO DE DISCUSIÓN FOCAL

El siguiente temario resume la información necesaria de recopilar durante el trabajo de campo de la investigación a través de las distintas técnicas conversacionales y observacionales que se aplicarán. Para ello, se presentan tres cuadros relacionados con cada una de las dimensiones de estudio definidas en el marco analítico y las subdimensiones que cada de una de ellas contempla.

En base a este temario y respectivas preguntas, se aplicarán cada una de esas técnicas tomando en consideración los perfiles de los y las informantes, su procedencia organizativa, así como las adecuaciones en términos de lenguaje, contenidos y profundidad de las preguntas a realizar.

En primer lugar, se deberá partir por la dimensión discursiva, en la idea de conocer los marcos cognitivos que los/as informantes expresan sobre los temas que esta investigación aborda. Luego de ello, se abordará la dimensión normativa, para identificar el conocimiento y eventual acercamiento que ellos/as tienen con las reglas formales que delimita la política evaluativa caso de estudio. Finalmente, se abordará la dimensión relacional, donde se buscará conocer qué actores se estiman relevantes, sus atributos individuales respecto de la política evaluativa estudiada, las interacciones e influencias o controles efectivos a los que ella da lugar.

DIMENSIÓN DISCURSIVA	
Concepciones políticas generales	¿Cómo definiría usted la democracia? ¿Qué rol cree usted que cumple el control no electoral de políticas y programas públicos en el funcionamiento de la democracia?
Definiciones en torno a las políticas de evaluación	¿Qué rol le atribuye usted a la evaluación de programas públicos? ¿Conoce usted en qué consisten las políticas de evaluación? ¿Cuál cree usted que es el rol político que las políticas de evaluación cumplen o deben cumplir en las democracias de sus países?
Valoraciones sobre la política evaluativa	En base a su experiencia, ¿cómo calificaría usted el desempeño general de la política de evaluación del MIDES? En base a su experiencia, ¿cómo calificaría usted el aporte de la política de evaluación del MIDES en materia de control?

DIMENSIÓN NORMATIVA	
Definiciones políticas	<p>¿Conoce usted las normas que regulan el funcionamiento de la política evaluativa del MIDES?</p> <p>¿Conoce las indicaciones políticas generales que esas normas establecen para esta política y dentro de ellas, las que refieren al control?</p>
Definiciones funcionales	<p>¿Conoce usted los cometidos o funciones que las normativas mandatan a la política evaluativa del MIDES y dentro de ellas, las que refieren al control?</p> <p>¿Qué opinión tiene de esas funciones en cuanto a su cumplimiento efectivo?</p>
Diseño organizativo	<p>¿Conoce usted la estructura organizativa con que la política evaluativa del MIDES cuenta para cumplir sus funciones?</p> <p>¿Qué opinión tiene usted de la pertinencia o utilidad de esa estructura para que la política evaluativa del MIDES cumpla sus funciones, especialmente en materia de control?</p>
Definiciones estratégicas	<p>¿Conoce usted las definiciones estratégicas en cuanto objetivos, metas o indicadores que la política evaluativa del MIDES compromete en sus definiciones estratégicas en términos generales?</p> <p>¿Conoce usted esos compromisos que la política evaluativa del MIDES asume en materia de control?</p>

DIMENSIÓN RELACIONAL	
Actores	<p>¿Qué actores estatales y sociales considera usted que son relevantes para la política evaluativa del MIDES?</p> <p>¿Considera usted que todos esos actores son efectivamente involucrados por parte de esa política?</p>
Posiciones	<p>¿Qué actores de los que usted ha mencionado, considera que ostentan una mayor y menor posición de autoridad en el marco de la política evaluativa del MIDES?</p> <p>¿A qué atribuye usted esas posiciones de autoridad?</p>
Recursos	<p>¿Con qué recursos de tipo técnico, profesional, personal, económico, político y otros, cree usted que cuentan los actores relevantes a la política evaluativa del MIDES?</p> <p>¿A qué atribuye usted la disponibilidad de recursos de esos actores?</p>
Intereses	<p>¿Qué intereses cree usted que tienen aquellos actores en la política evaluativa del MIDES?</p> <p>¿A qué atribuye usted esos intereses o la ausencia de ellos?</p>
Interacciones	<p>¿Cómo calificaría usted las interacciones que se generan en torno a la política evaluativa entre los actores relevantes a ella?</p> <p>¿En torno a qué cuestiones concretas de las herramientas evaluativas, de los programas sociales o del entorno más amplio se enfocan interacciones que la política evaluativa propicia?</p>
Influencias efectivas	<p>¿Qué actores considera usted que, a partir de la política evaluativa del MIDES logran influenciar de manera efectiva el curso de las herramientas evaluativas, de los programas sociales o del entorno más amplio?</p> <p>¿En torno a qué cuestiones concretas se ejercen esas influencias?</p> <p>¿A qué atribuye la capacidad de influencia de los actores que las ejercen y la dificultad de quienes no la ejercen?</p>

ANEXO 2

FICHA TÉCNICA: TALLER "SOCIEDAD CIVIL Y EVALUACIÓN DE ACCIONES PÚBLICAS" Dirigido a la Asociación Nacional de Organizaciones No gubernamentales de Uruguay

CONTEXTO

Ante el déficit democrático que caracteriza actuales sistemas democráticos, diversos debates concuerdan en que las políticas públicas son un espacio relevante para la participación e incidencia ciudadana, más allá de los mecanismos de participación tradicional como el electoral. Asimismo, la sociedad civil está llamada a cumplir un rol fundamental, tanto por su función de vigilancia y control, como por su participación directa en la co-producción de políticas, programas y proyectos, predominante en los modelos de gobernanza vigentes.

Desde el punto de vista de los procesos de gestión de las políticas en tanto, la planificación y evaluación son instancias especialmente relevantes para la incidencia ciudadana, por su directa relación con la toma de decisiones políticas que subyacen a la acción pública. En ese sentido, el escenario existe a nivel internacional una serie de avances normativos, organizativos e institucionales que dan cuenta de una ampliación de los espacios de participación en esos procesos, principalmente enfocados en la planificación y la ejecución, quedando la evaluación como un campo poco explorado, pues suele verse como una herramienta de gestión técnica u organizativa y no política.

La motivación de este taller se centra en torno a ese debate, proponiendo reflexionar y profundizar desde la perspectiva de un actor clave como es la sociedad civil, sobre la **función política de la evaluación de programas públicos** y como ello se está desarrollando en la actualidad, especialmente en torno a los programas sociales del Uruguay. Lo anterior, vale precisar constituye una contribución de parte de ANONG a la investigación que la relatora realiza en torno a la evaluación de programas que desarrolla el MIDES en este mismo país.

