



TÍTULO

**EVALUACIÓN DE DISEÑO DEL PLAN ESTRATÉGICO
2011-2015 DEL TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - BRASIL
UN ANÁLISIS DE LA INSERCIÓN DE UNA PERSPECTIVA DE
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LAS ACCIONES DE
CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

AUTORA

Cynthia Lanna de Miranda

	Esta edición electrónica ha sido realizada en 2015
Director	José Luis Osuna Llaneza
Tutor	Juan Francisco Casero Cepeda
Curso	<i>Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas</i>
ISBN	978-84-7993-684-6
©	Cynthia Lanna de Miranda
©	De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía
Fecha documento	2013



Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
 - **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
 - **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
-
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
 - *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
 - *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*



TITULO

**EVALUACION DE DISEÑO DEL PLAN ESTRATÉGICO 2011-2015 DEL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – BRASIL**

**UN ANÁLISIS DE LA INSERCIÓN DE UNA PERSPECTIVA DE DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA EN LAS ACCIONES DE CONTROL DE LA ADMINSTRACIÓN PÚBLICA**

AUTOR

Cynthia Lanna de Miranda

Palos de la Frontera

Universidad Internacional de Andalucía
Sede Santa María de La Rábida, 2013.

un
i **Universidad**
Internacional
de Andalucía
A

CYNTHIA LANNA DE MIRANDA

**EVALUACION DE DISEÑO DEL PLAN ESTRATÉGICO 2011-2015 DEL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – BRASIL**

**UN ANÁLISIS DE LA INSERCIÓN DE UNA PERSPECTIVA DE DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA EN LAS ACCIONES DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Tesis presentada a la Universidad Internacional de Andalucía como requisito previo para la obtención del título de Master en Evaluación de Políticas Públicas

Director de tesis: José Luis Osuna Llaneza

Tutor: Juan Francisco Casero Cepeda

Palos de la Frontera, 2013

De Miranda, Cynthia Lanna

Evaluación de diseño del Plan Estratégico 2011-2015 del Tribunal de Contas da União – Brasil - un análisis exploratorio de la inserción de la perspectiva de la democracia participativa en las acciones de control – 2013.
137 f.

Director de tesis: José Luis Osuna Llana

Tutor: Juan Francisco Casero Cepeda

Tesina (master) – Universidad Internacional de Andalucía.

1. Políticas Públicas – Evaluación. 2. Democracia. 3. Control de la Administración Pública.

AGRADECIMIENTOS

Todo lo que tiene un sentido verdaderamente relevante en nuestras vidas cuenta con la colaboración, muchas veces anónima, de un gran número de personas. A todos aquellos que no tienen una mención explícita, pero que sin duda dejaron sus contribuciones, mis primeros agradecimientos.

Empezando por el origen de todo, gracias a la Fundación Carolina por la concesión de la beca sin la cual este simbiótico intercambio jamás hubiera sido posible; y gracias a Sonia Gómez Marrase, por su disposición personal en aclarar mis dudas, recibirme y pacientemente orientarme en mi estadía en España.

En segundo lugar, gracias al Gobierno del Estado de Minas Gerais, por acreditar en el valor de la inversión en la educación y cualificación de su cuerpo técnico, permitiendo mi licencia para la debida atención a esta maestría. Gracias especialmente al Diputado y Secretario de Defensa Social, Lafayette Andrada por apoyar de manera decisiva mi solicitud de licencia.

Imperioso reconocer mi especial deuda con el Subsecretario de Innovación y Logística de Defensa Social, Samir Carvalho Moysés, más que jefe, amigo, por todo el incentivo y soporte a mis decisiones, aunque cuando estas han significado quedarse con un miembro menos en el equipo. Espero poder retribuir en otras oportunidades la confianza en mi trabajo y en mi formación.

A mis familiares y amigos, nada menos que todos los créditos por haber llegado al final de este máster. Sin ustedes yo no me habría lanzado a esta experiencia sin precedentes ni habría logrado llegar a su fin.

A Leo, esposo y cómplice en esta “aventura”, por su imprescindible apoyo y ánimo continuo, desde la inscripción al programa de becas. Conoces más a mi corazón que yo misma. Gracias por haberme ayudado a oírlo.

A los funcionarios, profesores y compañeros de La Rábida, gracias por haber sido mi familia en los meses de inmersión académica y darme la oportunidad de conocer algo de la cultura de cada país de Iberoamérica y España. Espero que nuestra amistad se mantenga y profundice con el tiempo. Gracias a mis compañeros del Máster, especialmente Cindy Vanina, por ayudarme con el castellano.

A José Luis Osuna y Oneida Álvarez, por las especiales aportaciones al proyecto de investigación cuando este no pasaba todavía de una idea y por seguir apostando por el proyecto del Máster y en la difusión de la evaluación de políticas públicas.

A Juan Casero, mi paciente tutor, por sus críticas, incentivos y por su inestimable comprensión en relación a los retrasos del cronograma o cambios del proyecto, mis sinceros agradecimientos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPITULO 1 - MARCO TEORICO	13
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	13
EVALUACIÓN DE DISEÑO	24
CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DE LA EVALUACION DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
CAPITULO 2 - MARCO METODOLÓGICO	52
JUSTIFICACIÓN.....	52
OBJETIVO GENERAL	54
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	54
METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	55
LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	59
CAPITULO 3 - EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEMOCRACIA	60
LA DEMOCRACIA – SUS FORMAS Y GRADOS	62
BREVE RETROSPECTIVA DE LA DEMOCRACIA ATENIENSE	62
LA NO DEMOCRACIA.....	64
LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	68
LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	80
CONTRIBUCIONES POTENCIALES DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS A LA DEMOCRACIA ...	86
CAPITULO 4 - ANÁLISIS DEL PLAN ESTRATEGICO INSTITUCIONAL 2011 – 2015 DEL TCU	93
EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN BRASIL.....	93
EL PLAN ESTRATEGICO 2011-2015 DEL TCU	95
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.....	112
CAPÍTULO 5 – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	123
BIBLIOGRAFIA	132

INTRODUCCIÓN

La existencia de la democracia reclama la existencia de determinadas condiciones que garanticen su promoción y protección. Sin embargo, sistemas que se autodenominan democráticos, pero que no cuentan con ciertas instituciones básicas, frecuentemente se relevan autoritarios y muy alejados de lo que el ideal democrático ofrece en cuanto a régimen de organización política y social de excelencia.

El convencimiento en este sentido no demanda elementos muy sofisticados de demostración, no obstante existen. ¿Quién no encontraría dificultades en nombrar un país que no cuenta con sistemas electorales relativamente organizados y con reglas claras que regulan la disputa electoral como un régimen democrático?

¿Cómo defender como democrático un país donde el poder se concentra absolutamente en las manos de una única persona sin que ninguna otra persona o institución tenga poder o atribución legal de controlar sus acciones y prevenir el abuso de poder?

Claramente, el control y la separación del poder son elementos esenciales en los regímenes democráticos aunque se deba reconocer que su existencia no basta por sí misma para que un régimen sea democrático.

Importa todavía en este momento puntuar la importancia de ciertas instituciones para la configuración de la democracia, con especial relieve para las instituciones encargadas del control de la Administración Pública.

Es precisamente la percepción de la importante relación existente entre las instituciones de control y la calidad democrática de un país lo que ha inspirado la elaboración de esta investigación.

Por encargarse de la defensa de la democracia, instituciones de control de la Administración y fiscalización de los procesos electorales influyen directamente sobre la construcción y concreción de la democracia de un país. Sin embargo, la comprensión de dichas instituciones, su rol en la democracia, su significado y

amplitud tiene repercusiones inmediatas y profundas sobre la calidad de esta misma democracia.

Por contradictorio que pueda parecer en un primero momento, es posible afirmar que los defensores de la democracia son grandes modeladores o constructores de esta misma democracia.

Como se verá en los capítulos siguientes, el concepto de democracia es un tanto fluido, plástico, impreciso. Comporta dentro de sí muchas diferentes configuraciones y concepciones a veces contradictorias.

Por esta razón es que, como una profecía auto realizable, una concepción minimalista y formal de democracia por parte de las instituciones que deben defenderla contribuye para que la democracia defendida se restrinja a este mismo modelo minimalista o formal. De otro lado, una concepción amplia, robusta y exigente de democracia por parte de las instituciones que la defienden, induce a la construcción de una democracia más robusta y exigente.

Es con soporte a esta lógica que se considera relevante evaluar cuál es la perspectiva de democracia que subyace bajo la determinación de la identidad institucional y la formulación estratégica de un órgano de control como el tribunal de cuentas, cuya actuación tiene el potencial de cohibir, incentivar y pautar en muchos aspectos la actuación de la Administración Pública en general, especialmente en lo que toca a la cualidad del uso de los recursos públicos. Este es, pues, el propósito de este trabajo.

En efecto, la evaluación de políticas públicas ofrece un conjunto de importantes herramientas de análisis muy útiles a este tipo de investigación. En este caso, se ha buscado, por medio de la evaluación de diseño del Plan Estratégico del Tribunal de Contas da União 2011-2015, levantar y analizar críticamente aquellos elementos que permiten la realización del referido propósito.

Desde el punto de vista de organización metodológica, la investigación se divide en cuatro capítulos y una conclusión, cuyo contenido resumido se presenta adelante.

En el primer capítulo se presenta el marco metodológico. En este se busca situar la importancia de la evaluación de políticas públicas y contextualizar su

desarrollo al largo del tiempo en Estados Unidos, Europa, Latino América y Brasil. Además son revisados los principales conceptos, funciones y tipos de evaluación, con un especial énfasis en la evaluación de diseño.

En el segundo capítulo, son analizadas cuestiones relativas a la metodología y desarrollo de la investigación y planteadas las cuestiones de evaluación que guían el análisis del Plan Estratégico TCU 2011-2015.

En el tercer capítulo, se desarrolla el tema de la relación entre evaluación de políticas públicas y democracia, con especial relieve en la distinción didáctica de tres categorías de regímenes, clasificados según su grado de desarrollo democrático en: no democráticos, democráticos representativos y democráticos participativos.

En el cuarto capítulo, se presenta el Tribunal de Contas da União – TCU de manera sintética. El proceso de formulación del plan estratégico es descrito y contextualizado, junto con los principales elementos de este plan, de forma resumida. Seguidamente se presentan los resultados del análisis de diseño del Plan estratégico TCU 2011-2015 en forma de consideraciones y respuestas a las preguntas de evaluación que fueran definidas en el marco metodológico.

Por último, son presentadas las conclusiones generales de la evaluación y las correspondientes propuestas de recomendaciones como producto de la investigación emprendida.

Se espera que los resultados alcanzados contribuyan a la profundización del debate sobre el papel de las instituciones auxiliares independientes del control externo en las administraciones públicas (tales como los tribunales de cuentas y las contralorías generales) especialmente en lo que toca a su contribución, en Brasil, para la consolidación de una democracia de mayor o menor nivel participativo.

No obstante, es necesario poner de manifiesto algunas dificultades encontradas por la autora en el desarrollo de esta investigación y para las cuáles se espera contar con la comprensión del lector. El hecho de que este trabajo se destina a cumplir el requisito final de titulación de un Máster impartido en España y, por consecuente, direccionarse a lectores que no son

del país de origen de la autora, ha representado, quizás, el mayor desafío de esta investigación.

Se ha buscado en todo momento identificar y corregir las diferencias culturales y referentes conocidas por la autora y desconocidas por los probables lectores que podrían comprometer la adecuada comunicación de los argumentos y raciocinios emprendidos, sin hacer el texto demasiado extenso. De la misma manera se ha buscado evitar que las dificultades de escribir en un idioma, el castellano, que no es el propio de la autora, no fueran demasiado sentidas por el lector.

No obstante, se debe confesar que no se tiene mucha certeza en torno al logro de estos objetivos, razón por la cual resta ofrecer sinceras disculpas de antemano y registrar como, pese a ellas, la autora se satisface por la oportunidad de afrontar este desafío.

CAPITULO 1 - MARCO TEORICO

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CONCEPTO GENERAL

Son muchos y muy diversos los conceptos disponibles en la bibliografía consultada para el término “evaluación de políticas públicas”. Antes mismo de discutir su conceptualización, incluso, se podría discutir el uso de la palabra ‘evaluación’ en lugar de ‘valoración’, que, según Fernández-Ballesteros (1995:21) sería lo más apropiado teniendo en cuenta el origen anglosajón del término técnico.

Sin embargo, algunas definiciones se comprobaron como más adecuadas que otras, a medida que la propia academia ha incorporado o rechazado algunos enfoques en el tema de la evaluación.

Fernández-Ballesteros explica que, en castellano, "valoración" y "evaluación" son sinónimas. No obstante, la disciplina que trabajamos tiene su origen en países anglosajones, donde el término utilizado es "*evaluation*" (utilizado para referirse a objetos, como una obra de arte o una política pública) y no "*assessment*" (utilizado para referirse a personas, como una evaluación psicológica, por ejemplo). La traducción en español, no obstante, no ha establecido dicha distinción, se utiliza el mismo vocablo "evaluación" para ambos. Las razones, según Fernández-Ballesteros, podrían ser los componentes emocionales que los términos provocan. En su trabajo anterior (Fernández-Ballesteros, 1985) se ha constatado que entre españoles, “evaluar” provoca reacciones más positivas que “valorar”. El hecho de que sea un término menos acotado, explicaría la utilización de “evaluar” en lugar de “valorar”, aunque el último término sea más fiel a la concepción inglesa de “*evaluation*”. (Fernández-Ballesteros, 1995:22)

Así, como explica Ballart (1993:200) una primera idea conceptual de evaluación la presentaría como un instrumento de determinación de los resultados e impactos de una intervención pública por medio de la aplicación de una rigurosa metodología, siempre que sea posible, el método experimental. No obstante, esta visión se ha demostrado incompleta pues considera la evaluación desde una perspectiva absolutamente retrospectiva y enfocada únicamente a los resultados.

De hecho, varios autores (Ballart, 1993:200), (Bustelo, 2001:30), (Osuna & Márquez, 2000:3) comparten que una conceptualización de evaluación más actual debe partir de una perspectiva integral de su participación en todas las etapas del ciclo de vida de una política pública, desde su diseño hasta sus impactos.

También el carácter eminentemente retrospectivo no parece prevalecer como distintivo conceptual. Muchos autores (Ballart, 1993:200) (Rist, 1990 y Vendung 1997 *apud* Bustelo, 2001:25) realzan el carácter eminentemente retrospectivo de la evaluación en el sentido de que las evaluaciones son direccionadas a la producción de información sobre lo que ha pasado o está pasando en una política pública.

En contraposición a ello Bustelo (2001:32) afirma que el hecho de que la evaluación sea útil para la toma de decisiones, con proposiciones de cursos de acción (en el sentido de mejora, de continuación o discontinuación del programa) revela que la evaluación *“puede y debe tener también, en este sentido, un carácter prospectivo”*.

De todos los conceptos analizados, uno frecuentemente citado en la bibliografía más reciente¹ es el concepto de Rossi y Freeman (1989:14), para quienes la evaluación *“es la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social”*.

¹ (Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:9); (Osuna & Márquez, 2000:4); (Bustelo, 2001:29); (Cardozo Brum, 2006:43);

Sin embargo, es importante subrayar la diferencia de planteamientos de las diferentes corrientes de autores en sus definiciones de evaluación. Como bien demuestra Bustelo (2001, :29) algunos autores² definen la evaluación más por su objeto de estudio (política pública en las diversas fases de su ciclo de vida) que por sus procedimientos, que coinciden con lo señalado sobre las investigaciones sociales.

Por otro lado, es posible observar también aquellas definiciones³ que enfatizan sobretudo el procedimiento como carácter distintivo de las evaluaciones (Bustelo,2001:29), en el sentido de que, para que sea evaluación, debe investigarse de manera sistemática el valor o mérito de algo, hay que implicarse en la emisión de un juicio de valor.

Una definición completa de evaluación, para Bustelo (2001), debe englobar tanto el énfasis en el objeto, como en el procedimiento, además de incluir también una perspectiva de las funciones de evaluación, con especial énfasis en la utilidad de la misma. Aunque extensa, se entiende útil reproducir la definición propuesta por Bustelo (2001:472), teniendo en cuenta la amplitud de enfoques que se ha intentado integrar en esta:

“Desde aquí se propone una definición de evaluación que refleje tanto lo referido al objeto como lo referido a los procedimientos, además de incluir en el mismo concepto de evaluación también cuestiones referidas a las funciones de la misma. Respecto al objeto, la evaluación de políticas públicas se ocupa de cualquier intervención social que pretenda abordar un problema público, bien sea globalmente (políticas) o bien de forma particular a través de proyectos, programas, planes, medidas, servicios, materiales, etc. Como además, las intervenciones (políticas, programas, etc.) no son estáticas y tienen un ciclo de vida, el objeto puede ir desde su diseño hasta los impactos a largo plazo que puedan producir. En lo que se refiere a los procedimientos, como la evaluación pretende emitir juicios sobre el valor y mérito del objeto (programas, políticas, etc.) evaluado, además de la recopilación y el análisis

² En este sentido Bustelo cita Chelimsky (1985), Weiss (1998) y Rossi & Freeman (1989).

³ Bustelo cita el *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, comité referencia en el ámbito de la evaluación en EEUU, que define la evaluación como "*la investigación sistemática del valor o mérito de un objeto*". (Bustelo, 2001:29).

sistemático de información, se realiza un enjuiciamiento también sistemático. Por último, las funciones deben ser incluidas en la definición ya que la evaluación no se hace en abstracto sino con la intención de mejorar los programas y políticas evaluadas, rendir cuentas y/o ejemplificar o ilustrar acciones futuras. Así, el sentido último de la evaluación es su utilidad para el proceso de intervención social. Esta utilidad debe ser concebida, además, en dos sentidos. Por una lado, la evaluación debe ser capaz de generar una información útil para el programa o política que esta evaluando, es decir, la información ha de ser pertinente al objeto evaluado y a su contexto determinado. Por otro, debe ser una información con carácter práctico, es decir, debe estar dirigida a la acción, proponiendo cursos de acción futura (que pueden ir desde modificaciones concretas a continuar o terminar el programa o política evaluada)." (Bustelo, 2001:472)

Importante resaltar en este punto el carácter valorativo de las evaluaciones. Es decir, evaluar implica la emisión de un juicio de valor, "es participar en la construcción de un tipo de conocimiento axiológico" (Garde, 2004:13), y, de hecho, esto significa algunas diferenciaciones en relación a los postulados clásicos de las investigaciones científicas tradicionales.

Mientras la investigación convencional evita asumir una función valorativa, con fines de garantizar la objetividad y prevenir que valoraciones sesguen los resultados, el evaluador sabe que su investigación es aplicada, trabaja con valores múltiples y necesita armonizar la científicidad de su trabajo con los factores políticos e ideológicos de la realidad (Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008: 21).

Además de su componente valorativo y axiológico, hay algunas otras diferencias entre evaluación e investigación social que conviene explicitarse. Bustelo (2001:41-53) y Reboloso, Ramírez, & Cantón (2008:20-23) sistematizan las principales diferencias entre los dos conceptos, que, de forma resumida, se ha adaptado y presentado abajo:

Cuadro 1: Comparativo investigaciones vs evaluaciones

CRITERIO	INVESTIGACIÓN	EVALUACIÓN
Naturaleza	La investigación puede ser básica o aplicada.	Es siempre aplicada.
Concepto	Modo de indagación académico – procura entender el problema o facilitar la acción.	Modo de indagación práctico – procura valorar el objeto y ser efectivamente útil.
Finalidad	Hacia la construcción de conocimiento	Hacia la mejora de programas, rendición de cuentas, ilustración de acciones futuras. La construcción de conocimiento puede ser un consecuente, no una finalidad.
Utilidad	Abstracta en términos temporales y materiales. Será útil, pero no está direccionada a un tiempo y utilidad determinados <i>a priori</i> .	Concreta. La evaluación tiene que dar respuesta cierta a problemas predeterminados.
Temporalidad	Temporalmente trascendente.	Temporalmente oportuna. La temporalidad es ajustada.
Contexto	El contexto no es determinante, lo prioritario es la investigación más que el objeto de estudio.	Es determinante, la evaluación debe responder a un contexto. Lo prioritario es el programa, más que la evaluación.
Destinatarios	Comunidad científica y otros grupos en abstracto	Grupos y personas concretas (stakeholders, beneficiarios y víctimas de la intervención evaluada)
Principales productos	Publicación de resultados	Recomendaciones para la acción, comunicación y difusión activa a los interesados.

Fuente: Adaptación propia de (Bustelo, 2001: 40) & (Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:20-23)

FUNCIONES DE EVALUACIÓN

Finalmente, interesa exponer brevemente las diversas funciones que se presumen a las evaluaciones. Derlien (2001:105) afirma la atribución de tres

funciones a las evaluaciones: la de información, la de reasignación y la de legitimación.

La función de información pretende sobretodo descubrir si las políticas funcionan y si se comportan de la forma esperada, levantar los efectos no previstos positivos y negativos que producen y puntuar lo que se puede mejorar, teniendo en cuenta los fallos percibidos. Para Derlien (2001:106), en la evaluación en EEUU en los años 60 este tipo de función ha prevalecido.

La función de reasignación, de otra manera, pretende orientar la asignación racional de los presupuestos y maximizar el uso de los recursos públicos. Es decir, pretende ayudar a elegir entre las varias opciones de políticas, las que deben aumentar, reducir, continuar o no. En el contexto de los años 80, este tipo de función sería lo que ha predominado, según Derlien.

La función de legitimación, por fin, responde a las demandas propias del contexto político en el que están insertas las evaluaciones de políticas públicas. Como afirma Derlien *“se cree que las pruebas científicas justifican las decisiones políticas, bien sea para mejorar, disminuir o suprimir programas”* (Derlien, 2001:106-107). En este sentido la función de legitimación sería siempre una variable importante en el campo de las evaluaciones, sea para legitimar, sea para sacar legitimidad de las acciones públicas, pues, como también afirma Derlien (2001:105) de manera muy lucida *“es más difícil de probar que los programas y las políticas son efectivos, que lo contrario; por tanto, es más fácil deslegitimar políticamente las políticas públicas que legitimarlas realmente bajo condiciones de escasez fiscal”*.

Una clasificación alternativa a la visión de Derlien (2001) sería la expuesta por Bustelo (2001:472-473), que identifica tres funciones tradicionales en la literatura especializada y, además, propone adicionalmente dos características relevantes.

Las funciones de evaluación serían, para Bustelo (2001): a) la de mejora del programa (improvement); b) la de rendición de cuentas (accountability); y c) la de iluminación de acciones futuras (enlightenment).

La función de mejora es la que reconoce la capacidad de las evaluaciones de retroalimentar el sistema y con esto favorecer el perfeccionamiento de la propia práctica.

La función de rendición de cuentas es la que reconoce la utilidad de las evaluaciones como instrumento que permita a diferentes niveles de agentes presentar los logros, fallos y resultados alcanzados. Así, funcionarios rinden cuentas a sus superiores; altos burócratas y políticos rinden cuentas a los ciudadanos, etc. Se trata de una función especialmente importante en un sistema democrático.

La función de iluminación de acciones futuras, reconoce que de evaluaciones específicas de programas concretos surgen informaciones que se agregan sistemáticamente a lo que Bustelo llama “acervo científico” que sirve para lanzar luces no sólo sobre el programa específico evaluado, sino también para programas diversos que comparten sólo mecanismos o contextos similares. De esta forma buenas prácticas se dinamizan y fallos sistémicos se pueden prevenir con mayor facilidad.

En adición a las tres funciones demarcadas por Bustelo (2001), la autora explicita dos características que, si bien no son clasificadas como funciones, merecen ser subrayadas por su relevancia en el contexto de evaluación de políticas públicas. Son estas el carácter de facilitadora del aprendizaje organizativo y los riesgos asociados a la existencia de propósitos encubiertos en las evaluaciones.

Sobre el papel de facilitador del aprendizaje en la organización, interesante comentar como este papel se relaciona con el sentido de utilidad de la evaluación. Durante mucho tiempo la verdadera utilidad de las evaluaciones en el proceso de toma de decisiones fue cuestionada (Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008::26); (Cardozo Brum, 2009:15), no obstante, Bustelo (2001:473) observa que el uso de dichos resultados muchas veces será sutil y gradualmente implementado. Esta percepción reforzaría el sentido de las evaluaciones como mecanismo de aprendizaje de la organización:

“en los últimos años ha aumentado la conciencia de que las organizaciones y agentes (...) no aplican de forma directa e inmediata los resultados de una evaluación. Más frecuentemente aprenden de la evaluación y este aprendizaje afecta a las decisiones de forma sutil y gradual. Por esta razón, en los últimos tiempos se ha ido reconociendo el importante papel que puede tener la evaluación como facilitadora del aprendizaje organizativo”. (Bustelo, 2001:473)

Por último, pero de especial importancia, está la advertencia de Bustelo (2001:473) que el proceso evaluativo muchas veces será un campo propicio y atractivo para llevar a cabo propósitos encubiertos.

Los ejemplos de propósitos encubiertos son abundantes. Bustelo (2001:473) cita el aplazamiento (uso de la evaluación para diferir una decisión), evitar responsabilidades (uso de la evaluación como mecanismo para compartir responsabilidades por una medida impopular), la legitimación de una acción por la cual ya se ha decidido anteriormente y el uso mediático de la evaluación o intento de ofrecer una imagen predeterminada con estudios controlados políticamente.

TIPOS DE EVALUACIÓN

Tal como sucede con los conceptos y funciones de evaluación, también la clasificación de los tipos de evaluación es abundante en la literatura especializada del tema como *“un ejercicio de definición y aprehensión del propio concepto de la evaluación”* (Bustelo, 2001:109).

Según relata Reboloso, Ramírez, & Cantón (2008:13), ya en los años cuarenta Kurt Lewin marcó la senda de los modelos sistemáticos, que dividen la intervención y evaluación en tres fases: Diseño, implementación y resultados.

En este estudio, se adopta las clasificaciones presentadas por Osuna & Márquez (2000:17-26) y por Bustelo (2001:109-120), por ser las más didácticas y coherentes con los propósitos de este trabajo.

Bustelo (2001:109) expone cuatro “*tipológicas básicas de evaluación*”, llamadas “básicas” por representar cuatro dimensiones de análisis que se pueden aplicar simultáneamente.

La clasificación de Osuna & Márquez (2000:17) también presenta cuatro criterios de evaluación. Sin embargo, los autores llaman la atención en el hecho de que dos de estos criterios - perspectiva temporal y de contenido - no deben ser tomados como auto-excluyentes.

Las tipologías de evaluación utilizadas en este trabajo son una adaptación de los citados autores y se presentan en el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 2: Tipologías básicas de Evaluación

CRITERIO	TIPOLOGÍA	DESCRIPCIÓN
SEGÚN EL AGENTE EVALUADOR	Interna	Realizada por personas vinculadas al programa, como sus responsables, parte del equipo profesional de la entidad que lo planifica, ejecuta o financia. Es un tipo de (auto) evaluación.
	Externa	Realizada por personas ajenas al programa, sin ninguna vinculación con su planificación, financiación o ejecución.
SEGÚN LA FUNCIÓN O PAPEL DE LA EVALUACIÓN	Formativa	La que pretende sobretodo añadir información para la mejora del programa.
	Sumativa	La que pretende ofrecer una valoración global y final del programa que permita decisiones sobre su continuidad o suspensión.
SEGÚN EL MOMENTO DE LA	Ex-ante	Realizada antes del programa ponerse en marcha para verificar su adecuación a las demandas que debe responder y sus chances de éxito.