OBJETIVOS

General:

Fortalecer competencias de los equipos humanos de ONG's que implementan programas sociales, mediante un espacio de formación y reflexión en torno a la evaluación de políticas públicas, desde un enfoque político, que profundiza el rol de la sociedad civil en estos procesos.

Específicos:

1. Revisar los principales enfoques y métodos que sustentan la participación de la sociedad civil en la evaluación de políticas públicas, como mecanismo de incidencia ciudadana en la acción pública.
2. Analizar el rol que actualmente juega la sociedad civil en la evaluación de políticas públicas, reflexionando sobre el potencial desarrollo de una perspectiva participativa y de incidencia ciudadana en las evaluaciones.

CONTENIDOS

- Marco teórico-conceptual de la función política de la evaluación de políticas públicas.
- Control de acciones públicas y evaluación de políticas.
- Institucionalidad evaluativa: enfoques, agendas, herramientas y actores.
- Influencias de la sociedad de civil en la evaluación de políticas públicas.

Cada uno de esos contenidos se abordará a través de módulos de dos horas de trabajo, cada uno de los cuales comenzará con una pregunta abierta de la relatora que dice relación con la investigación que actualmente realiza, espacios en el cual ella no intervendrá de manera directa para no sesgar las opiniones de las y los participantes. Posteriormente y tomado como referencia esas mismas opiniones, la relatora abordará el contenido que corresponde a cada módulo de trabajo.

METODOLOGÍA

La actividad se desarrollará bajo la modalidad de taller, mediante una metodología participativa, donde los/as participantes y sus conocimientos son fuente de aprendizaje colectivo. Se contempla la aplicación de técnicas de contenido (exposiciones, lecturas, análisis), con otras lúdicas o didácticas que faciliten la participación.

FECHA Y HORARIO

Martes 08 de noviembre de 2016 entre las 15.00 y las 19.00 horas.
Miércoles 09 de noviembre de 2016 entre las 09.00 y las 13.00 horas

LUGAR

Sede de ANONG.

RELATORA

Carolina Muñoz-Mendoza, Trabajadora Social chilena, Magister en Gerencia Pública, PhD© en Políticas Públicas de la U. Autónoma de Barcelona. Investigadora y docente del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la misma universidad. Miembro activa de la Red Latinoamérica de Evaluación (ReLAC) y de la Red Chilena de Evaluación. Especialista en análisis, gestión y evaluación de políticas públicas. Mail: carolina.munoz@uab.cat

ANEXO 3
REPORTE EJECUTIVO TALLER DE FORMACION
"Sociedad civil y Evaluación de Acciones Públicas"

Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG)
Montevideo, Uruguay. Noviembre del 2016



El Taller "**Sociedad civil y Evaluación de Acciones públicas**" se llevó a cabo el pasado noviembre, fue impartido por la investigadora Carolina Muñoz-Mendoza del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), y en él participaron profesionales de diversas organizaciones de ANONG.

El objetivo del taller fue fortalecer competencias de la sociedad civil organizada en torno a la evaluación de políticas públicas, desde un enfoque de incidencia y control ciudadano de la acción pública. Esta iniciativa surgió en el marco de la investigación doctoral de la relatora y contempló una metodología participativa basada en discusiones focales que servirán como insumo para ese proceso investigativo, complementadas con la aportación de contenidos conceptuales y técnicos, abordados mediante ejercicios prácticos.

En la ocasión se pudo revisar el escenario actual de la institucionalidad evaluativa, analizar los principales enfoques teóricos y metodológicos que sustentan la participación de la sociedad civil en la evaluación de políticas, y reflexionar sobre el rol que actualmente juegan las Organizaciones No Gubernamentales en el contexto uruguayo, especialmente en cuanto a sus potenciales y desafíos. Así también y al inicio de cada módulo de trabajo, los participantes colaboraron con la relatora respondiendo de manera grupal algunas preguntas que ella está indagando en el marco de su investigación sobre la evaluación de programas sociales del Uruguay.

ANEXO 4

Cometidos de la Dirección Nacional de Evaluación de Programas (DINEP) Decreto 286/2005

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Evaluar y monitorear coordinadamente los planes, programas y proyectos de los diversos subsistemas de políticas sociales públicas.2. Realizar el seguimiento y la evaluación del PANES y sus distintos componentes, tanto en su aplicación como en sus resultados.3. Generar mecanismos de descentralización de la evaluación y monitoreo de las políticas sociales en coordinación con la Dirección de Coordinación Territorial del Ministerio de Desarrollo Social.4. Contribuir al seguimiento del Gasto Público Social, optimizando recursos estatales, obteniendo la máxima eficiencia, sin comprometer la calidad de los efectores y apuntando al logro del mayor y más sostenido impacto social.5. Crear un Observatorio Social Nacional que reúna datos e información generada por todos los organismos abocados a la producción de datos e información.6. Propender a un sistema permanente de evaluación de impacto de políticas sociales tanto a nivel de la calidad de vida como de la participación social, en el marco de la construcción de ciudadanía.7. Monitoreo de realidades y prácticas sociales que permita optimizar los modelos metodológicos de políticas sociales públicas, desarrollando, además, programas de acercamiento sistemático a la percepción de la aplicación de las mismas por parte de los protagonistas, y de la sociedad en su conjunto.8. • Producir, organizar y difundir estudios e investigaciones sobre los datos resultantes de la evaluación y el monitoreo. |
|--|

ANEXO 5

Cometidos de la Dirección de Evaluación (DINEP) favorables al control politizador Decreto 286/2005

1. Construir, acompañar y supervisar un sistema de **monitoreo progresivo, descentralizado y participativo** de los programas sociales públicos.
2. Desarrollar programas de acercamiento sistemático a la aplicación de las políticas sociales, en particular del PANES **a través de la percepción de los protagonistas de las mismas y de la sociedad en su conjunto.**
3. Producir, organizar y **difundir información** acerca de la implementación de Programas Sociales.
4. Producir, organizar y **difundir estudios** e investigaciones sobre los datos resultantes del monitoreo.
5. Generar procesos de **promoción y acompañamiento de la organización de la ciudadanía** para el monitoreo de los programas sociales.
6. **Asesorar y brindar información a la sociedad civil** sobre la implementación de políticas y programas sociales.
7. **Producir estudios de opinión pública** acerca de la ejecución de la política social del Estado.
8. **Recibir y canalizar denuncias, observaciones y propuestas,** que refieran a la implementación de los Programas Sociales.
9. Construir e implementar un **Sistema nacional de información social de carácter público,** que involucre a los distintos efectores de políticas sociales.
10. Construir un **Observatorio Social Nacional** sobre la base de un sistema de información geográfica destinado al Monitoreo de las políticas sociales
11. Desarrollar **procesos descentralizados de evaluación participativa** de diferentes políticas sociales públicas.
12. Producir, organizar y **difundir estudios e investigaciones** sobre los datos resultantes de la evaluación.
13. **Promover modelos de evaluación participativa y descentralizada de políticas sociales.**
14. **Diseñar junto con los beneficiarios modelos de evaluación participativa.**
15. Planificar e implementar instancias, espacios en el territorio que contribuyan a la **construcción de ciudadanía por medio de la evaluación participativa de los protagonistas** de las políticas sociales.

ANEXO 6

Cometidos Generales de Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) Decreto 273/2013
<ol style="list-style-type: none">1. Apoyar al diseño de programas en términos de planificación y evaluación.2. Monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales.3. Monitoreo y evaluación de dispositivos de atención ciudadana y articulación territorial.4. Ejercer la rectoría en la construcción y gestión de los Sistemas de Información necesarios para las políticas sociales.5. Mantener y desarrollar un sistema que construya, organice y difunda información sobre temas sociales de interés público.6. Coordinar la gestión y el desarrollo de un sistema integrado de información del área social.7. Desarrollar el trabajo de campo necesario para la inclusión de beneficiarios a planes y programas sociales, el desarrollo de actividades de evaluación y monitoreo, y la implementación de estudios e investigaciones específicas.8. Generar estudios e investigaciones pertinentes sobre la realidad social.9. Contribuir a la consolidación de una cultura de evaluación y rendición de cuentas, a partir de la difusión de los resultados de los distintos productos de la Dirección.

ANEXO 7

Cometidos de la Dirección de Evaluación (DINEM), que contemplan a actores sociales Decreto 273/2013
<ol style="list-style-type: none">1. Difundir los resultados de la evaluación de programas, políticas y dispositivos, contribuyendo al desarrollo de una cultura evaluativa de las políticas sociales.2. Contribuir a mejorar la atención al ciudadano, a través de herramientas de gestión de información social3. Contribuir a la transparencia del ministerio en el logro de sus cometidos respondiendo a las demandas de información pública, provenientes de autoridades de los distintos niveles de gobierno y espacios de articulación territorial, responsables de planes, acciones y programas, académicos, prensa y ciudadanía en general.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbott, A. (1999). *Department and Discipline: Chicago Sociology at One Hundred*. Chicago: Univ.
- Abercrombie, N., S. Hill, and B. S. Turner (1984). *Penguin Dictionary of Sociology* Penguin.
- Adelantado, A., & Noguera, J. A. (1999). Reflexionando sobre las relaciones entre política social y estructura social. *Papers: revista de sociologia*, 71-77.
- Alkin, M. C. (2004). *Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences*. Sage.
- Alkin, M. C., & Christie, C. A. (2004). An evaluation theory tree. *Evaluation roots: Tracing theorists' views and influences*, 2(19), 12-65.
- Alkin, M. C., Patton, M. Q., & Weiss, C. H. (1990). *Debates on evaluation*. Sage Publications, Inc.
- Arato, A. (2002). Accountability y sociedad civil. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, 53-71
- Ariza, M., & Gandini, L. (2012). El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica. *Ariza, Marina y Velasco, Laura (Coords.), Métodos cualitativos y su aplicación empírica. Por los caminos de la investigación sobre la migración internacional*. México: Instituto de Investigaciones Sociales y Colegio de la Frontera Norte.
- Armijo, M. & Muñoz, C. (2013). El panorama de la investigación para la administración pública en la región: experiencias, la fortaleza y debilidades en la investigación sobre evaluación de políticas y programas. Congreso CLAD. Montevideo, Uruguay, 2013.
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. CEPAL.
- Asamblea Nacional Constituyente francesa (1789): "*Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*".
- Bañón, R., & Carrillo, E. (1997). La legitimidad de la Administración Pública. *Bañón, R. y E. Carrillo, (Comps). La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.
- Bentura, J., & Vecinday, M. (2013). La evaluación "tautológica" de los programas de transferencia de renta condicionada. *Revista de Políticas Públicas*, 17(1), 139-148.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1968). La construcción de la realidad social. *Buenos Aires: Amorrortu*, 116-7.
- BID (2003). Estrategia de modernización del estado. Documento técnico. Washington, D.C. Año 2003. En <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/1441785.pdf>
- Bolio, F. J. P. (2010). Crisis de la democracia representativa. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla AC*, (25), 161-173.
- Bovens, M. A., & Hill, H. (2005). From financial accounting to public accountability.
- Broom, L., & Selznick, P. (1965). *Sociology: A text with adapted readings*.

- Brugué, J., & Gallego, R. (2001). ¿Una administración pública democrática? *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 43-58.
- Brugué, Q., & Gallego, R. (2003). A democratic public administration? Developments in public participation and innovations in community governance. *Public Management Review*, 5(3), 425-447.
- Buchanan, J. (1989). La perspectiva de la elección pública. *Ensayos sobre economía política*, 26-37.
- Buchanan, J. M. (2003). Public choice: politics without romance. [Article reprinted from *Imprimus*, Mar 2003.]. *Policy: A Journal of Public Policy and Ideas*, 19(3), 13-18.
- Buchanan, J. M. (2005). Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación. *RAE: Revista Asturiana de Economía*, (33), 203-221.
- Buchanan, J. M., & Tollison, R. D. (Eds.). (1984). *The Theory of public choice--II*. University of Michigan Press.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). The calculus of consent (Vol. 3). *Ann Arbor: University of Michigan Press*, 12.
- Burke, E. (2012). Speech to the Electors of Bristol. *Revista de Sociología e Política*, 20(44), 97-101.
- Caïs Fontanella, J. (2002). Metodología del análisis comparativo.
- Cardozo Brum, M. (2003). Evaluación de políticas de desarrollo social. *Política y cultura*, (20), 139-154.
- Cardozo Brum, M. (2005). Evaluación y participación social en el marco de la gerencia pública necesaria. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10(29)
- Cardozo Brum, M. (2008). Gestión y evaluación participativas en políticas sociales. *Política y cultura*, (30), 137-163.
- Cardozo, M. C. (2003). Evaluación de políticas de desarrollo social. *Política y cultura*, (20), 139-154.
- Cardozo, M. C. (2006). La evaluación de políticas y programas públicos. *El caso de los programas de desarrollo social en México, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura/Miguel Ángel Porrúa (Colección Conocer para Decidir)*.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, 95.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos. Cepal.
- Cecchini, S., Robles, C., & Filgueira, F. (2014). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada.
- CEPAL, N. (2006). La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad.
- CEPAL, N. (2014). Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe.