CRITERIO	TIPOLOGÍA	DESCRIPCIÓN	
EVALUACION	Intermedia	Realizada “a medio camino” (Osuna & Márquez, 2000:20) en la ejecución para verificar la validez de la intervención, la adecuación del sistema de seguimiento y detectar correcciones necesarias. También permite anticipar algunos resultados finales de la intervención.	
	Ex-post	Realizada cuando el programa ya se ha ejecutado para enjuiciar su desempeño, eficacia, eficiencia y efectividad final.	
SEGÚN EL CONTENIDO O FASE DEL PROGRAMA	Evaluación de diseño	Analiza y valora la conceptualización del programa y su respectivo diseño, verificando la bondad del diagnóstico realizado y de la lógica del modelo de intervención diseñado.	
	Evaluación de proceso	Analiza y valora el proceso de poner en marcha el programa, su funcionamiento, las dificultades que encuentra y la capacidad de solucionarlas, el grado de cumplimiento dentro del previsto y su nivel de desviación.	
	Evaluación de resultados o impactos	de “outputs” o productos	Focaliza la calidad de lo que el programa entrega a la sociedad en términos más concretos.
		de “outcomes” o efectos	Analiza y valora los efectos generados por los “productos” del programa.

Fuente: Adaptación propia a partir de Osuna & Marques (2000: 17-21) y Bustelo (2001:108-115).

Además de la clasificación tipológica de las evaluaciones de políticas públicas, los autores consultados citan dos tipos “no básicos” de evaluación, volteados más para el proceso evaluativo. Son estos la Metaevaluación y la Evaluación de Evaluabilidad.

La metaevaluación es “*la evaluación de la evaluación*” (Bustelo, 2001: 117), es decir, es una evaluación sistematizada, preferencialmente de diversas evaluaciones, con objeto de valorar la bondad de los procesos y resultados de evaluación. La función de la metaevaluación sería, predominantemente, la de control de la calidad de los procesos evaluativos, detectando y procurando evitar tendencias de sesgos del evaluador así como reforzar la credibilidad de las evaluaciones bien realizadas (Bustelo, 2001: 197).

La evaluación de Evaluabilidad, por su parte, es una evaluación previa e instrumental, que intenta identificar las posibilidades y límites que un programa ofrece a la realización de su propia evaluación. Se trata de una evaluación muy importante en la medida que sirve precisamente “*para determinar la viabilidad y utilidad*” de hacerse una evaluación de una determinada intervención, política o programa público (Bustelo, 2001: 116).

Tradicionalmente, el análisis de algunos criterios técnicos suelen orientar la determinación de la evaluabilidad de una intervención (Bustelo, 2001: 116), tales como: a) la calidad de la planificación y su enfoque o no en determinados objetivos; b) la disponibilidad de información en cantidad y calidad suficiente; c) la capacidad de gestión de la Administración, que engloba aspectos tales como número de responsables y gestores, su implicación y actitud en relación a la evaluación, recursos disponibles para la evaluación, etc (Osuna & Márquez, 2000:23-24).

No obstante, Bustelo (2001:116) llama la atención en la limitación de estos criterios técnicos y afirma la posibilidad, apuntada por Chelimsky (1998 *apud* Bustelo 2001:116) de tener en cuenta otros criterios de evaluabilidad, de naturaleza más contextual y política, que podrían orientar mejor la decisión sobre la realización o no una evaluación. De hecho, situaciones donde existe la imposibilidad de que los resultados de la evaluación sean útiles, la determinación de preguntas muy amplias y sesgadas sin condiciones de cambio, o la absoluta falta de recursos para el ejercicio de la evaluación en

patrones mínimos de calidad son algunos ejemplos de criterios de evaluabilidad propuestos por Chelimsky⁴.

EVALUACIÓN DE DISEÑO

La evaluación de diseño puede ser considerada la primera etapa del proceso de evaluación en una perspectiva integral del ciclo de una política pública. En este tipo de evaluación el objeto de evaluación es el diseño de la política pública, intervención o programa, independientemente de que esta ya este en marcha o no, pues los tipos de evaluación según el contenido son compatibles con cada uno de los tipos de evaluación según el momento de su realización⁵.

En este trabajo adoptamos los conceptos y la metodología propuesta por Osuna & Márquez (2000) para la evaluación de diseño. Para dichos autores el objetivo de la evaluación de diseño (o de concepto) de un programa es *“la revisión de los elementos que justifican su necesidad y la forma en que se articula”*, de manera a valorar su racionalidad y coherencia (Osuna & Márquez, 2000:20).

“El análisis trata de verificar la bondad del diagnóstico socioeconómico realizado (evaluación de necesidades), constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna al programa como en relación con otras políticas y programas.”(Osuna & Márquez, 2000:18)

La planificación de una intervención implica conocer la realidad que se quiere cambiar y planear la realidad ideal que se pretende alcanzar con la política

⁴ Para verse todos los criterios: Chelimsky, E. 1998. "The Role of Experience in Formulating Theories of Evaluation Practice" en *American Journal of Evaluation*, vol.19, nº 1, p.35-55.

⁵ Osuna & Márquez (2000:21) advierten para que no se considere los criterios de clasificación según el contenido y según la perspectiva temporal como excluyentes, afirmando que evaluaciones ex-ante, intermedias o ex-post pueden abarcar todos los tipos de evaluación según su contenido *“aunque en algunas ocasiones el análisis ex-ante se reduce a una evaluación conceptual o de diseño, hasta tal punto que ambos conceptos (ex-ante y conceptual) suelen confundirse y utilizarse indistintamente”*.

pública. Así, si el problema que se quiere solucionar y sus causas están suficientemente identificados, el diseño de la estrategia es más fácilmente conocible, en un proceso que Osuna & Márquez (2000:29) llaman de transformación “*de la imagen en negativo*” a “*una imagen en positivo*”, donde causas y efectos de un problema son convertidos en medios y fines de la intervención.

En la evaluación de diseño se pretendería, así, responder básicamente a la indagación sobre si la estrategia o plan de intervención es racional y coherente (Osuna & Márquez, 2000:30).

En la metodología adoptada (Osuna & Márquez, 2000), el análisis de racionalidad se divide en análisis de relevancia y pertinencia de la intervención, mientras que el análisis de coherencia se divide en análisis de coherencia externa y interna del programa.

El análisis de relevancia del programa significa hacer un análisis de la calidad y correspondencia del diagnóstico que ha fundamentado el programa con el contexto socioeconómico y la realidad de los problemas que se pretende enfrentar.

Es decir, se desea conocer “*hasta qué punto se ha identificado adecuadamente el alcance del problema y las características básicas del mismo para hacerle frente, y la metodología y fuentes usadas para su determinación*” (Osuna & Márquez, 2000:31). En este punto, importante destacar la necesidad de delimitar claramente la población objetivo a la que va dirigido el programa.

El análisis de pertinencia, de otra parte, se centra en la adecuación de los objetivos a alcanzar con la intervención, teniendo en cuenta su relación con los problemas a los que se desea hacer frente (Osuna & Márquez, 2000:37). En otras palabras, analizando la pertinencia se está analizando si el compromiso público que se asume con la intervención (explicitado en objetivos) es claro y adecuado a los problemas de la realidad que se pretende modificar.

En resumen, se puede decir que en el análisis de racionalidad se pretende responder a las siguientes preguntas: “¿El problema que se intenta enfrentar con la intervención es relevante?” “¿Los objetivos que se proponen perseguir son pertinentes con el problema a enfrentar y la solución propuesta?”

Por análisis de coherencia Osuna & Márquez (2000:31) quieren referirse al análisis de “*la adecuación de la jerarquía de objetivos establecidos en el programa y de la estrategia diseñada para su consecución*”. Dicho elemento de análisis viene subdividido en análisis de coherencia interna y análisis de coherencia externa.

La coherencia interna relaciona la articulación de los objetivos con los medios y recursos utilizados para alcanzarlos, bien como su adecuación con los problemas. Es decir, se analiza la coherencia de instrumentos y objetivos a alcanzar. Se analiza la estrategia en sí misma.

Para Osuna & Márquez (2000:40) la coherencia interna se analiza por medio de la jerarquización de objetivos y de la correspondencia entre problemas y objetivos.

La primera permite ver la articulación de insumos – actividades – resultados – objetivos específicos e impacto final (o meta final, en la denominación de los autores) que permite la constatación de las “*hipótesis implícitas*” (Osuna & Márquez, 2000:40) que implican tanto las relaciones causales entre las acciones del programa y las variables que se desea modificar, como aquellas que implican los factores externos que se acredita y puedan afectar a los resultados del programa.

La segunda es la que permite verificar la adecuada correspondencia “*entre los problemas y sus causas y los objetivos y sus efectos*”, de manera que sea posible clarificar si “*¿responden los objetivos del programa a las necesidades y problemas de la población objetivo?*” (Osuna & Márquez, 2000:44). De esta manera se busca garantizar que los objetivos perseguidos se alinean perfectamente con el diagnóstico del problema y con el fin mayor perseguido, lo que indica que el programa estaría correctamente orientado.

“La situación ideal es aquella donde la comparación entre los árboles de problemas y objetivos es automática y presentan una simetría absoluta. Todos y cada uno de los objetivos reflejarían la imagen en positivo de los problemas identificados, lo que induciría a interpretar que se ha utilizado un enfoque integrado de planificación en la elaboración del programa.” (Osuna & Márquez, 2000:44).

El análisis de coherencia interna, además de lo expuesto por los autores, parece permitir la lectura lógica de la intervención, lo que es valioso *per se*.

La coherencia externa relaciona la estrategia del programa con las otras políticas y programas existentes, identificando su compatibilidad o contradicción, complementariedad o conflicto.

Es decir, se analiza el grado de sinergia o dispersión que dicha política produce en conjunto con las otras intervenciones que influyen en el contexto tiempo-espacio analizado, así como la compatibilidad de la intervención con las normativas de orden superior con las cuales esta tiene que armonizarse.

Hay que destacar la importancia de tener en cuenta la normativa legal vigente aún en la fase de planificación y diseño del programa. Esto se considera así porque las normativas pueden tanto condicionar como potenciar el desarrollo de programas públicos (Osuna & Márquez, 2000:47) y su no observación previa puede invalidar la implementación de una determinada política por fallos en su diseño compatible con los reglamentos a los cuales es necesario converger.

Seguidamente se presenta de manera resumida la metodología de evaluación de diseño presentada por Osuna & Márquez (2000:30):

Figura 1: Metodología de Evaluación de Diseño



Fuente: Adaptado de Osuna & Márquez (2000:30).

CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DE LA EVALUACION DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Surgimiento de la evaluación de políticas públicas y su desarrollo en EEUU

La Evaluación de Políticas Públicas es un tema que, en los últimos años, viene obteniendo cada vez más protagonismo en el contexto de la Gestión Pública moderna Iberoamericana.

Todavía, en términos generales, no se puede afirmar que el tema sea nuevo, pues desde los años treinta⁶ se viene desarrollando de manera sistemática en Estados Unidos.

En Estados Unidos la aplicación de la evaluación de políticas públicas se relaciona con los esfuerzos por concretar el Estado de Bienestar Social

⁶ Rossi y Freeman, 1989, *apud*, Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:24

(Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:24), es decir, *“La historia de la evaluación corre paralela a la de los esfuerzos por crear programas bajo el amparo estatal dirigidos a cubrir las necesidades sociales”*⁷.

La evaluación empieza así en algunos sectores claves de prestación de servicios públicos como educación y salud (Stufflebeam y Shinkfield, 1987 *apud* Cardozo Brum, 2006:85)⁸, (Tyler, Dewey *apud* Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:25)⁹. Más tarde, tanto los avances metodológicos de la psicología en el campo de la experimentación social, como los estudios sobre propaganda y liderazgo direccionados al ejército americano servirán como importantes impulsos al desarrollo de la evaluación en Estados Unidos¹⁰.

De esta manera, a finales de la década de los años cincuenta del siglo XX, *“los científicos sociales están ya inmersos en una multitud de programas de intervención y en una amplia variedad de campos de aplicación”*¹¹.

No obstante, será sobretudo en el período de los gobiernos de Johnson y Kennedy cuando la evaluación tendrá un desarrollo más expresivo¹², siendo instrumento especialmente relevante relacionado a la demostración (o quizá justificación¹³) de los programas de intervención social dichos “innovadores”,

⁷ Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:24

⁸ Stufflebeam y Shinkfield, 1987 *apud* Cardozo Brum, 2006:85

⁹ Tyler, Dewey *apud* Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:24

¹⁰ Bogardus, 1925; Katz y Braly, 1933; Likert, 1932; Thurstone, 1928; Allport, 1924; Lewin, 1946; Mayo, 1933; Doob, 1935; Stouffer, Suchman, De Yinney et al. 1949; Hovland et al., 1949, 1953 *apud* Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008. :.24 y Stufflebeam y Shinkfield, 1987 *apud* Cardozo Brum, 2006:85

¹¹ Rossi y Freeman, 1989, *apud*, Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:24

¹² Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:25

¹³ Los autores citan expresamente como ejemplos de programas innovadores del período que fueran objeto de evaluaciones el “War on poverty” (“Guerra a la pobreza”) y el “The Great Society” (“La Grande Sociedad”) (Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:25). Quizás, por tratarse de programas sociales de amplia intervención estatal en un país tradicionalmente liberal, las

como el “War on poverty” (“Guerra a la pobreza”) y el “The Great Society” (“La Grand Sociedad”).

Stufflebeam y Shinkfield (1987), informan que seguidamente al lanzamiento de “la Guerra Contra la Pobreza” en 1965, el Congreso norteamericano había empezado a exigir la evaluación de programas sociales en otros programas y, posteriormente, fue creado el National Study Commíttee on Evaluation.¹⁴

Reboloso, Ramírez, & Cantón (2008) también destacan la importancia del congreso norteamericano en este período, como utilizador efectivo de las evaluaciones en el *“control de las intervenciones sociales, en respuesta a las noticias sobre fraudes y derroches y a la sensibilidad social contra la legitimidad de las inversiones públicas”*¹⁵

*“La evaluación era requerida para demostrar que se lograban ganancias en las condiciones sociales de vida gracias a los programas y que se evitaban así efectos no deseados. Igualmente, era requerida para apoyar la implementación correcta de los programas a nivel local.”*¹⁶

Aún conforme a lo relatado por Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008, en las décadas de los años sesenta y setenta del siglo XX surgen una serie de manuales y de publicaciones¹⁷ sobre evaluación. Empiezan a surgir los currículos académicos dirigidos a temas, así como se nota la profesionalización de las evaluaciones en un campo apartado del académico (fruto de la gran

evaluaciones hayan encontrado ahí su campo más fértil de florecimiento, donde a los gobiernos les interesaban argumentos creíbles que justificasen sus decisiones y, por otro lado, a la oposición le interesaban igualmente argumentos creíbles que permitieran la realización clara y objetiva del debate público en contra (total o parcialmente) a dichas intervenciones.

¹⁴ Stufflebeam y Shinkfield,(1987) *apud* Cardozo Brum, 2006: 85

¹⁵ Shadish, Cook y Leviton, 1991 *apud* (Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008).

¹⁶ Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:23

¹⁷ Muchas de las cuales siguen hasta hoy como referentes frecuentes en los estudios sobre evaluación, como, por ejemplo, Campbell, Weiss, Rossi y Freeman, entre otros.

demanda de profesionales y abundante oferta de fondos para realización de dichas evaluaciones¹⁸).

Los años ochenta del siglo XX son marcados por una reducción de las inversiones del gobierno Estadounidense en políticas sociales. Según Aguilar (2000) citado en Cardozo Brum (2006)¹⁹, el redimensionamiento hizo que el interés por la evaluaciones se tornase en dirección al diseño de políticas para maximizar la eficiencia de la acción pública.

En este mismo sentido, Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008, afirman que la victoria de gobiernos conservadores cambian el enfoque de las evaluaciones desde los programas y políticas sociales para la cualidad del gasto público y la responsabilidad fiscal, todavía *“Paradójicamente, la menor inversión en acciones sociales no supuso un retroceso de la evaluación (...) y se produjo un período de estabilización y afianzamiento de la evaluación como actividad académica y profesional”*²⁰

Lo que sigue a este período es la percepción de un tipo de “internalización” de las evaluaciones, con su asunción de estas en las rutinas laborales de la plantilla de funcionarios de las agencias de servicios²¹ y objetivando el perfeccionamiento de los resultados organizacionales y contribuyendo al aprendizaje institucional.

Cardozo Brum (2006) llama a esta fase de “reformismo prudente” y puntúa el retroceso del modelo experimental de evaluación, cuya utilidad de sus resultados resultaban cuestionados, especialmente frente a sus costos.²²

¹⁸ Shadish, Cook y Leviton, 1991, *apud* Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:25.

¹⁹ Aguilar, 2000 *apud* Cardozo Brum, 2006.

²⁰ Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:26

²¹ Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:25

²² Cardozo Brum, 2006:86

En términos de institucionalización en EEUU, de un lado, cabe al escritorio de gerencia y presupuesto (Office of Management and Budget – OMB) la coordinación de los programas gubernamentales por parte del ejecutivo. Como contrapeso, el legislativo cuenta con cuatro agencias independientes que le auxilian en el campo de las evaluaciones, siendo la General Accounting Office (GAO)²³ la principal responsable en nivel federal para evaluar políticas públicas.

Las evaluaciones son realizadas en atención a las solicitudes de los comités o de los congresistas individuales, ya sea por solicitud del propio órgano responsable del programa, o por obligación legal o iniciativa propia.²⁴

Para Cardoso Brum (2006), esta institucionalización del proceso evaluativo encuentra condiciones sociales óptimas de desarrollo *“en la medida en que la oposición cuestiona al gobierno desde el Congreso y ambas partes requieren evaluaciones para fundamentar sus posiciones. Además, existe un número importante de expertos en evaluación y recursos para desarrollarlas”*.²⁵

Evaluación de Políticas Públicas fuera de EEUU

Al mismo tiempo en que las evaluaciones masivas disminuyeron en Estados Unidos en los años ochenta, la reordenación de los espacios geográficos dentro de una perspectiva de intensa interacción globalizante ha contribuido enormemente a que la práctica de las evaluaciones saliera de Estados Unidos hacia diversos países del mundo²⁶. *“La exportación de la evaluación fuera de*

²³ Una traducción aproximada para el GAO podría ser algo así como “Contraloría General”, tipo de institución de control externo típico de los países de tradición anglosajona y cuyas atribuciones suelen ser muy próximas a aquellas encargadas a los tribunales de cuentas en los países de tradición latina.

²⁴ Segundo Cardoso Brum (2006:86) desde 1998 hay una Ley Federal en Estados Unidos, llamada “Sunset Legislation” que obliga la evaluación periódica de las agencias federales con el objetivo de opinar sobre la conveniencia de manutención o extinción de la agencia.

²⁵ Cardoso Brum, 2006:88

²⁶ Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:26

las fronteras norteamericanas y su práctica ha alcanzado a casi todos los gobiernos occidentales y a los programas de cooperación internacional".²⁷

De esta manera se verifica que sólo a muy poco tiempo las evaluaciones de políticas públicas han ganado alguna expresividad fuera de Estados Unidos. Sin embargo, la atribución de cierta relevancia de la evaluación de políticas públicas en muchos países se va a relacionar directamente con las exigencias de implementación de programas y ayudas financiadas u originarias de instituciones Estadounidenses (Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008).²⁸

Además de las influencias de las instituciones de origen Estadounidense es importante subrayar el papel de apoyo de relevantes organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial para la expansión de la evaluación en términos globales, como ha demostrado Cardozo Brum (2006)²⁹.

En la perspectiva de Cardozo Brum (2006), aunque de manera indirecta, dichos organismos incentivarán la adopción de prácticas evaluativas una vez que han apoyado intensamente las prescripciones del llamado "New Public Management", o Nueva Gestión Pública. Dicho movimiento, a su vez, daba un gran relevancia a la realización de evaluaciones como estrategia de gobernanza. En las ilustrativas palabras de Cardozo Brum 2006:

"interesa resaltar el nuevo impulso que el NPM ha dado a la evaluación como herramienta de buena gestión. La OCDE (1995) señalaba cinco características fundamentales a desarrollar por los gobiernos en la siguiente década; dos de ellas se referían a la evaluación continua de la efectividad de las políticas y reformas y al impulso de un enfoque de gobernanza, más participativo."

²⁷ Chelimsky y Shadish, 1997 *apud* Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:26.

²⁸ Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:24. Los autores citan la W.K. Kellogg Foundation, la Rockefeller Foundation, Fao y Unicef como ejemplos de instituciones Estadounidenses que ayudaran a diseminar la práctica de las evaluaciones en el mundo.

²⁹ Cardozo Brum, 2006:31.

Evaluación de Políticas Públicas en Europa

En Europa las primeras iniciativas de evaluación de políticas públicas empiezan a surgir al final de los años sesenta del siglo XX, aunque de manera muy tímida, en algunos países como Reino Unido, Alemania y Suecia (Ballart, 1993:209); y en estructuras muy heterogéneas.

Ballart (2003) explica que en los años ochenta Holanda encuentra en la recesión económica las condiciones políticas ideales para su implementación y Francia la institucionaliza como proceso de revisión de las políticas públicas en el año 1990.³⁰

A partir de los años noventa la evaluación gana más impulso en Europa con importantes hitos de institucionalización, como la creación de la Sociedad Europea de Evaluación y de sociedades nacionales de evaluación en diversos países (Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:27).

En muchos aspectos los impulsos hacia la evaluación responden a la demanda de integración de estructuras económicas y administrativas de la comunidad europea (Reboloso, Ramírez, & Cantón, 2008:27). Así, en el marco legal de la Unión Europea, desde 1988 se ha establecido la obligación de evaluar la administración de los fondos comunitarios y en 1993 cada acción comunitaria pasa a exigir el uso de evaluaciones *ex - ante*, intermedias y *ex -post* (Cardozo Brum, 2006:.209).

Evaluación Políticas Públicas en América Latina

En América Latina, La evaluación de políticas públicas aún no ha ganado el espacio de atención comparable al de Estados Unidos o Europa³¹ y en líneas generales se encuentra muy asociado a los esfuerzos de reformas de Estado y

³⁰ Ballart, 1993:218

³¹ Cunill y Ospina, 2003 *apud* Cardozo Brum, 2006:107

legitimación de los gobiernos generados en el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP)³².

Las experiencias relatadas en la literatura consultada citan la fuerte influencia de los organismos internacionales que apoyan y prescriben los valores de la NGP.

Así, por ejemplo, la asistencia del Banco Mundial para implantación de su sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión fue prestada a Brasil, Colombia y Chile³³, el apoyo técnico del BID en el tema de sistemas de evaluaciones a Costa Rica, Uruguay y Chile, y varios países (Costa Rica, Chile, Uruguay) han realizado intercambios profesionales y se inspiraron en los casos de reforma del Estado considerados por el movimiento del “*New Public Management*”, como Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda³⁴.

Las experiencias de Colombia, Chile y Costa Rica fueron destacadas por Cunill y Ospina (2003)³⁵ como ejemplos de aplicación más sistemática de la evaluación de resultados de políticas públicas.³⁶

En estudios más recientes³⁷, las mismas autoras han identificado y analizado los sistemas de seguimiento y evaluación de 12 países de América Latina

³² Cardozo Brum 2006, relata que, para Ospina, 2001 “*la evaluación de la gestión pública está dejando de ser un ejercicio técnico para transformarse en una herramienta política para resolver problemas de gobernabilidad y legitimidad, vinculada al enfoque de NPM*” (Cardozo Brum, 2006:106)

³³ Cardozo Brum, 2006:80

³⁴ Cunill y Ospina, 2003 *apud* Cardozo Brum, 2006:111

³⁵ Cunill y Ospina, 2003 *apud* Cardozo Brum, 2006:107.

³⁶ Nuria Cunill y Sonia Ospina realizaron lo que se entiende como el primer estudio comparativo en profundidad del tema de evaluación de políticas públicas en América Latina entre 2001 y 2002. Los resultados de sus investigaciones están relatados en el libro publicado por el CLAD (CUNILL, Nuria, y OSPINA, Sonia. 2003, Evaluación de resultados para la gestión pública moderna y democrática, experiencias latinoamericanas, Venezuela, CLAD-AECI-MAP-FIIAPP).

³⁷ Cunill & Ospina, 2008.

(Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay) sobre distintos criterios.

En México, la experiencia de evaluación de impacto de género del programa de combate a la pobreza “Progresá” es considerada por el Banco Mundial como pionera e inspiradora de programas similares, experimentales o cuasi experimentales, en países como Honduras, Nicaragua, Colombia y Brasil.³⁸

Evaluación Políticas Públicas en Brasil

En Brasil, como en diversos otros países de América Latina, la evaluación de Políticas Públicas es aún una práctica incipiente y su institucionalización un tanto fragmentada y precaria, conforme informa Faria (2005).³⁹

Ghirlanda (2002) indica que las primeras evaluaciones en Brasil se han realizado en los años 70, con un primer intento del Gobierno Federal, por medio del Decreto nº 68.003 de 1971, de crear un sistema de seguimiento y evaluación de los programas⁴⁰. El contexto era de una dictadura militar que se iniciara en el año 1964 y se encontraba en una de sus fases más duras.

Son muchas las referencias en la bibliografía de inversiones del gobierno militar en propagandas políticas masivas, que despertaban el sentimiento de nacionalidad y progreso, como mecanismo de justificación de una dictadura

³⁸ Cardozo Brum, 2006:193.

³⁹ Faria, 2005:101.

⁴⁰ Ghirlanda, 2002:2

(que a su vez ejercía una feroz persecución a los oponentes al régimen)⁴¹. Así pueden ser vistos con alguna cautela los logros positivos atEstados en los dos primeros relatorios que puntuaban un elevado grado de ejecución de los Programas de Desarrollo “evaluados” en aquel momento, especialmente porque el congreso no apreciaba ni los programas nacionales ni las cuentas públicas.

Solamente en la década de los años 80 la profusión de experiencias de evaluación en Estados Unidos de las décadas de los años 60 y 70 tiene sus reflejos más concretos sobre el mundo académico en Brasil (Pinto, 1986)⁴².

El subitito interés de los investigadores en el tema, en aquel momento, parece asociarse a la oferta de recursos y a la demandas de los gobiernos por profesionales de la academia que emprendan los estudios de evaluación exigidos en las clausulas contractuales de las agencias internacionales (Pinto, 1986)⁴³.

En estos años, crece en sectores específicos de la academia discusiones sobre las cuestiones de método que involucran el tema de las evaluaciones y que, en cierta manera, hasta hoy están presentes en los debates sobre los contornos metodológicos de la disciplina.⁴⁴

⁴¹ En este sentido, ver Mariuzzo, Patrícia. “Pra frente Brasil! Copa do mundo e ditadura no Brasil”. Disponible en: <<http://www.univesp.ensinosuperior.sp.gov.br/preunivesp/116/pra-frente-brasil-copa-do-mundo-e-ditadura-no-brasil.html>>. También Rodrigues, Frederico Machado Fagundes. “A seleção brasileira da Copa de 1970 e a ditadura militar” disponible en: <<http://www.universidadedofutebol.com.br/Jornal/Noticias/Detailhe.aspx?id=11140>>en 26/11/2012.

⁴² Pinto, 1986:73

⁴³ Pinto, 1986:73

⁴⁴ En este sentido ilustrativo el artículo de Pinto (1986) titulado “O Fetichismo da Avaliação”, donde son discutidos varios mitos metodológicos muy actuales en los debates de la época y, algunos, hasta hoy debatidos.

No obstante, la grave crisis fiscal y el sobre endeudamiento público del país en los años 80⁴⁵ llevan la función de planificación a segundo plano y, consecuentemente, también se interrumen las evaluaciones (Ghirlanda, 2002)⁴⁶. De esta manera las evaluaciones vuelven al oscurantismo sin ni siquiera llegar a haberse concretado como práctica sistemática en la Administración Pública.

Nuevo interés por el tema de las evaluaciones se retoma al largo de los años 90, pues éstas son un instrumento clave en la agenda de reformas administrativas (Faria, 2005)⁴⁷.