- Chelimsky, E. (1998). The role of experience in formulating theories of evaluation practice. *American Journal of Evaluation*, 19(1), 35-55.
- Chelimsky, E. (2009). Integrating evaluation units into the political environment of government: The role of evaluation policy. *New Directions for Evaluation*, 2009(123), 51-66.
- Chelimsky, E. (2015). Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática. *Maldonado, C. y Pérez, YG (comps.), Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina. México: CIDE-Clear América Latina.*
- Chouinard, J. A. (2013). The case for participatory evaluation in an era of accountability. *American Journal of Evaluation*, 34(2), 237-253.
- Chouinard, J. A., & Cousins, J. B. (2015). The journey from rhetoric to reality: Participatory evaluation in a development context. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 27(1), 5-39.
- Cohen, J. (1997), "Deliberation and Democratic Legitimacy" en James Bohman y William Rehg, *Deliberative Democracy, Essays on Reason and Politics*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Coller Porta, X. (2005). Estudio de casos. *Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)*.
- Coller, X. (2005). Cuadernos metodológicos. Estudio de casos. *Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.*
- Cooksy, L. J., Mark, M. M., & Trochim, W. M. (2009). Evaluation policy and evaluation practice: Where do we go from here?. *New Directions for evaluation*, 2009(123), 103-109.
- Cousins, J. B., & Whitmore, E. (1998). Framing participatory evaluation. *New directions for evaluation*, 1998(80), 5-23.
- Cousins, J. B., Shulha, L. M., Whitmore, E., Hudib, H. A., & Gilbert, N. (2016). How do evaluators differentiate successful from less-than-successful experiences with collaborative approaches to evaluation? *Evaluation Review*, 40(1), 3-28.
- Cronbach, L. J., Ambron, S. R., Dornbusch, S. M., Hess, R. D., Hornik, R. C., Phillips, D. C., ... & Weiner, S. S. (1980). *Toward reform of program evaluation* (p. 3). San Francisco: Jossey-Bass.
- Crouch, C. (2004). *Posdemocracia*. Taurus Ediciones
- Crozier et al, 1975
- Crozier, M. (1989). L'Etat modeste, une grande ambition. *Politiques et management public*, 7(2), 1-13.
- Crozier, M. (1995). La posición del Estado ante los otros actores. *Documentos INAP*, (3), 9-20.
- Crozier, M. F. (1992). *Estado modesto, estado moderno, estrategia para el cambio* (No. 320.0944 C7).
- Crozier, M., Huntington, S. P., & Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy* (Vol. 70). New York: New York University Press.
- Cunill Grau, N. (2004). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. *Política y gestión pública*.

- Cunill Grau, N. (2009). Contraloría social y derechos sociales: el desafío de la integralidad. *Gestión y política pública*, 18(1), 3-37.
- Cunill Grau, N., & Ospina Bozzi, S. (2008). Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. *Caracas: Banco Mundial/CLAD*.
- Cunill, N. (2000). La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. *CC CLAD, La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, 269-327.
- Cunill, N. (2003). *Responsabilización por el control social* (Vol. 128). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Académica Costa Rica.
- Cunill, N. C. (2009). Contraloría social y derechos sociales. *Gestión y Política Pública*, 18(1).
- Cunill, N., & Ospina, S. M. (2012). Performance measurement and evaluation systems: Institutionalizing accountability for governmental results in Latin America. *New Directions for Evaluation*, 2012(134), 77-91.
- Dahl, R. (1971). La poliarquía. *Participación y oposición*.
- Dahl, R. A. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Dahl, R. A., & Lindblom, C. (1976). *Politics, Economics and Welfare*, Chicago.
- Dahl, R. & Lindblom, Ch. (1953). Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes (Book Review). *Social Forces*, 32(1), 200.
- Dahrendorf, R. (1993). *El nuevo liberalismo* (No. 04; HM276, D3.).
- Dahrendorf, R., & Polito, A. (2002). *Después de la democracia*. Barcelona: Crítica.
- Della Porta, D. (2013). Análisis comparativo: la investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables. In *Enfoques y metodologías de las Ciencias sociales: una perspectiva pluralista* (pp. 211-236). Akal.
- Della Porta, D., & Keating, M. (Eds.). (2013). *Enfoques y metodologías en las Ciencias Sociales: Una perspectiva pluralista* (Vol. 343). Ediciones Akal.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2003). The new public service: An approach to reform. *International Review of Public Administration*, 8(1), 3-10.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2018). *The Sage handbook of qualitative research*. sage.
- Derlien, H. U. (1998). Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 13-22.
- Di Virgilio, M. M., & Solano, R. (2012). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. *Fundación CIPPEC*, 1(1), 1-125.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (Eds.). (1991). *The new institutionalism in organizational analysis* (Vol. 17). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. *México: fce*, 104, 125.

- Downs, A. (1964). *Inside Bureaucracy*. Boston: Rand Corporation. Recuperado de: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P2963.pdf>
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 9-16.
- Duran, P., Monnier, E., & Smith, A. (1995). Evaluation à la française: Towards a new relationship between social science and public action. *Evaluation*, 1(1), 45-63.
- Eckstein, H. (2000). Case study and theory in political science. *Case study method*, 119-164.
- Edward C. Page, *Bureaucratic Authority and Political Power: A Comparative Analysis*, 2a. ed. (Harvester, Nueva York, 1992).
- Elder, C. D., & Cobb, R. W. (1983). *The political uses of symbols*. Longman Publishing Group.
- Espinosa, E. T. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *Estudios políticos*, 34, 117-137.
- Espinoza, G. A. B., & Terán, J. M. C. (2013). El análisis de coyuntura y las políticas institucionales de control en el estudio de la reforma del Estado. *El Cotidiano*, (177), 105-119.
- Estrella, M., Bacchetta, V. L., & Porrini, A. (2003). *Aprender del cambio: temas y experiencias en seguimiento y evaluación participativos*. Plaza y Valdés.
- Faria, C. A. P. D. (2005). A política da avaliação de políticas públicas. *Revista brasileira de ciências sociais*, 20, 97-110.
- Feinstein, O. (2012). La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina. *Presupuesto y gasto público*, 68(2012), 41-52.
- Felisberto, E. (2006). Da teoria à formulação de uma Política Nacional de Avaliação em Saúde: reabrindo o debate. *Ciência & Saúde Coletiva*, 11, 553-563.
- Fetterman, D. M. (1994). Empowerment evaluation. *Evaluation practice*, 15(1), 1-15.
- Fiszbein, A., & Tommasi, M. (2001). The Political and Institutional Determinants of Social Policy: A Transactions Framework. In *Political Economy Group–Network on Inequality and Poverty (Latin America and the Caribbean Economic Association) joint meeting*, Lima.
- Fleury, S. (1999). *Políticas sociales y ciudadanía.*, 2006;
- Fleury, S. (2006). Democracia, ciudadanía y políticas sociales. *Salud Colectiva*, 2, 109-112.
- Flyvbjerg, B. (2004). Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 106(1), 33-62.
- Fonseca, F. (2016). Dimensiones acerca del control social: resistencias y perspectivas. *Praxis sociológica*, (21), 23-43.
- Forester, J. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press.
- Forni, F., Freytes, A. & Quaranta, G. (2008). Frédéric Le Play: Un precursor de las Metodologías Cualitativas en Ciencias Sociales. *Miríada 1*, pp. 59-103.
- Fox, J. (1993). *The politics of food in Mexico: State power and social mobilization*. Cornell University Press.

- Fox, J. (2006). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. *Perfiles latinoamericanos*, 13(27), 33-68.
- Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics Finance and Administrative Science*, 18, 28-32.
- García Puente, M. J. (1994). La evaluación de políticas públicas y sociales. Un análisis en torno a los actores. In ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Rosario (pp. 5-8).
- García, J. S. M. (2004). Distintas aproximaciones a la elección racional. *Revista internacional de sociología*, 62(37), 139-173.
- Garson, David. (1996). De la ciencia de la política al análisis de políticas. En: Luis Fernando Aguilar Villanueva. *El estudio de las políticas públicas* (pp. 149-179). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for?. *American political science review*, 98(2), 341-354.
- Gerring, J. (2006). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge university press.
- Giddens, A. (2011). La constitución de la sociedad. *Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu editores S.A, segunda edición (en español), Madrid
- Goodin, R. E. (2003). Democratic accountability: The distinctiveness of the third sector. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 44(3), 359-396.
- Goodin, R. E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Gedisa.
- Goodin, R. E., & Klingemann, H. D. (Eds.). (2001). *Nuevo manual de ciencia política* (Vol. 1). Ediciones AKAL.
- Greene, J. C. (2006). Evaluation, democracy, and social change. *The Sage handbook of evaluation*, 118-140.
- Grey, K., Baxter, N., & Matthews, W (2014). Developing Evaluation Policy Indigenous affairs, Australian Government, Department of the Prime Minister and Cabinet. AES Conference.
- Gris Legorreta, P. C. (2020). Panorama de órganos de fiscalización en Latinoamérica.
- Gris Legorreta, P. C (2013); Auditoría y evaluación: ¿Hacia un tercer enfoque?. XIII Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. México.
- Gruber, J. (1987). *Controlling bureaucracies: Dilemmas in democratic governance*. University of California Press.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. Sage.x
- Gürtler, L., & Huber, G. L. (2007). Modos de pensar y estrategias de la investigación cualitativa. *Liberabit*, 13(13), 37-52.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?*. Princeton University Press.
- Haarich, S. N. (2005). Diferentes sistemas de evaluación de las políticas públicas en Europa: España, Alemania y los países del Este. *Revista española de control externo*, 7(20), 64-88.

- Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge University Press.
- Hall, P. A. (2010). Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*, 204-224.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.
- Hamel, J. (1992). The case Method in Sociology, Introduction: New Theoretical and
- Hamel, J., Dufour, S., & Fortin, D. (1993). Case study methods SAGE Publications. *Newbury Park*.
- Hammond, J. S. (1980). *Learning by the case method*. Boston, MA: Harvard Business School.
- Hanberger, A. (2001). Policy and program evaluation, civil society, and democracy. *American Journal of Evaluation*, 22(2), 211-228.
- Hanberger, A. (2006). Evaluation of and for Democracy. *Evaluation*, 12(1), 17-37.
- Hanberger, A. (2009). Democratic Accountability in Decentralised Governance 1. *Scandinavian Political Studies*, 32(1), 1-22.
- Hanberger, A. (2011). The real functions of evaluation and response systems. *Evaluation*, 17(4), 327-349.
- Hartz, Z. (1999b). Institutionalizing the evaluation of health programs and policies in France: cuisine internationale over fast food and sur mesure over ready-made. *Cadernos de saúde publica*, 15, 229-260.
- Hartz, Z. M. D. A. (1999a). Avaliação dos programas de saúde: perspectivas teórico metodológicas e políticas institucionais. *Ciência & saúde coletiva*, 4, 341-353.
- Hay, C. (1997). Estructura y actuación (agency). *Teoría y métodos de la ciencia política*, 197-213.
- Hayek, F. A. (2020). *The constitution of liberty: The definitive edition*. Routledge.
- Held, D., & Alberro, T. (2001). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Hevia, F. (2009). Relaciones sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado. *Espiral (Guadalajara)*, 15(45), 43-70.
- Hevia, F. (2016). Los riesgos de los programas de transferencias condicionadas y la construcción de ciudadanía: el caso de Progres/Oportunidades de México. *Reflexión política*, 18(35), 28-41.
- Hevia, F., & Isunza, E. (2010). La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. *La democratización frustrada*, 59-127.
- Hill, M. (2014). *Policy process: A reader*. Routledge.
- Hill, Michael. (2009). *The Public Policy Process*. Pearson Education; 5° ed.; Harlow.
- Hindmoor, A. M. (2006). *Public choice*.
- Hindmoor, A., & Taylor, B. (2015). *Rational choice*. Palgrave.
- Hobbes, T. (1841). *Philosophicall rudiments concerning government and society*.

- Holzmann, R., & Jorgensen, S. (2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 21(1).
- Horber-Papazian, K. (2006). La place de l'évaluation des politiques publiques en Suisse. *Contributions à l'action publique/Beiträge zum öffentlichen Handeln*, 131-144.
- Horber-Papazian, K. (Ed.). (1990). *Evaluation des politiques publiques en Suisse*.
- Horber-Papazian, K., & Baud-Lavigne, M. (2019). Factors contributing to the strong institutionalization of policy evaluation in Switzerland. *Swiss Public Administration*, 355.
- House, E. R., & Howe, K. R. (2001). *Valores en evaluación e investigación social*. Ediciones Morata.
- Isunza, E. & Gurza, A. (2018). *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*. Edit Peter Lang. Alemania.
- Isunza, E. (2005). *Interfaces sociedad civil-Estado en México: hacia una tipología de la direccionalidad de los procesos de democratización*. Ponencia, Porto Alegre: XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS).
- Isunza, E. y Olvera A (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*"; Editorial: México DF.
- Isunza, E., & Gurza, A. (2010). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México, CIESAS.
- J.B. Cousins, E. Whitmore, L. Shulha, H. Al Hudib, & N. Gilbert (2015). *Principios orientadores de los enfoques colaborativos de evaluación*. Documento de trabajo del Grupo de investigación (COVE). Universidad de Ottawa.
- Jacob, S., Speer, S., & Furubo, J. E. (2015). The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later. *Evaluation*, 21(1), 6-31.
- Johnson, M. A. (2012). *United states evaluation policy: A theoretical taxonomy*. Cornell University.
- Karlberg, M. (2005). The power of discourse and the discourse of power: Pursuing peace through discourse intervention. *International journal of peace studies*, 1-25.
- Kazez, R. (2009). Los estudios de casos y el problema de la selección de la muestra: aportes del sistema de matrices de datos. *Subjetividad y procesos cognitivos*, 13(1), 71-89.
- KINGDON, J. [1984]. *Agendas, alternatives and public policies*. 3. ed. New York: HarperCollins, 2003
- Kingsley, J. D. (1944). Representative bureaucracy. *Representative bureaucracy: Classic readings and continuing controversies*, 12-18.
- Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Dieck, M. H. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, (3).