El contexto es el de la redemocratización del país. En 1988 se aprueba una nueva constitución. En 1989 se realizan elecciones directas en el país después de 28 años de dictadura. Las Reformas de Estado ya empiezan con el nuevo presidente electo.

Las condiciones económicas y políticas, sin embargo, no son buenas. El gobierno no logra éxito en el control de la inflación, sus políticas económicas son duramente rechazadas por varias razones y denuncias de corrupción llevan a la cesión del presidente en el 1992.

Hasta el 1994, cuando se logra controlar la inflación y es elegido un nuevo presidente, se avanza poco en el tema de las evaluaciones. Según reporta García (2001)⁴⁸, en diciembre de 1994, la *Medida Provisória* nº1.548 instituye

⁴⁵ Los años 80 son popularmente llamados en Brasil de “La década perdida”, por el grave escenario socio-económico del período. Un ejemplo contundente fue el fenómeno de la hiperinflación. Según datos oficiales del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), a los finales de 1978 el índice de precios al consumo era de 40,8% al año, en los 1980 alcanzó los 99,2% y en 1989 llegó a la increíble marca de 1.972,9 % al año. Un completo descontrol.

⁴⁶ Ghirlanda, 2002:2

⁴⁷ Faria, 2005: 98

⁴⁸ García, 2001:7

una serie de carreras de Estado y categorías profesionales encargadas del llamado “ciclo de gestión pública”.

Se trata de profesionales que serían encargados de planificar, implantar y evaluar las políticas públicas y de gestión gubernamental. Son administradores públicos, analistas de planificación y presupuesto, investigadores de las ciencias económicas aplicadas, entre otros.

No obstante, solo en octubre de 1997, por medio de la 36ª reedición de la Medida Provisoria se establecieron las atribuciones específicas de cada carrera, donde, según García (2001)⁴⁹, la función de evaluación tenía relevancia.

Aunque un cuerpo profesional hubiera sido creado, Ghirlanda (2002)⁵⁰ relata que, hasta el fin de los años 90 el tema de la evaluación recibía una mirada un tanto pesimista y claramente no se había incorporado a la lógica de gestión de las instituciones brasileñas. Por otro lado, el debate sobre las evaluaciones se habían reactivado dentro de la academia y de los gobiernos (Ghirlanda, 2002)⁵¹.

En este punto, interesante la observación de Faria (2005)⁵² de la existencia de un cierto desinterés de politólogos y sociólogos de la comunidad académica brasileña en trabajar el tema de la evaluación de políticas públicas, al mismo tiempo que, en la disciplina de Administración Pública, el tema parecía ganar alas.

Una profusión de publicaciones en periódicos y revistas nacionales (muchas de ellas asociadas a institutos de pesquisa u órganos de gobierno) tratan la

⁴⁹ García, 2001:7

⁵⁰ Ghirlanda (2002:01)

⁵¹ Ghirlanda (2002:01)

⁵² Faria (2005:100)

temática (Faria, 2005)⁵³ y publicaciones de consultores internacionales son republicadas en revistas nacionales, lo que, para Faria (2005)⁵⁴ evidencia la alta inducción externa en el proceso de institucionalización de los procesos de evaluación.

Importante puntuar como el tema de las evaluaciones fue (y a veces aún es) considerado bajo un profundo sesgo ideológico por su asociación a las reformas de Estado (Faria, 2005)⁵⁵.

De hecho, el diseño de las reformas de Estado contemplaba el doble propósito de recortar dispendios públicos innecesarios y reconsiderar qué instituciones gubernamentales deberían continuar actuando (Caiden & Caiden, 2001).⁵⁶

Dichos propósitos a menudo son asociados a una política exclusivamente orientada al mercado e insensible a lo social. Un ejemplo registrado por Faria (2005)⁵⁷ demuestra bien como hay manifestaciones en la literatura sobre el tema, que evidencian este sesgo ideológico con reacciones que “*bordean la fobia*”:

“[en] Brasil, desde la elaboración de la constitución de 1988, la fiebre evaluadora gana dimensiones de epidemia y los evaluadores se metamorfosean en festejados demiurgos [...] Esta nueva fase de acumulación capitalista no se importa con derechos. Sus hijos predilectos, los recientes evaluadores, se nutren del relativismo tan a gusto de la meritocracia”⁵⁸

En aquel momento, la asociación entre evaluaciones y reformas de Estado parecían naturales y, si las reformas de Estado eran tomadas como expresión de un posicionamiento ideológico y político alineado con el neoliberalismo y

⁵³ Faria (2005:100)

⁵⁴ Faria (2005:100)

⁵⁵ Faria (2005:99)

⁵⁶ (Caiden & Caiden, 2001:79).

⁵⁷ Faria (2005:99)

⁵⁸ (Vieira, 1997:70-71 *apud* Faria 2005:99).

una cierta deconstrucción del Estado de Bienestar (que tan poco se había concretado totalmente en Brasil) era previsible que las evaluaciones, tomadas como instrumento esencial de reasignación de recursos públicos, enfrentasen resistencias y, en cierta manera, aún las enfrente hasta hoy.

Corresponde aclarar, como lo reconoce Thoenig (2000)⁵⁹, que *“la evaluación no es, por naturaleza, característica de un tipo específico de Estado o cultura administrativa”* y tener esto en cuenta es importante para alejar los sesgos políticos e ideológicos que, a veces, desvían la discusión de los reales problemas.

Las tentativas de institucionalizar las evaluaciones dentro de la práctica administrativa no habían logrado sus objetivos hasta entonces. En términos concretos, a fines del año 1999, los avances se limitaban al análisis de la ejecución física y financiera de los programas del gobierno y algunas evaluaciones puntuales y dispersas fueron realizadas; unas relacionadas con las exigencias contractuales de las agencias multilaterales, otras por iniciativa del propio gobierno (Ghirlanda, 2002)⁶⁰.

Desde un análisis alejado, parece natural que antes de que se garantizaran procesos de evaluación profundos, universales y periódicos, era necesario tener procesos de seguimiento y sistemas de obtención y tratamiento mínimamente organizado de datos e informaciones creíbles a las evaluaciones.

En cierta manera, aunque no haya logrado sus objetivos finales⁶¹, el proceso de reforma del Estado iniciado en el año 1994, creará las condiciones más

⁵⁹ Thoenig (2000:57),

⁶⁰ (Ghirlanda, 2002:1).

⁶¹ En este período se ha creado el Ministerio de La Administración y Reforma del Estado, que puso las bases de modernización administrativa del Estado con inspiraciones en el movimiento de la Nueva Gestión Pública. No obstante importantes marcos constitucionales y legales tengan sido efectuados en este período, el sentimiento general por muchos años parece ser el de que la reforma no ha logrado éxito. Casi 10 años adelante, nuevas análisis sobre los logros

propicias para la realización y uso de la evaluación de políticas públicas en el escenario de la gestión pública brasileña.

En los años 2000 el escenario socioeconómico y político en Brasil se había cambiado drásticamente en relación a la década anterior. Se ha alcanzado la estabilidad económica con razonable control de la inflación y cierto rigor fiscal. La planificación de esta manera se tornaba posible nuevamente y, con ella, la evaluación (Martins, 2007).⁶²

Algunos supuestos de la reforma del Estado se consolidaban. Entre ellos, la evaluación de programas con fines al control y racionalización en la asignación de recursos se ha internalizado en el gobierno federal por medio del sistema de evaluación del plan plurianual, o PPA.

Dicho plan, en esencia, corresponde al conjunto de programas y proyectos del gobierno federal donde se determinan la asignación de los recursos públicos federales así como los productos y resultados que se esperan obtener con dichos programas en un horizonte de cuatro años. Es así un plan de medio plazo (coincidente a la duración de un mandato electoral) que se convierte en ley aprobada por el parlamento, donde el gobierno determina sus acciones y asigna los recursos para ello.

La Ley Presupuestaria Anual (LOA) en Brasil, necesariamente tiene que estar alineada con el PPA y esto obliga a los gestores públicos a actuar conforme a este plan y rendir cuentas al parlamento de lo que se ha logrado y de lo que no se ha logrado realizar, ya sea en términos de ejecución presupuestaria, ya sea en términos de productos e impactos alcanzados.

y falencias de la reforma implantada en aquel período, quizás, podría aportar una visión diferente y más tributaria de las realizaciones hechas en el período.

⁶² Martins, 2007:25.

De esta manera, en el año 2000 se inicia una primera tentativa de evaluación de los resultados de los programas del PPA 2000-2003 en todas las esferas organizacionales del gobierno federal.

Las conclusiones de Ghirlanda (2002) en su estudio sobre el proceso institucional de la evaluación del PPA fue que, pese a las deficiencias apuntadas, era *“visible el esfuerzo emprendido por el gobierno para la divulgación de los resultados de las acciones gubernamentales”*⁶³. Todavía, será en el año 2004 con la creación del *“Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual”*, (SMA-PPA) que la evaluación del PPA ganará un formato más institucionalizado e instrumental, por medio de la aprobación de la ley nº 10.933/2004 y del decreto nº 5.233 de 2004 (Martins, 2007)⁶⁴.

Además del esfuerzo en nivel federal, diversos Estados y municipalidades han iniciado procesos de evaluación de sus programas plurianuales con distintos resultados y niveles de sofisticación. Los resultados de este proceso, sin embargo, están relatados de forma fragmentada, en estudios específicos caso a caso y que no contemplan todas las iniciativas.

Considerando las proporciones continentales del país (con 27 Estados y más de 5 mil municipalidades; así como casi 200 millones de habitantes), parece imposible construir un panorama general del nivel de madurez o institucionalización de la evaluación de políticas públicas sin la realización de un estudio específico, abarcador y exclusivo sobre el tema, lo que escapa, todavía, a los objetivos de este estudio.⁶⁵

⁶³ Ghirlanda, 2002:11.

⁶⁴ Martins, 2007:49.

⁶⁵ No obstante, se reconoce la necesidad de dicho estudio y esperamos que algún grupo de investigación se encargue de dicho desafío, pues la contribución a la academia sería verdaderamente relevante.

Pese a la falta de un estudio global sobre el nivel de institucionalización de las evaluaciones en Brasil, algunas relevantes iniciativas de evaluación en el gobierno federal merecen ser destacadas, por reflejar, de alguna manera, las direcciones que el tema este tomando en este país.

En este sentido, muy importante es el trabajo de Martins (2007), sobre el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en Brasil que, por su parte, integra el estudio del mismo nombre conducido por Cunill y Ospina⁶⁶ donde se hace un análisis comparativo en doce países de América Latina.

En su informe Martins (2007) hace un análisis de cuatro sistemas de monitoreo y evaluación que fueron creados a partir del año 2000 y se perfeccionaron hasta el año del presente estudio, para alcanzar una relativa consolidación.

Los sistemas analizados son: a) El “Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual” (SMAP), creado en el año 2000; b) el “Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais” (SMMP), creado en 2004; c) el “Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Políticas Sociais” y d) Sistema de Avaliação Externa de Programas de Governo, siendo el más antiguo de los cuatro, con evaluaciones realizadas desde 1990⁶⁷.

Las características generales de cada uno de estos sistemas en el estudio de Martins (2007) están sistematizadas en el cuadro siguiente y permiten una visión general de la diversidad de iniciativas ya consolidadas y relativamente expresivas en el tema de evaluaciones en Brasil.

El desafío principal, en este sentido, sería crear una sobreposición integradora entre los varios sistemas. En verdad, en muchos aspectos esta sobreposición existe, pero no es considerada mala, sino que enriquece el proceso. La principal lección aprendida se refiere a la constatación de que los sistemas son

⁶⁶ Cunill, N., & Ospina, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: Informe comparativo de 12 países*. Caracas: Banco Mundial, CLAD.

⁶⁷ Speck, 2000:147.

importantes, pero no bastan para la creación de una cultura de evaluación y aprendizaje (Martins, 2007:124).

Cuadro 3 - Sistemas de Monitoreo y Evaluación en Brasil

Sistema de M&E	Sistema de Monitoramento do Plano Plurianual	Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais	Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Políticas Sociais	Sistema de Avaliação Externa de Programas de Governo
	Localización institucional	Ejecutivo	Ejecutivo	Ejecutivo
Órgano responsable	Ministerio de planificación y presupuesto	Casa Civil y Presidencia de la República - Su jefatura de Articulación y Monitoreo	Ministerio de Desarrollo Social - Secretaria de Evaluación y Gestión de la información	Secretaria de Fiscalización y evaluación de Programas de Gobierno del TCU.
Evaluaciones por año	aprox. 400	aprox. 80	aprox. 21	aprox. 30
Método de evaluación	autoevaluación	Interna	Externas e independientes, con metodología propia para cada caso.	Externas e independiente
Instrumentos claves de evaluación	SIGPLAN (sistema de Gestión y Planificación)	SIGOV, plataforma donde o SMMP esta inserido	Investigación y encuestas, especialmente ex-post de impacto. Encuestas de opinión, demanda, perfiles y caracterización de población objetivo, cobertura y caracterización de la oferta de servicios. Los instrumentos claves son la "Matriz de informaciones sociales" y el "Diccionario de variables e Indicadores de Programas".	Auditorias Operacionales, levantamientos y seguimiento de los procesos de evaluación y de sus recomendaciones.
Nivel de consolidación del sistema y sus funciones	Satisfactorio	-	Satisfactorio. Se destacan la capacidad de	Satisfactorio. Los instrumentos de auditoria utilizados

Sistema de M&E		Sistema de Monitoramento do Plano Plurianual	Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais	Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Políticas Sociais	Sistema de Avaliação Externa de Programas de Governo
				diversificación y fortalecimiento de datos a otros sistemas compartidos, con el PPA y con sistemas estadísticos.	son muy consolidados y suficientemente flexibles para incorporar elementos de investigación apropiados a cada caso.
Capacidad de integración interna	Entre nivel central y bases	alta, pero demasiado burocratizada y rígida	Alta, pero demasiado burocratizada y rígida, con excepción de la gestión de obstáculos, que es más fluida.	Integración con otras unidades del ministerio y con otras entidades (especialmente académicas y suministradoras de servicios de investigación es fluida, abierta y dinámica.	Interacción fluida, pero con limitaciones y discrepancias resultantes de la diferencia de enfoques de las otras actividades del TCU (carácter punitivo) y el carácter de aprendizaje de las auditorías operacionales.
	Con otras unidades del órgano (RH, Logística, presupuesto)	Muy baja	Baja, a excepción del sistema de presupuestos.		Muy baja
Capacidad de integración con sistemas externos	Con sistemas de otros órganos nacionales	Dinámica, abierta, con fácil interlocución técnica.	Dinámica, abierta, con fácil interlocución técnica.	Dinámica, abierta, con fácil interlocución técnica.	Dinámica, abierta, con fácil interlocución técnica, incluso con los órganos de control interno de la administración.
	Con sistemas de otros órganos subnacional (Estados y municipalidades)	indirecta, por medio de otras unidades implementadoras	indirecta, por medio de otras unidades implementadoras	indirecta, por medio de otras unidades implementadoras	Directa, con recogida directa de datos y validación de estos.

Sistema de M&E	Sistema de Monitoramento do Plano Plurianual	Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais	Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Políticas Sociais	Sistema de Avaliação Externa de Programas de Governo
<p>Confiabilidad de los datos del sistema y grado de dependencia de la calidad de la información en el origen.</p>	<p>Creíbles en la medida que suelen ser chequeadas con otras fuentes. Pero es muy dependiente de la percepción del usuario, ya que no refleja en profundidad todas las acciones del gobierno. Además la calidad de la información depende de: a) la adecuación de los instrumentos de recogida de información: formularios, campos de tratamiento de datos e informes del sistema; b) la calificación e integración de los equipos de lanzamiento y monitoreo; c) del grado de madurez gerencial y adhesión de las unidades sectoriales que alimentan el programa, y d) de la forma como las unidades sectoriales se articulan con las instancias que generan los datos (entidades su nacionales, ONG, Organismos internacionales)</p>	<p>Relacionase directamente con cada ministerio, pues el esfuerzo es asegurar información fidedigna y tempestiva, para que los ciclos de feedback sean cortos y generen decisiones correctivas rápidas. El papel de los monitores es relevante en chequear la información y acrecentarles consistencia.</p>	<p>El sistema en general es riguroso, confiable y transparente. La participación de las secretarías en la definición de la agenda de evaluaciones y en el aporte de evaluaciones específicas contribuye para la credibilidad de la información. Los datos se originan de las evaluaciones externas de instituciones renombradas o de las áreas del propio ministerio. Sin embargo, esta última presenta problemas puntuales de consistencia, especialmente en relación a los colectados junto a las instancias subnacionales (municipios, por ejemplo).</p>	<p>La evaluaciones externas del TCU son consideradas las más confiables. Son prácticamente las únicas que llegan hasta los beneficiarios y afectados.</p>
<p>Acceso</p>	<p>Online y amplio, pero no abierto (demanda permisión). Accesible de dentro y fuera del Poder Ejecutivo.</p>	<p>Información restringida a la Presidencia de la República, Casa Civil y Ministerio de Planificación y Presupuesto, con acceso online.</p>	<p>Online y amplio, dentro y fuera del Poder Ejecutivo.</p>	<p>Online, y amplio, dentro y fuera del poder legislativo (a quién el TCU asesora en su atribución de fiscalización del Ejecutivo).</p>

Sistema de M&E		Sistema de Monitoramento do Plano Plurianual	Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais	Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Políticas Sociais	Sistema de Avaliação Externa de Programas de Governo
Consumidores / usuarios	Primarios	Ministerio de planificación y presupuesto - Sirve de base para la elaboración del Balance General de la Unión y Mensaje Presidencial (instrumentos de rendición de Cuentas del uso de los recursos públicos y ejecución presupuestaria al Congreso).	Ministro-jefe de Casa Civil y, en algunas situaciones, el Presidente de la República.	Secretarias del Ministerio de Desarrollo Social, que disponen de informaciones generales o personalizadas, adecuadas a sus necesidades decisorias y de procesos. El uso de la información para toma de decisiones varía entre los gestores. No obstante, las secretarias participan de la formación de la agenda de evaluaciones y traen demandas por evaluaciones específicas, lo que refuerza el uso de las evaluaciones.	Los consumidores primarios son, en la perspectiva de Falcão (2007) las organizaciones evaluadas y, subsidiariamente, auditores del TCU.
	Secundarios	Otros sistemas de Monitoreo & Evaluación que se utilizan, testan y combinan las informaciones con sus otras bases de datos	Otros sistemas de Monitoreo & Evaluación	Otros sistemas de M&E.	Demás sistemas de M&E
	Terciarios	Otros sectores de presupuesto y finanzas - Secretaria del Tesoro Nacional, Ministerio de Hacienda, etc.	-	La academia e instituciones de investigación públicas, que a menudo utilizan el micro datos en sus trabajos y proyectos de investigación científica.	Para Falco (2007) serían las ONG y ciudadanos interesados en conocer el desempeño del gobierno.

Sistema de M&E		Sistema de Monitoramento do Plano Plurianual	Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais	Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Políticas Sociais	Sistema de Avaliação Externa de Programas de Governo
	Cuaternarios	Otros sectores de ejecución presupuestarias de los ministerios y secretarias (en larga escala para sus procesos internos de planificación y seguimiento). Congreso y Sociedad Civil serian consumidores, pero en realidad lo utilizan en muy baja escala.	-	ONG, especialmente las asociadas de defensa de los derechos humanos y monitoreo de las acciones del gobierno.	-
Utilidad de las informaciones generadas		La gestión del PPA se perfecciona con los datos generados en el sistema, permitiendo un mejor rediseño de los programas y revisión anual de la continuidad de los mismos, bien como la creación no sobrepuesta de programas mayores de inversión. No obstante, el programa no contribuye como se esperaba para la gestión rutinera de los programas en los sectores ejecutores.	Alta, pues auxilia directamente la coordinación gubernamental y su focalización en una agenda de prioridades clara. De hecho, el sistema proporciona las bases para una toma de decisiones más calificada en la alta cúpula del gobierno, incluso del Presidente de la República.	Las secretarias del Ministerio de Desarrollo Social disponen de informaciones generales, adecuadas a sus necesidades decisorias y de procesos. El uso de la información para toma de decisiones varía entre los gestores, pero en general se pueden considerar alta la utilidad. Además de eso, los datos suelen ser muy utilizados por las universidades, investigadores, instituciones públicas de pesquisa y ONGs.	Las informaciones generadas propician corrección de desvíos en programas de alta relevancia en aquel momento sociopolítico.

Sistema de M&E	Sistema de Monitoramento do Plano Plurianual	Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais	Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Políticas Sociais	Sistema de Avaliação Externa de Programas de Governo
Fortalezas	Amplia abarcadura y regularidad (datos con razonable padrón de alimentación periódica). Es el primer sistema de evaluación en el proceso de gestión orientada a resultados y compone una base de datos de la acción gubernamental con actualización frecuente.	Buena interactividad con las instancias coordinadas, propiciando la superación de obstáculos y garantizando un diálogo más objetivo en la cúpula de gobierno, con mejor coordinación y liderazgo ejecutivo en bases más técnicas.	La cualidad personalizada de las evaluaciones. Informaciones posibilita ajustes relacionados a la focalización y ampliación de los programas sociales y aumentan la racionalidad de las elecciones de la política social. Datos han sido importantes para el desarrollo de investigaciones relativas a la realidad social. Sistema contribuye al desempeño y corrección de los desvíos y posibilita formulación de cuestiones y respuesta de políticas sociales.	Llega al nivel de los beneficiarios y principales stakeholders, involucrando actores locales y promocionando alta divulgación de sus resultados. El aprendizaje no se limita a los stakeholders, pero también en el propio TCU, ayudando a disminuir su orientación extremadamente punitiva. Las evaluaciones son rápidas, creíbles y profundas.
Debilidades del Sistema	Limitaciones se relacionan con a) el método de autoevaluación (cuestionable calidad de la información en la punta, no abertura ni consulta a beneficiarios y sociedad civil, falta de mecanismos de metaevaluación; b) non apropiación por las gerencias periféricas, alta rigidez y orientación a la tarea, baja focalización y selectividad, centralismo y dirigismo.	Limitaciones cuanto al tipo problemas que el puede solucionar, muchos relacionados más al perfil más o menos ejecutivo de los dirigentes que al sistema propiamente. Los desafíos serían fortalecer más la coordinación macro e micro gubernamental, integrar los procesos de evaluación a	Localización institucional (dentro la estructura propia del Ministerio de Desarrollo Social). Desafío sería constituir una agencia de evaluación social del gobierno, responsable por gestionar una red nacional de evaluación de proyectos y programas sociales y por profundizar las relaciones con las unidades	No obstante el enfoque de aprendizaje sea lo más valorado, las informaciones también sirven a propósitos de auditoría ordinaria y generan desconfianza y alguna resistencia de la unidades evaluadas.

Sistema de M&E		Sistema de Monitoramento do Plano Plurianual	Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais	Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Políticas Sociais	Sistema de Avaliação Externa de Programas de Governo
			instancias de coordinación (comités, fuerzas-tareas, incluso con participación de interesados externos).	subnacionales de manera a capacitarlas.	
Funciones por orden de prioridad	1º	Destinación de recursos	Coordinación	Planificación de Políticas	Aprendizaje
	2º	Planificación Gubernamental	Aprendizaje	Aprendizaje	Gobernanza
	3º	Planificación de Políticas	Planificación de Políticas	Destinación de recursos	Planificación de Políticas
	4º	Gobernanza	Destinación de recursos	Gobernanza	Planificación Gubernamental
	5º	Aprendizaje	Planificación Gubernamental	Planificación Gubernamental	Destinación de recursos
	6º	-	Gobernanza	-	-

Fuente: Adaptación propia a partir de Martins (2007)

CAPITULO 2 - MARCO METODOLÓGICO

JUSTIFICACIÓN

El desarrollo de la democracia en el siglo XX es un hecho de reconocida importancia histórica⁶⁸. No obstante, hablar de democracia aún no es una tarea sencilla, pues más que un conjunto de características cartesianamente definidas, el termino democracia presenta un elevado nivel de plasticidad, que permite que diferentes configuraciones de gobierno se presenten como democráticos, aunque con grandes diferencias entre sí. Por esta razón el alcance de la democracia en sus formas más plenas aún sigue siendo en el siglo XXI un anhelo en la mayoría de los países de la cultura occidental.

La realidad brasileña no escapa a esta regla y se percibe la búsqueda por la conformación de una democracia más pujante. Tanto es así que, terminado el período dictatorial (del 1964 hasta el 1985) la nueva constitución (promulgada en el año 1988), ha reconocido explícitamente que el titular del poder estatal es el pueblo y que el ejercicio de dicho poder se realizará bien por medio de sus representantes, bien directamente, en la forma definida por la ley.⁶⁹

Más allá del reconocimiento por la constitución de la importancia de la soberanía popular y de la participación del pueblo en el Estado brasileño, la efectiva plenitud democrática demanda además muchos otros factores para tornarse realidad.

⁶⁸ Hay varios ejemplos en este sentido, dentro los cuales se destaca la famosa afirmación de Amartyas Sen, Nobel de economía del 1998, para quien la emergencia de la democracia ha sido el principal acontecimiento del siglo XX. Sen, A. (1999). Democracy as a universal value. *Journal of Democracy*, 10 (3), 3-17. Disponible en: www.unicef.org/socialpolicy/files/Democracy_as_a_Universal_Value.pdf. P.3.

⁶⁹ Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Párrafo único, art.1º.

Así, por ejemplo, la separación de los poderes es un factor de gran influencia sobre las probabilidades de tener una democracia efectiva. Siguiendo a Montesquieu “*para que no sea posible abusar del poder, es necesario que, por la disposición de las cosas, el poder limite al poder*”⁷⁰. En este mismo sentido, la capacidad de rendición de cuentas de los gobiernos, muy bien expresada en la idea de “*accountability*” influencia la calidad y posibilidad de desarrollo de las democracias.

Lo mismo se puede decir de la existencia de instituciones (generalmente de origen constitucional) encargadas de controlar los actos de los políticos y de las administraciones públicas. De hecho, la existencia de tribunales electorales que garanticen la disputa “limpia” en los procesos electorales y la existencia de contralorías o tribunales de cuentas que fiscalicen la forma como las administraciones aplican los recursos públicos son factores de gran importancia para la promoción de la democracia, toda vez que previenen y cohiben los abusos de poder.

De hecho, es precisamente la relación entre las atribuciones constitucionales del Tribunal de Cuentas y el desarrollo de la democracia lo que justifica e impulsa la realización de una evaluación de diseño del Plan Estratégico del Tribunal de Contas da União – TCU.

La presente investigación se desarrolla así desde la perspectiva de que, como órgano de control de la Administración Pública federal, el Tribunal de Contas da União (TCU) debe actuar en conformidad con las reglas constitucionales que determinan que Brasil es un Estado democrático y que la titularidad del poder pertenece al pueblo brasileño, que tiene el derecho de recibir la adecuada rendición de cuentas de los que actúan en nombre del Estado.

Esto significa que el control de la Administración Pública tiene una ubicación específica: posibilitar el control (directo o por representación) del pueblo sobre

⁷⁰ Montesquieu, C. d. (2000). *O espírito das leis*. (C. Murachco, Trad.) São Paulo: Martins Fontes. p.166.

los gobiernos, siendo los tribunales de cuentas instituciones los que deben estar de alguna manera dirigidos a este propósito.

Verificar de que forma la planificación estratégica del TCU considera y contribuye a la realización de este control por los ciudadanos es, así, la principal cuestión de evaluación de este trabajo.

Como se verá en los capítulos siguientes, la evaluación de políticas públicas es una herramienta muy útil en la construcción de respuestas a cuestiones como las expuestas anteriormente.

OBJETIVO GENERAL

El objetivo general de este estudio es, por medio del uso de la técnica de evaluación de diseño de políticas públicas, contribuir a la profundización del debate sobre el papel de las instituciones auxiliares independientes del control externo en las administraciones públicas (tales como los tribunales de cuentas y las contralorías generales) especialmente en lo que toca a su contribución, en Brasil, para la consolidación de una democracia de mayor nivel participativo.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Son objetivos específicos:

- Exponer el papel y la potencialidad que la evaluación de políticas públicas ofrece como herramienta de investigación social, especialmente adaptada para el análisis y perfeccionamiento de las políticas públicas;
- sistematizar las funciones y tipos de evaluación disponibles para los diversos usos que se pretende hacer de los hallazgos y resultados de la evaluación, dentro de los cuales se destaca especialmente favorecer la rendición de cuentas a la ciudadanía;
- trazar en líneas generales los diferentes matices de democracia experimentados, sobre todo en los sistemas políticos occidentales,

asociando la conceptualización de la democracia a los conceptos de ciudadanía, esfera pública y participación, presentando la relación de dichos conceptos desde una perspectiva de evolución;

- asociar las potencialidades de la evaluación de políticas públicas para desarrollo de la democracia y de la cultura de rendición de cuentas;
- contextualizar la institución del Tribunal de Contas da União en el marco constitucional brasileño y describir en líneas generales los principales hitos de elaboración del Plan Estratégico 2011-2015;
- evaluar el diseño del Plan Estratégico 2011-2015 del TCU, con énfasis en su contribución para el perfeccionamiento de una democracia en Brasil hacia modelos más participativos;

METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

De las diversas modalidades de evaluación, la evaluación de diseño es la más adecuada a los objetivos de la investigación, puesto que se centra especialmente en el análisis de la adecuación de una política pública a determinados contextos y a los problemas que se pretende enfrentar con dicha política.

El especial relieve que la evaluación de diseño pone sobre la coherencia y racionalidad de los procesos se presenta, así, especialmente conveniente para subsidiar discusiones futuras sobre la conformación entre el sentido de actuación de una institución (lo que se observa por su plan estratégico) y los propósitos político-sociales que han justificado la propia creación de dicha institución.

En este sentido, se asume que la amplitud de espacios dejados a la participación social en el ejercicio del control es un indicativo de la concepción de democracia a que la institución responde y permite un análisis crítico sobre la adecuación de dicha concepción de democracia con la normativa constitucional.

Es decir, si las instituciones de control conciben la democracia desde un punto de vista más representativo y legalista, su actuación será más auto referenciada en el sentido de que el sistema de control tiene al propio sistema de control como destinatario directo de sus acciones.

Si las instituciones de control conciben a la democracia desde un punto de vista más participativo y centrado en resultados, su actuación será más referenciada, en el sentido de que el destinatario directo de las acciones de control está fuera del sistema y, por lo tanto, hay que crear canales efectivos de comunicación entre el sistema y el destinatario de las acciones de control.

Desde un punto de vista metodológico la presente investigación es del tipo cualitativa. Para Minayo (1993:21) la investigación cualitativa se reporta a un “*nivel de realidad que no puede ser cuantificado*”⁷¹:

“[la investigación cualitativa] *trabaja con el universo de significados, motivos, aspiraciones, creencias, valores y actitudes, lo que corresponde a un espacio más profundo de las relaciones, de los procesos y de los fenómenos que no puede ser reducido a la operacionalización de variables*” (Minayo, 1993: 21-22)

En este mismo sentido, importante la nota de Lakatos & Marconi, (2003)⁷² de las situaciones en que se suelen utilizar indicadores cualitativos, dentro de las cuáles se destacan su uso “*como indicadores del funcionamiento de las estructuras y organizaciones complejas*”. (Lakatos & Marconi, 2003:271)

Tomando como referente la clasificación de Sampieri, Collado, & Lucio (1997)⁷³, la investigación que se plantea también se puede clasificar como de tipo exploratorio - descriptivo.

⁷¹ Minayo, M. C. (1993). *Pesquisa Social: teoria, métodos e criatividade*. Petrópolis: Vozes.

⁷² Lakatos, E., & Marconi, M. d. (2003). *Fundamentos de metodologia científica* (5 ed.). São Paulo: Atlas.

⁷³ Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (1997). *Metodología de la investigación* (1 ed.). México, D.F.: Mc Graw Hill.

Según explican Sampieri, Collado, & Lucio (1997:114) los estudios exploratorios se realizan *“cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas (...) o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas.”*

Por su parte, los estudios descriptivos, para Sampieri, Collado, & Lucio (1997:115), están volteados a *“decir cómo es o se manifiesta determinado fenómeno (...) miden y evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar”*

De hecho, lo que se pretende es precisamente observar y describir en qué medida la determinación de la política pública de control en Brasil (explicitada en el plan estratégico más reciente de la institución Tribunal de Contas da União) adopta una concepción de democracia en mayor o menor grado participativa. Esto significa un abordaje desde una perspectiva nueva y aún sin expresivos estudios en la literatura especializada, que busca identificar y describir como la concepción de democracia se refleja en la institución TCU.

El diseño, también según Sampieri, Collado, & Lucio (1997) es del tipo transeccional. En los diseños transeccionales de investigación los datos son recolectados en un momento único y determinado *“su propósito es describir variables, y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado. Es como tomar una fotografía de algo que sucede”* (Sampieri, Collado, & Lucio, 1997: 192).

Para lograr alcanzar los objetivos de la investigación, es importante enfocar especialmente en los factores que justifican la necesidad y estrategia del programa, o sea, los factores determinantes del diseño de la política pública de control planificada para y por el TCU en el periodo de 2011-2015.

Sin embargo, el plan estratégico del TCU para el periodo 2011-2015 es la mejor expresión oficial de su identidad institucional y sus aspiraciones de

realización. Por esto las fuentes de información utilizadas en la evaluación fueron los documentos oficiales del programa y los marcos normativos de institucionalización del TCU, especialmente los dispositivos de matriz constitucional.

La realización de entrevistas en profundidad, aunque incluidas en el proyecto original, fueron en un segundo momento rechazadas. Primeramente se ha considerado que los objetivos de la investigación exigían que se priorizaran las formas publicistas de manifestación de las preferencias y formas de actuación de la institución TCU.

Es decir, valorar las informaciones puestas a disposición del público significa valorar de manera indirecta también la capacidad y disposición de la institución de actuar de manera transparente, lo que es imprescindible cuando se habla de incentivo al control social.

Además, la búsqueda por informaciones adicionales que se han demostrado posibles, conforme las limitaciones de tiempo, recursos financieros y humanos, se limitarían a entrevistas con los agentes que actúan dentro del Tribunal de Cuentas.

Así, aunque el control afecte a diversos actores sociales (ciudadanos, políticos, funcionarios públicos, otros privados sometidos a la fiscalización, medios de comunicación), solamente un grupo de afectados tendría la posibilidad de manifestarse. Este hecho podría sesgar los resultados de la investigación hacia una perspectiva más corporativa que publicista del TCU, lo que no fue considerado conveniente.

No obstante, se reconoce la importancia de la realización de una investigación más profunda, donde todos los actores afectados pudieran manifestarse y se espera que en otras oportunidades y con una adecuada estructura esta pueda llevarse a cabo.

LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

Con el propósito de lograr alcanzar los objetivos generales y específicos, se ha construido un conjunto de preguntas de evaluación que guían la búsqueda y análisis de informaciones en esta investigación. Las preguntas de evaluación son las que siguen:

Cuadro 4- Preguntas de Evaluación

criterio de Evaluación	Perspectiva de Evaluación	Cuestión de Evaluación
Análisis de racionalidad	Relevancia	1. ¿El diagnóstico parte de una identificación con alguna de las tipologías de democracias descritas en el marco teórico?
		2. ¿El plan se identifica con la realidad de una democracia con perfil más participativo?
	Pertinencia	3. Independientemente de identificarse o no con la concepción de democracia participativa, ¿es posible afirmar que los objetivos de resultados corresponden al diagnóstico de la realidad?
		4. ¿El Modelo institucional corresponde a las necesidades contemporáneas y es adecuado a la normativa constitucional?
Análisis de coherencia	Coherencia interna	5. ¿Los objetivos estratégicos responden a los problemas?
	Coherencia externa	6. ¿Los objetivos estratégicos del TCU se compatibilizan de manera armónica a las iniciativas y funciones de otros actores sociales relevantes o existe una superposición no sinérgica y dispersiva de funciones e iniciativas del TCU con otros órganos con el control social?

Fuente: Elaboración propia

CAPITULO 3 - EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEMOCRACIA

La relación entre la evaluación de políticas públicas y la democracia ya ha sido valorada por diversos autores y, como se demostrará, en general estos reconocen una asociación positiva entre evaluación de políticas públicas y cualidad de la democracia.

Escribir en profundidad sobre la democracia es un intento, seguramente, mucho más amplio y osado de lo que permiten los objetivos a alcanzar con este trabajo.

Asimismo, parece importante considerar algunos conceptos y explicitar algunos referentes teóricos sobre el tema de la democracia antes mismo de profundizar sobre su relación con la evaluación de políticas públicas.

Luis Felipe Miguel (2000) afirma que “las palabras suelen ser víctimas de su propio éxito. Se tornan símbolos positivos o negativos y pasan a ser utilizadas de manera indiscriminada, perdiendo poco a poco su sentido preciso”.⁷⁴

La palabra ‘democracia’, para el autor, sería un buen ejemplo de este fenómeno de “desgaste” del sentido epistemológico original, especialmente por su frecuente uso en los discursos políticos modernos (Miguel, 2005:51).

Para Luis Miguel (2005), desde un punto de vista histórico, a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuando diferentes sistemas ideológicos se han unido

⁷⁴ Traducción propia del original en portugués: “*Palavras costumam ser vítimas de seu próprio êxito. Tornadas símbolos positivos ou negativos, elas passam a ser usadas de maneira indiscriminada e vão, pouco a pouco, perdendo seu sentido preciso*”. Miguel, L. F. (2000.). *Um Ponto Cego nas Teorias da Democracia: Os Meios de Comunicação*. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em ciências Sociais - BIB, Rio de Janeiro, n.º 49. 1 º semestre., 51 - 77: 51.

“en defensa de la democracia” contra la amenaza nazi, todos los países reforzaron su carácter democrático, aunque pareciera faltarles características fundamentales del modelo, como en el caso de las ‘democracias populares’ de los países del Este.⁷⁵

Para David Beetham (1993), las discusiones de las teorías democráticas no están en el concepto de democracia, sino que en la definición de cuánto la democracia es deseable y practicable y de qué maneras es posible realizarla con sostenibilidad⁷⁶. La conceptualización, por su parte, sería incontestable: “una forma de tomar decisiones públicas que concede al pueblo el control social”.

Sin embargo, muchos regímenes considerados democráticos solamente garantizan un espacio periódico para que los individuos manifiesten sus preferencias por medio del voto. En definitiva, suena mal afirmar que dichos individuos ejercen verdaderamente el control social apenas porque votan cada cuatro o cinco años. La validez del “concepto incontestable” parece, en este sentido, fácilmente cuestionable.

El hecho de que actualmente la palabra ‘democracia’ pueda asumir una gran variedad de significados, algunos muy lejanos del sentido original de la palabra griega, justifica el intento de especificar y delimitar de manera más precisa el concepto, distinguiendo, para fines didácticos, diferentes matices de democracia y asumiendo uno de ellos como el tipo ideal que se aborda en este trabajo.

Así, en este trabajo se adopta una clasificación que distingue los diferentes tipos de regímenes en: no democráticos, en democráticos representativos y en democráticos participativos.

⁷⁵ Miguel, 2000: 52.

⁷⁶ Beetham, David. (1993), “*Liberal democracy and the limits of democratization*”, in David Held (ed), *Prospects of democracy: North, South, East, West*, Stanford, Stanford University Press. : 55, *apud* Miguel, L. F. (2005). *Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento*. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB, nº59, 5-42: 5.

Obviamente, es necesario aclarar que la distinción adoptada no es, todavía, ni la única posible, ni necesariamente la más completa. Otras clasificaciones serían posibles, como la distinción entre regímenes democráticos participativos, democráticos deliberativos y democráticos comunitarios⁷⁷. Todavía, para los propósitos de este trabajo, dichas consideraciones no ofrecen aportaciones relevantes.

Así, se justifica la clasificación adoptada por ser una de las más sencillas sin, todavía, ser negligente con aquellos elementos que se presentan fundamentales para el desarrollo objetivo y preciso del tema 'democracia' en esta investigación.

LA DEMOCRACIA – SUS FORMAS Y GRADOS

Breve retrospectiva de la democracia ateniense

El origen del término 'democracia' se remonta a la antigüedad clásica. Fue en base a los relatos de la experiencia política de los griegos, sobretudo atenienses, que el ideal democrático es retomado en la edad moderna⁷⁸ y reforzado con las contribuciones filosóficas iluministas que marcarán el pensamiento predominante en las revoluciones americana y francesa.

La palabra 'democracia' tiene origen etimológico en el griego “*demos*” (pueblo) y “*Kratos*” (poder), donde se puede afirmar que, *grosso modo*, significa “poder del pueblo”⁷⁹. El término era utilizado para nombrar la forma de gobierno particularmente original que se había adoptado en Atenas aproximadamente en el siglo V a. C.

⁷⁷ En este sentido ver Miguel, L. F. (2005). *Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento*. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB, nº59, 5-42.

⁷⁸ En este sentido Arendt (1997:144) puntúa las realidades políticas vividas en la antigüedad clásica con la ‘*pólis*’ griega y la ‘*res pública*’ romana como aquellas experiencias políticas fundamentales del occidente, que todavía, no fueran repetibles.

⁷⁹ Ober, J. (2008). The Original Meaning of “Democracy”: capacity to do things, not majority rule. *Constellations, Volume 15, No 1*.

Este modelo se ha desarrollado paulatinamente a partir de una serie de reformas político-legislativas, dentro de las cuales se destacan las llevada a cabo por Sólon (638- 558 a.C), Clístenes (565- 492 a.C – para muchos el “padre” de la democracia) – y por Efiltes (462 a.C)⁸⁰. Además, como relata Benítez, (2005), en el gobierno de Pericles la democracia ateniense vive su forma más radical.⁸¹

En líneas muy generales se puede decir que el sistema de gobierno ateniense se desarrolla sobre tres pilares básicos: *isonomia* (igualdad ante la ley); *isokratia* (igualdad de acceso a los cargos públicos) e *isegoria* (igualdad de derechos para tener la palabra en las asambleas políticas).⁸² La base de funcionamiento del sistema democrático ateniense era, así, la amplia participación de los ciudadanos en las decisiones públicas.⁸³

Dicha participación se hacía posible gracias a una serie de mecanismos muchas veces criticados por filósofos como Platón y Aristóteles, tales como “*la institución de asambleas populares (...) la ocupación de los cargos públicos por*

⁸⁰ Más informaciones sobre el contenido de las reformas políticas y legislativas que han consolidado la democracia en Atenas, ver Aristóteles. (1984). *Constitución de los atenienses*. (M. G. Valdés, Trad.) Madrid: Gredos. P.5-12, sobre Sólon; p.20-22 sobre Clístenes y p.24-25 sobre Elfiates.

⁸¹ Benita Benítez. (2005). La ciudadanía de la democracia ateniense. *Foro Interno*, 5, 37-58: 42.

⁸² Ferreira, J. R. (1989). Atenas, Uma Democracia? *Conferencia realizada en la Facultad de Letras de Oporto en 17/04/1989*. (págs. 171-187). Oporto: Disponible em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/2597.pdf>. P.172.

⁸³ No se puede dejar de aclarar el hecho de que en la antigua sociedad ateniense el concepto de ciudadano estaba restringido a los hombres, libres, adultos, no extranjeros. Es decir, mujeres, hijos menores de 18 años, extranjeros y esclavos no podrían participar en las decisiones públicas porque no eran considerados ciudadanos todavía. Según Ferreira (1989: 175), se estima que solamente unos 10% de la población ateniense gozaba de la condición de ciudadano.

*sorteo*⁸⁴ y remuneración de los mismos, “*la rotación entre gobernantes y gobernados (...) la creencia en la capacidad idéntica de todos los ciudadanos para la gestión de la ciudad.*”⁸⁵

No obstante, es importante resaltar como en la sociedad ateniense la vivencia de la democracia era lo distintivo de la máxima libertad y virtud humana, el espacio de realización personal y felicidad⁸⁶:

“El hombre estaba llamado a cumplir una existencia superior: la vida plena en la comunidad, la realización de la ‘areté’, y la conquista de la ‘eudaimonía’, la felicidad. El ciudadano era el fin de la ciudad- Estado, y también era su origen, de ahí que se identifique a la ciudad con el conjunto de sus ciudadanos. Los atenienses dedicaban a la polis su cuerpo y su mente”. (Benita Benítez, La ciudadanía de la democracia ateniense, 2005:56)

En la edad moderna, como se ha dicho, el modelo de democracia ateniense inspira los modelos de organización social y gobierno propuestos por los iluministas.

No obstante, como nos demuestra la historia del occidente moderno, hasta los días actuales la transición de los modelos absolutistas para los democráticos no han alcanzado su completa madurez, asumiendo en los diversos países matices que, todavía no lograron alcanzar niveles equiparables a la democracia de la *polis* ateniense (Benita Benítez, 2005:56).

La no democracia

Muchas veces, durante el intento de definición de algún concepto resulta más fácil empezar por la distinción de los elementos que en definitiva no pertenecen a este concepto que por aquellos que lo caracterizan.

⁸⁴ Miguel, 2000:52.

⁸⁵ Miguel, 2000:52.

⁸⁶ Benita Benítez, 2005:56.

Como el propósito aquí es establecer un raciocinio didáctico de diferenciación, no es necesario recurrir a una investigación conceptual histórica profunda de las formas de ejercicio de poder no democráticas⁸⁷.

En efecto, la propuesta es partir de una visión del sentido común de lo que se suele reconocer como no democrático: monarquías esclarecidas, oligarquías militares, tiranías sanguinarias, imperios seculares. ¿Qué rasgos comparten estos regímenes?, ¿Por qué se dice que no son democráticos?

Identificar estos rasgos de ausencia de democracia parece ser un buen punto de partida para llegar a lo que es mínimamente democrático.

Los ejemplos de gobiernos no democráticos son abundantes en la historia de Occidente. En todos ellos hay un poder mínimamente oficial que actúa de modo imperioso sobre las personas sin que ellas puedan influir por vías pacíficas sobre este hecho. En estos casos, la única manera de influir sobre la distribución y uso del poder en gobiernos no democráticos (a excepción del ascenso al poder propiamente dicha) parece ser por vías no oficiales, como tomando armas y haciendo una revolución.

Parece razonable, entonces, decir que falta democracia en la situación donde una o pocas personas ejercen poder sobre otras, sin que haya medios oficiales por los cuales los individuos sometidos a dicho poder puedan pacíficamente influir en cualquier determinación sobre el uso de este poder, tales como quién lo va a detener, cómo lo utilizará o cuánto poder podrá concentrar.

Así, la posibilidad de participar oficialmente en los procesos que determinan la forma como el poder de unos sobre otros será ejercido parece ser el contenido mínimo exigido para que un régimen se configure como democrático. Menos que esto, seguramente, no puede ser reconocido como democracia.

⁸⁷ Asimismo, si optáramos por este ejercicio, estaríamos asumiendo el riesgo de adoptar un raciocinio circular contradictorio: el esfuerzo de identificar correctamente el no democrático exige la identificación de lo democrático que, por su parte, exige la identificación de lo no democrático y así sucesivamente.

La definición, sin duda, puede parecer demasiado amplia, pero necesita serlo si se quiere incluir todo el espectro de formas de ejercicio de poder no democráticas, sean estas violentas o comedidas, autoritarias o condescendientes, concentradas o divididas en más núcleos de poder, apoyadas, soportadas o combatidas por los dominados.

De esta manera, lo que se propone aquí es el reconocimiento de que la posibilidad al menos formal de los sometidos a cierto poder de participar en alguna medida en la determinación de la forma de ejercicio de este poder es lo que diferencia los regímenes mínimamente democráticos de los no son democráticos.

Es decir, el contenido mínimo de la expresión “gobierno del pueblo” es la posibilidad de este “pueblo” a participar en los mecanismos que determinan el ejercicio del poder. El contenido máximo, por su parte, naturalmente sería la participación del pueblo como epicentro de la realización humana de los individuos, tal como sucedió en Atenas, aunque por un corto periodo histórico.

Se trata de una proposición de efectos más que nada didácticos, pues permite delimitar el punto de partida sobre el cual se va a construir más adelante la distinción entre democracia representativa y democracia participativa, que es lo que más interesa en esta investigación.

Sin embargo, es posible enriquecer esta proposición y añadir a ella la idea de que, la falta de dicho espacio de participación caracteriza, a su vez, la ausencia de un ideal de igualdad entre los individuos de una colectividad.

La proposición se inspira en el pensamiento de Hanna Arendt (1997)⁸⁸, que visualiza en la igualdad entre los ciudadanos la característica fundamental que demarca el sentido de esfera pública y de realización de lo político en la *pólis* griega.

⁸⁸ Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.

Es la igualdad, según Arendt (1997), la que daba condiciones a los hombres para que fueran verdaderamente libres en el espacio público.

“En esta (la polis) el sentido de lo político, pero no su fin, era que los hombres se trataran entre ellos en libertad, más allá de la violencia, la coacción y el dominio, iguales con iguales, que mandaran y obedecieran sólo en momentos necesarios —en la guerra— y, si no, que regularan todos sus asuntos hablando y persuadiéndose entre sí.

Lo político en este sentido griego se centra, por lo tanto, en la libertad, comprendida negativamente como no ser dominado y no dominar, y positivamente como un espacio sólo establecido por muchos, en el que cada cual se mueva entre iguales. Sin tales otros, que son mis iguales, no hay libertad. Por eso quien domina sobre los demás y es, pues, por principio distinto de ellos, puede que sea más feliz y digno de envidia que aquellos a los que domina, pero no más libre. También él se mueve en un espacio en el que no hay libertad en absoluto.

Pero isonomía no significa que todos sean iguales ante la ley (...) sino simplemente que todos tienen el mismo derecho a la actividad política y esta actividad era en la polis preferentemente la de hablar los unos con los otros. Isonomía es, por lo tanto, libertad de palabra (...). Hablar en la forma de ordenar, y escuchar en la forma de obedecer no tenían el valor de los verdaderos hablar y escuchar; no eran libertad de palabra porque estaban vinculados a un proceso determinado no por el hablar sino por el hacer [tun] o el laborar. Las palabras en este sentido eran sólo el sustituto de un hacer que suponía la coacción y el ser coaccionado. Cuando los griegos decían que los esclavos y los bárbaros eran ‘aneu logou’, que no poseían la palabra, se referían a que se hallaban en una situación en que el habla libre era imposible. En la misma situación se halla el déspota, que sólo sabe ordenar; para poder hablar necesita de otros de igual condición.” (Arendt, 1997: 69-70)

Con base en este pensamiento de Arendt (1997), se puede concluir que la división del poder entre los que mandan y aquellos que obedecen se realiza donde la idea de igualdad no impera o, dicho de otra manera, donde la idea de desigualdad prevalece.

La hipótesis de que la existencia de dominadores y dominados reclama el reconocimiento de la desigualdad natural o social entre los hombres parece razonable.

Los dominadores pueden ser los más fuertes, los más habilidosos, los mejores, los divinos, los más crueles. No importa. La desigualdad tiene relieve en sociedades no democráticas y, de alguna manera, la propia estructura social parece reconocer un valor intrínseco a la desigualdad.

En este sentido, incluso, se puede citar como ejemplo todo el ideal de organización social propuesto por Platón en “La república”⁸⁹. Claramente, el criterio utilizado por Platón para la división de la sociedad en castas de artesanos y pastores, guardianes y filósofos es el reconocimiento de que los hombres no son iguales y, por esto, sus funciones en la sociedad deberían darse conforme a sus diferentes habilidades y capacidades. Los más capaces recibiendo las funciones más importantes y distintas.

La aristocracia, propuesta por Platón, la idea misma de “gobierno de los mejores”, sólo es posible porque se admite ahí la desigualdad como elemento clave y distintivo de la función y poder que se atribuye a cada hombre en la sociedad.

Así, se puede concluir como supuesto distintivo de los regímenes no democráticos dos elementos clave: la imposibilidad de participación de los dominados en la determinación de la forma de dominación; y el rechazo al ideal de igualdad como valor propio y necesario a la vivencia de la política y a la constitución de la esfera pública.

Como se intentará demostrar, donde haya participación de los gobernados en la determinación del uso del poder y donde la igualdad sea al menos un ideal socialmente reconocido, será posible hablar, aunque en su sentido más pobre, formal y mínimo, de democracias.

La democracia representativa

Tomada como un modelo ideal a alcanzar por los movimientos iluministas de la era moderna en lucha por la superación del “*Ancien Régime*”, la realización de la democracia ateniense, todavía, no vuelve a repetirse en la historia de occidente:

“La ciudadanía de la antigüedad desaparece con la ciudad Estado. Las características que conforman esta ciudadanía no vuelven a darse en la historia política de Occidente.

⁸⁹ Platão. (1997). *A República*. (E. Corvisieri, Trad.) São Paulo: Nova Cultural Ltda.

Con mayor precisión, podemos decir, que no nos volveremos a encontrar con un ciudadano soldado, propietario del suelo, y que sostiene política y económicamente la organización a la que pertenece con tan alto grado de participación. (Benita Benítez, 2004: 85)

Según relata Benita Benítez (2004:85), desde un análisis histórico de los centros urbanos que se han desarrollado y mantenido durante la baja edad media (como Venecia y Florencia) es posible percibir que la noción de ciudadanía va a ganar unos contornos totalmente distintos de los que han existido en la antigüedad. Lo mismo pasa con las nociones de ciudadanía y esfera pública.

El florecimiento del comercio y de la industria en los burgos de la baja edad media y su consolidación en la edad moderna da espacio al surgimiento e afirmación de un grupo social totalmente distinto: la burguesía medieval, *“que condiciona como ningún otro la forma de vida en el ámbito urbano”* (Benita Benítez , 2004:120).

Citando el pensamiento weberiano⁹⁰, Benita Benítez explica que el elemento económico caracterizador de la burguesía hace nacer el *homo oeconomicus* en lugar del *homo politicus* de la ciudad-Estado antigua. *“Si en la ciudad-Estado eran importantes las asociaciones militares de ciudadanos, en la ciudad medieval van a serlo las de carácter económico”* (Benita Benítez, 2004:119)

La configuración de las esferas públicas y privadas también cambia de manera radical de la antigüedad clásica a la edad moderna. Como demuestra Arendt (1997:89-90), las actividades ligadas a la labor y a la reproducción de la vida material, que para los antiguos atenienses escravocratas constituían cuestiones domésticas, restringidas a la esfera de la vida privada, en la edad moderna, con la afirmación progresiva del capitalismo, van a tornarse actividades de las cuáles se ocupa la esfera pública.⁹¹

⁹⁰ Benita Benítez ,2004:119, *apud* Weber, Max (1944). *Economía y Sociedad*, FCE, Madrid. pág.1035.

⁹¹ *Lo que ocurrió al iniciarse la Edad Moderna (...) más bien fueron los ámbitos que hacían parecer necesaria la política. El ámbito de lo religioso se sumergió en el espacio de lo privado mientras el ámbito de la vida y sus necesidades —para antiguos y medievales el privado ‘par*

“Lo que la Edad Moderna esperaba de su Estado y lo que éste ha cumplido sobradamente ha sido que los hombres se entregaran libremente al desarrollo de las fuerzas productivas sociales, a la producción común de los bienes exigidos para una vida «feliz». Esta concepción moderna de la política, para la que el Estado es una función de la sociedad o un mal necesario para la libertad social, se ha impuesto práctica y teóricamente sobre otras que, inspiradas por la Antigüedad y referidas a la soberanía del pueblo o la nación, siempre reaparecen en todas las revoluciones de la Edad Moderna.”