- Krippendorff, K.,. (1990). *Metodología de análisis de contenido, teoría y práctica* (No. 001.42 K71).
- Kushner, S. (1996). The limits of constructivism in evaluation. *Evaluation*, 2(2), 189-200.
- Kushner, S. (2010). La apropiación de la evaluación por las administraciones. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3, 67-79.
- Laswell, H. (1951). The Policy Orientation in The Policy Science. D. Lerner & H. Laswell.
- Latorre, A., Del Rincón, D., & Arnal, J. (2021). *Bases metodológicas de la investigación educativa*. Ediciones experiencia.
- Levitan, D. M. (1946). The responsibility of administrative officials in a democratic society. *Political Science Quarterly*, 61(4), 562-598.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American political science review*, 65(3), 682-693.
- Lindblom, C. E. (1997). Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública, volumen VI, número 2, 2do semestre de 1997, pp 239-255*.
- Locke, J. (1966). *Segundo tratado del gobierno civil*. Madrid: Alianza.
- Locke, J., & Mellizo, C. (1994). Segundo tratado sobre el gobierno civil.
- Long, N. (1989). Encounters at the Interface. Netherlands: Agricultural University of Wageningen.
- Long, N. (1999). The multiple optic of interface analysis.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo*. CIESAS.
- Long, Norman (2001), *Development Sociology Actor Perspectives*, Londres, Routledge
- Losada, C. (1999). *¿De burócratas a gerentes?: las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado*. Idb.
- Lowndes y Wilson (2003) Lowndes, V., & Wilson, D. (2003). Balancing revisability and robustness? A new institutionalist perspective on local government modernization. *Public administration*, 81(2), 275-298.
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: The new institutionalism in political science*. Macmillan International Higher Education.
- Lowndes, V., Marsh, D., & Stoker, G. (Eds.). (2017). *Theory and methods in political science*. Macmillan International Higher Education.
- LSE GV314 GROUP. (2014). Evaluation under contract: Government pressure and the production of policy research. *Public Administration*, 92(1), 224-239.
- Luke, D. A., & Harris, J. K. (2007). Network analysis in public health: history, methods, and applications. *Annual review of public health*, 28, 69.
- Lupia, A., & McCubbins, M. D. (1994). Designing bureaucratic accountability. *Law and contemporary problems*, 57(1), 91-126.
- MacDonald, B. (1974). Evaluation and the control of education.

- MacDonald, B. (1979). Democracy and evaluation. *CMI Occasional Paper Series, 1*.
- Mackie, T., & Marsh, D. (1997). El metodo comparativo. *Teoría y métodos de la ciencia política*. Alianza Editorial.
- Madaus, G. F., Scriven, M., & Stufflebeam, D. L. (Eds.). (2012). Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation (Vol. 6). Springer Science & Business Media.
- Madison, J. (1962). *The Papers of James Madison* (Vol. 7). University of Chicago Press.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de cultura económica.
- Manin, B. (1995). Los principios del gobierno representativo.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1983). The new institutionalism: organizational factors in political life. *American political science review, 78*(03), 734-749.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1996). Institutional perspectives on political institutions. *Governance, 9*(3), 247-264.
- Mark, M. M., Cooksy, L. J., & Trochim, W. M. (2009). Evaluation policy: An introduction and overview. *New Directions for Evaluation, 2009*(123), 3-11.
- Marsh, D., & Stoker, G. (Eds.). (1997). *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 13-29). Madrid: Alianza.
- Martínez, P. C. (2006). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. *pensamiento & gestión, 20*. Universidad del Norte, 165-193.
- Martínez, R., & Maldonado Valera, C. (2017). Institucionalidad y desarrollo social. *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL, 2017. LC/PUB. 2017/14-P. p. 23-51*.
- Mayntz, R., & Scharpf, F. W. (2001). L'institutionnalisme centré sur les acteurs. *Politix, 14*(55), 95-123.
- Medrano, Anahely. Análisis sobre principales enfoques de política social contemporánea. Consejo de evaluación del desarrollo social del distrito federal. México. 2010.
- Meier, K. J. (1975). Representative bureaucracy: An empirical analysis. *American political science review, 69*(2), 526-542.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2006). Political control versus bureaucratic values: Reframing the debate. *Public administration review, 66*(2), 177-192.
- Mejía-Ortega, L. M., & Franco-Giraldo, Á. (2007). Protección social y modelos de desarrollo en América Latina. *Revista de Salud pública, 9*(3), 471-483.
- Merriam, S. B. (1988). *Case study research in education: A qualitative approach*. Jossey-Bass.
- Merton, R. K. (1968). Social theory and social structure. Simon and Schuster.
- Methodological Issues, *Current Sociology 40*.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology, 83*(2), 340-363.