La manifestación de Benita Benéitez (2004) parece endosar el pensamiento de Hannah Arendt, cuando subraya como al burgués medieval y pre-moderno, entonces sostenedor de la ciudad, poco a poco le va interesar más alejarse de los asuntos públicos ligados a los valores cívicos y dedicarse a sus negocios, concentrando sus intereses en tener seguridad y paz para ello.

Con el tiempo, el burgués que ha sostenido a las ciudades medievales irá dejando el gobierno de su ciudad en otras manos, pagará por su defensa, y no considerará fundamentales a las virtudes cívicas. El orden, la paz, un ámbito de libertad para dedicarse a sus negocios serán sus objetivos. Las cualidades políticas de la condición de ciudadano se irán perdiendo, los intereses y elementos económicos predominarán sobre los políticos en la nueva identidad del ciudadano que en este momento comienza a manifestarse, y que se desarrollará plenamente en etapas históricas posteriores. (Benita Benéitez, 2004:121).

La esfera pública, de este modo, pasa a ser percibida como un espacio de lo que “pertenece al Estado” y en cierto modo se contrapone a la noción de esfera privada, que empieza a ser identificada como todo lo que no es político⁹². El ideal liberal reclama orden, seguridad y paz para que el individuo desarrolle sus intereses particulares con libertad en el mercado. No más.

En un momento posterior, la emancipación de grupos oprimidos y aislados del mundo político, como la clase operaria y la mujer, va traer nuevas exigencias sociales y políticas, incluso demandando la ampliación de la participación de dichos grupos en la determinación de los mecanismos de poder y el

excellence’— recibió una nueva dignidad e irrumpió en forma de sociedad en lo público. (Arendt, 1997:89)

⁹² Nuria Cunill afirma que la posición predominante del pensamiento occidental está en la identificación de la cosa pública como “lo que pertenece al Estado”. Así, “el Estado es asumido como esfera de realización de la cosa pública y, por oposición, “el privado es concebido como lo no-político”. (Cunill Grau, 1998:22)

consecuente reconocimiento de un valor de igualdad intrínseco de estos grupos en relación a aquellos dominantes.

Todo esto, todavía, no cambia el hecho de que estas exigencias se dirigen al Estado como ente responsable por cuidar y proveer el interés social y el bien común. La organización de la vida en sociedad, así, va dejando de ser un asunto que compete a la sociedad misma y pasa a ser un asunto de competencia del Estado. En este sentido, el papel de la ciudadanía se reduce, deja de ser el constitutivo propiamente dicho de la esfera pública, como propugna Arendt⁹³, para ser, a lo mejor, un regulador o controlador del Estado.

Este desplazamiento de la esfera pública como una cuestión que compete a una institución identificada con el gobierno, no obstante, trae implicaciones muy serias para el sentido original de la democracia, como se intentará demostrar ahora.

Se había asumido que la imposibilidad de participación y la desigualdad entre los individuos eran elementos claves en regímenes no democráticos. En un raciocinio inverso es posible imaginar entonces que la participación y la igualdad juegan algún papel en la caracterización de los gobiernos democráticos.

No obstante, el grado de participación y los mecanismos de afirmación de la igualdad pueden variar enormemente. Seguramente la caracterización de lo que sea la esfera pública, la política y la ciudadanía y de como estos conceptos

⁹³ Para Nuria Cunill Grau, Hannah Arendt sostiene una “definición de política y, por lo tanto, de cosa pública en una acepción puramente horizontal de poder: la interacción discursiva y práctica de los individuos libres e interesados en el bien común, acepción esta que conduce a rechazar como no-político todo lo que configura una estructura vertical de poder, organizada a partir del nexo de mando-obediencia e institucionalizada en el gobierno como forma de organización de los poderes públicos”. Cunill Grau, N. (1998). *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. (C. Andrade, Trad.) Rio de Janeiro; Brasília - DF: Revam; ENAP:22.

se interaccionan en un determinado espacio-tiempo también condiciona el grado, cualidad y los mecanismos de participación e igualdad.

La visión de Miguel (2002) es compatible con la crítica de Hannah Arendt(1997) en lo que toca a la concepción de esfera pública moderna como algo que compete y de la cual se encarga el Estado y no a los ciudadanos.

En las lecturas de ambos autores sobresale el hecho de que la participación del ciudadano se ha restringido de manera brutal y el principio de la igualdad se ha relativizado: pasando a comprender mucho más una presunción legal o procedimental que una exigencia concreta de iguales condiciones de manifestación y atención a los argumentos y opiniones propios y del otro.

Luis Felipe Miguel (2002) afirma que, sea en el sentido común sea en sus definiciones académicas, la comprensión contemporánea de democracia comporta una ambivalencia.

Por un lado, estaría el sentido etimológico del término de “gobierno del pueblo” y, por otro, la mera designación de un sistema caracterizado sobretudo por la adopción de un proceso electoral para la determinación de los gobernantes.⁹⁴ De hecho, entre los dos extremos hay un largo camino a recorrer.

En común los dos sentidos de democracia comparten, según Miguel (2002:483), un contenido mínimo: la existencia de elecciones libres (en el sentido de sin violencia o restricciones legales a la candidatura) y periódicas.

No obstante, parece incómodo al autor concluir que, hoy en día, en ningún gobierno llamado democrático, el pueblo ejerza verdaderamente el gobierno y que *“las decisiones políticas sean tomadas por una minoría, en general, más rica e instruida que los ciudadanos comunes, con fuertes tendencias a la hereditariadad”* (Miguel, 2002:484).

⁹⁴ Miguel, L. F. (2005). Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, nº59, 5-42. :483.

En verdad, lo que Miguel (2002) se centra es la idea de que actualmente predomina en los sistemas políticos una democracia 'domesticada', cuyas bases de construcción terminan por revelarse algo antidemocráticas.

De hecho, como explica Miguel (2002), en la polis ateniense el instituto de la isegoría garantizaba la igualdad de acceso a la palabra en las discusiones públicas y su consecuencia era que, teniendo igual derecho de hacerse escuchar, ningún ciudadano estaba "*condenado a ser liderado*"⁹⁵.

Paradójicamente, como Miguel (2002) afirma, en la contemporaneidad, el espacio reservado al ciudadano es de pasividad delante del Estado. Su espacio de acción es limitado a una postura reactiva, de elección entre un conjunto de opciones dadas por ciertos grupos organizados para representar el individuo".

Interesante hacer notar que, en oposición a la participación directa en los moldes atenienses, en los modelos contemporáneos de democracia, la figura de la representatividad se hace central, donde parece lógico llamar el modelo de democracia representativa, denominación que se adopta en este trabajo.

No obstante algunos autores también llaman el modelo de democracia caracterizado por elecciones competitivas e institucionalizadas en un ambiente político que garantiza un grado mínimo y formal de ciertas libertades políticas (expresión, asociación, etc.) bajo otras denominaciones, como democracia política, democracia minimalista, democracia descriptiva realista, democracia restrictiva o democracia procesualista.⁹⁶

En la democracia representativa, por lo tanto, lo que se percibe es que la participación y el ideal de igualdad existen, pero dentro de un marco procedimental muy vacío. Se trata, más bien, de un procedimiento de

⁹⁵ Miguel, 2002: 484.

⁹⁶ En este sentido ver O'Donnell, G. (1999). *Teoría Democrática e Política Comparada. Datos*, vol. 42, nº 4, 577-654.

legitimación que dota el sistema político de alguna estabilidad cuando otros métodos de legitimación ya han decaído con las revoluciones modernas, tales como los basados en el poder divino y religioso o en la tradición y herencia. Los ciudadanos tienen igual derecho a votar y ser votados y a esto se resume su espacio de participación y ejercicio de igualdad.

Aunque su configuración práctica esté tan lejos del sentido etimológico de la palabra “democracia”, asimismo, dicho sistema fue identificado y masivamente reconocido en todo el mundo como un sistema democrático representativo.

Naturalmente, los cambios de sentido por los cuales la noción de esfera pública, política y ciudadanía pasaron han contribuido positivamente a la creación de este tipo de democracia.

Miguel (2002) llama la atención para un conjunto de teorías desarrolladas especialmente a lo largo del final del siglo XIX e inicios del siglo XX que ofrecen sustentación teórica a esta democracia representativa.

Para Miguel (2002), partiendo de la filosofía elitista de Nietzsche⁹⁷ y de Ortega y Gasset⁹⁸ y pasando por las teorías políticas de las élites, cuyos mayores exponentes serían Vilfredo Pareto⁹⁹, Gaetano Mosca¹⁰⁰ y Robert Michels¹⁰¹ (ganando más fuerza por su apariencia de neutralidad científica) es posible

⁹⁷1) NIETZSCHE, Friedrich. (1918) [1901], *La Volonté de Puissance: Essai d'une Transmutation de Toutes les Valeurs* (10ª ed.). Paris, Mercure de France, vol. 2.; 2) NIETZSCHE, Friedrich. (1992) [1886], *Além do Bem e do Mal: Prelúdio a uma Filosofia do Futuro*. São Paulo, Companhia das Letras; y 3) NIETZSCHE, Friedrich. (1998) [1887], *Genealogia da Moral: Uma Polêmica*. São Paulo, Companhia das Letras.

⁹⁸ ORTEGAY GASSET, José. (1987) [1937], *A Rebelião das Massas*. São Paulo, Martins Fontes.

⁹⁹ PARETO, Vilfredo. (1935) [1916], *The Mind and Society: A Treatise on General Sociology*. New York, Harcourt, Brace, vols. 2, 3 e 4.

¹⁰⁰ MOSCA, Gaetano. (1939) [1896], *The Ruling Class*. New York, McGraw-Hill.

¹⁰¹ MICHELS, Robert. (1982) [1911], *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília, Editora UnB.

percibir como la igualdad sea considerada en estas como un ideario utópico, algo quimérico e imposible.

También gana espacio y argumentación lógica la noción de que siempre va existir una minoría dirigente y una mayoría dirigida y que esto es una consecuencia natural de las dinámicas sociales, incluso porque, como posteriormente afirmará Schumpeter¹⁰², Paul Lazarsfeld¹⁰³ y Mancur Olson¹⁰⁴, entre otros, el individuo medio parece no saber tomar decisiones políticas y, en general, no se interesa por ellas.

Este tipo de pensamiento va encontrar, por fin, su punto máximo de expresión en Joseph Schumpeter, con su teoría de las democracias concurrentes, donde se admite que en el núcleo del sistema no está el pueblo que efectivamente gobierna, sino un grupo de élites que compiten entre sí para acceder al poder por medio del voto del pueblo:

“El método democrático es aquel acuerdo institucional para llegar a decisiones políticas en las que los individuos adquieren el poder de decisión por medio de una lucha competitiva por los votos de la población” (Schumpeter, 1984:336)¹⁰⁵

La acepción schumperiana adapta, así, el concepto de democracia al dogma elitista que considera la mayoría incapaz de gobernar y además, apática al proceso electoral como un todo.

¹⁰² En este sentido ver: Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. (S. G. Paula, Trad.) Rio de Janeiro: Zahar.

¹⁰³ En este sentido ver: LAZARFELD, Paul F., BERELSON, Bernard e GAUDET, Hazel. (1969) [1944], *The People's Choice: How the Voter Makes up his Mind in a Presidential Election* (3ª ed.). New York, Columbia University Press.

¹⁰⁴ En este sentido ver: OLSON, Mancur. (1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (2ª ed.). Cambridge, MA, Harvard University Press.

¹⁰⁵ Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. (S. G. Paula, Trad.) Rio de Janeiro: Zahar.

De esta manera, la participación y la igualdad se dislocan, dejan de ser elementos fundamentales para ser requisitos formales, vinculados más a los procesos de adjudicación del poder que al ejercicio propiamente dicho de éste.

El resultado es también una reducción de la noción griega de libertad según Arendt (1997:69-70), ya expuesta anteriormente. La libertad de la teoría de Schumpeter puede existir entre desiguales “o sea, se trata de una libertad formal, cuyo efecto sólo es viable para aquellos que detienen ciertos recursos (tanto económicos, como culturales)” (Miguel, 2002:502).

A semejanza de lo que se ha dicho sobre la esfera pública, “el proceso electoral deja de ser un medio para la realización de la democracia (gobierno del pueblo), para ser la democracia en sí.” (Miguel, 2002:503).

Lo característico de las democracias representativas, entonces, está en la existencia procedimental de un espacio de la participación de los ciudadanos, que ejercen su derecho a votar y ser votado en iguales condiciones formales. Dicha participación está caracterizada fundamentalmente en un proceso electoral periódico, que se configura dentro de un sistema de sufragio universal.

Hasta ahora se ha propuesto la diferenciación entre los regímenes no democráticos y aquellos regímenes dotados de ciertas características mínimas que permiten su caracterización como democráticos, aunque desde un punto de vista minimalista o formal.

Se ha llegado así a la caracterización de un sistema mucho más empírico que ideal de democracia y que corresponde a la mayor parte de las democracias experimentadas en el mundo, sobretodo en Occidente.

Dicho sistema ha recibido diversos nombres en la academia: democracia liberal (Macpherson, 1977); democracia descriptiva (Giovanni Sartori, 1994); democracia hegemónica y democracia representativa (Boaventura S. Santos y Avritzer, 2002); democracia liberal-pluralista (Miguel, 2005). En este trabajo se

ha preferido adoptar la denominación de democracia representativa, más común e intuitivamente más comprensible.

Todas estas denominaciones, no obstante, comparten como rasgo fundamental el énfasis procedimental del concepto de democracia: la democracia se identifica con el proceso electoral cuya participación está facultada a todos los ciudadanos mayores (noción de igualdad formal), que rechazan o legitiman los líderes periódicamente por medio del voto, en un ambiente libre de violencias u otras formas de constricciones al ejercicio de este voto (noción de libertad política).

Como se ha visto, la noción de igualdad, libertad, ciudadanía y esfera pública son minimizadas. De alguna manera, en esta concepción se acepta que en el mundo real el poder es ejercido efectivamente por ciertas minorías (influencia del pensamiento elitista) y que el ciudadano medio en general tiene una postura apática en relación a la política.

Las razones de dicha apatía pueden ser muchas, ya sea porque su acción política es irracional y orientada por motivos tradicionales o afectivos (sustentada por Schumpeter, 1984 y Lazarsfeld 1969)¹⁰⁶, ya sea porque, al contrario, el individuo actúa racionalmente y sabe que los costes de su participación no valen los beneficios individuales que él puede obtener con esta

¹⁰⁶ Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. (S. G. Paula, Trad.) Rio de Janeiro: Zahar:317 y Lazarsfeld, Paul F., Berelson, Bernard e Gaudet, Hazel. (1969), *The People's Choice: How the Voter Makes up his Mind in a Presidential Election* (3ª ed.). New York, Columbia University Press. *apud* Miguel, L. F. (2002). A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 45, nº 3, 2002:500.

(como sustenta Olson, 1971)¹⁰⁷, o aunque estén interesados en la política, como la disputa por el poder exige la burocratización y la consecuente organización en minorías directivas, y estas, después de algún tiempo, acaban por interesarse más en la manutención del propio *status quo*, se alejan de las bases ideológicas (como sustenta Michels, 1982, en su famosa Ley de Hierro de las Oligarquías)¹⁰⁸

Cualquiera que sea la razón de la apatía política del ciudadano medio, en esta acepción de democracia se asume que la participación plena del ciudadano no es viable y se conforma con la disputa entre diferentes oligarquías por los votos de estos ciudadanos. La noción de esfera pública se reduce a la identificación con el Estado y la voluntad estatal se identifica con la voluntad de la colectividad, que es legitimada por el voto como representante de ésta.

El papel que queda al ciudadano después del proceso electoral es de un receptor pasivo de las provisiones estatales de bienes y servicios públicos y de los derechos y garantías individuales (opuestas y exigibles al Estado por medio de sistema jurídico). En contrapartida, se exige al ciudadano el respeto y cumplimiento de las leyes.

El Estado es un ente paternal y la insatisfacción del ciudadano con la actuación de sus representantes debe ser expresada por medio del voto y de la opinión pública, siendo ésta muchas veces manipulada como herramienta de maniobra política. No obstante, la actuación del individuo como colectividad no encuentra espacio para la expresión, o lo encuentra de forma muy reducida.

¹⁰⁷ Olson, Mancur. (1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (2ª ed.). Cambridge, MA, Harvard University Press: 11, *apud* Miguel, L. F. (2002). A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 45, nº 3, 2002:501.

¹⁰⁸ Michels, Robert. (1982) [1911], *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília, Editora UnB, :282 *apud* Miguel, L. F. (2002). A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 45, nº 3, 2002:497.

La realización del “bien común”, en la democracia representativa sería fruto de esta disputa entre oligarquías por voto del ciudadano medio; y captar este voto siguiendo las “reglas del juego” es el procedimiento que caracteriza a la democracia. El poder no viene impuesto, sino disputado entre minorías elitistas; y por medio del voto el poder es legitimado. Sería esta disputa “limpia” la que garantizaría la captación de las preferencias individuales y las necesidades colectivas.

Las limitaciones señaladas respecto a este modelo de democracia y el hecho de que este sea el tipo de democracia consolidada en la casi totalidad de los países que se denominan “democráticos” actualmente no significa, en absoluto, que el modelo no presente puntos positivos.

Al contrario, seguramente la existencia de las democracias representativas suponen un indubitable avance en relación a los regímenes que los han precedido a estas mismas “democracias” actuales.

Para Guillermo O’Donnell (1999)¹⁰⁹, la propia concepción mínima de la democracia schumperiana demanda un nivel mínimo de libertades y derechos como consecuencia de su propia postulación, lo que es muy positivo.

No obstante, *“aún falta mucho, casi todo, para llegar a (...) un régimen en el cual el poder político esta, de alguna manera, en las manos del pueblo común.”* (Miguel, 2005:505.)

Pero las democracias representativas son un hecho e históricamente han significado un avance para las sociedades donde se han consolidado como sistema. ¿Por qué criticarla? ¿Cuál es la importancia de continuar buscando medios para alcanzar la democracia “clásica griega”?

La respuesta está justamente en la baja sustentabilidad que el modelo de competición de élites demuestra tener en la contemporaneidad, como se buscará demostrar a continuación.

¹⁰⁹ O’DONNELL, Guillermo. (1999), “*Teoría Democrática e Política Comparada*”. *Dados*, vol. 42, nº 4:582-588 *apud* Michel 2005:505.

La democracia participativa.

Pese a la raíz milenaria del ideal democrático, la existencia de democracias, en su forma representativa, es un hecho aún reciente y minoritario en el escenario político mundial (Martins,1997:85).¹¹⁰

Para Amartyas Sen (1999:3)¹¹¹ la emergencia de la democracia ha sido el principal acontecimiento del siglo XX. En este sentido también se manifiesta Joan Subirats (2001):

*“Nunca en la historia de la humanidad se había conocido una extensión tan amplia de este conjunto de reglas y de mecanismos de representación plural, de participación y de control, que históricamente ha ido conformando el concepto de democracia”*¹¹²

Asimismo, Subirats (2001:33) afirma una insatisfacción creciente relacionada al funcionamiento de las democracias. Entre las razones, además de las “promesas incumplidas” señaladas por Norberto Bobbio en su obra “El futuro de la Democracia”¹¹³ Subirats (2001:33) destaca la baja capacidad de resolución de problemas que los mecanismos de toma de decisiones democráticos presentan; el distanciamiento entre representantes y representados que suele ocurrir con frecuencia, el formalismo, la opacidad y la percepción de asimetría en el acceso a los recursos, que debería ser igual.

Sobre las “promesas incumplidas” de la democracia, Norberto Bobbio (1984) enumera seis que, en un esfuerzo de síntesis, presenta como:

¹¹⁰ Martins, A. M. (1997). Modelos de Democracia. *Revista Filosófica de Coimbra*, 11, 85-100: 85.

¹¹¹ Sen, A. (1999). Democracy as a universal value. *Journal of Democracy*, 10 (3), 3-17. Disponible en: www.unicef.org/socialpolicy/files/Democracy_as_a_Universal_Value.pdf. P.3.

¹¹² Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. In: J. (ed), Ciudadanos y decisiones públicas (pp. 33-42). Barcelona: Ariel. p.33.

¹¹³ Norberto Bobbio, 1984, Il futuro della democrazia, Einaudi, Torino.

1) el nacimiento de la sociedad pluralista, en el sentido que los grupos y no los individuos protagonizan la vida en sociedad cuando la presunción era el contrario;

2) la revancha de los intereses, caracterizada por la prevalencia de los intereses particulares en los mandatos de representación, en lugar de la prohibición a los mandatos imperativos que caracteriza la democracia idealizada;

3) la persistencia del poder oligárquico cuando la expectativa era que la democracia debería basarse en la libertad como autonomía de dar leyes a si misma y no de someterse al comando de un grupo dominante;

4) la limitación de los espacios democráticos, que no abarcan todas las situaciones en que son tomadas decisiones que vinculan todo el grupo social sino espacios muy limitados de la vida política y pocos o ningún espacio de la vida social;

5) la no eliminación del “poder invisible”, o sea, de los poderes paralelos que actúan en la sociedad como las mafias, por ejemplo;

6) la no realización de una educación para la ciudadanía, que impulsase los espacios para formulación de demandas y prácticas activas de la democracia por los individuos.

Las limitaciones del modelo democrático representativo parecen agravarse en la medida en que el contexto mundial se globaliza y las redes de interdependencias internacionales se profundizan. *“Lo que se empieza a poner en duda es la sostenibilidad de la democracia en momentos de cambio acelerado de los parámetros económico-sociales en que se había ido moviendo en los últimos doscientos años”* (Subirats, 2001:32).

Por fin, surge el problema de la legitimidad, o mejor, de la falta de legitimidad, caracterizada por el progresivo descrédito de la política y, especialmente, de los políticos junto a los ciudadanos.

El desapego de los individuos hacia los políticos y la visión de que la política y el Estado sean un *"gran aparato manejado por unos pocos"* es una señal sintomática del llamado *"cinismo democrático"*¹¹⁴, donde hay *"un acusado apoyo al sistema o juego democrático, a la vez que una desconfianza profunda en las formas de jugar, en los jugadores y en las posibilidades de participación en el mismo"*.

Condenado a una posición de pasividad frente al Estado y a los mecanismos de realización de las decisiones que afectan y regulan su vida y su comportamiento, el ciudadano empieza a poner dudas sobre la capacidad de realización del interés público por los gobernantes y su real legitimidad.

Al mismo tiempo, la construcción de la democracia representativa sobre un mecanismo de concurrencia y disputa entre élites interesadas en garantizar su manutención en el poder no está libre de consecuencias.

Una de ellas está en la tendencia a que las decisiones con graves consecuencias en el futuro e insostenibles en el largo plazo sean tomadas como forma de captar votos. Lo mismo pasa con las medidas impopulares, pero necesarias, tendentes al aplazamiento ilimitado; o la tendencia a la expansión del Estado del Bienestar a límites poco realizables y tendentes al agotamiento para responder a las expectativas inmediatas de los electores.

Se suma a todo esto el hecho de que el mundo cambia de forma cada vez más vertiginosa, más interdependiente, más compleja. Las democracias representativas son al mismo tiempo lentas y poco legítimas, lo que influye en su capacidad para hacer frente a las presiones y demandas internas y externas de los países.

"En el terreno económico, se han creado condiciones que hacen insostenibles los niveles de gasto público alcanzados, en el contexto de

¹¹⁴ Conforme Subirats (2000:430), la expresión es de José María Maravali (1997), *Regimes, Politics, and Markets: Democratization and Economic Change in Southern and Eastern Europe*, Oxford, Oxford University Press.

la globalización, y se ha dejado sin alternativa a los equipos que dirigen la política económica en los países avanzados. En el campo de la legitimación de los poderes públicos, ha aumentado el escepticismo sobre la idoneidad del intervencionismo público para resolver la problemática social; se ha acentuado la sensación de lejanía entre gobernantes y gobernados; se ha erosionado la credibilidad en las elecciones como el mejor mecanismo para producir representación y legitimidad, o se ha denunciado el exceso de "politiquería" y se ha advertido sobre la necesidad de tener más sentido común para afrontar los acuciosos problemas de la vida colectiva" (Subirats, 2000:435)

Todos estos motivos reclaman la revisión del modelo minimalista representativo. Como explica Subirats (2000:435-436) la percepción de que es necesario que se realicen cambios, surgen primeramente las propuestas de soluciones técnicas (como las propuestas por el movimiento de la Nueva Gestión Pública) en el sentido de mejorar la capacidad de respuesta de las administraciones y de mejorar la comunicación *"entre esas administraciones (como representación organizativa del poder constituido) y la sociedad (que mantiene formalmente su posición de fuente legitimadora de ese mismo poder)".*¹¹⁵

No obstante, como Subirats (2000:436) pone también de manifiesto, el problema parece no estar tanto en la búsqueda de soluciones más eficientes y creativas, *"son los protagonismos (técnicos o políticos), en la propia definición del problema, lo que está en juego."*

La percepción de que el problema tiene que ver con un expresivo déficit de participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones que afectan a sus vidas es lo que impulsa las propuestas de construcción de una democracia con bases más amplias y abiertas a la participación. A este conjunto de proposiciones, se adopta el término "democracias participativas" en este trabajo.

Las democracias participativas no se representan como modelos ya tEstados y realizados de democracia. Ante todo son proposiciones o prescripciones de un

¹¹⁵ Subirats, 2000: 436.

modelo de toma de decisiones que se espera sea menos defectuoso, pero que al mismo tiempo no implique retrocesos autoritarios.

Se asume que cuanto más cercano se pueda llegar de los ideales ligados a la democracia clásica ateniense, mejor. Es en este punto que se identifica todo el espectro de diferentes corrientes de pensamiento democrático-participativas. En mayor o menor escala todas rescatan valores y sentidos de la democracia clásica.

Así, por ejemplo, el valor de la deliberación de los individuos en la resolución de los problemas comunes por medio de la persuasión mutua, libre y en condición de iguales es un valor rescatado en la propuesta de democracia deliberativa, cuyo exponente mayor es Jürgen Habermas.

En general, las corrientes de pensamiento democrático-participativas rescatan el valor del político y la noción de esfera pública plena, abogando por el reconocimiento de que existe una esfera pública más allá del Estado, de la que se ocupa la sociedad por medio de sus asociaciones, organizaciones del tercer sector y otras formas de organización.

El papel del ciudadano activo y capaz de acción política también es rescatado y con esto la noción de igualdad gana cuerpo material: todos son potencialmente capaces de actuar en la esfera pública y esto debe ser reconocido y, siempre que posible, estimulado.

No se trata de una propuesta de implantación de la democracia directa, inviable en grandes escalas numéricas. Todavía se reconoce valor a la creación de algunas instancias de toma de decisiones en algunas situaciones que recorran al voto directo, con la adopción de plebiscitos y referéndums.

Por otro lado, la participación puede darse en otras instancias decisorias que no sea la aprobación de leyes. La creación de consejos populares en barrios, escuelas, hospitales para fiscalizar y aprobar ciertas decisiones administrativas como la aplicación de los recursos, es un ejemplo de instancias de

participación recurrentes en Brasil desde la constitución de 1988, algunas incluso obligatorias por ley.¹¹⁶

Así, la democracia participativa refuerza la necesidad de poner énfasis en la actuación del ciudadano, ya sea ampliando los canales de participación y deliberación políticas, ya sea en el sentido de propiciar mecanismos de rendición de cuentas que permitan el control social en sentido amplio y no restringido a los periodos electorales, como supone la democracia representativa.

Se aboga también en el sentido de profundizar la cualidad de la participación, privilegiando los procesos discursivos basados en la argumentación racional como forma de crear consensos y añadir valor moral a la normatividad que regla los comportamientos de la sociedad¹¹⁷.

Además del rescate de los sentidos originales del principio de la igualdad y libertad, de la revalorización de la esfera pública autónoma en relación al Estado y del valor de la participación amplia de los implicados en las más diversas instancias de producción de las decisiones políticas, la democracia participativa predica la transparencia de la acción de los representantes.

Si la representación es necesaria, ésta debe ser transparente, posible de fiscalización y con oposición por parte de los interesados e implicados, formateada, así, para la rendición de cuentas y el control social.

¹¹⁶ Goulart, A. C. (2008). *Participação popular e legitimidade democrática na atuação administrativa*. Dissertação de mestrado, Universidade Federa de Minas Gerais, Faculdade de direito, Belo Horizonte.

¹¹⁷ En este sentido, ver: Habermas, J. (1984). *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. Y Habermas, J. (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade* (Vols. 1,2). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

El ideal de democracia que se adopta en este trabajo es el de la democracia participativa, en el sentido que se reconoce que la simple conceptualización formal y minimalista de democracia representada en el modelo de democracia representativa no es considerada suficiente para todos los problemas ya considerados hasta este punto.

Contribuciones potenciales de la Evaluación de Políticas Públicas a la democracia

Como ya se ha afirmado en el inicio de este apartado los autores que tratan el tema de evaluación de políticas públicas a menudo consideran que la evaluación favorece y contribuye en gran medida al desarrollo de la democracia o, al menos, tiene en sí mismo un gran potencial para ello.

En este sentido, por ejemplo, Roca (2006) toma la evaluación de políticas públicas como elemento clave de la nueva gobernanza por su capacidad, entre otros, de responder “a los retos de ciudadanía y de calidad democrática” de las sociedades actuales¹¹⁸ permitiendo “una rendición de cuentas más eficaz del Estado”¹¹⁹

Para este autor la ausencia de conocimiento y explicaciones sobre los resultados de las políticas públicas por parte del Estado trabaja en contra a la legitimación social de sus acciones, generando desconfianza en la ciudadanía. Ya con la evaluación de políticas públicas, importantes informaciones analíticas del contenido e impacto de las decisiones públicas son producidas y deben fluir de manera transparente entre Estado y ciudadanía¹²⁰, lo que reforzaría la calidad democrática.¹²¹

¹¹⁸ Roca, 2006: 3

¹¹⁹ Roca, 2006: 13.

¹²⁰ Roca, 2006: 13-14

¹²¹ “La evaluación es, sin duda, uno de los elementos más claves de la nueva gobernanza, capaz de ofrecer una respuesta positiva a la necesidad de racionalizar el uso de los recursos públicos y mejorar la calidad del gasto, respondiendo simultáneamente.”(p.3)(...)“La

En sentido muy próximo a éste se expresa Carlos Román del Río (2006) para quién la evaluación de políticas públicas es una nueva rama de las ciencias sociales que se ha abierto en muchas democracias maduras¹²² y que, más que racionalizar la acción del Estado, representa en verdad “*la profundización de la democracia*”.¹²³

Para el primer presidente de la Sociedad Española de Evaluación, la evaluación de políticas públicas no sustituye al control democrático del gobierno y de las instituciones, pero contribuye con estos en la medida en que pone “*de manifiesto las implicaciones y consecuencias fundamentales de las políticas públicas*” en relación a los “*valores que constituyen el núcleo ético-político de la vida social*” cuando, por ejemplo, demuestran “*en qué medida son más o menos eficientes, suponen una distribución equitativa de riesgos y beneficios, son preferibles a sus alternativas; o hasta qué punto los objetivos previstos pueden, incluso, acentuar las desigualdades existentes*”.¹²⁴

Desde un análisis teórico, la evaluación de políticas públicas se presenta como un instrumento para garantizar y perfeccionar la racionalidad de las decisiones acerca de las intervenciones públicas.

En este sentido afirmaciones como la de Osuna & Márquez (2000:28) de que “*cualquier tipo de intervención pública parte, o debería partir, de un análisis*

evaluación es uno de esos elementos, fundamental y crítico de las reformas, en la medida que con ella también puede rendirse cuentas desde el Estado de manera más eficaz. La insuficiente explicación y conocimiento de los resultados de las políticas públicas genera desconfianza en la ciudadanía y suscita críticas al funcionamiento, a la transparencia y a la calidad de algunos servicios públicos, lo que no contribuye precisamente a la legitimación social del funcionamiento del Estado” (p.13)(...)“para que esa comunicación de la ciudadanía con el Estado sea fructífera y con ella se renueven algunos elementos necesarios para la calidad democrática, hay que disponer de estudios científicos y con información rigurosa, a partir de la evaluación de las políticas que se pretendan formular o se estén desarrollando. Esa información analítica sobre el contenido del impacto de las decisiones públicas es la que debe fluir por renovados canales de comunicación con la ciudadanía, con transparencia, para mejorar el aprendizaje en la toma de decisiones.” (p.14)

¹²² Río, 2006:4

¹²³ Río, 2006:4

¹²⁴ Río, 2006:5

riguroso de la realidad: problemas y necesidades, causas y consecuencias de los mismos” presenta una racionalidad intuitivamente auto constatable, pues “sólo a partir de la correcta identificación de estas variables es posible proponer objetivos y medidas que contribuyan a lograrlos”.

No obstante, Osuna & Márquez (2000) advierten que la coherencia de este pensamiento encuentra obstáculos en la propia limitación de la racionalidad:

“En definitiva, los intentos de buscar la racionalidad a un programa o política olvidan en algunas ocasiones que las decisiones públicas son negociaciones políticas y el resultado de la mediación de diferentes grupos de interés” (Osuna Llana & Márquez, 2000:3)

Por esta razón es que, más allá de la pura racionalidad técnica, la toma de decisiones no debe prescindir de la participación de los implicados en la política pública. Esto se aplica en todos los momentos políticos relevantes ligados a una política pública: desde el diagnóstico del problema, pasando por la definición de las soluciones, la negociación y planificación de la intervención, hasta la evaluación final de la política y de sus impactos.

Es decir, democratizar el proceso de toma de decisiones en su sentido general parece ser algo muy necesario y especialmente relevante, por todas las razones señaladas anteriormente.

“Siempre que se desee que el proceso (...) no sea traumático y provocador de conflictos sociales de consecuencia difícilmente reparables, es recomendable, además de una planificación integrada que atienda a la solución jerarquizada de los estrangulamientos, un permanente diálogo político y social.” (Osuna Llana & Márquez, 2000:28)

No obstante, tratándose de planificación y evaluación de políticas públicas, la contribución de dichos instrumentos de gestión como oportunidad de practicar la profundización de la democracia participativa se presenta con un potencial especialmente distinto.

Es que la población objetivo y los afectados por los proyectos (*stakeholders*) son más fácilmente identificables y reducidos en número, siendo más posible o

más viable involucrar a todos o a un número expresivo de ellos en los mecanismos de participación.

Además, el propio sentido pedagógico de las evaluaciones favorece a la participación como parte del proceso de evaluación previsto: interesan no sólo los éxitos y efectos negativos esperados, sino también aquellos no esperados; e investigar a éstos exige que se involucre a los afectados.

Por último, aunque el proceso de evaluación no sea participativo en su sentido más amplio (de verdadero protagonismo de los afectados en el proceso de evaluación), aunque sólo se recorra a la aplicación de unas encuestas o al levantamiento de unas informaciones junto a los *stakeholders*, la orientación de las informaciones de evaluación a la colectividad se presenta, *por sí misma*, como potencialmente favorable a la profundización de la democracia.

Los resultados de las evaluaciones pueden fundamentar y alimentar procesos discursivos y de debate públicos que, de alguna manera, añaden valor y calidad al proceso de rendición de cuentas.

Obviamente la transformación de los beneficios potenciales de las evaluaciones en beneficios reales para la democracia depende directamente de la predisposición de los gobernantes a compartir sus espacios de decisión y las informaciones generadas a partir de las evaluaciones.

De ahí incluso es posible identificar un problema recurrente en el tema de evaluaciones de políticas públicas, transparencia y democracia, como es que la verdadera rendición de cuentas sólo es posible en condiciones de independencia entre evaluados y evaluadores.

Así, cuando los evaluados son los propios demandantes de la evaluación es importante tener siempre en cuenta lo que Ackerman¹²⁵ (2006:12) ha llamado “riesgo moral”:

¹²⁵ Ackerman, J. M. (2006). Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras. *Serie Cultura de Rendición de Cuentas. Vol.9.*

Obviamente, la palabra “riesgo” ya indica que algo no necesariamente va a ocurrir, pero que es necesario considerar la hipótesis de que las evaluaciones sean aplazadas, limitadas o asediadas de cualquier modo por las personas que pueden acabar por exponerse en ellas y por eso resisten a su buena e independiente ejecución.

Pero la disposición de gobernantes a someterse a evaluaciones independientes, de compartir las informaciones generadas con la sociedad en general y, más que esto, crear espacios de discusión y deliberación colectivas a partir de todo ello, no necesariamente tiene que ser voluntaria. Puede darse, más bien, como resultado de una presión de la opinión pública y de la sociedad a favor de una mayor transparencia y participación.

En este sentido las leyes y reglamentos, tanto las que obligan a la realización de evaluaciones, como las que obligan que las informaciones de las administraciones públicas, sean transparentes y accesibles a la población general favoreciendo a la creación de dicha disposición y reforzando las estrategias sociales que reclaman transparencia y participación.

De hecho, el contexto político e ideológico dominante y la propia dinámica social de manutención del poder influyen en el grado de realización de las evaluaciones como instrumentos de profundización de la democracia y tiene que ver, en última instancia, con la propia madurez política y técnica de una sociedad y de los Estados.

Pinto (1986) al describir la percepción de muchos gobernantes brasileños en las décadas de los años 70 y 80 sobre las políticas sociales favorece un buen ejemplo de esto:

“Hasta hace poco tiempo, la evaluación de programas y proyectos sociales, aunque figuran en los planes de desarrollo, raramente era llevada a cabo. Se postulaba que toda inversión en lo social era intrínsecamente buena y cualquier inversión era preferible a ninguna” (Pinto, 1986:73)

Las palabras de Pinto (1996) demuestran un tiempo en el que las políticas sociales en Brasil eran consideradas casi como un favor del Estado para con los más pobres y no como un deber de promoción de la justicia y de la equidad exigido de todo Estado Democrático de Derecho, que debe ser ejercido de la manera más eficiente y responsable posible.

Todo esto tiene mucho que ver con el vaciamiento del sentido de esfera pública y de la ciudadanía que permea el propio concepto minimalista de democracia representativa. Felizmente este tipo de pensamiento no se armoniza con la visión más contemporánea de Estado y de su relación con los ciudadanos.

En Brasil, especialmente después de la promulgación de la Constitución de 1988, la soberanía popular como la fuente y fin del poder del Estado está claramente proclamada en el párrafo único del art.1º: *"Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de sus representantes electos o directamente, en los términos de esta Constitución"*. La participación del pueblo en el poder, incluso directamente es así, derecho formalizado que cada vez más exige la expansión de su realización práctica.

En el contexto no sólo brasileño, sino de las democracias occidentales como un todo, el derecho del ciudadano de conocer el porqué de las intervenciones públicas, entender sus resultados y las limitaciones que enfrentan, así como de poder, con base en estas informaciones, decidir (de manera directa o por los mecanismos electorales de representación) se desea que los recursos públicos sean así aplicados, ya está formalmente reconocido, bien en las constituciones democráticas de cada país, bien en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 (art.15º)¹²⁶.

No restan dudas de que la realización de este derecho no se ha consolidado en ningún país del mundo como esperaban los revolucionarios del siglo XVIII.

¹²⁶ Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789: Artículo 15º- *"La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público por su administración."*

Pero tampoco se puede decir que la humanidad no haya avanzado, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX.

La contribución potencial de la evaluación de políticas públicas en la realización de estos derechos de ciudadanía y, por consiguiente, para la democracia, son indudables, como se ha demostrado. Resta avanzar en su implementación.

CAPITULO 4 - ANÁLISIS DEL PLAN ESTRATEGICO INSTITUCIONAL 2011 – 2015 DEL TCU

EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN BRASIL

Breve histórico y su respectiva conformación legal

En Brasil la creación del tribunal de cuentas data del 7 de noviembre de 1890, prácticamente un año después de la proclamación de la república el 15 noviembre de 1889.

Sin embargo, como relata Torres (2009:207)¹²⁷, durante el periodo del imperio diversos juristas de renombre, como Felisberto Caldeira Brand (el vizconde de Barbacena) y Pimenta Bueno (Marqués de São Vicente), defendieron la instalación de una corte de cuentas y presentaron un proyecto al senado del imperio en este sentido ya en el año 1826.

No obstante, solamente en el primer año de la república la creación de un órgano de control de la Administración Pública se concreta por medio del decreto nº 966-A, por influencia directa de Rui Barbosa (Medauar, 1990:113)¹²⁸, ministro de hacienda en el periodo y renombrado personaje de la historia política brasileña.

Con la constitución del 1891, el Tribunal de Cuentas pasa a tener previsión constitucional y, desde entonces, todas las constituciones brasileñas van a traer disposiciones directas sobre el Tribunal de Cuentas, aunque con

¹²⁷ Torres, R. L. (2009). *Curso de Direito Financeiro e Tributário* (16 ed.). Rio de Janeiro: Renovar :207.

¹²⁸ Medauar, O. (1990). Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, a.27, n.108 :113.

considerables variaciones en lo que toca al conjunto de atribuciones y funciones de dicha institución.

En la actual Constitución Brasileña (instituida en el año 1988 con la redemocratización del país) las atribuciones de la corte de cuentas fueron sensiblemente ampliadas en comparación con las vigentes en el periodo de la dictadura militar que se había iniciado en el año 1964. Las disposiciones constitucionales sobre el control externo de la Administración Pública están localizadas entre los artículos 70 a 75, mientras que las atribuciones específicas del Tribunal de Cuentas vienen tratadas por los arts. 71, 73 y 75.

En Brasil, el Tribunal de Contas da União es un órgano autónomo encargado entre otros de auxiliar el Congreso Nacional en el control externo de la Administración Pública federal, o sea, en la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la administración federal en relación a su legalidad, legitimidad, economicidad, aplicación de subvenciones y renuncias de ingresos.

En los niveles estatales y municipales, las mismas atribuciones institucionales son dadas a los tribunales de cuentas de los Estados y, en algunos casos, de los municipios en relación a sus respectivas casas legislativas.

Mientras sea un auxiliar del parlamento en la fiscalización del gobierno, hay que subrayar que el Tribunal de Cuentas es independiente en relación al Congreso. Es decir, no hay ninguna relación de subordinación o vinculación jerárquica entre ellos. En este sentido el encargo de auxiliar el congreso en el ejercicio del control externo expresa un carácter mucho más de auxiliar técnico, especializado y perito que de vinculación funcional.

Es posible afirmar que gran parte de la relevancia de los órganos de control de la Administración Pública en los sistemas democráticos de Occidente se deriva de la estrecha relación que existe entre que el control de la Administración Pública y la realización del derecho de los ciudadanos de recibir la adecuada rendición de cuentas de los actos de sus representantes.

Jayme (2002:1) afirma que los tribunales de cuentas en Brasil son órganos esenciales al desarrollo y consolidación de la democracia en Brasil. La imprescindibilidad, según el autor, de los tribunales de cuentas federales, estatales o municipales “*resulta de la inclusión entre los principios constitucionales sensibles, de la necesidad imperativa de la rendición de cuentas de la Administración Pública*” (Jayme, 2002:1). En este sentido es posible encontrar también la visión de Castro (2003:59), para quien los Tribunales de Cuentas actúan como guardianes del principio republicano de la rendición de cuentas¹²⁹.

EL PLAN ESTRATEGICO 2011-2015 DEL TCU

Un brevísimo histórico de la planificación estratégica en el TCU.

El proceso de planificación estratégica en el Tribunal de Contas da União (TCU) dio comienzo en el año 1994, con la elaboración del primer plan estratégico¹³⁰. Desde entonces, la metodología de planificación se viene perfeccionando.

Según relata el informe de Planificación Estratégica de TCU 2011-2015 (2011:18), la adopción del proceso de planificación estratégica periódica del Tribunal de Contas da União ha impulsado la creación de un sistema de planificación y gestión del órgano orientado a aumentar la perspectiva de la institución para la gestión por resultados y satisfacción de las expectativas y demandas de los ciudadanos de efectividad de sus acciones.

En el año 1999 el proceso de planificación incorpora las técnicas de Gerencia por Directrices (GPD), con la consecuente incorporación de una visión de futuro

¹²⁹ Castro, F. R. (2003). Visão sistêmica das leis orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados e municípios do Brasil. *Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas*. Estoril: 19-21 de março:59.

¹³⁰ Brasil, Tribunal de Contas da União. (2011). *Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União - 2011/2015*. Brasília: TCU: 18-19.

y revisión de la misión de la institución y la elaboración de un plan de directrices anual, que alineaba el plan de corto plazo de cada sector al plan estratégico.

En el año 2001, la revisión del plan estratégico de 1999 incorpora la auto-evaluación de varios sectores en sus planes de directrices. En el año 2003 se empieza a trabajar con la adopción de indicadores de gestión y la definición de estrategias de actuación.¹³¹

Motivado por la imperiosa necesidad de modernización del sistema de planificación y gestión identificada en el 2004, en el 2005 se adopta un modelo de planificación híbrido, que conjuga el GPD con el método del *Balanced Scorecard* (BSC), especialmente por su facilitación en la comunicación de la estrategia.¹³²

Por fin, en el 2011, la creciente complejidad del ambiente de actuación del TCU, percibida desde el año 2009, demanda una nueva adaptación del proceso, que pasa a incluir el análisis de escenarios prospectivos, basadas en el método Grumbach.¹³³

El proceso de formulación del Plan Estratégico TCU 2011-2015.

El Plan Estratégico TCU 2011-2015 (PET 2011-2015) fue aprobado por la Portaria -TCU nº160 en el 28 junio 201. Su elaboración supuso la participación del cuerpo técnico, dirigentes y autoridades del TCU, además de representantes de la sociedad civil y expertos externos al TCU. Al final fueran

¹³¹ Brasil, Tribunal de Contas da União, Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União - 2011/2015, 2011:19.

¹³² Brasil, Tribunal de Contas da União, Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União - 2011/2015, 2011:19-20.

¹³³ Brasil, Tribunal de Contas da União, Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União - 2011/2015, 2011: 21.

invitados a participar del diagnóstico interno todos los funcionarios del TCU, de los cuales 550 respondieron a la encuesta propuesta.

En la determinación de los escenarios prospectivos han respondido a la encuesta sobre la probabilidad de ocurrencia de los eventos futuros impactantes en la actuación del TCU 1.300 personas de la sociedad civil externas al órgano, siendo 700 consideradas expertas en determinadas cuestiones.

En la consolidación de los resultados para la construcción del Plan se ha involucrado a los dirigentes y representantes de las unidades técnicas del TCU, de manera que garantizó un nivel de apropiación y legitimidad adecuada al plan.

En líneas generales el proceso se ha desarrollado en siete grandes etapas, como presentado abajo¹³⁴:

1. **Identificación del “Sistema TCU”:** Se ha levantado una serie de datos e informaciones sobre el TCU y en base a ello se ha producido un histórico del tribunal, con las estrategias adoptadas en el pasado y la explicitación de sus competencias.
2. **Elaboración del Diagnóstico Estratégico:** Después del rescate y análisis de informaciones para comprensión de lo que era el ‘Sistema TCU’, se ha construido un diagnóstico del ambiente interno y externo, con la identificación de las fuerzas, oportunidades, debilidades y amenazas (matriz FODA) que impactan sobre la institución.
3. **Determinación de la visión del presente:** La construcción de la visión del presente se ha hecho partiendo de un análisis profundo del diagnóstico estratégico con vistas a identificar las relaciones causa-efecto que involucran los puntos débiles, amenazas, oportunidades y

¹³⁴ Brasil, Tribunal de Contas da União, Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União - 2011/2015, 2011:25-28.

puntos fuertes. Seguidamente se ha trazado una serie de medidas o acciones en un intento de minimizar debilidades y amenazas y de potencializar las fuerzas y oportunidades.

4. **Determinación de la visión de futuro:** La visión de futuro fue construida en base a la prospección de escenarios. Ocho temas con potencial impacto directo en la actuación del TCU fueron identificados: Educación, economía, control social, corrupción, privatización, medio ambiente, legislación de control y gobierno electrónico.

De éstos ocho temas se formularon once eventos potenciales de gran impacto sobre la actuación del órgano y 768 expertos fueron consultados sobre la probabilidad de ocurrencia de dichos eventos. En base a estos pronósticos se ha determinado: a) el escenario de mayor probabilidad de ocurrencia; b) el escenario ideal desde el punto de vista institucional; c) el escenario 'blanco', que es un punto intermedio entre lo más probable y el ideal y significa el sentido del esfuerzo de la institución para aproximarse del escenario ideal.

En el caso del TCU, el escenario blanco elegido coincide con el escenario de mayor probabilidad, lo que significa que la estrategia de actuación del TCU en el PET 2011-2015 fue de preservación, más que de transformación.¹³⁵

5. **Consolidación del Plan Estratégico:** Determinada la visión de futuro, el PET 2011-2015 fue consolidado. No obstante, antes de la consolidación, los datos de identificación del sistema TCU fueron puestos de manifiesto en base a los elementos aportados por las fases posteriores. Misión, visión, negocio, indicadores y objetivos estratégicos fueron ajustados con la participación de la alta administración de TCU.

¹³⁵ Brasil, Tribunal de Contas da União, 2011: 35.

6. **Evaluación de las iniciativas y gestión de las resistencias:** En esta etapa, las proposiciones del PET fueron evaluadas en cuanto a su adecuación, viabilidad y adherencia, entre otros, para prever y minorar posibles resistencias en su implementación. El resultado fue la construcción un mapa estratégico con 20 objetivos estratégicos, 31 iniciativas y más de 500 medidas o acciones para garantizar la efectividad del plan desde las diversas perspectivas adoptadas al BSC (procesos internos, personas y presupuesto y logística).

7. **Alineamiento y desdoblamiento de la estrategia:** La última etapa corresponde al desdoblamiento del PET 2011-2015 en planes anuales de directrices (donde se priorizan determinadas áreas u objetivos para el cada ejercicio) y la construcción de planes directores de cada sector de la organización y del plan director de tecnología de la información. En estos planes deben ser informados, necesariamente, los objetivos priorizados, los indicadores y metas sectoriales y los responsables correspondientes.

Principales resultados del Proceso de Planificación Estratégica del TCU 2011-2015

Principales apuntes sobre el diagnóstico

Según reporta el informe ejecutivo de la Planificación Estratégica del TCU 2011-2015¹³⁶, durante el proceso de construcción del diagnóstico externo e interno por medio de la matriz FODA fueron identificadas 458 debilidades y 367 fortalezas, bien como 259 amenazas y 275 oportunidades.

Los resultados de la matriz FODA considerados bajo el análisis de escenarios prospectivos con mayor probabilidad de ocurrencia generaron un conjunto de

¹³⁶ Brasil, Tribunal de Contas da União. (2011). *Planejamento Estratégico - Construindo do TCU do futuro 2011-2015 – Sumário Executivo*. Brasília: TCU:4.

desafíos. Los desafíos destacados en el informe ejecutivo¹³⁷ son los que siguen abajo:

Desafíos Externos que impactan en el ejercicio del control:

1. aumento de la demanda de acciones de control;
2. aumento de la necesidad de especialización;
3. aumento del control social;
4. crecimiento de la cantidad de temas complejos que demandan acciones de control del TCU (como las Parecerías Público Privadas – PPP; la explotación de los yacimientos de petróleo bajo capas de sal - el presal; expansión de la infraestructura de aeropuertos y la ocurrencia de eventos de gran porte como el mundial de fútbol, entre otros);
5. incremento de los fraudes por medio electrónico;
6. necesidad de foco sobre el control del desempeño;
7. presión de los sectores productivos por mejoras de la infraestructura;
8. uso masivo de tecnología por la Administración Pública.

Desafíos Internos que impactan en el ejercicio del control:

1. necesidad de mejorar el tiempo de juzgado de los procesos;
2. necesidad de ampliar el uso de inteligencia y de informaciones estratégicas en la planificación y ejecución de las acciones de control;
3. necesidad de ampliar la actuación efectiva y sistémica en sectores sensibles del país como salud, educación, previdencia, medio ambiente, etc.;
4. necesidad de intensificar el cambio de informaciones y la articulación tras las unidades del TCU;
5. necesidad de evaluar las demandas de especialización de las unidades técnicas típicas y regionales;
6. necesidad de capacitación de los funcionarios del TCU para actuar en atención a dichos desafíos;

¹³⁷ Brasil, Tribunal de Contas da União. (2011). *Planejamento Estratégico Construindo do TCU do futuro 2011-2015- Sumário Executivo*, Brasília: TCU:5-6.

7. necesidad de primar la integración entre los diversos sistemas de tecnología de la información utilizadas por el TCU;
8. necesidad de equilibrar la distribución de personal entre las áreas fin y medio de la organización;
9. necesidad de asegurar la adherencia de las decisiones estratégicas a los planes institucionales;
10. necesidad de garantizar la continuidad administrativa;
11. necesidad de involucrar más las autoridades y dirigentes en el proceso de planificación;
12. necesidad de ampliar el espacio compartido de informaciones entre los varios actores de la red de control;
13. necesidad de primorear la actuación junto a los controles internos de la Administración Pública.

Factores impactantes y construcción del escenario futuro de mayor probabilidad de ocurrencia:

La determinación del escenario futuro blanco que el TCU pretende alcanzar en el largo plazo (2022) fue construido con base en la técnica de prospección de escenarios futuros y parte de la determinación de un escenario futuro que, según los peritos consultados, tiene mayor probabilidad de ocurrencia.

La construcción de dicho escenario es muy útil incluso para la revisión periódica de la estrategia y las previsiones de los escenarios se concretizan o no.

Todos los factores de impacto fueron detallados en el horizonte temporal de 2022 y , aunque resumidos en la versión ejecutiva, en la versión completa del documento de planificación (2011:38-39) aparecen suficientemente detallados para permitir la comparación entre lo esperado y lo realizado en el futuro.