- Midaglia, C., & Castillo, M. (2018). América Latina en el siglo XXI: avances y retrocesos en las pautas de desarrollo social. *Cadernos no CEAS*, n. 245. *setiembre/diciembre*, 660-687.
- Midaglia, M., & Castillo, M. (2018). América latina en el siglo xxi: avances y retrocesos en las pautas de desarrollo social. *Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades*, (245), 660-687.
- Migdal, J. S. (2001). *State in society: Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge University Press.
- Mill, J. S. (1870). *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive* (London, 1843). *Quoted in Knuth, 'Computer Programming as an Art*, 4.
- Miller, G. J., & Moe, T. M. (1983). Bureaucrats, legislators, and the size of government. *American Political Science Review*, 77(2), 297-322.
- Monnier, E. (1995). Evaluación de la acción de los poderes públicos. Ed. Instituto de Estudios Fiscales. Colección: Estudios de Hacienda Pública, 2.
- Monteagudo, R. (2004). Rousseau existentialist. *Trans/form/ação*, 27(1), 51-59.
- Neirotti, N. (2012). Evaluation in Latin America: Paradigms and practices. *New Directions for Evaluation*, 2012(134), 7-16.
- Nioche, J. P. (1982). De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 32(32), 32-61.
- Nioche, J. P. (2016). Les trois paradigmes de l'évaluation des politiques publiques face à l'obligation de rendre des comptes et de rendre compte. *Revue française d'administration publique*, (4), 1227-1240.
- Nioche, J. P., & Poinard, R. (1985). Public policy evaluation in France. *Journal of Policy Analysis and Management*, 5(1), 58-72.
- Nirenberg, O. (2010). Enfoques para la evaluación para la evaluación de políticas públicas. En: http://www.ceadel.org.ar/IACEunicef/Archivos/ENFOQUES_EVAL_PolPublicas_dic2010.pdf
- Niskanen, J. (2017). *Bureaucracy and representative government*. Routledge.
- Niskanen, W. A. (1975). Bureaucrats and politicians. *The journal of law and Economics*, 18(3), 617-643.
- O'Donnell 1994. Democracia Delegativa. *Journal of Democracy* en español.
- O'Donnell, G. (1995). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva sociedad*, 152, 143-67.
- O'Donnell, G. (2004). Notas sobre la democracia en América Latina. *PNUD. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 11-82.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva sociedad*, (128), 62-87.
- O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal*. IEP.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracy, agency, and the state: Theory with comparative intent*. Oxford University Press.
- Ogliastri Uribe, E. (1993). Casos sobre casos: experiencias con métodos de discusión en clase.

- Ogliastri, E. (1993). *Casos sobre casos: experiencias con métodos de discusión en clase* (Vol. 35). Universidad de los Andes.
- Olson, M. (1992). La lógica de la acción colectiva. *Diez textos básicos deficiencia política*. Barcelona: Ariel, 203-220.
- Oriols, Joan (2003). El Concepto y el Análisis de la Gobernabilidad. Rev. Instituciones y desarrollo N°14-15. Institut International de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España. pp.239-269.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1995). *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Ospina, S. (2000). Evaluación de la gestión pública: concepto y aplicaciones en el caso latinoamericano; V Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública; Santo Domingo; 24-27 octubre 2000.
- Ospina, S. (2000). Reflexiones sobre una propuesta de evaluación de resultados de la gestión pública: El Sistema Nacional de Evaluación de Resultados (Sinergia) en Colombia. *CLAD Reforma y Democracia*, 21.
- Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. In *Presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal (Vol. 8, p. 14).
- Ostrom, E. (1986). An agenda for the study of institutions. *Public choice*, 48(1), 3-25.
- Ostrom, E. (1991). A framework for institutional analysis. In *I Workshop on Democracy I and Governance* (p. 15).
- Ostrom, E. (2009). *Understanding institutional diversity*. Princeton university press.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 11-56.
- Oszlak, Oscar; “¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado responsable”; en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*; Editorial Texto; Caracas; 2005.
- Page, E. C. (2012). *Policy without politicians: bureaucratic influence in comparative perspective*. Oxford University Press.
- Pal, L. A. (2005). Case study method and policy analysis. In *Thinking like a policy analyst* (pp. 227-257). Palgrave Macmillan, New York.
- Parés, M. (2009). Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa.
- PATEMAN, Carole (1970), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patton, M. Q. (2008). *Utilization-focused evaluation*. Sage publications.
- Pazos, L. S. (2004). *Las evaluaciones de políticas públicas en el estado liberal*. Universidad del Valle.
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). Accountability social: la otra cara del control. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, 23-53.

- Peters, B. G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y Política Pública*, volumen IV, número 2, 2do semestre de 1995, pp 257-276.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Gedisa.
- Peters, B. G., & Suárez Galindo, E. L. (1999). *La política de la burocracia*.
- Peters, G. (2003). *La reconstrucción gerencial del Estado: enfoques políticos sobre la Nueva Gestión Pública* (No. 350/R29).
- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation* (Vol. 75). Univ of California Press.
- Platt, J. (1992). "Case study" in American methodological thought. *Current sociology*, 40(1), 17-48.
- Platt, J. (1992). "Case study" in American methodological thought. *Current Sociology*, 40(1), 17-48.
- Plottu, B., & Plottu, E. (2009). Approaches to participation in evaluation: Some conditions for implementation. *Evaluation*, 15(3), 343-359.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2010). La reforma de la gestión pública: Un análisis comparado. INAP. *Pourquoi? Pour qui? Comment?* Lausanne: PPUR.
- Puerta Riera, M. I. (2016). Crisis de la democracia: Un recorrido por el debate en la teoría política contemporánea. *Espiral (Guadalajara)*, 23(65), 09-43.
- Purcell, Edward; "The Crisis of Democratic Theory. Scientific Naturalism & The Problema of Value". University Press of Kentucky, 1973.
- Quermonne, Jean-Louis. "Les politiques institutionnelles. Essai d'interprétation et de typologie." *GRAWITZ M. & LECA J., Traité de science politique, Paris, PUF* (1985): 61-88.
- Quinn Patton, M. (2002). A vision of evaluation that strengthens democracy. *Evaluation*, 8(1), 125-139.
- Quiroga, H. (2000). ¿Democracia procedimental o democracia sustantiva? La opción por un modelo de integración. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, 6(3), 361-374.
- Ragin, C. C. (2007). *La construcción de la investigación social: Introducción a Los Métodos Y a Su Diversidad*. Siglo del hombre editores.
- Ragin, C. C., & Becker, H. S. (Eds.). (1992). *What is a case?: exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge university press.
- Remenyi, D. (2013, April). Case study research: The quick guide series. Academic Conferences Limited. 6-7 .
- Rhodes, R. A. (1998). El institucionalismo. In *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 53-68). Alianza.
- Romer, T., & Rosenthal, H. (1978). Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo. *Public choice*, 27-43.
- Rosanvallon, P. (2006). Democracia y desconfianza. *Revista de estudios políticos*, (134), 219-237.