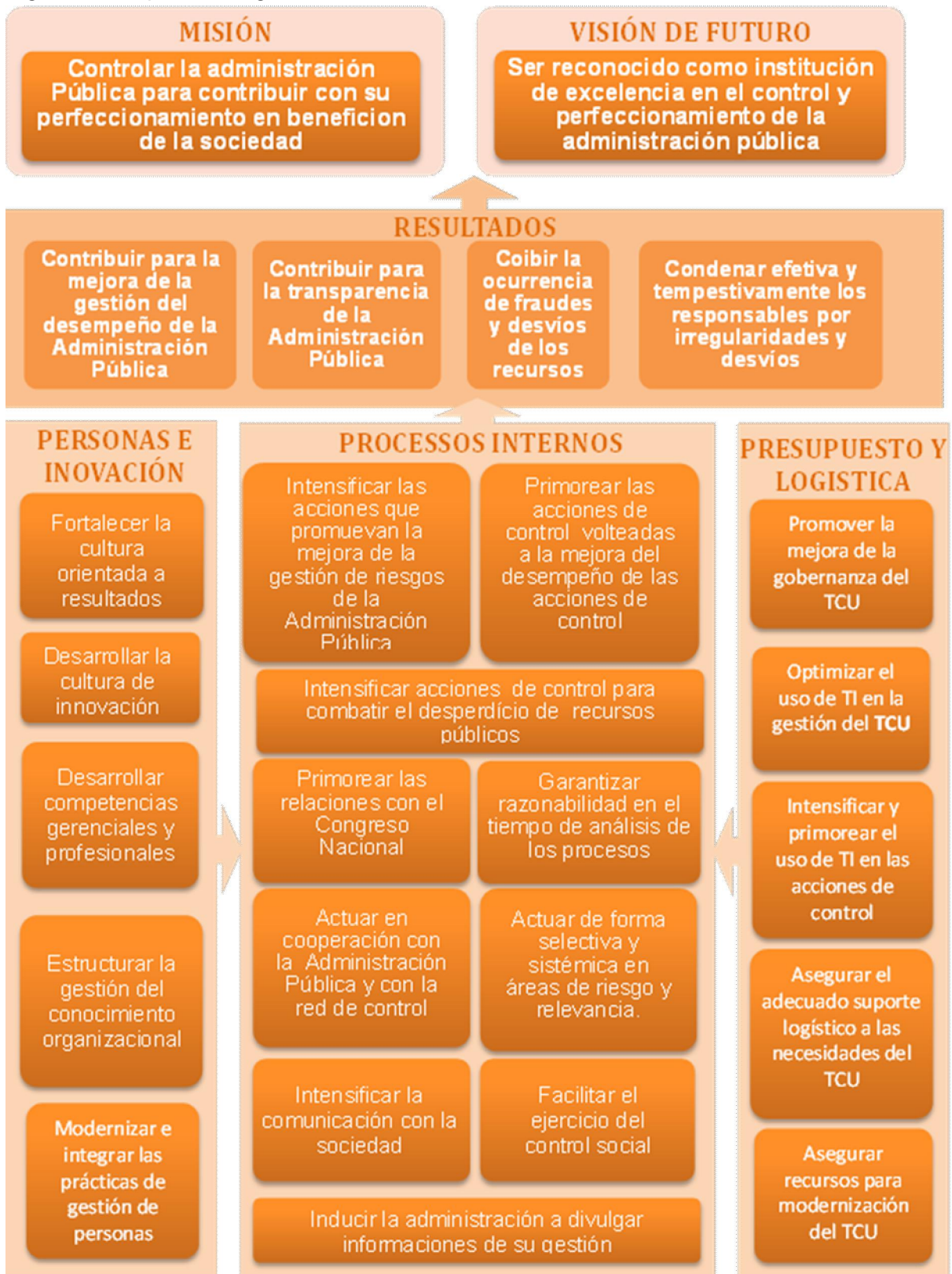
Cuadro 5 - Factores impactantes y probabilidad de ocurrencia

RESULTADO DEL ANÁLISIS DE PROBABILIDAD DE OCURRENCIA	FACTORES IMPACTANTES FUTUROS QUE EXIGEN MONITOREO PARA REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA
NO OCURRE	Reducción de la carga tributaria en nivel inferior a 30% del PIB del país hasta 2022.
NO OCURRE	Alteración de los normativos que permitan el crecimiento de la tercerización en la Administración Pública hasta 2022.
OCURRE	Reducción de la corrupción en Brasil de manera que los índices de percepción de la corrupción alcancen los mismos niveles de los países desarrollados hasta 2022.
OCURRE	Aumento de la participación de la sociedad en el control del dispendio público de manera que hasta 2022 más del 70% de los ciudadanos demuestren interés en divulgar irregularidades en la gestión de los dineros públicos a los órganos de control.
OCURRE	Alcance de las metas de educación de manera que hasta 2022 la puntuación del índice de desarrollo de la educación en Brasil sea similar a la media de los países miembros de la OCDE (5,2 puntos)
OCURRE	Crecimiento medio anual del PIB en niveles iguales o mayores de los 5% al año hasta 2022.
OCURRE	Uso efectivo de la planificación ambiental en la formulación de políticas públicas de infraestructura y desarrollo del país.
OCURRE	Manutención y ampliación de las competencias del TCU.
OCURRE	Crecimiento de la participación privada en la prestación de servicios públicos de infraestructura.
OCURRE	Aumento de la disponibilidad de servicios electrónicos a la población de manera que hasta 2022 Brasil esté entre los 20 mejores del ranking de servicios "on-line".

OCURRE	Manutención de la alta atractivita de las carreras típicas de Estado en Brasil.
--------	---

Fuente: Adaptado de Brasil, T. d. (2011). Planejamento Estratégico Construindo do TCU do futuro 2011-2015- Sumário Executivo. Brasília: TCU:5 y de Brasil, Tribunal de Contas da União. (2011). Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União - 2011/2015. Brasília: TCU:38-39.

Figura 2 - Mapa Estratégico TCU - PET 2011- 2015



Fuente: Adaptado de Brasil, Tribunal de Contas da União. (2011). *Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União - 2011/2015*. Brasília: TCU:..56-57.

Construcción del Mapa Estratégico del TCU 2011-2015

La fase siguiente del proceso de planificación se centra en la identificación de los principales procesos, o macropocesos, que *“permiten una visión lógica y estructurada del funcionamiento interno de la organización”* (Brasil, Tribunal de Contas da União, Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União - 2011/2015, 2011: 48) conforme los comandos normativos y las expectativas de los agentes demandantes del TCU (identificados como el Estado, el congreso nacional y el ciudadano).

Los macropocesos, organizados y desdoblados dentro de una lógica de causa-efecto, permite la definición de una serie de objetivos estratégicos que traducen la orientación de la estrategia de actuación del TCU para un horizonte de 5 años.

Los macroprocesos que han fundamentado la construcción de la identidad institucional y facilitado la construcción del mapa estratégico señalado anteriormente son los siguientes:

1. Auxilio al Congreso Nacional.
2. Promoción de la transparencia y del control social.
3. Control directo.
4. Control con intervención de terceros.
5. Perfeccionamiento de la Administración Pública.
6. Tecnología de la información.
7. Planificación y gestión.
8. Gestión de personas.
9. Logística.

Indicadores de desempeño por perspectiva de resultado

Con el fin de posibilitar el monitoreo y medición del desempeño de la institución en el alcance de los objetivos estratégicos, fueron definidos un conjunto de indicadores de suceso para cada objetivo estratégico y en cada una de las perspectivas de resultados determinadas en el mapa estratégico (resultados

para la sociedad, procesos internos, innovación y personas y presupuesto y logística).

Como explica el documento completo del Plan Estratégico del TCU 2011-2015, los indicadores deben ser mensurados y los resultados evaluados anualmente. Como estrategia de desdoblamiento de la estrategia institucional a cada sector de la institución, anualmente también son elaborados planes sectoriales que determinan objetivos a alcanzar e indicadores de desempeño.

Para cada objetivo estratégico, también fueron escritos breves textos que aclaran y contextualizan el significado del objetivo, lo que permite una comprensión más concreta de lo que se pretende alcanzar y, por consiguiente, facilita el análisis de la correspondencia existente entre el indicador de resultado y el desempeño esperado.

Cuadro 6 - Indicadores de desempeño TCU 2011-2015

PERSPECTIVA	OBJETIVO ESTRATEGICO		INDICADORES			
Resultados	1	Contribuir a la mejora de la gestión y el desempeño de la Administración Pública	1.1	Beneficios de actuación de TCU	a) Índice de beneficios de control confirmados	
					b) Relación coste-beneficio de las acciones de control	
					c) Contribución de TCU para la mejora de la gestión y el desempeño de la Administración Pública	
				1.2		Índice de cumplimiento de las deliberaciones de TCU
				1.3		Índice de gobernanza corporativa de los órganos de la Administración Pública Federal
		2	Contribuir a la transparencia de la Administración Pública	2.1		Índice de transparencia de la Administración Pública
		3	Cohibir la ocurrencia de fraudes y desvíos de recursos	3.1		Índice de fiscalizaciones en los casos que hubo detección de fraude y/o desvío de recursos
	3.2				Índice de confirmación de indicios de irregularidades puntuados por el área de inteligencia	
		4	Condenar efectiva y tempestivamente los responsables por irregularidades y desvíos	4.1	Tempestividad y actuación del TCU	a) Tiempo medio de juzgado de los procesos en los cuales hubo sanción y/o condenación en debito
						b) Tiempo medio del tránsito en juzgado de los procesos en los cuales hubo sanción y/o condenación en débito
			4.2		Índice de recuperación de los débitos y multas	

PERSPECTIVA	OBJETIVO ESTRATEGICO	INDICADORES		
Procesos Internos	5 Intensificar las acciones que promueven la mejora de gestión de riesgos y controles internos de la Administración Pública	5.1	Volumen de horas de fiscalización (HDF) para evaluación de controles internos de la Administración Pública	
		5.2	Índice de fiscalización de conformidad que evalúan controles internos de la Administración Pública	
		5.3	Índice de órganos/unidades jurisdiccionadas con evaluación de controles internos realizada.	
	6	6.1	Índice de adherencia de las acciones de control volteadas a la mejora de desempeño a los patrones aprobados	
	7	7.1	Índice de acciones de control con vistas a combatir el derroche de recursos públicos	
			7.2	Volumen de horas de fiscalización para combatir el derroche de recursos públicos
	Procesos Internos	8 Intensificar la comunicación con la sociedad	8.1	a) Índice de pautas ofrecidas que fueron implementadas
b) Índice de pautas ofrecidas a canales de gran circulación.				
8.2			Cantidad de accesos externos al portal TCU	
8.3		Cantidad de canales de comunicación utilizados		
9		9.1	Índice de unidades jurisdiccionadas con información sobre su gestión publicadas en internet	
			9.2	Índice de acciones de control que estimulan la divulgación de gestión por parte de las unidades jurisdiccionadas.
10		10.1	Tempestividad en la atención a las manifestaciones	
			10.2	Tempestividad en la atención a las denuncias recibidas
11		11.1	Tempestividad en juzgar los procesos de control externo	
			11.2	Índice de procesos dentro del plazo determinado
12		Actuar de forma selectiva y sistémica en áreas de riesgo y relevancia	12.1	Índice de fiscalizaciones electivas realizadas con producción de conocimiento
			12.2	Índice de actuación en temas de mayor significancia
	12.3		Índice de beneficios generados en temas de mayor significancia	
	12.4		Índice de recursos fiscalizados en acciones de iniciativa privada	
	12.5		Índice de actuación en trabajos que ofrezcan visión sistémica.	

PERSPECTIVA	OBJETIVO ESTRATEGICO	INDICADORES		
	13 Primar la relación con el Congreso Nacional	13.1	Tempestividad en atención a las solicitudes del Congreso Nacional	
		13.2	Satisfacción del Congreso Nacional con el TCU	
	14 Actuar en cooperación con la Administración Pública y con la red de control	14.1	Trabajos realizados en cooperación en el ámbito de la red de control	
Personas e innovación	15 Fortalecer la cultura orientada a resultados	15.1	Índice de implementación de los planes institucionales	
		15.2	Índice de procesos de trabajo prioritarios con indicadores de desempeño definidos y monitoreados	
	16 Desarrollar la cultura de innovación	16	Índice de implementación de iniciativas innovadoras	a) Índice de Implementación de iniciativas innovadoras en el área de control
				b) Índice de Implementación de iniciativas innovadoras en el área de apoyo
	17 Desarrollar competencias gerenciales y profesionales	17.1	Índice de capacitación de servidores	a. Índice de servidores capacitados
				b. Índice de servidores que han cumplido la meta mínima de horas/año de capacitación
				c. Grado de impacto de las acciones de capacitación
				d. Índice de unidades con plan de desarrollo elaborado
		17.2		Satisfacción con el liderazgo
		17.3		Índice de dirigentes que han participado en acciones de desarrollo gerencial
	18 Estructurar la gestión del conocimiento organizacional	18.1	Uso efectivo de las bases de conocimiento	Satisfacción con las prácticas de gestión del conocimiento organizacional
				a. Cantidad de acceso a las bases de conocimiento
b. Índice de crecimiento de las bases de conocimiento				
c. Índice de capacitación en gestión del conocimiento organizacional				
			d. Cantidad de acciones de gestión de conocimiento emprendidas	
19 Modernizar e integrar prácticas de gestión de personas	19.1	19.1	Satisfacción de los servidores con las prácticas de gestión de personas	
			19.2	Índice de procesos de trabajo de gestión de personas integrados al modelo de gestión por competencias
Presupuesto y logística	20 Asegurar el adecuado soporte logístico a las necesidades del	20.1	Tempestividad en la atención a las demandas de	
			a. Tiempo medio para atención a las órdenes de servicio	
			b. Tiempo medio para renovación del contrato	

PERSPECTIVA	OBJETIVO ESTRATEGICO	INDICADORES		
	TCU	soporte logístico	c. Tiempo medio para preparación de los procedimientos de licitación por pregón electrónico d. Tiempo medio de atención a pedido de liquidación y pago administrativo	
		20.2	Satisfacción de los servidores con el soporte logístico ofrecido (telefonía, limpieza, material de consumo, material permanente, etc.).	
	21	Asegurar recursos para la modernización del TCU	21.1	Índice de obtención de recursos para proyectos de modernización del TCU
	22	Intensificar y primorear el uso de TI en las acciones de control	22.1	Índice de procesos de trabajo de control primados con el uso de TI
			22.2	Índice de procesos de control externo soportados por sistemas especialistas de TI
			22.3	Satisfacción de los servidores con los servicios de TI para las actividades fin del TCU
	23	Optimizar el uso de TI en la gestión del TCU	23.1	Índice de procesos de trabajo de gestión primados con el uso de TI
			23.2	Satisfacción de los servidores con los servicios de TI para soporte a las actividades administrativas
	24	Promocionar la mejora de la gobernanza en TCU	24.1	Índice de gobernanza del TCU (Igov TCU)
			24.2	Índice de gobernanza de TI del TCU (iGovTI)

Fuente: adaptado de Brasil (2011) Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União - 2011/2015: 61-67.

Iniciativas estratégicas

Además de los indicadores, los objetivos estratégicos también demandan la determinación de un conjunto de acciones que garantizan su alcance. Es decir, las iniciativas estratégicas buscan aclarar el cómo la institución pretende llegar a sus objetivos en términos más concretos.

Todas las iniciativas fueron formuladas junto con la identificación del sector responsable por su realización. Las principales iniciativas estratégicas determinadas en el Plan Estratégico TCU 2011-2015 son las presentadas a continuación:

Cuadro 7- Iniciativas Estratégicas TCU 2011-2015

Iniciativas relacionadas a las actividades fin del TCU
1. Primar la estructura funcional de la secretaria de control externo – SEGECEX.
2. Primar la planificación y el monitoreo de las acciones de control.
3. Implementar, perfeccionar y divulgar metodologías, normativas y patrones aplicados a las acciones de control.
4. Reevaluar las normativas prácticas poniendo el foco en la temporalidad de análisis de los procesos.
5. Primar la comunicación de las acciones de control.
6. Ampliar y primar el intercambio de informaciones estratégicas con las otras instituciones.
7. Perfeccionar la política de relación con el Congreso Nacional.
8. Primar las metodologías y acciones de control con atención en la evaluación de desempeño de las administraciones públicas.
9. Primar la relación con actores externos.
10. Crear e implementar políticas de comunicación institucional.
11. Desarrollar y primar instrumentos que faciliten el ejercicio del control social.
12. Implantar nuevo reglamento sobre el tratamiento de las manifestaciones recibidas por la oidoría.
13. Perfeccionar e implementar integralmente el proceso electrónico en el TCU.

Iniciativas relacionadas con las actividades de apoyo del TCU
1. Primar e integrar prácticas de gestión del conocimiento e inteligencia.
2. Primar el modelo de gestión de competencias.
3. Primar el modelo de gestión de desempeño.
4. Primar el modelo de transición de gestión del TCU.
5. Perfeccionar la gestión de contratos y los planes de compras y mantenimiento.
6. Primar la gobernanza de TI en TCU.
7. Primar la sistemática de distribución de personal.
8. Primar la sistemática de promoción de la salud y calidad de vida de los servidores y colaboradores del TCU.
9. Primar el proceso de formulación y monitoreo de los planes institucionales.
10. Primar el proceso de gestión de informaciones gerenciales.
11. Primar el proceso y las herramientas de desarrollo de soluciones de TI.
12. Garantizar la integración, estandarización y utilización de las soluciones de TI.
13. Garantizar el adecuado soporte de tecnología de información a la red de apoyo.
14. Aumentar la participación en actividades de planificación y mejora de la gestión.
15. Compatibilizar el presupuesto anual con la planificación estratégica.
16. Viabilizar fuentes externas de financiación a las iniciativas de modernización del control.

Fuente: Adaptado de Brasil (2011) *Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União* - 2011/2015:71.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Finalizada la descripción resumida del proceso y contenido del Plan Estratégico 2011-2015 del TCU, falta todavía describir los resultados a los cuales el análisis de dicho plan ha portado, registrando como respuestas a las preguntas de evaluación los principales hallazgos de la investigación emprendida.

1. ¿El diagnóstico parte de una identificación con alguna de las tipologías de democracias descritas en el marco teórico?

El diagnóstico del ambiente externo ha identificado desafíos especialmente relevantes para la elaboración del Plan Estratégico TCU 2011-2015. De los ocho desafíos identificados, uno se asocia claramente a una ampliación de la perspectiva de participación ciudadana en la esfera pública, como es “aumento del control social”.

El hecho del diagnóstico del TCU reconoce como un desafío relevante la previsión de aumento del control social es un indicio de como el TCU reconoce que el contexto social contemporáneo está más identificado con un tipo de democracia participativa que, como se ha explicado anteriormente, concibe la participación del ciudadano en estancias más amplias que el simple proceso electoral.

Los registros del proceso de diagnóstico del Plan Estratégico 2011-2015 (versión completa), también corroboran esta afirmación cuando se expone claramente que *“temas de gran importancia, presentes en el contexto nacional, como la participación social en el control (...) son variables importantes que deben ser consideradas en la definición de la estrategia de actuación del TCU”*. (Brasil, Tribunal de Contas da União, 2011:32). Es decir, al reconocer la participación directa de la sociedad en las actividades de control, el TCU asume una concepción de democracia participativa incluso dentro de su área de actuación.

De manera un poco menos directa, también los desafíos “aumento de las demandas de control” y “necesidad del foco del control en el desempeño” refuerzan esta visión tendente a una democracia más participativa.

Esto es así porque tanto el aumento de las demandas de control como la necesidad del foco del control en el desempeño parecen revelar la existencia de un foco de presión social a lo cual se reconoce la necesidad de ofrecer respuestas adecuadas.

Los registros oficiales del Plan Estratégico 2011-2015 (p.32) una vez más refuerzan esta suposición, puesto que en dicho documento se afirma que durante el estudio de construcción de las amenazas y oportunidades del ambiente externo se ha detectado tanto el aumento de la exigencia social por un servicio público honesto y de calidad, como el aumento de la participación de los medios de comunicación y de los órganos de control en el monitoreo de las acciones de la Administración Pública.

Dicha percepción fue traducida como una oportunidad para que el TCU induzca la Administración Pública a garantizar más transparencia para sus actos y, consecuentemente, posibilite a la sociedad acceso a informaciones que auxilien el control social (Brasil, Tribunal de Contas da União, 2011:32).

En lo que toca al análisis del ambiente interno, dos de los trece desafíos formulados a partir del levantamiento de fortalezas y debilidades parece que se relacionan, aunque de manera indirecta, con el tema de la identificación de la institución con una concepción participativa de democracia.

Son estos la necesidad de ampliación de la actuación sistémica del control en áreas sensibles del país (salud, educación, prevención, medio ambiente) y la necesidad de ampliar el compartimiento de informaciones entre los varios actores de la red de control.

Es decir, la preocupación interna en ofrecer informaciones regulares y sistémicas sobre la actuación del Estado en áreas como salud o educación parecen sugerir la preocupación de la población en garantizar mecanismos

regulares de fiscalización y rendición de cuentas sobre áreas de mayor interés de la sociedad, o sea, asuntos sobre los cuáles los ciudadanos tienen mayor interés en monitorear las decisiones de los agentes públicos, puesto que les afectan directamente.

Ya el desafío interno de aumentar el compartimiento de informaciones entre los varios actores de la red de control indica una inclinación del TCU hacia el fomento de una actuación del control descentralizada, que involucra varios actores participantes. También en este caso la preocupación en actuar en un esquema de red participativa sugiere la asunción de que la actividad de control no es una competencia aislada del TCU, sino una competencia posible de compartir con otros órganos y con la ciudadanía en general.

Sin embargo, los elementos considerados en el análisis de ambiente externo contribuyen de manera mucho más directa a la lectura del tipo de democracia que subyace en la concepción de la identidad y de las prioridades de acción del TCU. Todavía los indicios levantados dentro los elementos destacados del ambiente interno refuerzan la afirmación de que en su diagnóstico el TCU presenta una concepción de la democracia brasileña en bases más participativas que las que suelen encontrarse en una concepción de democracia puramente representativa.

El reconocimiento formal y literal de la prevalencia de la democracia participativa en Brasil no puede ser afirmado por faltar elementos contundentes que sostengan este tipo de afirmación, pero claramente existen elementos que demuestran una aproximación de la concepción de democracia que subyace al diagnóstico ambiental del TCU con el modelo participativo.

2. ¿El plan se identifica con la realidad de una democracia con perfil más participativo?

Como se ha afirmado, el análisis de los documentos evaluados no permite la identificación de una postura clara e indudable de reconocimiento de la

democracia participativa como el modelo prevalente del Estado democrático brasileño.

Todavía los elementos descritos en el análisis de la primera pregunta de evaluación son suficientes para afirmar que, aunque no reconozca literalmente el modelo participativo como el modelo legal imperativo de democracia en Brasil, el Plan Estratégico 2011-2015 del TCU identifica en la realidad fáctica importantes elementos que demuestran la existencia de una presión social por la adopción y reconocimiento de una democracia de perfil más participativo, abierta a la acción del ciudadano incluso en el ejercicio de la fiscalización y control de la Administración Pública.

Además de reconocer dicha presión por mayores espacios de control social y participación ciudadana se puede afirmar también que las directrices y acciones del TCU se han construido partiendo de la asunción de que el control social es algo legítimo y para lo cual el TCU debe contribuir al desarrollo.

Tanto es así que uno de los objetivos estratégicos presentes en el mapa estratégico es el de “facilitar el control social”. De manera que en el informe del Plan Estratégico 2011-2015 del TCU (p.54) destaca la intensificación de la comunicación con la sociedad y la facilitación del control social entre sus principales procesos de trabajo.

No obstante, es importante destacar que, aunque reconocida y valorizada, la facilitación del control social ocupa en el mapa estratégico del TCU una posición dentro de la perspectiva de procesos internos y no de resultados para la sociedad.

Es decir, aunque reconocido el papel del control social, la contribución del TCU para el mismo no es tomada como un fin en sí mismo, un resultado que la organización debe entregar a la sociedad, sino como un medio para el alcance de otros resultados (la limitación de fraudes y desvíos, la condenación de responsables por irregularidades, la contribución a la transparencia de la Administración y la contribución a la mejora del desempeño de la Administración Pública).

De esta manera se puede afirmar que el plan se identifica con la realidad fáctica de una democracia que se demanda más participativa. No obstante, es necesario advertir que la construcción de dicha democracia participativa en el área del control no es reconocida como un resultado a alcanzar de competencia del TCU, sino como un medio para alcanzar otros resultados pretendidos por la institución.

3. Independientemente de identificarse o no con la concepción de democracia participativa, ¿es posible afirmar que los objetivos de resultados corresponden al diagnóstico de la realidad?

En líneas generales los objetivos estratégicos presentan un elevado nivel de correspondencia con los desafíos detectados en el análisis del ambiente y con los factores impactantes determinantes del escenario futuro.

En lo que toca a los objetivos estratégicos desde la perspectiva de resultados, se supone que dichos objetivos se destinan a la realización de la misión y visión del TCU y que se presentan como respuesta sobre todo a los desafíos detectados en el contexto externo de la institución, o sea, que correspondan a una valorización de las oportunidades y a una medida de mitigación de las amenazas percibidas en el contexto externo.

En un ejercicio de correspondencia entre los desafíos del contexto externo y los objetivos estratégicos es posible construir una relación entre desafíos y objetivos estratégicos desde la perspectiva de los resultados.

Lo que se percibe es que al desafío de aumento del control social corresponde casi exclusivamente al objetivo estratégico de contribución a la transparencia de la Administración Pública. Los demás desafíos se presentan muchos más bien atendidos por los demás objetivos estratégicos, con especial énfasis sobre el objetivo “cohibir la ocurrencia de fraudes y desvíos de los recursos” bien como al objetivo “condenar efectiva y tempestivamente los responsables por irregularidades y desvíos”.

El énfasis en los resultados ligados a la fiscalización directa del TCU y a la punición de responsables por la mala administración de los recursos es algo que coincide con la visión más tradicional del papel de los tribunales de cuentas.

No obstante, dicho papel está en proceso de cambio para modelos de alguna manera más volteados a la creación de mecanismos que valoren el control por los parlamentos y por la sociedad, bien como una acción más preventiva e incentivadora de la mejora del desempeño de la administración que punitiva.

Es lo que se puede percibir por la inclusión de los objetivos estratégicos de resultados “Contribuir a la transparencia de la Administración Pública” y “Contribuir a la mejora de la gestión del desempeño de la Administración Pública”, juntamente con los objetivos estratégicos de procesos internos “Primar las relaciones con el Congreso Nacional”; “Facilitar el ejercicio del control social”; “Actuar en cooperación con la Administración Pública y con la red de control” e “Intensificar la comunicación con la sociedad”.

En cierta manera, aunque se reconozca la importancia de enfrentar el desafío del aumento del control social (tomándolo como una oportunidad, incluso, como se ha demostrado), efectivamente los objetivos más orientados a las entregas para la sociedad no privilegian las acciones de incentivo al control social. No obstante, el aumento de la participación de la sociedad es un factor presente en el diagnóstico del contexto y, en cierto modo, influye en el cambio de postura del TCU en relación a sus actividades y fines, insertando objetivos orientados a la promoción de la transparencia y contribución de mejora al desempeño de la Administración Pública al lado de las tradicionales actividades de fiscalización y punición.

En este aspecto es posible decir que existe una relación mayormente positiva entre el diagnóstico de la realidad y la elección de objetivos estratégicos, pero que aún existen espacios a rellenar en lo que se refiere a las demandas de participación y control social.

4. ¿El modelo institucional se corresponde con las necesidades contemporáneas y es adecuado a la normativa constitucional?

En líneas generales el modelo institucional se corresponde con las necesidades contemporáneas y se presenta compatible con una interpretación posible de la normativa constitucional. Todavía existen oportunidades para el perfeccionamiento, puesto que el espacio reservado a la actuación del ciudadano continua siendo secundario en relación al ejercicio del control y juicio de la acción de sus representantes. El modelo, en este sentido, incentiva de manera tímida la emancipación ciudadana o el desarrollo de la esfera pública.

Sin embargo, es necesario considerar que la democracia brasileña es relativamente poco madura, porque la dictadura militar finalizó hace menos de treinta años y poco más que una generación de brasileños verdaderamente disfruta de los mecanismos de democracia representativa y ejerce regularmente su derecho de voto. Este factor puede haber influenciado en la configuración de un modelo de control más conservador y centralizador.

Una comprensión e interpretación de la democracia participativa como el modelo referente instituido por la constitución de 1988 es capaz de ofrecer soporte necesario al progresivo cambio de este modelo más conservador hacia modelos más participativos.

De hecho, probablemente el aspecto más importante en el análisis de adecuación del modelo institucional de TCU sea su apertura y disposición a ceder espacio a la actuación progresiva de la sociedad en el control social.

Dicho aspecto, sin embargo, se percibe tanto en el diagnóstico del plan como en la selección de los principales factores impactantes que contribuyen a la formación de la visión de futuro, con especial relevancia para el factor *“Aumento de la participación de la sociedad en el control del dispendio público de manera que hasta el año 2022 más del 70% de los ciudadanos demuestren interés en divulgar irregularidades en la gestión de los dineros públicos a los órganos de control”*.

5. ¿Las soluciones reales atacan los problemas?

Los objetivos estratégicos de la perspectiva de resultados significan soluciones, respuestas al análisis del contexto y de la misión y visión de futuro de una institución. En el caso del TCU es posible afirmar que todos los objetivos estratégicos de resultados ponen el énfasis tanto en los problemas tradicionales que deben ser enfrentados por las instituciones de control de la Administración Pública como en el combate y prevención al derroche de recursos y posibles desvíos, fraudes e irregularidades. Así procuran dotar el sistema de control de algunos elementos que favorezcan la sustentabilidad de las acciones de control en el tiempo, como es el caso del objetivo estratégico de contribuir a la transparencia de la Administración Pública.