- Rosanvallón, P. (2007). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Ediciones Manantial.
- Roth Deubel, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios políticos*, (33), 67-91.
- Roth, A. N. (2014). La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática? *Mundos Plurales-Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 1(1).
- Rousseau, J. J. (1999) a. Discurso sobre el origen de la desigualdad. *Historia de la Filosofía*, 4.
- Rousseau, J. J. (1999) b. El Contrato Social o principios de Derecho Político. elaleph. com. Recuperado de <http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf>.
- Rousseau, J. J. (1999). *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*. iUniverse
- Rousseau, J. J. (2005). El contrato social o los principios del derecho político (L. Halperín Donghi, Trad.). Buenos Aires, Argentina: Losada. (Trabajo original publicado en 1762).
- Ruiz Olabuénaga, J. I. (2007). Metodología de la investigación cualitativa. *Metodología de la investigación cualitativa*, 1-342.
- Ruiz Olabuénaga, J. I. (2007). *Metodología de la investigación cualitativa*. Universidad de Deusto, Bilbao (España).
- Sabatier, P. (2010). Teorías del proceso de las políticas públicas. *Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de ministros*.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, 6(1), 21-48.
- Sabatier, P. A. (1999). Theories of the policy process. *Boulder, CO: Westview*.
- Sartori, G (1998). Teoría de la democracia, el debate contemporáneo. *Madrid: Alianza Editorial*.
- Sartori, G. (1988). Teoría de la democracia (2 vols.). Madrid: Alianza.
- Sartori, G. (1994). *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 29-50). Madrid: Alianza.
- Sartori, G. (1999a). Elementos de la Teoría Política: Opinión Pública. Editorial Alianza. España.
- Sartori, G. (1999b). En defensa de la representación política. *Claves de razón práctica*, 91, 2-6.
- Scharpf, F. W. (2005). Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación. *Revista Española de Ciencia Política*, (13), 13-50.
- Scharpf, F. W. (2018). *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Routledge.
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Schmitter, P. C. (2004). The quality of democracy: the ambiguous virtues of accountability. *Journal of democracy*, 15(4), 47-60.

- Schwandt, T. A., & Gates, E. F. (2017). Case study methodology. In *The Sage handbook of qualitative research*. SAGE Publishing.
- Sepulveda Carmona, M. (2014). De La Retórica a La Práctica: El Enfoque De Derechos En La Protección Social En América Latina (From Rhetoric to Practice: Rights-Based Approach Social Protection in Latin America). *CEPAL-Serie Políticas Sociales*, (189).
- Serrano, C. & Raczynski, D. (2003). *Derechos sociales básicos, superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad*. Asesorías para el Desarrollo.
- Serrano, C. (2005). *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. Cepal.
- Shepsle, K. A., Bonchek, M. S., & Zamudio, M. (2005). *Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad y comportamiento*. Taurus.
- Skrtic, T. M. (1985). Interorganizational Special Education Programming in Rural Areas: Technical Report on the Multisite Naturalistic Field Study. Volumes I through IV.
- Smith, M. (1997). El pluralismo. Teorías y métodos de la Ciencia Política. Alianza Editorial.
- Stake, R. (2013). Estudios de casos cualitativos. *Las estrategias de investigación cualitativa*.
- Stake, R. E. (1978). The case study method in social inquiry. *Educational researcher*, 7(2), 5-8.
- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata.
- Stake, R. E. (2003). Case studies In NK Denzin & YS Lincoln. *Strategies of qualitative inquiry*, 134-164.
- Steinmo, S. (2001). The new institutionalism. *The encyclopedia of democratic thought*, 560-65.
- Steinmo, S., & Thelen, K. (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.
- Stockmann, Reinhard. "The future of evaluation: prospects and challenges." *Revista de Ciencias Económicas* 32.1 (2014): 183-204.
- Stoeker, R. (1991). Evaluating and Rethinking The Case Study, *The Sociological Review*,
- Strauss, A., & Corbin, J. M. (1997). *Grounded theory in practice*. Sage.
- Streva, J. M. (2015). Jean-Jacques Rousseau e o existencialismo: uma análise acerca do afeto, da potencialidade humana e da angústia de acordo com Rousseau, Sartre e Nietzsche. *Aurora.*, 8(23), 5-22.
- Stufflebeam, D. (2001). Evaluation models. *New directions for evaluation*, 2001(89), 7-98.
- Stufflebeam, D. L., & Shinkfield, A. J. (1987). Evaluación sistemática: guía teórica y práctica (No. 371.26 S933e). Paidós.
- Stufflebeam, D., & Shinkfield, A. (1987). Evaluación sistemática. Guía práctica y teórica.
- Subirats, J. (1995). Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación. *Gestión y Política Pública*, volumen IV, número 1, 1er semestre de 1995, pp 5-23.
- Subirats, J. (2005). ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Responsabilización y evaluación de la gestión pública.

- Subirats, J. (2005). Catorce puntos esenciales sobre la evaluación de las políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, (60), 18-37.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*.
- Suchman, E. (1968). *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Progr.* Russell Sage Foundation.
- Sulbrandt, J. (1993). La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. *Pobreza: un tema impostergable. México: Fondo de Cultura Económica*.
- Surel, Y. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European public policy*, 7(4), 495-512.
- Tellis, W. (1997). Introduction to case study. *The qualitative report*, 269.
- Thoenig, J. C. (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública, volumen VI, número 1, 1er semestre de 1997, pp 19-37*.
- Thomas A. Schwandt and Emily F. Gates en Denzin y Lincoln libro gordo gordo!!
- Tilly, C. (2010). *Democracia* (Vol. 306). Ediciones AKAL.
- Tilly, C. (2010). *Democracia* (Vol. 306). Ediciones AKAL.
- Tullock, G. (1993). Government Spending. en D. R. Henderson (Ed.), *The Concise Encyclopedia of Economics*.
- Vallespín Oña, F. (1985). *Nuevas teorías del contrato social*:
- Vásquez Russi, C. M., & Uribe Gómez, M. (2019). Los estudios sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: trayectorias, enfoques y perspectivas sobre la pobreza (Conditional Cash Transfer Programs in Latin America: Trajectories, Approaches and Perspectives on Poverty).
- Vennesson, P. (2008). 12 Case studies and process tracing: theories and practices. *Approaches and methodologies in the social sciences*, 223.
- Von Mises (1940,1944), Hayek (1960), Friedman (1958,1967) y Rothbard (1995).
- Weber, M. (1991). ¿Qué es la burocracia?
- Weiss, C. H. (1972). *Methods for assessing program effectiveness*. Englewood Cliffs.
- Weiss, C. H. (1975). Evaluation research in the political context. *Handbook of evaluation research*, 1, 13-25.
- Weiss, C. H. (1993). Where politics and evaluation research meet. *Evaluation practice*, 14(1), 93-106.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political science quarterly*, 2(2), 197-222.
- Wolin, S. S. (2016). *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought-Expanded Edition*. Princeton University Press.
- Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación* (No. 296). Serie Documentos de Trabajo.

Yin, R. K. (2001). Estudio de caso: planeamiento e métodos/Robert K. Yin. Trad. Daniel.

Yin, R. K. (2018). *Case study research: Design and methods* (Vol. 6). Sage.

Zaltsman, A. (2006). Experiencia con la institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación en cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay. *Washington, Banco Mundial (Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo de la Capacidad de Evaluación, (16)*.

Zapico, E. (2005). Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto. *Responsabilización y evaluación de la gestión pública, 109*.

Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política (Santiago), 26(1), 67-83*.