No obstante, es posible cuestionar si el grado de efectividad y sustentabilidad en el enfrentamiento de los problemas es, todavía, satisfactorio. En este punto, garantizar más acceso a la participación de la sociedad en el control gana importancia. Lo que destaca en este punto es que en la medida en que la esfera pública encuentra espacio para manifestarse, el nivel de maduración, aprendizaje y sustentabilidad del proceso de control mejora y con esto, a su vez, lo hace la efectividad y sustentabilidad de las acciones de control.

Es decir, el respaldo social posibilita cambios más profundos en las estructuras organizacionales, sociales y políticas. Cambios sistémicos profundos no están al alcance de la actuación aislada del TCU y demandan el convencimiento y presión de cambios de la sociedad como un todo.

Esto se aplica especialmente a los problemas relativos al diseño de los sistemas y de las instituciones públicas, a la determinación de mecanismos electorales y de reparto del poder y a todo un conjunto de factores que, de manera sistémica, contribuyen y condicionan la existencia de desvíos, fraudes, desperdicios e irregularidades en la aplicación de los recursos públicos, pero que no son afectados, sólo superficialmente, por la acción punitiva ni educadora del TCU.

En estos casos, la solución exigida para dichos problemas son de cambio estructural, lo que escapa a la zona de influencia y competencia del TCU, pero no de la sociedad, que sí es la única capaz de exigir cambios efectivos y progresivos en las “reglas del juego” que posibilitan, en mayor o menor escala, el crecimiento de la corrupción o la tolerancia con la mala administración de los recursos públicos.

6. ¿Los objetivos estratégicos del TCU se compatibilizan de manera armónica a las iniciativas y funciones de otros actores sociales relevantes o existe una superposición no sinérgica y dispersiva de funciones e iniciativas del TCU con otros órganos y con el mismo control social?

En Brasil hay un complejo y amplio grupo de órganos encargados del control de la Administración Pública en su sentido más amplio, o sea, no solamente del control exclusivo de la Administración Pública, sino de control de los individuos y organizaciones públicas y privadas en general.

Es posible comenzar señalando el sistema judicial, a quien compete en última y definitiva instancia juzgar actos ilegales de la Administración Pública. Seguidamente el Ministerio público (o Fiscalía General) a quien compete la representación de los intereses de la sociedad, la dirección de las investigaciones de las acciones penales públicas y la acción procesal contra los presuntos reos. Además las policías civiles (administrada por los Estados) y la Policía Federal (administrada por la União) a quién también cabe la investigación de crímenes y delitos de cualquier tipo.

Junto a este aparato de control general se encuentra el aparato de control específicamente dedicado a controlar la Administración Pública: los tribunales de cuentas, las contralorías internas de cada poder, las oidorías y las casas legislativas de cada ente federado (municipios, Estados y União), además del sistema de frenos y contrapesos garantizado por el principio constitucional de separación de los poderes.

No obstante este robusto conjunto de entidades de control, la exacta delimitación de donde termina y donde empiezan las competencias de cada una de ellas, no es algo todavía claro.

Este hecho favorece una superposición frecuente de funciones y dificulta la acción coordinada y sinérgica entre todas ellas. El resultado se observa en la baja efectividad del control, no solo de la Administración Pública, sino de todo el sistema de control. La morosidad de los procesos judiciales y procesos de los tribunales de cuentas en Brasil, por ejemplo, alcanza niveles altísimos, como diez o veinte años desde su apertura hasta su conversión en materia juzgada. Este tipo de problema, claramente afecta negativamente la efectividad, eficacia y eficiencia de las acciones de control, además de alimentar el sentimiento social de prevalencia de la impunidad.

En el caso específico del TCU la morosidad sistémica de los procesos fue expresamente diagnosticado como una debilidad del ambiente interno y tratado como un objetivo de proceso interno la necesidad de garantizar análisis y procesamiento en un tiempo razonable.

Sin embargo, cabe cuestionarse si, en este caso, no se está tratando el síntoma más que tratar la propia enfermedad. El problema de la morosidad de los procesos en el fondo parece exigir una revisión y clarificación de las competencias y funciones de cada institución de control en el sistema, a modo de posibilitar la afluencia del proceso de manera ágil sin sacrificar todavía las garantías procesales constitucionales del debido proceso legal, contradictorio y de amplia defensa.

En el caso específico del sistema de control de la Administración Pública, la relación entre los tribunales de cuentas y los parlamentos es un aspecto sensible para la efectividad del control, pero todavía carece de mayores esfuerzos para realizarse de manera satisfactoria. Tanto es así que la necesidad de primar esta relación está contemplada entre los objetivos estratégicos de procesos internos, juntamente con la necesidad de establecer parcelas con la red de control y con la propia Administración Pública.

Es decir, el diagnóstico del Plan Estratégico del TCU ha considerado la necesidad de aparcerías como un elemento clave para el buen funcionamiento del TCU y, en cierto modo, el primer paso en este sentido está dado. No obstante, más allá de las aparcerías, es necesario poner en cuestión si la falta de coordinación y la superposición de funciones de control entre diversas instituciones no demandan soluciones más estructurales y profundas.

En el ámbito jurídico son muchas las polémicas y disensos sobre el alcance de los juzgados del TCU y sobre su fuerza coactiva. Se cuestiona la legitimidad de algunas decisiones que terminan por sustituir al ciudadano en la decisión final sobre el nivel de desempeño satisfactorio, o no, de una política pública y, por lo tanto, sobre el grado de desempeño satisfactorio, o no, de los dirigentes de dicha política.

De hecho, la falta de una identidad clara de las competencias y limitaciones de la acción de control puede concurrir con el propio control social, lo que sería contraproducente y significaría un retroceso de todo el proceso por la afirmación de una democracia más pujante y participativa.

CAPÍTULO 5 – CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La contribución de la evaluación de políticas públicas al perfeccionamiento de la Administración Pública es algo relativamente consensuado en la literatura especializada. De hecho, como se ha visto, la evaluación de políticas públicas puede asumir diferentes funciones, como las de información, reasignación y legitimación (Derlien, 2001:105).

Bustelo (2001) destaca como funciones de evaluación el perfeccionamiento de la política (improvement), la rendición de cuentas (accountability) y la iluminación de acciones futuras (enlightenment), destacando aún como característica potencial de las evaluaciones tanto la facilitación del aprendizaje organizativo, como su uso para encubrir otros propósitos como el aplazamiento, la evitación de responsabilidades o su uso mediático (Bustelo, 2001: 473).

De estas funciones ha sido especialmente conveniente para los propósitos de este trabajo destacar la función de legitimación, la cual responde a las demandas propias del contexto político en el cuál están insertas las evaluaciones de políticas públicas (Derlien, 2001:106-107).

El sentido y valor de las evaluaciones dependen de la intención y del uso que se pretende con las informaciones aportadas por el proceso evaluativo. De la misma manera, el tipo de evaluación a realizar deberá ser adecuado a la necesidad de informaciones que justifica y demanda la propia evaluación.

Entre las diversas clasificaciones y tipos de evaluación disponibles, cabe destacar la evaluación de diseño de políticas públicas, cuyo objeto es *“la revisión de los elementos que justifican su necesidad y la forma en que se articula”*, valorando su racionalidad y coherencia (Osuna & Márquez, 2000:20), independientemente de que ésta ya esté en marcha o no, puesto que los tipos

de evaluación según el contenido son compatibles con cada uno de los tipos de evaluación según el momento de su realización¹³⁸.

“El análisis trata de verificar la bondad del diagnóstico socioeconómico realizado (evaluación de necesidades), constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna al programa como en relación con otras políticas y programas.” (Osuna & Márquez, 2000:18)

Es decir, se desea conocer *“hasta qué punto se ha identificado adecuadamente el alcance del problema y las características básicas del mismo para hacerle frente, y la metodología y fuentes usadas para su determinación”* (Osuna & Márquez, 2000:31).

En Brasil, la evaluación de políticas públicas aún es una práctica incipiente y su institucionalización un tanto fragmentada y precaria (Faria, 2005)¹³⁹, teniendo sus primeros intentos en los años 70, durante la fase más dura de la dictadura militar (Ghirlanda, 2002:2), contexto éste que en cierta manera pone en duda los resultados “positivos” de evaluación ya divulgados.

En los años 80 la evaluación vuelve a surgir en muchos aspectos inducida por las exigencias contractuales de las agencias internacionales de fomento (Pinto, 1986:73), pero el agravamiento de la crisis fiscal y del sobre-endeudamiento público del país vuelve a poner la práctica de la evaluación en segundo plano (Ghirlanda, 2002: 2). Y sólo vuelve a ganar espacio nuevamente después del año 1994, con la estabilidad económica en el país, aunque bajo un profundo sesgo ideológico que asocia las evaluaciones de políticas públicas con las políticas liberales de reforma y reducción del Estado (Faria, 2005: 99).

¹³⁸ Osuna & Márquez (2000:21) advierten que no se consideren los criterios de clasificación según el contenido y según la perspectiva temporal como excluyentes, afirmando que evaluaciones ex-ante, intermedias o ex-post pueden abarcar todos los tipos de evaluación según su contenido *“aunque en algunas ocasiones el análisis ex-ante se reduce a una evaluación conceptual o de diseño, hasta tal punto que ambos conceptos (ex-ante y conceptual) suelen confundirse y utilizarse indistintamente”*.

¹³⁹ Faria, 2005:101.

A partir del año 2000 con un escenario socioeconómico y político en Brasil muy diferente al que era posible observar diez años antes, la planificación y con ella la evaluación vuelve a tornarse viable (Martins H. F., 2007: 25), siendo posible incluso registrar algunas iniciativas que ilustran el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en Brasil.

De las principales iniciativas que ilustran el desarrollo de la evaluación de políticas públicas en Brasil, Martins (2007) destaca el “Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual” (SMAP), creado en el año 2000; el “Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais” (SMMP), creado en el año 2004; el “Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Políticas Sociais”; y el “Sistema de Avaliação Externa de Programas de Governo”. De todos estos sistemas el último es el más antiguo con evaluaciones realizadas desde el año 1990 por el Tribunal de Contas da União – TCU (Speck, 2000: 147).

El desarrollo de la democracia en el siglo XX es un hecho de reconocida importancia histórica¹⁴⁰. No obstante, definir el concepto de democracia aún no es una tarea sencilla, puesto que más que un conjunto de características cartesianamente definidas, el término democracia presenta un elevado nivel de plasticidad, que permite que diferentes configuraciones de gobierno se presenten como democráticos, aunque con grandes diferencias entre sí, lo que hace que el esfuerzo por el alcance de una democracia más plena siga siendo en el siglo XXI un desafío para la mayoría de los países de cultura occidental.

De hecho, entre la definición de lo que no es en definitiva una democracia y la definición de lo que es una democracia plena, es posible observar un gran espectro de variables que conforman diferentes niveles de democracia.

¹⁴⁰ Hay varios ejemplos en este sentido, dentro los cuáles se puede destacar la famosa afirmación de Amartyas Sen, Nobel de economía del año 1998, para quien la emergencia de la democracia ha sido el principal acontecimiento del siglo XX. Sen, A. (1999). Democracy as a universal value. *Journal of Democracy*, 10 (3), 3-17. Disponible en: www.unicef.org/socialpolicy/files/Democracy_as_a_Universal_Value.pdf. P.3.

En este trabajo se ha partido del modelo de la democracia griega ateniense del siglo V a. C. como referente inspirador, aunque dicho modelo sea reconocido como inviable en sociedades tan numerosas como las actuales. De este ideal básico, se ha optado didácticamente por agrupar los diferentes matices representativos del grado y calidad de la democracia en tres diferentes grupos: la no democracia, la democracia representativa y la democracia participativa, todos ellos caracterizados con la profundidad que los propósitos de este trabajo permitían.

La realidad brasileña no escapa a la regla de aspiración por mayores y mejores niveles de democracia. Por esto la constitución del año 1988 ha reconocido explícitamente que el titular del poder estatal es el pueblo y que el ejercicio de dicho poder se realizará bien por medio de sus representantes, bien directamente, en la forma definida por la ley. Entre los diversos factores necesarios para la conformación de una democracia más participativa, es posible destacar la importancia de las instituciones de control del poder, entre las cuáles destacan a su vez los tribunales de cuentas.

De hecho, la relación entre las atribuciones constitucionales del Tribunal de Cuentas y el desarrollo de la democracia justifica e impulsa la realización de una evaluación de diseño del Plan Estratégico 2011-2015 del Tribunal de Contas da União – TCU – con el objetivo de verificar si (y de qué forma) la planificación estratégica del TCU considera y contribuye a la realización de este control por parte de los ciudadanos.

El análisis ha orientado principalmente los objetivos estratégicos en la perspectiva de los resultados, aunque referencias a los objetivos de las demás perspectivas hayan sido necesarias para responder a las preguntas de evaluación predeterminadas para guiar metodológicamente la investigación.

Del análisis emprendido se pueden destacar los siguientes hallazgos de la evaluación y consecuentes conclusiones:

- a) En el proceso de elaboración del Plan Estratégico no fue posible detectar una postura de reconocimiento formal y literal de la prevalencia de la democracia participativa en Brasil.
- b) No obstante, diversos elementos presentes en el diagnóstico del contexto interno y externo del TCU, bien como en la determinación de los factores impactantes y principales desafíos a enfrentar, indican sobre el reconocimiento del TCU que el contexto social contemporáneo está más identificado con un tipo de democracia participativa, que concibe la participación del ciudadano más allá del simple proceso electoral.
- c) Esta percepción del TCU fue considerada en la construcción del Plan Estratégico como una oportunidad para contribuir a la transparencia de los actos de la Administración Pública, ya sea facilitando el control social, o bien induciendo a adoptar una postura más transparente, intensificando su comunicación con la sociedad (objetivos de la perspectiva de procesos internos).
- d) El desafío interno de aumentar el compartimiento de informaciones entre los diferentes actores de la red de control indica una inclinación del TCU hacia el fomento de una actuación del control descentralizada.
- e) Esto también sugiere la asunción de que la actividad de control es una competencia posible de compartir con otros órganos y con la ciudadanía en general.
- f) El Plan Estratégico 2011-2015 del TCU identifica la existencia de una presión social por la adopción y reconocimiento de una democracia de perfil más participativo, abierta a la acción del ciudadano incluso en el ejercicio de la fiscalización y control de la Administración Pública.
- g) Las directrices y acciones del TCU parten de la asunción de que el control social es algo legítimo y para lo cual el TCU debe contribuir al desarrollo.

h) La facilitación del control social, sin embargo, aparece en el plan estratégico como un medio de realización del objetivo de transparencia y otros objetivos de resultados y no como un fin en sí mismo, algo que el TCU debe ofrecer a la sociedad.

i) Al desafío de aumento del control social corresponde casi exclusivamente el objetivo estratégico de contribución a la transparencia de la Administración Pública. Los demás desafíos se presentan mucho mejor atendidos por los demás objetivos estratégicos.

j) El énfasis en los resultados ligados a la fiscalización directa del TCU y a la punición de responsables por la mala administración de los recursos es algo que coincide con la visión más tradicional del papel de los tribunales de cuentas. Sin embargo, por la inclusión de los objetivos estratégicos “contribuir a la transparencia de la Administración Pública”; “contribuir a la mejora de la gestión del desempeño de la Administración Pública”, “primar las relaciones con el Congreso Nacional”; “facilitar el ejercicio del control social”; “actuar en cooperación con la Administración Pública y con la red de control” e “intensificar la comunicación con la sociedad”, indica que dicho papel está en proceso de cambio hacia modelos que valoren más el control por los parlamentos y por la sociedad, bien como una acción más preventiva e incentivadora de la mejora del desempeño de la administración que punitiva.

k) En líneas generales existe una relación principalmente positiva entre el diagnóstico de la realidad y la elección de objetivos estratégicos, pero aún existen espacios que es preciso completar referidos a las demandas de participación y control social.

l) En líneas generales el modelo institucional corresponde a las necesidades contemporáneas y se presenta compatible con una interpretación viable de la normativa constitucional, aunque más conservadora que la concepción defendida en este trabajo.

- m) Todavía existen oportunidades para el perfeccionamiento ya que el espacio reservado a la actuación del ciudadano continua siendo secundario en relación al ejercicio del control y juicio de la acción de sus representantes. El modelo, en este sentido, incentiva de manera tímida la emancipación ciudadana o el desarrollo de la esfera pública.
- n) La asunción de la democracia participativa como el modelo constitucional prevalente y que debe ser el perseguido parece ser determinante en este sentido.
- o) Cabe destacar la importancia de la apertura y disposición de la institución en ceder espacio a la actuación progresiva de la sociedad en el control social.
- p) Todos los objetivos estratégicos de resultados atacan los problemas tradicionales que deben ser enfrentados por las instituciones de control de la Administración Pública, pero también procuran dotar el sistema de algunos elementos que favorezcan la sustentabilidad de las acciones de control en el tiempo.
- q) Es posible cuestionar si el grado de efectividad y sustentabilidad en el enfrentamiento de los problemas es, todavía, satisfactorio.
- r) Cabe resaltar como la participación de la sociedad en el control puede contribuir de manera clara en este proceso, pues el respaldo social posibilita cambios más profundos en las estructuras organizacionales, sociales y políticas que todavía no están al alcance de la actuación aislada del TCU y demandan el convencimiento y presión por cambios de la sociedad como un todo. Son ejemplos de este tipo de limitación de la acción del TCU, los problemas relacionados con el diseño de los sistemas electorales y de las instituciones públicas, mecanismos de reparto del poder, otros que de manera sistémica contribuyen y condicionan la existencia de desvíos, fraudes, derroches, pero que no son afectados sino superficialmente por la acción punitiva o educadora del TCU.

s) Finalmente resulta necesario advertir la existencia de una superposición no sinérgica y, en cierto modo, diversa en funciones y competencias de distintas instituciones responsables del control de la Administración Pública que afectan de manera contundente la efectividad, eficacia y eficiencia de los objetivos estratégicos del TCU. La falta de claridad y consenso sobre los límites de la actuación del TCU pone la institución en concurrencia con otras instituciones de control y con el propio control social. La actuación en red demanda la aclaración de estos papeles y está contemplada, aunque de manera poco explícita, en el objetivo estratégico de establecimiento de espacios con la red de control y con la propia Administración Pública.

De las conclusiones presentadas es posible proponer las siguientes recomendaciones:

- a) Adopción de una postura clara del TCU en relación al reconocimiento del modelo de democracia participativa como el modelo determinado constitucionalmente en Brasil y que debe ser más que reconocido, perseguido por todas las instituciones, pero especialmente aquellas que tienen perfil constitucional de defensa del modelo democrático.
- b) Reflexión sobre la determinación y delimitación del papel del TCU como miembro de una red de control más amplia y que, para su buen funcionamiento, exige evitar solapamientos de funciones.
- c) Adopción de una postura que privilegia el ciudadano como principal destinatario de las acciones de control desde una perspectiva emancipadora de este mismo ciudadano, que más que actuar en su nombre o en su defensa, posibilita que el ciudadano mismo pueda actuar directamente y tener medios para defender sus intereses ante la Administración Pública.
- d) Considerar el desarrollo del control social desde el punto de vista de los objetivos estratégicos de resultados, asumiendo que el TCU tiene mayor capacidad para contribuir el logro de los objetivos del control social, que

al control social contribuir a los objetivos del TCU, ya que las soluciones más profundas y estructurales que se relacionan con el control no están al alcance del TCU como institución, pero sí de la sociedad.

- e) Reflexionar buscar reequilibrar el grado de prioridad que la institución TCU debe dar a las acciones directas y más tradicionales de control (fiscalización y punición) en relación a las acciones menos tradicionales, pero más emancipadoras de control, como la contribución a la mejora y perfeccionamiento de la Administración Pública y de inducción a la transparencia, a modo de privilegiar la creación de mayores espacios para el ejercicio del control social y del autocontrol, para la actuación punitiva de los órganos más especializados en el caso de indicios claros de desvíos, fraudes, irregularidades y negligencia en la administración de los recursos públicos.

- f) El protagonismo de la evaluación de las políticas públicas en todo este planteamiento se torna como clave e imprescindible. Una evaluación participativa que permita el logro de una democracia igualmente participativa. Una evaluación que se incorpore a la gestión pública desde el mismo momento del diseño y planificación de las intervenciones públicas. Una evaluación que, en definitiva, se posicione en Brasil y en el TCU como la vía de mayor utilidad para el proceso de toma de decisiones de la Administración Pública.

BIBLIOGRAFIA

- Ackerman, J. M. (2006). Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras. *Serie Cultura de Rendición de Cuentas., Vol.9. Auditoría Superior de la Federación.*
- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.
- Aristóteles. (1984). *Constitución de los atenienses.* (M. G. Valdés, Trad.) Madrid: Gredos.
- Ballart, X. (1993). Evaluación de Políticas: Marco conceptual y organización institucional. *Revista de Estudios Políticos. Número 80, Abril/Junio.*
- Benita Benítez, M. R. (2004). *La Ciudadanía en la teoría política contemporánea: Modelos propuestos y su debate.* Universidad Complutense De Madrid - Facultad de Políticas y Sociología, Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración I. Madrid: disponible en: <http://eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t27700.pdf>.
- Benita Benítez, M. R. (2005). La ciudadanía de la democracia ateniense. *Foro Interno, 5, 37-58.*
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Brasil, Tribunal de Contas da União. (2011). *Planejamento Estratégico Construindo do TCU do futuro 2011-2015- Sumário Executivo.* Brasília: TCU.
- Brasil, Tribunal de Contas da União. (2011). *Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União - 2011/2015.* Brasília: TCU.
- Bustelo, M. R. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999.* Madrid: UCM. Tesis Doctoral. Publicación Electrónica. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t25225.pdf>.

- Caiden, G. E., & Caiden, N. J. (2001). Enfoques y lineamiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. *Revista do Serviço Público*, 52 (1), 78-103.
- Cardozo Brum, M. I. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México: Cámara de Diputados–Porrúa.
- Cardozo Brum, M. I. (2009). *Evaluación y Metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. División de Ciencias Sociales y Humanidades. Departamento de Política y Cultura.
- Castro, F. R. (2003). Visão sistêmica das leis orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados e municípios do Brasil. *Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas*. Estoril: 19-21 de março.
- Cunill Grau, N. (1998). *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. (C. Andrade, Trad.) Rio de Janeiro; Brasília - DF: Revam; ENAP.
- Cunill, N., & Ospina, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: Informe comparativo de 12 países*. Caracas: Banco Mundial, CLAD.
- Derlien, H.-U. (jan./mar de 2001). Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 52, n. 1, p.105-124.
- Faria, C. A. (2005). A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais- VOL. 20 Nº. 59 octubre*.
- Fernández-Ballesteros, R. (Ed.). (1995). *Evaluación de Programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de la salud*. Madrid: Síntesis.
- Ferreira, J. R. (1989). ¿Atenas, una Democracia? *Conferencia realizada en la Facultad de Letras de Oporto en 17/04/1989*. (págs. 171-187). Oporto: Disponible em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/2597.pdf>.

- Garcia, R. C. (jun de 2001). Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 23.
- Garde, J. R. (mayo - diciembre de 2004.). La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. *Revista GAPP - Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº.30-31, 11-28.
- Ghirlanda, M. P. (2002). Experiência do governo federal na avaliação do Plano Plurianual 2000-2003. *VII Congreso Internacional del CLAD*. Lisboa, Portugal, 8 a 11 de outubro.
- Goulart, A. C. (2008). *Participação popular e legitimidade democrática na atuação administrativa*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de direito, Belo Horizonte.
- Habermas, J. (1984). *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Habermas, J. (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade* (Vols. 1,2). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Jayme, F. G. (2002). A competência jurisdicional dos tribunais de contas do Brasil. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, nº 04, Ano XX, Disponível em: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2002/04/-sumario?next=5.
- Lakatos, E., & Marconi, M. d. (2003). *Fundamentos de metodologia científica* (5 ed.). São Paulo: Atlas.
- Martins, A. M. (1997). Modelos de Democracia. *Revista Filosófica de Coimbra*, 11, 85-100.
- Martins, H. F. (2007). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. Informe nacional: Brasil*. Caracas: CLAD; Banco Mundial.
- Medauar, O. (1990). Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, a.27, n.108.

- Miguel, L. F. (2000.). Um Ponto Cego nas Teorias da Democracia: Os Meios de Comunicação. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em ciências Sociais - BIB, Rio de Janeiro, n.º 49. 1º semestre, 51 -77.*
- Miguel, L. F. (2002). A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol. 45, nº 3, 483 a 511.*
- Miguel, L. F. (2005). Teoría Democrática Actual: Esboço de Mapeamento. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em ciências Sociais - BIB, nº59, 5-42.*
- Minayo, M. C. (1993). *Pesquisa Social: teoria, métodos e criatividade.* Petrópolis: Vozes.
- Montesquieu, C. d. (2000). *O espírito das leis.* (C. Murachco, Trad.) São Paulo: Martins Fontes.
- O’Donnel, G. (1999). Teoría Democrática e Política Comparada. *Dados, vol. 42, nº 4, 577-654.*
- Ober, J. (2008). The Original Meaning of “Democracy”: capacity to do things, not majority rule. *Constellations, Volume 15, No 1.*
- Osuna Llana, J. L. (2003). La Evaluación Participativa: una Visión Integral y Pluralista. En *La Evaluación de la Acción y de las Políticas Públicas* (págs. 47-60). Madrid: Díaz de Santos.
- Osuna Llana, J. L., & et al. (2005). Programación y Evaluación Pública: un Triángulo Complejo. *Ekonomiaz, Vol. 1. Núm. 60, 76-97.*
- Osuna Llana, J., & Márquez, C. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas.* Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- Osuna Llana, J., & Bueno, C. (2007). La evaluación de las políticas públicas: el caso de las políticas de fomento al empleo estable. *ICE - Información Comercial Española: Revista de economía, Mayo-Junio 2007. N.º 836 (Ejemplar dedicado a: Evaluación de políticas públicas), 75-84.*

- Pinto, A. M. (1986). O Fetichismo da Avaliação. *Análise e Conjuntura. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. v. 1, nº 2, mai/ago.*
- Platão. (1997). *A República*. (E. Corvisieri, Trad.) São Paulo: Nova Cultural Ltda.
- Reboloso, E., Ramírez, F. B., & Cantón, P. C. (2008). *Evaluación de programas de intervención social*. Madrid: Síntesis.
- Río, C. R. (octubre de 2006). Otro Estado. *Revista de La Sociedad Española de Evaluación, 1*.
- Roca, J. A. (2006). La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. *Papeles de Evaluación, 3*, 01-33.
- Rossi, P. H., & Freeman, H. (1989). *Evaluación. Un enfoque sistemático para programas*. México: Trillas.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (1997). *Metodología de la investigación* (1 ed.). México, D.F.: Mc Graw Hill.
- Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. (S. G. Paula, Trad.) Rio de Janeiro: Zahar.
- Sen, A. (1999). Democracy as a universal value. *Journal of Democracy, 10* (3), 3-17. Disponible en: www.unicef.org/socialpolicy/files/Democracy_as_a_Universal_Value.pdf.
- Speck, B. W. (2000). *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En J. (ed), *Ciudadanos y decisiones públicas* (págs. 33-42). Barcelona: Ariel.
- Subirats, J. i. (2000). Democracia, participación y eficiencia. *Foro internacional, Nº. 161, jul-sept*, 430-450.
- Thoenig, J.-C. (2000). "A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública". *Revista do Serviço Público, 51* (2), 54-71.

Torres, R. L. (2009). *Curso de Direito Financeiro e Tributário* (16 ed.). Río de Janeiro: Renovar.